

# Situationsbeskrivelse Danmark

Januar 2016

## ***Social tillid som fundament for velfærdsstaten***

Befolkningen bakker om velfærdsstaten i Danmark - også selv om den danske version kræver en ret høj skatteindbetaling. Opbakningen har været stabil gennem mange år. Den afhænger af, om velfærdsstaten er effektiv og retfærdig - uden snyd og korruption, og at tilbuddene opleves som retfærdige og rimelige - samt at dens institutioner drives økonomisk forsvarligt, så samfundet får mest muligt ud af de ressourcer, der bruges på velfærd.

Forskningen viser, at det danske velfærdssamfunds succes i høj grad bygger på *social tillid* - tiltro til, at mennesker, vi ikke kender, er ærlige og handler anstændigt og ansvarligt, og at offentlige institutioner handler upartisk og retfærdigt.

Danmark er et af de lande med højst social tillid i verden, og den sociale tillid i Danmark har været støt stigende i de seneste 30 år, sandsynligvis fordi arbejdsmarkedet og de offentlige institutioner er velfungerende, og tilstræber en fair og ensartet behandling af borgerne og en relativ lav økonomisk ulighed.

Det er et betydeligt problem, hvis den sociale tillid nedbrydes. Det kan ske, hvis velfærdsstaten ikke mere opleves som effektiv, retfærdig og økonomisk forsvarligt, f.eks. hvis borgerne i stigende grad føler sig uretfærdigt behandlet, eller hvis uligheden i samfundet stiger - og det er i høj grad, hvad der sker.

## ***Problematiske modernisering af den offentlige sektor***

Den offentlige sektor er gennem 30 år blevet "moderniseret" med en lang række reformer, der især har været inspireret af *New Public Management* (NPM). NPM har skabt en række problemer, f.eks. at krav om dokumentation til de offentligt ansatte har grebet om sig, og bureaukratiet er vokset til "...et babylonisk system af indikatorer, milepæle og resultatkrav, der peger i alle retninger med alt for naive abstraktioner.". Styringsinstrumenterne er blevet "...så mange og så omfangsrige, at det, der startede som en intention om mere effektivitet, er endt som et paradoks, for den voldsomme styring har ført til det stik modsatte, nemlig ineffektivitet.".

Overdreven dokumentation og kontrol kan undergrave medarbejdernes faglighed, fordi de tvinges til at fokusere mere på standarder og dokumentation end på at foretage et fagligt skøn og udføre arbejdet, som deres faglighed tilskriver.

Med meget detaljerede krav og mål og høje krav til dokumentation, træder den professionelle dømmekraft, faglige skøn og ansvarlighed i baggrunden

Et centralt element i NPM er konkurrenceudsættelse og udlicitering, som påstås at kunne give store besparelser uden at kvaliteten bliver dårligere. En forskningsrapport fra Roskilde Universitet (RUC) sår imidlertid tvivl om de positive effekter.

Rapporten viser, at der er forholdsvis få studier, der belyser effekter af udlicitering. Evidensen på området er derfor relativt begrænset. Det er eksempelvis et fåtal af studier, som indregner transaktionsomkostninger i beregningen af de økonomiske effekter af udlicitering, og som samtidig inddrager kvalitetsmæssige effekter, så man samlet set får et troværdigt billede af, hvilke effekter udlicitering har haft for den samlede effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen.

Variationen i de fundne effekter af udlicitering er meget stor, og det giver anledning til en betydelig usikkerhed i forhold til at kunne konkludere noget bredt og samlet omkring effekter af udlicitering. Det fremgår således af denne forskningsoversigt, at de økonomiske effekter spænder fra omkostningsreduktioner på 40 procent til omkostningsforøgelser på 68 procent.

Forskerne fra RUC finder i øvrigt en tendens til, at ikke videnskabelige rapporter finder større omkostningsreduktioner ved udlicitering end forskningsrapporterne og de videnskabelige artikler.

Forskningen fra RUC's viser mere entydige resultater når det handler om medarbejderne. Det har i overvejende grad negative konsekvenser for medarbejderne at blive udliciteret, navnlig et højere arbejdstempo og mere usikkerhed i ansættelsen. Der er i enkelte studier indikationer på, at jobtilfredsheden og motivationen normaliserer sig, når der vendes tilbage til normal drift efter en udbudsrunde. Men der er også indikationer på, at arbejdstempoet er højere og lønnen forbliver lavere på længere sigt.

### ***Voksende ulighed og fattigdom***

Danmark - og de øvrige nordiske lande - har i mange år udmærket sig med en høj grad af lighed, men i de senere år er uligheden vokset i Danmark. Ulighed kan måles med Gini-koefficienten, der er et indeks mellem 0 og 100, hvor 0 svarer til, at alle personer

har samme indkomstniveau, mens en Gini-koefficient på 100 svarer til, at en enkelt person har hele indkomsten. En stigning i Gini-koefficienten er således et udtryk for, at indkomstfordelingen er blevet mere ulige. Gini-koefficienten var i 2001 22 og i 2009 27. I denne periode er Danmark det land i Norden, der har haft den næststørste stigning i uligheden. Kun Island har haft en større vækst i uligheden.

Fattig er man i Danmark, hvis man tre år i træk har haft en disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten. Medianindkomsten er den midterste indkomst i indkomstfordelingen. Det vil sige, at der er 50 procent, der har en indkomst, der er højere end medianindkomsten, og 50 procent, der har en indkomst, der er lavere end medianindkomsten. I 2002 var der 23.500 fattige. I 2012 var der 40.000 personer.

Ifølge Eurostat havde Danmark i 2001 den laveste andel af fattige (4 pct.) i verden – i 2009 var andelen steget til 7,1 pct. I 2009 en 7. plads - Island, Holland, Østrig, Finland, Frankrig og Norge har alle overhalet Danmark på listen. Ser man på udviklingen i andelen af fattige fra 2001-2009 har Danmark haft den højeste stigning i andelen af fattige blandt de vesteuropæiske lande.

### ***Udfordringen - en ny økonomisk tænkning og styringstænkning***

Moderniseringen af den offentlige sektor har fundamentalt ændret den - samtidig med, at den danske velfærdsstat har bevæget sig bort fra universaliteten og i retning af en korporativ velfærdsmodel, hvor tilknytning til arbejdsmarkedet har større betydning, hvor civilsamfundet har en større rolle, og hvor borgerne f.eks. ikke mere kan regne med at få tilbud uafhængig af økonomisk situation. Desuden strammes kravene løbende til beskæftigelse for at få dagpenge i forbindelse med sygdom eller arbejdsløshed ud fra en økonomisk udbudstænkning, hvor det antages, at borgere er mere tilbøjelige til at finde et job, hvis f.eks. arbejdsløshedsdagpengene ikke er alt for generøse, eller hvis man kun kan få dagpenge i forholdsvis kort tid.

Den sociale tillid i Danmark er dalende, fordi velfærdsstaten får flere og flere korporative træk, og fordi uligheden er voksende. Det er et problem, fordi social tillid er en ressource for samfundet. Det også paradoksalt, fordi den stigende kompleksitet i samfundet betyder, at det bliver stadig vanskeligere at overskue og styre samfundet, og velfærdsstaten derfor i et eller andet omfang er henvist til at fungere på basis af social tillid.

Udfordringen er at "genopfinde" velfærdsstaten med en ny økonomisk tænkning og en ny udviklingstænkning baseret på social tillid. En ny styringstænkning skal kunne

rumme samfundets kompleksitet og have en bredere tilgang end den snævre fokus på effektivitet - en styringstænkning der sætter fokus på offentlig innovation og mobilisering af medarbejdernes og borgernes ressourcer.

Der har været flere tilløb til en tillidsbaseret ledelse og styring de sidste fem år. Regeringen, Kommunernes Landsforening (KL), Danske Regioner og dele af fagbevægelsen blev enige om at oprette Center for Offentlig Innovation i 2013. Parterne på det kommunale, regionale og statslige arbejdsmarked har et formaliseret samarbejde om den faglige og arbejdsmiljømæssige udvikling af arbejdspladserne. KL og de faglige organisationer har blandt andet gennemført et 7-millioner kroners projekt om medarbejderdreven innovation de seneste fire år, og nye overenskomstprojekter ser på afbureaukratisering og psykiske arbejdsmiljø.

FOA har selv indgået aftaler med en lille håndfuld kommuner om at udvikle arbejdspladserne, så der er større tillid til medarbejderne til gavn for både medarbejdere, borgere og kommunens økonomi.

Der er imidlertid ikke et samlet, dansk program for kvalitetsudvikling af arbejdspladserne i den offentlige sektor.