

# Frisættelse som en statslig og kommunal styringsidé



*Frisættelse er en central ambition for styringen af den offentlige velfærd for regeringen og det kommunale niveau. Således ønskes det i både regeringsgrundlaget og det såkaldte Aarhuskompasset at gøre op med unoder fra bureaukrati og New Public Management som unødige regler, måltyranni og silotænkning og at anvise løsninger som faglig frihed og samskabelse. I denne artikel vil jeg komme med min analyse af de styringsmæssige dilemmaer, som optræder i tankerne om frisættelse i både regeringsgrundlaget og Aarhuskompasset.*

**AF MADS LETH JAKOBSEN, LEKTOR I STATSKUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET;  
VICECENTERLEDER I KRONPRINS FREDERIKS CENTER FOR OFFENTLIG LEDELSE**

Danmark fik i december 2022 en flertalsregering bestående af de traditionelle politiske modstandere Socialdemokratiet og Venstre samt det nye parti Moderaterne. For en regering med potentielt store interne konflikter, men med mulighed for at vedtage sin politik uden aftaler med andre partier, er regeringsgrundlaget ikke overraskende langt og detaljeret (Regeringen 2022). Her udstikkes regeringens prioriteter og reformplaner. Det giver indblik i de ideer, der vil præge de kommende års reformer af den offentlige sektor.

Hvad kendetegner disse ideer? Og hvordan forholder de sig til de ideer, man udvikler og arbejder med i det kommunale Danmark? Det er spørgsmålene, jeg undersøger i denne artikel. Langt størstedelen af den danske velfærdsservice leveres, med undtagelse af sundhedsområdet, af kommunerne. De økonomiske og reguleringsmæssige rammer udgår fra Folketinget og ministerierne (og fra aftaler mellem regeringen og KL). Derfor er det vigtigt for udfaldet af de kommende års reformer, om ideerne i stat og kommuner giver sammenhængende og nyttige bud på styring af den offentlige sektor. Det handler i høj grad om, hvorvidt man lykkes med at kombinere ideerne fra velkendte styringsdoktriner – bureaukrati, professionalismisme, New Public Management og New Public Governance – så deres dyder maksimeres, og deres unoder minimeres.

Jeg sammenligner i artiklen regeringsgrundlaget med Aarhuskompasset (Aarhus Kommune 2021), som er en ny tilgang til den kommunale styring, der sætter fokus på sammenhæng og værdi for borgerne. Den

nye tilgang er næppe repræsentativ for alle kommuner, men den illustrerer, hvordan den kommunale styring kan udvikles.

## De forskellige styringsdoktriner

Med Schlüters moderniseringsprogram fra starten af 1980'erne blev styringsdoktrinerne fra opbygningen af velfærdsstaten – bureaukrati med fokus på regler og professionalismisme med fokus på frihed til fagprofessioner – suppleret af en tredje styringsdoktrin: New Public Management (NPM), som har fokus på målstyring, frihed til ledere og frit valg. Senere kom også New Public Governance (NPG) med fokus på ikke-hierarkisk samarbejde og netværk (Greve og Ejersbo 2014; Andersen et al. 2020).

Disse styringsdoktriner (eller paradigmer) er ideer om, hvordan og hvorfor vi bør styre og organisere den offentlige sektor. De fungerer imidlertid ikke i et tomrum. De fremhæver dyder ved deres egen tilgang til styring og unoder ved alternative styringsdoktriner (Foged, Hjelmar og Jakobsen 2022). Den bureaukratiske doktrin gør med sine egne dyder om upartiskhed og klarhed op med en unode om vilkårlighed. Den professionelle doktrin imødegår den bureaukratiske unode om at hæmme det professionelle skøn med sin egen dyd om høj faglig autonomi. Og NPM klarer både unoder som inertitet og professionsvælde med sin egen dyd om effektivitet og lydhørhed over for borgerne. Endelig håndterer NPG unoder som måltyranni og silotænkning fra NPM gennem sin egen dyd om helhed og innovation. Jeg vil nu se på, hvordan disse styringsdoktriner er afspejlet i regeringsgrundlaget og Aarhuskompasset.

## » Lidt hårdt sat op siger regeringsgrundlaget, at vi kan komme af med unoderne fra fortiden, men i fremtiden er det muligt, at få alle dyderne uden unoder.

### Staten: Regeringsgrundlaget 2022

Regeringsgrundlaget adresserer en række store samfundsudfordringer: at sikre den nødvendige arbejdskraft, klimakrisen og social ulighed. I forhold til styring er ambitionerne store. Det handler om ”den mest omfattende frisættelse af den offentlige sektor i velfærdssamfundets historie” (Regeringen 2022: 14). Denne ambition om frihed knyttes til en bevægelse ”fra en velfærdsstat til et velfærdssamfund med langt mere lokal frihed, ansvar og engagement, og hvor borgeren sættes før systemet” (Regeringen 2022: 14). Det handler om at give frihed fra eksisterende bindinger, og at borgeren kommer i fokus.

Frisættelsen skal ske gennem en række temaer. For det første skal borgerne have mere frit valg mellem offentlige og private velfærdsudbydere. Det skal ske, uden at det medfører mere bureaukrati. Derudover skal de offentlige institutioner være mere selvstyrende. For det andet skal ledere, medarbejdere og borgere vises større tillid og respekt for deres faglighed. Det indebærer, at medarbejdere kun skal ”dokumentere det helt afgørende” (Regeringen 2022: 15). Det knyttes igen til ambitionen om at skabe værdi for borgerne, hvilket beskrives med følgende fyndige formulering:

*”Vi vil hellere have, at social- og sundhedshjælperen kan spille kort med de gamle, og at pædagogen kan læse en bog højt, end at de skal bruge tid på at dokumentere, at de har udført deres arbejde.”*  
(Regeringen 2022: 15)

For det tredje skal den offentlige styring simplificeres. Der skal reduceres i antallet af mål, og målene skal fokuseres på det vigtige. Der skal også være et større rum til lederne, som til gengæld forventes at stå til ansvar for de leverede resultater.

Regeringsgrundlagets ideer om frisættelse trækker faktisk på alle fire styringsdoktriner. I forhold til unoderne er det især bureaukratiet og NPM, som står for skud. Der er for mange begrænsende regler, unødige registreringer, for mange mål og for lidt helhedsfokus på borgeren. Dette er ikke en ny problemdiagnose. Den trækker tråde helt tilbage til 1980erne, hvor det også handlede om frisættelse. Man skulle således tro, at regeringsgrundlaget ville anbefale mindre NPM. Men det er svært at se. Mere konkurrence, mere frit valg og klare mål kombineret med ledelsesautonomi og ansvar er helt klassiske NPM-anbefalinger. Og de skal også bidrage til at realisere NPM-dyderne om effektivitet og lydhørhed. Profession-

nalismen er også klart til stede i frisættelsen af fagligheden, som skal realisere dyden om høj kvalitet. Endelig er NPG udtrykt i ambitionerne om inddragelse af borgere og helhedsfokus. Det skal realisere en dyd om at skabe mere innovation og værdi for borgerne.

Lidt hårdt sat op siger regeringsgrundlaget, at vi kan komme af med unoderne fra fortiden, men i fremtiden er det muligt, at få alle dyderne uden unoder. Dette er ikke et nyt håb. Desværre har det hidtil vist sig svært at realisere dyderne i de forskellige doktriner, uden at unoderne er fulgt med. Frit valg kræver mere bureaukrati. Få klare mål og lokal frihed går sjældent hånd i hånd. Enighed om klare mål og nødvendig registrering er svær at opnå. Frihed er ikke det samme for politikere, medarbejdere og borgere.

Regeringsgrundlagets vision for frisættelse skaber dermed dilemmaer, som dokumentet ikke eksplicit forholder sig til. De italesættes ikke, og der gives slet ikke anvisninger på, hvordan de skal håndteres. Spændingerne i regeringsgrundlaget er faktisk stærkere end for velfærdsaftalerne fra den tidligere socialdemokratiske regering. De frisatte medarbejdere og ledere, men omfattede ikke ekstern målstyring, frit valg og konkurrence med private aktører (Foged, Hjelmar og Jakobsen 2022). Styringsideerne var mere simple. Netop derfor kan regeringsgrundlaget blive en hæmsko for at fortsætte det hidtidige arbejde med nytænkning under velfærdsaftalerne (Hjelmar og Hvidman 2023).

### Det kommunale: Aarhuskompasset

Aarhuskompasset blev udviklet for at imødegå komplekse udfordringer som klimakrisen, de demografiske ændringer og faldende politisk tillid. De overordnede sigtelinjer med styringen er de samme som i regeringsgrundlaget. Det gælder også problemdiagnosen. Der skal gøres op med unoderne i den tidligere NPM-inspirerede styringsmodel med fokus på målstyring og kvantitative resultatmålinger. Det handler om at ændre fokus fra system til borger.

Aarhuskompasset er bygget op om tre konkrete holdepunkter. For det første – og vigtigst – skal der være et stærkere fokus på at skabe værdi for og med borgere og samfund. For det andet skal samskabelse med borgere, civilsamfund, virksomheder og internt i det offentlige styrkes. For det tredje skal ledelse og praksis være informeret af viden. Det er en bred forståelse af viden, som kan være

både kvantitativ og kvalitativ. Der er her tydelige træk fra doktrinerne om professionalisme og NPG. Fagligheden skal sættes fri til i samarbejde med borgerne at skabe det, som borgerne oplever, er værdifuldt. Det brede vidensbegreb betyder, at ekstern viden knyttet til styring suppleres af praksisnær faglig viden. Samtidig samarbejdes og samskabes der på tværs af sektorer, forvaltninger, faggrænser og roller med udgangspunkt i borgernes perspektiv. Hermed prøver man at realisere dyder om høj faglighed og innovativ problemløsning.

Indtil dette punkt minder Aarhuskompasset og regeringsgrundlaget om hinanden. De fremhæver begge dyderne ved frisættelsen. Men med Aarhuskompasset går man et skridt videre. Det anerkendes eksplicit, at frisættelsen aldrig vil ske fuldt ud, da der stadig vil være legitime hensyn til lovgivning, økonomi, ledelseshierarki og rettigheder. Unoderne ved bureaukrati og NPM vil aldrig helt forsvinde. Det skaber dilemmaer mellem fx borgernes rettigheder og deres egne ønsker eller mellem medarbejdernes skøn og ledelsens opbakning til medarbejderne. Samtidig skaber frisættelsen også i sig selv dilemmaer som f.eks. afvejningen af faglige perspektiver med borgernes egne perspektiver på kvalitet.

Alle disse dilemmaer italesættes i Aarhuskompasset, og det fremhæves, at man skal tale om disse dilemmaer. Men kompasset giver ikke direkte svaret på, hvordan de skal håndteres. I den forstand er frisættelse ikke en løsning i sig selv, men snarere en trædesten for at forholde sig til de virkelige udfordringer. Faglighed, borgerværdi, rettigheder, budgetoverholdelse og ansvarlighed er alle legitime kilder til værdi, men det skal ses i lyset af borgerne (og mennesker mere generelt), og det er ikke noget, som kan løses gennem systemer. Dermed skubbes ledere og medarbejdere også frem i første række. Det er mennesker og relationer, og ikke systemer og rammer, som skal få det til at ske. På den måde er Aarhuskompasset betydeligt mere vagt end regeringsgrundlaget, og der er ikke forslag til konkrete institutionelle ændringer. På den anden side er det meget mere krævende, for man skal realisere dyderne og modvirke unoderne i det konkrete arbejde uden at vente på, at de institutionelle rammer skal gøre det for en.

#### **Hvad betyder det så?**

Min analyse viser, at både regeringsgrundlaget og Aarhuskompasset er baseret på mange

af de samme ideer. Udfordringerne er delvist begrundet i unoderne ved bureaukrati og NPM. De bør så løses gennem mere frihed til, at ledere og medarbejdere kan arbejde med at skabe værdi og helhed for og med borgerne. Her trækkes særligt på professionalisme og NPG, men regeringsgrundlaget betoner også tydeligt NPM. Det skal realisere dyder som lydhørhed, innovation, effektivitet og høj faglighed.

Men så skilles deres veje. De kommunale ideer i Aarhuskompasset er fokuseret på de dilemmaer og spændinger, som opstår, når man giver mere frihed. Frihed er et skridt på vejen, men det er ikke en løsning i sig selv. Vi har stadig både dyder og unoder. Det handler om, at alle skal bidrage til at maksimere dyderne og minimere unoderne. I den forstand kan Aarhuskompasset fortolkes sådan, at udviklingen i styring er en evolution (Foged, Hjelmar og Jakobsen 2022). Man prøver at trække dyderne med fra fortiden samtidig med, at man minimerer unoderne. Vi skal ikke have et skarpt brud, hvor alt tidligere opgives. Det, som virkede, og kan virke fremover, skal med videre.

Dette nuancerede blik på fortiden forholder regeringsgrundlaget sig ikke til. Her fokuseres på unoder i fortiden, og hvis vi gør op med de elementer fra NPM og bureaukrati, som forårsagede unoderne, løser det problemerne. Fortiden har ophobet unoder (bureaukrati og NPM) ovenpå hinanden. Denne inertie kan imidlertid overvindes med en revolution, hvor vi kommer af med alt det dårlige, og i stedet får en masse dyder. Der er ikke dilemmaer efter revolutionen. Og det på trods af, at man faktisk styrker de NPM-elementer fra fortiden som målstyring og frit valg, hvis unoder man vil af med. Der er derfor en ikke ubetydelig risiko for samspilsproblemer, når man fra statsligt hold ikke anerkender de dilemmaer, der opstår, når friheden skal udmøntes i praksis.

Det kunne måske lyde som én stor hyldest til Aarhuskompasset og kommunerne på bekostning af staten og regeringsgrundlaget. Men sådan skal det ikke forstås. Der er også en risiko for, at kommunerne – i hvert fald Aarhus – flyver væk på flyvske tanker, der reelt ikke gør nogen forskel. Ændringer af formelle institutioner har noget håndgribeligt over sig, som ambitioner om nye måder at tænke og interagere på ikke har. Måske der er en nyttig arbejdsdeling her mellem stat og kommuner. Kommunerne står midt i driften, og kan holde sig selv ansvarlig for, at

**» Med Aarhuskompasset går man et skridt videre. Det anerkendes eksplicit, at frisættelsen aldrig vil ske fuldt ud, da der stadig vil være legitime hensyn til lovgivning, økonomi, ledelseshierarki og rettigheder.**

» Der er også en risiko for, at kommunerne – i hvert fald Aarhus – flyver væk på flyvske tanker, der reelt ikke gør nogen forskel.

man faktisk udfolder sine tanker i praksis. Staten kan ikke selv udfolde sine ideer i praksis. De må lave institutionelle reformer, som andre så reagerer på. På den måde er det nok også meget godt, at kommunerne udfylder rollen som et laboratorium for nye styringsformer (Kjær 2021). Det bliver således en fælles opgave for kommuner og stat at bevise, at Jørgen Grønnegård Christensen tager fejl, når han fornyelig kom med denne prognose: ”Vi vil også i fremtiden opleve regeringsinitierede frikommunetiltag, og må på ny erkende, at de ikke forvandler den kommunale verden” (Christensen 2022: 224).

#### Litteratur

Aarhus Kommune. 2021. “Aarhuskompasset – Aarhus Kommunes nye forståelsesramme.” Aarhus Kommune.

Andersen, Lotte Bøgh, Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen, og Jacob Torfing. 2020. *Offentlige styringsparadigmer: konkurrence og sameksistens*. 2. udgave. Kbh: Djøf Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård. 2022. “Frikommuner: Idéen der hverken vil dø eller slå an.” *Politica (Århus, Denmark)* 54 (3): 223–33.

Foged, Søren Kjær, Ulf Hjelmar og Mads Leth Jakobsen. 2022. “Hvis velfærdsaftaler er løsningen – hvad er så problemet?” *Politica* 54 (3): 234–58. <https://doi.org/10.7146/politica.v54i3.133953>.

Greve, Carsten og Niels Ejersbo. 2014. *Moderniseringen af den offentlige sektor*. 3. reviderede og udvidede udgave. Kbh.: Akademisk Forlag Business.

Hjelmar, Ulf og Ulrik Hvidman. 2023. “VIVE til ny regering: Nye styringsformer skal understøtte frisættelse af ældreområdet.” *Altinget*, 16. januar 2023.

Kjær, Ulrik. 2021. “Hvis kommunestyrets fortælling skifter fra forskellighed til innovation, ændrer kommunalpolitikerens rolle sig fra repræsentant til idépromotor.” I *Kommunalpolitisk lederskab*, redigeret af Ulrik Kjær og Lotte Bøgh Andersen, 11–24. Kbh.: Hans Reitzels Forlag.

Regeringen. 2022. “Ansvar for Danmark.” Statsministeriet. <https://www.stm.dk/statsministeriet/publikationer/regeringsgrundlag-2022/>.