

# Administrativ DEBAT

#1 / JUNI 2022

Udgivet af den danske afdeling  
af Nordisk Administrativt Forbund

## Der har været for meget fokus på faglige hensyn i centraliserings- debatten

– interview med Kaare Dybvad Bek,  
udlændinge- og integrationsminister

→ SIDE 2

Kaare Dybvad Bek var på interview-  
tidspunktet indenrigs- og boligminister,  
men blev ved ministerrokaden d. 2. maj  
2022 udnævnt til udlændinge- og integra-  
tionsminister. Interviewet bringes efter  
aftale med Kaare Dybvad Bek.

### **KASPER TOLLESTRUP OG CLAES NILAS**

Interview med  
Kaare Dybvad Bek

→ SIDE 2

**NIELS HØJBERG,**  
Kan rekrutterings-  
udfordringerne på  
velfærdsområderne  
håndteres?

→ SIDE 7

### **MICKAEL BECH, MARTIN SANDBERG BUCH, PIA KÜRSTEIN KJELLBERG OG JAKOB KJELLBERG**

Selvstyrende teams  
– er det svaret på  
organiseringen af  
fremtidens ældrepleje?

→ SIDE 11

### **AMALIE TRANGBÆK**

I departementschefernes  
fodspor: praksis, roller og  
kompetencer

→ SIDE 16

# Der har været for meget fokus på faglige hensyn i centraliseringsdebatten

Kaare Dybvad Bek var på interviewtidspunktet indenrigs- og boligminister, men blev ved ministerrokaden d. 2. maj 2022 udnævnt til udlændinge- og integrationsminister. Interviewet bringes efter aftale med Kaare Dybvad Bek.



» De to hensyn står altid overfor hinanden. Lokal tilstedeværelse overfor faglighed.

Der er det min klare opfattelse, at man i 00'erne fik lagt for meget vægt på hensynet til faglighed.

*Kaare Dybvad Bek blev minister for et nyt Indenrigs- og Boligministerium i 2021. Administrativ Debat mødte indenrigs- og boligministeren godt et år efter udnævnelsen for at drøfte sammenhængskraften i Danmark, kommunestrukturen og udflytning af statslige institutioner. Det står klart, at ministeren gerne vil rette op på kommunalreformen de steder, hvor centraliseringen efter hans opfattelse er gået for vidt i jagten på faglige synergier, som ofte har vist sig ikke at komme de lokale borgere til gode.*

AF KASPER TOLLESTRUP OG CLAES NILAS,  
ADMINISTRATIV DEBAT

*Hvorfor er der bug for et mere sammenhængende Danmark?*

For mig tager diskussionen om et mere sammenhængende Danmark afsæt i kommunalreformen fra 2007, som medførte en stor centralisering med ikke bare sammenlægning af kommuner, men også af mange institutioner og enheder. Den voldsomme centralisering er bestemt ikke sket af ond vilje

eller – som det ofte bliver udlagt – for at spare penge. Men derimod fordi nogen har haft den opfattelse, at der ville komme en større faglig kvalitet i de tilbud og institutioner, som blev sammenlagt.

Ligningen i centraliseringsdebatten er altid hensynet til fagligheden i de enkelte fag overfor hensynet til tilstedeværelsen i lokalsamfundet. Det har enorm stor betydning for et lokalsamfund, om der er en lokal politistation eller et lokalt sygehus, men det spiller

en mindre rolle, hvor fx Geodatastyrelsen ligger. Heroverfor står hensynet til den faglige styrke, man kan opnå ved at placere en offentlig institution det ene eller andet sted. Alle faggrupper ønsker et stærkt fagligt miljø. Det siger sig selv, det er helt legitimt, og det er med til at drive de enkelte fag fremad.

De to hensyn står altid overfor hinanden. Lokal tilstedeværelse overfor faglighed. Der er det min klare opfattelse, at man i 00'erne fik lagt for meget vægt på hensynet til faglighed. Tag fx seminarierne i Haslev og Holbæk, som blev lukket med et argument om, at adgangskvotienten og karaktererne var for lave. Da man samlede det hele i Roskilde, kom der ganske rigtigt et stærkere fagligt miljø, men konsekvensen var også, at der samlet blev uddannet færre lærere og dermed en samlet dårligere underviserstab i folkeskolen. Derfor skal man altid afveje konsekvensen for et lokalområde overfor hensynet til den mulige faglige gevinst.

*Har kommunalreformen ikke ført noget godt med sig?*

Jeg har kritiseret kommunalreformen for at have medført en demokratisk forvitring, et for ensidigt fokus på centralisering og en katastrofal skattemæssig omlægning, fordi kommunerne var langt bedre til at inddrive gæld. Man solgte kommunalreformen til borgerne på et løfte om effektiviseringer og stærkere faglighed, men det har man ikke kunnet levere på ret mange områder. Man kan i hvert fald ikke påvise, at det er blevet bedre på de store kommunale velfærdsområder. Og vi kan se, at de kan levere ganske udmærket service i fx Norge og Sverige, hvor kommunerne er meget små.

Man kan selvfølgelig godt sige, at der nogle steder er sket en professionalisering, men det er altså ikke nødvendigvis kommet borgerne til gode. I Holbæk Kommune har man fx gennemført tre ændringer af skolestrukturen siden kommunalreformen, så mange

forældre i dag ikke kan huske navnet på deres børns skole. Min pointe er, at man nogle steder bruger mange kræfter på at lave nye strukturer, mens man i de gamle kommuner brugte kræfterne på at drive de skoler, der nu engang var i kommunen.

### **En strategisk tilgang til udflytning af institutioner og arbejdspladser**

*Hvad har regeringen gjort for at skabe mere sammenhæng?*

Denne regering har skubbet den anden vej. Vi vil gerne have flere politistationer, uddannelsesinstitutioner og nærsygehuse rundt om i landet, samtidig med at vi med udligningsreformen har taget skridt til faktisk at sikre en ordentlig finansiering i yderområderne. Vi vil gerne løfte de steder, hvor der er opstået udfordringer, fordi centraliseringen er gået for langt.

Det er næppe tilstrækkeligt til at skabe den sociale sammenhængskraft, som vi også gerne vil have. Der vil stadig være forskel på at vokse op i Lolland eller i Gentofte Kommune. Men hvis vi kan løfte andelen af uddannede lærere i Lolland Kommune fra i dag 67 pct. til måske 75 pct., har vi taget et skridt i den rigtige retning. Velfærdsstaten er en god udligningsmekanisme, som udjævner nogle uhensigtsmæssige forskelle, men der vil altid være lokale forskelle, og det skal der også være plads til.

*Skubber udflytning af professionsuddannelser ikke yderligere til udfordringerne med at rekruttere medarbejdere til velfærdsjobs i de store byer, fx i København?*

Vi flytter ikke professionsuddannelser ud af Region Hovedstaden. Der er ikke i dag et seminarium i Nordsjælland, og derfor har kommuner som Halsnæs, Gribskov, Hundested, Egedal og Frederikssund en meget lav lærerdækning. Jeg synes faktisk, det er en styrke for regionen som helhed, at man også kan få en uddannet skolelærer i Hundested.

**» Man solgte kommunalreformen til borgerne på et løfte om effektiviseringer og stærkere faglighed, men det har man ikke kunnet levere på ret mange områder.**

Rektorerne fra professionshøjskolerne har givet udtryk for, at hvis vi skal få flere til at tage en professionsuddannelse, skal vi stoppe med at udvide universitetsuddannelserne. Der er mange af dem, der tidligere tog en læreruddannelse, som i dag tager en universitetsuddannelse. Det kan der også være brug for. Men vi ved med sikkerhed, at hvis ikke flere tager en professionsuddannelse, kommer vi til at mangle sygeplejersker, skolelærere og pædagoger.

*Risikerer I ikke, at de unge bare søger udenom de uddannelser, I udflytter?*

Jeg ser det på den måde, at ca. 100 studerende demonstrerede på Slotspladsen på grund af udflytningerne. Da jeg selv som yngre arrangerede demonstrationer imod uddannelsesbesparelser, kunne vi fylde hele Slotspladsen. Jeg tror derfor ikke, at den kritik har en stor, bred appel.

I de nordjyske kommuner kommer 73-82 pct af de unge, der kommer ind på universitetet, ind på Aalborg Universitet. Hvis alle unge virkelig ville til København, er det jo mærkeligt, at så mange vælger Aalborg. Jeg synes, det viser, at mange også vægter højt at være tæt på det liv, man er vant til, vennerne, fodboldklubben osv.

Det har i øvrigt været sådan siden 1977, hvor Ritt Bjerregaard som undervisningsminister indførte adgangsbegrænsninger på universiteterne, at man politisk har taget stilling til, hvilke uddannelse vi skal have i Danmark. Når vi har et skattefinansieret uddannelsessystem, må det også nødvendigvis tage hensyn til de behov, vi har som samfund. Vi kan se, at nogle uddannelser er voldsomt populære, mens andelen af ingeniørstuderende har været faldende i årtier. Vi har rigtigt meget brug for ingeniører til fx

at løfte den grønne omstilling, som mange unge jo faktisk går meget op i. Derfor er det vores opgave som politikere at sikre, at uddannelserne retter sig mod samfundet som helhed.

Vi bliver nogle gange mødt med en kritik af, at vi gør uddannelsespolitikken til politik på andre områder. Men det har den altid været, og det skal den være. Vi bruger jo ikke så mange skattekrone på grund af uddannelserne i sig selv. Vi gør det for at få nogle dygtige og oplyste borgere, som også kan indgå i nogle funktioner, vi som samfund har brug for.

*Var den tidligere regerings brede udflytning af statslige arbejdspladser rigtig?*

Udflytningen var rigtig i 2015. Når vi ikke bare er fortsat af samme spor, skyldes det, at vi endnu ikke har en solid evaluering af udflytningerne. Rigsrevisionen har peget på, at det fungerer godt med fx Socialstyrelsen i Odense og Civilstyrelsen i Viborg, men at det er sværere at udflytte mindre enheder. En evaluering af de britiske udflytninger peger ligeledes på, at det fungerer relativt godt at flytte hele organisationer til større byer, mens det er sværere at flytte små delenheder til mindre byer. Vi skal kende erfaringerne fra de første udflytninger, før vi sætter gang i noget nyt.

Arbejdsmarkedet har også ændret sig. I 2015 var det i mange yderområder en udfordring at fastholde arbejdspladser, mens det i dag nærmere er en udfordring at finde arbejdskraft til at udfylde de ledige stillinger. Hvis man i dag flyttede 200 stillinger til Thy, ville det formentlig være ansatte i kommunen og lokale virksomheder, der ville søge stillingerne, og så skaber vi jo bare mangel på arbejdskraft et andet sted.

**» Når vi har et skattefinansieret uddannelsessystem, må det også nødvendigvis tage hensyn til de behov, vi har som samfund.**

## » Det er selvfølgelig åbenlyst, at nogle kommuner ikke passer ind i normalbilledet, og hvor det kan udfordre, at vi almindeligvis laver lovgivning på Christiansborg, der passer til normalbilledet.

Jeg tror også, at udflytningen af statslige arbejdspladser gjorde det nemmere for lokale virksomheder at rekruttere kvalificerede medarbejdere, fordi der altid skal findes jobs til to personer, når en familie flytter.

### **Kommunestrukturen er nu engang, som den er**

*Har kommunerne den rigtige størrelse i dag?*

Jeg tror, vi er nået til en accept af, at den nuværende struktur er det udgangspunkt, vi arbejder efter. Det er selvfølgelig åbenlyst, at nogle kommuner ikke passer ind i normalbilledet, og hvor det kan udfordre, at vi almindeligvis laver lovgivning på Christiansborg, der passer til normalbilledet.

Københavns Kommune, hvor jeg selv er borger, har jo åbenlyst udfordringer med at passe ind i normalbilledet for en kommune i Danmark. Det er der mange historiske årsager til, og hvis man skulle tegne kortet forfra, ville man måske gøre det anderledes. På samme måde falder små kommuner som fx Samsø og Fanø jo også udenfor normalbilledet.

*Bør man ændre noget i Københavns Kommune?*  
Københavns Kommune ser nu engang ud, som den gør, og jeg vil ikke skydes i skoene, at jeg er ude på at ændre noget.

Søren Pind forsøgte som borgmester i København at få Frederiksberg med i Københavns Kommune, fordi det dengang kunne give et borgerligt flertal på Københavns Rådhus. Da det ikke havde sin gang på jord, foreslog han, at det stærkt socialdemokratiske Valby skulle være sin egen kommune, hvilket dengang også kunne give et borgerligt flertal i København. Det kan man mene om, hvad man vil. Men i princippet kunne Valby være en meget fornuftig kommune med ca. 50.000 borgere, eget postnummer, eget centrum og egne skoler, så der er ikke objektivt

noget til hinder for, at Valby kunne være en selvstændig kommune.

Det er en vanvittig svær øvelse at opsplitte store bykommuner. Det kan man se i London og Hamborg, som er opdelt i en række kommuner af ca. samme størrelse og med en samlet overbygning med en borgmester. Hvis man forestillede sig at opdele København i 10 mindre kommuner samt Frederiksberg, Hvidovre, Gentofte osv., ville det betyde, at de i dag selvstændige kommuner skulle afgive noget ansvar og nogle opgaver til en overbygning. Og det ønsker de jo ikke.

*Har de mindre kommuner kompetencer nok til de mere specialiserede opgaver?*

Man kan godt diskutere, om nogle af de mindste kommuner har kompetencer nok på de mere specialiserede områder. Jeg synes, man kan se det fra to sider. På den ene side vil vi på Christiansborg gerne lave en meget detaljeret lovgivning på fx det specialiserede socialområde eller indenfor miljøbeskyttelse, og der kan man godt diskutere, om nogle kommuner er for små til at håndtere kravene. På den anden side kan man også tage afsæt i de eksisterende kommunestørrelser og sætte fokus på at indrette vores lovgivning, så den faktisk kan administreres af kommuner, hvor nogle har ca. 20.000 borgere.

Sundhedsøkonomerne sagde om Lars Løkke's sundhedsreform, at den ikke kunne gennemføres i kommuner med 30.000 borgere, og konklusionen blev derfor, at vi skulle have større kommuner. Men man kunne jo også i stedet have valgt at lave en sundhedsreform, som kunne gennemføres uden at sammenlægge en række kommuner.

Landzonelovgivningen er et område, som kommunerne har svært ved at administrere. Min tilgang er, at hvis en kommune med 27.000 indbyggere ikke ved, hvordan de skal

»» **Det flydende og grænseløse samfund er en stor fordel for dem, der kan agere i det. For størstedelen af befolkningen er det derimod godt at kende grænserne og vide, hvad man skal forholde sig til.**

håndtere det, når nogen vil lave en tilbygning eller et jordbærskur, ja så er det vores lovgivning, der er for svær at forstå.

*Hvad betyder det, at planområdet nu er en del af ministeriet?*

Det betyder meget for samarbejdet med kommunerne. Planloven er et af de områder, hvor kommunerne oftest henvender sig, fordi det kræver noget faglighed, som ikke alle kommuner har.

Det giver en stærk synergi, at hele reguleringen af bolig- og byggeområdet er samlet under samme tag, hvilket kom tydeligt til udtryk, da vi landede aftalen om de almene boliger i efteråret. Det bliver lidt teknisk, men fordi vi havde planlovskontoret her i ministeriet, blev jeg blev opmærksom på, at vi kunne kræve i byggeloven, at de bygherrer, der er forpligtet til at bygge 25 pct. almene boliger, rent faktisk også gør det. Vi troede kun, det var muligt at stille sådan et krav i planloven, hvilket ikke var en mulig vej at gå pga. politiske forligsbindinger. Men nu endte vi med at finde en god løsning, som kunne lade sig gøre politisk.

**Tidsånden blev endegyldigt ændret i 2016**

*Hvad er det for en debat, du har skabt om den såkaldte "89'er-generation"?*

Efter Berlinmurens fald var der en tankegang om, at nu ville alle være demokratiske,

at alle ville markedsføres, og at alle grænser skulle nedbrydes. Jeg konstaterede i et interview, at den tankegang havde spillet endegyldigt fallit i 2016 med amerikanernes valg af Donald Trump som præsident og Storbritanniens Brexit. Det provokerede nogle liberale stemmer i debatten formentlig i frustration over, at de godt vidste, at der var noget om det.

Vores opfattelse af mentale og fysiske grænser, nationalstaten og markedet er grundlæggende ændret siden 2016. Trump vandt ikke på at være klassisk højrefløj, men på at genetablere grænser og reetablere de steder, der var hårdt ramt af den flydende og grænseløse verden. I en dansk sammenhæng kan du fx se på demonstrationerne om ungdomshuset i 2007, som næppe ville have stor sympati i dag, men som halvdelen af københavnere dengang faktisk syntes var i orden. Eller hvis man for 10-15 år siden havde sagt, at grænsekontrollen ville vende tilbage, ville folk jo ryste på hovedet.

Det flydende og grænseløse samfund er en stor fordel for dem, der kan agere i det. For størstedelen af befolkningen er det derimod godt at kende grænserne og vide, hvad man skal forholde sig til. Grundlæggende tror jeg, det er godt med en ramme om vores samvær. Og det er kommet tilbage.

# Kan rekrutteringsudfordringerne på velfærdsområderne håndteres?



*Udfordringerne med at rekruttere og fastholde arbejdskraft på de store velfærdsområder er til at få øje på. I de kommende år kommer der fx flere små børn og mange flere ældre over 80 år. Samtidig bliver borgernes forventninger til den offentlige service bestemt ikke mindre, og regeringen holder sig ikke tilbage med krav om fx minimumsnormeringer. Men hvor skal arbejdskraften komme fra, hvor er udfordringerne egentligt størst, og hvordan kan vi håndtere udfordringerne i praksis? Det er nogle af de spørgsmål, som denne artikel kommer ind på.*

**AF NIELS HØJBERG, FHV. STADSDIREKTØR, AARHUS KOMMUNE, NU LEDELSESRAÅDGIVER VED KRONPRINS FREDERIKS CENTER FOR OFFENTLIG LEDELSE, INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET.**

Store rekrutteringsudfordringer i dele af den offentlige sektor og i det private erhvervsliv er blevet en uventet konsekvens i kølvandet på corona-pandemiens hærgen. De mange ledige og den omfattende nødhjælp til ramte virksomheder efter pandemiens udbrud i foråret 2020 er afløst af økonomisk højkonjunktur, der efterspørger mere arbejdskraft. Væksten i BNP vurderes nu officielt at kunne blive på 3,9 pct., hvilket i givet fald er næsten på niveau med de seneste års rekord i vækstrater fra 2006 forud for finanskrisen. Væksten har ikke kunnet forudses, men er formentlig en konsekvens af, at dansk erhvervsliv så vidt muligt er blevet holdt åbent, mens pandemien blev håndteret, og derfor står relativt fornuftigt i den internationale konkurrence. Samtidig står efterspørgslen på det hjemlige marked fint, da de fleste danske husholdninger har haft en god økonomisk udvikling og samtidig efterspørger goder og oplevelser efter genoplukningen.

Konsekvensen af den hastigt rekonstruerede danske økonomi har samtidig fået rekrutteringsudfordringerne i den offentlige sektor til at blive tydelige med en overraskende styrke. Det har naturligvis været kendt, men måske ikke fuldt ud erkendt, at de kommen-

de år frem mod 2030 vil bringe udfordringer med flere små børn, et stagnerende antal unge på vej ind i uddannelserne og et hastigt stigende antal ældre over 80.

Forud for finanskrisen i 2008 var rekrutteringsudfordringerne også store på et overophedet arbejdsmarked, men her førte det kraftige økonomiske tilbageslag på grund af krisen til så store ændringer på arbejdsmarkedet med stor ledighed og senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet som konsekvens, at problemerne med rekruttering blev udsat. Kan udfordringen håndteres i den nuværende situation, og hvilke veje kan der peges på især med særlig fokus på udfordringerne i den offentlige sektor?

## **Arbejdspladskultur og nul-sum-spil**

Et godt arbejdsmiljø på den enkelte arbejdsplads er ifølge alle undersøgelser afgørende for både rummelighed, fleksibilitet, lavt sygefravær og muligheden for at fastholde medarbejdere. Det hårde pres på rigtig mange af medarbejderne i den skarpe ende af den offentlige sektor under pandemien har naturligvis understreget behovet for fortsat at kæmpe for et godt arbejdsmiljø. Mange offentlige organisationer kan imidlertid i første omgang være så optaget af at forbedre rammerne om arbejdet, at de i bestræbelserne på at forbedre egne forhold måske kommer til at undervurdere, at der basalt set er tale om et nul-sum-spil, hvor man så at sige kun kommer til at stjæle fra hinanden i bestræ-

» Svaret på nul-sum-logikken må naturligvis være strukturel, og i den sammenhæng er det formentlig næppe hjælpsomt f.eks. blot at presse på for, at deltidsansatte skal op i tid.

## » En endnu mere systematisk indsats for at holde seniorerne lidt længere på arbejdsmarkedet burde være en integreret del af løsningerne på rekrutteringsudfordringen frem mod 2030.

belser på at sikre kvalificerede medarbejdere til at løse opgaverne. De mange bestræbelser i organisationer på at raffinere egne rekrutteringsprocesser lander ofte i samme nul-sums logik, selvom tiltag omkring anonymisering af navne og alder i forhold til ansøgninger formentlig vil kunne bidrage til bedre chancer for nogle, der i øjeblikket ikke er på arbejdsmarkedet, men herom lidt mere senere.

Svaret på nul-sum-logikken må naturligvis være strukturel, og i den sammenhæng er det formentlig næppe hjælpsomt f.eks. blot at presse på for, at deltidsansatte skal op i tid. Mulighed for arbejde på fuld tid bør naturligvis understøttes, men for mange er valget af deltid et meget bevidst personligt valg, enten for at sikre mulighed for et mere varieret arbejdsliv eller for at få helbred og privatliv til at hænge sammen. Respekten for den enkeltes muligheder for selv at vælge bør derfor også prioriteres, når vi taler om de strukturelle tiltag.

Et særligt tema omkring kulturen på mange arbejdspladser er evnen til at kunne fastholde seniorer helt eller delvist. Der arbejdes i disse år især i ældreplejen med løsninger, der kan fastholde ældre medarbejdere længere. Undersøgelser viser, at mange fortsat gerne vil have en form for tilknytning til arbejdsmarkedet efter den egentlige pensionering og under corona-pandemien har seniorerne udgjort en betydelig del af den faglige ekspertise og ydet mange af de timer, der har været efterspurgt. En endnu mere systematisk indsats for at holde seniorerne lidt længere på arbejdsmarkedet burde være en integreret del af løsningerne på rekrutteringsudfordringen frem mod 2030.

### Demografiske udfordringer i den offentlige sektor

Som kort nævnt ovenfor er den demografiske udvikling i Danmark i sig selv en del af udfordringen, som det fremgår af tabellen.

### Befolkning i 2020 og 2030 opdelt i aldersgrupper

	2020	2030	Ændring, antal personer	Ændring pct.
0-6 år	425 296	485 038	59 742	14
7-17 år	730 842	683 614	-47 228	-6
18-64 år	3 510 634	3 503 538	-7 096	-0,2
65 -79 år	883 665	937 569	53 904	6,1
80+ år	272 326	433 511	161 185	59,2
I alt	5 822 763	6 043 270	220 507	3,8

Kilde: [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), FRDK120.

Udfordringerne er tydelige, flere små børn, færre børn og unge i skolealderen og mange ældre over 80.

I første omgang sætter de børnepasningsinstitutionerne under pres. Det er allerede tydeligt i flere kommuner, at det kniber med at finde faguddannede pædagoger, og det ser heller ikke ud til, at optaget på uddannelserne vil kunne dække behovet fuldt ud i de kommende år. Aftalerne om mindstenormeringer med faguddannet personale i vuggestuer og børnehaver ender nemt med at blive ikke realiserbare gode intentioner. På børnepasningsområdet gør der sig imidlertid det forhold gældende, at det er relativt nemt at rekruttere typisk unge ufaglærte til opgaven, så der under alle omstændigheder vil være voksne medarbejdere til stede.

På lærerområdet ser situationen mindre alvorlig ud, både hjulpet på vej af et faldende børnetal, men også af søgningen til læreruddannelsen. Der er dog allerede nu mange ansatte medarbejdere, der underviser i Folkeskolen, der ikke er læreruddannede, så tilbud om f.eks. omskoling af yngre færdiguddannede, der ikke har kunnet finde arbejde inden for deres fagområde, forekommer at kunne være en farbar vej til rekruttering af flere lærere fremover. Det faktum, at ca. 20 pct. af afgangseleverne fra Folkeskolen ikke

» Det er allerede tydeligt i flere kommuner, at det kniber med at finde faguddannede pædagoger, og det ser heller ikke ud til, at optaget på uddannelserne vil kunne dække behovet fuldt ud i de kommende år.



har kvalifikationer til at gennemføre en ungdomsuddannelse, er fortsat en kæmpeudfordring.

På sundheds- og plejeområdet er billedet også særdeles tydeligt, men også mere dynamisk, fordi især sundhedsvæsenet undergår og formentlig også fremover kommer til at undergå store strukturelle forandringer.

Sygehusområdet er det område af den offentlige sektor, der har formået at effektivisere driften mest af alle større organisationer. Det er sket gennem accelererede patientforløb, langt flere ambulante behandlinger og en gennemgribende medicoteknisk udvikling, der har muliggjort mere effektive, hurtigere patientforløb og en stadigt mere præcis opfølgning over for patienterne.

Udfordringerne er dog fortsat til at få øje på. Ifølge Sundhedsstyrelsen er der p.t. 5.000 ubesatte stillinger på sygehuse, ventelisterne vokser, og samarbejdsklimaet med især sygeplejerskerne er udfordret, og udgifterne til ny medicin truer med helt at sprænge budgetterne.

På det kommunale område for sundhed og pleje er det især social- og sundhedsassistenterne, der er i fokus. Her kniber det allerede nu med at rekruttere tilstrækkeligt, og prognoserne er værre. Der bliver ikke uddannet nok personale til at fylde hullerne efter de kolleger, der forlader arbejdsmarkedet og langt mindre til at tage imod de mange ældre borgere og de mange patienter med kroniske lidelser, der i stadigt højere grad må forventes at skulle have bistand fra den primære sundhedstjeneste hos alment praktiserede læger og i kommunerne.

### **Teknologi og digitalisering**

Et af svarene på situationen på sundhedsområdet bliver nødvendigvis at intensivere den teknologiske udvikling for at understøtte både behandlingsforløbene og støtten til patienternes håndtering af følger efter akutte indgreb og kroniske sygdomme. Behandling i folks eget hjem og overvågning af den enkeltes helbredssituation gennem digitale løsninger er allerede nu en realitet på flere områder, og det vil blive udviklet kraftigt de kommende år.

Regionerne og private leverandører udvikler i disse år mange apps, telemedicin og PRO (Patient Rapporterede Oplysninger), der vil være en reel aflastning af sundhedsvæsenets ansatte og samtidig give patienterne en mu-

lighed for i højere grad selv at være en del af behandling, opfølgning og overvågning. Det betyder naturligvis også, at der i de kommende år med fortsat digitalisering skal være meget stor opmærksomhed på de borgere, der ikke er i stand til at bruge de nye muligheder. Den sociale ulighed i sundhed vokser i Danmark og vil fortsat blive ved med at gøre det, hvis vi ikke fastholder en høj prioritering af de grupper, der ikke kan betjene sig af de nye muligheder.

Endelig kommer muligheder og udfordringer med kunstig intelligens både i sundhedsvæsenets logistik og faglige beslutningsstøtte. Mulighederne er store, men udfordringerne er også til at få øje på. I forhold til rekrutteringssituationen forekommer det ligefremt og ukompliceret, at en algoritme er hurtigere og bedre til at lægge en vagtplan end en konkret medarbejder, men i forhold til analyser af patientdata er det nødvendigt i forhold til borgernes oplevelse af sikkerhed at sikre overholdelse af GDPR og samtykke for at kunne høste det ressourcemæssige udbytte af den nye teknologi.

### **Kompetenceudvikling og gentænkt velfærd**

Rekrutteringsudfordringerne i de dele af den offentlige sektor, der direkte leverer velfærdstilbud til borgerne, kan selvsagt komme til at betyde, at det kan blive svært at opretholde det nuværende serviceniveau og gøre det endnu vanskeligere at indfri borgernes forventninger til, at de offentlige tilbud udvikler sig i samme takt som velstanden hos et stort flertal af borgerne.

Det betyder naturligvis, at der bliver brug for en endnu mere intensiv kompetenceudvikling af de nuværende medarbejdere for at kunne følge med både borgernes forventninger og den teknologiske udvikling. Arbejdsgangene vil blive udfordret, og nye samspil mellem faggrupper kommer helt sikkert til at blive en afgørende faktor for at sikre den

**» På det kommunale område for sundhed og pleje er det især social- og sundhedsassistenterne, der er i fokus. Her kniber det allerede nu med at rekruttere tilstrækkeligt og prognoserne er værre.**

fortsatte sammenhæng mellem de vitale velfærdssektorer.

Det betyder imidlertid også, at der er et utalt behov for at se på velfærden fra en anden vinkel end som en service, der produceres for de skattebetalende borgere af et fagprofessionelt funderet system, der bedst ved, hvad der tjener borgeren. Velfærd er i høj grad et personligt oplevet gode, og udviklingen af velfærd bør derfor i højere grad skabes sammen med borgeren, og mulighederne bør ses ud fra borgerens egen vinkel og ønsker. Lidt poetisk kan man sige, at velfærden bør udvikles ud fra det levede livs præmisser.

Debatten om, hvordan man konkret bedre inddrager borgernes egne ønsker og ressourcer i udviklingen af velfærden, er heldigvis godt i gang. Samskabelsesprojekter, utraditionelle lokale løsninger og projekter med blandede faglige og civilsamfunds bidrag afprøves i stor stil. De viser samtidig, at det på mange områder ikke er hverken ønskeligt eller muligt at gøre tingene på den samme måde over hele landet. Ressourcer, muligheder og ønsker er forskellige, og det bør den gentænkte velfærd kunne respektere og bruge som sit positive afsæt. Den klassiske ret-tighedstænkning og servicedeclarationerne vil blive udfordret, men det vil være konsekvensen af en mere konsekvent respekt for det enkelte menneskes oplevelse af social accept og velfærd samt inddragelsen af civilsamfundet og private virksomheder i udviklingen af løsninger på de fælles opgaver.

#### **Reformkommissionens kommende forslag**

Efter denne samfundsfilosofiske diskurs kan det være nyttigt kort at nævne Reformkommissionens arbejde i forhold til rekrutteringsudfordringerne. Umiddelbart forekom-

mer kommissionen at have fat i en række helt afgørende områder. Reformkommissionen har foreløbigt annonceret, at den løbende vil komme med anbefalinger omkring (1) integration, (2) videregående uddannelser, produktivitet og opkvalificering, (3) voksne på kanten og systemets møde med borgerne og (4) ungeområdet.

Mange af forslagene fra kommissionen vil i høj grad kunne bidrage til både en højere arbejdsmarkedstilknytning for mange samt bidrage til, at flere unge end nu bliver i stand til at gennemføre en kompetencegivende ungdomsuddannelse.

Linjerne fra rekrutteringsudfordringerne for det private arbejdsmarked er meget tydelige i kommissionens arbejde. Det offentlige arbejdsmarked udvikler sig imidlertid ikke fuldt ud markedskonformt og slet ikke på kort sigt, så der bliver brug for gedigent oversættelsesarbejde for at få tilpasset kommissionens forslag til den offentlige sektors særlige vilkår og behov.

#### **Afrunding**

Kan rekrutteringsudfordringerne håndteres? I nærværende artikel er der argumenteret for, at kritiske dele af velfærdssamfundet, som vi kender det, vil blive kraftigt udfordret af demografi og rekrutteringsproblemer, ikke blot nu i højkonjunktoren efter coronapandemien, men også i de næste 10 år.

Markant større aktivering af nuværende ledige ressourcer bliver afgørende for at undgå omfattende velfærdstab, men understøttelsen af en fortsat teknologisk udvikling og en ændret tilgang til velfærdudviklingen fra borgerens synspunkt er samtidig nødvendige forudsætninger for at undgå et truende velfærdstab i vitale dele af den offentlige sektor.

» Lidt poetisk kan man sige, at velfærden bør udvikles ud fra det levede livs præmisser.

# Selvstyrende teams – er det svaret på organiseringen af fremtidens ældrepleje?

*Selvstyrende teams, inspireret af den hollandske hjemmeplejeorganisation Buurtzorg, er fokus for ændringer i ældreplejen i mange danske kommuner. Selvstyrende teams kan potentielt bidrage til at skabe større sammenhæng for borgerne, bedre tværfagligt samarbejde, bedre arbejdsmiljø for de ansatte og måske endda mindre bureaukrati. Men modellen støder også på udfordringer og barrierer i en dansk kontekst, som vi vil se nærmere på i denne artikel.*

**AF MICKAEL BECH, FORSKNINGS- OG ANALYSECHEF, PROFESSOR, MARTIN SANDBERG BUCH, PROJEKTCHEF, PIA KÜRSTEIN KJELLBERG, PROJEKTCHEF, JAKOB KJELLBERG, PROFESSOR, ALLE FRA VIVE – DET NATIONALE FORSKNINGS- OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD**

Den 17. december 2021 udmøntede Socialstyrelsen 191,6 mio. kr. til forsøg i 25 kommuner med indførelsen af faste og selvstyrende teams i ældreplejen (Social- og Ældreministeriet, 2021). Målet er, at kommunerne skal lave forsøg med ændring af organiseringen, således at der bliver mulighed for selvstyrende og tværfaglige teams, hvor ældre i højere grad mødes af færre medarbejdere, hvilket dermed kan øge de ældres oplevelse af relationel kontinuitet med større stabilitet og tryghed i den kommunale service. Målet er samtidigt også at forbedre det tværfaglige samarbejde og arbejdsmiljøet for medarbejderne, idet der er forhåbninger om, at faste teams giver større trivsel og lavere sygefravær blandt medarbejderne.

Social- og Ældreministeren udtaler i forbindelse med uddelingen: ”Det skal være trygt at få besøg af hjemmeplejen, og der skal være plads til nærvær og omsorg. I dag oplever alt for mange ældre, at der for ofte træder en ny medarbejder fra hjemmeplejen ind ad døren, så de skal starte forfra med at forklare deres behov og ønsker. Med faste teams kan medarbejderen fokusere på det vigtigste, nemlig omsorg og pleje og den enkelte ældres udvikling og behov. Det giver ganske enkelt

en tryggere ældrepleje, når man kan sige ‘Vi ses i morgen’” (Social- og Ældreministeriet, 2021).

Der er med andre ord store forhåbninger til, at en ændret organisering af ældreplejen kan øge kvaliteten for borgerne og gøre det mere attraktivt at arbejde i ældreplejen.

Puljen og inspirationen til udviklingen af faste og selvstyrende teams kommer fra den hollandske hjemmeplejeorganisation Buurtzorg, som har haft succes med en radikal anderledes organisering (Buch, 2020).

Først vil vi kort skitsere kernen i Buurtzorgs organisering, hvorefter vi kort vil skitsere nogle af erfaringerne fra de første danske forsøg. Endelig vil vi drøfte, hvad indførelsen af faste og selvstyrende teams kan betyde for fremtidens ældrepleje.

## **International inspirationskilde for selvstyrende teams**

Buurtzorg blev oprettet i 2006 som en privat non-profit leverandør af integreret hjemmesygepleje og hjemmepleje. Buurtzorg blev startet og er ledet af Jos de Blok, som selv har en baggrund som sygeplejerske. Baggrunden for oprettelsen af Buurtzorg var, at Jos i stigende grad var blevet frustreret over at arbejde under de eksisterende rammer, hvor han følte, at det var for svært at gøre det rette for borgeren. Der var u hensigtsmæssige arbejdsgange, uforståelige dokumentationskrav og manglende kontinuitet i kontakten med borgeren.



» **Baggrunden for oprettelsen af Buurtzorg var, at Jos i stigende grad var blevet frustreret over at arbejde under de eksisterende rammer, hvor han følte, at det var for svært at gøre det rette for borgeren.**

Buurtzorgs vækst har været eksplosiv, og organisationen er i dag den klart største private udbyder af hjemmepleje og sygepleje på det hollandske marked. Organisationen startede med fire ansatte i 2006, og i 2021 havde Buurtzorg over 10.500 medarbejdere, over 950 teams og over 100.000 tilknyttede borgere. Desuden er der oprettet søsterorganisationer, som leverer praktisk bistand, distriktspsykiatri og social støtte til familier med særlige behov, efter Buurtzorgs principper.

Buurtzorg er tænkt som et modsvar til den funktionsopdelte og hierarkiske organisering af hjemmepleje og hjemmesygepleje. Målsætningen for Buurtzorg er, at hjælpen i højere grad skal tage afsæt i den enkelte borgers ønsker og ressourcer samt at øge personkontinuiteten imellem medarbejdere og borgere for ad den vej at øge udbytte og tilfredshed hos medarbejdere og borgere. Med det afsæt er grundstenen i Buurtzorg små selvstyrende teams med op til 12 medarbejdere, og det er de enkelte teams, som etablerer sig med støtte fra Buurtzorg og ansætter nye medarbejdere.

Buurtzorg bygger samtidigt på et stærkt værdigrundlag, som gennemsyrrer hele organisationen, og som kommer tydeligt til udtryk, når Jos de Blok taler om visionen for Buurtzorg. Udgangspunktet er, at hjælpen skal tage afsæt i den enkelte borgers ønsker og ressourcer, en høj grad af personkontinuitet, et godt lokalkendskab og mobilisering af ressourcer i nærmiljøet. Udtrykket ”Kaffe først så pleje og omsorg” udtrykker en grundfilosofi for tilgangen til borgeren.

Nogle af de centrale elementer i Buurtzorg er skitseret i boks 1.

De selvstyrende teams varetager en række funktioner, som ellers varetages af ledere i traditionelle hierarkiske organisationer. Dette kan være alt fra planlægning af den daglige drift, køreplaner, håndtering af sygefravær, faglig sparring, kvalitetssikring, rekruttering mv. De ca. 950 teams understøttes med en central HR-funktion, økono-

#### **Boks 1: Udvalgte centrale elementer i Buurtzorgs organisering**

- De selvstyrende teams består af op til 12 medarbejdere, som fordeler teamroller mellem sig, fx planlægger, kontaktperson og mentor.
- Hvert team er en selvstændig organisatorisk og økonomisk enhed. De enkelte teams kan trække på hjælp – såvel fagligt og kapacitetsmæssigt fra andre teams.
- Hvert team servicerer en mindre gruppe (typisk 30-50) af borgere inden for et afgrænset geografisk område med 5-10.000 indbyggere.
- Teamene bliver understøttet (ikke ledet) af centrale back-office-funktioner (HR, økonomistyring, husleje mv.) med omkring 50 ansatte, der dækker hele Holland.
- 21 regionale coaches har ansvar for at vejlede og støtte de enkelte teams, og det sker vel at mærke uden, at coachene indtager en formel ledelsesrolle.
- Dokumentation er samlet i én IT-plattform, som integrerer faglig dokumentation, kvalitetssikring & økonomistyring, som er designet med afsæt i det faglige arbejde.
- Der er tydelige styringsmæssige rammer for afregning, kvalitetsstandarder, borgerrettet tid, dokumentationskrav, benchmarking med andre enheder mv.

micontroller og regionale coaches – i alt ca. 70 ansatte. Buurtzorg har således en meget slank central administrativ opbygning. Hver regional coach understøtter ca. 45 teams, og det er centralt, at de netop ikke indtager en lederrolle i forhold til de enkelte teams, men alene er sparringspartnere.

På samme måde som andre leverandører i Holland visiterer det enkelte team selv ydelsen til borgeren, og de afregnes per time leveret til borgeren. Selvvurdering af ydelsesbehov og retrospektiv afregning per leveret time vil sikkert give de betalende forsikringsselskaber nervøse trækninger, hvis der

» **De selvstyrende teams varetager en række funktioner, som ellers varetages af ledere i traditionelle hierarkiske organisationer.**

ikke samtidig blev gjort brug af en række andre styringsmæssige mekanismer (Bech et al., 2021). Vi vil kort vende tilbage til dette senere.

Buurtzorg har lagt et stort arbejde i at udvikle en samlet og integreret IT-plattform, der imødekommer behovet for at holde sammen på en stor organisation baseret på selvstyrende teams. Ansvar for Buurtzorgs IT-miljø er lagt i et selvstændigt firma (Ecare), der er et softwarefirma startet af Buurtzorgs grundlæggere. Med det afsæt er der i dag etableret et samlet IT-miljø, der integrerer teamenes faglige og administrative dokumentation, inkluderer nationale kvalitetsstandarder for pleje, har moduler til kompetenceudvikling samt opfølgning på kvalitet og performance. Se boks 2 nedenfor.

Buurtzorg er en radikal anderledes organisatorisk model, hvor ledelse i traditionelle hierarkiske organisationer er erstattet med decentral organisering af teamfunktioner i små teams, der fungerer som selvstændige økonomiske enheder. Det, der holder sammen på organisationen, er dels en høj grad af vær-

dibasering og dels et specialdesignet og samlet IT-miljø, der sikrer en tydelig styringsmæssig ramme med klare målsætninger og benchmarking på tværs af teams, som oprettholder en høj grad af accountability i organisationen.

#### **De første danske erfaringer**

En række kommuner, herunder Haderslev, Syddjurs og Ikast-Brande, har gjort sig nogle foreløbige erfaringer med indførelsen af selvstyrende teams. I den første danske evalueringsrapport fra Ikast-Brande Kommune samles en række foreløbige erfaringer, som indikerer, at selvstyrende teams giver nogle af de forventede resultater, men også at der er udfordringer (Kjellberg, 2021).

Opsamlingen indikerer, at det lykkes at skabe en bedre kontinuitet, en bedre tværfaglig indsats med afsæt i borgerens behov, en bedre borgeroplevet kvalitet samt et reduceret sygefravær hos personalet. Erfaringerne peger på, at kontinuitet er afgørende for at styrke kvaliteten i opgaveløsningen – dels i det direkte samarbejde mellem borger og medarbejder, hvor borger ikke skal forkla-

» **Opsamlingen indikerer, at det lykkes at skabe en bedre kontinuitet, en bedre tværfaglig indsats med afsæt i borgerens behov, en bedre borgeroplevet kvalitet samt et reduceret sygefravær hos personalet.**

#### **Boks 2: Centrale elementer i Buurtzorgs IT-plattform**

- **Client Compass:** Et elektronisk journal- og omsorgssystem, der er udviklet med afsæt i det amerikanske OMAHA-system.
- **Team portal:** Et modul, der er knyttet til det enkelte Buurtzorg-team, som via modulet har adgang til
  - data om deres population af borgere og borgernes diagnoser, forløb og aftaler i det øvrige sundheds- og socialvæsen, plejebestand m.m.
  - månedlige rapporter, der fx beskriver teamets performance ift. målet om, at minimum 60 % af den samlede arbejdstid centrale performanceindikatorer, herunder andelen af borgerrelateret tid, sygefravær, personaleudskiftning, tilfredshedsmålinger samt utilsigtede hændelser.
- **Community-modul:** Understøtter vidensdeling og samarbejde på tværs af teams. Platformen anvendes fx til at efterlyse eller dele viden om specifikke emner eller kompetencer.
- **Uddannelsesmodul:** Hvor de ansatte har adgang til elektroniske læringsmoduler, individuelle kompetenceudviklingsforløb, undervisningsmateriale m.m.
- **Individuel medarbejderportal:** Hvor den enkelte ansatte har adgang til egne oplysninger om løn- og ansættelsesforhold, timeregistrering, sygdom og ferieplanlægning, arbejdstider, ugeskemaer og planlægningsredskaber m.m.
- **Borger- og pårørendemodul:** Hvor tilknyttede borgere har adgang til oversigter omkring tidspunkter og aftaler for deres pleje, aftaler i sundhedsvæsenet, elektroniske plejelogner og personalets noter samt mulighed for at skrive beskeder til personalet.
- **Business Intelligence og økonomistyring på centralt niveau:** Buurtzorgs centrale organisation følger performance og kvalitetsdata på team- og organisationsniveau. De teams og medarbejdere, der ikke performer som forventet, orienteres direkte, med henblik på at medarbejdere og teams, ofte i samarbejde med deres tilknyttede coach, igangsætter tiltag til at øge performance. Resultaterne opgøres på både team- og medarbejderniveau og er ikke anonymiserede. Alle teams har desuden adgang til hinandens resultater på teamniveau, hvilket forklares med et ønske om, at de teams, der performer under det forventede, har mulighed for at identificere og kontakte andre teams med god performance for at få input til forbedring.

» **Er faste og selvstyrende teams svaret på ældreplejens udfordringer i fremtiden? Formodentligt både ja og nej.**

re medarbejderen, hvad der skal ske, dels i den løbende dialog mellem medarbejdere med forskellige fagligheder om, hvad der er den hensigtsmæssige tilgang i hjemmet. Opsamlingen viser også, at tværfaglighed er afgørende for at styrke kvaliteten i opgaveløsningen, så medarbejdere med forskellige faglighed afklarer, hvad der skal foregå i borgernes hjem.

Samtidigt peger de foreløbige erfaringer også på, at der kan være udfordringer ved implementering af Buurtzorg-modellen i Danmark, idet modellen bryder med og udfordrer de traditionelle styringsmæssige rammer på området. I Ikast-Brande Kommune blev hhv. service- og sundhedsloven forvaltet hver for sig, og den enkelte borger kunne på denne baggrund have flere og skiftende leverandører af hjemme- og sygepleje. Der var begrænset fagligt råderum som følge af stram faglig og økonomisk styring, og der blev brugt uforholdsmæssig megen tid på dokumentation og drøftelse af, hvilke ydelser den enkelte borger skulle have.

Forsøget i Ikast-Brande Kommune blev afsluttet før tid, fordi den private leverandør af hjemme- og sygepleje efter Buurtzorg-modellen gik konkurs. De lykkedes i forbindelse med forsøgsprojektet med at etablere to tværfaglige teams, der så vidt muligt arbejdede efter Buurtzorg-modellen, men hverken med at etablere et bagvedliggende servicekontor eller med at etablere nogle af de andre styringsmæssige rammer, der kendetegner Buurtzorg-modellen. For medarbejderne i teamet var det her ud over en udfordring, at de ikke fleksibelt kunne trække på den samlede kommunale sygeplejes specialistfunktioner i forhold til komplekse borgerforløb.

I de øvrige kommuner, der arbejder med at udvikle ældreområdet efter inspiration fra Buurtzorg-modellen, forsøger de at overkomme de udfordringer, der er identificeret i Ikast-Brande Kommune. Blandt andet arbejdes med visioner om decentral visitation og flerfagligt samarbejde mellem flere forskellige teams i kombination med en styringsmodel, der – svarende til Buurtzorg-modellen i Holland – giver teamene reel mulighed for selvstyring. Der er flere muligheder inden for rammen af eksisterende lovgivning, men der er også områder, hvor lovgivningen udfordrer og spænder ben. Herunder er det særligt opdelingen af hjemme- og sygepleje under to forskellige lovgivninger og den eksisterende udformning af fritvalgsområdet,

der udfordrer kommunerne i udviklingsarbejdet.

#### **Fremtidens ældrepleje**

Er faste og selvstyrende teams svaret på ældreplejens udfordringer i fremtiden? Formodentligt både ja og nej.

For det første kan selvstyrende teams ikke i sig selv afhjælpe det demografiske pres fra flere ældre, som de kommende år byder på. Men der er måske alligevel to elementer fra Buurtzorg, som vi kan bruge som inspiration. Den faglige vurdering og dokumentationspraksis i Buurtzorg bygger i høj grad på en rehabiliterende tankegang, og den tværfaglige tilgang i teamene øger muligheder for, at denne tilgang bliver ført ud i livet. Det er samtidigt en målsætning, at de skal nedbringe antal timer per borger per år, så den rehabiliterende tankegang understøttes af et tværfagligt team, styringsmål og dokumentationspraksis. Derudover arbejder Buurtzorg systematisk med at inddrage ressourcerne rundt om borgerne. Dette kan være pårørende, naboer eller andre i nærmiljøet som hjælper borgeren med mindre opgaver, som alternativt skulle være varetaget af teamets medarbejdere. Dette giver både resourcebesparelser i teamet, men afhjælper potentielt også de ældres risiko for at blive ensomme. Udlevelsen af den rehabiliterende tankegang i alle aktiviteter og inddragelsen af ressourcer i borgernes nærmiljø kan potentielt give inspiration til, hvordan vi kan løfte behovet for ældrepleje i fremtiden.

Et andet centralt tema er visitation og revision af ydelser, hvor Holland i 2016 afskaffede et system svarende nogenlunde til vores bestiller-udfører-model og erstattede det med en ordning, hvor leverandørerne selv laver en faglig vurdering af behov. Behovsvurderingerne laves af bachelorsygeplejersker i teamet og dokumenteres ifølge et anerkendt internationalt klassifikationssystem, og endelig foretages der revurderinger hver tredje måned. Selvvisitation og afregning per time leveret til borgerne kan lyde som en åben blankocheck til leverandørerne. For at balancere dette, er der krav til, at leverandørerne nedbringer antallet af timer per borger per år. Der er samtidigt fastlagt nationale kvalitetsstandarder på en lang række områder, og der foretages årlige audit-stikprøver for at tjekke den faglige dokumentation (Bech et al., 2021). Systemet bygger på en høj grad af tillid mellem betaleren (i Holland er det forsikrings-selskaber) og leverandøren, men der er samtidigt også styringsmekanis-

## » Et opgør med bestiller-udfører-modellen gør det vanskeligt at prissætte og udbyde delydelser, som er fundamentet for borgerens frie valg, som vi kender det i Danmark.

mer, som sikrer, at leverandørerne holdes ansvarlige. Der er selvsagt risiko for snyd og overvurdering af behov, men det kan reducere de administrative ressourcer, der bruges i den nuværende bestiller-udfører-model på visitation og revision af ydelser, når borgerens behov ændrer sig.

Det er værd at overveje, hvad der samlet set sker, hvis vi gør op med den nuværende bestiller-udfører-model på området. Et opgør med bestiller-udfører-modellen gør det vanskeligt at prissætte og udbyde delydelser, som er fundamentet for borgerens frie valg, som vi kender det i Danmark. I Holland kan borgeren vælge mellem forskellige integrerede teams, men her er tale om en samlet pakke af ydelser og altså ikke frit valg blandt leverandører inden for de enkelte grupper af ydelser.

Integrationen af forskellige typer af opgaver, som lovgivningsmæssigt i dag er adskilt i hhv. service- og sundhedslov, kunne potentielt være en overvejelse, som kunne indgå i overvejelserne for en kommende ny ældrelov, som regeringen har annonceret. Adskillelse og samspillet (eller mangel på samme) giver udfordringer for organiseringen og den samlede styring af ældreplejen.

Det er for tidligt at sige, hvordan vi implementerer faste og selvstyrende teams i ældreplejen, og hvor meget vi kan lære af Buurtzorg, men både den udbredte interesse i landets kommuner og de foreløbige erfaringer peger på, at de kommende forsøg i 25

kommuner kommer til at sætte varige spor, som vi bør interessere os for.

Inspireret af bl.a. Buurtzorg har Frederik Laloux skrevet bogen "Reinventing organizations", som beskriver behovet for en revolution i vores nuværende tænkning om organisering (Laloux, 2016). Interessen for filosofien med selvstyrende teams er derfor heller ikke begrænset til ældreplejen, og andre dele af den offentlige sektor har vist interesse for at eksperimentere med andre organiseringsformer.

### Referencer

- Bech, M., Kjellberg, P.K., Kjellberg, J., Buch, M.S., 2021. Buurtzorg behøver ikke være økonomichefens værste mareridt. Altinget.
- Buch, M.S., 2020. Buurtzorgs model for hjemmesygepleje og hjemmepleje: Introduktion til modellen, oversigt over litteraturen og perspektiver for afprøvninger i en dansk kontekst. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Kjellberg, P.K., 2021. Forsøg med Buurtzorg-modellen i Ikast-Brande Kommune: Midtvejsevaluering af forsøg med Lokalpleje i Bording-Engesvang. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Laloux, F., 2016. Reinventing organizations. Nelson Parker.
- Social- og Ældreministeriet, 2021. Pressemeldelse: Faste teams med kendte medarbejdere i de ældres hjem på vej i 25 kommuner.



# I departementschefernes fodspor: praksis, roller og kompetencer

*Departementschefer har i mange år befundet sig i ministerens skygge. I de seneste år er de kommet til stadighed mere i rampelyset, og fra at være ukendte ansigter vil mange i dag kunne genkende flere departementschefer på gaden. Men hvad er det egentlig, de laver? Det har jeg undersøgt i min ph.d.-afhandling, hvor jeg har fulgt i departementschefernes fodspor for at blive klogere på deres hverdag og funktion.*

**AF AMALIE TRANGBÆK, ADJUNKT VED  
INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS  
UNIVERSITET**

## Det usynlige bindeled

Departementscheferne forbinder embedsværket med ministeren – en potentielt indflydelsesrig position. Den rådgivning, departementscheferne giver, kan påvirke de politiske beslutninger og dermed danskernes hverdag. Derfor er der god grund til at interessere sig for, hvordan departementscheferne arbejder, og hvilken rolle de spiller. Det har jeg undersøgt i min ph.d.-afhandling *Life at the top: Understanding top bureaucrats' roles as the link between politics and administration*.

Afhandlingen illustrerer, hvordan departementschefen navigerer mellem flere roller og praksisser. Jeg identificerer tre roller som departementschefen har: 1) Ministeriets CEO, dvs. leder af ministeriet, 2) ministerens højre hånd, hvilket bl.a. indebærer at assistere ministeren med sit virke, uanset om ministeren er i rummet og 3) ministerens rådgiver, både faglig, procesorienteret og politisk-taktisk rådgivning. Derudover peger jeg i min afhandling på fem generelle praksisser i departementschefernes hverdag, men i denne artikel vil fokus være på de tre roller.

I mit ph.d.-forsvar pegede jeg på, hvordan disse praksisser og roller krævede nogle helt særlige kompetencer hos departementschefen, særligt *fachwissen* (fagviden), *dienstwissen* (procesviden), politisk tæft, kommunikative egenskaber samt netværk og sociale kompetencer er vigtige. Derudover smed jeg – ligesom, når man pakker – i sidste øjeblik et par ting mere i departementschefernes rygsæk, nemlig en stor arbejdskapacitet, stamina, evnen til at være omstillingsparat samt fleksibilitet.

Min afhandling viser, at departementscheferne arbejder loyalt for den siddende minister, at de har en omskiftelig hverdag, og at de har flere roller, som de løbende balancerer. Ikke umiddelbart noget, der giver anledning til at rydde avisforsiden. Men netop derfor er det måske alligevel en nyhed. Min afhandling giver et indblik i en hverdag, vi ved meget lidt om, eksempelvis den daglige sagshåndtering, rådgivning og politikudvikling. Jeg belyser, hvordan departementschefernes rolle forstås både fra embedsværkets og ministerens position. Afhandlingen kan dermed kvalificere debatten om departementschefernes funktion.

## På el-løbehjul og yderste taburet

I afhandlingen undersøger jeg departementschefernes praksis og roller gennem observationer og interviews. Jeg skyggede otte departementschefer i perioden 2019-2020, hvilket indebar, at jeg fulgte dem til møder med alt fra ministre og ordførere til styrelsesdirektører, fuldmægtige og repræsentanter for interesseorganisationer. Jeg var tæt på, når de forberedte mødemateriale, og når departementschefen tog til møde ude i byen – nogle gange i bil, andre gange på el-løbehjul. Jeg sad med ved møderne både internt

» **Min afhandling viser, at departementscheferne arbejder loyalt for den siddende minister, at de har en omskiftelig hverdag, og at de har flere roller, som de løbende balancerer.**



og eksternt – nogle gange ved bordet, andre gange langs væggen.

Jeg foretog 19 interviews med departementschefer, 15 med afdelingschefer og syv interviews med ministre. Om de formelle interviews foregik på Zoom, på bagsædet af en bil eller på departementschefernes kontor afgjorde interviewpersonernes kalendere og Covid-19. Mit empiriske materiale giver et unikt indblik i magtens maskinrum og et nyt blik på departementschefernes hverdag og funktion.

### **Ministeriets CEO**

Flere departementschefer beskrev det som en væsentlig rolle at være ministeriets direktør. Det indebærer bl.a. at være ansvarlig for ministeriets organisering. Det er departementschefens ansvar, at ministeriet er klar til at servicere ikke blot den siddende minister, men også de ministre, der måtte komme i fremtiden. Departementschefen skal derfor sørge for, at det rette personale er ansat, sikre de ansattes fortsatte udvikling samt organisationens udvikling.

Det indebærer også at sikre, at ministeriet leverer velskrevne, velforberedte sager til ministeren, samt at ministeriet faktisk implementerer de politiske initiativer på området. Hvor meget sidstnævnte fylder, afhænger bl.a. af, om ministeriet selv har hele implementeringskæden i praksis, eller om noget af implementeringen foregår uden for ministeriet.

Det kan være et fuldtidsjob i sig selv at være direktør for ministeriet. I praksis vælger mange departementschefer dog at delegerede dele af det daglige ansvar til en afdelingschef. Det skyldes bl.a., at departementschefen ofte blev nødt til at prioritere imellem sine roller. Står det mellem at agere som ministeriets CEO og ministerens højre hånd, vil sidstnævnte typisk trumfe i hverdagen. Men flere departementschefer understregede også, at opstår der problemer i ministeriets, f.eks. med driften i styrelserne, vil departementschefen være nødt til at interessere sig aktivt for og i højere grad prioritere den daglige ledelse af ministeriet.

### **Ministerens højre hånd**

Som ministerens højre hånd skal departementschefen kontinuerligt orientere sig mod, aflæse og tilpasse sig efter ministeren. Det gælder den praktiske del af hverdagen: foretrækker ministeren morgenmøder eller aftenmøder, ønsker ministeren at få et detal-

## » Står det mellem at agere som ministeriets CEO og ministerens højre hånd, vil sidstnævnte typisk trumfe i hverdagen.

jeret dokument om sagen eller en mundtlig briefing osv.?

Men det gælder også situationer, hvor ministeren kan have brug for hjælp. Hvis ministeren har spørgsmål, står departementschefen parat til at besvare dem – eller finde en, der kan besvare dem. Departementschefen kan agere ministeriets hukommelse under møder og stille opfølgende spørgsmål eller videregive noter til ministeren, der kan agere som stikord. Det gælder både, når ministeren eksplicit efterspørger hjælp med ord eller handling (der er i afhandlingen beskrevet en særlig kigge-teknik), men også uden. Et sidste eksempel er, at departementschefen kan være et ekstra sæt øjne og ører til et møde, hvilket giver et godt grundlag til efterfølgende at vende mødet med ministeren.

Rollen som højre hånd optager en stor del af departementschefernes tid. Dette gælder både, når departementschefen fysisk eller virtuelt/telefonisk er sammen med ministeren og i ministerens fravær.

Det er krævende at agere højre hånd, og departementschefen er i store træk tilgængelig for ministeren hele tiden. Denne rolle er typisk endnu mere fremtrædende i begyndelsen af en ministers regeringsperiode, hvor de ofte har mere behov for assistance. Det gælder i særlig grad, hvis ministeren har begrænset erfaring som folketingsmedlem og minister, men selv en erfaren minister kan have brug for hjælp til at finde sig til rette på et nyt ressortområde.

### **Rådgiver**

Den tredje og sidste rolle er at være ministerens rådgiver og sparringspartner. Departementschefen skal være klar til at give faglig rådgivning, at rådgive om praksis samt proces, om kommunikation og om politisk-taktiske aspekter.

Faglig rådgivning kunne f.eks. være: hvad ligger der bag denne udregning? Hvilke kon-

» I deres arbejde er det nødvendigt, at departementscheferne balancerer faglige, tekniske aspekter, proceshensyn og politisk-taktiske aspekter.

sekvenser vil forslag A og forslag B have? Den processuelle rådgivning handler om, hvilke skridt der er for at få en lovgivning igennem i folketinget, hvordan en regeringssag kører, hvordan man udsteder en bekendtgørelse m.m. De fleste departementschefer er også inde over kommunikations- og presserådgivningen, selvom det varierer, hvor meget det fylder. Det indebærer alt fra taleskrivning til pressemeddelelser.

Dertil kommer den politisk-taktiske rådgivning, der handler om, hvilke muligheder ministeren har for at komme igennem med sin politik i regeringen og i Folketinget. Hvordan er mulighederne for flertal? Hvordan ser forskellige flertalskonstellationer ud, og hvad vil det betyde for politikken? Dette skal ikke forveksles med partipolitisk rådgivning, herunder rådgivning om kontakten til ministerens bagland, ministerens position internt i partiet m.m. Denne rådgivning bør det faste embedsværk ikke give.

Man kan måske tænke, hvorfor netop departementschefen er så væsentlig en rådgiver for ministeren, når der også er en særlig rådgiver. Departementschefen er helt central, fordi vedkommende har en unik kombination af viden.

For det første bruger departementschefen en anseelig mængde tid med ministeren både til interne og eksterne møder samt på tomandshånd. Derfor har departementschefen typisk indsigt i ministerens tankegange og prioriteringer på tværs af forskellige problemstillinger.

For det andet er departementschefen meget velorienteret om, hvad der foregår på ministeriets ressort. Departementschefen læser størstedelen af det skrevne materiale, der produceres i ministeriet og er kontinuerligt i kontakt med afdelingscheferne. Det giver departementschefen en unik viden på tværs af ministeriets arbejdsområder, der kan være gavnlig i rådgivningen af ministeren. Det er væsentligt, fordi departementschefen er ansvarlig for at kvalitetssikre sagerne, fx: lever de op til de faglige standarder? Er de inden for lovgivningens rammer? Den særlige rådgiver har ikke et tilsvarende ansvar for sagens indhold, men den præcise funktion af den særlige rådgiver besluttet af den givne minister.

For det tredje er departementschefen typisk velorienteret om, hvad der foregår på tværs af Slotsholmen. Møderne i departements-

chefregi, både de mindre formelle morgenmads møder og formelle møder i forberedende regeringsudvalg, giver en unik adgang til viden om, hvad der foregår i de andre ministerier. Er der f.eks. ved at blive udarbejdet politik i et andet ministerium, som ministeren skal være opmærksom på?

Uanset hvordan departementschefen vælger at organisere sig med sine afdelingschefer, tyder meget på, at departementschefens kombination af viden om ministerens standpunkt, om ministeriets eget ressortområde og om Slotsholmen generelt giver en unik kombination af viden, som gør departementschefen til en essentiel rådgiver for ministeren.

#### Departementschefernes rygsæk

Hvad har man så brug for for at navigere som departementschef på Slotsholmen? I deres arbejde er det nødvendigt, at departementscheferne balancerer faglige, tekniske aspekter, proceshensyn og politisk-taktiske aspekter. Derfor kræver det bl.a. faglig viden (fachwissen), procesviden (dienstwissen) og politisk tæft at være departementschef.

Fachwissen forstået som teknisk og/eller faglig viden er en af de traditionelle kernekompetencer hos embedsværket. Det stammer typisk fra ens uddannelse og forstås som generalistkompetencer eller specialistkompetencer.

Det er helt essentielt at have fachwissen for at kunne forklare de tekniske aspekter af en sag til ministeren, for at kvalitetssikre sager, der når ministeren, og for at kunne sige fra over for ministeren, når ministeren f.eks. er ved at gå længere, end der lovhjæmmet til.

Procesviden (dienstwissen) består af to ting. Først en generel procesviden, dvs. viden om formelle og uformelle normer samt procedurer indenfor både det administrative og det politiske system. Derudover en ressortspecifik procesviden, forstået som viden om indholdet i politik, politikformuleringens grundlag samt viden om tidligere initiativer på ministeriets område, der ikke blev vedtaget. Hvor den generelle procesviden gælder på tværs af ministerierne, er den ressortspecifikke viden mindre anvendelig på tværs.

Procesviden er essentiel både under forberedelsen af sager til ministeren, når man skal assistere ministeren under møder, og når man skal hjælpe ministeren med at navigere på Slotsholmen og få sin politik igennem.

Derudover er det vigtigt med politisk tæft (political craft), hvilket bl.a. indebærer en forståelse for de politiske implikationer af politikforslag, en forståelse for den politiske virkelighed, man arbejder ind i, og at man kan designe processer, der maksimerer mulighederne for, at ministerens politik kan realiseres.

Den politiske tæft er særlig vigtig, når det kommer til at assistere ministeren med politikudvikling og til at hjælpe med at få ministerens politik ført ud i livet. Sidstnævnte indebærer bl.a. at hjælpe med at drøfte, hvordan ministeren på forskellig vis kan tælle til 90 i Folketinget og hjælpe med perspektiver på, hvad de forskellige flertalskonstellationer vil betyde for politikudformningen.

I realiteten skal departementschefen have mange flere kompetencer, end der er plads til at uddybe her: kommunikative evner, en stor arbejdskapacitet, stamina, være omstillingsparat og meget mere.

#### **Ud af ministerens skygge**

Som jeg indledte med at skrive, har departementscheferne typisk befundet sig i ministerens skygge. Gemt væk fra offentligheden. I de seneste år er embedsværket i stigende grad kommet i rampelyset, og én vinkel på emnet er en undren over, om embedsværket

enten ikke er gode nok til at sige fra, hvis en minister fx er på vej til at gå for langt eller omvendt, at embedsværket ikke gode nok til at hjælpe ministeren med at føre sin politik ud i livet.

Nogle ministre oplevede et embedsværk, der havde styringen i en grad, så ministeren vanskeligt kunne trænge igennem. En minister beskrev den overvældende oplevelse af at være to, der tænkte på det politiske (ministeren og den særlige rådgiver) over for et stort embedsværk med et mere fagligt fokus. Andre ministre oplevede modsat, at embedsværket arbejdede særdeles loyalt for de politiske visioner. En minister understregede, hvordan magten ikke har noget tomrum: hvis ministeren ikke stiller sig derind, så skal embedsværket nok sørge for, at der sker noget, indtil ministeren igen er på banen.

Embedsværkets egen opfattelse stemte mest overens med sidstnævnte: de arbejdede for at hjælpe den til enhver tid siddende minister med at føre sin politik ud i livet. Det indebærer at arbejde for og med ministeren, at sige fra over for ministeren, hvis det er nødvendigt, at hjælpe med politikudvikling og at være klar til at skifte retning, når ministeren udskiftes. Sidstnævnte er essensen af det permanente embedsværk.

**» En minister understregede, hvordan magten ikke har noget tomrum: hvis ministeren ikke stiller sig derind, så skal embedsværket nok sørge for, at der sker noget, indtil ministeren igen er på banen.**

## FORENINGEN FOR KOMMUNAL- OG FORVALTNINGSRET I DANMARK

### Medlemsmøder i 2. halvår 2022

#### Kommunalretlige nyheder og tendenser

- v/afdelingschef Hans B. Thomsen, chefkonsulent Hanna Kirstine Ege og chefkonsulent Lise Brandi-Hansen fra Indenrigs- og Boligministeriet, sekretariatschef Christian Vigh og chefjurist Christina Ekmann fra Københavns Kommune og specialkonsulent Linnea Amalie Withøft Nielsen fra Ankestyrelsen

**8. september 2022**, kl. 16.30-20.00, København

**15. september 2022**, kl. 16.30-20.00, Aarhus

#### Politikeres og myndigheders brug af sociale medier

- v/direktør for fagområdet Jura, Jens Teilberg Søndergaard, Skattestyrelsen, og advokat Emilie Loiborg, Horten

**10. november 2022**, kl. 17-19, København

**17. november 2022**, kl. 17-19, Aarhus

#### Tilmelding

Tilmeld dig her: [kommunalret.dk/medlemsarrangementer](http://kommunalret.dk/medlemsarrangementer)

#### INDMELDESEOPLYSNINGER

Indmeldelse kan ske på hjemmesiden [www.naf-net.dk](http://www.naf-net.dk) under fanen **Bliv medlem**. Ved udfyldelse af formularen vil du i løbet af et par dage modtage en velkomstmil og bekræftelse på din tilmelding. Medlemskabstyper og priser oplyses ligeledes på hjemmesiden. Du er altid velkommen til at kontakte os på mail: [regnskab@naf-net.dk](mailto:regnskab@naf-net.dk).

#### ADMINISTRATIV DEBAT #1 – JUNI 2022

Udgivet af den danske afdeling af Nordisk Administrativt Forbund.

#### REDAKTION AF ADMINISTRATIV DEBAT ER:

Kasper Tollestrup (ansvarshavende redaktør)/Claes Nilas, Thomas Gloy/Niels Jørgen Mau Pedersen/Peter Bjerre Mortensen/Mads Leth Jakobsen/Solvejg Schultz Jakobsen.

#### GRAFISK PRODUKTION: Djøf Forlag.

Tryk: Ecograf, Højbjerg.  
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.  
Løssalgpris: 150 kr. inkl. forsendelse.