

Er ældrereformen et opgør med New Public Management?

Regeringens udspil til en ældrereform er den første udmøntning af forestillingerne om en nærhedsreform, der blev lanceret som et opgør med New Public Management og 30 års overstyring af den nære velfærd. Det er et tiltalende og tiltrængt udspil, men det indeholder også helt klassiske New Public Management-tiltag og maler et falsk fjendebillede op baseret på de negative erfaringer med netop det bureaukrati, som New Public Management skulle tage et opgør med.



Af Kurt Klaudi Klausen, professor i offentlig forvaltning, organisations-teori og ledelse, Institut for Statskundskab, SDU

Regeringens udspil til en ældrereform foreligger nu endelig, så vi kan analysere, hvilke elementer den rummer, og hvad den er et udtryk for i den offentlige moderniserings- og styringstænkning. Denne analyse må nødvendigvis referere til en række paradigmatisk dvs. væsensforskellige forestillinger om modernisering, styring og ledelse i den offentlige sektor. Vi afventer stadig udspillene på andre store velfærdsområder såsom sundhedsstrukturkommissionens anbefalinger, så det er vanskeligt p.t. at afkode, om der er en sammenhængende tænkning på de forskellige sektorområder. Ældrereformen er den første konkrete udmøntning af forestillinger om en Nærhedsreform, der angiveligt skulle dreje sig om at skrue ned for detailstyringen oppefra og op for ledelse og faglighed nedefra, og hvor frikommuneforsøgene kun bragte blandede erfaringer.

Ældrereformen blev ligesom nærhedsreformen lanceret på pressemøder, som "et opgør med New Public Management og 30 års overstyring af den nære velfærd". Der er her en klar sammenhæng til tidligere udmeldinger fra Mette Frederiksens regeringer gennem årene. Spørgsmålet er, om det er rigtigt, at reformen er netop det, og spørgsmålet er, hvordan de to forhold hænger sammen.

Man kan argumentere for, at ældrereformen nærmest er det modsatte, altså at den rummer og styrker væsentlige elementer af New Public Management (NPM), og for at overstyringen nærmere knytter sig til en politisk end til en managerialistisk logik. I den udstrækning det er rigtigt, er der tale om falsk varebetegnelse, i den udstrækning man siger et og gør noget andet, er der tale om hykleri, og hvis den ikonografiske iscenesættelse sparker en åben dør op og blot bekræfter populære myter og fordomme, ja, så er det populisme. Det er stærke ord om et tiltalende og

tiltrængt udspil, men de er nødvendige, hvis ikke vi skal bilde os selv noget ind.

New Public Management som styringsparadigme

New Public Management er et neoliberalistisk reformprogram, der sætter decentralisering og afbureaukratisering på dagsordenen. Men i Danmark har NPM aldrig, som i andre lande, været et ideologisk projekt. Vi har historisk set haft en pragmatisk holdning: virker det så lad os eksperimentere med det. NPM rummer en økonomisk og en managerialistisk kerneargumentation.

Den første forsøger på at argumentere for reformer, der skal lukke op for en samfundsøkonomisk, driftsøkonomisk og økonomieffektiv styringstænkning, der hylder konkurrence og incitamentstænkning, hvor decentrale enheder tildeles stor autonomi til at træffe beslutninger og indgå i konkurrence-lignende relationer, og hvor borgernes frie valg styrer udbuddet. Budgetoverholdelse, udlicitering og privatisering, frie forbrugsvalg, brugerbetaling, nye lønsystemer og kontraktstyring er en del af denne reformpakke.

Den anden kerneargumentation, den managerialistiske, drejer sig om at indføre moderne ledelses- og styringstænkning, herunder at afbureaukratisere (her at forenkle regelstyring og at lade ledere lede i autonome enheder). Det drejer sig bl.a. om at arbejde med ny ledelsestænkning, nye ledergrupper og nye mere strategiske og entreprenøragtige lederroller. Det drejer sig om at indføre moderne ledelsessystemer med koncernledelser, kvalitetsstyring, økonomistyring og Lean (hvor produktivitet, effektivitet og kvalitet kan dokumenteres, såsom når man arbejder med såkaldte key performance indicators, performance measurement, performance

” Det, man glemmer, er, de positive sider af NPM, såsom at det faktisk med denne reformtænkning er lykkedes at modernisere og professionalisere den offentlige sektor.

management og benchmarking). Det er sidstnævnte, der har taget overhånd og opleves som demotiverende kontrol og unødvendige tidsrøvende krav om dokumentation. Denne del af NPM bliver endnu mere ubønhørlig, når den kombineres med en bureaukratisk regeloverholdelse (det som NPM ellers var et opgør med).

New Public Management er et af de mest kritiserede og forkætrede begreber for modernisering af den offentlige sektor både i den offentlige og politiske diskurs og i forskningen. Der fokuseres i kritikken på de (utilsigtede) negative bieffekter af dette reformprogram og i mindre grad på de positive effekter, der har været af NPM. Det hænger både sammen med de (neoliberalistiske) ideologiske elementer i NPM, som mange vender sig imod af politiske årsager, og med at NPM udfordrer den måde, hvorpå magten er placeret i andre moderniseringsparadigmer såsom i bureaukratiet og professionsstyret.

I NPM lægges magten hos borgerne som brugere, dvs. den trækkes så at sige ud af systemet og over i en konkurrence- og efterspørgselsmekanisme. Det udfordrer de øvrige paradigmer. Man kan sige, at magten i bureaukratiet som styringsparadigme er placeret i den parlamentariske styringskæde, dvs. hos politikerne og i ledelseshierarkiet (det administrative apparat), mens den i det andet af de klassiske styringsparadigmer, nemlig i professionsstyret er placeret hos de decentrale medarbejdere og de faglige organisationer. En af de helt store (nu) klassiske modsætninger mellem NPM og andre styringsparadigmer kommer således til udtryk i sammenstød mellem systemhensyn (hvor NPM og bureaukrati bliver synonyme kræfter) og fagprofessionelle hensyn, der ofte også kombineres med menneskelige hensyn, så vi ender i en (falsk) modsætning mellem system og menneske.

Dermed kan man som kritiker mobilisere hele den klassiske kapitalismekritik overfor NPM med forestillinger om umyndiggørelse, fremmedgørelse, tingsliggørelse, systemover for livsverden m.m., foruden at man kan kæde NPM sammen med både neopositivismens tro på akkurat evidens (datadrevet ledelse) og neotaylorismens tro på den videnskabelige tilrettelæggelse af arbejde (rationalisering – NPM som en del af 'det moderne projekt'). Når udøverne af NPM, dem der skal implementere de reformtiltag, som politikerne har vedtaget, så ovenikøbet er djøf'ere, ja, så kan kritikken få endnu en facet, hvor de kolde hænder i de administrative og ledelsesmæssige systemer står overfor de varme hænder i de udførende led.

Dermed er mulighederne for, at falske fjendebilleder og vi-de-tænkning styrer samarbejder, og at man taler forbi hinanden, mangfoldige. Forståelsen for nødvendigheden af at afveje politiske, økonomiske, personalemæssige, faglige og menneskelige hensyn, altså de mange bundlinjer/evalueringskriterier for beslutningstagning, bliver dermed sat på prøve.

Det, man glemmer, er, de positive sider af NPM, såsom at det faktisk med denne reformtænkning er lykkedes at modernisere og professionalisere den offentlige sektor. I dag er det offentlige i stat, regioner og kommuner organiseret som store koncernlignende professionelle serviceproducenter og myndighedsudøvere. Koncernledelse blev indført i staten i 1986, i regionerne fra 2004 og i kommunerne som reelt ledelsesideal fra omkring årtusindskiftet. I dag er der styr på budgetterne, og der kan dokumenteres produktivets-, effektivitets- og kvalitetsstigninger. Eksempelvis kom de eksponentielle stigningstakster i sundhedsudgifterne under kontrol fra slutningen af 1980'erne, og de organisatoriske og ledelsesmæssige systemer fungerer

” Alligevel er det til at få øje på nogle af de oplagte kritikpunkter, såsom at reformen vil vende den tunge ende nedad, fordi muligheden for tilkøb øger uligheden mellem borgerne.

” Det er vanskeligt at være kritisk overfor regeringens Ældrereform, der forekommer rettidig og tiltalende og sender klare signaler om frisættelse, om tillid til ledere og medarbejdere og om flere frie valg til borgerne. Problemet er den falske markedsføring

langt mere professionelt, agilt og resilient end før NPM, noget der dokumenteres af eksempelvis krisehåndteringen. Ja, man kan (som jeg) ligefrem hævde, at NPM har frelst os fra græske tilstande, en påstand, der gælder både i forhold til den suppedas, nationen var havnet i efter 1970'ernes økonomiske krise, i forhold til ovennævnte løbske udgifter og manglende budgetoverholdelse og senest ift. finanskrisen og dens efterdønninger.

Indholdet i ældrereformen

Så måske er det ikke så ilde endda at ty til NPM-agtige reformer, hvilket bringer os tilbage til ældreformen, og hvad den er et udtryk for. Reformen rummer i hovedsagen fire elementer, nemlig decentralisering, afbureaukratisering, frie forbrugsvalg og øget konkurrence – alle væsentlige elementer i NPM. Det drejer sig om:

- Frisættelse og decentralisering af ansvaret til hver enkelt kommune og til ledere og teams af medarbejdere i ældreplejen
- Afbureaukratisering og forenkling af pleje, visitation og af tilsyn, hvor medarbejderne organiseres i teams, og hvor der kun skal foretages en visitation og være et fælles og koordineret tværkommunalt tilsyn (ikke som nu, hvor der foruden arbejdstilsyn er tilsyn med udgangspunkt i forskellig lovgivning såsom sundheds- og servicelov)
- Der står ikke noget om selvstyrende teams (a la Burtzog-modellen som mange kommuner abonnerer på), men plejen skal organiseres i geografiske teams, der 'går igen' i den ældres hjem, og hvor der er større råderum for fagligt afvejede beslutninger hos den enkelte medarbejder, som ikke skal styres af regneark med 'unødvendige dokumentationskrav' i pleje og omsorg

- Flere frie valg mellem offentlig eller privat leverandør, i forhold til tilkøbsydelse og i forhold til organiseringen
 - Ny type plejehjem, nemlig såkaldte lokalplejehjem, der styres af egne professionelle bestyrelser (dvs. ikke af kommunen og dens politikker og krav). Lokalplejehjem skal have samme frihedsgrader som private friplejehjem, så de i modsætning til hidtil kan tilbyde tilkøbsydelser
 - Etablering af gennemsigtighed i økonomi og lige vilkår for konkurrence blandt leverandører, med lige og fair afregning mellem offentlige og private udbydere
- Dette vil alt andet lige øge konkurrencen mellem selvstændige enheder, der har lige vilkår
 - Det giver større valgfrihed (mod betaling) for borgerne og større ledelsesmæssigt råderum hos lederne af lokalplejehjemmene (lad lederne lede)
 - De private friplejehjem skal have bedre vilkår men skal ikke kunne afvise borgere (medmindre, de er uenige i værdigrundlaget)
 - Fremadrettet er der altså valgmuligheder og konkurrence mellem almindelige plejehjem, lokalplejehjem og private friplejehjem.

Endelig skal nævnes, at man i denne reform peger på mulighederne i udnyttelsen af ny teknologi, og at ældreplejen skal samarbejde med pårørende og civilsamfund, sådan som det har været hidtil. Det er altså ikke noget nyt og ikke noget, der understreges særligt.

Ældreformen skal udmøntes i en ny ældrelov, der følges til dørs med en ekstra finansiering på 200 mio. kroner til hjælp med implementeringen af det forventede kvalitetsløft.

Ældreformen set i lyset af styringsparadigmerne

Analysere vi reformen i lyset af styringsparadigmerne kan vi se, at det relative mix af de sameksisterende og konkurrerende styringsparadigmer ændrer sig. Man ønsker at skru ned for den bureaukratiske styring, i og med der lægges op til mindre regelstyring, kontrol og dokumentation. Samtidig ønsker man at skru lidt op for professionsstyret, i og med det faglige skøn opprioriteres. Endelig ønsker man at holde fast i inddragelse af pårørende og frivillige i det omfang, det er muligt, altså det paradigme, der hedder New Public Governance. Men i hovedsagen har ældrereformudspillet NPM på programmet. Det drejer sig jo i vid udstrækning om at styrke de frie forbrugsvalg og konkurrencen mellem udbydere og om at lade lederne lede i autonome enheder.

Præcis som det hedder i NPM, drejer det sig om decentralisering, afbureaukratisering, frie forbrugsvalg, selvbestemmelse til centrale enheder og privatisering. Hidtil har der været en skævvridning mellem de offentlige kommunale tilbud og de private udbydere, hvor det kun var sidstnævnte, der kunne tilbyde tilkøbsydelse, og hvor det kun var førstnævnte, der skulle tage imod alle. Dette foreslås nu ændret, så konkurrencen bliver mere lige mellem de private friplejehjem og de offentlige lokalplejehjem.

Nu skal man ikke forstå det sådan, at hele plejesektoren bliver privatiseret og underlagt griske private aktører. En meget stor del af de 'private' aktører er faktisk nonprofitorganisationer såsom Danske Diakonplejehjem. Alligevel er det til at få øje på nogle af de oplagte kritikpunkter, såsom at reformen vil vende den tunge ende nedad, fordi muligheden for tilkøb øger uligheden mellem borgerne. Kommer vi – sådan som det er erfaringen med hidtidige private udbydere af bl.a. rengøring og madleverancer – til at se flere konkurrencer, hvor kommunerne alligevel ender med at stå med aben? Der er også en række uafklarede punkter, såsom hvordan forestillingerne om teams i hjemmeplejen skal udmøntes, og spørgsmål om hvor den faglige sparring og ledelsen af dem bliver af (er det sygeplejersker eller sosu'er, der bliver ledere af disse teams). Det er desuden uklart, hvordan de fremtidige 'samtalsyn' skal kunne tilgodese de mange hensyn. Kommunerne kommer på overarbejde med at tilrettelægge implementeringen af denne reform i lyset af lokale erfaringer.

Reformen kan næppe forventes at sikre en produktivitetstigning om end måske en ef-

fektivitetstigning og helt sikkert budgetoverholdelse. Teams'ene kan forhåbentlig øge kvaliteten i oplevelsen af plejen blandt de ældre, men opgaverne bliver (med flere ældre der har flere problemer) ikke færre, og der kommer næppe flere medarbejdere, som følge af reformen, selv om den kædes sammen med ønsker om at gøre det mere attraktivt at søge sundhedsuddannelserne. Velfærdsteknologien med robotter, selvmonitorering og telemedicin m.m. rummer sikkert muligheder, men er stadig 'fugle på taget'. I pleje og rehabilitering kan man sikkert også stadig forfølge forestillingerne om kompetenceudvikling af de ældre og 'længst muligt i eget liv' oven i 'længst muligt i eget hjem', men på centre og hjem bliver udfordringerne stadig tungere.

Det er vanskeligt at være kritisk overfor regeringens Ældrereform, der forekommer rettidig og tiltalende og sender klare signaler om frisættelse, om tillid til ledere og medarbejdere og om flere frie valg til borgerne. Problemet er den falske markedsføring, der retter smed for bager, og at den på ingen måde er enkel at gennemføre. Det er sympatisk på denne måde at ville 'vende verden på hovedet', at decentralisere og lægge ansvaret hos de ledere og medarbejdere, der arbejder med de ældre i dagligdagen, og vi har såvel empiriske som teoretiske belæg for at sige, at det kan lykkes i og med undersøgelser har vist, at ældresektoren har dygtige og dedikerede medarbejdere, der har bevist, at de kan håndtere store udfordringer (senest under covid-19-krisen). Dertil skal lægges alt det vi ved teoretisk vedrørende betydningen af tillid og social kapital, stewardship teori, organizational citizenship, offentlige service motivation m.m.

Jokeren er, hvorvidt politikerne kan lægge bånd på sig selv. Lige siden den første NPM inspirerede moderniseringsreform så dagens lys i 1983, har alle konsekutive regeringer lanceret NPM inspirerede moderniseringsreformer, der satte afbureaukratisering på dagsordenen. Efter årtusindskiftet er det ikke mindst Kvalitetsreformen, Sammenhængsreformen og nu Nærhedsreformen. Men selv om alle hidtidige forsøg på afbureaukratisering og regelsanering er strandet i og med den politiske logik med ubønhørlig kraft opfinder nye love og regler, ja selv i trepartsforhandlinger praktiserer mikromanagement med specifikke krav for ydelser, skal man jo ikke udelukke, at det kan ske. Måske en bred regering over midten i dansk politik kan lykkes med denne reform – det ville i så fald være første gang i nyere tid.