



Forvaltningskonferencen 2015:

Den offentlige forvaltning i en brydningstid?

**AF DEPARTEMENTSCHEF CLAES NILAS,
FORMAND FOR NORDISK ADMINISTRATIVT
FORBUND**

I de mere end 20 år, hvor Forvaltningskonferencen har eksisteret, har formålet altid været at stille skarpt på aktuelle tendenser i den offentlige sektor. Emnerne er blevet beskrevet og analyseret med bidrag fra kompetente oplægsholdere fra forskellige professioner inden for den politiske sfære, den offentlige forvaltning, forskningsområdet samt medieverdenen. Forvaltningskonferencen er derfor en tradition, som jeg med stor glæde ser frem til hvert år.

Heldigvis levede årets Forvaltningskonference den 5. februar 2015 op til de tidligere års konferencer, bl.a. på grund af et succesfuldt samarbejde mellem Djøf og Nordisk Administrativt Forbund.

Tre aktuelle temaer

Konferencen blev afholdt i den store konferencsal i Hotel Radisson Blu Scandinavia i København og var ligesom sidste år inddelt i tre temaer, som tilsammen udgør nogle af de mest aktuelle og debatterede emner.

Første tema omhandlede, hvordan man sikrer den bedst mulige politiske betjening uden at gå på kompromis med embedsværkets faglighed, saglighed og professionalisme.

Andet emne omhandlede ledelsesudfordringen eksekvering, der stiller store krav til offentlige topledere om bl.a. bedre kommunikation og medarbejderinvolvering for at kunne imødekomme en fortsat mere omfangsrig implementeringsdagsorden.

Claes Nilas, formand for Nordisk Administrativt Forbund, byder velkommen til årets Forvaltningskonference.





Mantraet om mere produktivitet i den offentlige sektor blev også sat under lup som det tredje tema.

Optimal politikerbetjening

Første tema, som stillede skarpt på et af tidens meget omdiskuterede emner, nemlig optimal politikerbetjening, blev indledt med oplæg fra to politikere, begge med et indgående kendskab til Christiansborg og hvervet som minister.

MF og fhv. minister Søren Pind (V) og MF, fhv. minister og formand for SF, Pia Olsen Dyhr, gav hver sit besyv med om, hvordan man skaber de bedste forudsætninger for den ideelle politikerbetjening. Afsættet for begge var balancen mellem embedsværkets klassiske dyder og de nye tendenser, der er opstået som følge af stadigt større krav til omstillingsparathed og tempo i opgaveløsningen.

Pia Olsen Dyhr henviste i sit oplæg bl.a. til sin tid som minister og beskrev, hvordan de enkelte ministerier er præget af meget forskellige kulturer, hvilket udfordrer visse institutioner i højere grad end andre, når det kommer til spørgsmålet om omstillingspa-

rathed og kravet om øget tværfagligt samarbejde. Søren Pind nævnte, at Djøf havde en særlig stor opgave ift. de sager, hvor det har været anført, at der har fundet en politisering sted blandt embedsværket. Samtidig mente han også, at det var op til politikerne at markere sig i endnu højere grad som holdningsmennesker, så der kan etableres en mere fri drøftelse i dansk politik.

Lektor på RUC, Birgitte Poulsen, supplerede de første to oplæg med en mere historisk analyse beskrevet som embedsmandsrollens arkæologiske lag. Startende med Max Webers idealtypiske bureaukrati beskrev Birgitte, hvorledes den moderne embedsmand arbejder i en særlig kompleks forventningsstruktur mellem kravet til både at kunne levere faglige resultater og samtidig agere inden for et politisk rum. Der har i debatten været givet mange løsningsforslag, som fx oprettelsen af politiske sekretariater omkring ministeren som en måde at frigive tid og kræfter til embedsværkets faglige og politiske rådgivning frem for den mere politiske og taktiske rådgivning. Birgitte påpegede, at embedsværket uanset forskellige tiltag altid vil risikere at havne i en faglig klemme givet

Birgitte Poulsen (tv), lektor på RUC; Pia Olsen Dyhr, fhv. minister og formand for SF samt Jesper Termansen, politisk redaktør på Radio24syv, deltog med oplæg i forbindelse med konferencens første tema om optimal politikerbetjening.

det uomgængelige over- og underordningsforhold mellem politiker og embedsværk. Ingen organisationer fungerer uden konflikt og dilemmaer, og deraf er håndteringsstrategier et af embedsværkets vigtigste redskaber.

Jesper Termansen, Politisk redaktør på Radio24syv supplerende de forskellige oplægsholdere med at tale bl.a. om mediernes vilkår, hvor de korte deadlines og 24-timersdækningen medfører krav om hurtige svar fra embedsværket. Samtidig nævnte Jesper, at adgangen for en journalist til embedsværket i dag er blevet mindre direkte sammenlignet med før i tiden, hvilket betyder, at det ofte er sværere for journalister at få en embedsmand til at uddybe og nærmere beskrive en kompleks sag.

En styrket faglighed i en hektisk hverdag

Herefter bidrog tidligere departementschef i Beskæftigelsesministeriet Bo Smith med konferencens "key note speech" om embedsmandsrollen år 2015, som havde mange faglige snitflader til de fire foregående oplægsholdere. Bo Smith er som bekendt formand for det udvalg, Djøf har nedsat til at se på relationen politikere-embedsmænd i de offentlige danske organisationer. Bo beskrev den tendens, som har gjort sig gældende i flere år, hvor embedsværkets faglighed er blevet sat på en prøve som følge af den ændrede medievirkelighed med 24 timers nyhedsdækning. Samtidig bliver ministre stillet flere folketingssspørgsmål og indkaldt i flere samråd, hvilket bidrager til en hverdag, der pågår i et hurtigere tempo, mens kravene til at levere faktuelle, korrekte oplysninger jo er de samme. Og endelig forventer ministrene fuld service i form af både faglig betjening og politisk-taktisk rådgivning.

Samtidig kunne Bo berette om, at han ser en form for tillidskrise til embedsværket, idet det af og til betvivles, hvorvidt informationer fra embedsværket er korrekte, hvilket bl.a. fremgår af flere meningsmålinger blandt den danske befolkning.

Dette og mange andre interessante perspektiver fra forholdet mellem politiker og embedsværk vil Bo Smith og de andre medlemmer af Nordskov II-Udvalget utvivlsomt bidrage med fremadrettet, hvilket vil understøtte og belyse vigtigheden af debatten samt bidrage til at skabe mere transparens omkring de væsentlige elementer af politikerbetjeningen. Der er ingen tvivl om nødvendigheden af den videre diskussion om

betjeningen af både ministre og borgmestre fra både embedsværk og særlige rådgivere mv.

Eksekvering

Efter at have set forholdet mellem politikere og embedsmænd nærmere i sømmene satte konferencen fokus på en af tidens største ledelsesudfordringer, nemlig evnen til at omsætte politiske beslutninger til vellykket eksekvering.

I en tid med mange reformer på bl.a. uddannelses- og beskæftigelsesområdet er der en klar forventning om implementering, hvor fokus er på, om den vedtagne politik også virker derude i sidste led blandt dem, som en given politik berører.

Departementschef i Finansministeriet Martin Præstegaard tog afsæt i Moderniseringsstyrelsens udspil fra januar 2015 om "God Arbejdsgiveradfærd" og understregede vigtigheden af, at topledere sætter sig få og klare mål. Martin fremhævede, at kommunikation er en hjørnesten i processen, og at man bør tænke implementering ind også på de tidlige stadier i processen. Som noget væsentligt fremhævede Martin også, at kravet om den vellykkede implementering kan gøre, at vi må have en mere fleksibel organisering i den offentlige sektor, således at organiseringen kan flyttes rundt efter de aktuelle behov.

Direktør for Forsvarsministeriets Koncernstyring og generalløjtnant Bjørn Bisserup supplerede Martins oplæg med en række interessante eksempler på effektiviseringer i forsvaret. Bjørn introducerede begrebet "must win battles". Begrebet dækker over, at ejerskab og engagement fra topledelsen er essentielt i en forandringsproces, hvis den skal lykkes. Der skal opbygges en stærk implementeringsdagsorden, hvor spørgsmålet til forandringer ikke er "om", men "hvordan".

Thorkild Fogde, politidirektør i Københavns Politi, kvalificerede debatten yderligere med en sontring mellem den operativt bedste eksekvering og den bedste administrative eksekvering, hvilket også kan ses som et modstillingsforhold mellem holdbarhed og hastighed. I en omstillingsproces afhænger den politiske tålmodighed af synlige resultater inden for et bestemt tidsinterval, mens omstillingsprocessen typisk har en længere tidshorisont. Derfor ligger der en udfordring i forventningsafstemning. Endvidere nævnte Thorkild Fogde, at aktiv topledelse er essentiel i forbindelse med ekse-

kvering, og at ”Rockwool-laget” i en organisation kan være en alvorlig ”eksekverings-hæmmer”.

Dernæst fremhævede adm. direktør i Danske Regioner Adam Wolf, hvordan tilskyndelsen om bedre eksekvering i det offentlige også skaber et større pres for nye perspektiver og metoder i styringen af forandringsprocesser. Det kan betyde en kulturforandring i flere organisationer. Her lagde Adam vægt på en større inddragelse af brugeren af den konkrete løsning eller af de aktører, som er målgruppen for forandringen.

Mere produktivitet!

Et mantra, som har fundet fodfæste og gennemsyner alle dele af den offentlige forvaltning, handler om øget produktivitet. På baggrund af Produktivitetskommissionens anbefalinger er der rejst en debat om, hvordan offentlige ledere kan understøtte kravet om flere produktivitetsgevinster, som Forvaltningskonferencen ønskede at kaste lys over.

Dette tredje og sidste tema var ligeledes en inspirerende session. Fhv. adm. direktør i Københavns Kommune og partner i Struensee Claus Juhl foreslog at udvide de klassiske discipliner i opgaveløsningen med nye værktøjer. Et er arbejdstiden, som man kan hæve udbyttet af ved at lade mere af tiden gå til kerneydelserne. Hvis ikke det lykkes, kan det være utroligt svært at levere på øget effektivitet og produktivitet. Noget andet er kulturen, hvor det ifølge Claus er værd at tænke over sprogbrugen, når man gennemfører kulturforandringer i forhold til øget produktivitet. Her skal medarbejderne i centrum.

Budskabet om måder at støtte øget produktivitet på blev konkretiseret ved departementschef i Undervisningsministeriet Jesper Fisker, der fortalte om tre mål, som man har sat sig i Undervisningsministeriet. Målene går på tværs af de store reformer på ministeriets område, der er i implementeringsprocessen på nuværende tidspunkt. Dermed vil man sikre en systematisk opfølgning på indsatserne og virkeliggørelsen af reformmålene. Samtidig betones metodefrihed til frontlinje-medarbejderne som en effektiv måde at opnå resultater på. Jesper lagde desuden vægt på, at implementeringsdagsordenen ikke alene skal ses som en kontrol-dagsorden.

Dertil kan bemærkes, at kravene om øget produktivitet heller ikke skal ses som en kon-



trolsdagsorden, men i høj grad også som en sikring af, at vi udnytter potentialet til fulde og dermed får den størst mulige gevinst ud af bestræbelserne med at effektivisere i det offentlige.

Som afslutning på produktivitetssessionen kom postdoc fra CBS Klaus Majgaard med interessante styringsperspektiver på arbejdet med produktivitet. Den resultatbaserede styring indeholder effektmål og incitamentsstyring, som det kendes særligt fra New Public Management (NPM). Netværksstyringen, også kendt som ny-nordisk skole, er derimod et nyere bekendtskab, som består i, at man styrker de lokale kapaciteter til udførelsen af de centralfastsatte mål gennem partnerskaber og en ”hands-

Martin Præstegaard, departementschef i Finansministeriet, deltog i forbindelse med temaet om eksekvering.

off styring”, der giver mere frie tøjler, end den sædvanlige mål- og rammestyring i NPM overlader til medarbejderne.

Perspektiver fra konferencen

Det er kendetegnende for konferencens tre emner, at de alle vidner om en offentlig sektor, der i disse år er under forandring på mange forskellige måder. Man kan så stille spørgsmålet, om den ikke altid har været under en konstant forandring, eller om vi i disse år oplever en brydningstid. Uanset hvilken analyse man hælder til, så der et tiltagende fokus på, at den offentlige sektor skal kunne agere fagligt i en presset hverdag med korte deadlines. Hertil kommer ønsket om, at reformer skal følges til dørs og virke helt ud i sidste led – og skal kunne måles blandt den enkelte borger, skoleelev, den ældre etc. Læg hertil endvidere ønsket om produktivitet og vigtigheden af at få den størst mulige gevinst, og så kan man til fulde se de mange krav, som det offentlige navigerer inden for.

Optimering af fagligheden generelt, evnen til eksekvering og øget produktivitet er alle sammen elementer, vi skal have med i vores videre arbejde i det offentlige. Det gælder især spørgsmålet om, hvordan vi bliver bedre vidensmedarbejdere. Vi skal udvikle vores evne til at samle viden op og anvende den til nye løsninger, så vi på den måde får styrket optimeringsarbejdet og skabt nogle spændende innovationsprocesser.

Der er for mig ingen tvivl om, at vi skal tage den melding, som Bo Smith kom med på konferencen på baggrund af det hidtidige arbejde i Bo Smith-Udvalget om forholdet mellem politikere og embedsmænd, meget alvorligt, nemlig tillidskrisen i forhold til embedsmændene. Det er naturligvis en debat, der skal køre, og som sikkert vil blive udredt yderligere i en tid med nogle af de udviklingstræk, som flere af oplægsholderne pegede på på Forvaltningskonferencen: den nye medievirkelighed med flere medier og 24/7, de øgede krav til mere åbenhed og transparens og kravene til en 180 graders betjening både baseret på faglighed og politisk, taktisk rådgivning.

Der er for mig ingen tvivl om, at hvis vi skal kunne fastholde fagligheden som et fundament i embedsmandsrollen også i 2015, så må vi gøre mere for at fremme en udvikling af den faglige kunnen blandt embedsmændene.

Det betyder for det første, at vi skal være bedre til at dele vores viden, ikke blot i forhold til ministeren og det politiske miljø, men også mere bredt over for brugere og borgere. Her er der behov for mere transparens og videreformidling af vores faglige resultater og viden. Herudover tror jeg, det er vigtigt, at vi i de offentlige organisationer hele tiden tager opgaven med at udvikle fagligheden dybt seriøst. Det betyder, at vi skal stille krav til vores medarbejdere om hele tiden at udvikle deres faglige viden i et tæt samspil med andre faglige netværk og interessenter. Politikken skal ikke presses ned over fagligheden, men omvendt er en opdateret faglighed i løbende dialog med det omgivende samfund helt central for en vellykket politikudvikling såvel i stat som i regioner og kommuner.

Og jeg mener også, der er mere håndgribelige greb i både vores HR- og organisationsudvikling, som vi kan anvende til at udvikle fagligheden. Jeg tænker på, at vi skal satse mere på efteruddannelse og kompetenceudvikling, vi skal opgradere vores medarbejderes adgang til digitalisering og udvikling af it-kompetencer, og vi skal fremme arbejdet i tværgående teams og projekter i alle sammenhænge, hvor det er relevant.

På Forvaltningskonferencen fik vi på mange måder sat ord og eksempler på ”eksekveringsdagsordenen”. Men jeg tror, det er vigtigt, at vi frem mod næste års Forvaltningskonference breder diskussionen ud. Her tænker jeg både på, at vi må arbejde videre med de virkemidler, der skal få implementeringsdagsordenen til at lykkes, ligesom vi må diskutere organiseringen i vores offentlige organisationer – altså er den tunet ind på at virkeliggøre eksekveringsdagsordenen?

Når det drejer sig om virkemidlerne, mener jeg, at lederens kommunikation og vedholdende fastholden af målene er helt essentielt. Men samtidig skal vi have involveret medarbejderne – de skal være med, da det er dem, der skal udføre arbejdet i sidste ende. Så vi skal være bedre til også at involvere organisationer og fagforeninger. Samtidig skal vi anvende uddelegering til at gennemføre den gode eksekvering. Helt derhen, hvor vi har konkrete mål for konkrete medarbejdere. Til gengæld skal vi have tillid, dvs. vi skal sætte rammer op for metodefrihed i implementeringen.

Og så skal vi fortsætte diskussionen om, hvilken form for dokumentation der er rigtig og



nødvendig for at vise det politiske miljø, at vi er lykkedes med implementeringsdagsordenen. Altså hvordan gennemfører vi en systematisk evaluering uden at komme over i den anden grøft med unødigt bureaukrati.

Når vi ser på organiseringen i forhold til implementeringsdagsordenen, mener jeg, det er vigtigt, at vi sonder mellem, om vi taler om en eksekvering i egen organisation, eller om vi taler om en mere samfundsmæssig eksekvering, altså det at implementere de store reformer og politiske beslutninger på tværs af offentlige organisationer.

Forvaltningskonferencen viste nogle gode eksempler på, at skal vi lykkes med eksekveringsdagsordenen, er det helt essentielt, at man har en stærk implementeringsorganisation med direkte adgang til topledelsen. Men om ansvaret for udførelsen så ligger i linjeorganisationen eller en særlig enhed, er nok ikke helt så afgørende. Jeg tror, de kommende år vil vise nye eksempler på, hvordan man inkorporerer implementeringsdagsordenen i de offentlige organisationer – vi har allerede set forskellige eksempler i såvel stat, region som kommuner, men det er stadigvæk ikke bredt ud i alle led af den offentlige forvaltning.

Med disse glimrende oplæg og debatter fra årets konference i bagagen kan vi se frem mod de muligheder og udfordringer med nye perspektiver, som vi offentlige ledere på alle niveauer mødes af på daglig basis. ■

Thorkild Fogde,
politidirektør i
Københavns Politi.