



Vi har gået efter at fremsætte anbefalinger, som man også politisk ville efterspørge

Administrativ debat har interviewet overborgmester Frank Jensen om arbejdet i Bo Smith-udvalget, anbefalingerne herfra samt forskelle i samspillet mellem politikere og embedsmænd i staten og i kommunerne.

**AF NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN OG
KASPER TOLLESTRUP, ADMINISTRATIV
DEBAT.**

Hvordan har det været som politiker at være med i Bo Smith-udvalgets arbejde?

Jeg gik ind i arbejdet med et åbent sind, hvor opgaven var at se på samspillet mellem politikere og embedsmænd i de forskellige offentlige systemer, samspillet mellem politikere og embedsmænd i staten og i forhold til Folketinget og samspillet mellem politikere og forvaltning i kommuner og regioner. Men selvfølgelig gik jeg også ind i arbejdet med den erfaring, jeg havde fra 7½ år på Slotsholmen som minister, tyve år i Folketinget og de sidste seks år som overborgmester. Men også med et åbent sind i forhold til, om vi kunne inspireres af f.eks. andre lande, der har andre måder at organisere relationen mellem politikere og embedsmænd end vort system, der er gået i arv fra tidligere generationer af politikere og embedsmænd. Og jeg oplevede, at ingen kom til udvalgsarbejdet med den indstilling, at vores danske system er støbt i beton og ikke står til at forandre.

Vi har også fået input fra de kritiske røster – bl.a. ved de mange høringer, som udvalget afholdt. Og det har også været møder med professorer, journalister og kommentatorer, tidligere og nuværende embedsmænd. Både Bertel Haarder og jeg selv har prioriteret arbejdet og været med til møderne, hvor vi har fået mange forskellige input. Jeg synes derudover, at det for mit eget vedkommende har været en læringsproces i retning af at have fået en bedre forståelse for den offentlige sektors indretning.

Når jeg ser tilbage på Nordskovs betænkning fra 1993, synes jeg den var god, men vi må også sige, at der er sket meget siden da. Både i måden at drive politik på generelt, men måske særligt i forholdet mellem det politiske miljø og medierne. Jeg synes, det var det relevante tidspunkt på ny at få undersøgt tingene på til bunds, også fordi der har været et billede i offentligheden af, at antallet af skandalesager har været stærkt stigende. Men også et billede af, at tilliden mellem borgerne og de folkevalgte er slidt ned. Og her synes jeg, det har været godt med det grundige ar-

» Ingen kom til Udvalgsarbejdet med den indstilling, at vores danske system er støbt i beton og ikke står til at forandre.

bejde, som kan afmontere nogen af disse myter. Vi kan ikke dokumentere, at der flere sager, og vi kan ikke dokumentere, at tilliden til det politiske system er for nedadgående. Faktisk er det sådan, i al fald når vi ser på det kommunale system, at der er en høj grad af tillid til borgmesteren. Men selvfølgelig må vi samtidig sige, at vi har fundet, at der et problem med tilliden mellem Folketinget og centraladministrationen.

Fremadrettet har det været vigtigt for os at kunne komme med nogle anbefalinger, der kunne bruges, og ikke noget, der bare ”kommer op på hylden”. Og her har det glædet mig, at både den nuværende og tidligere finansminister har responderet positivt på vores anbefalinger.

Et af de afgørende temaer i forhold til den offentlige forvaltning i disse år er spørgsmålet om at sikre mere åbenhed, både i forhold til statslig og kommunal forvaltning. Spørgsmålet er, hvordan opnår man en højere grad af åbenhed, f.eks. omkring det faglige arbejde? Og i den forbindelse har vi lagt mærke til, at I ikke i arbejdet er gået ind på tanken om en whistleblowerordning i forhold til offentlige organisationer?

Temaet åbenhed er noget vi har drøftet rigtig meget i udvalget, også fordi vi var flere i udvalget, der sad med en oplevelse af, at embedsapparatet har lukket sig mere og mere om sig selv. Ikke mindst set i forhold til opgaven med at bidrage til folkeoplysningen. Det er bl.a. derfor, at vi har stillet forslaget om, at man i staten skal komme med årlige rapporter, ikke bare fra de økonomiske ministre, om hvad der sker inden for et ministerområdes faglige felt. Sådan at man får en større viden om, hvad arbejdes der med inden for ministerområdet, og ikke mindst hvad er der af ny viden. Og vi anbefaler også, at ministerierne over for Folketinget er mere åbne om at dele viden om de faglige anbefalinger.

Vi har gået efter at fremsætte anbefalinger, som man også politisk ville efterspørge. Og her mener vi generelt, at åbenhed kan praktiseres ad anden vej end ved hjælp af whistleblowerordninger.

I Københavns kommune har vi faktisk en whistleblowerordning, men jeg mener alligevel, at mange af anbefalingerne omkring åbenhed også kan bruges i Københavns kommune.

Men er det realistisk med en større grad af åbenhed, når der i sagens natur er nødt til at

være en vis lukkethed omkring selve den politiske beslutningstagen?

Jo men når vi nu ved, at vi har folk siddende i centraladministrationen med en stor faglig viden, så er det ærgerligt at se, at sagerne, som kører rigtig hårdt i medierne, fører til, at man siger, at vi må hellere køre så skjult som muligt for ikke at risikere at havne i en stor medieeksponering. For der er rigtig meget viden i offentlige organisationer som departementer og styrelser, der kan deles med pressen og offentligheden. Det vil også give indtrykket af, at der er en kernefaglighed i embedsapparatet, som der arbejdes ud fra. Ellers får folk jo den opfattelse, at alle arbejder nærmest som spindoktorer i ministerierne. Og så må man acceptere, at der kan være andre faglige opfattelser ude i miljøet omkring én, så det kræver naturligvis, at man også kan stå på mål for sin faglighed. Jeg synes ikke, det gør noget, at man f.eks. som ministerium går ind i fag-faglige drøftelser med læreanstalterne og forskningsmiljøet omkring en. Angsten for at dele viden kan måske også hænge sammen med nulfejlskulturen. Men her er det min opfattelse, at man bør arbejde med en mere tillidsbaseret kultur.

Det her hænger vel også sammen med varetagelsen af de klassiske embedsmandsdyder?

Vi var i udvalget enige om, at det var helt centralt at finde ud af, hvordan ser f.eks. de unge fuldmægtige i de offentlige organisationer på de klassiske embedsmandsdyder. Og det er åbenbart noget, man hele tiden skal huske at trække frem og holde i hævd. Sådan at de så at sige sidder på rygmarven. Så jeg synes det var fornuftigt, at man i Statsministeriet forestod arbejdet med det nye Kodeks, som vi også i udvalget var inde over og kom med idéer til. Og så udarbejdede vi efterfølgende et Kodeks for kommunerne.

Men Kodeks skal reflekteres i en motivation hos den enkelte embedsmand om at holde sig til dyderne. Tjenestemandssystemet er på vej ud. Offentligt ansatte bliver mere præstationsaflønnede. Kan sådanne forhold påvirke motivationen blandt embedsmændene med hensyn til at holde sig til dyderne?

Der har i al fald været en for høj grad af kontrol med rapporteringer og covermyass-kultur. Her er det vigtigt, at vi svinger pendulet til i langt højere grad at have fokus på resultaterne og mindre fokus på processerne. Det forudsætter en mere tillidsbaseret tilgang til ledelse. Men mit indtryk er, at forholdet mellem Folketinget og centraladministration har

udviklet sig på en lidt skæv måde, sådan at nulfejlskulturen er blevet for dominerende. Der skal være en erkendelse og accept af, at der kan ske fejl. Og så skal man naturligvis være åben om fejl og huske at orientere Folketinget herom. Og det er i den retning Kodex går, men også udvalgets ønske om at skabe en højere grad af tillid mellem Folketinget og centraladministrationen.

Hvad gør vi ved det forhold, at når der udvises en åbenhed fra embedsmandssystemets side, så ser man en høj grad af risiko for at blive misbrugt i medierne? F.eks. kan mails af intern karakter havne på forsiden af aviserne.

Vi har i udvalget en tro på, at så længe man i embedsmandssystemet arbejder ud fra de klassiske dyder, så kan det ikke gå helt galt. Men der skal stadig være en mulighed for fortrolighed i forhold til sager, der til sidst besluttes af ministeren. Det er helt legitimt, at ministeren i en proces f.eks. beder om at få testet forskellige bud på løsninger. Og ministeren må have mulighed for at få gennemført sin politik, også selvom der i et forløb er udtrykt faglige betænkeligheder herved. Grænsen går naturligvis ved noget, der er klart ulovligt – der skal embedsapparatet sige fra.

Risikerer embedsmændene ikke at blive beskyldt for at være på kant med dyderne, når de går ud i omgivelserne og tester politikken, måske endda sådan at de bliver beskyldt for ikke at være partipolitisk neutrale?

Partipolitisk neutralitet består jo ikke i, at man skal sige fra i forhold til at hjælpe ministeren med at få gennemført dennes politik. Tværtimod – det er embedsapparatets opgave at hjælpe ministeren med at få sin politik gennemført og få politikken til at virke ude i samfundet. Jeg tror faktisk det er vigtigt, at vi også i Udvalgsarbejdet fik slået dette fast, for det var i høj grad en misforståelse, vi mødte i høringer osv., at det var noget, der gjorde, at embedsmændene kom på kant med de klassiske embedsmandsdyder.

Hvordan ser du på forholdene i kommunerne? Der kunne man godt sidde med et indtryk af, at embedsmandsapparatet er blevet stærkere efter strukturreformen. Så er der et behov for her at styrke politikernes stilling?

Udvalget har drøftet mange af disse forhold med borgmestere og kommunalpolitikere og ledende kommunale embedsmænd. Vi har drøftet spørgsmålet, om vi skulle foreslå en ordning, hvor borgmesteren skal godkende

indstillinger fra forvaltningen. Men her skal man være opmærksom på den afgørende forskel mellem stat og kommune, at mens der i staten gælder en ministeransvarlighedslov, så har vi ikke i kommunerne et system med en borgmesteransvarlighedslov.

Jeg tror, der i dag er lidt forskellig praksis i kommunerne med hensyn til, hvor meget borgmesteren er inde over indstillinger. Jeg er selv tæt inde over forvaltningens indstillinger til Økonomiudvalget, men jeg er meget bevidst om, at det er forvaltningen, der i sidste ende har ansvaret for indstillingerne. Så min opgave er mere at give gode råd med hensyn til, hvor jeg tror flertallet ligger i sagerne. Og også at rådgive om, hvilke sager der ligger godt i forhold til næste års budget, som jeg som overborgmester har ansvaret for. Der kan også være sager, hvor jeg er uenig i forvaltningens indstilling, og hvor jeg så må gå efter at skaffe et flertal, der kan stemme forvaltningens indstilling ned. Jeg synes sådan set, det er en ordning, der fungerer i det kommunale system, at det er forvaltningen, der forbereder sager, det er forvaltningen, der indstiller, og så er det borgmesteren, der politisk forholder sig hertil, når sagen er på dagsordenen. I praksis kan det også ske, at den sparring, som forvaltningen har med mig om, hvordan flertallet ligger, fører til, at de justerer indstillingen i en sag.

Man skal også være opmærksom på, at de større kommuner har betydet, at kommunalpolitikere i dag i langt højere grad bedriver politik mere end at træffe afgørelser i konkrete forvaltningssager. Og så synes jeg i øvrigt også, det er en god ordning, vi har i København, hvor politikere kan få embedsmænd til at hjælpe sig f.eks. med at stille spørgsmål eller udarbejde forslag. Alle har mulighed for sagsindsigt i en kommune, og alle i et politisk udvalg har adgang til forvaltningen på området. Det er ikke i det kommunale regi muligt at holde nogen ude fra sagsindsigt, sådan som man jo kan i Folketinget.

Mit synspunkt er, at i al fald i de store kommuner bør man give politikere adgang til noget embedsmandshjælp.

Og så har vi i København både en intern revision og et revisionsudvalg, som der sidder politikere i, og det virker rigtig godt. Det er med til at opdrage forvaltningerne til at have en høj grad af påpasselighed, f.eks. på de store udgiftsområder, ligesom det bliver påset, at midlerne faktisk er brugt i overensstemmelse med de politiske formål og at imple-

» **Vi har i Udvalget en tro på, at så længe man i embedsmandssystemet arbejder ud fra de klassiske dyder, så kan det ikke gå helt galt.**

» Systemet, vi har i dag med kommissionsundersøgelser, er meget tungt og tager lang tid.

menteringen af politikkerne bliver gennemført. Revisionsudvalget har en mulighed for at udtale kritik i rapporter, som efterfølgende går til forvaltningerne. Og rapporterne kan også anvendes af den eksterne revision, der i dag er tilknyttet kommunen i stedet for den tidligere ordning i København, hvor man havde et revisionsdirektorat.

Hvis man ser på de forskellige "sager", der har været i de senere år, både inden for staten, men også i kommunerne, og så forestillede sig, at Bo Smith udvalgets forslag alle var gennemført, kunne man efter din opfattelse så have undgået nogen af de sager?

Der findes ikke et system, hvor der ikke kommer sager. Så der vil fortsat være behov for at have et system til at håndtere sager. Og systemet, vi har i dag med kommissionsundersøgelser, er administrativt meget tungt og tager lang tid. I udvalget synes vi heller ikke at advokatundersøgelser er brugbare som en generel ordning, fordi de skal basere sig på skriftlige kilder, ikke kan gennemføre afhøringer og i øvrigt har svært ved at foretage ansvarsplaceringer.

Dette er baggrunden for, at vi mener, der bør gennemføres et arbejde med henblik på at finde nogle nye modeller, der kan medvirke til at skabe tillid, både på Christiansborg og i embedsapparatet. Når der ikke er så mange sager i kommunerne, er det måske, fordi vi her har en kultur, hvor vi er hurtigere til at konstatere, at der er begået fejl, og derefter hurtigere drager konsekvenserne heraf end i staten. Så på den måde er det en god model, selvom man må indrømme, at der så kan komme en meget hård og hurtig konsekvens i form af diskresionær afskedigelse af den ansvarlige embedsmand, fordi tilliden er brudt. Dermed løser man en konkret sag med en konkret løsning.

Kan det statslige system lære noget af det kommunale i spørgsmålet om relationen mellem politikere og embedsmænd?

Ja, i håndteringen af nulfejlskulturen. Det er på den måde en kæmpelettelse at være i det kommunale system: når vi begår fejl, så rapporterer vi hurtigt til Økonomiudvalget. Mens når man i det statslige system begår fejl, så bruger man uanede mængder af tid på at overveje og vurdere, hvordan man skal håndtere fejlen. Så efter min opfattelse ville det være en kæmpelettelse både for politikere og embedsmænd i staten, hvis man fandt ud af en anden måde at håndtere fejl på. Men det hænger selvfølgelig også sammen med det faktum, at det er rigtig svært at afsætte en

borgmester, mens en minister meget let risikerer konsekvenser, hvis der begås fejl.

På den anden side synes jeg, man ser, at de ministre, der indrømmer fejl, bliver ikke afsat, det gør derimod de, der dækker over fejl. Jeg tror det generelt ville hjælpe, hvis man havde en anden fejlkultur i staten. Og jeg gerne understrege, det er jo ikke noget med, at embedsmændene ikke skal gøre sig umage i al offentlig forvaltning. Det skal de. Men der er forskel på en nulfejlskultur og så at gøre sig umage. Og her er det igen vigtigt, at f.eks. de embedsmænd, der sidder tæt på ministeren, er parat til at gå ud i styrelserne og diskutere de forskellige faglige løsninger. Der må de ikke være bange i forhold til ministeren.

Hvad skal der nu i Københavns Kommune konkret ske med anbefalingerne fra Bo Smith-udvalget?

Vi har allerede gjort flere af de ting, der peges på i udvalgsarbejdet. Jeg tænker på revisionskontrollen og på de tiltag, vi har taget omkring politikerbetjeningen. Herudover har jeg bedt vores chefjurist her i Økonomiforvaltningen om at se på, om der er andre af anbefalingerne, vi konkret skal følge op på. Det gælder også spørgsmålet om, hvordan vi kan gennemføre og bruge Kodeks. I den forbindelse er vi i dialog med KL for at se, hvad de kommer med af anbefalinger.

Men er det også noget, man kan få engageret politikerne i?

Det håber jeg virkelig. Det er klart, at alle politikere siger straks som paratreaktion, at det her må ikke være udgiftsdrivende og betyde nye udgifter. Men derudover er det min opfattelse, at alle er optaget af samspillet mellem politikere og embedsmænd og at få det til at fungere på en god måde. Og der er det jo en forskel til Slotsholmen, at i Københavns Kommune skal embedsmændene sidde direkte i udvalgene og kunne svare alle politikere direkte, også de hårdeste oppositionspolitikere.

Men jeg har sagt til dem, det er helt ok at sige, det er en sag, vi vil undersøge, i stedet for at skyde direkte fra hoften. Og det er også min opgave at beskytte embedsmændene, så hvis nogle politikere begynder at kritisere embedsmænd på offentlige møder, så skrider jeg ind med det samme. Det er min opgave som overborgmester. ■