

Selveje: Den danske model

Forskningschef Henrik Christoffersen, Cepos

Historisk har det været overgang til selveje, som skabte fundamentet for velfærd i Danmark. De kollektive landsbyfællesskaber blev brudt op med landboreformerne i slutningen af 1700-årene, og erhvervslivet blev organiseret ud fra et princip om selveje. Det skabte ansvarlighed og initiativ, og velstanden kom. Nu ser vi en spirende vision om opløsning af nutidens gumpetunge kollektivform – kommunerne – med en ny selvejereform. Debatten er rejst af formanden for Danmarks Lærerforening, Anders Bondo Christensen, som tænker sig folkeskolerne på selvejeformel. Det vil igen – hvis det gennemføres på en rigtig måde - kunne skabe frihedsrum for ansvarlighed og initiativ, og det kan meget vel være vejen til at udvikle en skole, som gør det lige så godt som de frie grundskoler, der jo trods en mere beskedne økonomi end folkeskolerne løfter eleverne bedre set i forhold til det forventede givet elevernes baggrund.

Men der er i virkeligheden langt større perspektiver i spil end umiddelbart antydet af lærerforeningen. For det er ikke blot folkeskolerne, som trænger til at få tilført dynamik og nytænkning. Det gælder de kommunale institutioner i det hele taget. Ældreinstitutionerne, daginstitutionerne osv. Og det gælder sygehusene på regionernes område. Kommunestyret er ikke oprindeligt tænkt at skulle drive landets største servicekoncerner. Kommunestyret er lokalt lægmandsstyre, og de lokale folkevalgte har deres styrke i at kende de lokale borgeres ønsker og behov: i at foretage prioriteringer. Med velfærdsstatens vækst er kommunerne så blevet til disse enorme servicekoncerner, og her er opgaven en helt anden for den øverste ledelse – politikerne – end at foretage prioriteringer. I servicekoncerner skal den øverste ledelse sørge for, at der bliver produceret så meget som muligt for pengene: ledelsen skal sikre produktivitet. Men i forhold til denne opgave er politikerne slet ikke deres opgave voksne. De er ikke valgt fordi de er gode til organisation og ledelse, altså til management. Derfor er der brug for en ny arbejdsdeling mellem de professionelle ledere i kommunerne og kommunalpolitikere.

Der er da også gennem de seneste par årtier foregået en løbende afsøgning i kommunerne efter en virksom formel for sådan en ny arbejdsdeling mellem lokale folkevalgte politikere og stadig mere professionelle ledere. De fleste kommuner har arbejdet med nye organisations- og ledelsesmodeller, som sigter imod at decentralisere og give de udførende kommunale institutioner større selvstændigt

råderum, således at de professionelle ledere her får plads til at bruge deres kompetencer til at skabe øget effektivitet. Nogle kommuner taler om bestiller-udfører-model, andre kalder det kontraktmodel eller aftalemodel. Jeg har sammen med professor Kurt Klaudi Klausen fra Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet tidligere i år skrevet en bog på Syddansk Universitetsforlag om, hvad der er kommet ud af disse organisatoriske og ledelsesmæssige udviklingsprocesser i kommunerne. Det korte svar er, at det ikke er til at se udefra, at der overhovedet er kommet noget ud af denne fornyelse. De kommuner, som er gået langt med sådan en fornyelse, er ikke kommet til at kunne levere service til borgerne for en lavere udgift og skattebetaling for borgerne. De er heller ikke kommet til at få bedre styr på deres økonomi, så de bedre holder deres egne budgetter. Og når vi foretog besøg i kommuner, som har fornyet deres organisation og ledelse, så så vi, at de i realiteten var godt i gang med at rulle deres reformer tilbage. Kommunalpolitikerne accepterede i realiteten ikke, at der gik kompetence fra dem til institutionslederne, og kommunaldirektørerne og økonomicheferne ville have fast greb om tingene inde på rådhuset.

Borgerne mærker trægheden i kommunerne og reagerer mod kommunale institutioner, som koster mange penge at drive men giver utilfredsstillende service. Stadig flere danskere fravælger de traditionelle offentlige tilbud, selv om de er gratis at benytte, og vender sig i stedet mod frie grundskoler, privathospitaler, friplejehjem etc. Selv om det indebærer brugerbetaling.

Det er en kløft mellem befolkningen og velfærdssektoren, som på den måde er under uddybning. Med til at grave kløften dybere er den centralisering, som mere eller mindre snigende pågår løbende både på nationalt og på kommunalt niveau. Folketinget vedtager stadig mere detaljeret og snærende lovgivning, som fastlægger prioriteringerne af kommunernes servicetilbud, og den administrative regulering følger op. Kommunerne administrerer det frie valg på skoleområdet sådan, at der mange steder ikke er meget plads for de enkelte forældres faktiske valg. Ligeledes samles skolevirksomheden i disse år på så få skoler, at der mange steder kun er én lokal skole i nærheden at vælge imellem.

Overførsel af kommunernes institutioner – ikke blot skolerne men også plejehjemmene, daginstitutionerne mv. og tillige regionernes sygehuse – til selvejende form kan løsne op om fastlåsheden i velfærdssektoren. Det har vi set på gymnasieområdet, hvor gymnasierne sammen med den kommunale strukturreform i

2006-07 blev overført til selvejersform. Her er vist efterhånden alle enige om, at der er sket en markant vitalisering sammen med ansvarliggørelsen.

Men historien om gymnasierne, som er blevet til selvejende institutioner, rummer også en lære, der ikke er blevet eksponeret i den offentlige debat. Hvis den selvejende form skal lykkes og give positive resultater, så skal man gå hele vejen og sørge for, at der kommer til at ske en egentlig ansvarliggørelse. Det har netop været hovedproblemet i kommunernes organisations- og ledelsesudvikling indtil nu, at kommunerne har vægret sig ved at gå hele vejen. De har decentraliseret men fastholdt de egentlige kompetencer centralt hos politikerne og topembedsmændene. Det dur ikke. Faktisk er overgangen til selveje foregået i to faser på gymnasieområdet. Først blev driften af gymnasieskolerne overført til selvejende institutioner i 2006, men bygningsmassen forblev statslig, da man ikke umiddelbart kunne løse problemet med gymnasiernes forskellige bygningsværdier. Det problem blev løst, så også ansvaret for bygningsmassen overgik til de selvejende bestyrelser i 2010. Første fase fik ikke voldsomme resultater, men det fik anden fase. For her kunne de enkelte gymnasier i princippet vælge at bygge deres kapacitet ud, hvis de havde elevsøgning til det. Det gav konkurrence, for så kunne andre gymnasier jo miste elever, som hidtil var blevet tvunget til dem. Det gav dynamik, men også splid i kredsen af gymnasierektorer. For nu var spillereglen ikke længere, at man delte rovet i porten. Så her efterfølgende er bureaukratiske interesser og organisationsinteresser godt i gang med at få lavet nye blokeringer af bl.a. administrativ art for at tæmme dynamik hos selvejende gymnasier, der er gået i gang med at gøre deres skole bedre.

Overgang til selveje i folkeskolen skal ikke føre til, at lærerne i realiteten overtager magten over skolerne fra kommunalpolitikerne. Sådant en reform skal sikre, at skolerne da virkelig ansvarliggøres, og stilles til ansvar. Over for borgerne. Det sker ved konkurrence – både internt mellem folkeskolerne og mellem folkeskoler og frie grundskoler. Og sådan en konkurrence skal være reel. Det samme gælder, når andre typer af velfærdssektorens institutioner omlægges til selvejende form.