

Essay

Kommunal friscættelse: Et opgør med bureaukrati og målstyring?

Af Ulf Hjelmar, professor MSO

VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Magtudredningen 2.0



SVM-regeringen (2022-d.d.) vil ”gennemføre den mest omfattende frisættelse af den offentlige sektor i velfærdssamfundets historie og grundlæggende forandre den måde, velfærden i dag styres, dokumenteres, kontrolleres og leveres på”. Denne ambition italesættes som et opgør med bureaukrati og central målstyring (New Public Management) i den offentlige sektor og et forsøg på at skabe nye og mindre snærende rammer for lokal velfærd (11).

Dette reformudspil kommer i kølvandet på flere årtiers politiske ambitioner om at gøre op med bureaukratiet og stram styring af de mennesker som til daglig i den offentlige sektor leverer velfærd lokalt i daginstitutioner, skoler, plejehjem m.m. Samtidig kan vi dog se, at antallet af regler og omfanget af styring har været støt stigende de seneste årtier (14). Det har fået forskere på området til at konkludere, at det er en forgæves kamp, der handler mere om symbolpolitik end reelle reformtiltag (3).

Det er for hurtig en slutning, som overser de seneste års udvikling og reformtiltag. Grundlæggende vil jeg i dette essay argumentere for, at:

- 1) Behovet for at løsne op for en stram central styring er blevet stadig større de senere år og dermed er reformpresset vokset.
- 2) De seneste års forsøg på kommunal frisættelse har i en række tilfælde vist et stort potentiale og det har skabt momentum for flere frisættelsesreformer.
- 3) Frisættelsesaktiviteterne viser tegn på at kunne ændre ved den måde som de kommunale velfærdsområder styres og ledes på og kan dermed have en mere vedvarende effekt på rammerne for den lokale velfærd.
- 4) Vi savner mere viden om, hvad der mere præcist menes med kommunal frisættelse, og hvordan lokal frisættelse virker på forskellige velfærdsområder.

Temaet om kommunal frisættelse er væsentligt i forhold til magtudredningens fokus på vilkårene i det lokale demokrati. Kommunal frisættelse ændrer på rammerne for den lokale velfærd og dermed også potentielt på borgernes oplevelse af, hvordan man kan øve indflydelse på ældreplejen, børnenes daginstitution og skole m.m.

Behov for at løsne op for en stram central styring

Den offentlige sektor er under et stigende pres for at udvikle og levere velfærdsløsninger af høj kvalitet samtidig med, at man oplever problemer med finansiering af velfærden og rekruttering af kernemedarbejdere. Udgifter og krav til offentlig service øges, mens der er begrænset mulighed for tilsvarende at øge indtægterne gennem skatteudskrivelse. Det er derfor i stigende grad nødvendigt at finde nye (udgiftsneutrale) måder at etablere velfærdsløsninger på, som kan fremme kvalitetsudvikling, og som samtidig lever op til borgernes forventninger om offentlig service.

Bureaukrati og central målstyring udgør tilsammen den dominerende styrings- og ledelsesform i den offentlige sektor. Udfordringen er, at regler, dokumentationskrav og centrale mål er vokset til en grad, hvor det i en række tilfælde kan hæmme kvaliteten og effektiviteten af ydelserne (8).

Som eksempel kan nævnes arbejdsgange i børnesager, hvor ventetiden er lang, dokumentationen omfangsrig og inddragelsen af familier mangelfuld som følge af lovgivningen på området – primært servicelovens § 48, § 50 og § 140 med detaljerede krav til børnesamtaler, børnefaglig undersøgelse og børnehandlingsplan (4).

I forlængelse af den stramme centrale styring af velfærdsområderne er behovet for kommunal frisættelse vokset, og det førte i starten af 2010'erne til egentlige politiske reformtiltag. Under regeringen Helle Thorning-Schmidt (2011-15) blev der iværksat de første frisættelsesreformer: Frikommuneforsøg I (2012-15) og tillidsreformen (2013-15). Resultaterne af disse reformforsøg var begrænsede, men de kan ses som startskuddet på nogle efterfølgende mere ambitiøse frisættelsesreformer (1).

Kommunal frisættelse med potentiale

Frikommuneforsøg II, 2016-20 – et vellykket eksperimentarium

Frikommuneforsøg II (2016-20.) udgør en af de mest markante eksempler på kommunal frisættelse. Erfaringerne fra frikommunerne viser generelt, at forsøg med

fritagelse fra regler og øget lokal selvbestemmelse har ført til lokal innovation og større lovmæssige ændringer på baggrund af lokale erfaringer (1, 4, 9).

Dette kan illustreres gennem et frikommuneforsøg, der netop tog fat i problemerne omkring børnesager, som blev nævnt i det tidligere afsnit. Tre kommuner - Gladsaxe Kommune, Guldborgsund Kommune og Ikast-Brande Kommune – gik sammen om at søge at udvikle nye arbejdsgange med udgangspunkt i lovmæssige fritagelser fra bl.a. servicelovens § 48, § 50 § og § 140. Lokale ledere og medarbejdere fik dermed en større faglig frihed til at udvikle en ny form for samtaler med familien, en ny form for dokumentation for familiens udfordringer og en ny form for handlingsplan (4).

Resultatet var, at sagsbehandlingstiden blev halveret, dokumentationen blev væsentligt forkortet og inddragelsen af familien blev væsentligt forøget. Dette skete vel at mærke samtidig med, at borgernes tilfredshed med forløbet steg, og medarbejdernes motivation i arbejdet steg.

På baggrund af de positive erfaringer fra de tre forsøgskommuner, så er lovgivningen på området blevet ændret ("Barnets lov"), så alle kommuner har fået mulighed for at tilrettelægge behandlingen af børnesager på samme måde (7).

Velfærdsaftaler, 2021-24 – en vild idé

Regeringen under Mette Frederiksen (2019-22) iværksatte såkaldte velfærdsaftaler i syv kommuner på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet. Det blev kaldt en vild idé. Det vilde var, at man tog frisættelsen et stort skridt videre: Nu blev forsøgskommunerne ikke blot fritaget for bestemte enkeltparagraffer, som de søgte om. I stedet blev de i princippet fritaget for al lovgivning på et givent velfærdsområde – dog med undtagelse af "hegnspæle" som man ikke kunne eller ville undtage (grundlovsbestemmelser, EU-lovgivning, retssikkerhedsprincipper m.m.). En optælling af omfanget af fritagelser fra henholdsvis dagtilbudslov, folkeskolelov og servicelov viser, at op mod 70% af lovgivningen blev fjernet som konsekvens af velfærdsaftalerne (6).

Et illustrativt eksempel på graden af kommunal frisættelse finder vi på folkeskoleområdet. Her viser det sig, at skolerne i høj grad har benyttet sig af den lokale frisættelse til at skabe nye rammer for skoletilbuddene (5, 6). Skolerne har forkortet skoledagen i særlig indskoling og på mellemtrinnet med ca. 1 time om dagen. De sparede ressourcer er navnlig blevet brugt til understøttende undervisning i form af tovoksen ordninger i klasserne. Samtidig har man skabt nye fag og øget tværfagligt samarbejde, da man ikke længere har været bundet af minimumstallene i dansk, matematik og historie.

Erfaringerne fra folkeskoleområdet har ført til forslag om generelle lovmæssige ændringer. I slutningen af 2023 fremsatte regeringen således et folkeskoleudspil ("Forberedt på fremtiden II: Frihed og fordybelse – et kvalitetsprogram for folkeskolen"), hvor centrale elementer i udspillet var en forkortelse af skoledagen, bedre muligheder for tovoksen ordninger, en fjernelse af minimumstallet i historie og en øget lokal selvbestemmelse på skolerne.

Tegn på en ny form for styring og ledelse

Frisættelsesreformerne har altså sat en række lokale aktiviteter i gang, som er blevet brugt til at løsne op for stram central styring på centrale velfærdsområder. Det er en vigtig læring, som peger henimod yderligere frisættelsestiltag – som SVM-regeringen programerklæring om "en omfattende frisættelse" også er en tydelig indikation af.

Samtidig viser erfaringerne med frisættelse, at frisættelsesaktiviteterne også ser ud til at kunne ændre ved den kommunale styring og ledelse. Særlig den vidtgående frisættelse i de syv kommuner med velfærdsaftaler (2021-24) har ændret ved den måde som de kommunale velfærdsområder styres og ledes på og kan dermed lokalt have en mere vedvarende effekt på rammerne for velfærden – også efter forsøgene slutter 2024/25 (5, 6, 7).

Spørger man frisættelseskommunerne giver de alle sammen udtryk for, at frisættelsen har skabt et nyt mindset i kommunen. Kommunerne styres og ledes ikke længere kun

efter principperne fra bureaukratiet og målstyring. Der er kommet et nyt element til i det kommunale styrings- og ledelses-setup (6, 15).

Bureaukrati er en styrings- og ledelsesdoktrin, som bygger på en antagelse om at professionelle regeloverholdere (bureaukrater) kan sikre lovlighed og stabilitet gennem en hierarkisk opbygget organisation. Målstyring bygger på en antagelse om, at opportunistiske medarbejdere og ledere kan sikre produktivitet, da de til enhver tid vil søge at opnå givne mål og de dertil knyttede incitammenter (8).

Disse dynamikker er stadig gældende i den kommunale styring og ledelse, men samtidig ses en ny form for dynamik i de frisatte kommuner. Denne form for styring og ledelse kan forstås ud fra en innovationsdoktrin. Denne doktrin bygger på en antagelse om, at lokale politiske entreprenører (medarbejdere og lokale ledere tæt på velfærdsleveringen) kan skabe lokal innovation gennem en offentlig rammesætning, der ansporer og tillader nytænkning og risikotagning (8, 13).

Denne nye dynamik er også blevet karakteriseret som en mere tillidsbaseret form for styring og ledelse. Hermed menes, at den øverste ledelse har en tro på og tillid til, at en øget lokal selvbestemmelse fører til øget medarbejdermotivation og bedre arbejdsrelaterede processer og afgørelser i velfærdsleveringen (10, 17).

Et illustrativt eksempel på denne nye dynamik ses på folkeskoleområdet. Her beskriver en skoleleder i en af kommunerne med velfærdsaftaler, hvordan friscættelsen har ændret på ledelsen af skolen. Hun beskriver det som et skift fra ledelse ud fra strukturer og aktiviteter til ledelse ud fra indhold og værdier: At lede på værdier og en kollektiv gensidig forpligtelse til hele tiden at skabe det bedst mulige lokale undervisningstilbud. Mantra for den pågældende skole er et værdibaseret samarbejde fremfor at blive ledet af detailregulering og specifikke mål og principper (16).

Mere viden om kommunal friscættelse efterspørges

Forskning viser helt overordnet, at ideen om friscættelse fanger nogle faktiske styringsproblemer og mulige løsninger. En analyse på ældreområdet viser, at der er en

sammenhæng mellem på den ene side en fjernelse af unødige regler og større faglig frihed i opgaveløsningen og på den anden side en øget medarbejdermotivation og oplevelse af kvalitet (2).

Samme analyse viser også, at problemerne med bureaukrati og målstyring overdrives, og at det ikke så meget handler om et ”opgør” med denne form for styring og ledelse, men snarere handler om indførelsen af nye styrings- og ledelsesmæssige principper, der kan supplere og modificere den eksisterende styring og ledelse (2).

Vi har altså generel viden på området. Men hvis styrings- og ledelsesmæssige principper om frisættelse skal udbredes bredt i den offentlige sektor, er det afgørende, at vi får en mere dybdegående og specifik viden på området.

For det første savner vi viden om, hvordan frisættelsen som styrings- og ledelsesmæssig idé skal forstås. Regeringen giver ikke selv udtømmende svar: Frisættelse italesættes af regeringen både som et spørgsmål om øget tillid (tillidsbaseret styring og ledelse) og som et spørgsmål om øget lokalt ansvar for at leve op til få centrale mål (målstyring) (12). Dette skaber usikkerhed lokalt om, hvad der egentlig ligger i ideen om frisættelse (15).

For det andet savner vi viden om, hvilke mere konkrete elementer i den kommunale frisættelse, som fører til specifikke virkninger i forhold til borgerne på forskellige velfærdsområder. Danmark er et foregangsland på området, så vi kan ikke læne os op ad evalueringresultater fra andre lande (1). Det er derfor nødvendigt at prioritere en bred og løbende erfaringsopsamling. Dermed kan viden om frisættelsens virkemidler indgå i og understøtte lokale initiativer og samtidig indgå i kommende reforminitiativer på velfærdsområderne.

Litteratur

- (1) Askim, J., Hjelmar, U. & Pedersen, L. H. (2018). Turning innovation into evidence-based policies: Lessons learned from free commune experiments. *Scandinavian Political Studies*. 41, 4, s. 288-308.
- (2) Foged, S. K., Hjelmar, U. & Jakobsen, M. L., (2022). Hvis velfærdsaftaler er løsningen – hvad er så problemet? *Politica. Tidsskrift for politisk videnskab*. 54, 3, s. 234-258.
- (3) Grønnegaard Christensen, J. (2022). Frikommuner: Ideen der hverken vil dø eller slå an. *Politica. Tidsskrift for politisk videnskab*. 54; 3, s. 223-233.
- (4) Hestbæk, A-D., m.fl. (2021). *Fra dokumentation til relation i børnesager: Slutevaluering af frikommuneforsøg på børneområdet*. København: VIVE.
- (5) Hjelmar, U., Lindeberg, N. H., Foged, S. K., Nicolajsen, J. S., Schoop, S. R. & Bech, A. (2023). *Midtvejsevaluering af velfærdsaftaler: Forsøg med frisættelse i syv kommuner på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet, 2021-22*. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- (6) Hjelmar, U., Lindeberg, N. H., Foged, S. K., Nicolajsen, J. S., & Marcussen, E. K., (under udarbejdelse), *Kommunal frisættelse. Virkninger af velfærdsaftalerne på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet, 2021-2024*. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- (7) Hjelmar, U. (2022). "Den faglige frisættelse som styringsmæssig idé. Erfaringer fra frikommunerne", *Ledelse af offentlig innovation: Organisering, praksis og værdiskabelse*. Thøgersen, D. & Pedersen, A. R. (red.). København: Samfundslitteratur, s. 37-52.
- (8) Hjelmar, U. & Jakobsen, M. L., (2021). Frikommuneforsøg bør (også) forstås ud fra en innovationsdoktrin. *Politica. Tidsskrift for politisk videnskab*. 53; 3, s. 218-239.
- (9) Hjelmar, U., Giver Kjer, M. & Petersen, N. B. G. (2020) *Redskaber til øget lokalt selvstyre i den offentlige sektor: En systematisk kortlægning af eksisterende viden fra Skandinavien*. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- (10) Johnsen, Åge og Helge Svare (red). (2024). *Tillitsreformer og tillitsbaseret styring og ledelse*. Oslo: Fagbokforlaget.

- (11) Regeringen (2022). *Ansvar for Danmark. Det politiske grundlag for Danmarks regering*. København.
- (12) Regeringen (2024). *DK2030. Regeringen rustet til fremtiden*. København.
- (13) Hjelmar, U. (2021). The Institutionalization of Public Sector Innovation. *Public Management Review*, 23 (1): 53-69.
- (14) Jakobsen, Mads Leth og Peter Bjerre Mortensen (2014). *Regelstater: Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*. København.
- (15) Schoop, S. & U. Hjelmar (2023). Frisættelsesdiskurs som grundlag for ledelse. *Lederliv*, 5: 1-24.
- (16) Vadsager, M. A. (2024). Frisættelse af folkeskolen – et aktivt tilvalg for mig. *Liv i skolen*, (26 (1): 52-61.
- (17) Valentin, Steen og Niels Thygesen (2017). *Tillid, magt og offentlige ledelsesreformer*. København: Akademisk Forlag.

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essays er en del af tema 4 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvad er vilkårene for det lokale og regionale demokrati i det 21. århundrede?

Siden den første magtudredning er der sket store ændringer i det lokale demokrati og der opstår i for mange tilfælde uklarhed i den offentlige debat om hvorvidt beslutninger træffes på kommunal, regionalt eller statsligt niveau. Dette tema fokuserer på strukturelle forskydninger og statens styring af kommunerne (eksempelvis i forbindelse med budgetloven), kommunernes implementering af vedtagne politikker, innovation i det lokale demokrati og nye rammer for den lokale velfærd, f.eks. gennem frikommuneforsøg og samarbejdsformer der går på tværs af sektorer og faggrænser. Desuden behandles de afledte konsekvenser for borgernes oplevelse af det lokale demokrati.