

Hvad virker i en Nærhedsreform? Fire redskaber til at øge lokalt selvstyre

Mens vi venter på Nærhedsreformen, er der grund til at se på, hvad der faktisk virker i forhold til intentionerne om at øge det lokale selvstyre og skabe bedre velfærd. VIVE har kigget på de seneste 10 års erfaringer fra Skandinavien.

Regeringen har bebudet en Nærhedsreform, der skal angive en ny retning for udviklingen af den offentlige sektor, hvor fokus er på tillid og professionelt handlerum for ledere og medarbejdere på det lokale niveau. Siden moderniseringsprogrammerne i 1980'erne har skiftende regeringer forsøgt at gøre op med både overdrevent bureaukrati og meningsløs målstyring, dog uden at det har resulteret i en oplevelse af, at der er kommet større lokalt handlerum og mere tillidsbaseret ledelse. Coronakrisen har imidlertid givet ny tro på, at en markant omstilling af den offentlige styring nu er mulig. Særligt sundhedssektoren er gået forrest med nye løsninger, der på rekordtid blev udtænkt og implementeret af lokale ledere og fagpersonale uden om de sædvanlige og mere besværlige arbejdsgange. Vi præsenterer i denne kronik viden om, hvordan fire styringsredskaber både kan bidrage til at skabe en bedre offentlig service, samt hvad der skal til for at lykkes med disse redskaber. Denne viden kan kvalificere debatten om en Nærhedsreform.

Systematisk erfaringsopsamling

VIVE har på foranledning af Fagbevægelsens Hovedorganisation afdækket de seneste 10 års skandinaviske erfaringer med redskaber til øget lokalt selvstyre. Vi har fokuseret på fire redskaber, nemlig 1) erfaringer med øget lokal autonomi, 2) få bindende mål for offentlige institutioner, 3) øgede incitamenters til udvikling af nye løsninger og 4) et styrket og mere dialogbaseret kvalitetstilsyn.

VIVE's erfaringsopsamling peger på,

at der er lovende erfaringer med de fire styringsredskaber. Redskaberne kan medvirke til at udvikle offentlige organisationer, skabe mere faglig mening og øget motivation blandt medarbejderne og ikke mindst bedre resultater for borgerne.

Autonomi kan give bedre service

Et centralt redskab i værktøjskassen er at give ledere og medarbejdere mulighed for at bringe deres detailviden og lokale indsigt i spil, når de udfører deres arbejde. Antagelsen

“ På skoleområdet ser vi for eksempel, at eleverne får bedre resultater, hvis (skole)ledere og medarbejdere får mulighed for at udnytte deres store viden om eleverne og lokale forhold i tilrettelæggelsen af undervisningen.

er, at det lokale niveau mere effektivt kan finde de rette midler til at realisere politiske ambitioner og opsatte mål inden for den foreliggende økonomiske ramme, og derfor skal det lokale niveau i højere grad have friheden til selv at vælge de rette midler.

Erfaringsopsamlingen viser, at en øget lokal autonomi har en positiv betydning for den leverede service. På skoleområdet ser vi for eksempel, at eleverne får bedre resultater, hvis (skole)ledere og medarbejdere får mulighed for at udnytte deres store viden om eleverne og lokale forhold i tilrettelæggelsen af undervisningen. De skoler, der opnår de bedste faglige resultater, er de skoler, hvor ledere i samarbejde med medarbejderne har fokus på fagligheden – og autonomien til at udvikle denne.

En vigtig forudsætning for at lykkes med øget lokal autonomi er, at autonomien gives troværdigt. Man skal have tillid til, at autonomien får lov at virke, og ikke straks trække den tilbage, hvis der viser sig problemer på kort sigt.

Svært at styre efter mål

Der har lydt en voksende kritik af, at der er et uigennemskueligt antal mål i de offentlige institutioner, og at det fjerner fokus fra opgaveløsningen. Ved at opstille få og klare mål er det håbet, at målene i højere grad bliver meningsfulde og retningsgivende for offentlige institutioner, samtidig med at ressourceforbruget i forbindelse med dokumentation og registrering minimeres.

Erfaringerne viser dog, at der er praktiske udfordringer med at opnå dette. At styre efter få mål har vist sig svært at udføre i praksis. Velfærdsinstitutionerne har komplekse opgaver, og det betyder, at der reelt ofte styres på mange og detaljerede mål – på trods af intentioner om det modsatte. Et illustrativt eksempel på dette er folkeskolereformen fra 2013,



ULF HJELMAR

Projektchef i VIVE – Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd



MADS LETH JAKOBSEN

Forsknings- og analysechef i VIVE – Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd

hvor Fælles Mål blev italesat som en rød tråd for ”lærernes daglige arbejde med planlægning, gennemførelse og evaluering af undervisning”. Målene var nationale mål for, hvad undervisningen skulle føre frem mod, og hvad eleverne skulle lære. I realiteten oplevede lærerne, at Fælles Mål indeholdt mange delmål, og at de var svære at oversætte til den faktiske undervisningspraksis. Der er dog også positive eksempler på, at det nytter at styre efter få mål. Få mål kan fokusere det strategiske arbejde og skabe klarhed over prioriteringerne i organisationen. Den klarhed kan være motiverende for såvel ledere som medarbejdere, fordi det skaber en fælles målopfattelse og retning for en institutions arbejde. Et eksempel på dette ses på ungdomsuddannelserne, hvor en lokal og strategisk forankring af udvalgte centrale mål har haft en positiv betydning for fastholdelse af elever.

Faglighed skaber innovation

Den offentlige sektor har ikke på samme måde som den private sektor en indbygget økonomisk tilskyndelse til at udvikle og forbedre sin service, da man ikke i den offentlige sektor har mulighed for at beholde en økonomisk gevinst. Spørgsmålet bliver derfor, hvad der driver den stadige udvikling af nye løsninger i de offentlige velfærdsinstitutioner, som kommer borgerne til gode.

Erfaringerne viser, at økonomiske incitamenter til lokal innovation i offentlige institutioner kun har en begrænset betydning. Lokal innovation drives ikke af økonomiske incitamenter, men snarere af en god forandringskultur og ønsket om borgernære løsninger. Tværgående og helhedsorienterede velfærdsløsninger med udgangspunkt i borgernes behov har eksempelvis vist sig at have et stort innovationspotentiale – og her har de økonomiske incitamenter ikke været afgørende.

Dialogbaserede tilsyn

Det fjerde redskab i forsøget på at øge det lokale selvstyre er dialogbaserede tilsyn. Det er afgørende i tilsynsopgaven at finde den rette balance mellem på den ene side dokumentationskrav og kontrollenssyn (for eksempel ved uanmeldte tilsyn) og på den anden side muligheden for dialog ved tilsyn (for eksempel ved mulighed for forberedelse til anmeldte tilsyn og efterfølgende faglig opfølgning).

Erfaringerne på området viser, at de offentlige velfærdsinstitutioner navnlig ser positivt på muligheden for forberedelse før tilsyn, faglig dialog under tilsynet og opfølgning med faglig refleksion efter tilsynet. Det betyder dog ikke, at tilsynet ikke også kan indeholde kontrolelementer. Det afgørende er, at tilsynet har en faglig dybde, og at tilsynsbesøget er med til at sikre læring og udvikling lokalt. Et godt eksempel er en ny og overvejende dialogbaseret kvalitetsmodel på socialområdet. Her viser erfaringerne, at behandlingstilbuddene er tilfredse med det dialogbaserede element i tilsynet, men at de efterspørger en endnu større grad af faglig sparring og dialog i forbindelse med tilsynet, end tilfældet er i dag.

Udviklingsarbejdet begynder nu

VIVE's afdækning af erfaringerne taler for, at den offentlige sektor tager de fire styringsredskaber til sig. De kan understøtte en lokal autonomi baseret på faglighed og tillid, hvor lokale ledere og faglige medarbejdere får en øget autonomi. Men afdækningen giver dog ikke alle svarene – for eksempel i forhold til, hvordan man mest hensigtsmæssigt kan inddrage medarbejderne (for eksempel gennem SU-/MED-systemet). Udviklingsarbejdet i forhold til design og udrulning af den kommende reform skal lige til at begynde. ■

Se også: Ulf Hjelmar, Mikkel Giver Kjer og Niels Bjørn Grund Petersen (2020). Redskaber til øget lokalt selvstyre i den offentlige sektor. En systematisk kortlægning af eksisterende viden fra Skandinavien. København: VIVE.