



Interview med departementschef i Økonomi- og Indenrigsministeriet, Sophus Garfiel:

Når tillid skal være konkret

Tillid som begreb fylder ganske meget i debatten om den offentlige sektors organisering og styring. Det gælder i kommuner, regioner og staten. Og det gælder blandt organisationer og blandt forskere. Alle er enige om væsentligheden af tillid i styringen af den offentlige sektor. Men når det kommer til konkretisering af begrebet, bliver det straks mindre entydigt og til tider også konfliktfyldt. Administrativ Debat har interviewet en af hovedaktørerne i forhold til tillidsdagsordenen, som har en væsentlig del af ansvaret for de kommende års konkretisering og implementering af tillidsdagsordenen.

AF TORBEN BUSE, VICEDIREKTØR I SOCIALSTYRELSEN OG MEDLEM AF REDAKTIONEN FOR ADMINISTRATIV DEBAT, OG METTE SØGAARD-ANDERSEN, ANSV. REDAKTØR

Vores temanummer i år handler om tillid. Det er jo en dagsorden, som dit ministerium har været med til at sætte, særligt med de syv principper for samarbejde mellem parterne på det offentlige arbejdsmarked om modernisering. Hvad har aktualiseret denne dagsorden om tillid?

Spørgsmålet er, om der er noget, som har aktualiseret dagsordenen om tillid, eller om det bare er almindelig sund fornuft? Det kan lyde lidt højstemt at tale om tillid og tillidsdagsorden. Det er dog, i min verden, helt oplagt, at der er noget at arbejde med på den dagsorden.

Der er nok mange offentligt ansatte, som ikke oplever, at der er tillid til dem. Tag fx en folkeskolelærer. Han eller hun vil formentlig ikke, på nuværende tidspunkt, opleve stor tillid fra statens side. Men folkeskolen er, i mine øjne, et rigtig godt eksempel på et sted, hvor der arbejdes med de tanker, som netop ligger i tillidsdagsordenen. Man forsøger at rydde op i nogle af de regler, som ikke giver megen mening. Til gengæld giver man mere frihed til den enkelte lærer og skoleleder. Forhåbentlig – det er det, vi tror på – kan man få en endnu bedre opgaveløsning, hvis man kan arbejde mere tillidsbaseret.

Udfordringen er, at vi ikke bare kan gå fra én situation, hvor de offentligt ansatte ikke oplever tillid, til en anden situation, hvor man,

» **Udfordringen er, at vi ikke bare kan gå fra én situation, hvor de offentligt ansatte ikke oplever tillid, til en anden situation, hvor man, fordi der er vedtaget bekendtgørelser om tillid, kan sige "nu skal der være tillid". Sådan kan man selv sagt ikke bare ændre på situationen.**

fordi der er vedtaget bekendtgørelser om tillid, kan sige "nu skal der være tillid". Sådan kan man selv sagt ikke bare ændre på situationen.

Du nævner selv, at det godt kan gå hen og blive lidt højstemt. Hvordan gør vi det så mere konkret?

For mig er det et mål, at det skal gå fra at være højstemt til at blive konkret. De syv principper om samarbejde om modernisering (faktaboks 1) er stadig forholdsvis nye, så vi har stadig til gode at se den konkrete betydning på sigt. Men principper kan faktisk flytte bjerge. I mit perspektiv er principperne om god decentral styring tilbage fra Kvalitetsreformen noget af det, der har flyttet alermest (faktaboks 2). Det er ikke papiret i sig selv, men det, at vi har en ny fælles ramme for vores drøftelser.

Samtidig har kommunerne haft mulighed for, at pege på principperne og sige: "når I agerer på den og den måde, så er det faktisk ikke i overensstemmelse med det vi aftalte, og det er ikke et udtryk for, at I har tillid til, at vi selv kan løse problemerne i vores kommune." For mig er det et klart eksempel på, hvordan tillidsskabende politik konkret kan udmøntes, og i mine øjne har det virket.

Tillidsdagsordenen diskuteres også i forskerkredse, og en gruppe forskere har lavet et oplæg om de sidste 20-30 års styring i den offentlige sektor. Forskerne lægger op til, at der er et modsætningsforhold mellem dagsordenen om tillid og så hele New Public Management-regimet (NPM). Hvordan ser du på det?

Jeg er enig i en del af tankegodset i forskernes oplæg. Jeg synes dog, at de går fundamentalt galt i byen, når de siger, at alt, som NPM står for, er "overstået", og at "nu fungerer dét jo, og så kan vi fokusere på tillid". Jeg mener, at vi er meget langt fra at kunne afblæse NPM.

Jeg plejer at sige, at vi nu begynder at have nogenlunde styr på, hvor mange penge vi bruger på de forskellige områder – men også kun nogenlunde. Vi mangler stadig at få styr på, hvilke aktiviteter og hvilket udbytte borgere og samfund får ud af ressourceanvendelsen på de forskellige områder.

I min verden er der ikke en modsætning mellem tillidsdagsordenen og NPM. Det at have et godt overblik over, hvor man står, og hvor man gerne vil hen, er på ingen måde i modstrid med at udvise tillid til medarbejderne – tværtimod.

Det handler om at give medarbejdere lov til at gøre det, som de i et fagligt perspektiv anser for rigtigt, og samtidig give ledelsen mulighed for at bedrive ledelse i den retning, de mener det skal gå. Så kan vi bagefter konstatere, om det virkede. Hvis det virker, hvorfor skulle vi så blande os i, hvordan det er foregået?

Jeg tror grundlæggende på, at styring baseret på tillid er mere effektiv.

Hvis vi så ser på diskussionen om dokumentation, så sker der ofte det, at dokumentation opleves som kontrol og at tiden ikke bruges på det væsentlige. Hvordan kan man få blødt nogle af de fronter op, som ofte karakteriserer denne diskussion?

Det kan sagtens være rigtigt, når en lærer eller sygeplejerske oplever, at vi dokumenterer helt vildt meget – måske endda for meget. Pointen er bare, at dokumentation og viden om, hvor vi står, det er nødvendigt. Men selvfølgelig kan man forestille sig, at noget af det, vi måler og vejer, ikke er nødvendigt.

I min verden bør man have fokus på tre ting. For det første skal der ryddes op i de ting som man ikke bruger til noget, og man skal fokusere på det væsentlige. For det andet skal vi lade være med at spørge om de samme ting igen og igen. Det er ikke særlig meningsfuldt, at Danmarks Statistik, KL og et ministerium stiller små variationer af det samme spørgsmål lige efter hinanden. Det er bøvlet og besværligt, og gør det samtidig utrolig svært at bruge data til noget fornuftigt bagefter. Og endelig for det tredje skal vi selvfølgelig arbejde for, at nogle af disse registreringer og indberetninger kan ske automatisk. Kan man hente informationer ud af vores systemer på baggrund af de ting, vi laver i forvejen? Kan vi digitalisere processer, så medarbejdere ikke har en oplevelse af, at det tager tid og fokus væk fra fagligheden?

Alle tre ting skal vi arbejde med, men at holde op med at samle data vil være en katastrofal fejltagelse.

Vi fejrer i år 10-års jubilæum for beslutningen om kommunalreformen. Hvad mener du er lykkedes, og hvad bør man have yderligere fokus på i de kommende år?

Det er jo et meget stort spørgsmål. Først og fremmest kan man sige, at det faktisk lykkedes at lave en reform, hvilket rigtig mange andre lande misunder os. Man skal huske tilbage på optakten her i Danmark. Det var rigtig svært, men lige pludselig så stod sol, måne



Om Sophus Garfiel:

Cand.polit. fra 1994

2011-: Departementschef i Økonomi- og Indenrigsministeriet

2010-2011: Departementschef i Undervisningsministeriet

2005-2010: Departementsråd og chef for Indenrigsområdet i Statsministeriet

2002-2005: Kontorchef i Finansministeriet

2000-2002: Kontorchef i Indenrigs- og Sundhedsministeriet

1997-1999: Fuldmægtig og specialkonsulent i Statsministeriet

1995-1997: Fuldmægtig i Økonomiministeriet

1994-1995: Fuldmægtig i Udenrigsministeriet

og stjerner på en måde, så det kunne lade sig gøre.

Det er lykkedes at få en række kommuner til at smelte sammen i nye enheder og at få dem til at fungere.

Samtidig er det også lykkedes, at få skabt en større faglig tyngde i en række kommuner. Det er klart min fornemmelse at vi har fået skabt et stærkere fagligt grundlag.

Så er det faktisk også lykkedes at realisere nogle af de administrative besparelser, som der var lagt op til med reformen. Der skete ikke så meget de første år, men nu begynder det at vise sig. Nu begynder man at få den enstrengede ledelsesstruktur, man gerne vil have i kommunerne. Om det er kommunalreformen, der har gjort det, eller om det har været det økonomiske pres og den økonomiske krise, som har gennemtvunget de ændringer – det vil jeg nødig gøre mig klog på. Men man kan konstatere, at det er sket.

Endelig er der også lykkedes at få små kommuner til at indgå i fornuftige samarbejder på en række områder. Det er ikke problemløst, men det lykkes faktisk, og det virker.

Hvis du skal se 10 år frem for kommunerne, hvor ser du så udfordringerne?

Jeg tænker, at det at arbejde med at blive rigtig dygtig til sine kerneopgaver må være centralt for alle danske kommuner. Der er stadig noget at komme efter. Du kan sagtens finde

kommuner, der er dygtige til integration, dygtige til at få folk i arbejde, men du kan så sandelig også finde det modsatte.

Jeg synes, at man burde bruge krudtet på de faglige ambitioner frem for at være utilfreds med staten.

Sådan er det ikke i dag. I dag er det en kamp fra hus til hus, hvor kommunerne gerne vil holde fast i alle deres opgaver. Fuld respekt for, at kommunerne gerne vil holde fast i alle deres opgaver, men man kunne godt anskue det anderledes og sige, at man vil have behårdt fokus på kerneopgaverne.

Hvis du ser på de udfordringerne fremadrettet, vil de så få betydning for styringsrelationen mellem stat og kommune? Vil styringsrelationen ændre sig, eller vil være den samme om 10 år?

Så vil jeg gribe tilbage til tillidsdagsordenen. Hvis det står til mig, så skal tillid bringes i spil i styringsrelationen til kommunerne. Det kræver bare, at der er nogle grundlæggende ting, der er på plads. Det kræver en kommunal accept af, at der er nogle rammer, man skal leve op til – fx at man har styr på sin økonomi, og at man skal overholde de aftaler, der indgås. Det kræver også, at man kan dokumentere, hvad der kommer ud af indsatsen. Hvis de her grundlæggende ting var på plads kunne man i min verden fjerne rigtig meget regulering.

» **Vi mangler stadig at få styr på, hvilke aktiviteter og hvilket udbytte borgere og samfund får ud af ressourcen anvendelsen på de forskellige områder.**

» Klart mål, klare incitamenter på tværs af myndighedsniveauer, det mener jeg simpelthen er den rigtige måde at gøre det på.

Man er fx i gang med en regeloprydning i forbindelse med beskæftigelsesreformen, og det mener jeg, er den helt rigtige vej at gå. Jeg tror ikke, at man har taget det sidste mulige skridt på beskæftigelsesområdet, men der er mange andre områder, hvor man kunne gøre det samme. Hvis vi skal være helt ærlige – så virker det jo ikke. Derfor må det være vejen frem at arbejde mere tillidsbaseret. Det ene er bare det andets forudsætning. Hvis kommunerne ikke accepterer rammerne og tager ledelsesopgaven på sig, så er det svært at give frihed på den anden side.

Hvordan hænger tillidsdagsordenen sammen med styring? Skal tillidsdagsordenen stå alene, eller skal den suppleres med tilskyndelsesmekanismer?

Jeg forestiller mig helt klart, at tillidsdagsordenen skal suppleres med tilskyndelsesmekanismer.

Vi er nødt til at have relativt få mål. Hvis der er for mange mål, mister vi overblikket, og så kan det være ligegyldigt. Hvis der er for mange mål, kan topledelsen ikke overskue at have en reel mening om målene. Så bliver det en

parodi, hvor yngste fuldmægtig i departementet skriver til yngste fuldmægtig i styrelsen eller i kommunen, og så laver de to en aftale, som lederne gummistempler. Det er dybt uinteressant.

Det er kun sjovt og interessant, hvis jeg har tid og mulighed for at danne mig et overblik. Hvis jeg skal snakke styring med mine institutioner, så kan jeg overskue cirka 10 mål. Ikke meget mere, hvis det skal være seriøst.

Vi arbejder meget med at få skåret ned i antallet af mål, og det er klart, at hvis vi fx kun opstiller 10 mål for KORA (ØIM's forskningsinstitution), så har jeg dermed ikke dækket alt, hvad de foretaget sig. Men jeg har valgt en række mål ud og lagt fokus dér, hvor jeg ønsker at se forbedringer. Min egen opfattelse er, at når det lykkes at få mål, incitamenter og italesættelse til at gå op i en højere enhed, så virker det virkelig godt. Så kan det løse utroligt mange problemer.

Kan man forestille sig en lignende konstruktion mellem stat og kommune, hvor staten opstiller mere forpligtende mål for kommunerne og binder økonomi på?

Man skal have blik for, at når man styrer på tværs, så er der nogle demokratisk valgte politikere i regionerne og kommuner. Man skal selvfølgelig ikke odelægge deres styringsmulighed. Det er vigtigt. Det er derfor nogle gange svært at finde de rigtige håndtag, når man skal styre på tværs på den måde.

Men, at man stiller nationale mål op for fx dagsinstitutioner eller ældrecentre, mener jeg ikke, at der er noget problem ved. Beskæftigelsesområdet er fx et område, hvor vi forsøger at gøre noget ved det. Vi laver om på refusionssatserne, så der er incitamenter for kommunerne til at stræbe efter bestemte mål. Samtidig stiller vi nogle klare mål op for indsatserne i et jobcenter. Klart mål, klare incitamenter på tværs af myndighedsniveauer, det mener jeg simpelthen er den rigtige måde at gøre det på. Det fratager på ingen måde kommunalbestyrelsen retten til eller muligheden for at kunne styre området.

Nu har du siddet som departementschef i perioden med den økonomiske krise. Der har været sat en forholdsvis skarp reformdagsorden. Hvilken betydning har du oplevet, at den økonomiske krise har haft for den måde, vi styrer den offentlige sektor på?

For det første har krisen betydet, at økonomisk styring har fyldt rigtig meget – også mere, end nogen har brudt sig om. Min poin-

PRINCIPPER FOR SAMARBEJDE OM MODERNISERING (JUNI 2013)*

1. Styring i den offentlige sektor skal fokusere på mål og resultater
2. Dialog, åbenhed og klare mål skal være udgangspunkt for opgaveløsningen
3. Ledelse og styring skal tage afsæt i tillid og ansvar
4. Udvikling og fagligt handlerum skal bygge på velbegrundet dokumentation
5. Opgaveløsningen skal baseres på viden om, hvad der virker
6. Ledelse og engagement skal fremme innovation
7. Offentlig service skal inddrage borgernes ressourcer

*Parterne: Regeringen, Akademikerne, Danske Regioner, FTF, KL og OAO.

PRINCIPPER FOR DECENTRAL STYRING (JUNI 2007)*

1. Tydeligt opgaveansvar overfor borgerne
2. Enkelt sager løses konkret
3. Klare mål og fokus på resultater
4. Dokumentation af indsats og effekt
5. Politiske målsætninger er styrende for indsatsen
6. Decentralt ledelsesrum og metodefrihed
7. Mål og resultater synliggøres for borgerne
8. Aktiv inddragelse af medarbejdere og brugere
9. Systematisk forenklingssindsats af regulering
10. Nye former for kvalitetssikring

*Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2008. I forlængelse af økonomiaftalen fra 2006 og arbejdet med Kvalitetsreformen. Parterne: Regeringen og KL.

te er dog, at den stramme økonomiske styring er nødvendig. Man har haft en lang periode op til krisen, hvor man ikke har overholdt budgetterne. Der har været overforbrug, som er blevet eftergivet. Det har ført til en enormt dårlig prioritering. Det var simpelthen nødvendigt med en oprydning.

Men jeg vil gerne sige, at det at have god økonomistyring er ikke det samme som, at man ikke kan fokusere på det faglige i hverdagen. De bedste har evnet at forene de to ting. De har brugt de strammere økonomiske rammer til at sige, at der er behov for, at vi tænker på nye og bedre måder at gøre tingene på.

Tror du, at der er skabt en kulturændring, som holder ved, når vi kommer ud på den anden side af den økonomiske krise?

Det håber jeg. Jeg oplever, at kravene til den offentlige leder er ændret. Det er ikke nok, at man blot sætter sig til at administrere området, og at man forventer at få penge, når man synes, at man mangler.

Der bliver stillet større krav om, at man skal have vendt hver en sten i sin egen organisation for at vise, at det simpelthen ikke er muligt at løse opgaven inden for de økonomiske rammer, man har.

Økonomien er heller ikke strammere, det skal man huske, end at når man har gjort den øvelse og vist, at man ikke kan løse opgaven inden for den eksisterende rammer, så kan der godt omprioriteres og findes penge til prioriterede områder. Pointen er bare, at der generelt ikke bare kan findes penge til alle områder. Der er tale om en prioritering på tværs. Derfor er det enormt vigtigt, at alle prøver at gøre det så effektivt som overhovedet muligt. Det vil gøre det muligt faktisk at prioritere midler til de områder, hvor der virkelig er et behov.

Man kan altid diskutere følgevirkningerne af budgetloven. Men man må bare sige, at der er opnået en kæmpe gevinst, ved at kommunerne har vist, at man er i stand til at overholde sine budgetter. For mig overstiger gevinsten den ulempe, at der kan være mindreforbrug i den periode, hvor man lige finder sig til rette.

Du nævnte indledningsvis folkeskolereformen. Det er en kæmpe institutionel reform – en af de helt store. Hvad tænker du, at der skal til, for at vi lykkes med de store reformer på serviceområderne?

I virkeligheden ser jeg ikke de enkelte områ-



der som specielle tilfælde – altså hvor der skal ske noget andet end på andre områder.

Den styring, vi har talt om gennem hele interviewet – det er også den styring, der skal slå igennem på folkeskoleområdet og gymnasieområdet. Det er ikke grundlæggende anderledes end fra andre store offentlige serviceområder. Der er dog en anderledes og særlig historik i form af overenskomstkonflikten. Det var en hård kamp, der faktisk har pågået ved en række overenskomstforhandlinger, men det var første gang, der var et meget stærkt politisk flertal, som satte sig igennem. Man var stærkt opsat på, at denne her gang skulle området have overenskomster af samme beskaffenhed som på andre offentlige områder.

Det var en meget hård kamp, og en ting er en hård kamp, hvor man kan blive enige om, at det var hårdt. Det her var så hårdt, at det ikke har været helt nemt at komme videre derfra. Det må man så arbejde på fra alle sider nu – på at genopbygge tilliden.

Nogle vil nok mene, at der er sket noget med tilliden, fordi konflikten med lærerne var så hård?

Der er ingen tvivl om, at tilliden har været presset. Tilliden skal derfor bygges op igen. Men det skal begge parter være en del af. Tilliden kan ikke kun bygges op af politikerne på Christiansborg eller kommunalpolitikere.

Der skal to til tango, som man siger?

Ja, sådan er det også med tillid. ■

» Men jeg vil gerne sige, at det at have god økonomistyring er ikke det samme som, at man ikke kan fokusere på det faglige i hverdagen. De bedste har evnet at forene de to ting.