

## Forslag til Kvalitetsgruppens drøftelser

Mine input er opdelt i to blokke:

*At gøre tingene rigtigt* – det vil sige forslag, som kan rummes inden for den nuværende tænkning om statens styring af kvaliteten i kommunernes serviceproduktion

- Forslag om indholdsmæssig koordination af ny statslig lovgivning rettet mod kommuner
- Forslag om viden om kommunal praksis som kriterium for løn og advancement i staten
- Forslag om sanering af regler, der indebærer administrative byrder i kommunerne
- Forslag om ministerielle nøgletal
- Forslag om opgørelse af effekten af de enkelte ministeriers arbejde

*At gøre de rigtige ting* – det vil sige forslag om at tage de grundlæggende forudsætninger bag styringsparadigmerne op til overvejelse

- Forslag om evaluering af New Public Management-koncepter udviklet i/af kommunerne
- Forslag om evaluering af New Public Management-koncepter indført ved lov
- Forslag om regerings-initieret værdidebat under overskriften 'fra kunde til ansvarlig samfundsborger'
- Forslag om tilsvarende byråds-initieret debat i den enkelte kommune
- Forslag om mål i den enkelte kommune for frivillig borger-involvering i institutionerne
- Forslag om fri-institutioner/værdi-institutioner befriet for både statslig og kommunal konceptstyring
- Forslag om udvikling af alternativer til traditionelt tilsyn og kontrol byggende på åbenhed i institutionerne
- Forslag om søsætning af ny ledelsestrend – 'ansvarlighedsledelse'

### 1. At gøre tingene rigtigt

Finansminister Thor Pedersen sagde for nylig i et dejligt positivt oplæg for kommunale topfolk, at han ser KL som én kommune - med en borgmester, der hedder Erik Fabrin og én viceborgmester, der hedder Anker Boye. Det var en flot kompliment til kommunernes sammenhold. Og det inspirerede mig til en tilsvarende vision på statens vegne – at optræde som en enhedsaktør.

Sagt ligeud kan staten ikke forvente, at kommunerne lykkes med visionen om én indgang for borgerne, så længe statens styring af kommunerne består i at trække i 19 tråde i stedet for én. Som det er i dag, konkurrerer ministerierne indbyrdes på at opbygge hver sine styrekoncepter, hver sine krav til målformulering og hver sine dokumentationskrav, som ukoordineret lægges ned over kommunerne. Hvis en kommune følger de forskellige ministeriers bestemmelser til punkt og prikke, er det stensikkert, at kommunens egne politikere vil miste overblikket over, hvilke styringshåndtag, de egentlig har til rådighed, og at det i sidste instans er den enkelte borger, der sidder tilbage med koordinationsopgaven. Fx er det overladt til den undrende far eller mor selv at begribe, hvorfor kommunen formulerer mål for førskolebarnet på én måde og mål for samme barn i indskolingsfasen et par år senere på en helt anden måde. Kvalitet i betydning mening i kaos set

med borgerens øjne opnås først, når staten beslutter sig for at optræde som en enhedsaktør over for kommunerne.

Staten *kan* godt! Inspirationen kan hentes på det økonomiske område. Var det ikke allerede i 1920-erne, Finansministeriet fik gennemtruffet, at ingen minister kan gå til Finansudvalget med et aktstykke uden at få aktstykket vurderet i Finansministeriet først? Og i hvert fald har kommunerne jo i årtier nydt godt af statens koordination af udgiftskrævende lovforslag via DUT-princippet, hvis grundpædagogik består i, at det enkelte ministerium holdes økonomisk ansvarligt for de gode ideer, ministeriet får på kommunernes vegne.

**Jeg foreslår**, at der som parallel til DUT-princippet indføres et FUT-princip. FUT-princippet skal indebære en *indholdsmæssig* koordination af styringen af kommunerne. Navnet, FUT symboliserer, hvor stor energi, sådan en koordination ville sætte fri hos kommunerne til glæde for borgerne. Med FUT-princippet – som jeg forestiller mig læner sig opad og dermed låner gennemslagskraft fra DUT-princippet – kan vi komme ud over det problem, at borgerne må undre sig over, at den ene offentlige hånd tilsyneladende ikke altid ved, hvad den anden offentlige hånd gør.

...

Når statslig koordination må *sparkes* i gang og ikke er en naturgiven selvfølge, skyldes det bl.a. afstanden fra departement og styrelse til kommune og borger. Som pædagog eller hjemmehjælper har du ikke svært ved at leve dig ind i borgernes behov, for du holder dem i hånden hver dag – rent bogstaveligt. For embedsmanden på Slotsholmen er borgeren et mere tåget begreb – der er mange lag mellemlægspapir imellem. For den unge kontorchef, der har ansvar for første udkast til ny lovgivning, gælder sandsynligvis alle mulige andre, institutionelt bestemte succeskriterier (ikke mindst en distance til de andre, konkurrerende ministeriers tankesæt). Hensynet til borgeren og hensynet til de kommunale produktionsvilkår har svært ved at slå igennem med den nuværende organisering i staten. Et krav om, at en chefpost i et ministerium, der står for kommunal regulering, kun kan opnås efter en vis periodes ansættelse i en kommune kan bøde lidt på det. Det kan være et lille skridt i retning af bedre indlevelsessevne og en stærkere følt forpligtelse på at tage borgerens synsvinkel alvorligt. **Jeg foreslår**, at staten via overenskomstforhandlingerne gør "en periode på græs" i en rigtig kommune til et *must* for at opnå højere løn og ikke mindst som et *must* i forbindelse med mulighed for advancement i "velfærds-ministerierne".

..

Bedre koordination, mindre mellem-ministeriel konkurrence på borgernes bekostning og mere vidende og indfølelse vil virke dæmpende på det stigende bjerg af regler, der har kvaliteten over for borgerne som offer. Men der skal også ske konkret regelforenkling. **Jeg foreslår**, at der sættes mål for forenklingen af de statslige regler, der binder kommunerne til bestemte fremgangsmåder i styring og administration og dermed hæmmer kommunernes muligheder for at LEAN'e deres virksomhed.

Men her er det vigtigt at huske, at for ethvert mål, der opstilles, må der tænkes i dokumentation for målopfyldelsen: **Jeg foreslår** derfor, at staten og KL aftaler at indføre ministerielle nøgletal som parallel til den kommunale dokumentation, vi har kendt og udviklet i årtier, - kommunale nøgletal og kommunale kvalitetsindikatorer.

**Jeg foreslår**, at alle ministerier hvert år bl.a. fremlægger dokumentation for, hvor store administrative byrder, deres respektive regelsæt udgør for kommunerne opgjort i årsværk. Desuden kunne det være relevant med tal for, hvor meget hvert ministerium i årets løb har bidraget til regelforenklingen – opgjort netto i antal frigjorte årsværk, der i kommunerne kan veksles til direkte borger-kvalitet.

Metoden til opgørelse af de administrative konsekvenser for kommunerne af ny og eksisterende lovgivning findes allerede. KREVI, - Kommunernes og Regionernes Evalueringsinstitut, der er oprettet som led i kommunalreformen, står for analyserne og kan snart offentliggøre de første tal for, hvor mange årsværk, kommunerne må trække væk fra servicen for borgerne for at leve op til nye administrative krav, som staten er på vej med.

## 2. At gøre de rigtige ting

Om få år er vi mange flere ældre og mange færre erhvervsaktive., og der vil ikke være hænder nok til, at den nuværende forståelse af begrebet offentlig service – endsige kvalitet kan opretholdes. Alligevel er regeringens indsats for at tage hånd om problemerne lanceret under overskriften 'kvalitet'. For enhver anden tilgang – fx ideen om, at borgerne i stigende grad må tage ansvar for sig selv - ville naturligvis blive mødt med spindoktorernes veto. Det er en holdning, der ikke umiddelbart befordrer vælger-tække. Desuden er det en umulig holdning, fordi vi gennem femogtyve år med New Public Management som mantra har vænnet hinanden (os borgere) til, at det offentlige er en forretning, hvor man bare kan formulere sine krav. Vi har opbygget en tro på, at kravene uden videre kan opfyldes, endda selv om vores konkrete krav om mere kvalitet ikke har nogen direkte sammenhæng med den pris, vi hver især betaler.

New Public Management har som trend holdt længe. Så den må have beriget den offentlige sektor. Det kan vi i det mindste håbe, men fakta er, at det ikke er undersøgt ordentligt. New Public Management, som er årsagen til, at evalueringer står så højt på dagsordenen i fx uddannelsessektoren, har selv kun været udsat for sporadisk evaluering. Det håber vi i KREVI snart at kunne rette op på bl.a. gennem en evaluering af kommunernes kontraktstyring. Giver kontraktstyring bedre kvalitet? Eller giver kontraktstyring i det mindste billigere ydelser, så der bliver råd til mere? Det er på høje tid, det bliver undersøgt, så stat og kommuner kan arbejde videre på grundlag af viden og ikke blot på grundlag af tro. **Jeg foreslår**, at der hos KREVI og andre institutioner, der beskæftiger sig med måling af effekt i det offentlige, sættes stærkere fokus på evaluering af effekterne af New Public Management i kommunernes produktion af velfærdsydelser. **Jeg fore-**

**slår**, at evalueringerne omfatter såvel NPM-koncepter indført ved lov og koncepter, som de enkelte kommuner selv har udviklet.

I store træk vises der i den øjeblikkelige debat to veje til kvalitet i fremtiden. *Den ene vej* er mere af det samme – fortsat effektivisering, nye styringskoncepter, mere privatisering. Det er en vej, der er dømt til at mislykkes, fordi knapheden på arbejdskraft nu ikke længere er en dystre spådom, men en ubehagelig realitet. At blive ved at tale om kvalitet udelukkende som et spørgsmål om intensiveret brug af styringsideer udviklet i en situation med arbejdsløshed, svarer lidt til historien om, at danseorkestret ufortrødent fortsatte med at spille, mens Titanic sank.

*Den anden vej* er arbejdskraft udefra. Ideen er præsenteret som et spørgsmål om at importere arbejdskraft til at udføre velfærdsopgaverne. Formuleret på den måde peger forslaget direkte frem mod en farlig skærpelse af klasse- og andre skel i samfundet. I forvejen er vi her i 11. time kommet til at tænke på, at velfærdsarbejderne ikke værdsættes nok. I øjeblikket er problemet, at det er jobs, der udføres af kvinder til en lav løn. Vil det hjælpe på anerkendelsen, hvis det fremover er jobs udført af helt nye nydanskere? Næppe – og på lidt længere sigt vil det let kunne skabe kimen til samfundsmæssige modsætninger af en kaliber langt ud over, hvad vi før har oplevet i Danmark.

Når velfærdsarbejdet ikke anerkendes tilstrækkeligt, er det bl.a. fordi, vi har vænnet os til, at vi kan lægge ansvaret fra os. New Public Management har måske været med til at sløre, hvem der har ansvaret, nemlig os alle i forening. Vi har fx vænnet os til at se børnenes pasning, pleje, opdragelse, udvikling, bispisning osv. som samfundets ansvar og derfor set manglende kvalitet som et problem, vi kunne stille andre til regnskab for. Tilbud til børn og svage er ikke længere et spørgsmål om socialpolitik, men et spørgsmål om service. Vi givet hinanden lov til at betragte os selv som kunder – ikke som medansvarlige samfundsborgere.

Når vi vænner hinanden til, at det er i orden at lægge ansvar for velfærd over på de professionelle, giver det bivirkninger: For det første vil presset for mere kvalitet og velfærd stige og bringe samfundet i en akut krise nu i de kommende år med arbejdskraftmangel. For det andet påvirker vi indirekte også de professionelles holdning: En ung medarbejder på fx en handicapinstitution er et ungt menneske, der livet igennem har været under påvirkning af holdningen om, at individualisme er ok, og at omsorg og menneskelighed er noget, man betaler sig fra og ikke en personlig moralsk fordring til det enkelte menneske. Derfor vil det i stigende grad være naivt at tro, at de medborgere, der uddanner sig til at arbejde med velfærd, tilhører en særlig etisk overklasse, der aldrig råber ad et barn, aldrig irriteres over et ældre menneskes langsomhed, når der er ti andre, der venter, aldrig tænker en lille smule mere i egen karriere end i kvalitet osv. osv.

Vejen til bedre kvalitet via mere af det samme må derfor suppleres med noget helt nyt – en proces, hvor vi, med vores valgte politikere i spidsen, bygger nye værdier op i fællesskab. Med et fælles værdisæt, hvor vores personlige ansvarlighed over for vores nære

netværk og over for samfundets institutioner kommer i centrum, er det ligegyldigt, hvem der udfører velfærdsarbejdet - mænd eller kvinder, nydanskere eller gammeldanskere - for arbejdet vil automatisk blive værdsat. Og der vil i øvrigt være brug for en hel del mindre af det, for vi vil i stigende omfang selv tage ansvar for medmennesker, fx gennem organiseret frivilligt arbejde eller blot noget så banalt som selv at give en hånd med i omsorgen for de gamle i vores egne netværk. **Jeg foreslår**, at regeringen lægger op til en sådan værdi-debat, hvor individualismen og retten til kvalitet hyldes lidt mindre og det fælles ansvar for samfundet, omsorgen, menneskeligheden betones lidt mere. **Jeg foreslår**, at den enkelte kommune gør det samme.

Vejen fra borgernes selvforståelse som krævende kunder i den offentlige butik over mod medansvarlige samfundsborgere er naturligvis lang, og der må lægges en nøje plan for projektet. Vejen frem bliver en nedbrydning af skellet mellem institution og samfund. Modellen for borgernes ansvarlighed kunne hente inspiration i vores fælles ansvar for de unges fritidsliv. Tusindvis af voksne danskere er via frivillige foreninger dybt engageret og dybt ansvarsfulde over for unge menneskers mulighed for at dyrke idræt og andre aktiviteter. **Jeg foreslår**, at kommuner og institutioner sætter sig et tilsvarende mål om at involvere ansvarsfulde borgere i hverdagslivet i institutioner for børn og for voksne med nedsat funktionsevne, - at gøre det ved at oprette støttegrupper, værge-ordninger, naboskaber, besøgsvenner og hjælperkorps (til praktiske opgaver, når det fx er svært at rekruttere administrativt personale eller svært at få håndværkere) osv. **Jeg foreslår**, at kommunerne opretter fri-institutioner, eller måske snarere værdi-institutioner, hvor de traditionelle krav til new Public Management-inspireret styring lægges på hylden, så ledelsen rent faktisk får tid til at udøve værdibaseret ledelse, - ledelse, som udelukkende kan udøves gennem ansigt til ansigt kontakt med medarbejderne. **Jeg foreslår**, at kommunerne udvikler institutionsmiljøer hvor grænsen mellem institution og samfund er brudt så meget ned, at vi ikke føler behov for oprustning af kontrol og tilsyn i traditionel forstand, men kan stole på, at ingen svage medborgere alene er overladt udelukkende til professionel omsorg - de er en del af et levende samfund.

Ledelse er i centrum i dag og vil også være det i en verden, hvor styringskoncepter betyder mindre og med-ansvarliggørelse betyder mere. **Jeg foreslår** kommunerne at søsætte en ny ledelsestrend, der ku' kaldes fra 'konceptstyring til ansvarlighedsledelse'. Et forbillede har vi allerede i Kodeks for god offentlig topledelse. Kodeks indebærer ikke systemer, hvor man skal krydse af og sende ind og lade sig evaluere på bestemte punkter på bestemte datoer, - kodeks er en stærkt forpligtende anbefaling til den enkelte leder om at gå i enerum og reflektere over, hvad han eller hun egentlig gør i hverdagen for at leve op til ansvaret i sit betydningsfulde job. Det er, hvad jeg vil kalde ansvarlighedsledelse. Det som kommunen derefter skal forholde sig til, er ikke om koncepter overholdes, men om ansvaret er løftet, og om værdierne er i orden.

Nordborg, den 17. marts 2007  
Lisbeth Binderup