

En artikel fra KRITISK DEBAT

Perspektivrigt forslag

Skrevet af: **Redaktionen** | Offentliggjort: 15. august 2011

For få dage siden offentliggjorde SF et forslag om mindre bureaukrati i den offentlige sektor. Det har alle partierne snakket om i årevis. Men SF's forslag adskiller fra al snakken ved at være relativt konkret og ikke mindst operationelt.

Forslaget indledes på denne måde: "Lars Løkkes kommunalreform skulle føre til administrative besparelser. Men stadig flere krav om kontrol og konkurrenceudsættelse fra regeringens side har ført til en stigning i antallet af administrative medarbejdere, chefer og akademikere i kommunerne". Så er tonen slået an.

Det blev til følgende overskrift i Berlingske Tidende og i øvrigt også i de andre medier: "Rød blok vil fyre chefer og akademikere". "Cirka 4000 kommunale chefer, akademikere og kontorpersonale i kommunerne mister deres job, hvis S-SF kommer til magten. DJØF kalder manøvren for "et blodbad" ". Men af gode grunde ikke det Stockholmske.

Disse to citater rummer i og for sig hele den politiske debatform i en nøddeskal, og den efterfølgende debat har stort set kun forholdt sig til "SF's angreb på det administrative personale" og ikke til de perspektiver, som partiets oplæg åbner.

Resultatet er delvist selvforskyldt, al den stund SF ikke tilstrækkeligt klart præciserer, hvad det er for et bureaukrati, der skal skæres bort, og hvad der er årsagerne til, at dette bureaukrati overhovedet er vokset frem. Bureaukratiet er nemlig kun et symptom på en ganske bestemt politisk og strukturel indretning af den offentlige sektor, som VK regeringen har gennemført over ti år - og som en socialdemokratisk regering i et misforstået forsøg på at tilpasse sig den fremstormende liberalistiske tankegang indledte for mere end tyve år siden. Af samme grund udtrykker det heller ikke en højere fornuft, når SF samtidig sætter tal på, hvor meget der kan spares. Det ved nemlig ingen, før årsagerne er fjernet - og *det er her, perspektivet ligger.*

Det handler ikke om 2 mia. kr. eller for den sags skyld om 4 eller 6 mia. kr. Det handler om, at SF har indledt det første større politiske opgør med regeringens markedsorienterede statsmaskineri fra toppen af statsapparatet og helt ud til den enkelte kommunale forvaltning. Så lad os slå helt fast - hvad SF desværre ikke gør - målet er (eller bør være) ikke at fjerne administrativt personale, men at fjerne de bagved liggende årsager til det stadigt voksende *kontrolbureaukrati* - og det er noget ganske andet end at fyre chefer, akademikere og administrativt personale.

Med det in mente er det selvfølgelig interessant at se på, hvordan SF så vil realisere sin plan. Man vil eksempelvis stoppe regeringens politik om tvangsudbud, man vil fjerne kravet om brug af Bestiller-Udfører-Modeller (BUM), man vil afskaffe tvangsudliciteringen på hjemmehjælpsområdet. Desuden vil man indgå flerårige økonomiaftaler med kommunerne og selvfølgelig - den må med - anvende it på en mere intelligent måde. Disse forslag og flere til kan efter SF's opfattelse bidrage til at reducere i det bureaukrati, der dels skal forvalte de mange kontrakter, håndtere køb og salg mellem kommuner og private og internt mellem de forskellige niveauer i kommunerne, håndtere faktureringer og kontrollere, at standarder og kontrakter overholdes. Dvs. SF lægger selv op til en logik, der siger, at det er lovgivningen, der skal ændres radikalt, før det kan lade sig gøre at fjerne de bureaukratiske markeds- og kontrolfunktioner.

Og her er SF faktisk på linje med en allerede eksisterende tendens ude i kommunerne til at luge ud i de bureaukratiske funktioner - en tendens som dog konstant bremses af eksisterende lovgivning. Dog er det stadig i småtingsafdelingen. Skal SF og en Rød regering virkelig nå de formulerede mål, skal der gås langt mere radikalt til værks. For lovgivning og regler står jo ikke plantet midt i den blå luft. De er knyttet til en ganske bestemt indretning af hele det offentlige system, hvilket betyder, at man ikke bare kan ændre nogle regler og lovkrav hist og her uden samtidig at ændre de strukturer og styringsmekanismer, som regler og love blot regulerer samt ændre den kultur, som er bygget op på baggrund af reglerne.

Først og fremmest er man nødt til at gøre sig udgangspunktet klart. Og det står mellem, om en Rød regering vil genindføre en demokratisk velfærdsstat, eller den blot vil bygge videre på en modificeret form af den markedsorienterede servicestat, som det er lykkedes VK regeringen at få sat igennem. Lad os tage nogle eksempler for at demonstrere, at udgangspunktet absolut ikke er ligegyldigt.

Regeringen indførte frit valg i hjemmeplejen i 2003. Kommunale enheder og private firmaer skulle konkurrere med hinanden om at tiltrække borgerne. Kommunerne blev tvunget til at opdele ældreforvaltningerne i en bestillerenhed, der både skulle sidde på pengekassen og håndhæve myndigheden og en udførerenhed, hvor personalet ikke måtte handle efter skøn, men blot skulle udføre de opgaver, der stod beskrevet i standarderne. Populært kaldes ordningen BUM modellen.

Siden har BUM modellerne bredt sig til næsten alle sektorer indenfor kommunerne og regionerne, og er i dag en udbredt styreform. Bestillerenhederne, der sidder på myndigheden og visitationen "køber" ydelser hos udførerenheden, selv om begge enheder er placeret indenfor samme forvaltning. Og hvad har konsekvenserne været? Når man fratager frontpersonalet myndigheden til at foretage skøn og handle herefter, skal der styres og kontrolleres. Når man skal betale for ydelser, skal man

først have omarbejdet alle handlinger til målbare ydelser. Først derefter kan de prissættes. Når først faglige handlinger er blevet opstykket i kontraktbestemte ydelser, ja, så laver man selvfølgelig ikke mere, end man får betaling for. Længere er den faktisk ikke. Det samme sker, når offentlige opgaver udliciteres. Der er igen anden forskel end kontrakternes formelle juridiske gyldighed.

Men hvem skal opbygge styresystemer, overvåge arbejdets udførelse, foretage faktureringer, foretage priskalkulationer, udregne timeforbrug, gennemføre "objektive" visitationer og udregne ydelsestilbud? Det skal selvfølgelig ret store enheder af administrativt og akademisk personale. Ellers kan systemet slet ikke fungere. Når man så yderligere fratager frontpersonalet myndighed, bremser man selvfølgelig også for den daglige og tidlige naturlige udvikling af arbejdet og indsatsen. Resultatet er ganske simpelt blevet, at man har måttet oprette store videnscentre og myndighedscentre fjernt fra den daglige praksis for at kompensere for det, der ikke længere sker "ude i marken". Og det siger næsten sig selv, at disse centre ikke ydmygt venter på bevillingerne. De har endog meget offensivt gjort deres nyttighed gældende og tiltrukket stadigt nye personalekræfter enten udefra eller fra frontpersonalets rækker. Så sagen er for så vidt ganske enkel. Så længe det nuværende system og den tilsvarende lovgivning på området fortsætter, er de nævnte bureaukratiske og elitære funktioner og således også personalet nødvendigt.

For at tvinge uddannelsesinstitutioner, daginstitutioner og sociale institutioner til at udvise omkostningseffektivitet - som det hedder - har man udbredt taxameterprincippet til at være den gængse finansieringsform. Men man kan ikke have taxameterordning uden en stor stab til at håndtere den i det daglige, og tillige er det nødvendigt med et ret omfattende kontrolapparat for at forhindre, at en af de nærliggende følger slår ødelæggende igennem - snæver økonomisk interesse- og kassetækning.

De samme forhold gør sig gældende for de fleste former for konkurrenceudsættelse, udbud, udliciteringer, selskabsdannelser og OPP (Offentligt Privat Partnerskab) blot med den ene men ikke ubetydelige forskel, at de her indgåede kontrakter er juridisk bindende. De binder ikke alene politikerne. De binder også ledelserne og personalet i resten af den offentlige sektor. De lægger ikke blot beslag på mange akademiske ressourcer. De indvirker på hele den del af den offentlige sektor, der enten direkte eller indirekte er berørt af kontrakterne. For når regnebrættet skal gøres op, er det de private kontrakter, der binder og har forrang.

Og som SF's oplæg selv er inde på, så har strukturreformen i den grad sat skub i markedsstyringen af hele den offentlige sektor. Det står godt nok ikke nogen steder, men logikken virker tvangsmæssigt. Når sygehusene skal finansieres af henholdsvis stat og kommuner, så skal alt måles ud i ydelser og priser. Læg hertil "Løkkeposen",

der skal skabe øget aktivitet gennem benchmarking. Så er der skabt et helt strukturelt system for et "internt marked". Det skal der selvfølgelig en stor gruppe højt uddannede embedsmænd til at håndtere både i stat, regioner og kommuner. Det er en automatisk følgevirkning af, at man erstatter politik med marked. Endnu mere udtalt viser billedet sig på det specielle socialområde, hvor strukturreformen de facto fjernede området fra regionerne og overlod det til kommunerne. Flere kommuner er slet ikke store nok til at klare opgaven. Derfor må de købe sig til ydelser fra andre kommuner. Hvem skal klare disse visitationer, markedsundersøgelser, priskalkulationer, faktureringer mv.? Det skal selvfølgelig bl.a. socialrådgivere og akademisk og administrativt personale.

Vi kunne ubesværet forsætte rækken af eksempler. Men de nævnte rækker, fordi det først og fremmest er dem, der har dannet skole for hele kontrakt- og resultatmålsstyringen i størstedelen af den offentlige sektor. Og man kan nu engang ikke indføre disse styrings- og organisationsformer uden at ansætte personale til at håndtere dem i daglig praksis. Ligesom man ikke kan fratage frontmedarbejderne deres myndighed og ansvar uden at indsætte flere chefer og ledere til at styre, retlede, bestemme og kontrollere. At det så giver en giftig stemning af gensidig mistillid og beskyldninger om snyd, risikoaversion og opgivende ligegyldighed er noget ganske andet - men ikke mindre problematisk. Og at hele tankegangen breder sig også til andre områder, giver næsten sig selv.

Hvis det er disse grundstrukturer, styringsformer, kontraktformer og lovgivning, SF har indledt opgøret med, så må det siges at være et af de mest perspektivrige forslag, oppositionen har fremlagt i lang tid - altså under forudsætning af, at også Socialdemokratiet og Enhedslisten er med på ideen.

Men alene reaktionerne fra aviserne, KL, DJØF, den politiske højrefløj, erhvervsorganisationer og den forventelige talduel om, hvor mange personer, der reelt er placeret i disse bureaukratiske kontrolfunktioner, og hvor mange der er kommet til siden 2007, leverer også dokumentation for, at oppositionen ikke når ret langt, uden at etablere et meget nært samarbejde med de offentligt ansatte og deres organisationer. Det er nemlig kun dem, der kan beskrive og dokumentere, hvordan forholdene reelt er. Nogen tal kan man selvfølgelig hente fra lønstatistikkerne, men de giver kun pålidelige og dækkende oplysninger, hvis de kombineres med de konkrete beskrivelser fra praksis.

For selvfølgelig vil enhver ansat i det offentlige insistere på, at han/hun udfører meningsfyldt arbejde. Det er bare ikke det sagen drejer sig om. Det drejer sig om, at finde veje til en radikal ændring af hele den offentlige sektor, der gør alle de nævnte bureaukratiske kontrolfunktioner overflødige og derved de konkrete arbejdsopgaver meningsløse. Men den øvelse kan ikke gøres og dirigeres fra Christiansborg - selv

under en Rød regering. Den forudsætter inddragelse af det samlede personale og i særdeleshed dem, der dagligt står i direkte kontakt med borgerne. *De sidste - ikke at forglemme - skal også inddrages.*

For spørgsmålet melder sig uvægerligt, hvordan vi så skal indrette den offentlige sektor, hvis den både skal være billig, effektiv, demokratisk og leve op til det, vi kræver af den - at den forvalter borgernes samlede, fælles interesser loyalt? Det kan intet parti i praksis givet et meningsfuldt svar på i dag, efter at markedstænkningen er blevet naturaliseret i stort set alle porer i samfundet. For at nå målet bliver oppositionen nødt til at alliere sig med de kræfter både indenfor og udenfor den offentlige sektor, som ikke bare ved, hvordan det ikke skal være, men også har gjort sig tanker om, hvordan det *kunne* være - og ikke mindst, hvordan borgernes velfærd kan sikres uden at slå bunden ud af samfundsøkonomien. Det sidste er finansmarkederne også meget bedre til.

For det handler jo ikke bare om gennemførelse af små kirurgiske indgreb i regler, love og isolerede forvaltningsområder. Eller indførelse af ny og i øvrigt overvurderet smart IT. Det handler om et langt mere vidtrækkende opgør med de cementerede markedsorienterede styre- og tænkeformer og hele den ideologi, der har retfærdiggjort udviklingen - ja ligefrem har haft held til at fremstille den som tvingende nødvendig for at redde en hel befolkning og et helt samfund fra økonomisk ruin og formynderi. Det handler om et opgør med selve den beslutningskultur, som baserer sig på markedstænkningen.

Hvis vi så forudsætter, at SF og forhåbentlig resten af rød blok bliver lidt mere skarpe og konkrete i argumentationen, og at vi faktisk får en Rød regering, så oppositionen får magt, som den har agt, og hvis vi tillige forudsætter, at en sådan regering reelt vil inddrage de mange ansatte og deres organisationer i et radikalt opgør med konkurrencestaten - så vil det også vise sig, at SF's fremlagte perspektiv kan udvides endnu mere.

Hvorfor ikke til den tid gå skridtet videre og rette politisk fokus med alle de faktorer i det almindelige samfunds- og produktionsliv, der skaber de problemer, som det offentlige efterfølgende skal løse? Eksempelvis ved at sætte alt ind for at skabe bedre arbejdsforhold for at reducere i antallet af lidelser og sygdom. Og ved at inddrage befolkningen og de mange organisationer i det kollektive arbejde for at højne folkesundheden. Listen er lang, og kun den sociale fantasi sætter grænser.

Men princippet er klart; at en Rød regering som hovedlinje går efter at reducere de forhold, der producerer behovet for den offentlige sektors defensive og reperate udgifter og overfører besparelserne her til egentlige velfærdsgoder for alle borgere. Det beskatter problemerne ved kilden og skaber et grundlag for, at borgerne bliver

mindre afhængige af markedsvilkår, og ikke mindst frembringer det betingelserne for reaktivering af det deltagelsesdemokrati, som alle snakker om, men som er på vej til at dø ud under snakken.

Nu har SF med sit oplæg åbnet for Pandoras æske. Det skal partiet have ros for. Men hvis hele udspillet ikke skal ende i almindelig gold politisk polemik om "blodbad" og "hetz mod administrativt personale og akademikere" eller en komplet uproduktiv standskonflikt - dvs. alskens ulykker og som Pandora lade håbet blive tilbage i æsken, så må partiet og resten af oppositionen allerede nu i den forestående valgkamp åbne perspektivet op og indgå de nødvendige alliancer for at sætte kød og blod på forslagene. For det er selvfølgelig indlysende, at man ikke ændrer et statssystem radikalt uden at støde på modstand fra mange forskellige grupper indenfor og udenfor, der har en selvstændig interesse i at bevare det som det er - og ikke mindst de givne magtforhold.

Den logiske af konsekvens af SF's nye perspektiv - billigere og bedre - lyder besnærende. Men det kræver aktiv mobilisering og loyale alliancer, der rækker ud over Christiansborgs snævre gange for at blive til en realitet.