

# Stor reformvilje, og en del tvil



I Danmark har regjeringen bebudet en Sammenhængsreform. Målet er å skape bedre sammenheng i velferdsinnsatsen for borgere i hele den offentlige sektor. Tankene er ikke nye, men veien er veldig vanskelig framkommelig, det erkjenner både ministre, eksperter og utøvere.

Av Tina Juul Rasmussen

– Jeg er ydmyk for at det er en særlig vanskelig oppgave, for hadde det vært så enkelt, så hadde mine forgjengere løst det for lengst. Vi har bruk for hverandre, hvis borgeren i siste instans skal oppleve et mer sammenhengende forløp.

Dette sa den danske minister for offentlig innovasjon, Sophie Løhde, nylig i et foredrag da hun skulle gi en statusrapport om Sammenhængsreformen som ble annonsert av den danske regjeringen i mars 2017, og som hun har ansvaret for som minister.

Med dette utsagnet innså Sophie Løhde at det ville være en stor oppgave å implementere endringer i den offentlige sektor som virkelig monner når det gjelder å skape bedre sammenheng og kvalitet i velferdstjenester og -innsatser som borgerne etterspør.

Derfor la Sophie Løhde opp til suksessen til reformen avhenger av felles innsats og ansvar, som blant annet innebærer å oppnå politisk enighet om konkrete og målbare referanser i de enkelte velferdsområdene. Hun avslørte også at Sammenhængsreformen vil bestå av flere delreformer som vil ta fatt på avbyråkratisering, ledelse, helse og digitalisering.

Forslaget til Sammenhængsreformen er døpt *Borgeren først – en mer sammenhengende offentlig sektor* og består av fire spor:

- Ansatte skal ha 'mer tid til kjerneoppgaven' og ikke bruke tid på unødvendige krav og registreringer.
- Det skal skapes 'bedre velferd på tvers av sektorer' – mindre silo-tenking, mer sammenheng – med tanke på størst mulig innvirkning for borgerne.
- En 'mer moderne offentlig sektor' skal skapes ved hjelp av digitale velferdsløsninger.
- Og de over 800 000 offentlige ansatte må oppleve 'bedre ledelse'. I forbindelse med dette reformsporet er det opprettet en egen ledelseskommisjon, hvis anbefalinger forventes før sommerferien.

## En inngang-ideen er ikke ny

Dette er ikke første gang politikerne har forsøkt å forenkle offentlig sektor i Danmark. Den 1. januar 2007 trådte strukturreformen i kraft og endret det danske kartet fra 271 kommuner den gang til bare 98 i dag. Fylkene ble avskaffet, regionene dannet. Og velferdsoppgavene ble flyttet rundt – alt under overskriften: Én inngang til det offentlige.

Går vi enda lenger tilbake – til 1976 da Bistandsloven ble introdusert – fantes det lignende tanker. Bistandsloven erstattet flere ulike lover og forenklet sosialsystemet, slik at borgeren nå bare skulle henvende seg til ett sted for å få bistand: i den kommunale forvaltning.



«Mer tid til kjerneoppgaven» er en klassisk avbyråkratiseringsøvelse som alle regjeringer har satset på.

Men oppdelingen av offentlige systemer i sektorer og fagforvaltninger – eller siloer, som de kalles i daglig forvaltningsmessig tale – kombinert med en stadig viltvoksende regel og et viltvoksende lovgivningskompleks har skapt alt annet enn sammenheng i velferdsytelsene. Bare innen sosial, sysselsetting, integrasjon og rehabilitering utarbeider kommuner og regioner produseres 1,3 millioner handlingsplaner hvert år, slik det ble dokumentert i en artikkel i Berlingske Tidende i januar 2018. Og regel- og lovgivningskomplekset bare på sysselsettingsområdet teller over 30 000 A4-sider.

En borger som for eksempel sliter både med helseproblemer, arbeidsledighet og kanskje har ett eller flere barn som ikke trives i skole

eller barnehage, må gå spissrotgang mellom de kommunale etatene for å få hjelp i det hele tatt. Her vet høyre hånd ofte ikke hva venstre hånd gjør. Og borgerne får laget en ny handlingsplan på hvert sted.

Mangelen på koordinering på tvers skyldes blant annet at lovgivningen hindrer deling av personopplysninger på tvers av etater. En annen årsak er også at det hersker monofaglige kulturer i de enkelte fagetater som har et enøyd faglig perspektiv på innbyggernes problemer og dermed løsningene. Og en tredje årsak er at de økonomiske styringsmodellene slavisk følger det enkelte område og den enkelte avdeling vertikalt.

### Like luftig som tidligere reformer

Derfor er det blant eksperter som har fulgt den offentlige sektoren over tid, noe skepsis til om det denne gangen vil lykkes å forenkle og skape den åpenbare fornuftige sammenheng mellom de mange offentlige myndigheter.

En av skeptikerne er Per Nikolaj Bukh, professor ved Institutt for økonomi og ledelse ved Aalborg Universitet. Han har blant annet forsket på offentlig styring, lederskap og strategi i årevis og er bokaktuell med antologien *Strategi og styring med effekt* utgitt i mai. I introduksjonen til boken siteres den franske forfatteren Victor Hugo på uttalelsen om at en ting er sterkere enn alle verdens hærer: Den ideen, hvis tid er kommet. Spørsmålet er om tiden endelig har kommet til å sette elektrisitet på drømmen om en sammenhengende offentlig sektor?

– Det ene benet i utkastet til reformen for å skape sammenheng på tvers, er virkelig mer en diagnose enn en løsning. Bare fordi noe er «sammenhengende» er det ikke nødvendigvis bra. Omvendt er det jo nettopp ikke bra at det offentlige ikke henger sammen. Så den diagnosen forsøker man derfor å adressere, analyserer Per Nikolaj Bukh. Og fortsetter:

– Når det er sagt, er mulighetene for å reformere offentlig sektor bedre nå enn de noen gang har vært. Men jeg har også nådd en alder hvor jeg ikke lenger er helt naiv. Og hvis du går analytisk til verks og ser på hva som virkelig ligger i utkastet til reformen, må du spørre deg selv, hvor er det nytt?

For, påpeker han, to av emnene i reformopplegget er gamle travere:

– «Mer tid til kjerneoppgaven» er en klassisk avbyråkratiseringsøvelse som alle regjeringer har satsset på, slik at du nesten kan trekke på smilebåndet. Og hva gjelder hele teknologisiden så kan man heller ikke forestille seg noe annet. Selvfølgelig skal vi digitalisere. Da har du «velferd på tvers» og «bedre ledelse» igjen, sier Per Nikolaj Bukh og noterer:

– Denne reformen er like luftig som tidligere reformer. Så når de ikke pleier å føre til noe viktig, så bør en rasjonell tilnærming være at det heller ikke fungerer denne gangen. Vi har tidligere sett reformer, inkludert kvalitets- og tillitsreform, bli satt i sjøen med stor entusiasme og støtte, og spesielt tillitsreformen har fislet fullstendig ut. Derfor skal man være forsiktig – selv om opplegget denne gang er bredere enn tidligere reformer.

### Tiden er moden for sammenheng

Den samme skepsis finner vi ikke hos Helene Bækmark, Kommunal direktør i Faaborg-Midtfyn kommune og medlem av en av de fire såkalte utfordringspanelene som regjeringen selv satte ned for å utfordre arbeidet med reformen.

Helene Bækmark er i panelet for «bedre velferd på tvers av sektorer» og er selv en av pionerene i å skape bedre sammenheng i velferden. Som direktør for Fredericia kommune i 2008 bidro hun til å designe og lansere prosjektet «Lengst mulig i ditt eget liv», som intro-

duerte hverdagsrehabilitering av eldre på tvers av kommunens sektorer, som siden er kalt et paradigmeskifte. Målet var å gjøre de eldre så selvhjulpne som mulig. Og Helene Bækmark mener at tiden nå er moden til å utvide den sammenhengende tenkningen i den offentlige sektoren.

– Da vi begynte å lage sammenhengende arbeid i Fredericia, ble vi berømte. Det var før den tverrfaglige kommunale rehabiliteringen ble et reelt paradigmeskifte. Men vi gjorde det veldig bra for innbyggerne, samtidig som vi sparte penger. Og folk strømmet til for å høre om det. Det samme skjedde da jeg flyttet til Odense kommune og i fem år jobbet for å spre den samme modellen: Vi fikk horder av delegasjoner på besøk. Så ja, jeg tror tiden er moden for ideen om sammenheng, sier Helene Bækmark.



Den danske innovasjonsministeren Sophie Løhde innrømmer at hennes nye sammenhengsreform blir vanskelig å få gjennomført. Foto: Sophie Løhde.

## Dropp forståelsene

Suksessen hun og hennes kollegaer skapte er basert på visse forutsetninger, som også må være til stede når det gjelder Sammenhengsreformen, mener hun.

– For det første hadde vi noen brede direktørområder. Jeg hadde både eldre, helse, funksjonshemming og integrering. Dette betydde at det var annerledes, mer tverrgående samtaler i sjefsgruppen. Og at jeg var en Djøfer (akademiker, red. anm.) betød at jeg ikke hadde solidarisert meg på forhånd med fagligheten til ett enkelt område, sier Helene Bækmark, som mener at en av de største hindringene for innovasjon i den offentlige sektor er at fagfolk leder fagfolk.

– Fordi det er så mange fordommer og sammenhenger der man sier «nå ja.» Men fordi jeg var forutsetningsløs og derfor kunne undre meg over det jeg la merke til, skapte det også noen nye samtaler.

En annen forutsetning for å skape den forandringen som sammenhengende forløp krever, er at både ledere og ansatte må være involvert i å drive et velferdssamfunn, påpeker Helene Bækmark.

– Vi var også vellykkede fordi vi ikke bare gikk på jobb for å ta vare på jobben vår. Vårt verdibaserte grunnlag og ledelsesmessige perspektiv handlet hele tiden om neste skritt: Hva skal vi gjøre i neste omgang for å hjelpe disse borgerne til et bedre liv? Og da tallene viste at eldre aldri forlot hjemmepleien eller pleiehjem når de først var kommet inn, spurte vi oss selv: Er det bra nok? Nei! Og så måtte vi sette emnet på jobb. Selvfølgelig kommer svaret fra det profesjonelle personalet, men de må utfordres.

## Vi må tenke helt nytt

Forhåpningsfull, men også skeptisk er holdningen til Henrik Hjortdal, tidligere toppsjef i Finansdepartementet, når han vurderer sjansene for at reformen skal lykkes. I dag er han co-grunnlegger av det kritisk-konstruktive nettverket Forum for Fremtidens Offentlige Styling og Ledelse, som jevnlig arrangerer debatter om aktuelle styrings- og ledelsestemaer, og han er dessuten temarektor for Ledelsesavisen på nettportalen DenOffentlige.dk. Han har fulgt offentlig sektor i mer enn 30 år.

– Dette er det første store forsøket på en sammenhengsreform. Det er veldig viktig, veldig relevant diagnostisert og derfor godt at man har fått den på dagsordenen. Men samtidig er jeg veldig skeptisk til hva som kommer ut av det. Sempelthen fordi det er veldig vanskelig. Derfor tror jeg at vi heller bør tenke helt nytt, sier Henrik Hjortdal, og nevner blant annet crowdsourcing som en spennende vei å følge.

– Jeg tror sterkt på tankegangen bak crowdsourcing: Å samle kunnskap og innspill for å løse ting sammen med den nye teknologien. Wikipedia er et utmerket eksempel – verdens største gratis leksikon, skapt av frivillige som bruker ny teknologi. Akkurat som dem skal vi dra nytte av de digitale mulighetene for at fagfolk kan møtes til tross for avstander, for eksempel hvis du har en vanskelig barnesak hvor kun fem eksperter i hele landet vet noe om et bestemt syndrom. Jeg tror på den typen løsninger, sier han.

For problemet, sier Henrik Hjortdal, med å skape sammenheng på tvers, er blant annet at tenkningen om at *en størrelse passer alle* – det vil si at den samme løsningen kan gjentas i ulike saker og mennesker – er i direkte strid med våre moderne tider.

– I dag har vi ett budsjettssystem for alle, og det kan ikke fungere på tvers. Sammenheng krever korte, samtidige prosesser som vi i dag ikke kan betale for. Hvis en funksjonshemmet trenger en ny bolig, må man gå innom fire etater før man ender opp i den første. Og imens har borgeren havnet på gaten – eller er død. Det er en sump. Derfor er sammenhengsreformen riktig tenkt – spørsmålet er bare hvordan vi skaper de nødvendige, helhetlige systemene, både organisatorisk,

styrings- og budsjettmessig. Så min klage er ikke at det ikke kan la seg gjøre, men det er veldig, veldig vanskelig, sier Henrik Hjortdal.

## Lovgivende forslag om en handlingsplan underveis

Hvis du ser på det danske kommunekartet, er man mange steder allerede milevidt foran sammenhengsreformen. I Furesø kommune er det etablert en spesiell sentral enhet som kort og godt kalles «Sammenhengende borgerforløb». Her har kommunen valgt 100 spesielt komplekse saker som den tverrfaglige gruppen av ansatte arbeider for å løse på tvers av forvaltningshierarkiet. I København, den største kommunen i landet med en arbeidsstyrke på 45 000 ansatte, er det opprettet en spesialavdeling hvor saksbehandlingen går på tvers av de to største administrasjonene – Sosialforvaltningen og Sysselsettings- og integrasjonsforvaltningen.

Andre kommuner arbeider tverrgående i utvalgte områder, for eksempel eldreområdet, hvor Thisted og Odense Kommuner har gode erfaringer. Og mange andre kommuner eksperimenterer for tiden med å løfte forsøksordninger opp i stor skala, spesielt på familie- og uførhetsområdet. Dette gjelder blant annet i Rødovre og Høje-Taastrup kommuner.

I de såkalte frikommuneforsøkene – en ordning der kommuner kan søke om unntak fra gjeldende lovgivning på enkelte områder for å teste nye modeller og metoder for velferdsytelser – har ni kommu-



Denne reformen er like luftig som tidligere reformer, mener professor Per Nikolaj Bukh. Men mulighetene for å reformere offentlig sektor er bedre nå enn noen gang. Foto: Gyldendan.dk.



ner jobbet med å ha bare en handlingsplan for borgere med komplekse problemer, som omfatter vanligvis to, tre eller fire administrasjoner. Erfaringene fra disse forsøkene er nå innebygd i et lovforslag av Sophie Løhde, som snart vil bli presentert.



En av de største hindringene for innovasjon i offentlig sektor er at fagfolk leder fagfolk.

### Trenger å bryte opp systemene

Hvis du spør kommunene om deres erfaringer, er svaret entydig: Den tverrgående og sammenhengende innsats krever ny organisasjon, ledelse og økonomistyring. Og det er fornuftig, mener Per Nikolaj Bukh.

– Når ting i dag ikke henger sammen, skyldes det nettopp måten man organiserer, administrerer og setter målsettinger på. Når man ikke orienterer seg mot sammenheng, vil man heller ikke få den. Så de ferdighetene som trengs er flere tekniske aspekter ved lederskap, fordi både ledelse og organisering av siloene må bygges om. I dag har lederne bare ansvar for budsjett og for hva som skjer i sin egen silo. Men den kan man bare bryte opp. Vi har sett eksempler på at det kan gjøres, spesielt på området for utsatte barn, familier og eldre, ved hjelp av rehabiliterende innsats av tverrfaglige team.

Helene Bækmark er enig med både Henrik Hjortdal og Per Nikolaj Bukh i at man må tenke på de økonomiske modellene på en ny måte, hvis man ønsker å lykkes med sammenhengstanken.

– Det er mye i en kommune og mellom sektorer som er grenseoverskridende. Derfor må vi snakke om og forstå incentivstrukturer, sier hun, og påpeker at så lenge de vertikale veggene i siloene definerer styringen, slår den bena under den tverrgående tenkning. Omvendt tror Helene Bækmark heller ikke at man kommer helt utenom silo- eller sektoroppdelingen.

– Uansett, all organisasjon innebærer en avgrensning, så det er mer et spørsmål om hvilken betydning man tillegger den. For eksempel kunne man ha samlet ledelse for flere områder. Eller dele et område med en annen leder, løse oppgavene sammen, etc. Det handler om å lære å tenke på nye baner og forløp, sier Helene Bækmark.

### Visitasjon i sammenhengende kurs

Per Nikolaj Bukh er enig i at forløp er et av nøkkelordene, hvis tenkning bak sammenheng skal nå utover policypaper-nivået.

– Det krever en innstilling som ikke setter veddemålsinnsatser på borgerne og bevilger penger basert på en enkelt paragraf, men i stedet henviser dem til tverrfaglige forløp. Dette betyr at det må følge en pose med penger til den enkelte borger, og den skal rekke til forløpets tidsperiode som er tilpasset innbyggernes gjennomsnittlige behov. Under dette ligger en ikke-monofaglig struktur, hvor alle fagområder er samlet i en avdeling som gjør det enklere for ledere å lede med et samlet mandat. For hvis man ikke har en lederkultur som støtter oppgaven, ender du opp der hvor vi er nå, tror han.

Gevinstene ved det sammenhengende forløpet er ganske opplagt, sier Per Nikolaj Bukh også:

– Flere borgere kan bli inkludert i vårt velferdssamfunn, slik at de kan fungere og trives på egne premisser og få lov til å leve i sitt eget liv uten å bli hjulpet til å være samfunnsborgere – parallelt med rehabilitering på eldreområdet.

Og, fortsetter han:

– Hvis mange borgere kan klare seg med mindre hjelp, frigjør det også mange økonomiske ressurser. Jeg tror potensialet er stort når man ser på hvor mange milliarder kommuner bruker på tjenester. Hvis du bare kan gjøre det 5–10 % bedre, er det en stor sum penger å spare. Samtidig vil det øke arbeidsbelastningen og energien til både ansatte og ledere dersom mange barrierer blir fjernet, slik at deres innsats blir mer meningsfylt og nyttig, sier Per Nikolaj Bukh.

### Mangler større visjoner

Henrik Hjortdal tror mer på å tenke i eksperimenterende laboratorier.

– Jeg tror vi må gjøre gode, randomiserte forsøk for å se om vi kan løse noen av problemene på nye, alternative måter. Kommunene er svært godt egnet fordi de ligner så mye på hverandre. Og det kan gi oss svar på om mytene vi har om folks atferd holder. For eksempel myten om arbeidslediges motivasjon til å få en jobb. Kanskje folk vil ha mer fritid og er villige til å leve på svært lave inntektsnivåer – borgerlønn eller kontanthjelp uten motkrav – noe som vil spare systemet for mye byråkrati.

Eller, spør han:

– Hva om vi undersøkte hva som ville skje hvis man i en periode betalte lavere skatter i et område? Hva betyr det for tilbudet av arbeidsplasser? Hvordan samler vi opp de gode erfaringene fra kommunene og sprer dem ut? Og hva med å begynne med å plukke lavt-hengende frukter, for eksempel for å skape en bedre overgang mellom regioner og kommuner? Det ville ikke være så vanskelig, tror jeg.

– Her savner jeg noen større visjoner – fordi dette i utgangspunktet handler om hva slags samfunn vi ønsker å skape. Og den største hindringen for å gjøre det er helt banalt den kulturen vi har skapt. At vi har vennet oss til å gjøre ting på en bestemt måte. De radikale endringene er vi ikke så gode til, selv om det faktisk burde være plass til litt mer gambling, nå som det hele drives meget godt, sier Henrik Hjortdal.

Helene Bækmark har foreløpig valgt å bevare optimismen og er forventningsfull, men også realistisk etter sju år som leder i det offentlige systemet.

– Jeg forventer at reformen skal være et bidrag i arbeidet mot en mer sammenhengende offentlig sektor. Jeg vet også at det ikke skjer på verken 14 dager eller i løpet av en enkelt regjeringperiode. Det har ikke skjedd i de ti årene jeg har jobbet med det. Men noen må fortsette å prøve å hule ut steinen.

Det endelige forslaget til Samhørighetsreform-program ble utsatt til vårens lønnsforhandlinger i offentlig sektor. Ved deadline i begynnelsen av april hadde detaljene i reformen derfor ennå ikke kommet på plass.

Tina Juul Rasmussen er journalist og redaktør blant annet i det danske tidsskriftet Offentlig ledelse. Hun driver selskapet Juul Kommunikation i København.