

Evaluering af strukturreformen – set fra et forskerperspektiv

I september 2013 nummeret af Administrativ Debat havde regionsdirektør Bo Johansen et indsigtfuldt indlæg om evalueringen af strukturreformen set fra et regionalt perspektiv. I det følgende vil vi give vores bidrag til tolkningen af evalueringen ud fra et mere heldækkende forskerperspektiv. Vi vil sætte fokus på, hvordan evalueringen blev til, hvordan den blev gennemført, hvilke konklusioner den kom frem til, og hvordan disse er blevet fulgt op.

**AF LEKTOR GUNNAR GJELSTRUP
OG PROFESSOR HANNE FOSS HANSEN,
INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, KØBEN-
HAVNS UNIVERSITET**

Evalueringen af strukturreformen er vigtig, fordi strukturreformen, der blev gennemført med virkning fra 1. januar 2007, er den mest betydningsfulde reform af dansk forvaltning siden kommunalreformen i 1970. Reformen blev til efter et langt tilløb, hvor stadigt flere problemer og løsningsmuligheder blev italesat og diskuteret. Efter det lange tilløb gik det pludseligt stærkt i perioden fra sommeren 2003 til sommeren 2004, hvor VK regeringen fremlagde deres reformplaner og efterfølgende fik politisk støtte hertil.

Resultatet blev som bekendt en inddelings-, opgavefordelings- og en finansieringsreform. 271 kommuner blev til 98. Amterne blev nedlagt og fem regioner oprettet i stedet. Opgaver flyttede over grænser. Staten overtog skatteopgaver fra kommunerne og uddannelsesopgaver fra amterne. Kommunerne overtog en række opgaver fra amterne, herunder opgaver på det specialiserede socialområde, specialundervisningen, miljøtilsyn, veje, forebyggelse og sundhedsfremme og de fik ansvar for genoptræning uden for indlæggelse. Finansieringsmæssigt betød reformen, at regionerne ikke fik skatteudskrivningsret. I stedet finansieres de af staten og kommunerne, idet kommunerne som noget nyt også medfinansierer sundhedsvæsenet.

Fra politisk ihærdighed til troværdighed

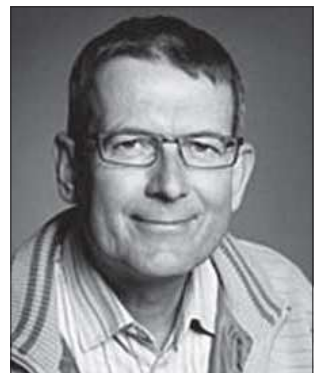
Den internationale forvaltningslitteratur refererer til reformparadokset, forstået som det at betydningsfulde forvaltningspolitiske reformer sjældent evalueres på trods af, at forvaltningspolitikken i en årrække har abonneret på evalueringstænkning. På denne baggrund kunne det forventes, at en evaluering af strukturreformen var utænkelig.

Men den kom, selvom det længe var usikkert, om det ville ske.

Efter reformens iværksættelse opstod en politisk diskussion om, hvorvidt reformen burde evalueres eller ej. Oppositionen fremsatte forslag om, at reformen skulle evalueres, men forslagene blev afvist. Formodentlig ønskede regeringen ikke at løbe en risiko for, at dele af reformen ville blive forsøgt rullet tilbage. Men måske var oppositionspartierne ej heller afklarede på, eller ikke enige om, hvad en evaluering burde fokusere på. Da oppositionen i oktober 2011 overtog regeringsmagten, var en gennemførelse af en evaluering på en måde blevet en politisk forpligtigelse.

Fra rummeligt regeringsgrundlag til snævert kommissorium

Af regeringsgrundlaget fremgik det, at ”regeringen vil foretage en evaluering af kommunalreformen og den nuværende arbejdsdeling mellem kommuner, regioner og stat. Det skal blandt andet ske med særlig fokus på sundhedsområdet, det specialiserede socialområde, miljøområdet og den regionale udvikling” (Regeringen 2011: 64, vores understregning). Formuleringen er åben for fortolkning. Efterfølgende konkretiseredes projektet i et kommissorium, der fastlagde evalueringens fokus og organisering. I processen var de tværgående ministerier (Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet) i tæt dialog med sektorministerierne, om hvad der var behov for at undersøge. Måske var der ikke politisk tænkt længere end til de åbne formuleringer i regeringsgrundlaget. I hvert fald var der en åbenhed i forhold til at involvere de aktører, der så at sige vidste, hvor skoen trykkede. Men det betød også, at nogle ministerier fik mulighed for at holde sig udenfor evalueringens radar. Kommissoriet understregede, at evalueringen skulle analysere snitfladerne i opgavefordelingen mellem kommuner, regioner og stat samt overveje relevante justeringer heraf. De



» På denne baggrund kunne det forventes, at en evaluering af strukturreformen var utænkelig. Men den kom, selvom det længe var usikkert, om det ville ske.

» Sekretariatsbetjeningen var organiseret så en stærk koordination blev mulig. Og ekstern ekspertise (og kritik) blev holdt på afstand.

fire opgaveområder fra regeringsgrundlaget gik igen. Som den eneste tilføjelse var også de specialiserede undervisningstilbud inkluderet. Der var således sket en betydelig afgrænsning af evalueringen. En analyse af snitflader mellem niveauerne ville principielt kunne føre til to typer af konklusioner. Viste der sig snitfladeproblemer, måtte det diskuteres, hvordan disse kunne løses. Viste der sig ikke snitfladeproblemer, ville det kunne konkluderes, at alt var godt, uanset at evalueringen ikke havde sat fokus på indholdet og kvaliteten i opgaveløsningen.

Kommissoriet anførte også eksplicitte ikke-fokusområder. Finansieringssystemerne bag kommunernes og regionernes opgavevaretagelse indgik ikke, og evalueringen skulle tage udgangspunkt i den nuværende kommune- og regionsstruktur. Disse to dagsordener skulle med andre ord ikke genåbnes. Herudover var der alle de implicitte ikke-fokusopgaveområder, herunder beskæftigelses- og transportområdet, ligesom de opgaver staten havde overtaget som led i reformen.

Regeringsgrundlagets plan om at gennemføre en evaluering kan således både tolkes bagudrettet som en strategi for at bibeholde troværdighed og fremadrettet som en politisk forandringsstrategi.

Inddragende og ekskluderende organisering

Ansvar for evalueringen blev placeret i et udvalg med fire underarbejdsgrupper, en for hvert af de fire opgaveområder. Udvalget blev sammensat af repræsentanter fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet¹, Kommunernes Landsforening samt Danske Regioner. Ankestyrelsens chef Thorkil Juul, der har et indgående kendskab til den kommunale verden bl.a. på basis af mange års ansættelse i Indenrigsministeriet, blev udpeget til formand. Underarbejdsgrupperne blev sammensat med repræsentanter fra de samme aktører suppleret med repræsentanter fra relevante sektorministerier og med det ansvarlige sektorministerium som formand. Hovedudvalget var således relativt smalt, formodentlig ud fra et ønske om at det skulle

være operationelt. Udvalget blev sekretariatsbetjent af Økonomi- og Indenrigsministeriet i samarbejde med Finansministeriet. Underarbejdsgrupper blev sekretariatsbetjent af sektorministeriet i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet og Finansministeriet.

Kommunernes og regionernes interesseorganisationer fik en ret central placering og sektorministerierne en klar platform, hvorfra de kunne spille ind. Sekretariatsbetjeningen var organiseret så en stærk koordination blev mulig. Og ekstern ekspertise (og kritik) blev holdt på afstand.

Arbejdstøjet

Der var afsat et lille år til den endelige rapport skulle foreligge. Mens de fire underarbejdsgrupper udarbejdede hver deres delrapport, afholdt udvalget en række høringer med 1) interesseorganisationer, 2) borgmestre, kommunaldirektører, regionsrådsformænd og -direktører samt 3) med fire forskere med særlig kompetence på området. Formålet var at afdække synspunkter på, hvordan reformen havde fungeret.

Udvalget formulerede tværgående tematikker, som man ønskede at sætte fokus på, fx politisk styring, faglig og økonomisk bæredygtighed og det administrative ressourceforbrug i kommuner og regioner. Nogle temaer var inspireret af samtalerne under høringerne, andre var egne prioriteringer. På de fleste af de tematiske områder fik udvalget udarbejdet analyser af KORA (Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning). Formålet var at få et sagligt materiale på bordet.

I denne fase blev evalueringens snævre afgrænsning udvidet.

Lydhørhed, tabuer og interessespil

Som fremgået var der lydhørhed overfor centrale aktører i det praksisfelt, der var i evalueringens søgelys. Det samme gjaldt ikke eksperterne, som bl.a. havde peget på, at den kommunale medfinansieringsordning på sundhedsområdet var så stort et problem, at

den burde fjernes. Dette blev et tabutema, der blev landet på et forslag om, at der bør gennemføres en evaluering af denne ordning, når den har fungeret i en periode.

Inddragelsen af kommunernes og regionernes organisationer gav grobund for interesse- og forhandlingsspil. Disse spil kørte både i underudvalgene og i det overordnede udvalg, og de handlede både om fremstillingen af udviklingen fra reform- til evalueringstidspunktet, og om hvilke fremadrettede forslag, der skulle lægges frem. At markeringerne blev skarpe, skal formodentlig ses i lyset af, at Venstre i valgkampen i 2011 havde meldt ud, at regionerne skulle nedlægges, hvis der kunne skabes flertal for dette. For Danske Regioner havde konteksten så at sige skabt en overlevelseskamp. Og KL stod parat til at påtage sig nye opgaver.

Legitimering og justering

Evalueringens resultater blev offentliggjort i marts 2013 og hovedkonklusionen var bl.a. (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013: 19-20):

”Et af de centrale mål med reformen var at skabe kommuner og regioner med en større faglig og økonomisk bæredygtighed. Desuden var der en forventning om, at kommunalreformen kunne understøtte en omkostningseffektiv opgaveløsning med indhøstning af stordriftsfordele etc..... På baggrund af udvalgets analyse, er det vurderingen, at kommuner og regioner i disse år er i færd med at realisere de nævnte målsætninger fra reformens indførelse.”

Hovedkonklusionen legitimerer reformen. Udviklingen er på vej i rette retning i forhold til reformens målsætninger. Men flere spørgsmål står tilbage: I hvilket omfang er disse konklusioner forankret i de indmeldinger, der var kommet i høringerne, versus egentligt analytisk funderede? Og i det omfang konklusionerne er analytisk funderede, er de da udtryk for analyser gennemført eksplicit med en evalueringsproblemstilling ”up

front”? Vi vil gerne understrege, at vi ikke stiller metodiske spørgsmål ved KORA's analyser. Pointen er alene, at det materiale konklusionerne bygger på er udtryk for sammenfatninger af allerede eksisterende viden mere end selvstændige evalueringsforankrede analyser. Ikke overraskende peger hovedkonklusionen også på, at der fortsat er uudnyttede potentialer for effektiviseringer og kvalitetsudvikling, som det er vigtigt at indfri fremadrettet. Her ses Finansministeriets klare fingeraftryk.

På de fire opgaveområder er der mange specifikke vurderinger og forslag, som pladsen her kun muliggør en yderst summarisk diskussion af. Udvalget tegner et ganske kritisk billede af det specialiserede socialområde, selvom den anvendte sprogbrug er diplomatisk (”udvalget har identificeret en række udfordringer”, Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013: 27 samt 29). Konklusionen er, at den markedsmodel, der er etableret på området efter reformen, ikke fungerer. Udvalget foreslår, at der etableres en national koordinationsstruktur, hvor Socialstyrelsen gives en rolle i forhold til at kvalitetssikre og videreudvikle den specialiserede viden og indsats.

Også på sundhedsområdet er der konsensus om, at der er plads til forbedring. Sundhedsaftalerne er kendetegnet ved svagheder, hvorfor det foreslås, at der fremover kun udarbejdes én sundhedsaftale for hver region. Og på genoptræningsområdet er der brug for justeringer i form af skærpet regional myndighedskompetence, visitationsretningslinjer og øget gennemsigtighed. På natur- og miljøområdet påpeges snitfladeproblemer på områderne godkendelse og tilsyn af virksomheder samt råstoffer. På erhvervsudviklingsområdet er udvalgets konklusioner ganske positive. Her konkluderes det, at det langt hen ad vejen er lykkedes at indfri målet om en énstrengt og mere sammenhængende indsats.

»» For Danske Regioner havde konteksten så at sige skabt en overlevelseskamp. Og KL stod parat til at påtage sig nye opgaver.

Vejen frem

Den politiske opfølgning fulgte hurtigt efter offentliggørelsen af evalueringsrapporten. Efter en høringsfase kom i juni 2013 regeringens oplæg til politiske initiativer, og ultimo juni blev der indgået en bred politisk aftale under overskriften ”Bedre kvalitet og samarbejde”. På det specialiserede socialområde støttes ideen om at etablere en ny national koordinationsstruktur i regi af Socialstyrelsen. Styrelsen skal også i ”helt særlige tilfælde” have kompetence til at fastlægge en tilbudsstruktur, men det understreges samtidig, at kommunerne fortsat vil have det fulde ansvar for at sikre de fornødne tilbud til deres borgere. Der navigeres her i konfliktfyldt farvand. For at støtte udviklingen prioriteres ti mio. kr. årligt. På sundhedsområdet, natur- og miljøområdet samt erhvervsudviklingsområdet fulgte det politiske udspil stort set evalueringens konklusioner og anbefalinger.

Evalueringen har således bidraget til at lukke sagen om kommunalreformen ved at gennemføre nogle justeringer. Usikkerheden om regionernes fremtidige skæbne synes fortsat at bestå, hvilket illustreres ved, at der på et punkt, nemlig spørgsmålet om hvorvidt regionerne fremover skal kunne nedsætte stående udvalg, ikke kunne opnås bred politisk enighed. Dette forslag ønskede Venstre, Dansk Folkeparti og de Konservative ikke at støtte.

Den hurtige politiske aftale baner vejen for, at den administrative del af implementeringsprocessen kan gå i gang. Meget kan som bekendt ske i implementeringsprocesser. På det specialiserede socialområde følger interesseorganisationerne processen tæt. Danske Handicaporganisationer har f. eks. meldt ud, at de fortsat vil arbejde for, at der skabes et forpligtigende samarbejde på tværs af kommunerne.

Hvordan kan evalueringsprocessen overordnet set tolkes og indgår evalueringsresultaterne fremadrettet i en gennemtænkt styringsproces? I det følgende diskuteres det, hvordan fire styringsteoretiske perspektiver kan bidrage til besvarelsen af disse spørgsmål: to rationelle perspektiver, et institutionelt-kulturelt perspektiv og et perspektiv, der er en decideret antitese til de rationelle, kaldet ”kaosperspektivet”.

Rationalitet og politik

Starter vi i det rationelle univers, er det første spørgsmål, om evalueringen kan tolkes som en instrumentelt rationel evalueringsproces givet reformpakkens indhold og evalueringens formål vis a vis reformens indhold? Næppe og så dog måske. Næppe fordi en evaluering forankret i et instrumentelt perspektiv med en ambition om at levere en genuin faglig evaluering resulterende i solid viden om reformens betydning, ideelt set have været planlagt allerbedst før, men i hvert fald på reformtidspunktet, og fordi den ville have været mere eksplicit i designovervejelser og mere systematisk i dataindsamling og –analyse.

Og så måske alligevel måske, idet man kan argumentere for, at forløbet kan tolkes som udtryk for procesrationel adfærd. Var formålet med evalueringen at lukke reformsporet, så synes dette formål at være opnået. Man kan også spørge, om de fremadrettede anbefalinger kan tolkes som udtryk for instrumentel rationalitet? Ser vi på den sproglige iklædning i den skriftlige afrapportering, er svaret ja. Der diagnosticeres problemer, kaldet udfordringer, og der fremsættes løsninger som svar på disse.

Lytter vi til de involveredes oplevelser er svaret imidlertid nej. Vurderingerne af udviklingen siden reformen og de fremsatte alternative løsninger reflekterer de inddragede

» Evalueringsprocessen er en interessebaseret proces, hvor grupperinger og organisationer via handlinger og interessespil forsøger at fremme egne interesser mest muligt.

» ... set fra et forskerperspektiv savnes der fortsat en egentlig evaluering af strukturreformen.

interessenters interessevaretagelse snarere end instrumentelt rationelle svar på problemer/udfordringer. Evalueringsprocessen er en interessebaseret proces, hvor grupperinger og organisationer via forhandlinger og interessespil forsøger at fremme egne interesser mest muligt.

Tidspunktet for evalueringens gennemførelse, den politiske tekst om dens indhold, kommissoriet, beslutninger om hvilke tematikker, der skulle belyses hvordan undervejs i procesforløbet samt selve evalueringsrapporternes tekster, er alle resultat af forhandlinger mellem centrale interessenter på forskellige niveauer. Positioner er meldt ud og forhandlet og kompromisser indgået gennem hele forløbet. Den rationalitet, der præger processen er i begrænset omfang en systemrationalitet, men derimod de enkeltstående aktørers snævre rationalitet.

Pragmatisme og uklarhed

Anlægger vi et institutionelt-kulturelt perspektiv, er det centrale spørgsmål, om normer, værdier og traditioner præger processen? Vores svar er: I nogen grad. Den pragmatisme, der mere generelt kendetegner dansk forvaltning, er også på spil her. Evalueringen bliver på mange måder det muliges kunst. Evalueringen vægtlægger også historisk kulturelle normer for inddragelse af de centrale parter i forvaltningssystemet.

Kan processen tolkes som forankret i et kaosperspektiv? Et perspektiv hvor betydningen af uklarhed, kompleksitet og foranderlighed er i centrum, og hvor evaluering- og forandringsprocesser er karakteriseret ved emergens i form af ikke-lineære procesforløb, men derimod tilfældige og tidsspecifikke koblinger af problem- og løsningsstrømme.

Også dette perspektiv giver mening. Uklarhed er et vilkår for aktørerne.

Endelig kan det, at øvelsen bærer overskriften "evaluering" også tolkes som udtryk for pragmatisme. Øvelsen lever kun i begrænset omfang op til de krav om systematisk dataindsamling og -analyse, der kendetegner

evalueringfeltets selvforståelse. Sagt på en anden måde: Der er tale om en evaluering af navn, men ikke af gavn. Reformparadokset træder tydeligt i karakter, og set fra et forskerperspektiv savnes der fortsat en egentlig evaluering af strukturreformen. ■

Referencer:

Regeringen (2011): Et Danmark det står sammen. Regeringsgrundlag.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013): Evaluering af kommunalreformen. Afrapportering fra udvalget om evaluering af kommunalreformen.

i) Analysen er baseret på det dokumentariske materiale, der er tilgængeligt vedrørende evalueringen (politiske forslag, kommissorium, evalueringsrapport med bilag, høringsmateriale mv.) samt på interviews med fire nøglepersoner, heraf tre deltagere i udvalget og en deltager i en af underarbejdsgrupperne.

1) Skatteministeriets repræsentation var politisk, så der kunne rapporteres tilbage til alle regeringspartier. Ved SF-formandskiftet blev ministeriet erstattet med en repræsentant fra Erhvervs- og Vækstministeriet.