



Den nu skrinlagte reform af de kommunale styreformer ville både have været en gevinst i forhold til demokratisk kontrol og have givet mulighed for betydelige administrative besparelser

Demokratisk kontrol – et administrationspolitisk felt

Borgernes mulighed for at udøve demokratisk kontrol med de folkevalgte organer, offentlige myndigheder og institutioner bør være et centralt område for administrationspolitikken. Demokratisk kontrol kunne passende være en del af arbejdsprogrammet for den genoplivning af administrationspolitikken, som Finansministeriet har indledt med oprettelse af et administrationspolitisk kontor, men de øvrige tværgående ministerier og de centrale interesseorganisationer som KL og Danske Regioner har også et medansvar for at fremme borgernes demokratiske kontrol.

**AF KONTORCHEF KRISTIAN LYK-JENSEN,
MEDLEM AF REDAKTIONEN AF
ADMINISTRATIV DEBAT**

Det er for meget sagt, at administrationspolitikken har glemt demokratiet, men demokrati er gledet noget i baggrunden i forhold til især effektiviseringsdagsordenen. En dagsorden, der naturligt fylder meget i en krisetid, hvor behovet for gennemgribende reformer af den offentlige sektor er i fokus. De centrale ministerier har ikke fokus på demokratiske problemstillinger i en tid, hvor der er travlt med at forbedre økonomistyringen og gennemføre reformer af velfærdssystemerne.

Formentlig er den væsentligste forklaring på demokratidiskussionens stille liv dog, at der ikke er noget åbenlyst problem. Der er bred konsensus om, at vi i Danmark har et velfungerende demokrati. Demokratiproblemer er noget, de har i Kina, Italien og nede i EU.

Borgerne stemmer til valgene, og ud over medievidemaskinens lejlighedsvis behandling af spindoktorerne som mørkets fyrster er der langt mellem offentlige debatter om vilkårene for demokratisk kontrol i den offentlige sektor. Den manglende debat hænger nok også sammen med kompleksiteten og de utallige dilemmaer, som demokratispørgsmål indeholder, og som ikke passer i en medieverden, hvor 20 sekunder er lang tid, og nuancerede debatter uden på forhånd definerede helte og skurke har trange vilkår. Her har budgetpolitikens målbare og kvantificerbare besparelser og effektiviseringsgevinster det lettere.

Den aktuelle debat om offentlighedsloven er dog en markant undtagelse, måske fordi medierne har en åbenbar naturlig egeninteresse i adgangen til centraladministrationens papirer. Debatten om ændringerne herom er fortjent, men også uventet, ganske omfattende.

de. Justitsminister Morten Bødskov (S) synes i hvert fald ikke synderligt godt klædt på til at argumentere for behovet for lovændringerne, hvilket nok havde en vis underholdningsværdi, da DR2's vært på Deadline, Martin Krasnik, havde ministeren i studiet. Men også en anelse tankevækkende i lyset af, at andre væsentlige spørgsmål om demokratisk kontrol i den offentlige sektor primært får akademisk interesse. Eksempelvis er den offentlige debat om de demokratiske konsekvenser af udbredelsen af frit valg til at overskue, selvom frit valg, som jeg komme tilbage til, faktisk påvirker den måde borgerne udøver demokratisk kontrol på.

Det ligger uden for denne artikels rammer at redegøre for alle de administrationspolitiske områder, hvor hensynet til demokratisk kontrol er relevant at diskutere. I stedet vil to temaer blive taget op som forhåbentlig illustrative eksempler på problemstillingerne. Dels borgernes muligheder for at holde politikerne ansvarlige. Dels markedsgørelsen af de offentlige velfærdsområder.

Hvem er politisk ansvarlig?

Det er en grundlæggende demokratisk forudsætning, at borgerne skal kunne holde beslutningstagerne i den offentlige sektor ansvarlige for deres handlinger. Det, som i litteraturen går under begrebet accountability – for hvilket der desværre mangler et dækkende dansk ord.

Accountability indebærer som minimum, at borgerne med en rimelig indsats kan gennemskue, hvem der har ansvaret, og at et flertal af borgerne har mulighed for at udskifte politikerne ved demokratiske valg. Det kan med rimelighed diskuteres, om hensynet til gennemsigtighed i ansvarsfordelingen i tilstrækkelig grad varetages i alle dele af den offentlige sektor.

I den mere uproblematiske ende, gik SF til valg på at nedsætte taksterne i den offentlige transport, men hvem der egentlig bestemmer, hvad det skal koste at køre med bus og tog i de forskellige landsdele fortoner sig nok for de fleste borgere.

Som mere problematiske eksempler kan peges på regionernes rolle og de kommunale styreformer – især i de store byer.

Kommunalreformen i 2007 førte til oprettelse af regioner, der er en slanket udgave af amterne, hvor stort set alle andre opgaver end sundhedsområdet blev fordelt mellem kommunerne og staten. Samtidig blev amternes skatteudskrivningsret ikke videreført, således at regionerne er helt afhængige af statslige tilskud og en kommunal medfinansiering.

Som det fremhæves i den nylige evaluering af kommunalreformen, skabte reformens samling af opgaver i kommunerne større sammenhæng på nogle opgaveområder. Men regionerne står tilbage som en hybrid mellem en statslig dekoncentreret forvaltning og et selvstændigt demokratisk valgt decentralt organ. Regionernes reelle mandat og beslutningsrum er uklart, da flere væsentlige beslutninger på sundhedsområdet varetages af Folketinget og sundhedsministeren, samt ikke mindst dennes embedsmænd. Det gælder fx statens placering af de nye sygehuse og den detaljerede specialeplanlægning, der i vidt omfang fastlægges i staten.

Blandt andre professor Poul Erik Mouritzen fra Syddansk Universitet har kritiseret de kommunale styreformer for uklar ansvarsfordeling. Entydig og gennemskuelig ansvarsfordeling med gode vilkår for demokratisk kontrol kan næppe siges at være bærende elementer i konstruktioner, der vel er at sammenligne med permanente samlingsregeringer. Problemstillingen er størst i de store byers styreformer, især i Københavns Kommune, hvilket enhver, der forsøger at gennemskue den politiske ansvarsfordeling her, kan forvisse sig om, med deraf følgende politisk og administrativ forvirring.

Ritt Bjerregaard forsøgte som daværende overborgmester, herunder i Administrativ Debat nr. 4 2006 at gøre opmærksom på problemerne, og der blev da også taget de indledende skridt til at ændre styreformen i de store byer. Men på grund af manglende opbakning i Folketinget har regeringen imidlertid besluttet at skrinlægge den i regerings-

grundlaget varslede reform af de kommunale styreformer, som både ville have været en gevinst i forhold til demokratisk kontrol og have givet mulighed for betydelige administrative besparelser. Så selv når gevinsterne for borgernes demokratiske kontrol synes åbenbare, er modstanden mod forandringer til at tage og føle på.

Problemet er selvfølgelig, at der ud over historisk inerti også er andre beskyttelsesværdige hensyn, som spiller ind i organiseringen af den offentlige sektor.

De færreste kan nok forestille sig, at de enkelte regionsråd fik frie hænder til at indrette sundhedssystemet efter eget forogdtbefindende. Skandalen om de elektroniske patientjournaler, der har kostet skatteyderne milliarder, ikke mindst fordi de tidligere amter valgte at udvikle mindst et system pr. amt, er et glimrende eksempel på, at accountability-hensyn ikke kan stå alene.

Og uanset de åbenbare problemer, som de kommunale styreformer indebærer, er der også væsentlige fordele. Herunder at politikerne gennem udvalgsstyret har mulighed for at komme tæt på de konkrete sager, og at styreformerne fremmer konsensus og stabilitet i kommunestyret. Hvorvidt en reform af styreformerne ikke kunne tilgodese disse hensyn, og den reelle årsag til at regeringen droppede reformen, snarere var taburetkløve hos de partier, der stod til at miste poster, kan så diskuteres.

Trist er det i hvert fald, at den politiske vilje til igen at se på styreformerne formentlig er til at overskue i en årrække. Det kunne ellers have været interessant at få afprøvet alternativer og vurderet deres effekt på valgdeltagelse, gennemsigtighed og effektivitet. Mulige alternativer kunne fx være direkte borgmestervalg og med inspiration fra regionernes styreform oprettelse af et forretningsudvalg som erstatning for kommunernes stående udvalg. En anden problematik, som der med fordel kunne tages hånd om, er kommunalbestyrelsesmedlemmernes arbejds- og aflønningvilkår, der er vanskeligt forenelige med de flestes familie- og arbejdsliv.

Regionsrådenes uklare og begrænsede beslutningsrum og det forhold, at rådene har et folkeligt mandat, som vel ligger et sted mellem menighedsrådene og kommunalbestyrelserne (der er næppe tvivl om, at valgdeltagelsen ville være markant lavere, hvis regionsrådsvalget lå på et andet tidspunkt

» Det kan med rimelighed diskuteres, om hensynet til gennemsigtighed i ansvarsfordelingen i tilstrækkelig grad varetages i alle dele af den offentlige sektor.

» (...) der er (red.) langt mellem offentlige debatter om vilkårene for demokratisk kontrol i den offentlige sektor.

»» **Hvorvidt markedsgørelsen har utilsigtede langsigtede konsekvenser for den politiske deltagelse, er et oplagt admini- strationspolitisk spørgsmål (...)**

end kommunalvalget), kunne tale for, at regionerne blev nedlagt og opgaverne blev overført til staten. Det er da også et synspunkt, som flere partier har fremført, og som den tidligere regering gik til valg på i 2011. Det kan da også synes som en god idé ud fra en betragtning om klar ansvarsfordeling.

Når hovedparten af sundhedspolitikken alligevel fastlægges i Folketinget og Sundhedsministeriet, hvorfor så ikke også placere ansvaret for sygehusene entydigt i staten – det er jo også sundhedsministeren, der skal i TV-studiet, når ansvaret for fejlbehandlinger og deslige skal placeres. Problemet er imidlertid, at alternativet meget vel kan være meget værre, både effektivitetsmæssigt og i forhold til reel demokratisk kontrol.

Historisk set har statens evner som driftsherre af serviceopgaver med stor offentlig bevidsthed ikke været ubetinget gode målt på effektivitet. Fx var Rigshospitalet i sin tid som statsligt ejet sygehus genstand for gentagen Rigsrevisionskritik, og DSB har historisk ikke været kendt for en høj effektivitet. Faktisk er den produktivitetsudvikling, som sygehusene har udvist under regionernes (og amternes) ledelse, formentlig uden nyere sidste stykke i den offentlige sektor.

Det er samtidig vanskeligt at se et statsligt sygehusvæsen organiseret inden for et klassisk ministerstyre – alene mængden af enkelt-sager ville umuliggøre dette.

Sygehusene ville derfor skulle organiseres i en form for selveje eller selskabslignende konstruktioner, som det kendes fra universiteterne, DSB og det hedengangne Hovedstadens Sygehusfællesskab (HS). Det umiddelbare ansvar for sygehusene ville så være i hænderne på politisk udpegede bestyrelser af mere eller mindre professionelle bestyrelsesmedlemmer. Om det vil være en demokratisk gevinst i forhold til de nuværende regionsråd, kan nok diskuteres.

Også en kommunal model, som nogle (især fra kommunal side) har peget på, hvor regionsrådene sammensættes af indirekte valgte repræsentanter fra kommunalbestyrelserne i regionen, må betegnes som problematisk ud fra hensyn til demokratisk kontrol. Der er immervæk forskel på et fælleskommunalt forbrændingsanlæg og et centralt velfærdsområde som sygehusene.

De kommunale styreformer og regionskonstruktionen illustrerer, at hensynet til ac-

countability bør have endog meget stor vægt i indretningen af den offentlige sektor. Men der er i praksis mange andre hensyn, der skal varetages, og der er ikke nogen perfekte løsninger. Det bør dog ikke afholde administrationspolitikken fra at tage problemstillingerne op og overveje alternativer til det bestående.

Eksempelvis kunne anvendelse af folkeafstemninger om kommuneskattens størrelse være værd at overveje. Det kunne ligeledes være en overvejelse værd, om de allestedsnærværende budgetanalyser skulle suppleres af accountability-analyser af offentlige udgiftsområder.

Velfærdsområdernes markedsgørelse

Over en årrække har dele af de centrale velfærdsområder undergået en udvikling mod at fungere på markedslignende vilkår. På flere områder er der sket en glidning fra en traditionel hierarkisk organisering inden for den formelle parlamentariske styringskæde til mere uafhængige institutioner, der i mindre grad er underlagt direkte politisk styring og som finansieres via forskellige afarter af taxametersystemer. Især på undervisningsområdet er der sket en udbredelse af selveje som organisationsform og antallet af privatskoler er steget. På socialområdet er der kommet flere private leverandører til og som direkte konsekvens af kommunernes overtagelse af de specialiserede sociale tilbud fra amterne, er der sket en markedsgørelse, hvor kommunerne køber sociale tilbud hos eksterne offentlige og private leverandører.

Samtidig er brugernes frie valg på centrale velfærdsområder blevet udvidet kraftigt. Hvor brugere tidligere blev henvist til en stedlig bestemt offentlig leverandør, kan brugerne nu i vidt omfang vælge andre leverandører, hvad enten det er handicaphjælp, sygehusbehandling, folkeskoleundervisning eller hjemmehjælp.

Der er dermed sket en markedsgørelse på både udbuds- og efterspørgselssiden, som har været stærkt medvirkende til væsentlige ændringer af borgernes relation til velfærdsinstitutionerne og de politiske ledelsers rolle.

For borgerne er deres magt som brugere af velfærdsydelser utvivlsomt forøget ved denne glidning fra "klient" til "kunde". Som "kunder", der kan vælge et andet tilbud, er brugerne i mindre grad end tidligere underlagt institutionernes og de fagprofessionelles forgodtbefindende. Det har formentlig øget

institutionernes lydhørhed overfor brugernes ønsker og behov, i hvert fald i forhold til de mest ressourcestærke brugere, som kan og vil bruge mulighederne for frit valg.

Man kan til gengæld diskutere, om udviklingen reducerer de stedlige fællesskaber og borgernes incitament for at engagere sig i et levende lokaldemokrati. Hvis borgerne er kunder på et offentligt finansieret velfærdsmarked med mulighed for at få tilbud, der er tilpasset ens egne behov, hvorfor så søge indflydelse via stemmeafgivelse til kommunalbestyrelser, regionsråd og lokale brugerbestyrelser og råd – og hvorfor engagere sig i politisk arbejde?

Hvorvidt markedsgørelsen har utilsigtede langsigtede konsekvenser for den politiske deltagelse, er et oplagt administrationspolitisk spørgsmål – og ikke mindst, hvad der i givet fald kan gøres for at modvirke dette, uden at de positive effekter af markedsgørelsen forspildes.

For de politiske ledelser har markedsgørelsen bidraget til en rolleændring fra enkelt-sagsbehandling og ombudsmand for utilfredse borgere til en politikerrolle, der fordrer styring gennem klare mål og visioner, fastlæggelse af overordnede rammer og sikring af tværgående prioritering.

Rolleskiftet kan næppe siges at indebære mindre mulighed for politisk kontrol, men som Rikke Berg fra Syddansk Universitet har påvist, er det er givet en rolleændring, som mange politikere har svært ved at finde sig tilpas i.

Det er imidlertid en afgørende forudsætning for at sikre den fremtidige politiske styring, at administrationspolitikken formår at understøtte dette rolleskift. I modsat fald vil konsekvensen være, at embedsværket får en større rolle i den politiske styring.

Der kan samtidig argumenteres for, at markedsgørelsen har vanskeliggjort de lokalpolitiske muligheder for tværgående prioritering og rammestyling. Udbudsstyring via fx ventelister og institutionslukninger er blevet mindre effektiv, når brugerne har frit valg: Borgerne kan fx reagere på folkeskolelukninger ved oprettelse af privatskoler, som det er set ved de senere års folkeskolelukninger. Denne udfordring bør være et væsentligt administrationspolitisk fokusområde.

Der er også en række væsentlige positive effekter ved markedsgørelse for de politiske ledelsers reelle styringsmuligheder, som man ikke skal være blind for. Konkurrencen mellem privathospitalerne og de offentlige sygehuse, der var en direkte følge af den tidligere regerings frit valg ordninger, har forbedret indsigten i omkostninger og produktivitet på de offentlige sygehuse og kan dermed betragtes som en demokratisk gevinst. Det var en overvejelse værd at åbne for en lignende udfordring af folkeskolen, hvor private fik mulighed for at drive et mindre antal folkeskoler på lige vilkår med de offentlige skoler – en model, der kendes fra Sverige. Det kunne måske være en vej til nytænkning og reduktion af den informationsasymmetri, der er mellem lærerprofessionen og kommunalpolitikere?

Med de ovenstående eksempler er der forsøgt argumenteret for, at demokratisk kontrol er et centralt område for administrationspolitikken, og at der er behov for at flytte det højere op på dagsordenen. Ikke mindst de tværgående ministerier og de centrale interesseorganisationer som KL og Danske Regioner bør tage problemstillingerne op og aktivt søge identificere, hvor der er problemer og belyse mulige alternativer til det bestående. Det kunne være en del af arbejdsprogrammet for den genoplivning af administrationspolitikken, som Finansministeriet har indledt med oprettelse af et administrationspolitisk kontor. ■

» Der er (...) sket en markedsgørelse (...), som har været stærkt medvirkende til væsentlige ændringer af borgernes relation til velfærdsinstitutionerne og de politiske ledelsers rolle.