



FAGBEVÆGELSENS
HOVEDORGANISATION

Nærhedsreformen

Visioner for styrkelse af velfærdssamfundet

Fagbevægelsens Hovedorganisation's indspil om tillidsbaseret
styring og ledelse af den offentlige sektor

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1

04 Nærhedsreformen
– Visioner for styrkelse
af velfærdssamfundet

06 Nærhedsreformen skal
grundlæggende forandre
den offentlige sektor

08 7 visioner for
Nærhedsreformen

Kapitel 2

16 Vejene fra vision til
handling

20 Kun få centrale mål
gennem hele styrings-
kæden og større fokus
på formål

22 SU/MED-samarbej-
det skal også være et
strategisk rum til at
udvikle velfærden

24 Løbende udvikling af
den offentlige styring

26 Der skal skabes
plads til faglighed
og professionel
dømmekraft

28 Den faglige ledel-
se skal styrkes

30 Stabil og meningsfuld
økonomistyring der
understøtter velfærden
og en tidlig indsats

32 Ansvarlig brug af
teknologier og data

34 Kodeks om tålmodighed
og tillid i lovgivnings- og
implementeringsprocessen

36 Fra kvalitetssikring til
kvalitetsudvikling

38 Øget sammenhæng
og koordineret faglighed
på tværs

40 En offentlig sektor med
fokus på fagprofessionel
kompetence

KAPITEL 1

Nærhedsreformen – Visioner for styrkelse af velfærdssamfundet

Velfærdssamfundet har gjort det muligt at realisere visionen om et Danmark, hvor vi er fælles om udfordringerne. Hvor vi hver især bidrager til fællesskabet, og individet stadig kan udleve ambitioner og skabe værdi for sig selv, sin familie og for samfundet. På den måde har vi løftet borgerne fra fattigdom og sikret, at personlige kriser og udfordringer ikke gør, at den enkelte eller familier skal gå fra hus og hjem.

Kan vores samfundsmodel eksistere i det 21. århundrede? Ja – men det kræver udvikling. Velfærdssamfundet er ikke en isoleret størrelse. Når Danmark oplever økonomiske kriser, massive ændringer på arbejdsmarkedet, nye banebrydende teknologier samt faglige eller ledelsesmæssige innovationer, skal velfærdssamfundet udvikles for at imødekomme udfordringerne. Vi skal udnytte nye potentialer og imødekomme nye trusler. Derfor er velfærdssamfundet aldrig færdig med at udvikle sig.

COVID-19-pandemien har bevist, at medarbejdere og ledere i den offentlige sektor kan håndtere massive omstillinger. Der er ikke behov for diverse konsulenter, koncepter, detailstyring og excelark, hver gang der skal tænkes nyt eller skabes en forandring i den offentlige sektor.

Tilliden, der er udvist medarbejdere og ledere under coronakrisen, til at man lokalt finder de rigtige veje til at nå et tydeligt mål, skal forblive hos medarbejderne og lederne – også på den anden side af krisen. For det er dem, der ved, hvordan velfærden bedst skabes i hverdagen – tæt på, og sammen med borgere og virksomheder.

Når medarbejdere og ledere i den offentlige sektor kan fokusere på få tydelige mål og opgaver, kan der skabes nye samarbejdsformer, arbejdsgange og velfærd. Når de kan fokusere på kernen af deres arbejde, og bruge mindre tid på besværlige arbejds-gange, silotænkning og dokumentationskrav, så er de offentligt ansatte en stærk partner i udviklingen og implementeringen af et velfærdssamfund med fokus på nærhed, relevans og velfærd af en høj kvalitet.

Disse erfaringer og visioner skal indgå i arbejdet med Nærhedsreformen.

God læselyst.

Majbrit Berlau

Majbrit Berlau,
Næstformand for Fagbevægelsens
Hovedorganisation



Nærhedsreformen skal grundlæggende forandre den offentlige sektor

En af de udfordringer, som velfærdssamfundet står overfor i dag kommer fra måden, vi styrer den offentlige sektor på.

I vores fokus på effektivitet, har vi forsøgt at styre den offentlige sektor som en privat virksomhed. Borgerne gøres til kunder og den offentlige sektor til en velfærdsbutik. Koblet med konstante effektiviseringer og besparelseskrav er der skabt et system, som for ofte præges af mistillid og kontrol. Der måles på meget andet end velfærden. Og de offentligt ansatte er nødt til at bruge tid på aktiviteter, der ikke skaber velfærd til borgere eller virksomheder.

Konsekvensen er, at velfærden forringes. Samtidig bliver værdien af velfærdssamfundet for den enkelte borger eller virksomhed mindre, fordi der mangler tværgående koordinering og individuelle skøn, når man møder den offentlige sektor.

Over de seneste årtier er den offentlige sektor blevet reformeret. Men de mange reformer har ikke løst udfordringerne i styringen. I stedet har det medført lag på lag af styring, hvor man har skabt nye styringsinstrumenter og -mål uden at reducere i det eksisterende.

Nærhedsreformen skal være startskuddet til en afgørende forandring af den offentlige sektor, som vi kender den i dag. Der er behov for at styre og lede med udgangspunkt i tillid i de offentlige organisationer, som i dag er præget af New Public Management. Forandringen skal trække på tillidsbaserede styringsformer – herunder fx dele af New Public Governance, public service motivation, arbejdsfællesskaber og samskabt styring, hvor de faglige ledere og medarbejdere inddrages langt tættere i udviklingen og brugen af styringsredskaber¹.

Hvis det skal lykkes at ændre den offentlige sektor skal styringen være rettet mod de offentligt ansattes faglighed og de skal være mere meningsfulde og af høj kvalitet².

I FH ønsker vi en offentlig sektor, hvor medarbejdere og ledere i langt højere grad end i dag har tid, mulighed og fagligt ansvar til at skabe en mere nær og relevant velfærd.

Det gælder fx social- og sundhedsassistenten, der sammen med borgeren finder ud af, hvilken hjemmehjælp og omsorg, der er brug for fra dag til dag. Eller pædagogen, der har tid til at skabe den bedste dag og udviklende forløb med børnene. Eller rengøring,



affaldshåndtering, skatteforvaltning og administration, der alle er funktioner, som bidrager til, at borgere og virksomheder får den velfærd de har brug for, og at samarbejdet mellem borgere, virksomheder og de offentligt ansatte bliver så stærkt som muligt.

Det er en stor, men helt nødvendig opgave Nærhedsreformen skal løse. At styrke tilliden bliver ikke let. Det kræver, at alle parter går sammen om en ny dagsorden. Vi skal turde give slip på den stramme styring og lade medarbejdere og ledere i den offentlige sektor udfylde det faglige og ledelsesmæssige rum. Det er nødvendigt, at vi grundlæggende forandrer den offentlige sektor og genskaber tilliden mellem borgere og den offentlige sektor, mellem offentligt ansatte og deres ledere samt politikere, og mellem kommuner, regioner og Christiansborg.

I FH ved vi, at det kræver en enorm indsats at skabe den nødvendige forandring hos både politikere, ledere, medarbejdere og borgere. Men det er ikke en naturlov, at det skal tage et årti at forandre den offentlige sektor. Coronakrisen beviste, at der i den offentlige sektor er stor innovationskraft og omstillingsevne, hvis man viser tillid og lader ledere og medarbejdere udfylde det faglige og ledelsesmæssige rum.

Vi tror på, at Nærhedsreformen kan skabe en reel og positiv forandring. Vi opfordrer derfor til at sætte tillid og kvalitet på dagsordenen med en ambitiøs reform. Det ønsker vi i fagbevægelsen at bidrage konstruktivt til med dette udspil.

¹ Bentzen, T. Ø. (2020). Samskabt styring: Nye veje til afbureaukratisering. Samfundslitteratur.

² VIVE (2020). Redskaber til øget lokalt selvstyre i den offentlige sektor.

7 visioner for Nærhedsreformen

1

Den offentlige sektor skal bygges på tillid

2

Øget ejerskab for velfærdssamfundet

7

Den offentlige sektor skal drives med fokus på fagprofessionel kompetence

3

Velfærd skal være nær og relevant

4

Styrket kvalitetsudvikling af velfærd

6

Den offentlige sektor skal styres gennem faglighed og medarbejderinddragelse

5

Ny økonomistyring: Kvalitetsvelfærd gennem investering og forebyggelse

Hvis Nærhedsreformen skal lykkes, skal nærheden konkretiseres og reformen skal skabe øget mening i den måde, hvorpå vi arbejder med velfærd for borgerne. Det betyder, at der bl.a. skal arbejdes med, hvordan vi gør op med overstyring, unødigt bureaukrati og øget distance mellem borger og offentlig sektor.

Visionen om Nærhedsreformen er i virkeligheden flere visioner i én. Reformen skal hele vejen rundt om velfærdssamfundet og dét kræver en bred indsats. FH mener derfor, at følgende syv visioner bør lede Nærhedsreformens indhold om styrkelse af velfærdssamfundet:

1

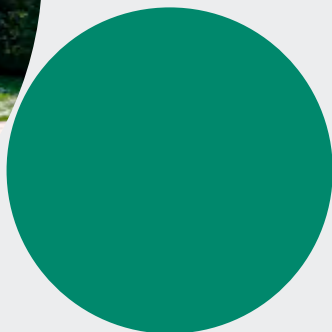
Den offentlige sektor skal bygges på tillid

Politikerne skal sætte retningen for den offentlige sektor og kun anvende få centrale mål gennem hele styringskæden. De skal sikre, at der er ordentlig tid i lovgivnings- og implementeringsprocessen og vise tillid til, at ledere og medarbejdere kan levere velfærd uden et massivt kontrolapparat. Det kræver at der er ressourcer, tid og plads til medarbejdernes og lederes faglighed og professionelle dømmekraft i mødet med borgerne. Omvendt skal ledere og medarbejdere tage det øgede ansvar på sig, når der skrues ned for styringen og op for det faglige rum og den professionelle dømmekraft.

Vejen mod en større ansvarliggørelse af ledere og medarbejdere kan være gennem "samskabt styring".

Faglige ledere og medarbejdere skal inddrages langt tættere i udviklingen og brugen af styringsredskaber, arbejdsgange og processer i den offentlige sektor. Det kan også være gennem arbejdsfællesskaber, hvor det faglige handlerum udfyldes af medindflydelse og medbestemmelse, og hvor alle tager medansvar indenfor handlerummet. Arbejdsfællesskaber er et godt værktøj til at sætte kerneopgaverne i fokus for alle faggrupper.

Borgerne skal også i højere grad mødes med tillid i kontakten med den offentlige sektor. En tillidsbaseret relation mellem borgerne og det offentlige muliggør et mere konstruktivt samarbejde om borgernes udfordringer og behov.



2

Øget ejerskab for velfærdssamfundet

Det er gennem borgere og virksomheders tillid og bidrag til velfærdssamfundet, at velfærdssamfundet kan komme styrket igennem de kommende årtier.

Det er derfor vigtigt, at styrke ejerskabet omkring velfærden. Generelt skal velfærden skabes tættere på borgere og virksomheder, både i det daglige og i den politiske proces. Borgere og virksomheder skal inddrages mere og aktivt deltage i udviklingen af velfærden. Men det er samtidig vigtigt, at det sker med respekt for de fagprofessionelles dømmekraft.

Lokalsamfundet, civilsamfundet og frivillige kræfter kan udgøre en stærk partner for de

offentligt ansatte i skabelsen af velfærd. Der skal dog være klare spilleregler for, hvilke opgaver der kan udføres på frivillig og ulønnet basis, og hvordan det frivillige arbejde ledelsesmæssigt og personalepolitisk gribes an.

Den frivillige og ulønnede indsats må ikke erstatte de fagprofessionelle. Det er også vigtigt at klarlægge grænsen for civilsamfundets ansvar og kompetence, så det sikres, at der ikke er borgere, der er afhængige af, om der tilfældigvis er frivillige kræfter, der kan hjælpe til.

For FH er det afgørende, at frivillige indgår som et supplement til den offentlige service, og ikke i stedet for den offentlige service.

3

Velfærd skal være nær og relevant

Nærhed, relevans og kvalitet hænger nøje sammen i udviklingen af fremtidens velfærd. Borgere og virksomheder skal opleve at velfærden er tilgængelig, og at den tager højde for deres individuelle omstændigheder. Og så skal kvaliteten selvfølgelig være i orden. Det er ofte disse to hensyn, som kan komme i konflikt, da ensretning af velfærdsydelser gør det lettere at sammenligne og vurdere kvaliteten. Men hvis vi skal bringe nær og relevant velfærd til borgere og virksomheder, er der behov for nye måder at vurdere og udvikle kvaliteten i velfærden. Og så skal vores vurdering af kvalitet rumme, at det er vanskeligt at definere kvalitet bredt på tværs af den offentlige sektor, da kvalitet defineres forskelligt på hvert fagområde.

Samtidig skal vi styrke den tværgående organisering af velfærd så vi undgår siloer og i stedet sikrer tværfagligt samarbejde og sammenhæng for borgerne og virksomhederne.

Digitale værktøjer og ny teknologi kan i nogle tilfælde bruges til at skabe en øget relevans og nærhed. Omvendt kan det også øge afstanden mellem borgere og det offentlige eller mellem medarbejdere og ledere. Samtidig medfølger etiske problemstillinger omkring teknologiernes betydning for både borgere og medarbejdere. Det er vigtigt, at anvendelsen af nye teknologier og digitale værktøjer tager udgangspunkt i ansvarlighed og dataetik. Og så skal medarbejdere og ledere inddrages i udviklingen, implementeringen og brugen af nye teknologier.



4

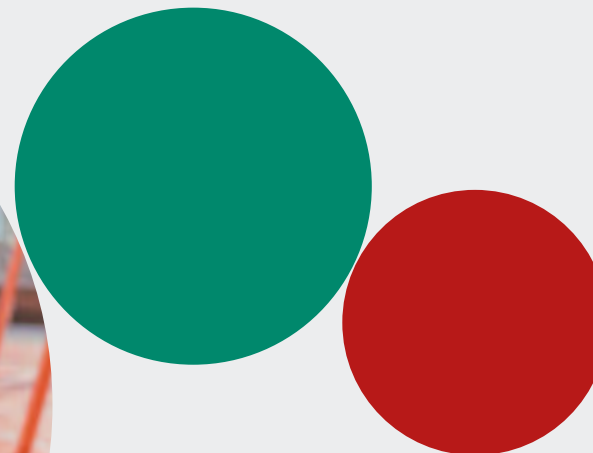
Styrket kvalitetsudvikling af velfærd

Velfærdssamfundet er under konstant udvikling. Det er nødvendigt, for vi har brug for en offentlig sektor, der udviser mod og har kapacitet til forandring. Et eksempel er de massive samfundsomvæltninger, der kom som følge af COVID-19 pandemien. Andre eksempler er omstillingen til at håndtere langsigtede udfordringer som fx klimaforandringer eller de følgevirkninger som øget automatisering og digitalisering på dele af arbejdsmarkedet kan medføre.

Den offentlige sektor skal være spydspids i innovationer og nye teknologiske løsninger. Løsninger der bidrager til bedre velfærd til borgere og virksomheder og sikrer et bedre arbejdsmiljø til medarbejdere og ledere. Ledere og medarbejdere skal inddrages i at udvikle de løsninger, som understøtter en faglig og etisk forsvarlig opgaveløsning. Det kræver en villighed til at eksperimentere, innovere og acceptere fejl på vejen mod nye og bedre løsninger.

Vi skal kort sagt gå fra kvalitetssikring gennem måltal og procesmål til kvalitetsudvikling, som sikrer læring og højere kvalitet. Det skal bl.a. ske gennem en øget tillid til faglig ledelse og øget brug af fagligt understøttende task forces. I arbejdet med at styrke kvaliteten er det relevant at samarbejde med videns- og forskningsinstitutioner, der kan være med til at sikre sammenhæng mellem kvalitetsparametre og langsigtede mål og resultater.

Et stærkt samarbejde mellem den offentlige og private sektor kan være en katalysator for øget innovation og bedre service. Det skal dog ikke være gennem udlicitering, hvor der blot fokuseres på laveste pris og laveste fællesnævner. I stedet skal der fokuseres på samarbejde og partnerskaber på tværs af den offentlige og private sektor om nye innovative kvalitetsløsninger. Det kan bl.a. sikres gennem øget leder- og medarbejderinddragelse i arbejdet, således at der bliver skabt løsninger, der er meningsfyldte for de ansatte og for borgere og virksomheder.



5

Ny økonomistyring: Kvalitetsvelfærd gennem investering og forebyggelse

En stærk økonomistyring bør fokusere på langsigtede faglige mål. Det indebærer at understøtte faglighed og innovation. Der er derfor behov for at ændre den økonomiske styring, så den i højere grad støtter ledere og medarbejdere i at planlægge langsigtet og investere i de indsatser, som på sigt kan give de mest effektive løsninger for færrest mulige penge.

Det kræver en transition fra kortsigtede økonomiske beslutninger og puljetyranni til langsigtede investeringer i forebyggelse og udvikling af velfærd, som kan give besparelser og bedre kvalitet på sigt. Eller investeringer i infrastruktur og indeklima, så der skabes gode og sunde arbejdsbetingelser til gavn for ansatte og borgere.

Det skal være tydeligt, hvordan der prioriteres økonomisk. Økonomistyringen skal bidrage til, at det åbent kan diskuteres, hvilke prioriteringer der foretages, og hvilke områder der spares på. Regnearksøvelser som grønthøsterbesparelser og effektiviseringskrav gør det vanskeligt for borgerne at gennemskue de økonomiske prioriteringer. Og det er med til at mudre det politiske ansvar for prioriteringer, da ansvaret i høj grad blot skubbes ud til ledere og medarbejdere. Men det er et ansvar som i sidste ende bør tages af de politikere, som sætter rammerne for den offentlige økonomi.

6

Den offentlige sektor skal styres gennem faglighed og medarbejderinddragelse

I styringen af den offentlige sektor er der behov for at skrue ned for registrering og kontrol og op for tillid til faglighed. Det gælder hele vejen igennem ledelses- og styringskæden. Fra medarbejderne som sidder med den direkte borgerkontakt, og op igennem alle ledelses- og myndighedslag. Erfaringerne med øget selvstyre og medarbejderinddragelse viser, at det øgede lokale ledelses- og handlerum er en hel central drivkraft for at skabe bedre velfærds løsninger.³

Et øget lokalt ledelsesrum styrker udnyttelsen af faglige ressourcer til at skabe bedre og kontekstafhængige velfærds løsninger. Et øget ledelsesrum kan fx opnås ved at sikre et rimeligt antal medarbejdere for den enkelte leder.

Ledelsens øgede autonomi medvirker også til en større motivation og et større engagement hos de

ansatte. Blandt andet fordi det giver ledelsen mulighed for i samspil med medarbejderne at udvikle og implementere lokalt tilpassede løsninger, som er meningsfulde for de udførende medarbejdere i deres daglige arbejde.

Mange steder er der gode erfaringer med, at inddragelsen foregår i SU/MED-systemet. Medarbejderinddragelsen kan dog blive udfordret af for stor afstand fra medarbejderne til den daglige ledelse i forbindelse med fx centralisering, udlicitering eller ved udflytning af arbejdspladser.

Brugen af detailorienterede styringsredskaber skal angive en retning med fokus på mening og kvalitet for de fagprofessionelles praksis og adfærd. Det er desuden vigtigt, at opfølgningen på styringen (i form af fx dokumentation) indebærer et læringspotentiale.



7

Den offentlige sektor skal drives med fokus på fagprofessionel kompetence

Fagligheden hos de offentligt ansatte skal hver dag omsættes til velfærd for borgerne. At sikre rekruttering, fastholdelse og udvikling af de rette kompetencer i den offentlige sektor er afgørende for en tillidsbåren styring. Det kræver en strategisk tilgang til opgaven. Ellers opstår situationer som mangel på sundhedspersonale, hvilket udfordrer sundhedsvæsenet og tilliden til velfærden.

Ledere i den offentlige sektor skal være kendetegnet ved faglig indsigt og stærke lederkompetencer fra lederuddannelser m.v. Fagprofessionelle ledere eller ledere med dyb faglig indsigt skal ikke erstattes af generalister eller akademikere, der ikke har forudsætninger for at bedrive faglig ledelse ude blandt medarbejderne.

Arbejdspladsen har et ansvar for at udvikle medarbejderes individuelle og kollektive kompetencer, så alle medarbejdere udvikler sig i takt med udviklingen af opgaverne. Sådan sikrer man en livslang karriere. Det gør sig bl.a. gældende i forhold til den opgaveglidning der løbende finder sted mellem faggrupper i den offentlige sektor.

Hvis medarbejdernes faglighed skal udnyttes bedst muligt i den offentlige sektor, skal opgaveløsningen ske med udgangspunkt i den faglighed, som giver den bedste opgaveløsning for borgerne og samfundsøkonomien. Eksempelvis skal rene administrative opgaver varetages af faguddannede administrative medarbejdere. Det frigør tid som fx kan blive brugt på udvikling og levering af borgernær velfærd.

Opgaverne i den offentlige sektor er mange og forskellige, og det er de kompetencer, der er behov for, også. Men brugen af de kompetencer der er til stede i den offentlige sektor bør handle om at lade medarbejderne bruge deres faglighed, så borgerne kan få mest muligt velfærd for pengene. Opgaveløsningen skal således ske med udgangspunkt i den faglighed, som giver den bedste opgaveløsning for borgerne og samfundsøkonomien. Det indebærer, at det i løsningen af nye opgaver, altid bør undersøges om opgaverne med fordel kan løses af eksisterende medarbejdere – fx ved brug af opkvalificering.

³ VIVE (2020). Redskaber til øget lokalt selvstyre i den offentlige sektor.

KAPITEL 2

Vejene fra vision til handling

Kun få centrale mål gennem hele styringskæden og større fokus på formål

Side 20

SU/MED-samarbejdet skal også være et strategisk rum til at udvikle velfærden

Side 22

Løbende udvikling af den offentlige styring

Side 24

Der skal skabes plads til faglighed og professionel dømmekraft

Side 26

Den faglige ledelse skal styrkes

Side 28

Stabil og meningsfuld økonomistyring der understøtter velfærden og en tidlig indsats

Side 30

Ansvarlig brug af teknologier og data

Side 32

Kodeks om tålmodighed og tillid i lovgivnings- og implementeringsprocessen

Side 34

Fra kvalitetssikring til kvalitetsudvikling

Side 36

Øget sammenhæng og koordineret faglighed på tværs

Side 38

En offentlig sektor med fokus på fagprofessionel kompetence

Side 40

Vejene fra vision til handling

Løbende udvikling af den offentlige styring

Ansvarlig brug af teknologier og data

Kodeks for politikere om tålmodighed og tillid i lovgivningsprocessen

Der skal skabes plads til faglighed og professionel dømmekraft

SU/MED-samarbejdet skal være et strategisk rum til at udvikle velfærden

Den faglige ledelse skal styrkes

Kun få centrale mål gennem hele styringskæden og større fokus på formål

Stabil og meningsfuld økonomistyring der understøtter velfærden og en tidlig indsats

En offentlig sektor med fokus på fagprofessionel kompetence

Fra kvalitetssikring til kvalitetsudvikling

Øget sammenhæng og koordineret faglighed

Der findes ikke et enkelt tiltag, som kan realisere visionerne for Nærhedsreformen. Desværre er der en bunke af dokumentations- og målkrav, som præger styringen af den offentlige sektor i dag. Noget som medarbejderne opfatter som et udtryk for mistillid⁴.

I arbejdet med Nærhedsreformen skal vi lære af coronakrisen. Under krisen var fokus på at løse den sundhedsmæssige krise, og så måtte styringsredskaber tilpasses eller sættes ud af spil, mens medarbejdere og lederne håndterede pandemiens udfordringer. Vi har fået bevis for den enorme omstillingsevne, som den offentlige sektor besidder, når der er fokus på få tydelige mål, uden at skulle dokumentere alle trin eller følge koncepter for arbejdet, som er presset ned over arbejdspladsen. En omstillingsevne som på kort sigt kan skabe nye samarbejdsformer, arbejdsgange og velfærd.

Det er dog vigtigt, at kerneopgaverne ikke defineres for snævert, eller uden inddragelse af de medarbejdere og ledere som har den faglige indsigt. Det samme

gælder ift. hvilke dokumentationskrav og styringsredskaber der skal tilpasses eller sættes på pause i omstillingsperioden. En fælles forståelse af kerneopgaverne og de mekanismer som står i vejen er afgørende for at skabe opbakning og en fælles retning i arbejdet. Her vil det være oplagt at inddrage SU/MED systemet for at skabe en fælles forståelse af kerneopgaverne samt tillade en lokal tilpasning af forståelsen.

Men hvis tilliden i styringen af den offentlige sektor skal styrkes, så kræver det, at der sættes ind på mange fronter og styringsniveauer. For det er kun med en bred indsats, at vi kan øge tilliden mellem offentligt ansatte og deres ledere samt politikere, og mellem kommuner, regioner og Christiansborg.

Ved at øge tilliden, mindske styringsredskaberne og sætte mødet med borgerne i centrum. Sådan realiserer vi visionerne for den offentlige sektor. Og sådan styrker vi velfærdssamfundet – nu og i fremtiden.

⁴ Undersøgelser fra FTF viser, at medarbejdere i den offentlige sektor opfatter styringsredskaber som udtryk for mistillid. <https://polsci.ku.dk/forum/arrangementer/styringsreform/ftf.styringogledelse.pdf>

Kun få centrale mål gennem hele styringskæden og større fokus på formål

Det er positivt, at politikere på alle niveauer interesserer sig for arbejdet i den offentlige sektor, og at borgere og virksomheder får velfærd af høj kvalitet. Men det er ikke positivt, når politikere skaber lovgivning, der indeholder for mange dokumentations-, målkrav og procesregler. Det mindsker medarbejderes og lederes mulighed for at udøve deres fag og faglighed.

Coronakrisen viste netop, hvad offentligt ansatte er i stand til, når der skabes plads til de faglige vurderinger og de ikke oversvømmes af styringsredskaber og mål.

HOVEDBUDSKABER

- De få centrale mål skal fokusere på faglig kvalitet, som er tæt på borgerne.
- Der skal være sammenhæng mellem de politiske mål der opstilles, og de ressourcer der stilles til rådighed i opgaveløsningen.
- Centrale mål må ikke blive til en jungle af delmål og procesregler længere nede i systemet. Det er vigtigt

at inddrage medarbejdere og ledere i udviklingen af mål og delmål.

- Regler og detaljer, der ikke kan begrundes ud fra hensyn til prioriterede indsatser som fx retssikkerhed, faglig kvalitet og patientsikkerhed skal fjernes.
- I brugen af detailstyring til at styre den offentlige sektor er det vigtigt at styringen er retningsanvisende for de fagprofessionelles praksis og adfærd. Desuden bør opfølgningen (fx dokumentationen) indebære et læringspotentiale.
- Afbureaukratiseringsindsatser skal altid være genstand for en strategisk drøftelse med repræsentanter for medarbejdere, ledere og de omfattede borgere.

Fra centralt hold skal politikerne udvise tillid til de offentligt ansatte ved kun at sætte få, men vigtige politiske mål for de forskellige områder i den offentlige sektor. Målene skal fokusere på faglig kvalitet tæt

på borgerne. Målene skal være tilpasset de enkelte fagområder, så den faglige kvalitet defineres med udgangspunkt i områdets fagligheder og tilbud. Hvordan målene indfries, bør være op til ledere og medarbejdere, som har faglig indsigt og kontakt til borgerne. Derfor bør de også inddrages i formulering af mål og delmål.

Målene skal tage højde for de ressourcer, der er til rådighed, og hvorvidt målene er realistiske når ressourcerne tages i betragtning. Det kunne fx være om der er nok kvalificerede medarbejdere til rådighed, om området er ramt af nylige sparerunder osv.

Antallet af mål stiger voldsomt, jo længere man når ned i den politiske styringskæde. I den tidligere regerings udspil fra september 2018 "Færre regler og mindre bureaukrati" indgik et eksempel, hvor fire overordnede strategiske mål for en offentlig institution blev til 95 forskellige delmål i det udførende led.

Ansaret for de mange mål og delmål i regioner og kommuner kan altså ikke bare placeres hos politikerne på Christiansborg. Også ministerier, styrelser samt politikere i regioner og kommuner skal udvise tillid nedad i systemet til, at der arbejdes strategisk med opfyldelsen af de få centrale mål, der er på et givent område.

Alle ledere i styringskæden skal have den nødvendige faglige indsigt til, at de kan sikre, at de overordnede centrale mål giver mening lokalt i mødet med borgeren – og at vi måler det rigtige. For vi ved, at mål kan opfattes som distancerende for medarbejderes kerneopgaver⁵.

De offentlige ledere har ansvaret for, at det ledelsesmæssige rum, der skabes ved en tillidsbåren Nærhedsreform, udfyldes af klar formidling og kommunikation om de vigtigste faglige mål og resultater for organisationen. Det må ikke udfyldes af et utal af delmål, procesregler og koncepttyranni, som indføres for at tilfredsstille et politisk og administrativt behov.

Afbureaukratisering med respekt for retssikkerheden

I jagten på afbureaukratisering til gavn for borgeren, er det vigtigt at være opmærksom på, hvilke eventuelle retssikkerhedsmæssige beskyttelser disse bureaukratiske byrder udgør.

Fx kan der være ganske gode grunde til at sørge for, at offentlige organisationer har strenge krav til omgangen med borgernes data, og registrering af adgangen til samme – særligt da vi har set en række dataskandaler i de seneste år⁶.

Omvendt kan der stilles spørgsmålstejn ved det retssikkerhedsmæssige udbytte, når offentligt ansatte skal gennemføre registreringer flere gange i forskellige systemer, eller registrere procesmæssige delmål og aktiviteter, som kun har til opgave at kontrollere og styre medarbejderne, frem for at støtte dem i udførelsen af deres arbejde.

Noget dokumentation og nogle registreringer og mål er nødvendige for at støtte medarbejderne i deres arbejde og sikre velfærdsniveauet. Men i arbejdet med at forenkle den offentlige styring skal der gås hårdt til de bureaukratiske byrder, der svækker borgernes velfærd. Men det skal ske uden at retssikkerheden sættes over styr.

Afbureaukratiseringsindsatser skal derfor altid drøftes med repræsentanter for medarbejdere, ledere og de borgere der er omfattet.

Det kræver, at topledelse påtager sig ansvaret for at sikre, at man lokalt fører en løbende dialog om, og afklaring af, hvad der er ledelsesopgave og -ansvar. Det indebærer en snak om, hvor der skal bruges nødvendige styringsredskaber, og hvordan styringen i givet fald skal indrettes. Dette kan give den nødvendige mening og handlerum til både ledere og medarbejdere. Målet er, at opgaven skal kunne løses effektivt og med den faglige viden og praksis som fundament.

⁵ VIVE (2020). Redskaber til øget lokalt selvstyre i den offentlige sektor.

⁶ <https://itpol.dk/dataskandaler>

SU/MED-samarbejdet skal også være et strategisk rum til at udvikle velfærden

Styringen af den offentlige sektor opfattes ofte som en proces, der flyder oppefra og ned. Politikerne beslutter en række centrale styringspolitikker, krav og mål, som så bliver konkretiseret og udvidet, jo længere ned i systemet det kommer. Det rammer lederne, der skal omsætte og formidle målene. Og til sidst rammes medarbejderne, som skal indrette arbejdet efter det.

Dette sker fx når myndigheder indfører ekstra opgaver eller yderligere krav om dokumentation og målinger. Det sker ofte, når der skal implementeres ny lovgivning for at imødekomme beslutningstageres behov for effektmåling og dokumentation.

På grund af dette tilrettelægges alt for meget styring i institutioner, styrelser og forvaltninger, uden at øvrige relevante medarbejdere og ledere med faglig indsigt inddrages. Det er et problem, da de offentligt ansatte har afgørende indsigt i problemstillinger og behov hos borgere og virksomheder, som den offentlige sektor skal adressere.

Flere studier understreger værdien af medarbejderinddragelse. Fordelen ved at inddrage medarbejdere og ledere i udviklingen af styringen er, at det kan styrke motivationen, gøre styringen meningsfuld for de offentligt ansatte og nedbryde modstanden mod de styringsredskaber, der anvendes i den offentlige sektor.

HOVEDBUDSKABER

- Medarbejdere og ledere skal inddrages i det strategiske arbejde på offentlige arbejdspladser

- SU/MED-systemets potentiale skal udnyttes og systemet skal være centralt for dialogen om udvikling og innovation
- Styringsdagsordenen skal være en central opgave for SU/MED-systemet
- SU/MED-systemet skal videreudvikles og parterne heri skal klædes på til at løfte det strategiske arbejde i samarbejdet

SU/MED-systemet er et naturligt afsæt til at sikre medarbejderinddragelsen. Undersøgelser fra FH viser, at SU/MED-systemet flere steder allerede i dag er en vigtig del af det strategiske arbejde mellem ledere og medarbejdere. Her bruges systemet til andet og mere end ledelsesorientering, drift og arbejdsforhold. Samtidig viser erfaringer, at inddragelsen af medarbejderne i SU/MED-systemet skaber en bedre implementering af nye løsninger lokalt.

Men det er ikke alle steder, der i dag arbejdes på at udvikle SU/MED-samarbejdet, så systemet i højere grad understøtter den inddragende og strategiske dagsorden. Der er stadig et stort strategisk potentiale i at sikre, at den strategiske udvikling af kerneopgaverne indgår i samarbejdssystemet, der skal nyttiggøres i forhold til indretning af styring, udvikling og innovation på arbejdspladsen.

Ledelse og tillidsrepræsentanter skal kompetenceudvikles og klædes på til at sikre, at det strategiske arbejde forankres i SU/MED-organisationen, og at det faglige bidrag til lederne og det politiske niveau sikres gennem systemet.



⁷ VIVE (2020). Redskaber til øget lokalt selvstyre i den offentlige sektor.

⁸ VIVE (2020). Redskaber til øget lokalt selvstyre i den offentlige sektor.

Løbende udvikling af den offentlige styring

Styringen af den offentlige sektor er ikke en statisk størrelse. De talrige reformer over de seneste årtier viser tydeligt, at alt fra politiske eller økonomiske forandringer, teknologiske og demografisk udvikling i samfundet m.v. kan skabe et behov for forandring af den offentlige styring. Men forandringen af den offentlige sektor skal ikke ske vilkårligt og som et politisk skuestykke. Den bør forankres i et nationalt partnerskab som fx det nye "Forum for udvikling af velfærd" som regeringen, KL og Danske Regioner er blevet enige om at nedsætte i forbindelse med indgåelsen af økonomiaftalerne for 2021.⁹ Det er dog essentielt, at fagbevægelsen er repræsenteret i dette forum på lige fod med de andre parter.

HOVEDBUDSKABER

- Der er behov for en løbende udvikling af den offentlige styring og afvejning af styringens indbyggede dilemmaer som fx balancen mellem tillid og kontrol
- Der skal løbende gennemføres eftersyn af den offentlige styring som kan fjerne unødigt styring, afdække styringsfejl og forbedringspotentialer men også fremhæve de gode styringseksempler
- Der bør være løbende drøftelser om brede temaer om styring af den offentlige sektor i det nye forum for udvikling af velfærd, hvor fagbevægelsen bør være repræsenteret

- Arbejdet i Forum for udvikling af velfærd skal inspirere en række lokale temabaserede diskussioner i SU/MED systemet om konkret udvikling af styringsinitiativer og redskaber

Vi skal skabe kontinuitet i den offentlige styring ved at udvikle og forbedre den. Det skal ske ved gennemføre eftersyn af styringen, hvor der identificeres uhensigtsmæssigheder og unødige styringsredskaber samt forbedringspotentialer. Eftersynene skal gennemføres løbende for at sikre rettidig omhu.

Den konstante udvikling af den offentlige sektor kræver en fokuseret og stabil indsats. Det indebærer, at de centrale parter er enige om retningen og fælles om at bidrage og følge op på udviklingen i staten, regioner og kommuner. Derfor bør regeringen, Danske Regioner og KL sørge for, at repræsentanter for de faglige organisationer får en plads i Forum for udvik-

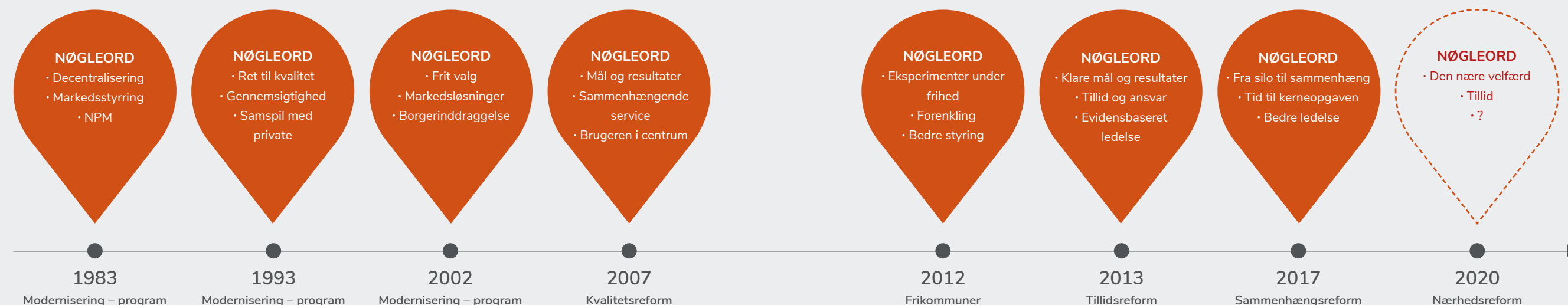
ling af velfærd. Derved kan vi i fællesskab tematisere, understøtte og fastholde indsatsen med at udvikle den offentlige sektor og den måde, den styres på. Arbejdet bør desuden inddrage og bruge anbefalinger og analyser fra eksperter i offentlig styring og ledelse. En oplagt opgave for dette forum er et løbende eftersyn af den offentlige styring.

Der er også brug for, at man lokalt får tid og politisk ro til at finde holdbare løsninger, der skaber effekt for borgerne og et godt arbejdsmiljø for ledere og medarbejdere. Derfor skal arbejdet i Forum for udvikling af velfærd inspirere en række lokale temabaserede diskussioner i SU/MED-systemet om konkret udvikling af styringsinitiativer og -redskaber.

Det kunne være oplagt at starte på udvalgte områder, hvor der er et særligt behov som fx sundhedsområdet i forbindelse med implementeringen af en sundhedsreform.

⁹ Aftalerne om kommunernes/Regioners økonomi for 2021.

Figur 1 - Oversigt over reformer af den offentlige styring siden 1980



Der skal skabes plads til faglighed og professionel dømmekraft

Medarbejdere og lederes faglighed er nøglen til kvalitet i velfærden. Det er gennem den professionelle dømmekraft, at medarbejdere og ledere med viden og erfaring bruger deres refleksionsevne til at afgøre, hvordan en situation eller en opgave bedst løses. Coronakrisen er et godt eksempel herpå. Men også bredere set viser erfaringer, at velfærden forbedres, hvor der lokalt er øget autonomi og ledere og medarbejdere har mulighed for at bruge deres viden og lokale indsigt i deres arbejde.¹⁰

Den faglige vurdering af borgernes behov betyder, at der kan igangsættes forløb og indsatser som skaber størst mulig værdi. Som fx når social- og sundhedsassistenten får mulighed for at vurdere, sammen med borgeren, om der er særlige behov, som er vigtigere end de opgaver der står på dagens skema. Eller når skattemedarbejderen vurderer, at en borger eller virksomhed har behov for en særlig vejledningsindsats

eller intervention for at undgå økonomiske vanskeligheder. Eller når renovationsmedarbejderen vurderer, at der er behov for en særlig indsats i dele af deres dækningsområde, mens andre dele kan vente. I dag er der for mange eksempler på, at medarbejdere er nødt til at udføre deres arbejde på en måde, som ikke udnytter deres kompetencer optimalt, men som blot lever op til proces- eller styringsmæssige krav. Det går ud over både medarbejdere og borgere.

Der findes også for mange eksempler på, at ledere arbejder i for snævre rammer og med svære vilkår for faglig ledelse. Det kan enten være, at lederne begrænses af et for stort ledelsesspænd¹¹, et mismatch mellem krav og ressourcer, eller at ledernes tid bruges på dokumentation og administration, der ikke skaber velfærd gennem faglig ledelse. Der er behov for at give lederne bedre mulighed for at udnytte deres stærke faglighed og bedrive reel faglig ledelse.

HOVEDBUDSKABER

- Fagligheden skal prioriteres, og vi skal turde vise tillid til medarbejdere og ledere.
- Brugen af detailorienterede styringsredskaber skal reduceres, og de der anvendes, skal være meningsfulde for medarbejdere og ledere i udførelsen af deres arbejde.
- Medarbejdere skal inddrages i tilrettelæggelsen af deres arbejde. Både af deres nærmeste ledere men også gennem SU/MED-systemet.
- Der skal skabes tid og ressourcer til, at lederne kan styrke fagligheden og have fokus på evaluering og udvikling.

Styringen af den offentlige sektor bør tage udgangspunkt i, at medarbejdere og ledere i den offentlige sektor ønsker at gøre en forskel og levere et godt stykke arbejde. Det kræver et opgør med antagelsen om, at offentligt ansatte skal styres stramt og kontrolleres, hvis det skal sikres, at borgerne får den velfærd de har brug for.

Presset på fagligheden kan komme fra flere sider. Men det drejer sig særligt om følgende specifikke styringsmæssige krav til opgaveløsningen fra ledere og politisk hold eller manglende ressourcer til opgaveløsningen.

I arbejdet med at reformere styringen og ledelsen af den offentlige sektor er det særligt de styringsmæssige krav til opgaveløsningen og ledernes mulighed for at udøve faglig ledelse, der er relevante.

Når de styringsmæssige krav til opgaveløsningen bliver for detaljerede, så risikerer de at erstatte medarbejdernes faglighed med et simpelt fokus på at leve op til kravene. Hvis dette skal undgås kræver det bl.a., at der dæmmes op for brugen af detailorienterede styringsredskaber. Det handler ikke om at fjerne al styring som går tæt på medarbejderne, da der er naturligvis områder, hvor der er behov for at styre opgaveudførelsen nøje. Men her er det vigtigt, at styringen er meningsfuld for medarbejderne i udførelsen af arbejdet.

En måde at sikre, at styringen er meningsfuld er at inddrage medarbejderne i tilrettelæggelsen af deres arbejde. Det gælder også brugen af styringsredskaber og krav til opgaveløsningen. Denne inddragelse kan ske i det daglige gennem den nærmeste leder, men også gennem SU/MED-systemet.

¹⁰ VIVE (2020). Redskaber til øget lokalt selvstyre i den offentlige sektor.

¹¹ Ledelseskommisionen: 22 centrale fund, 2017, s. 22-24.

Den faglige ledelse skal styrkes

Første skridt i reformarbejdet er at genskabe tillid og give slip på den stramme styring. Næste skridt udføres af de offentlige ledere og medarbejdere, der skal udfylde det udvidede faglige og ledelsesmæssige rum, som reformen skaber.

De offentlige ledere oversætter politiske mål til meningsgivende mål for organisationen, koordinerer indsatser, prioriterer og skaber retning for medarbejderne og resultater for borgerne. Det er en evne, vi skal være bedre til at bruge og give plads til. Særligt er der væsentlige gevinster at hente for den offentlige velfærd, hvis den faglige ledelse prioriteres, viser fx Ledelseskommisssions arbejde.¹² Derfor skal den faglige ledelse styrkes og der skal skabes vilkår, der muliggør den.

HOVEDBUDSKABER

- Ledelsesspændet skal tilpasses, og der skal vælges strukturer, hvor de faglige ledere kan udføre faglig ledelse tæt på medarbejderne.
- Der skal sikres bedre sammenhæng og faglig indsigt på alle niveauer i ledelseskæden.
- Ledere i hele ledelseskæden skal have faglig indsigt i opgaveløsningen og interessere sig for mødet mellem borger og medarbejder. Særligt topchefer og ledere af ledere skal sikre dialog om fagligheden, de driftsnære resultater og mødet med borgeren.

Indsatsen kræver, at faglig indsigt og vigtigheden heraf gennemsyrrer hele den offentlige sektors organisering. Mange offentlige ledere besidder faglig dyb indsigt. Den kommer af ansvaret for at lede fagligheden og udvikle opgaveløsningen. Vi skal sikre, at alle ledere i hele styringskæden fra politikere over direktører, chefer og til faglige ledere besidder faglig indsigt og forståelse for fagligheden i mødet mellem borger og medarbejder. Studier viser, at det lokale ledelsesrum og fagligheden er en forudsætning for, at styringsredskaber får en positiv virkning lokalt.¹³

Mange steder er lederne direkte ledere for alt for mange medarbejdere. Det vanskeliggør ledelsesopgaven¹⁴, når man som leder ikke kan være i tæt kontakt med sine medarbejdere. Hvor ledelsesspændet er for stort, skal der indsættes flere ledere, eller på anden vis kigges på organiseringen, så der vælges strukturer, hvor de faglige ledere er tæt på medarbejderne.

Der skal sikres bedre faglig sammenhæng i ledelseskæden, fra chef-/direktørniveau til medarbejdere i yderste led. Chefer og direktører skal på samme måde som frontlinjelederne sikre en løbende dialog om driftsnære resultater for borgerne. Og de skal lede med udgangspunkt i mødet med borgeren og fagligheden på deres område. Faglig indsigt er en forudsætning for at sætte klare mål og give handlerum og tillid til organisationens ledere gennem hele ledelseskæden. Kan lederne ikke vurdere fagligt ned gennem ledelseskæden, kan de ikke vide, hvilke dokumentationskrav, procesregler m.v., der skal leveres opad.



De faglige ledere tættest på medarbejderne skal have dyb indgående faglig indsigt, så de kan formidle faglige mål, vælge faglige løsninger, anvende faglige resultater til udvikling, prioritere ressourcer og udøve faglig ledelse tæt på medarbejderne. Det betyder ikke nødvendigvis, at ledere skal være af samme profession, som dem, de leder. Men det at forstå og have indgående kendskab til medarbejdernes faglighed er en forudsætning for at kunne udøve faglig ledelse.

Der skal mere fokus på faglige resultater gennem hele ledelseskæden. I hele kæden bør der være dialog omkring det faglige arbejde og resultaterne og samspillet med de målsætninger som politikere, direktører og

chefer udstikker. Styringen i ledelseskæden skal tage udgangspunkt i en dialogpræget proces, hvor der fra toppen af styringskæden og ned ønskes få centrale mål fra politikere til direktører, chefer, ledere af ledere og faglige ledere, og hvor man samtidig inddrager faglige synspunkter om realismen i ønskerne fra mødet mellem borger og medarbejder.

Der er i høj grad tale om et behov for en kulturændring i den offentlige sektor. Stram styring og politisk samt faglig mistillid skal erstattes af tillid til ledelse og fokus på faglig indsigt.

¹² Ledelseskommisssions rapport, 2018, s. 12-17

¹³ VIVE (2020). Redskaber til øget lokalt selvstyre i den offentlige sektor.

¹⁴ Ledelseskommisssions rapport, 2018, s. 53

Stabil og meningsfuld økonomistyring der understøtter velfærden og en tidlig indsats

Vores unikke samfundsmodel hviler på kompetent økonomistyring, der organiserer velfærden. De økonomiske rammer og styringen af dem, er et vigtigt redskab, som påvirker ledere og medarbejdere på alle niveauer.

En stærk økonomistyring bør have fokus på at understøtte langsigtede faglige mål og innovation. Der er derfor behov for at ændre den økonomiske styring. Vi skal i højere grad støtte ledere og medarbejdere i at planlægge langsigtet og investere i de indsatser, som på sigt giver de mest effektive løsninger.

HOVEDBUDSKABER

- Økonomistyringen skal baseres på langsigtede faglige mål, således at der skabes en meningsfuld økonomistyring, som understøtter velfærden.
- Økonomistyringen skal gøre det lettere at fokusere på investering i forebyggelse og tidlige indsatser.
- Flerårige budgetter og tilpasning af sanktionsregler skal give mere fleksibilitet.

- Der skal være færre puljer, og generelt skal anvendelsen af puljer primært være med et udviklingsfokus over flere år.
- I de tilfælde, hvor der anvendes detailstyring i det offentlige skal det være en åben proces. Det skal være klart, hvad der måles på, samt hvilke utilsigtede konsekvenser de udvalgte mål kan have. Hvis disse konsekvenser ikke harmonerer med de centrale mål om at sikre kvaliteten, så bør de ikke anvendes.

Der er behov for at gå fra kortsigtede økonomiske beslutninger til langsigtede investeringer i forebyggelse og udvikling af velfærd. Fx i investeringer i forebyggende sociale indsatser, som kan give besparelser og bedre kvalitet på sigt. Og det handler bl.a. om at ændre, hvad vi måler indsatser på, og hvordan vi finansierer dem.

På tværs af både kommuner og regioner (men også i staten) ses en udbredt brug af resultatstyring. At styre den offentlige sektor efter de resultater den leverer er ikke i sig selv en dårlig ting. Tværtimod viser undersøgelser af brugen af resultatbaseret styring i

det offentlige, at det virker. Men det er bare ikke altid efter hensigten. Det skyldes bl.a., at intentionen med de mål som styringen skal indfri, kan fortabe sig i målingsiver og tjeklisteadfærd, og den målfiksering kan gå ud over de mest udsatte borgere. Resultatmål kan gøre det attraktivt at "skumme fløden" ved at fokusere på de borgere, der kan flyttes med relativt få midler for at leve op til kvantitative mål, mens de mest udsatte bliver underprioriteret.¹⁵ Der bør derfor anvendes bredere mål, som tillader medarbejdere og ledere at træffe beslutninger ud fra fagligheden i stedet for kortsigtede budgethensyn.

I sin nuværende form er den økonomiske styring af den offentlige sektor desuden unødigt stram. Det kan føre til u hensigtsmæssige processer eller restriktioner, der hæmmer den fleksible, fagligt kvalitative og gode opgaveløsning inden for de økonomiske rammer.

Økonomistyringen kan dermed stå i vejen for de kommuner, som gerne vil planlægge langsigtet og investere i indsatser, som på sigt kan give de mest effektive løsninger. Bl.a. pga. de begrænsninger, der ligger i budgetloven i form af årlige udgiftslofter og sanktionssystemet, som fremmer et kortsigtet økonomisk fokus og hæmmer langsigtet planlægning i kommuner og regioner.

Der bør derfor indføres flerårige budgetter med mulighed for overførsel af forbrug mellem årene inden for budgetlovens fireårige udgiftsramme. FH ønsker desuden at tilpasse sanktionssystemet, så aftaleoverholdelse i økonomiaftalerne med kommuner og regioner sker inden for samme fireårige periode.

Det skal være tydeligt, hvordan der prioriteres økonomisk og økonomistyringen skal bidrage til åbenhed om, hvilke prioriteringer der foretages, og hvilke områder der spares på. Regnearksovelser som grønthøsterbesparelser og effektiviseringskrav gør det vanskeligt at gennemskue de økonomiske priorite-

ringer og det er med til at mudre det politiske ansvar for prioriteringerne. Ansvar et må i sidste ende tages af de politikere, som sætter rammerne for den offentlige økonomi.

Færre – og primært udviklingsorienterede puljer

Den omfattende brug af puljer gør det svært at sikre en indsatsmæssig/politisk kontinuitet for borgeren. Hertil kommer, at de mange administrative krav, der er til puljerne betyder, at fagprofessionelle ledere bruger mange ressourcer på ansøgninger og administration uden nødvendigvis at få andel i puljerne. Det tager tid og fjerner fokus fra driften og den langsigtede udvikling af institutionens opgaveløsning.

Mængden af puljer bør begrænses til udviklingspuljer. Puljefinansieringer, der er for små og/eller indebærer for meget administration, skal begrænses. I det omfang de bruges, skal der være en klar sammenhæng mellem formål og aktivitet.

I oktober 2018 indgik den daværende regering og alle Folketingets partier en aftale om et opgør med "puljetyranniet". Heri indgik bl.a. en enighed om, at der skal bruges færre ressourcer på bureaukrati og administration af puljer. I 2022 sigtes der mod, at antallet af puljer halveres. Herudover indførtes en minimumsgrænse på 10 mio. kr. for nye puljer målrettet kommuner og regioner inden for de store velfærdsområder.

Der er altså enighed om, at der skal anvendes færre og større ansøgningspuljer. Antallet af puljer opgøres kvartalsvis i et "puljeregnskab". Imidlertid har der siden aftalen ikke været udgivet puljeregnskaber. Og puljetyranniet lever i bedste velgående. Den nuværende regering og Folketingets partier skal følge op på deres aftale og efterleve de principper, der i 2018 blev opstillet for brugen af puljer.

¹⁵ KORA (nu VIVE) Review af resultatbaseret styring - Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet. 2016.

Ansvarlig brug af teknologier og data

Den offentlige sektor påvirkes allerede af den teknologiske udvikling, som spænder på tværs af fagområder. Der eksperimenteres bredt med teknologier som fx fysiske robotter, automatiseret sagsbehandling, prædiktive algoritmer på socialområdet og kunstig intelligens på sundhedsområdet.

Med teknologibølgen følger en række udfordringer for arbejdet i den offentlige sektor. Det gælder fx hånd-

teringen af de etiske dilemmaer, der opstår i overvågningen af borgere og medarbejdere. Et andet eksempel er de uigennemskuelige styringsmekanismer, der kan opstå når processer og arbejdsgange digitaliseres og automatiseres. Risikoen er, at der skabes en øget distance mellem borgerne, beslutningstagerne og de offentligt ansatte.



HOVEDBUDSKABER

- Ledere og medarbejdere med faglig indsigt skal inddrages i udviklingen og implementeringen af nye teknologier, og skal rustes til at håndtere komplekse etiske dilemmaer, nye arbejdsgange gennem digitale og teknologiske forandringsprocesser.
- Der skal ikke kapitaliseres på evt. rationaliserings- og effektiviseringsgevinster ved indførelse af nye løsninger og teknologi, før de faktisk har vist sig lokalt. Gevinster skal kunne bruges i organisationen til udvikling. Hvor digitaliseringen medfører bortfald af opgaver, skal de berørte medarbejdere via efter- og videreuddannelse gives mulighed for at overtage andre opgaver og funktioner i organisationen.
- De offentlige ledere og medarbejdere skal klædes på til at håndtere forandringsudfordringer i forbindelse med ny teknologi og digitalisering. Det kræver løbende opfølgning og støtte ifm. digitalisering, mulighed for at tilpasse digitale initiativer til den lokale kontekst, samt løbende uddannelse og kompetenceudvikling.
- Der skal udvikles et kodeks for det offentliges tilgang til teknologi, som sætter rammerne for udvikling, implementering og brug af teknologi. Bl.a. skal politikere i indførelsen af ny teknologi tage stilling til teknologiernes betydning for borgernes retssikkerhed og ledere og medarbejders arbejdsmiljø.

Den teknologiske udvikling rummer et stort potentiale for den offentlige sektor og vores velfærd. Den kan øge effektiviteten og medvirke til at forbedre servicen til borgere og virksomheder. Den kan styrke ledere og medarbejderne gennem nye værktøjer og bedre arbejdsgange. Ny teknologi og digitalisering er ikke et mål i sig selv, men et middel til at udvikle og styrke velfærden. Derfor arbejder FH for en moderne offentlig sektor, der anvender ny teknologi, hvor det kan forbedre service og arbejdsmiljø og som holder medarbejdere og ledere opdateret med kompetencer,

der gør, at de kan betjene nye løsninger og samtidig være med til at forbedre og innovere dem.

Ny teknologi vil dog skabe forandringsudfordringer. Det gælder både i forhold til jobindhold og samarbejdsrelationer. De offentlige ledere og medarbejdere skal klædes på til at håndtere forandringerne. Derfor skal vi sikre løbende følge op og støtte ifm. digitalisering. Vi skal give mulighed for at tilpasse digitale initiativer til den lokale kontekst. Ledere og medarbejdere skal løbende uddannes og tilbydes kompetenceudvikling. Hvor digitaliseringen påvirker arbejdsopgaver i en sådan grad, at de bortfalder, skal de berørte medarbejdere efter- og videreuddannes, så de får mulighed for at overtage andre opgaver og nye funktioner i organisationen.

Det er afgørende, at der ikke kapitaliseres evt. rationaliserings- og effektiviseringsgevinster ved indførelse af nye digitale løsninger, før de faktisk har vist sig lokalt. Et godt eksempel på konsekvenserne af sådanne en fejl, er besparelserne i SKAT igennem 00'erne og starten af 10'erne med kaos til følge. Herudover er det vigtigt, at det tydeligt fremgår, at eventuelle gevinster ved digitaliseringen kan anvendes i organisationen/enheden til efterfølgende udvikling.

At skabe en større grad af tillid til den offentlige sektors brug af nye teknologier handler om at have en række værdier, beskyttelsesmekanismer og en åbenhed. Tilsammen skal de gennemsyre tilgangen til udviklingen, implementeringen og styringen af nye teknologier i den offentlige sektor.

Centralt i denne tilgang til teknologier bør være et fokus på retssikkerhed for både borgere og medarbejdere. Desuden bør man have øje for fastholdelsen af det faglige skøn, når medarbejdere og ledere bliver pressede af digitale systemer, som tilbyder beslutningsstøtte eller automatiserede arbejdsgange. Forsøg med disse teknologier skal derfor følges tæt af medarbejdere og ledere med fagligt ansvar og indsigt.

Kodeks om tålmodighed og tillid i lovgivnings- og implementeringsprocessen

Coronakrisen viste, at den offentlige sektor kan omstille sig hurtigt. Men en hurtig omstilling af den art skal ikke være standarden for indførelse af ny lovgivning. Det bør være et værktøj til at håndtere ekstraordinære situationer og kriser.

Alt for ofte bliver lovgivning hastet igennem uden, at styrelser, myndigheder og organisationer/institutioner får nok tid til at implementere lovgivningen efterfølgende. Det går i sidste ende ud over de borgere og virksomheder, der er omfattet af lovgivningen, og de ledere og medarbejdere, der skal indgå i implementeringen og udføre arbejdet. En forhastet lovgivnings- og implementeringsproces kan herudover medføre en risiko for, at borgere og medarbejderes retssikkerhed ikke prioriteres.

HOVEDBUDSKABER

- Behov for at politikere følger et kodeks i lovgivningsarbejdet.
- Mere tid til udvikling og implementering af lovgivning.
- Behov for fælles faglige standarder for kvalitet og tolkning af ny lovgivning.

Fra politisk hold bør der afsættes mere tid til implementering af lovgivning – særligt inden for komplekse områder, hvor der må forventes en del koordinering på tværs af lovgivning og offentlige eller private organisationer.

Konkret må lovgivning ikke kræves implementeret, før vejledninger og bekendtgørelser er færdige. Der er set talrige eksempler på, at ny lovgivning træder i kraft, uden at det er klart, hvordan der styres efter lovgivningen, eller hvordan den påvirker arbejdsgangene for de offentligt ansatte.

Udviklingen og implementeringen af lovgivning skal tage udgangspunkt i inddragelsen af medarbejdere og ledere med faglig indsigt. Og der må ikke kræves implementering af indgribende kontrolmekanismer, registreringsopgaver eller procesregler, før de relevante offentligt ansatte er taget med på råd.

Men også udviklingen af fælles faglige standarder for kvalitet og tolkning af ny lovgivning bør være en del af implementeringsprocessen. Det kræver bl.a. en løbende dialog mellem kommuner, regioner og stat, hvor man i fællesskab stræber efter kvalitetsmæssige mål. Et element i sådan et arbejde kunne være, at lovgivningen rulles ud på enkelte områder, kommuner eller regioner og evalueres, inden det bredes ud.

At øge tålmodigheden i implementeringsfasen kan dog næppe reduceres til simple ændringer i lovgivnings- eller forvaltningspraksis. Det kræver en ændring af den politiske kultur. Der skal gøres op med behovet for at markere sig politisk ved at vise handlekraft. Det går ud over ledere, medarbejdere og borgere, når lovgivning derfor hastes igennem.

Forslag til kodeks for nationale, regionale og lokale politikere:

1. I forbindelse med enkeltsager vil vi undersøge, om sagerne kan håndteres af ansvarlige institutioner, ledere og medarbejdere i den offentlige sektor før vi reagerer med politiske forslag.
2. Vi vil kun gennemføre høringer med meget korte tidsfrister når der er tale om ekstraordinære omstændigheder.
3. Vi vil udvikle hørings- og inddragelseskoncepter, som giver feedback, som er mere relevant og af en højere kvalitet i lovgivningsarbejdet.
4. Vi vil rådføre os med medarbejdere og ledere med faglig indsigt, før vi indfører nye kontrolmekanismer, registreringsopgaver eller procesregler.
5. Vi vil sørge for, at ny lovgivning eller reformer først træder i kraft, når de relevante vejledninger, bekendtgørelser samt IT-systemer er udrullede.



Fra kvalitetssikring til kvalitetsudvikling

Tilsyn af velfærdsinstitutionerne handler for ofte om at finde fejl og for sjældent om at udvikle en organisation og tilgang, som sikrer høj kvalitet for borgeren i samarbejde med medarbejdere og ledere.

Der sker fejl i den offentlige sektor - som alle andre steder. Fejlene skal findes, og der skal placeres et ansvar. Men det er kun den ene side af mønten. For hvis vi har en offentlig sektor, hvor der lægges uforholdsmæssigt meget vægt på blot at undgå fejl, så får vi ikke organisationer, hvor fagligheden og velfærden står i centrum. Den slags kræver udvikling og tillid. Spørgsmålet er, hvordan vi kommer fra passiv kvalitetssikring til aktiv kvalitetsudvikling?

HOVEDBUDSKABER

- Brug af dialogbaserede tilsynsredskaber som fokuserer på udvikling af kvaliteten i velfærdsinstitutionerne frem for fejl og mangler.
- Øget brug af "tilsynstrapper"/skalerende tilsyn som viser tillid til de offentlige organisationer.
- Flere udviklingsorienterede "task forces" skal udvikle kvaliteten og hjælpe med implementering af reformer og ny lovgivning.

En vigtig indsats er udviklingen af nye redskaber, som fokuserer på kvalitet og udvikling frem for fejlfinding og rigid målopfyldelse. Disse redskaber skal erstatte det betydelige kontrolapparat, som i dag sørger for, at offentlige organisationer leverer på mål og krav, der ikke relaterer sig direkte til opgaven. Nordiske erfaringer viser, at dybdebående tilsynsbesøg med fokus på faglig dialog, opfølgning og refleksion styrker opgaveløsningen hos offentlige institutioner.¹⁶

Redskaberne skal være fleksible. Og de skal give organisationerne mere frihed, men samtidig holde dem ansvarlige for deres dispositioner og organisering af levering af velfærd.

Frihed under ansvar

Én tilgang som i højere grad kan anvendes er en "trappemodel". Her intensiveres krav og tilsyn trin for trin, hvis institutionen har udfordringer med at levere en høj kvalitet.

På den ene ende af skalaen gives den største grad af frihed til de organisationer, som har en organisering, der sikrer og udvikler kvalitet i opgaveløsningen. Hos disse organisationer kan der løbende nedjusteres på de kontrolmæssige krav og målinger, som de styres efter i dag. De kan også bruges som best practice for andre offentlige organisationer.

Omvendt skal organisationer som i højere grad har brug for hjælp til at sørge for, at kvaliteten i opgaveløsningen er tilstrækkelig høj, tilbydes (eller pålægges) en stigende grad af udviklende tilsyn og støtte. De skal derimod ikke blot oversvømmes af krav om flere målinger og dokumentationsopgaver. I stedet er der brug for håndholdt opfølgning, hjælp og støtte til at komme videre og forbedre kvaliteten.

Task force modeller bør bruges oftere

Et konkret værktøj som bør spille en større rolle i den offentlige sektor er brugen af task forces med fagligt understøttende enheder. Disse task forces kan være med til at give de offentlige styrelser en direkte adgang til faglige miljøer i regioner, kommuner og staten. Det kan være med til at udvikle kvaliteten samt forbedre implementeringen af ny lovgivning. Dette kan desuden give styrelserne bedre indsigt i de udfordringer, der opstår i mødet mellem borgere og den offentlige sektor og være med til at udvikle styrelsernes rolle i den offentlige sektor.

Task forces kan bl.a. anvendes til følgende:

- Kan give sparring, ekspertrådgivning og hjælp til faglig udvikling i kommuner og regioner som efter-spørger det.
- Kan hjælpe med implementeringen af reformer, ny lovgivning eller nye systemer.

Vi skal mindske kontrollen og dokumentationskrav og fjerne nulfejlskulturen og procesmål hos de organisationer, der har bevist, at de leverer velfærd af høj kvalitet. Sådan skaber man plads og ressourcer til enheder, som kan have en positiv effekt på kvaliteten af det arbejde, der udføres, og den service, der leveres i offentlige organisationer.

En sådan task force findes bl.a. på området for udsatte børn og unge. Den er etableret i samarbejde mellem Ankestyrelsen og Socialstyrelsen. Task forcen tilbyder hjælp til kommuner, der frivilligt ønsker at styrke kvaliteten i deres sagsbehandling gennem kompetenceudvikling, sparring og viden. Men mange andre områder kunne gøre brug af samme model.

¹⁶ VIVE (2020). Redskaber til øget lokalt selvstyre i den offentlige sektor.



Øget sammenhæng og koordineret faglighed på tværs

Borgere skal ikke opleve, at deres møde med den offentlige sektor sker i isolerede siloer. De skal opleve sammenhæng i deres forløb og at der trækkes i samme retning fra de involverede offentlige myndigheder. De skal mødes af medarbejdere og offentlige instanser, som hjælper med deres individuelle og konkrete udfordringer og samtidig koordinerer de forskellige indsatser, som borgernes individuelle behov kræver.

En del af problemet er, at en mere helhedsorienteret tilgang til lovgivningen udfordres af de silodannelser,

der præger det ministerielle niveau. Silodannelserne forplanter sig ned gennem styrelser, regioner og kommuner. Det kan føre til lovgivning, som ikke harmonerer med praksis, eller som skaber komplekse lov- og regelhierarkier, som kan være vanskelig for ledere og medarbejdere at navigere i.

Coronakrisen viste tydeligt, hvor effektiv den offentlige sektor kan koordinere på tværs, når de mange lag af styringen, som skaber siloer, bliver sat ud af spil.

HOVEDBUDSKABER

- Der skal være tid til den tværgående organisering af velfærd, så borgerne oplever en helhedsorienteret indsats fra den offentlige sektor.
- Ansvar for den kvalitet der leveres til borgerne, skal række ud over de enkelte faglige siloer.
- Økonomistyring skal gøre det lettere at håndtere tværgående indsatser. Især når der samarbejdes på tværs af regioner og kommuner.
- Medarbejdere og ledere skal have beslutningskompetence til at igangsætte tværgående indsatser.
- Princippet om helhedsorienteret lovgivning skal udbredes og dække flere borgere og fagområder.

Der er derfor behov for at koordinere velfærden bedre fra centralt hold. Det kunne fx ske gennem etableringen af et tværministerielt velfærdskoordinerende udvalg. Udvalget skal have ansvar for at sikre koordinering og sammenhæng i lovgivningsprocessen og i implementeringen af politiske tiltag på fx social-, beskæftigelses- og sundhedsområdet.

Den centrale koordinering skal i sidste ende føre til, at det i mødet med borgeren er muligt for ledere og medarbejdere at koordinere indsatser og sikre et godt tværfagligt samarbejde. Både mellem professioner internt på den konkrete arbejdsplads og på tværs af offentlige instanser.

Det faglige handlerum, der skal skabes ved en bedre central koordinering, skal udfyldes af ledere og medarbejdere. Der skal arbejdes videre med erfaringerne fra coronakrisen, hvor der på tværs af organisering og siloer blev koordineret effektivt ved fraværet af begrænsende styring. Samtidig bør ledere og medarbejdere i højere grad anvende tværgående arbejdsfællesskaber eller lignende grupper, hvor alle parter er afhængige af hinanden for at lykkes med den fælles opgave, og hvor alle tager medansvar indenfor handlerummet.

Derudover skal der arbejdes videre med helhedsorienteret lovgivning, som blev igangsat af den tidligere regering. Dette arbejde har indtil videre haft et betydeligt fokus på borgere med et beskæftigelsesperspektiv. Men målgruppen bør ikke begrænses ved at afskære dem, der ikke umiddelbart har et beskæftigelsesperspektiv, da de netop vil have behov for at der kan arbejdes mere helhedsorienteret med dem. Der er også behov for at udbrede princippet om helhedsorienteret lovgivning til andre fagområder, som fx sundhedsvæsenet eller psykiatrien, som ofte har et overlap med andre fagområder som fylder i borgernes liv.

En offentlig sektor med fokus på fagprofessionel kompetence

Fagligheden hos de offentligt ansatte skal hver dag omsættes til velfærd. At sikre rekruttering, fastholdelse og udvikling af de offentligt ansattes kompetencer er en afgørende komponent i en tillidsbaseret styring. Det forudsætter en strategisk tilgang til opgaven. Det gør sig ikke mindst gældende i forhold til den opgaveglidning, der løbende finder sted mellem faggrupper i den offentlige sektor.

HOVEDBUDSKABER

- Det faglige samspil i den offentlige sektor skal baseres på, at opgaver løses af de medarbejdere, som har de mest relevante kvalifikationer og erfaringer og hvis faglighed giver den bedste opgaveløsning. Ikke mindst i sundhedsvæsenet bør LEON-principet anvendes.

- Administrativt personale kan frigøre tid til, at andre fagprofessionelle kan løse deres kerneopgaver såsom sundhed, pleje, forskning, uddannelse og akademisk arbejde. Det gælder både den løbende personalemæssige udvikling og arbejdsdeling i den offentlige sektor – men også når digitalisering, effektiviseringer mv. overdrager administrative opgaver til andre medarbejdergrupper. Disse administrative opgaver tager tid fra disse gruppers kerneopgaver.

- Ledere og medarbejdere skal løbende videre- og efteruddannes, da det er nødvendigt for at udvikle organisationen og håndtere nye opgaver.
- Fordelingen og justeringen af opgavetyper ift. kompetencer bør ske i dialog med medarbejderrepræsentanter i det eksisterende SU/MED-system.



- Arbejdspladsen har et ansvar for at udvikle medarbejders individuelle og kollektive kompetencer, så alle medarbejdere udvikler sig i takt med udviklingen af opgaverne og har grundlaget for en livslang karriere. I løsningen af nye opgaver, bør det altid undersøges om opgaverne med fordel kan løses af eksisterende medarbejdere – fx ved brug af opkvalificering.

Antallet af højtuddannede akademikere i kommunerne steg med 6.300 personer fra 2010-2017, mens antallet af ansatte generelt er faldet med 35.000 i samme periode. Det er et symptom på en uhensigtsmæssig udvikling i personale- og opgavefordeling i den offentlige sektor, hvor fokus flyttes fra mødet med borgeren. Opgaverne i den offentlige sektor er mange og forskellige. Det er de kompetencer, der er behov for også. Men brugen af de kompetencer der er til stede i den offentlige sektor, bør handle om at lade medarbejdere og ledere gøre det, de er bedst til. På den måde får borgere og virksomheder mest velfærd for pengene.

Opgaveløsningen skal ske med udgangspunkt i den faglighed, som giver den bedste opgaveløsning for borgerne og samfundsøkonomien. Hvis medarbejdernes faglighed skal udnyttes bedst muligt i den offentlige sektor, skal rene administrative opgaver ikke lægges over på andre medarbejdere. Det ses fx i domstolene, hvor dommerne er én af de faggrupper, der oplever en uhensigtsmæssig personalesammensætning, i det de bruger alt for megen tid på teknisk-administrative funktioner, som intet har med dommerrollen eller dommergerningen at gøre¹⁷. I stedet bør de faguddannede administrative medarbejdere stå for opgaven. Det frigør tid, som fx kan blive brugt på udvikling og levering af borgernær velfærd.

Ledere i den offentlige sektor skal kendetegnes ved faglig indsigt og stærke ledelseskompetencer fra lederuddannelser m.v. En styrket faglighed gennem hele styrings- og ledelseskæden kræver, at lederne har faglig indsigt. Det betyder også, at de ikke i flere ledelsesslag erstattes af generalister eller akademikere, der ofte er gode administrative ledere, men ikke har forudsætninger for at bedrive faglig ledelse. Det gælder gennem hele ledelseskæden for topchefer, chefer, direktører, såvel som for frontlinjeledere.

¹⁷ Den danske dommerforening. 2020. Rapport fra Arbejdsgruppen om dommernes arbejdsforhold.

**FAGBEVÆGELSENS
HOVEDORGANISATION**

Islands Brygge 32D
DK – 2300 København S

Telefon: +45 3524 6000
www.fho.dk