

Den stærke stats forvaltning

Staten er vendt tilbage med fornyet og hidtil uset styrke. Staten har overtaget opgaver som tidligere lå i kommunalt regi. Samtidig har Finansministeriet undergået et hamskifte fra at være et tværgående koordinationsministerium til både at være det sted, der samler trådene i hele den del af den offentlige politik, som har med styring og offentlige finanser at gøre, og til ministeriet for statens centralforvaltning. Men hvor effektiv er den stærke stat? Der er to problemer, som påkalder sig særlig forvaltningspolitisk opmærksomhed: styring og regulering af velfærdsservice og økonomisk effektivitet i opgaveløsningen.

**AF JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN,
PROFESSOR VED INSTITUT FOR STATSKUND-
SKAB, AARHUS UNIVERSITET**

Det er svært at forestille sig en fælles forvaltningspolitik, som i forpligtende og fælles form fastlægger rammerne for centraladministrationens organisation og virkemåde. Det er der tre grunde til.

Den ene er, at ministerierne hver for sig har ret forskellige opgaver. Det er derfor svært at sætte deres opgaveløsning på en fælles formel. Den anden er, at der er en stærk selvstændighedstrang i ministerierne, som indebærer, at hvert ministerium i kernen er bærer af en stærk organisatorisk tradition. Yderligere ledes ministerierne af folk, og det vil i denne sammenhæng sige departementscheferne, som lægger vægt på at spille på et instrument, som de selv har stemt. Den tredje grund er, at centraladministrationen i sin politiske struktur er ganske flydende. Det ser man ved regeringsskifter, hvor ressortfordelingen fra den ene dag til den anden bliver lagt ganske omfattende om, og man ser det også, når der midtvejs sker ændringer i den, som er bestemt af helt andre politiske forhold end hensynet til den forvaltningsmæssige driftssikkerhed.

Ganske vist har der været bestræbelser i retning af skabelsen af en fælles skabelon for den ministerielle organisation. Det var tilfældet i 1960'erne med A60-udvalgets departements-styrelses-model, og det var tilfældet i 1970'erne, da den blev udbygget med ganske konkrete forslag til inden for denne fælles ramme at styrke den ministerielle planlægning. Der har også, med mellemrum og helt uofficielt, været dem, der fra centralt hold koketterede med tanken om en centraladministration, der ligesom Regeringskanselliet i Sverige udgjorde én enhed, og som derfor havde en fælles administrativ ledelse, som man vel forestillede sig passende placeret i Finansministeriet.

Der kom aldrig noget ud af hverken det før-

ste eller det andet. Ganske vist har departements-styrelses-modellen stort set sejret, for så vidt som de fleste ministerier i dag bruger den. Men der skal man passe på. For tager man ministerierne i nærmere øjesyn og sammenligner dem med hinanden, er de ganske forskellige i praksis. Dernæst skal man ikke drage forhastede slutninger med hensyn til departements-styrelses-modellens endelige hegemoni. Tag Skatteministeriet, som i 2009 forlod den til fordel for en enhedsorganisation med departementschefen som direktøren for det hele, men som i 2013 forlod den, fordi en betændt enkeltsag rettede søgelyset mod departementschefens rolle i forløbet og således fremprovokerede et politisk indgreb. Og tag parallelt de fortsat uafklarede forhold omkring Forsvarsministeriets og Forsvarets organisation: Skal man føje ministeren (og hans departementschef), som foretrækker en enhedsorganisation, hvor generalerne populært sagt bliver placeret inden for armsvidde? Eller skal man bevare den eksisterende model, hvor forsvarrets militære ledelse bevarer sin styrelsesmæssige status – og kan man føje til sin traditionelt store frihed til at lege politik på værnets vegne?

Der er altså ingen mening i, heller ikke nogen udsigt til succes i at forestille sig en statslig forvaltningspolitik, som bringer centraladministrationen og hele den statslige forvaltning over på samme organisatoriske og ledelsesmæssige platform. Det er ikke ensbetydende med, at der ikke er nogle fælles og temmelig grundlæggende forvaltningspolitiske problemer, som fortjener at blive taget op. Formålet med denne artikel er primært at pege dem ud og at begrunde, hvorfor man bør forholde sig til dem, somme tider i de enkelte ministerier, andre gange måske i fællesskab, hvor Finansministeriet passende/måske kunne tage teten.

Til hvis bedste?

Moderne politik foregår i mediernes konstante søgelys. Det indebærer, at ministrene konstant er på. Det sker, fordi de selv ønsker det; de har et budskab, de vil af med; de for-



Kontraktstyringen er blevet kritiseret for at være kritikløs New Public Management med alt for mange tal og alt for megen fokus på snæver økonomi. Den kritik rammer forbi. Men det gør ikke kontraktstyringen til et stærkt og derfor bevaringsværdigt instrument.

» (...) departementerne må bruge betydelige ressourcer og betydelig opmærksomhed på at rådgive og servicere deres ministre.

holder sig af egen drift til rigtigt mange sager, som de selv tager op, selv om de ofte ikke kan gøre alverdens meget ved dem. Og de bliver holdt til ilden på andre sager, som medierne og/eller partierne i oppositionen bringer op. Det være sig for at afæske ministrene en forklaring, måske i håbet om, at ministeren bringer sig selv i gyngen og siger noget, som viser sig at være mindre gennemtænkt, eller for at promovere sig selv.

Det gør, at meget store ressourcer i ministerens umiddelbare omgivelser hele tiden bliver brugt på at forklare og præsentere ministeren i så den ene og så den anden sammenhæng. Samtidig arbejder Folketinget i et hektisk tempo, hvor forberedelse og behandling og forhandling af lovforslag og besvarelse af spørgsmål af alle arter kræver en intens indsats fra embedsværkets side for at holde ministeren kørende. Det bliver ikke mindre krævende, når man betænker, at danske regeringer er mindretalsregeringer og koalitioner af flere partier. Så først gælder det om ved forslag af bare nogen rækkevidde at finde sine ben internt i regeringen, dernæst at finde et flertal for dem i Folketinget, ofte i forhandlinger mellem skiftede kredse af forligspartier.

En logisk konsekvens er, at departementerne må bruge betydelige ressourcer og betydelig opmærksomhed på at rådgive og servicere deres ministre. Ministeren bliver hovedpersonen, og det hele handler om politik med både stort P og lille p og ikke så forfærdelig meget andet. Det er utvivlsomt, som det må være. Men ministerierne udgør også den organisatoriske ramme for en omfattende forvaltnings- og driftsorganisation. Med den følger ansvaret for forvaltningen af kompliceret lovgivning og ordninger af alle arter, som har store konsekvenser for borgere og virksomheder såvel som de dele af den offentlige sektor, som er omfattet af kommuners og regioners mere eller mindre vidtrækkende selvstyre.

Det er to opgaver, som hver for sig er meget krævende. Men de trækker let i hver sin ret-

ning. Den første stiller krav om politisk fornemmelse og snarrådighed og følsom lydhørhed over for ethvert vink, der måtte komme fra oven, kombineret med en veludviklet fornemmelse for, hvad der kunne blive sager til politisk besvær. Den anden opgave stiller krav om organisering og personaleledelse, kvalitet og effektivitet i opgaveløsningen kombineret med en klar bevidsthed om, at man for alt i verden ikke må forårsage politisk ravage. Når man ser bort fra det sidste, er spørgsmålet, hvor stor en opmærksomhed disse krav får fra et departement, hvis opgave det er først og fremmest at holde ministeren flydende.

Da man for år tilbage søsatte det store projekt om offentlig topledelse og udarbejdede et særligt kodeks herfor, var en væsentlig del af motivationen hos i hvert fald en af initiativtagerne, at departementernes ledelse ikke bare var politiske stabe for ministrene, men også ansvarlige driftschefer for store forvaltningsorganisationer. Problemstillingen har i de seneste år fået en ekstra dimension. Nutidens store styrelser er nemlig i høj grad trukket ind i ministerbetjening og ministerrådgivning, og så opstår risikoen, at deres ledelse selv kommer til at skubbe driftshensynet til side. Så det første generelle forvaltningspolitiske spørgsmål er, om man i centraladministrationen vier forvaltning og drift tilstrækkelig opmærksomhed. Eller med andre ord: Arbejder man kun for at holde ministerens humør oppe? Eller har man også en opgave til sikring af, at forvaltning og drift løser sine opgaver, tager tilbørligt hensyn til brugere og klienter og holder måde med forbruget af penge og mandskab?

Det andet generelle forvaltningspolitiske spørgsmål er, om den stærke forvaltningsstat har været i stand til at indfri de økonomiske forventninger, der blev stillet i udsigt.

Koncernledelse og resultatstyring

Umiddelbart kunne svaret på disse spørgsmål se ud til at give sig selv. For man har siden 1970'erne i centraladministrationen arbejdet med en såkaldt koncernledelsesmodel,

» (...) som det er nu, er det ny regulering og styring, der er lagt oven i gamle og etablerede styrings- og reguleringsformer.

hvis sigte er at koordinere den samlede virksomhed inden for ministeriernes ressort. Man har yderligere siden 1990'erne udviklet et resultatstyringskoncept, som kombinerer resultatkontrakter for styrelser og institutioner med direktørkontrakter for deres topledere. Tilsammen kunne det tage sig ud, som om de to tiltag løste problemet med effektiv forvaltning og effektiv driftsledelse inden for en verden, hvor politikken og ministerens velbefindende har primatet.

Det er næppe tilfældet. For det første er det temmelig uklart, hvilken rolle koncernledelsesmodellen spiller i praksis. Fornemmelsen er, at den alt overvejende bliver brugt som et forum for udveksling af information mellem departementernes ledelse og ledelsen af de styrelser og institutioner, som indgår i den. Det er altså næppe hverken et aktivt ledelses- eller et aktivt koordinationsforum. Det er da heller ikke sikkert, at der er behov for det.

For det andet er der kontraktstyringen. Den er en succes, for så vidt som den er almengjort inden for den seneste snes år. Den er blevet kritiseret for at være kritikløs New Public Management med alt for mange tal og alt for megen fokus på snæver økonomi. Den kritiseres rammer forbi. Men det gør ikke kontraktstyringen til et stærkt og derfor bevaringsværdigt instrument. For sagen er, at der godt nok er mange tal, fordi der i kontrakterne er mange krav. Men det er på afgørende punkter uklart, hvad kontrakterne egentlig regulerer. Det bidrager i hvert fald ikke til at fremme produktivitet og økonomisk mådehold, for der er ingen krav herom i kontrakterne. De bidrager heller ikke til at sikre målopfyldelse og effekt på kerneydelserne, for der er ingen krav herom i kontrakterne. Når de er bedst, er der dog i dem krav, som går på de statslige styrelses service-ring af virksomheder og borgere (sagsbehandlingstider og brugertilfredshedstal), og som går på sider af personalepolitik og ledelsesklima (medarbejdertilfredshed og sygefravær).

Tilbage står dog alvorlige svagheder: Kontrakterne er formuleret af styrelserne selv,

intet tyder på, at de får ledelsesmæssig end-sige politisk opmærksomhed, og ingen aner om deres krav ansporer nogen til at stramme sig an. Dertil kommer, at direktørkontrakter reelt fungerer uden sammenhæng med resultatstyringsmodellen.

Det er ganske enkelt fakta. Man har altså her to systemer, som virkelig fortjener et kritisk eftersyn. Formålet hermed skulle være simpel rationalisering: Der er årsværk at hente. Eftersynet skulle dernæst være en anledning til en afbalanceret formulering af nogle tal-mæssige krav til produktivitet, sygefravær og servicemål, der gør det muligt at følge, hvordan den enkelte styrelse klarer sig på det mellemlange sigt.

Det er oplagt, at udspillet kommer fra Finansministeriet, som stod fadder til systemet i de tidlige 90'ere. Det er lige så oplagt, at det bliver en opgave for de enkelte ministerier at finde ud af, hvordan man så præcist vil gøre det i forhold til den ene og den anden af ministeriets styrelser. For formålet er her ikke et generelt styringstiltag rettet mod alt og alle, men derimod at sikre, at man i de enkelte styrelser konsistent bliver forpligtet på effektiviteten. Det er man ikke i dag.

Den stærke stat

Tænk et par årtier tilbage, og centraladministrationen udgjorde den falmede pynt på en kommunaliseret offentlig sektor. Det er ikke længere tilfældet. Staten er vendt tilbage med fornyet og, kunne man føje til, hidtil uset styrke. Det er fristende at se kommunalreformen som en del af forklaringen. Men den er snarere et symptom på det skifte, der siden 1990'erne er indtruffet i tænkningen om, hvordan man indretter den offentlige forvaltning. Det rejser det andet forvaltningspolitiske spørgsmål: Hvor effektiv er den stærke stat?

Der er først de store velfærdsområder. Det, der karakteriserer deres centraladministrative overbygning, er tilkomsten af en række nye enheder og reguleringsformer, som er placeret i kanten af den traditionelle ministe-

» (...) det er (red.) temmelig uklart, hvilken rolle koncernledelsesmodellen spiller i praksis.

rielle forvaltning. Det gælder på Sundhedsministeriets område for Institut for Kvalitet og Akkreditering i Sundhedsvæsenet, der er placeret midt i det netværk, hvorpå Den Danske Kvalitetsmodel hviler. Det gælder også på uddannelsesområdet, hvor Ministeriet for Børn og Undervisning sammen med Uddannelsesministeriet råder over en ressourcestærk organisation, hvis opgave det er at evaluere og akkreditere uddannelserne over en meget bred kam. Det er så meget så desto mere iøjnefaldende, som de to ministerier hver for sig råder over en betydelig kapacitet, når det gælder produktion af statistik og uddannelsesanalyse.

Tilsvarende er der som direkte konsekvens af kommunalreformen gjort en række bestræbelser på at styrke Social- og Integrationsministeriets muligheder for at støtte det specialiserede sociale arbejde i kommuner og regioner. På det punkt bygger man fortsat ud, men, som tilsynsreformen har vist det, i former, som virker rigtigt komplekse.

Der er dernæst de store administrative områder. Der er to udviklingstendenser her. Den ene er, at staten overtager opgaver, som indtil 1990'erne lå i kommunalt regi. Det gjaldt for det første fødevarerkontrollen, som staten overtog fra kommunerne. For det andet gjaldt det skatteforvaltningen, som traditionelt var delt mellem staten og kommunerne, men som nu er en rent statslig opgave. For det tredje er det statens overtagelse af objektiv sagsbehandling fra kommunerne og deres samling i Udbetaling Danmark.

Den anden og parallelle tendens er Finansministeriets hamskifte fra tværgående koordinationsministerium til både at være det sted, der samler trådene i hele den del af den offentlige politik, som har med styring og offentlige finanser at gøre, og til ministeriet for statens centralforvaltning. I det sidste ligger, at ministeriet nu har ansvaret for store styrelser som Statens Administration, Moderniseringsstyrelsen, Statens IT og Digitaliseringsstyrelsen, som tilsammen udgør en fælles infrastruktur for i hvert fald den statslige del af den offentlige sektor.

Den udvikling i centraladministrationen, der er beskrevet ovenfor, kan sagtens være fornuftig på en række standarder. Det gælder, hvad enten den har været politisk drevet eller drevet af embedsmænd med mere eller mindre klare forestillinger om en offentlig sektor, der var mere strømlinet. Der er imidlertid to problemer, som påkalder sig forvaltningspolitisk opmærksomhed. Det første drejer sig om styring og regulering af velfærdsservice. Det andet om simpel økonomisk effektivitet i opgaveløsningen.

Det er en kendsgerning, at alle de forskellige former for velfærdsservice i dag er underkastet en mere omfattende og tættere styring og regulering end tidligere. De ordninger, der er beskrevet ovenfor, er blot toppen på et meget stort isbjerg. Det kan sagtens forholde sig sådan, at disse ordninger hviler på en form for ræson. Men de rejser to kritiske spørgsmål: Det ene er, om nogle af disse nye regulerings- og styringsformer ikke kunne erstatte nogle af de gængse former? For som det er nu, er det ny regulering og styring, der er lagt oven i gamle og etablerede styrings- og reguleringsformer.

Det andet er, om ordningerne ikke fortjener en kritisk gennemgang. En sådan kritisk gennemgang skulle have to formål. Det ene er at kaste lys over om de omfattende akkrediterings- og evalueringssystemer bidrager til at højne kvaliteten i de dele af velfærdsservicen, som de dækker. Det andet er at gennemgå dem med det sigte at forenkle dem. Som det er nu, virker de tunge, også omkostningstunge. Det gælder i direkte omkostninger og i de afledte omkostninger, der rammer de berørte institutioner. Det er utvivlsomt svært. Det viser den igangværende omlægning af akkrediteringssystemet for de videregående uddannelser. Noget tyder ganske enkelt på, at danske ministre langt fra alle steder får den blanding af stærk faglig og kreativ rådgivning, som de fortjener.

I en periode hvor decentraliseringstanken er trængt i defensiven og afløst af stærk central styring, er det endelig værd at minde om, at alt hvad vi ved, peger i retning af, at decentralisering er en god ting, og at den bliver

» Noget tyder ganske enkelt på, at danske ministre langt fra alle steder får den blanding af stærk faglig og kreativ rådgivning, som de fortjener.

endnu bedre (målt på effektivitet i betydningen af både målopfyldelse og produktivitet), hvis driften sker inden for en stabil og troværdig ramme. Den store risiko er jo, at politisk (og ledelsesmæssig) opportuniste fører til pludselige brud på den erklærede linje.

Mange af de administrative omlægninger, som har overført opgaver til staten, og som yderligere inden for staten har centraliseret opgaverne, hvilede på et rent effektivitetsrationale. Ved at samle og centralisere opgaverne kunne man på en og samme tid udnytte stordriftsfordele, samtidig med at man holdt eller forbedrede kvaliteten. Det er måske rigtigt, at det forholder sig sådan. Det forbliver nemlig en kendsgerning, at de skøn, som lå til grund for beslutningerne, i alle tilfælde var baseret på antagelser, som hverken var helt præcise eller særlig velunderbyggede. Det forekommer derfor nærliggende at sætte ind med en kortlægning af, hvad man indtil nu har vundet effektivitetsmæssigt, med det entydige sigte at realisere nogle af de besparelser, der blev stillet i udsigt.

Den store stat?

Danmark har – trods kommunalreformen og de parallelle centraliseringer – fortsat en meget decentraliseret offentlig sektor. Det kommer frem, når man sammenligner med andre vestlige lande uden for Norden. Det er i den sammenhæng ganske interessant, at man gang på gang har rettet det kritiske søgelys mod forbruget af administrativt personale i kommunerne. Det samme er hverken sket i forhold til ministerierne og mere generelt staten eller i forhold til regionerne. Det betyder dels, at vi ikke ved, hvordan det har udviklet sig, dels at vi ikke ved, om der er et fornuftigt forhold mellem administrativ bemanning og bemanningen af driften. Det er i sig selv et problem.

Der er imidlertid en grund mere til at tage fat i det som et væsentligt forvaltningspolitisk tema. Det hænger sammen med den væsentlige omlægning, der er sket i den offentlige sektor siden 1990'erne. En del af denne udvikling er beskrevet ovenfor.

Parallelt hermed er der gennemført en række omlægninger, som omfatter overgang til institutionelt selveje, udvidet delegation inden for styringshierarkierne og udtrykkelige bestræbelser på at styrke og professionalisere ledelsen på alle niveauer. Det forholder sig med disse som med nogle af de andre ændringer, der allerede er beskrevet, at det kan være gode og fornuftige tiltag. Man kan i hvert fald ikke udelukke, at det er det. Men det ville være uendeligt nyttigt at vide, hvad det har kostet, herunder om administrativ og ledelsesmæssig kapacitetsudvidelse på de udførende niveauer har lettet de centrale niveauer så meget, at der er besparelse her. Vi ved det ikke, og ligesom det ikke er til at udelukke, at der er fornuft i nogle af tiltagene, ville det være naivt at udelukke, at de har været dyre. ■