

Sæt borgerne først

Skrevet af: **Jan Helbak** | Offentliggjort: 10. september 2018

”Sæt borgerne først” står der på titelbladet til Ledelseskommisionens rapport fra juni i år. Titlen rejser to spørgsmål:

- Hvis borgerne skal sættes først, hvem har så stået først tidligere, og hvem skal nu trækkes tilbage?
- Og hvis borgerne skal sættes først, hvem skal så gøre det?

Når spørgsmålene og endnu mere svarene er interessante, hænger det sammen med, at de dels går igen i hele rapporten, og at Ledelseskommisionens svar og anbefalinger er skrevet ind i regeringens økonomiaftale med kommunerne for 2019 og optræder som fjerde spor i regeringens oplæg til sammenhængsreform.

Men før jeg giver mig i kast med at finde de relevante svar på spørgsmålene i rapporten, vil jeg lige runde en lille anekdote. I 2015 deltog jeg i en konference om fremtidens sundhedsvæsen. De to oplægsholdere foretog en tour de force i tidens catchwords som eksempelvis; nedbrydelse af silotænkningen. Tværfaglighed i fokus. Sammenhængende patientforløb. Opgaveflytning. Strukturforandringer og evige sporskift, hvis det offentlige skal leve op til forventningerne.

Ved vejs ende var deltageres interesse på vågeblus, så forsamlingen dårligt registrerede oplægsholderens afgørende pointering: *patienten i centrum* som tvingende begrundelse for alt det sagte.

For de fleste deltagere en selvfølgelighed, og så var den seance som så mange forudgående glemt.

Men det var vendingen ikke. Siden 2015 har den har spredt sig til hele den offentlige diskurs. *Borgeren i centrum. Barnet i centrum. Den ældre i centrum.* Som nu med Ledelseskommisionens formulering er blevet til handlingstvung for de ansatte.

Havde Ledelseskommisionen nu udvist mere courage, havde den skrevet følgende: ”Nu har I offentligt ansatte i årtier betragtet den offentlige sektor som jeres egen og plejet jeres særinteresser og postuleret, at jeres beslutninger og handlinger bygger på en høj grad af faglighed. Og I ledere har dannet små lukkede enklaver for jer selv, hvor I har lagt strategier for alt muligt, men ikke ledet medarbejderne. Sammen med dem har I ladet borgerne i stikken. Det skal være slut. Nu skal I sætte borgerne i centrum for alt, hvad I rør ved”.

Så bramfrit udtrykker kommissioner sig ikke, og titlen ville også have mistet sin fascinationskraft og i stedet åbnet for en tiltrængt diskussion af, om det faktisk forholder sig sådan og i givet fald hvorfor - og ikke mindst, hvad der skal til for at ændre forholdet.

Den diskussion tåler rapporten ikke. Hertil er den for overlæst med selvfølgeligheder helt løsrevet fra enhver materiel og institutionel sammenhæng. Kunsten har været antydningen af, at enhver opposition mod kommissionens anbefalinger i sig selv bekræfter titlens berettigelse.

Rapporten starter med at afgrænse begrebet borger. Borgere er en "bred vifte af mennesker og organisationer af enhver slags, som er i kontakt med den offentlige sektor. Det kan være virksomheder, patienter, klienter, brugere og medborgere osv." En tilstrækkelig bred og usammenhængende definition til, at den vilkårligt kan bruges til at legitimere alt, hvad der kommer fra oven og lukke munden på skeptikerne for ikke at tale om kritikerne - både indenfor og udenfor den offentlige sektor.

Rapportens greb er at signalere mangfoldighed i borgerbegrebet og samtidig omgå det faktum, at borgerne i ethvert demokrati har forskellige livsbetingelser og skarer sig om forskellige interesser og vælger politiske partier og organisationer herefter. Og at borgerne har vidt forskellige betingelser for at artikulere interesser og sætte dem igennem overfor den offentlige myndighed.

Nu tænker rapporten overhovedet ikke borgere på den måde. Borgere sættes lig kunder og markedsagenter. Det fremgår klart af anbefaling nummer 1. "Der kan være flere årsager til, at vi er langt fra mål. Selv om der er frit skolevalg, sygehusvalg mv. går offentlige organisationer ikke fallit på grund af manglende efterspørgsel. Derfor kommer det at sætte borgeren i centrum ikke på samme måde af sig selv, som kundehensynet gør i den private organisation". Kort og godt skal der markedstvang til, før borgeren/brugeren/kunden sættes først. Rapporten tænker heller ikke politik som legitim interessekamp. Politikere reduceres til nogen, der "skal betragte sig selv som den offentlige sektors bestyrelse og være tydelige i at fastlægge mål og retning.....". Selvfølgelig: når borgerne sættes lig kunder, må politikerne sættes lig en virksomhedsbestyrelse. (anbefaling nummer 5).

Rapporten slår i anbefaling nummer 1 fast, at ledelse og medarbejdere kun har én opgave: *at skabe værdi for borgerne*. Ikke nok med, at det anvendte borgerbegreb er fuldstændigt indholdsløst. Gennem samtlige 28 anbefalinger defineres begrebet *værdi for borgeren* ikke på et eneste tidspunkt. Underforstået skal det som topledere i de private virksomheder, der definerer efterspørgselstvangen, være topledelsen indenfor den offentlige sektor, der definerer *værdi for borgerne*. Hvem skulle ellers gøre det?

Med en antydningens virtuositet formår rapporten i en sætning at slå fast, hvad det hele reelt drejer

sig om: "Det bør aldrig være et *slutmål* for en arbejdsplads, at medarbejderne trives". Underforstået, at sådan har det været tidligere. Slutmålet er *værdiskabelsen for borgerne*, og kun de dygtige og særligt trænede ledere magter at definere værdierne. Resten af organisationen skal sådan set bare rette ind.

"I den forbindelse er det vigtigt, at "egne snævre interesser" - hvad enten de udspringer af ønsket om at maksimere ressourcer eller af personlige holdninger eller fagprofessionelle værdier - ikke kommer til at spænde ben for den politiske prioritering eller for borgerperspektivet". Det er borgernes (og "selvfølgelig også virksomhedernes") behov, der skal sætte værdien. Alt andet, herunder den fagprofessionelle myndighed skal alene måles på, om den lever op til disse værdier eller ej.

Senere i anbefaling nummer 2 modificerer rapporten synspunktet. Borgerperspektivet skal dog ikke følges videre, end at det kan ske indenfor en faglig ramme og de politiske prioriteringer. De to synspunkter er indlysende ikke konsistente og kan heller ikke være det, al den stund rapportens præmis og opbygning ikke på noget tidspunkt fremlægger en analyse af de faktiske forhold men alene argumenterer ud fra en moralsk figur - *borgeren skal sættes i centrum*.

Rapporten forholder sig ikke til, at store dele af den offentlige sektor styres efter økonomiske incitament, præstationsmål, Bestiller - Udfører - Modtager modeller, resultatløns mv., hvor borgeren systemisk er reduceret til middel for organisationens samlede funktionsmåde. Som i det private foregår der hver dag eksternalisering og problemeksport, silotænkning osv. Det er på den måde gevinsterne og anerkendelsen hentes hjem på. Det sker indenfor alle områder. Ledere og medarbejdere ved det og handler herefter, hvis man vil overleve. Indenfor organisationspsykologien kaldes det en patologisk organisation.

Ændrer man ikke på disse grundforhold, hvilket rapporten absolut ikke lægger op til, vil det nye ledelseskoncept *sæt borgeren først og skab værdi*, hovedsageligt få som konsekvens, at man fokuserer på de nye synlige værdimål - dem der måles på - og lader de andre leve uopfyldte i mørket. Det kaldes målrationalitet.

Det ved ledelseskommisionen selvfølgelig godt. Hvorfor så formulere en sådan titel? Fordi man ved at skabe en abstrakt figur - borgeren i centrum - opnår at flytte domstolen for alt, hvad der foregår i det offentlige udenfor det politiske systems og medarbejdernes indflydelse og at gøre toplederne/teknokraterne til de egentlige dommere. Dvs. virkeliggøre den liberale drøm om, at samfundet trives bedst, hvis det ledes af de vise. I samme moment opnår man på negativsiden at delegitimere alle andre krav og interesser, fordi alle jo er enige om, at det først og fremmest drejer sig om at sætte borgeren først. Hvem kan være i mod.

Det får helt konkret som konsekvens, at ledelseskommisionen i anbefaling nummer 9 tildeler sig selv retten til at kræve Medindflydelses- og Medbestemmelsessystemet (MED) i den offentlige sektor

begrænset og udvandet, fordi det, som systemet fungerer, unødigt forsinker topledelsens mangfoldige og nødvendige kursændringer. Medarbejdernes arbejdstidsregler og øvrige værneregler, som beskytter dem mod nedslidning og ledelsesmæssig vilkårlighed, skal begrænses, og i øvrigt skal fagforeningernes indflydelse indkapsles, herunder antallet af lokale aftaler.

Kort sagt er det at sætte borgerne først ensbetydende at sætte medarbejdernes legitime faglige interesser i at sælge deres arbejdskraft bedst muligt i bageste række. Når kommissionen finder det centralt at tage den dimension op nu, hænger det sammen med, at den røde tråd i regeringens sammenhængsreform udgår fra den opfattelse, at personalet og mange ledere sætter deres egne interesser før borgeren, og at man ikke kommer videre med effektiviseringspolitikken, hvis man ikke får skovlen under både den aktive og passive modstand mod den fortsatte udpining af arbejdskraften for at presse mere service ud af en i forvejen underfinansieret sektor.

Siden 2002 har man troet på, at den offentlige sektor kunne reformeres og effektiviseres gennem privatisering og indførelse af tillempet markedsstyring. De hedeste liberale drømme om teknisk styring af samfundet som overbygning til den indbyggede markedslikevægt skulle finde deres virkelighed gennem denne proces. Drømmene er blevet til virkelighed. Alle lever hver især op til de opstillede mål. Desværre udebliver de ønskede resultater.

Den erkendelse formulerede allerede Produktivitetskommissionen. Ledelseskommisionen følger nu efter. Ikke ved at gøre op med markedstænkningen men ved at formulere den moralske figur - *sæt borgerne i centrum* - som brækjern for opgøret med de anomalier i den offentlige sektor, som markedstænkningen har skabt.

Taktikken er velvalgt. *Sæt borgerne først* antyder alene ønsket om at forskyde magtforholdet samtidigt med, at den binder alle opponenterne til præmissen. For hvem vil meningsfuldt argumentere imod. Selv de faglige ledere, hvis medlemmer ifølge rapporten skal sættes i anden eller tredje række og ofre deres egne legitime krav til arbejdsforholdene for *værdi for borgeren*, har ikke turdet udfordre rapportens grundpræmis og anbefalinger. Derved legitimerer de delegitimeringen af deres medlemmers legitime interesser. Det er rapportens formål og logik.

Så enten gør man op med grundpræmissen og grundfiguren i Ledelseskommisionens rapport og rejser diskussionen om kombinationen af faglig myndighed og demokratisk styring og kontrol af den offentlige sektor, eller også må man lægge sig fladt ned for som faglige organisationer at få bare lidt ud af det her og der. Det skal medlemmerne nok billige, når de præsenteres for delte vagter, opsplitting af fuldtidsstillinger til deltidsstillinger, ubetalt overarbejde osv. under henvisning til, at *borgeren skal sættes først*.