

En strøm af regler og dokumentationskrav giver offentligt ansatte stadig mindre tid til kerneopgaverne – Men det er ikke kun Christiansborg-politikerne, der bærer ansvaret – Kommunernes egne kontrol og styring bidrager kraftigt til “regeltyranniet” i institutionerne – Strækt pres for omfattende regelsanering i forbindelse med kvalitetsreformen – Offentlige chefer foreslår et egentligt “regelstop”

Kommunerne er også kontrolfreaks

KAMPEN MOD REGELTYRANNI er med stor hast ved at udvikle sig til en af de vigtigste fronter i debatten om kvalitetsreformen. Smertegrænsen synes at være nået for store grupper af den offentlige sektors ansatte. De får mindre og mindre tid til at pleje ældre, passe børn eller skaffe ledige i job, i takt med at kontrol- og dokumentationskrav parkerer dem bag tykke ringbind, skemaer og computerskærme.

Hidtil har opmærksomheden hovedsagelig rettet sig mod statslige regler og procedurer. Men også borgmestre og ledere af de enkelte institutioner burde se langt mere selvkritisk på, hvilke krav de stiller til de ansatte.

Det er budskabet fra regeringen, der har gennemgået lovgivningen område for område i jagt på unødvendige statslige regler, der kan skrottes. Konklusionen er, at der på områder som børnepasning og ældrepleje ikke er meget såkaldt statslig procesregulering. Men på beskæftigelsesområdet og folkeskoleområdet kan regeringen ikke fraskrive sig et vist ansvar.

Regeringen er nu indstillet på at rydde op i regler og krav, hvis også kommunerne er indstillet på selv at skove ud i deres egne regler og procedurer.

Socialminister Eva Kjer Hansen mener, at der er et stort behov for, at kommunerne kigger deres egne regler og procedurer igennem. ”På KLs delegeretmøde for nylig så man en diskussion om netop den sag. En Venstreborgmester rejste sig op og sagde: ‘Når jeg har et problem med staten, taler jeg med en minister, og så finder vi en løsning. Men når jeg har et problem med en kommunal overenskomst, der vanskeliggør arbejdet, får jeg at vide, at der ikke er noget at gøre.’ Jeg synes, at meget af

regeldiskussionen desværre handler om at placere aber hos hinanden. Det er noget pjat. Jeg vil for min del altid være lydhør over for ønsker om at fjerne eller revidere bebyrdende regler. Og enhver kommune eller kommunal organisation gør klogt i at være det samme,” siger Eva Kjer Hansen.

Tæt på smertegrænsen

Både regeringen og kommunerne kan blive tvunget til at lave en gennemgribende sanering af lovgivning, bekendtgørelser, regler og procedurer i forbindelse med kvalitetsreformen. Mandag Morgens kortlægning af regelbureaukratiet på fire centrale velfærdsområder viser, at ansatte og ledere er tæt på smertegrænsen.

- **ÆLDREPLEJE.** Siden valgkampen i 2001 har kampen mod “minuttyranniet” i ældreplejen været højt placeret på den politiske dagsorden. Men trods de mange politiske løfter er stopuret fortsat et helt centralt værktøj for hjemmeplejerne. Hvis de skal have mere tid til at pleje ældre, skal der skæres drastisk ned på krav om måling og dokumentation. Det viser en FOA-undersøgelse blandt hjemmehjælpere.
- **FOLKESKOLE.** Et oprør er brudt ud blandt folkeskolelærerne. Dråben, der har fået bægeret til at flyde over, er de lovpligtige elevplaner, hvor lærerne skal vurdere alle elever i alle fag på alle klassetrin. Men elevplanerne er blot en af mange nye opgaver, som lærere og skoler har fået pålagt i de senere år – og nye er på vej.

.....
Noget for noget

Regeringen er klar til at rydde op i regeljunglen ...

... hvis kommunerne gør det samme

Lederne har også fået nok

Offentlige chefer: Regelsanering er afgørende for kvalitetsreformen

MM | Offentlige chefer foreslår "regelstop"

Det er ikke bare institutionernes ansatte, der er ved at segne under regeltyranniet. Også kommunaldirektører, forvaltningschefer og andre offentlige ledere har fået nok. Tre ud af fire offentlige chefer mener, at den centrale regulering fra Christiansborg har negative konsekvenser og hæmmer kvaliteten af deres arbejde. Det viser en undersøgelse blandt foreningen Offentlige Chefer i DJØF. Se figur.

Formanden for foreningen, der omfatter 4.000 medlemmer, Per Hansen, mener, at smertegrænsen er nået. "Det er helt afgørende, at kvalitetsreformen også omfatter en udtynding af den enorme regelmasse. Det gælder i øvrigt, uanset hvor reglerne kommer fra. Men det vil jo unægteligt være oplagt, at Christiansborg begynder. Muligheder er der mange af. Man kunne jo f.eks. indføre et regelstop for den offentlige sektor. Det kunne godt være lidt blødere end skattestoppet, således at nye regler kan indføres, hvis blot lige så mange gældende regler ophæves. Alternativt kunne man begynde at tidsbegrænse nye love og regler," siger Per Hansen, der til daglig er afdelingschef i Undervisningsministeriet.

Han mener også, at man kunne tage fat på området under trepartsforhandlingerne. "Parterne i en trepartsaftale kunne faktisk forpligte hinanden til en regeludtynding, meget gerne i form af en målbar målsætning. Det afgørende er dog, om der er den nødvendige vilje hos regelmagerne. For lovmaskinen spytter regler og bekendtgørelser ud i en lind strøm, som fører masser af kontrolsystemer med sig. Det flytter vores fokus. Pludselig bliver det vigtigere at overholde reglerne frem for at levere en god service til borgerne. Medarbejderne bruger tid på at registrere, kontrollere og evaluere i et omfang,

som vi ikke tidligere har set. Og ledelsesopgaven bliver i alt for høj grad begrænset til at følge op på de mange regler. Det betyder, at idéudviklingen går i stå, og at udviklingen af den offentlige sektor sættes på standby," siger Per Hansen.

MM | Grænsen er nået

"Hvilke udviklinger i omgivelserne har betydning for dine ledelsesvilkår?"



Figur: De kommunale chefer betragter den centrale regulering fra Christiansborg som den største hæmsko.

Note: N=153
Kilde: DJØF, marts 2007.

Foreslår regelstop i stil med skattestoppet

- **BØRNEPASNING.** Målet er også snart fuldt for pædagogerne i børnehaver og vuggestuer. Lag på lag er en række nye krav presset ned over pædagogerne i de senere år. Nu appellerer BUPL om at gennemgå lovgivningen systematisk og luge ud i de mange regler.
- **BESKÆFTIGELSE.** Den mest detailstyrede del af den offentlige sektor er beskæftigelsesområdet. Nu har socialrådgiverne på de nye jobcentre slået alarm. De bruger kun en time og tyve minutter i snit i løbet af en arbejdsdag på den direkte borgerkontakt. Resten af tiden drukner i administration. Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen har da også bebudet, at unødvendigt bureaukrati skal skrottes.

Noget for noget

Ældreplejen har gennem de senere år været i frontlinjen i den offentlige velfærdsdebat. Der går stort set ikke en dag, hvor medierne ikke har en historie om krav, regler og dokumentation inden for området. Debatten er ikke blevet mindre af Socialdemokraternes forslag om kvalitetsrettigheder – støttet af Dansk Folkeparti – som meget hurtigt blev eksemplificeret ved ældres krav om 1, 3 eller 7 bade om ugen.

Men hvis hjemmeplejerne skal have mere tid til at bade pensionister, gøre rent, lave mad osv., skal der luges grundigt ud i kravene om måling og dokumentation.

Knap tre ud af fire hjemmeplejere peger på de to faktorer som en væsentlig barriere for at få mere tid til den enkelte ældre. Det viser en undersøgelse foretaget af FOA. Se figur 1.

Overborgmester i København Ritt Bjerregaard (S) er gået til kamp for at få rensset ud i overflødige regler på ældreområdet. Hun erkender, at kommunen sikkert selv har fundet på nogle af de overflødige regler og har derfor givet regeringen et tilbud. Hvis den kan fjerne 10 dårlige statslige regler på ældreområdet, vil hun også fjerne 10 dårlige regler i ældresektoren, som Københavns Kommune selv har fundet på. En slags "noget-for-noget"-aftale.

Som et eksempel peger Ritt Bjerregaard på en hjemmehjælper, som ikke måtte købe ind i stedet for at gøre rent, selv om den ældres køleskab var tomt.

Derfor har sundheds- og omsorgsudvalget i Københavns Kommune nu skrevet et brev til samtlige medarbejdere og ledere på området for at komme bureaukratiet til livs. Udvalget opfordrer til at pege på alle de unødvendige regler og dokumentationskrav, der generer dem i deres daglige arbejde med henblik på en større hovedrengøring. Udvalget skal behandle de forskellige forslag fra medarbejderne på et møde på torsdag.

Sundheds- og omsorgsborgmester Mogens Lønborg vil ikke blive overrasket, hvis der er overflødige regler, men tvivler på, at omfanget er stort.

"Vi prøver at involvere medarbejderne i, om der er nogle regler og krav, vi kan undvære, hvis det besværliggør deres dagligdag. Og det vil da være underligt, hvis der ikke er nogle regler, vi kan få ændret. Men vi skal ikke foregøgle, at vi har jungler af regler, som gør det totalt umuligt for medarbejderne at fungere. Nogle har en forestilling om, at det er en stor gang regelsuppe, som vi bare kan fjerne i et hug. Men så mange unødvendige regler er der altså heller ikke," siger Mogens Lønborg.

Det københavnske initiativ bliver nærmest betragtet som en ren tilståelsessag af regeringen. For dermed synes kommunen at have accepteret præmissen om, at unødvendige regler og dokumentation ikke kun er regeringens ansvar, men i lige så høj grad et resultat af den enkelte kommunalbestyrelses trang til at styre velfærden i detaljen.

Eva Kjer Hansen fremhæver hjemmehjælperne, der ikke måtte bruge deres tid fleksibelt til gavn for de ældre borgere, som et eksempel på, at nogle lokalpolitikere tydeligvis ikke er klar over, at det er deres egne lokale beslutninger, der skaber bureaukrati og dermed står i vejen for en fleksibel service.

"For hvis det forholder sig sådan, er det

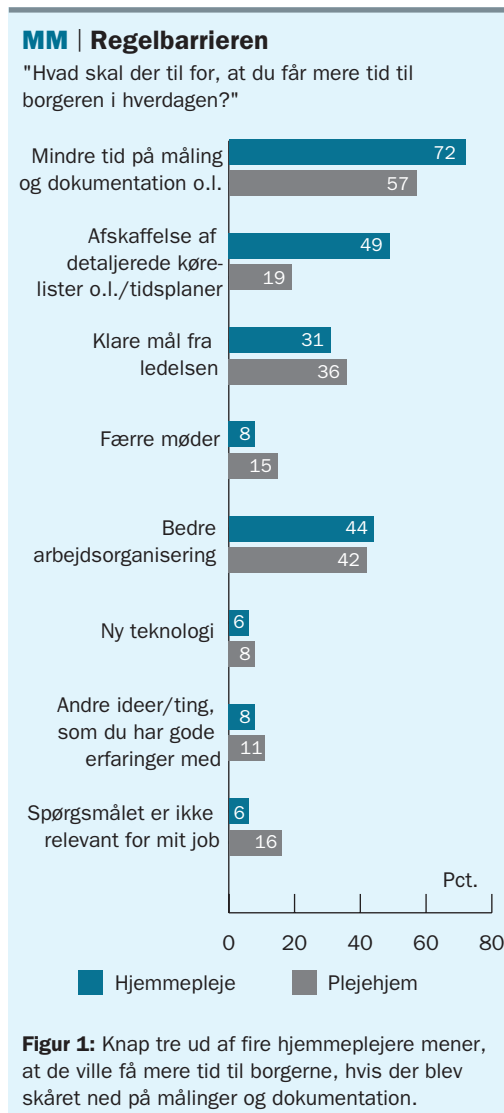
kommunen, der har besluttet det. Folketinget har faktisk vedtaget, at den ældre må bruge hjemmehjælperens tid fleksibelt. Vi skal naturligvis først og fremmest bruge vores ressourcer på pleje, hjælp og omsorg – og så få midler som muligt på bureaukrati og opfølgning. Jeg lytter derfor hellere end gerne til kommunerne. De er altid velkomne til at pege på dårlige eller uhensigtsmæssige regler i lovgivningen, og jeg er altid parat til at ændre dem. Jeg har ingen som helst lyst til at påføre kommunerne unødigt bureaukrati. Men som sagt kunne det måske også være en god ide at give de lokale regler og dokumentationskrav et eftersyn, før de råber højt," siger Eva Kjer Hansen.

Mindre tid til børn

Bureaukratiet er også skyllet ind over daginstitutionerne i de senere år. De ansatte har så travlt med at dokumentere deres pædagogiske

En tilståelsessag

Med initiativ mod overflødige regler har Københavns Kommune selv erkendt et medansvar, mener regeringen.



Bægeret fuldt i folkeskolen

De omstridte elevplaner er blot den sidste dråbe i en syndflod af nye krav.

arbejde, føre kontrol og overholde de mange regler, at de generelt får mindre tid til at passe børnene.

Over otte ud af ti medarbejdere i børnehaver og vuggestuer vurderer, at de har "mindre" eller "meget mindre" tid til børnene end for bare to år siden. Det viser en undersøgelse foretaget af FTF. Se figur 2.

Siden 2001 har institutionerne fået pålagt stribevis af opgaver fra centralt hold – herunder pædagogiske læreplaner, sprogscreening af alle 3-årige, børnemiljøvurderinger, kost- og motionspolitik, øgede krav om rummelighed og fokus på integration og social arv. Disse opgaver kommer oven i de eksisterende arbejdspladsvurderinger, legepladsvurderinger, sorg- og kriseplaner.

BUPL foreslår, at regeringen går i gang med et tilbundsgående serviceeftersyn for bl.a. at finde ud af, hvad de mange administrative opgaver betyder for det pædagogiske arbejde, og hvilke ordninger der eventuelt helt kan sløjffes.

"Væksten i de nye opgaver er en belastning, fordi de tager tid fra kerneopgaverne med børnene. Samtidig kan det let opfattes som mistro, når man detailregulerer frem for at lade dem, som er uddannet til det, vælge, hvordan de bedst når målene," siger BUPLs formand, Henning Pedersen.

Der er dog stor forskel på de enkelte kommuner og de enkelte institutioner. Nogle institutioner har særlig fokus på bestemte opgaver. Også kommuner har fastsat deres egne regler, pædagogiske mål og ordninger. Se tekstboks.

Lag på lag

På landets lærerværelser er det de nye elevplaner, der har skabt røre i offentligheden. Nogle lærere er begyndt at skrive små digte ind til myndighederne for at teste, om nogen reagerer. I Frederiksberg Kommune har lærerne grebet til civil ulydighed og nægtet at udarbejde de lovpligtige elevplaner, der blev indført sidste år.

Men elevplanerne er blot det seneste af en lang række nye, vidt forskellige initiativer på folkeskoleområdet. Der er siden 2002 fastsat fælles mål fra centralt hold, som er bindende for lærernes undervisning i hvert enkelt fag. Pisa-undersøgelserne har ført til øgede krav om dokumentation. Mange kommuner arbejder med virksomhedsplaner, og mange lærere skal lave deres egne årsplaner, som nu skal afleveres til skolelederen.

Prøverne er også blevet lavet om flere gange, der er indført en ny karakterskala, og der er kommet nye nationale test. Desuden skal de enkelte klasser være mere rummelige, så færre elever behøver at få specialundervisning.

Nogle kommuner har derudover prioriteret særlige indsatsområder som for eksempel rummelighed i folkeskolen eller indført en særlig evalueringskultur. Derfor er der stor forskel på de enkelte kommuners skolepolitik.

Det nyeste skud på stammen bliver de kommende kvalitetsrapporter, som kommunerne fremover skal bruge til at kontrollere og måle alt fra elevernes fravær og skolernes pædagogiske handlingsplaner til antallet af elever pr. computer med internetadgang yngre end 5 år. Alle oplysningerne skal rapporteres tilbage til Undervisningsministeriet, som til formålet har oprettet Styrelsen for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Grundskolen.

Alle disse ting har været med til at presse lærerne. "Elevplanerne er dråben. For det har været lag på lag på lag i de senere år, og mange lærere føler, at nu er det nok. Mange kommuner har også følt sig presset fra regeringen for, hvordan skolerne skal udvikle sig. Derfor har kommunalbestyrelser fastsat krav om særlige indsatsområder, som har været med til at øge kravene for dokumentation fra lærerens side," siger konsulent Evy Stokholm fra Danmarks Lærerforening.

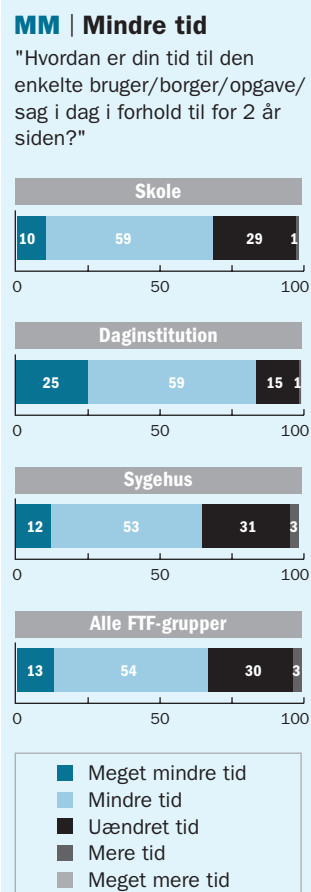
25 minutter om dagen

Den måske allermest regelplagede del af den offentlige sektor er beskæftigelsesområdet. De mange regler og udviklede love røver langt den største del af socialrådgivernes tid, så de får færre og færre minutter til at skaffe ledige i arbejde. De bruger i dag størsteparten af deres arbejdsdag på at registrere, skrive ned og indtaste oplysninger, så sagsbunkerne hober sig op.

Dansk Socialrådgiverforening har foretaget en stikprøve blandt 12 socialrådgivere på beskæftigelsesområdet for at få kortlagt, hvor meget tid de brugte på at tale med borgerne i løbet af 5 sammenhængende dage.

Tidsstudiet viser, at de i snit blot brugte 1 time og 20 minutter om dagen på at tale med folk personligt eller telefonisk. Resten af tiden blev brugt på andre aktiviteter.

Tallet varierede dog meget fra rådgiver til rådgiver. Den socialrådgiver, der havde brugt mindst tid på at tale med borgerne, havde kun brugt 6 pct. af sin arbejdstid – svarende til



Figur 2: Over 8 ud af 10 ansatte i daginstitutioner føler, at de har fået mindre tid til børnene i løbet af de sidste par år.

Note: Tal i pct. Alle FTF-grupper omfatter flere grupper end ansatte på skoler, daginstitutioner og sygehuse.
Kilde: FTF, februar 2007.

MM | Kommunale krav

Ud over de centralt fastsatte regler har mange kommuner deres egne krav til daginstitutionerne. I Århus Kommune drejer det sig f.eks. om:

- **Åbningstider.** Byrådet har defineret en fælles standard for alle dagtilbud, så alle vuggestuer og børnehaver skal være åbne fra klokken 06.30 til 17.00 – fredag dog til klokken 16.30.
- **Krop og bevægelse.** Som led i arbejdet med pædagogiske læreplaner har kommunen besluttet at gøre "krop og bevægelse" til et særligt indsatsområde. Institutionerne skal dokumentere, at de gør en særlig indsats på dette område og lever op til målene. Brug af video er én blandt flere dokumentationsmetoder, som institutionerne anvender i evalueringen.
- **Sprog og læsning.** Alle institutioner for børn og unge fra 0 til 18 år som vuggestuer, børnehaver, folkeskoler og SFO'er skal fremover have særlig fokus på "sprog og læsning", da det bliver et helt nyt indsatsområde som led i en ny udviklingsplan. Det skal blandt andet forhindre, at børn med sproglige problemer bliver marginaliseret.

omkring 25 minutter om dagen – mens rådgiveren i den anden ende af skalaen havde brugt 32 pct.

Selv om socialrådgiverne har mange nødvendige opgaver ud over at tale med de ledige, så dokumenterer stikprøven, at der er et klart misforhold. Dansk Socialrådgiverforening opfordrer til at se nærmere på en række forskellige problemer:

- **UOVERSKUELIGE LOVKOMPLEKSER.** Flere dele af lovgivningen er efterhånden blevet så indviklet, at socialrådgiverne må bruge mere og mere tid på at finde og overskue de rigtige paragraffer på bekostning af en mere optimal hjælp til de ledige.
- **INDVIKLEDE SAGSGANGE.** På flere områder er sagsgangene blevet meget tunge og bureaukratiske. Selv om det umiddelbart kan se ud som mindre opgaver, er de alligevel administrativt ressourcekrævende uden at virke fremmende for borgerens sag.
- **IT-SYSTEMERNES SAMSPIL.** Socialrådgiverne på kontanthjælpsområdet skal dagligt registrere i en række forskellige IT-systemer, der ikke taler sammen. Derfor skal mange oplysninger registreres flere gange.

Regeringen er tilsyneladende indstillet på at rydde op i bureaukratiet. Jobcentrene er i gang med at lave en bruttoliste over administrative opgaver. Når den er færdig, skal den gennemgås punkt for punkt. Viser det sig, at der er overflødige regler, har beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen erklæret, at de skal skrottes. **MM**

Torben K. Andersen | tka@mm.dk

Regeltyranniets højborg

Socialrådgivere bruger under halvanden time om dagen på at tale med de ledige.

MM | Kolofon

Administrerende direktør og ansvarshavende chefredaktør Erik Rasmussen.

Direktør Lars Jannick Johansen.

UGEBREVET

Noa Redington, redaktør, Mette Schmidt, redaktionschef, Kalle Jørgensen, redaktionssekretær.

Redaktionen Poul Albret, Torben K. Andersen, Poul Anders Pedersen, Ole Vigant Ryborg (Bruxelles), Marianne Kristensen Schacht, Bjarke Wiegand.

Grafik Cecilie Nellemann. **Korrektur** Lise Nielsen.

Research Lars Nordal Jensen.

STRATEGISK FORUM

Marianna Lubanski, udviklingsdirektør, Johannah Christensen, projektchef, Gry Bauer, Helle Bager

Eriksen, Morten Fisker, Ulla Møller Hansen, Morten Hyllegaard, Ole Kappelgaard, Verner Kristiansen, Laila Kærgaard Laursen, Rasmus Lund, Astrid Læssø, Bjørn Borbye Pedersen, Martin Møller Bøje Rasmussen, Ida Strand, Laura Storm Svendsen, Torben Vemmelund, Meik Wiking.

SALG OG MARKEDSFØRING

Susanne Handberg, salg- og marketingchef, Tina Ronæs Dreyer, Martin Frost, Marianne Lentz, Sanne Nielsen, Elisabeth Snebjerg.

Announce Sidsel Bogh.

ADMINISTRATION

Jonas Andreasen, Søren Werner Borgquist, Stine Mia Claussen, Nina Due-Jensen, Lisbeth Ann Johnson, Sanja Lukic, Heidi M. Rasmussen.

Økonomi Eva Eisborg, økonomichef, Jørgen Dalsgaard Olsen.

Tryk Ekspresen. **Design** e-Types

Ugebladet udgives af Huset Mandag Morgen A/S og udkommer hver mandag. Citater kun tilladt med tydelig kildeangivelse. **ISSN** 0905-4332.

Kopiering er kun tilladt ifølge COPY-DAN-aftaler.

Etiske regler Mandag Morgens udgivelser bygger på et etisk regelsæt, der kan læses på www.mm.dk.

Abonnement Halvår kr. 3.700,- ekskl. moms. Helår kr. 6.900,- ekskl. moms.

.....

06 Fast track rubrik

06 Fast track