

Strukturreformen og fem forandringsbølger.

Med få undtagelser vil strukturreformen ikke direkte påvirke realiseringen af de borgernære succeskriterier. Det vil sige de succeskriterier, som er de væsentligste for borgerne som brugere, skatteydere og vælgere.

Det er derfor op til de offentlige ledere at sikre, at succeskriterierne bliver realiseret bedre efter strukturreformen ved at ændre måderne, som disse bliver løst på.

Strukturreformens faglige og politiske succes vil som følge heraf helt afhænge af lederne og deres evner til at udnytte de nye rammer og vilkår for opgaveløsningen.

Offentlige ledes muligheder for at sikre en bedre opgaveløsning vil være knyttet til de fem forandringsbølger, som strukturreformen igangsætter.

På kort og langt sigt.

På kort sigt vil strukturreformen ikke markant påvirke ledernes muligheder. Lederne vil have ansvaret for:

- At lede stort set de samme institutioner og medarbejdere som nu, da der ikke findes et reelt alternativ hertil.
- At løse stort set de samme opgaver som nu.
- At indfri stort set de samme succeskriterier som nu på stort set samme niveau.
- At jagte de marginale muligheder, strukturreformen vil give for at løse opgaverne bedre og billigere

Strukturreformen vil imidlertid igangsætte en irreversibel udviklingsproces med hensyn til opgaveløsningen, idet den vil:

- Øge fokus på de mange succeskriterier, som er knyttet til opgaveløsningen. Der vil især komme fokus på de borgernære succeskriterier.
- Fastholde et permanent krav om, at succeskriterierne skal indfris på et stadig højere niveau via de mange nye institutioner og styringsinstrumenter, der vil blive indført, og som netop har til formål at sikre dette.
- Skabe relativt store forventninger til en øget realisering af succeskriterierne hos samtlige centrale aktører; borgere, politikere og interesseorganisationer.

Hertil kommer, at:

- Debatten for og imod strukturreformen har skruet forventningerne op på et niveau, som er på kanten af det realistiske.
- Processen med at drive strukturreformen igennem i de kommende år formodentligt vil medføre, at forventningerne vil blive yderligere øget.

Kombinerer man det korte og det lange tidsperspektiv for de offentlige leders vedkommende, vil strukturreformen igangsætte en proces, der kan beskrives som fem på hinanden følgende forandringsbølger. Den tredje forandringsbølge vil blive den afgørende for lederne og dermed for strukturreformens succes eller fiasko.

Første forandringsbølge.

Denne bølge vil ikke direkte påvirke ledernes rammer og vilkår. Under den første bølge vil der være fokus på tre forhold:

- Principielle spørgsmål, som strukturreformen rejser i forhold til struktur, organisation og teknik.
- "Business as usual". De offentlige institutioner – den offentlige sektors drift – skal fortsat løse de daglige opgaver, så borgerne mærker mindst muligt til gennemførelsen af strukturreformen.
- At undgå alle ikke nødvendige konflikter knyttet til opgaveløsningen efter strukturreformens gennemførelse.

Den gode leder vil være den, der både kan tænke og arbejde strategisk i forhold til strukturreformen og få driften afviklet uden tab af effektivitet.

Kommunerne vil få flere opgaver, og de vil dermed få brug for flere ledere. I hvert fald på kort sigt. Samlet set vil der i første omgang være gode muligheder for at omplacere de ledere, der er kommet i "overskud" i forbindelse med strukturreformen.

Anden forandringsbølge.

Efter gennemførelsen af strukturreformen vil der mellem de centrale aktører være udpræget konsensus om, at opgaverne skal løses bedre for de samme skattekrone.

Der vil imidlertid også være en udpræget konsensus mellem de centrale aktører om, at opgaverne skal løses bedre, men uden større ændringer i de offentlige institutioner.

Endvidere vil der være konsensus om, at de nye institutioner og styringsinstrumenter, der skal indføres, skal indpasses i de eksisterende strukturer på måder, der giver mindst mulig uro og støj.

Dette medfører en intensiv ”jagt” på omkostningsfrie forbedringer. Det vil sige:

- Fælles indkøb
- Bedre udnyttelse af mulighederne for at opnå stordriftsfordele.
- Mere fælles anvendelse af IT.
- Organisationsændringer via naturlig afgang af medarbejdere.’
- Bedre udnyttelse af de eksisterende økonomiske ressourcer ved at ”lukke den allersidste luft” ud af budgetterne.

Det primære krav til de offentlige ledere i anden bølge vil være:

- At de skal være så kreative som overhovedet muligt i forhold til at udnytte de eksisterende ressourcer bedre på samtlige marginaler.
- De skal være åbne over for etableringen af samarbejde med andre offentlige institutioner, som kan føre til en bedre udnyttelse af ressourcerne i driften, uden at det fører til strukturelle ændringer i opgaveløsningen og dermed i de offentlige institutioner.

Den gode leder er:

- Den dygtige leder af driften.
- Den iderige driftsorienterede leder i de politisk-administrative systemer.
- Den der genbruger det gamle motto: ”Don´t work harder but smarter”.

En hovedoverskrift for anden bølge kan være:

”Hvis vi er kreative nok i forhold til driftens afvikling, kan vi sikkert komme helskindet gennem strukturreformen”.

Institutionernes muligheder for at kunne fungere under denne opskrift smuldrer hurtigt, da mulighederne for forbedringer hurtigt vil aftage.

Det forhold, at der er mange nye institutioner og styringsformer kan fungere som en acceptabel undskyldning for at forventningerne til reformen ikke kan indfris på markant vis i denne fase.

På personniveau vil anden bølge ikke i væsentligt omfang medføre færre ledere. For det første er den væsentligste selektion af ledere, i de politisk-administrative systemer, sket i første bølge. For det andet er anden bølge ikke en selektionsbølge for ledere i de offentlige institutioner. Det vil tredje bølge derimod være.

Tredje forandringsbølge.

Den tredje bølge bliver i vid udstrækning afgørende for, om strukturreformen bliver en succes eller en fiasko.

Mulighederne for ved hjælp af justeringer, at opnå forbedringer er brugt op i fase 2.

De nye institutioner og styringsinstrumenter er gjort operative i slutningen af fase 2

I starten af tredje bølge bliver det klart at hverken første eller anden fase har bidraget væsentligt til bedre og billigere opgaveløsninger.

I den tredje bølge vil konsensus mellem de centrale aktører hurtigt smuldre og helt forsvinde bl.a. på grund af de ubetingede krav om strukturelle ændringer i driften og dermed i de offentlige institutioner.

Det skal f.eks. besluttes:

- Hvilke skoler der skal lukkes.
- Hvilke skoler og fritidsordninger der skal drives sammen, som en organisatorisk og økonomisk enhed.
- Det skal besluttes at indføre e-handel.
- Det skal besluttes at indføre elektroniske sagsbehandlingssystemer.
- Det skal besluttes at de nye serviceenheder alligevel ikke kan rumme alle medarbejderne fra beskæftigelsesområdet og AF-systemet.
- Det skal besluttes at lukke ”små” rådhus.
- Det skal besluttes at lukke ”små” biblioteker.
- Det skal besluttes at indskrænke åbningstider.
- Det skal besluttes at udlicitere.

Konsensus vil blive afløst af konflikter på kryds og tværs i hele den offentlige sektor og mellem den offentlige sektor og omverdenen. Hvilke aktører skal have deres særinteresser fremmet mest? Det vil sige at konflikterne kommer til at handle om de opstillede succeskriterier for reformen f.eks.:

- Skal de små skoler bevares?
- Skal de gamle have mere direkte indflydelse på hjemmehjælpen?
- Skal de gamle have mere detaljeret beskrevne standardydelse i hjemmehjælpen?

Den eneste farbare vej for offentlige ledere ud af konflikterne er, at udvikle nye koncepter for opgaveløsningen. Disse koncepter skal kunne opnå accept hos medarbejderne, politikerne, borgerne og andre centrale aktører og bør i størst muligt omfang udvikles i samarbejde med disse.

Nye koncepter vil eksempelvis indebære:

- Samdrift af fysisk adskilte institutioner, som løser samme type af opgaver. Det kan være ældreområdet, skoler, børnehaver.
- Samdrift af forskellige typer af institutioner, der har et vertikalt fællesskab. Det kan være daginstitutioner, folkeskoler og fritidsordninger.
- Fusioner mellem institutioner. Det kan være skoler, daginstitutioner og fritidsordninger.
- Indførelse af e-handel og elektronisk sagsbehandlingssystemer i stor skala.
- Decentralisering af hjemmehjælpen via centerstrukturer og smarte teknologier.
- Mere direkte brugerindflydelse gennem online-services, som også omfatter sagsbehandling.
- Mere produktion af ydelser og varer i borgerens hjem. Det kan være sundhedsbehandling og sagsbehandling af sociale sager.
- Mere fleksible job til medarbejderne.
- Større faglig udfordring til medarbejderne i arbejdet.
- Bedre muligheder for individuel aflønning.

Den gode leder i den tredje bølge skal kunne:

- Udvikle de offentlige organisationer til funktionelle køkkenmøddinger på måder, som fører til udvikling og realisering af nye koncepter for opgaveløsningen. Det vil sige både at være en effektiv industriorganisation, en god servicevirksomhed, en følsom interesseorganisation og en loyal politisk koblet planøkonomisk organisation på én og samme tid.
- Etablere byttehandler, som gør det muligt at få de nye koncepter til at fungere i praksis.

Der vil i de denne bølge blive stillet politiske krav om, at driften nu skal vise resultater, der skal realiseres synlige plusser, især hvad angår de borgernære succeskriterier, da disse vil blive afgørende for borgernes feedback som vælgere.

På personniveau betyder samdrift af institutioner, at der skal bruges færre ledere i de offentlige institutioner. Der vil opstå et A-hold og et B-hold mellem lederne.

Lykkes den tredje bølge med at levere offentlige ydelser markant bedre og billigere er reformen en succes, hvis ikke er den en fiasko.

Fjerde forandringsbølge.

For de politikere der har gennemført strukturreformen er det ikke sikkert at borgerne som vælgere vil give en positiv feedback, selvom strukturreformen fører til bedre og billigere opgaveløsninger. Det skyldes den offentlige sektors grundkonstruktion, der gør at borgerne bliver spaltet i brugere og skatteydere.

Borgerne betaler som skatteydere for løsningen af opgaven ved kasse 1 (indkomstskat) og kasse 2 (moms og afgifter).

Borgeren som bruger, får udleveret løsningen af opgaverne ved kasse 3 (uddannelser), kasse 4 (pasning af børn), kasse 5 (pensioner) osv.

Problemet er at borgeren ikke får og kan få en reel viden om forholdet mellem deres forbrug af offentlige ydelser og varer, og hvad det koster at producere og levere disse. Det kan derfor blive vanskeligt for borgerne at forstå succesen i reformen

Den fjerde bølge vil bestå i, at de offentlige ledere og politikere der har gennemført strukturreformen kommer ud i et større forsvar for denne.

Femte forandringsbølge.

Formålet med strukturreformen er at fremtidssikre den offentlige sektor og dermed de offentlige institutioner.

På to centrale områder er dette måske ikke tilfældet:

- Behovet for at skabe et nyt sam- og modspil mellem den offentlige og private sektor – mellem de offentlige institutioner og de private virksomheder.
- Håndteringen af de stadig mere hyperindividualiserede borgere som brugere.

Hvis dette er rigtigt vil den manglende fremtidssikring skabe et behov for en ny strukturreform og dermed en femte forandringsbølge i overskuelig fremtid.

Taget fra bogen "Nye rammer" Offentlig opgaveløsning under og efter strukturreformen. John Storm Pedersen. Børsen 2004.