

Snubler staten over egne ben?

FOKUS-NYT

nr. 23, december | 2003

FOrum for
Kvalitet og
Udvikling i offentlig
Service

FOKUS (FORum for Kvalitet og Udvikling i offentlig Service) er et initiativ, som skal styrke arbejdet med kvalitetsudvikling i amter og kommuner.

Parterne bag FOKUS er:

- ◆ KL
- ◆ Amtsrådsforeningen
- ◆ DSI – Institut for Sundhedsvæsen
- ◆ AKF – Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut
- ◆ Frederiksberg Kommune
- ◆ Københavns Kommune
- ◆ KTO – Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte
- ◆ Kommunaldirektørkredsen
- ◆ Amtsdirektørkredsen

FOKUS arrangerer jævnligt gånjemmøder og andre aktiviteter om kvalitetsudvikling i amter og kommuner. Dokumentationspjece »Snubler staten over egne ben?« indeholder synspunkter og budskaber fra FOKUS' gånjemmøde den 6. november 2002.

FOKUS støtter udarbejdelsen af pjecerne gennem en bevilling fra Det Kommunale Momsfond. De synspunkter, der bliver fremsat i denne pjece, deles ikke nødvendigvis af alle parterne bag FOKUS

Redaktion af pjece: Helle Glæsner, FOKUS-sekretariatet.

Forord

På FOKUS' gånghjemmøde den 6. november sidste år blev der lagt op til debat om statens forsøg på at påvirke og styre kvaliteten i amter og kommuners serviceydelser til borgerne med følgende ord:

»Staten satser på flere fronter for at få bedre kvalitet og økonomi i amter og kommuners serviceydelser. Borgernes retssikkerhed skal forbedres. Folk skal have større valgfrihed, hvilket kræver gennemsigtighed på markedet for offentlige ydelser, herunder sammenlignelige kvalitetsmål og -kontrol. Desuden sysler man i ministerier med puljer og forsøgsprojekter for at udvikle nye metoder. Regeringen går ind for brugen af markedet – endog i et omfang, som er hinsides kommunernes kontrol. Og hele tiden kommer der fra staten en lind strøm af vejledninger og anbefalinger til, hvordan amter og kommuner opnår kvalitet i ydelserne.

Hvorfor ser staten et behov for at bruge disse styringsmetoder? Er amter og kommuner ikke gode nok til at imødekomme borgernes ønsker til valgfrihed, information og dialog? Har kommuner og amter ikke tilstrækkelig faglig kapacitet til selv at sikre en ordentlig kvalitet?

Omvendt er spørgsmålet, om ikke staten snubler over egne ben, når dette mangede uhyre på én og samme tid har disse utallige forskellige styringsmetoder i sving? Er der et samlet rationale bag? Burde staten ikke overlade metodefriheden til amter og kommuner? Eller er der behov for en ændring af kommunestørrelse og struktur for, at kommunerne kan varetage denne opgave på bedst mulig måde?«

Afdelingschef Thorkil Juul fra Indenrigs- og sundhedsministeriet og cheføkonom Jan Olsen fra KL gav på mødet hver deres svar på spørgsmålet: Snubler staten over egne ben – når den vil styre amter og kommuner?

Det forløbne år har været stærkt præget af strukturdebat, og det er endnu uvist, hvilken betydning en ny offentlig struktur vil kunne få på statens behov for at kvalitetsstyre de kommunale og amtslige ydelser. Spørgsmålet er imidlertid ikke blevet mindre relevant, og det glæder derfor FOKUS nu at kunne publicere Thorkil Juuls og Jan Olsens oplæg fra mødet.

God fornøjelse!

Kvalitet og statslig styring

Af afdelingschef Thorkil Juul, Indenrigs- og sundhedsministeriet

Snubler staten over egne ben?

Svaret er ja, måske

Er der et samlet rationale bag?

Svaret er vist nok nej

Men det kræver en uddybning.

Styringsinstrumenter har forskellige formål, og disse formål er ikke altid indbyrdes modstridende, men kan være det. Og hvis målene er modstridende, kan staten komme til at snuble over egne ben. Dertil kommer, at staten er, om ikke som det fremgår af oplægget, et mangedelt hovedet uhyre, så dog en stor organisation, hvor de enkelte dele af organisationen kan have forskellige roller og formål. Derfor vil jeg næppe slippe igennem med at postulere et samlet rationale.

Men først lidt om kvalitetsbegreber. En normal opdeling er:

- ◆ Faglig kvalitet
- ◆ Organisatorisk kvalitet
- ◆ Oplevet kvalitet

De begreber vil jeg i det følgende referere til i relation til de enkelte styringsværktøjer.

Styring af det private marked

Måske kunne det være nyttigt at starte med at sammenligne kvalitetsstyring på det offentlige område med kvalitetsstyringen på det private marked. På begge områder har staten en rolle.

Staten skal på det private marked få markedet til at fungere og beskytte forbrugeren. Over for kommuner skal staten få det lokale demokrati til at fungere og sikre borgerens retsstilling.

På det private marked kan staten gribe til forskellige reguleringsforanstaltninger:

- ◆ Generel økonomisk regulering (forbrugsstimulering eller -begrænsning, erhvervs politik)
- ◆ Konkurrenceregulering (sikre reel konkurrence på pris og kvalitet)
- ◆ Forbrugerinformation (bistand i forbrugsvalg – faglig kvalitet)

- ◆ Klage-/garantiregler
- ◆ Godkendelsesbetingelser (typegodkendelser, certificering, tilsyn)
- ◆ Begrænsning i anvendelsen (fartgrænser osv.)

Det er altså ikke bare kommunerne, der bliver styret af det mangehovedede uhyre. Også på et privat marked er det nødvendigt for staten (eller på overnationalt niveau) at gribe regulerende ind for blandt andet at sikre kvaliteten.

Styring af kommunerne

Når vi ser på statens rolle over for kommunerne, så kunne man illustrere de forskellige styringsformål ved at bruge nogle begreber fra styringen af den private sektor.

Statens rolle over for den kommunale sektor kan fx opdeles i:

- ◆ Monopoltilsyn/Konkurrencestyrelse
- ◆ Koncernledelse
- ◆ Fagligt kompetencecenter

Monopoltilsyn/Konkurrencestyrelse

Hvordan fungerer staten i denne rolle?

Allerede det forhold, at der er flere kommuner, sikrer i hvert fald en vis konkurrence. En af kommunestyrets berettigelser er, at flere aktører skaber en vis indbyrdes konkurrence. Skift af leverandør ved at stemme med fødderne er naturligvis den mest kontante mulighed i et sådant system. Men flere aktører betyder også, at man ikke nødvendigvis skal flytte for at opnå en bedre offentlig ydelse. Kommunerne vil nemlig kunne lære af hinanden og vil blive presset af vellykkede nye produktionsmetoder i andre kommuner. Statens styringsrolle kan være at understøtte denne indbyrdes konkurrence, og det kan ske ved at skabe mest mulig åbenhed om kommunale forskelligheder. Instrumenterne er her sammenlignelig brugerinformation, benchmarking, nøgletal osv.

Men tilsynets rolle kan naturligvis også være at gribe direkte regulerende ind. Det lokale demokrati er i sig selv en sikkerhed for, at der ikke bliver tale om samme monopoludnyttelse som på det private marked. Men kommunalbestyrelsens mulighed for at agere er jo afhængig af den statslige lovgivning på det enkelte område, og den statslige regulering kan give det kommunale produktionsapparat en monopolrolle eller det modsatte. Hvis produktionsapparatet får en monopolrolle, så bliver kommunalbestyrelsen afhængig af det udførende apparats vilje til at

føre dens beslutninger ud i livet. Formelt er der naturligvis et beslutningshierarki, men i ethvert apparat skal der motivation til, for at beslutninger skal resultere i handlinger.

Et leveringsmonopol kan skabe stivhed, ufleksibilitet osv. og manglende hensyntagen til den enkelte brugers behov i dagligdagen. Derfor kan der være behov for enten at indbygge nogle forbrugerbeskyttelser eller at fjerne leveringsmonopolet via lovgivning. Og staten og kommunerne har ikke nødvendigvis modstridende interesser heri. Vælger man forbrugerbeskyttelsesvejen, er det en mulighed – ligesom på det private marked – at indføre klage- og garantimuligheder. Statens styringsrolle udmønter sig altså her dels ved etablering af klageorganer dels ved procedureregler, der skal sikre hensyntagen til den enkelte. Eksempelvis på hjemmehjælpsområdet ved opsøgende hjemmebesøg og regler mod aflysning. Her taler vi nok fortrinsvis om organisatorisk kvalitet. Men et led i forbrugerbeskyttelsen kan også være at lade brugeren få formaliseret brugerindflydelse. Instrumenterne er her ældreråd, skolebestyrelser osv.

Og så er der endelig muligheden for at fjerne leveringsmonopolet. Det kan enten være ved at tillade udbud på området eller ved at indføre frit valg. Ved det frie valg får forbrugeren mulighed for at vælge leverandør, og dette skal lægge et konkurrencepres på produktionsapparatet. Det frie valg tilgodeser navnlig det kvalitetsaspekt, som ovenfor blev kaldt den oplevede kvalitet.

Muligheden for, at frit-valgs-instrumentet kommer til at fungere, afhænger i høj grad af, om »systemet« reelt føler et konkurrencepres. Dette forhold er bl.a. belyst i en nyudkommen publikation fra AKF om frit valg. Vil den lokale skole blive lukket, hvis den bliver fravalgt? Eller gribes der fra forvaltningen kontant ind over for skolen? Her ligger givetvis en stor ledelsesmæssig udfordring for det kommunale system i de kommende år. Kommunerne kan formentlig ikke leve med, at nogle institutioner står halvtomme, mens der er pres for udvidelser andre steder.

Endelig har det for kommunestyret også en vis betydning, om det er kommunen eller det er udføreren, der bliver betragtet som monopolet. Eller med andre ord, om det frie valg er inden for eller uden for kommunegrænsen.

Koncernledelse

Så er der staten som koncernledelse.

Staten regulerer – eller ønsker at regulere – omfanget af den kommunale produktion. Det betyder, at staten er med til at begrænse omfanget af de skattefinansierede serviceydelser, som borgeren efterspørger. Men staten har samtidig et politisk medansvar over for borgeren for, at der ydes en tilstrækkelig offentlig service og af en god kvalitet. Derfor ønsker staten at skubbe på for, at der inden for de afsatte ressourcer kommer mest mulig service ud til borgeren. Staten vil som led heri gerne påvirke den organisatoriske kvalitet og effektivitet. Metoderne til at påvirke den organisatoriske kvalitet kan være flere: Aftaler (dialog-systemer), etablering af forsøgsvirksomhed, servicestrategi og udfordringsret er nogle af instrumenterne.

Staten bliver ofte kritiseret for at afsætte for få ressourcer til den kommunale service, og initiativer som servicestrategi og udfordringsret skal ses som en måde at spille bolden tilbage på, altså sikre, at der hele tiden også er opmærksomhed lokalt om effektiviteten i opgaveudførelsen.

For at sikre sammenhæng og effektivitet i det samlede offentlige produktionssystem kan der også være behov for at sætte fælles standarder. Eksempelvis for at opnå sammenhæng mellem folkeskolen og ungdomsuddannelserne. Også mellem andre dele af uddannelsessystemet. Her er der vel nærmest tale om regulering på grund af en eksternalitetsbetragtning, altså at virksomheden i kommunen har betydning også ud over det rent lokale.

Fagligt kompetencecenter

Og så er der endelig staten som fagligt kompetencecenter.

Nogle vil sikkert betakke sig for den bedreviden, der kan ligge i ministerielle vejledninger osv. Men i kraft af sin centrale rolle og administrative kapacitet har staten ikke bare mulighed for, men vel også pligt til at opsamle faglig viden og til at formidle den. I denne rolle er det altså den faglige og eventuelt også den organisatoriske kvalitet og effektivitet, der er fokus på. Instrumenterne kan her være regelfastsættelse, fagligt tilsyn, information og vejledninger. Det kan også være certificering, autorisation af personale eller uddannelse.

Det var lidt om de forskellige roller og de styringsinstrumenter, der vil være relevant for de forskellige roller. Nogle styringsinstrumenter vil dække flere styringshensyn, men andre kan måske være i konflikt med

hinanden. Derfor er der som sagt ikke nødvendigvis et samlet rationale, og staten kan komme til at snuble over egne ben.

Retssikkerhed

Så peges der også i oplægget til FOKUSmødet på, at en af tidens trends er et ønske om at sikre borgerne en øget retssikkerhed. Jeg har ovenfor under »monopoltilsyn«-overskriften sagt, at man i denne funktion kan finde det nødvendigt at beskytte forbrugeren, og at man derfor kan fastlægge procedureregler for vurdering af den enkeltes behov, klagemuligheder osv. Men jeg synes, man bør yde kommunestyret den retfærdighed, at der godt kan være retssikkerhed også i et system med forskelligt serviceniveau. Retssikkerhed er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at alle skal have ens ydelser på tværs af kommunegrænser.

Retssikkerhed betyder vel i stedet, at borgeren skal sikres de nødvendige garantier for, at der bliver taget hensyn til den enkeltes situation og behov, og at man kan blive hørt. Men derefter kan kommunen i overensstemmelse med sit lovligt valgte serviceniveau træffe afgørelsen.

Noget andet er så, at der på nogle områder er blevet mindre accept af forskelle i ydelserne, men det er efter min mening forkert at sætte dette ind under en retssikkerhedsoverskrift.

Kommunernes rolle

Det har derimod noget at gøre med, hvordan man fra område til område betragter kommunens rolle. Er det en rolle som statslig agent, eller har kommunen et selvstændigt råderum. Et tema som allerede er anmeldt til diskussion i Strukturkommissionen.

Der er vel i perioden siden kommunalreformen sket nogle ændringer i tilgangen hertil. Den politiske stolthed over med kommunalreformen i 1970 at have skabt et mere bæredygtigt kommunalt apparat førte i 1970'erne og 1980'erne til, at det uden videre var politisk positivt, når man i disse år lagde opgaver ud til lokal forvaltning i de nyetablerede enheder. Decentralisering var godt.

Afbureaukratiseringsarbejdet og Lotz-udvalgene i slutningen af 1980'erne sigtede i forlængelse heraf på at øge det lokalpolitiske råderum (men inden for snævre økonomiske rammer ganske vist). Decentralisering var stadig godt.

I 1990'erne var man måske nok nået til et mætningspunkt med hensyn til opgaver, der kunne lægges ud. Samtidig er der muligvis kommet mindre tolerance for forskelligheder. Det kan have mange årsager, men

fokusering på enkeltsager fører ind imellem til fastlæggelse af ens standarder. Også frit valg vil – selv om det ikke er hensigten – kunne trække i retning af ensartethed, hvis det kan foretages på tværs af kommunegrænser og uden betalingskonsekvenser for valg af højere serviceniveau.

Kommunerne må derfor erkende, at det ikke er alle kommunale opgaver, der indeholder et lokalpolitisk råderum. På nogle områder vil staten gerne gøre brug af kommunerne, men som udfører af opgaver, som staten ret nøje specificerer.

Men på trods af visse tendenser hen mod større ensartethed, så har kommunestyret fortsat den force, at man lokalt kan tilpasse sig de lokale ønsker og behov.

Og når borgeren skal have en individuelt tilpasset ydelse, så skal der lokalt foretages en behovsvurdering. Og hvem kan sikre den nødvendige legitimitet af sådanne beslutninger? Det kan et folkevalgt organ.

Hertil kommer, at hvis man for at sikre ensartethed ville overlade hele driften til staten, ja, så ville det blive så stor en organisation, at der ikke kan skabes sikkerhed for en ensartet udførelse alligevel. Så er det måske bedre at gøre en dyd af nødvendigheden, nemlig at sætte forskelligheden i system i form af en ret til kommunal forskellighed og at gøre de lokale politikere ansvarlige for forskelligheden.

Kan råderummet øges?

Men hvordan kan decentralisering igen gøres til et plusord? Kan vi ændre på rammerne, så det bliver muligt at tolerere et betydeligt kommunalt råderum?

Eller sagt på en anden måde: Kan rammerne for kommunestyret igen ændres, sådan at det mangehovedede uhyre kan slække lidt på sin styring?

Kan større kommuner lige som i 1970 bidrage til, at staten blander sig mindre?

I Strukturkommissionen skal vi nu bl.a. til at analysere udviklingen på de forskellige kommunale serviceområder, herunder hvilke ændringer der er sket i faglig bæredygtighed i forhold til 1970.

Det er for tidligt at udtale sig om resultatet heraf, men man kan vel i hvert fald sige, at større enheder alt andet lige må give mulighed for at besidde en større grad af faglig kompetence. Derfor kunne det jo være en formodning, at statens funktion som fagligt kompetencecenter

og anvendelsen af de styringsmetoder, der knytter sig hertil, kunne nedtones. Det vil fortrinsvis sige en mindskelse af styringen af den faglige og organisatoriske kvalitet. Altså måske mere metodefrihed, som der tales om i oplægget.

Hvis man fx sammenligner socialområdet med sygehusområdet, så er det sociale område, som jo også skal udføres af små kommuner, nok kendetegnet ved en meget højere grad af statslig vejledningsvirksomhed end fx sygehusområdet, hvor der regionalt er store enheder, der selv har den faglige kompetence.

Større kommuner kunne måske også bære nogle flere opgaver end i dag, sådan at råderummet på den måde blev øget.

Men større enheder vil også kunne betragtes som større monopoler. Derfor kunne man forestille sig, at de statslige styringsmidler, der knytter sig til funktionen som monopoltilsyn, måtte styrkes. Det kan fx være ved at styrke borgerens mulighed for at optimere den oplevede kvalitet. Altså større brugerindflydelse, gode klageveje og/eller frit valg.

Frit valg kan jo i øvrigt betragtes som et alternativ til klageveje. Folkeskoleområdet er der fx meget få klagemuligheder på, men til gengæld er der lang tradition for at kunne vælge en anden skole.

Afrunding

Så alt i alt kan man på den ene side måske ane nogle muligheder for at forny den kommunale sektor som i 1970 og dermed forøge kommunernes råderum og mindske den statslige styring, men omvendt må man indstille sig på, at vilkårene er meget anderledes end dengang.

Det forhold, at man vil give borgerne nogle flere valgmuligheder, kan ikke bare ses som resultatet af partipolitik. Det må ses som et resultat af borgernes større »troløshed« forstået på den måde, at vi flytter mere, vi pendler mere, og vi vil ikke bare lade os spise af med et forbrugsvalg, som andre træffer for én. Og det frie valg kræver andre styringsmekanismer både fra centralt og lokalt hold.

Så alt i alt vil statens styring og kommunernes rolle være under forandring, men om det mangede uhyre vil få færre ben at snuble over, det står hen i det uvisse.

Kvalitet med borgeren i centrum

Af cheføkonom Jan Olsen, KL

Hvorfor er kvalitet på dagsordenen?

De offentlige serviceydelser er populære. Borgerne efterspørger dem. Landspolitikerne udsteder løfter om dem. Og kommunerne står for at producere dem.

Den offentlige velfærdsservice er et stadigt tilbagevendende hovedtema i den politiske debat. Sygehusbehandling, ældreomsorg, børnepasning og undervisning er temaer, som trænger sig på dagsordenen.

Det skyldes bl.a., at der er stemmer i velfærdsservice. Det har skabt et helt nyt ord, nemlig »godhedsspiralen«. Begrebet udtrykker, at partierne forsøger at overgå hinanden med løfter om velfærdsservice.

Men der er naturligvis også en økonomisk realisme. Derfor sætter partierne fokus på, om vi kan få mere service for de penge, vi allerede anvender.

Samtidig stiller borgerne større krav til indholdet i den offentlige service. Borgerne forventer ydelser af høj kvalitet og gerne flere valgmuligheder.

Kvalitet i velfærdsservice er derfor på dagsordenen. Det er noget, som alle kan blive enige om. Borgerne foretrækker god service med høj kvalitet. Det gør landspolitikerne og Folketingets partier også. For dem er kvalitet en del af løsningen på et økonomisk dilemma. Og kommunalpolitikerne bliver direkte bedømt på, om der er kvalitet i de ydelser, de tilbyder borgerne.

Derfor er kvalitet et plusord. Ikke kun kommunerne arbejder med kvalitetsudvikling. Det gør Folketinget og ministerierne også. Og ofte på kommunernes vegne. Ministerierne tager mange initiativer, der skal bistå ved, eller måske endda sikre, at kommunernes service har høj kvalitet.

Hvad er kvalitet?

Udviklingen i befolkningens alderssammensætning og i arbejdsstyrken giver et stort dilemma. Der er ikke personaleressourcer til at imødekomme fremtidens efterspørgsel på velfærdsservice. Der er risiko for mangel på kvalificeret arbejdskraft, der uanset hvor opgaverne udføres – kommunen, servicefællesskaber eller private virksomheder på kontrakt – næppe vil kunne række til at levere den service, borgerne

ønsker på de kendte måder. Der skal i ordets bogstaveligste forstand ske kreative gennembrud, for at der kan skabes balance i regnestykkerne.

Det sætter kvalitet på dagsordenen. Kan vi få mere for de penge, vi allerede anvender? Dette spørgsmål rejser imidlertid et nyt. Hvad er kvalitet? Hvem definerer det? Fra hvilken synsvinkel bedømmes det? Fra brugerens synsvinkel, fra politikerens synsvinkel, fra bureaukratens synsvinkel eller fra den fagprofessionelle synsvinkel?

Der er mange forskellige holdninger til, hvordan kvalitet i offentlig velfærdsservice skal forstås. Og der er ikke noget rigtigt svar!

Men udgangspunktet for vurdering af kvalitet er naturligvis mødet mellem borgeren og medarbejderen. Der skal være kvalitet i dette møde. Det indebærer både, at borgeren oplever kvalitet i mødet, og at medarbejderen leverer en ydelse, der lever op til de faglige krav. Derudover er der et mere indirekte mål, der vedrører ressourceudnyttelsen i den offentlige sektor. At der er tale om en effektiv arbejdstilrettelæggelse, ledelse mv.

Det kan begrunde en tredeling af kvalitetsbegrebet:

- ◆ **Oplevet kvalitet**, der sigter på borgerens personlige oplevelse af den offentlige serviceydelse.
- ◆ **Organisatorisk kvalitet**, der omfatter arbejdstilrettelæggelse og -processer, ledelse, organisationsformer mv.
- ◆ **Faglig kvalitet**, der udtrykker, i hvilket omfang ydelsen lever op til de faglige kriterier for, hvad der kan leveres på baggrund af de faglige og ressourcemæssige muligheder.

Normalt vil de tre kvalitetsdimensioner understøtte hinanden. Men ikke nødvendigvis. Der kan være tilfælde, hvor man på samme tidspunkt har en høj faglig kvalitet og en lav oplevet kvalitet – eller omvendt.



Som udgangspunkt må det tilstræbes, at alle tre kvalitetselementer søges opfyldt i den offentlige service. Målsætningen er en balance mellem høj faglighed, tilfredse brugere og god ressourceudnyttelse.

Alt for mange statslige styringsinitiativer

Både statslige og kommunale myndigheder taler om og arbejder for kvalitetsudvikling. Men metoderne er forskellige. Og det er rollerne også.

Den enkelte kommune skal videreudvikle en moderne serviceorganisation med vægt på lokalt nærvær, tilgængelighed og dialog med borgerne. Staten skal sikre fleksible rammer, og staten har ansvar for, at der ovenfra ikke udvikles en kontrol- og regelkultur, som sætter mindre fokus på borgernes og brugernes behov og mere opmærksomhed på kontrol af rutiner og procedurer. Det giver nemlig mere administration og mindre service. Mere bureaukrati og mindre engagement.

Derfor bør ministerier og styrelser afholde sig fra – eller være meget tilbageholdende med – at fastlægge regler og forskrifter for den organisatoriske kvalitet. Det er et kommunalt anliggende både for de folkevalgte, der har et direkte ansvar over for vælgerne i lokalsamfundet, og for den administrative ledelse, der har det udførende ansvar over for brugerne.

Staten benytter mange forskellige instrumenter i reguleringen af kommunernes aktiviteter. Det gælder ikke mindst de instrumenter og den regulering, som er begrundet i en forbedring af kvaliteten i kommunernes service.

Det er et hovedsynspunkt i dette oplæg, at udviklingen i statens regulering i en årrække har lagt stigende vægt på styring af den »organisatoriske kvalitet«. Det er ligeledes et hovedsynspunkt, at dette har skabt problemer og i nogle tilfælde kan blive en direkte barriere for større kvalitet i den offentlige velfærdsservice. Det er et synspunkt, der er blevet dokumenteret i Finansministeriets rapport om statens forskriftsstyring af kommunerne fra 2000.

Gerne hvorhen, men ikke hvordan

Den landspolitiske velfærdsdebat inspirerer nogle gange ministre eller folketingspartier til at vise handlekraft eller udstede garantier for, at kritisk medieomtalte enkeltsager ikke gentager sig.

Sådanne sager kan være anledning til, at der vedtages nye regler om arbejdsprocesser.

Det er på nogle områder naturligt, at staten tilkendegiver målsætninger for indsatsen i den velfærdsservice, som kommunerne har ansvaret for.

Men hvis staten vedtager forskrifter for, hvordan de administrative procedurer mere præcist skal tilrettelægges, vil det ofte øge bureaukratiseringen og flytte ressourcer fra service til administration.

Hvis man fx forestiller sig en statslig cirkulærebestemt tidsfrist for sagsbehandling i kommunerne, kan en sådan hurtig skabe forvirring og dårlig service. Kommunerne har i hundredvis af forskellige sags typer. Nogle kræver øjeblikkelig afgørelse og reaktion, mens andre sager – fx på grund af lovbestemte procedurer – kræver en meget længere sagsbehandling. En »statslig standard« risikerer i nogle tilfælde at være et tilbageskridt og i andre sager at skabe skuffede forventninger.

Et klassisk eksempel på konflikten om organisatorisk tilrettelæggelse har været de hidtidige regler for opfølgning på sygedagpengesager.

Der har tidligere været en regel om, at kommunerne skal lave opfølgning på sygedagpengesager efter otte uger. Reglen er nu ændret, så kommunerne allerede skal følge op efter fire uger.

Reglen blev naturligvis indført, fordi staten hermed mener at kunne sikre, at kommunerne følger op på sygedagpengesagen.

Virkeligheden er imidlertid en anden. En stor del af sygedagpengesagerne forudsætter en opfølgning langt tidligere end fristen, hvis en indsats skal have effekt. Andre sager har et forløb over en betydelig længere periode end den vedtagne tidsfrist, hvorfor det ikke er meningsfuldt at lave en opfølgning præcist på det tidspunkt, som reglen foreskriver.

Resultatet er, at kommunerne har anvendt en hel del ressourcer – hvis de vel og mærket har overholdt reglen – på administrativt at lave opfølgning på et tidspunkt, der ikke er meningsfuldt i forhold til en faglig vurdering af sagen.

Nogen vil måske indvende, »at kommunerne jo må tænke sig om selv«. Men det fjerner ikke reglen. Eller risikoen for, at kommunen hænges ud for ikke at overholde centrale regelsæt.

Nogen vil måske også indvende, at reglen kun er til for de kommuner, der ikke tænker sig om. Men hvis en sådan kommune findes, er det spørgsmålet, om reglen har nogen effekt.

Styring og udvikling af kvalitet

Ovennævnte eksempel begrundet, at staten skal være meget tilbageholdende med at fastlægge regler og forskrifter for den organisatoriske kvalitet.

Til gengæld bør staten og kommunerne naturligvis samarbejde om, hvordan kommunerne kan få inspiration til at udvikle nye arbejdsmetoder, der kan skabe større kvalitet og effektivitet i den offentlige velfærdsservice.

Det er i den sammenhæng afgørende, at der ikke kun er fokus på kvalitet, men også på effektivitet. Det er ligeledes afgørende, at man i arbejdsdelingen mellem staten og kommunerne respekterer, at kommunerne har både frihed til og ansvar for at prioritere mellem niveauer i den service, der tilbydes befolkningen.

Det er en grundidé i kommunestyret, at forholdet mellem skat og service kan variere fra kommune til kommune. Det indebærer, at der på store centrale serviceområder kan være forskel mellem kommunerne og dermed også forskel i det serviceniveau, som borgerne tilbydes.

Derfor bør der være særlig opmærksomhed på, hvornår statslige forskrifter indirekte tjener det formål at omgå kommunernes ansvar for prioritering. Det kan fx ske ved at lægge et politisk pres på kommunerne i retning af at opprioritere et givent område, uden at der tages hensyn til de økonomiske konsekvenser. En ministerudtalelse kan i så henseende få meget betydelig indflydelse på kommunalbestyrelsens adfærd, der kan tilsidesætte andre hensyn, som fx regeringen samlet set ønsker tilgodeset.

Bedre kvalitet forudsætter ikke nødvendigvis et højere økonomisk niveau. Udfordringen består i at få mere for de penge, vi allerede anvender.

Derfor bør debatten om kvalitetsudvikling af velfærdsservice ikke føre til, at staten opbygger nye systemer, der via en kombination af sammenligninger af serviceniveau og stærkere beføjelser til ankesystemer lægger pres på kommunerne for at øge serviceniveauet uden at bringe de økonomiske konsekvenser frem.

Det kan ikke udelukkes, at der bag nogle af initiativerne til en øget retlig styring af kommunernes velfærdsservice ligger et ønske om at omgå eller helt undgå den økonomiske dagsorden.

En situation, hvor kommunerne skal leve op til et skattestop, og hvor der præsenteres store effektiviseringskrav til kommunerne, er det en helt afgørende forudsætning, at kommunerne ikke udsættes for statslige styringsinitiativer, der undviger den sædvanlige økonomiske konsekvensvurdering og forhandling.

Borgerens indtryk af kvalitet

Nye generationer af borgere stiller andre krav til den kommunale service. Hjælpsomhed, opmærksomhed og individuel service bliver nøgleord, som forskubber kommunernes opgaver fra traditionel myndighedsudøvelse til i højere grad at være servicecenter for borgerne.

Udviklingen af den offentlige velfærdsservice i de kommende år bør derfor først og fremmest tage udgangspunkt i borgerens indtryk, altså den oplevede kvalitet. I tilknytning hertil er det afgørende, at brugeren har information, indflydelse og valgmulighed i den offentlige service.

Kvalitetsudviklingen kan derfor styrkes gennem følgende tre indsatser:

- ◆ Gennemsigtighed
- ◆ Dialog
- ◆ Valgmulighed

Gennemsigtighed forudsætter, at kommunerne giver information om, hvilke ydelser der tilbydes, og hvilket indhold ydelserne har. Det er en forudsætning for, at borgernes forventninger til service kan afstemmes efter de faktiske økonomiske muligheder. Det er også en forudsætning for, at borgerne kan vælge mellem ydelser i kommunen og på tværs af kommunegrænser.

Valgmuligheder styrker en kvalitetsudvikling af velfærdsservice med udgangspunkt i borgernes oplevelse af kvalitet. Undersøgelser har vist, at valgmuligheder giver borgeren en god serviceoplevelse og dermed styrker kvaliteten i tilbuddene. Det styrker også kommunalpolitikkerne, der gennem de signaler, borgerne sender til kommunen, gennem deres faktiske valg af løsningstilbud får mulighed for løbende at tilpasse kommunernes service.

Det er imidlertid ikke ligegyldigt, hvordan valgmulighederne gives. Der skal være overblik over de konsekvenser, der følger af at øge borgernes valgmuligheder. Hvis borgerne ikke har realistiske forventninger til, hvad der kan vælges mellem, risikerer et friere valg at blive forvekslet med helt frit valg. Da den offentlige velfærdsservice typisk er en »gratis« ydelse – eller i hvert fald kun har begrænset brugerbetaling –

kan det give en stor risiko for overkapacitet og merudgifter. Samtidig har kommunerne en vigtig social bagstopperfunktion for de svageste borgere, hvilket også sætter en grænse for det frie valg.

Ud over gennemsigtighed og valgmulighed kan borgeren naturligvis sættes i centrum ved at få større indflydelse på serviceydelserne.

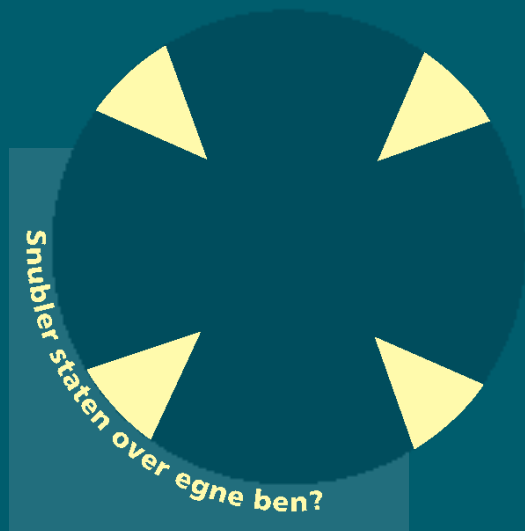
Det kræver dialog, og det kræver inddragelse. Også på dette punkt er der nye forudsætninger. Alene borgernes voksende fortrolighed med elektronisk kommunikation muliggør en helt anderledes tæt og løbende dialog mellem kommune og borgere.

I en årrække er udviklingen gået i retning af, at staten har opstillet formelle krav til dialog med borgeren. Den er blevet institutionaliseret. Det er sket gennem regler om en lang række formelle bestyrelser, råd og udvalg, fx skolebestyrelser, forældrebestyrelser, folkeoplysningsudvalg, ældreråd, koordinationsudvalg mv.

Mange af disse organer er nok kommet for at blive. Men udviklingen i de kommende år bør gå i anden retning.

Der bør først og fremmest være direkte dialog med slutbrugerne, altså dem der benytter kommunernes service.

Postbesørget blad
(0900 KHC)
Bladnr. 51781



Pjecen kan læses og printes fra FOKUS' hjemmeside: www.fokus-net.dk.
Yderligere eksemplarer af pjecen kan gratis bestilles hos FOKUS,
c/o Amtsrådsforeningen.

Telefon: 35 29 81 00
Telefax: 35 29 83 35
E-mail: publ@arf.dk
Hjemmeside: www.fokus-net.dk

Pjecen er udgivet af FOKUS, c/o Amtsrådsforeningen,
Dampfærgevej 22, 2100 København Ø.

Oplag: 2000 · december 2003
ISSN: 1602-2661