

Topchefer frygter for kommunernes fremtid

Kommunernes muligheder for at løse deres opgaver har aldrig været bedre – Sådan lyder vurderingen fra de kommunale topledere, der dog er stærkt bekymrede for fremtiden – Slunkne kasser og politisk pres fra Christiansborg kan i sidste ende tømme det kommunale selvstyre for indhold, mener de

MM | Om undersøgelsen

Undersøgelsen af de kommunale topledere er gennemført i oktober-november 2008. Den omfatter 1.105 medlemmer fra de fire kommunale chefforeninger. 896 (81,1 pct.) har besvaret spørgeskemaet. Undersøgelsen er anden del af et projekt om udviklingen af det administrative lederskab i de nye kommuner. Projektet ledes af lektor Morten Balle Hansen, Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet. En endelig rapport, der analyserer undersøgelsens mange data, vil udkomme i løbet af efteråret. Projektet er led i et større forskningsprogram om strukturreformens forløb og konsekvenser.

DE DANSKE KOMMUNER GÅR trange tider i møde. Det kommunale selvstyre skal nok overleve, men hvor meget kommunerne får lov til at styre, er mere tvivlsomt.

Sådan lyder den dystre melding fra landets kommunale topchefer, der dog samtidig vurderer, at kommunernes muligheder for at løfte de offentlige serviceopgaver er blevet forbedret med Kommunalreformen.

Det fremgår af en medlemsundersøgelse, som Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet har lavet i samarbejde med de kommunale chefforeninger: Kommunaldirektøren, Børne- og Kulturchefforeningen, Kommunalteknisk Chefforening og Foreningen af Socialchefer. Se tekstboks.

I undersøgelsen er de kommunale topledere bl.a. blevet bedt om at vurdere en række udsagn om, hvordan det kommunale landskab vil udvikle sig de næste 3-7 år. Og selvom der er meget divergerende opfattelser, er det overordnede billede ret pessimistisk.

De kommunale chefer forventer, at kommunerne vil blive presset både økonomisk og politisk. Det økonomiske pres opstår bl.a. som et resultat af skattestoppet og den øgede efterspørgsel på de kommunale serviceydelser.

Formanden for Børne- og Kulturchefforeningen, Per B. Christensen, deler den bekymring. Han peger bl.a. på, at alle kommuner i de senere år har oplevet en betydelig stigning i udgifterne til de såkaldte specialiserede områder, f.eks. anbringelse af børn.

“Det er et område, som er meget vanskeligt at styre, men som stjæler ressourcer fra normalområderne. Det sætter spørgsmålstegn ved, om kommunerne vil være i stand til at honorere de

stadig voksende servicekrav på f.eks. skole- og børneområdet.”

Ifølge de kommunale chefer kan den økonomiske smalhals i sidste ende ligefrem tvinge kommunerne til at nedjustere serviceniveauet. Og hermed er kimen lagt til øget konflikt med staten. Gensidige beskyldninger om, hvem der svigter deres opgave, kan tage til. Ifølge de kommunale chefer kan resultatet blive, at det kommunale selvstyre tømmes mere og mere for indhold og erstattes af øget statslig detailstyring. Se figur 1.

At fremtiden forekommer usikker fremgår også af, at de kommunale topchefer ikke vil udelukke, at landspolitikerne kunne finde på at ændre den kommunale styrelseslov “fundamentalt”.

Formanden for Kommunaldirektøren, Jens Christian Birch, vurderer, at pessimismen bl.a. skyldes, at det trods kommunal- og kvalitetsreformen fortsat er uklart, hvor tæt staten ønsker at styre kommunerne:

“På den ene side siges der mange pæne ord om værdien af det kommunale selvstyre, men på den anden side er der stadig mange konkrete lovgivningsinitiativer, der peger i den modsatte retning. Det giver anledning til betydelige frustrationer, og selvom vi også har en holdning til, hvordan kommuner bør styres, har vi først og fremmest brug for en afklaring.”

Per B. Christensen er enig. Han efterlyser forenklinger af procedurer og arbejdsgange mellem staten og kommunerne: “Skal kommunerne bevare et selvstyre, der er interessant, bør vi indgå i et samarbejde med staten, hvor man på de forskellige sektorområder udvikler kvalitetsrapporter med klare aftaler om kompetencefordelingen – og gerne i fællesskab udvikler nye

styringsværktøjer og nye metoder at arbejde med. Målsætningen må være færre regler. Til gengæld skal kommunerne blive langt bedre til at lære af hinanden og dokumentere kvaliteten i deres opgaveløsninger.”

Forandringstræthed

De pessimistiske fremtidsudsigter står i stærk kontrast til, hvordan chefforeningernes medlemmer vurderer den aktuelle kommunale virkelighed.

Kommunale chefer hører ikke overraskende til en befolkningsgruppe, der vurderer den offentlige sektor meget positivt. Et klart flertal afviser f.eks. påstanden om, at “den private sektor generelt er mere effektiv end den offentlige sektor”, og der er heller ikke tilslutning til opfattelsen af, at den offentlige sektor er blevet for stor. Til gengæld er der en høj grad af enighed om, at effektiviteten og kvaliteten i den offentlige sektor “er langt bedre end dens omdømme”. Se figur 2.

Hovedparten af de adspurgte peger også på, at Kommunalreformen har været en stor gevinst. Der er tiltro til, at de nye, større kommuner “alt i alt vil føre til noget godt”. Især den faglige kvalitet og den økonomiske effektivitet vil blive forbedret, og samtidig vurderes det, at kommunerne vil blive bedre arbejdspladser.

Når det kommer til behovet for fornyelse, hører enigheden imidlertid op. Mens knap 46 pct. erklærer sig helt eller delvis enige i, at “behovet for ændring og omstilling i den kommunale sektor er stærkt overdrevet”, er der knap 43 pct., som er helt eller delvis uenige.

Denne del af undersøgelsen skal ifølge Jens Christian Birch ikke tages som udtryk for, at halvdelen af de kommunale chefer er modstandere af forandringer: “Men efter de seneste års hæsblæsende reformtempo – kommunalreform, udligningsreform, kvalitetsreform og jobcenterreform – kan man spore en betydelig reformtræthed. Derfor bør politikerne være varsomme med at sætte nye større reformer i søen. Vi skal have tid til at få de allerede vedtagne til at fungere bedre. I stedet for nye tiltag bør man bruge kræfterne på at lette tilværelsen for kommuner og borgere ved at forenkle og afbureaukratisere arbejdsgange og systemer.”

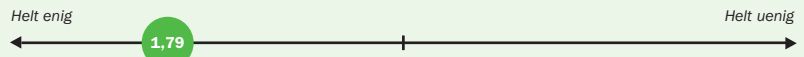
Lukket karrieresystem

Med en gennemsnitsalder på 53 år for en kommunal topleder er forholdet til staten og borgerne ikke de eneste forestående udfordringer i den kommunale verden. Ifølge undersøgelsen

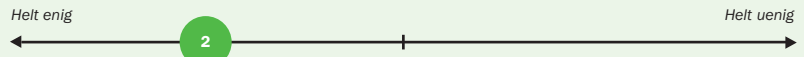
MM | Pessimisme

Kommunale topchefers gennemsnitlige vurdering af udsagn om kommunernes fremtid i de kommende 3-7 år

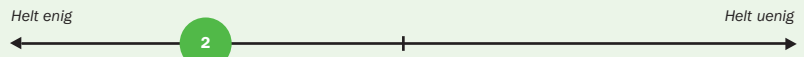
Kombinationen af skattestop og et øget behov for kommunale kerneydelser vil gradvist tvinge kommunerne til at nedjustere serviceniveauet



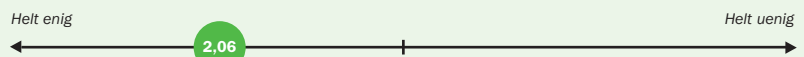
Grundelementerne i det nuværende kommunale selvstyre med folkevalgt kommunalbestyrelse, borgmester mv. vil fortsat være udgangspunktet i alle realistiske fremtidsscenarier



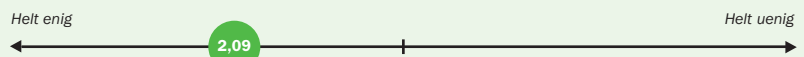
Samspelet mellem stat og kommuner vil blive mere og mere konfliktfyldt og præget af “abespil” om ansvarsfordeling



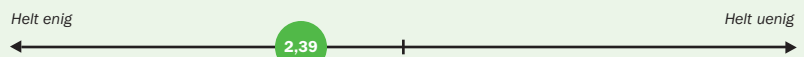
Fremtidens kommunale sektor vil i stigende grad være præget af en digitaliseret, detaljeret og minutøs styring og kontrol af aktiviteterne omkring velfærdsstatens kerneydelser



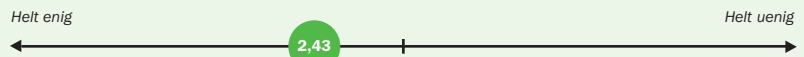
Det kommunale selvstyre tømmes mere og mere for indhold og erstattes af øget statslig detailstyring



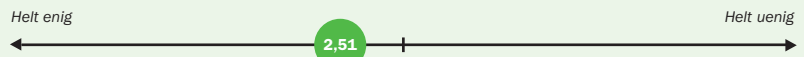
Frit valg, reel konkurrence på både pris og kvalitet mellem leverandører (private eller offentlige) vil i stigende grad præge alle kommunale kerneydelser



De formelle rammer for samspelet mellem stat og kommuner vil blive grundlæggende forandret



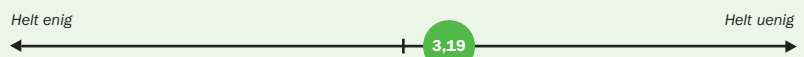
De fleste medarbejdere vil i fremtiden arbejde mere selvstændigt end i dag



KL og regeringens 10-punktsaftale udgør en holdbar ramme for det fremtidige samarbejde



Den kommunale styrelseslov vil blive fundamentalt ændret



1=Helt enig 2=Delvis enig 3=Hverken enig eller uenig 4=Delvis uenig 5=Helt uenig

Figur 1: Kommunale topledere forventer, at kommunerne kommer under hårdt pres – både økonomisk og politisk.

Kilde: Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen, 2009.

Pensionsmoden

Udviklingsprogrammer skal sikre kommunalt talent, når hver femte kommunale topchef går på pension.

forventer næsten 20 pct. topcheferne at gå på pension i løbet af de næste fem år, og det stiller store krav til de nuværende ledere, mener Per B. Christensen:

“En af vores største udfordringer bliver at spotte og udvikle nye og yngre talenter. Vi skal også arbejde hårdt for at fastholde seniortopcheferne, så vi kan trække på deres erfaringer og kompetencer. Det kunne både give anledning til nye mentorordninger eller specielle konsulentstillinger.”

Ifølge Jens Christian Birch er der også behov for at sikre en mere jævn kønsfordeling. I dag er kun 32 pct. af de kommunale topchefer kvinder, til trods for at der generelt er ansat flere kvinder end mænd i den kommunale sektor.

“Vi bliver nødt til at ændre på topchefernes arbejdsvilkår, så chefstillingerne – groft sagt – ikke kun er attraktive for barnløse kvinder over 50 år. Det kræver en ny lederkultur, og det er en opgave, som ikke mindst de yngre mandlige topchefer må være med til at udvikle.”

Skal kommunerne i endnu højere grad end i dag blive i stand til at løfte deres opgaver og modstå det statslige pres, kunne det formentlig også være en fordel, hvis de blev bedre til også at rekruttere ledere og talenter uden for deres egen sektor.

De nuværende topchefer har en gennemsnitlig anciennitet i den kommunale sektor på godt 22 år, hvilket ifølge undersøgelsen forfatter, lektor, ph.d. Morten Balle Hansen, bl.a. må tilskrives Kommunalreformen: “En rimelig fortolkning er, at kommunerne i deres ansættelsespolitik i reformperioden især er gået efter det sikre kort. Kommunerne var optagede af, at sammenlægningerne ikke måtte gå ud over den daglige drift.”

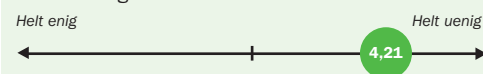
Den tolkning er Jens Christian Birch enig i, men selv med den store udskiftning forude ser han ikke noget enkelt svar på, hvordan man tiltrækker flere ledere fra andre sektorer: “I forhold til tidligere rekrutterer kommunerne lidt bredere, så det er ikke mere bare et lukket system. Når vi har svært ved at tiltrække ledere fra den private sektor, skyldes det naturligvis de lønmæssige forskelle. Hertil kommer, at ledelsesopgaven i et politisk system er helt anderledes end i en privat virksomhed.”

Per B. Christensen mener ikke, at den ensidige rekruttering nødvendigvis er et problem: “På lederniveau er der sket en stor udvikling i mange kommuner i de senere år. F.eks. har vi fået et tættere samarbejde med uddannelsesinstitutioner. Vi rekrutterer også lidt bredere. Det kom-

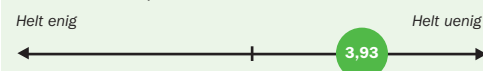
MM | Den offentlig sektor er god nok

Kommunale topcheferes gennemsnitlige vurdering af udsagn om kommuner og den offentlige sektor

Den private sektor er generelt mere effektiv end den offentlige sektor



Den samlede offentlige sektor er blevet for stor i forhold til den private



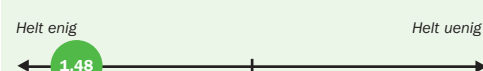
Behovet for ændring og omstilling i den kommunale sektor er stærkt overdrevet



Der er meget få fordele ved udlicitering eller privatisering af kommunale opgaver



Den effektivitet og kvalitet, der generelt kendetegner den offentlige sektors aktiviteter, er langt bedre end dens omdømme



1=Helt enig 2=Delvis enig 3=Hverken enig eller uenig 4=Delvis uenig 5=Helt uenig

Figur 2: Ifølge de kommunale topledere er det en myte, at den private sektor er mere effektiv end den offentlige.

Kilde: Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen, 2009.

munale område er blevet en mere spændende arbejdsplads, hvor vi f.eks. gør meget ud af at give kompetenceudvikling til medarbejderne. Det er selvfølgelig vigtigt, at vi ikke bliver en lukket verden. Men nye ideer og tanker opstår også, hvis man netværker med andre ledere og påtager sig nye opgaver. Det afgørende er, om man fortsat er i stand til at inspirere sine medarbejdere.”

MM

Poul Albret | pal@mm.dk