

Administrativ DEBAT

#2 / DECEMBER 2020

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



**Man kan spørge, om der virkelig skal
en ny Muhammedkrise til, før man
opdager, at Udenrigsministeriet er
kritisk for dansk udenrigspolitik?**

- interview med Ulrik Federspiel, tidligere ambassadør i Washington → SIDE 2

**CLAES NILAS OG KASPER
TOLLESTRUP**

Interview med
Ulrik Federspiel

→ SIDE 2

ULRIK KJÆR

Velkommen til
valgkampen – klar
til kommunalvalg
16. november 2021?

→ SIDE 6

**JENS BLOM-HANSEN
OG NIELS JØRGEN MAU
PEDERSEN**

2020-udligningsreform:
De traditionelle dilem-
maer eller brud med
traditionen?

→ SIDE 9

NIELS ÅGESEN

Vinduet for læring står
stadig pivåbent

→ SIDE 15

**HELENE HELBOE
PEDERSEN**

Stilhed før stormen.
Den danske håndtering
af covid-19 sammen-
lignet med andre
parlamentariske
systemer

→ SIDE 17

Det lugtede lidt af Kauffmann i Washington



Ulrik Federspiel blev ansat i Udenrigsministeriet i 1971 og har gennem en imponerende karriere været direktør i Udenrigsministeriet ad to omgange, departementschef i Statsministeriet og ambassadør i Washington, inden han i 2009 skiftede til en stilling som Vice President i Haldor Topsøe. I 2020 er Ulrik Federspiel bogaktuel med sine erindringer "Et diplomatisk Liv", og i dette interview fortæller han, hvordan Uffe Ellemann og Ritt Bjerregaard med to ord ændrede dansk udenrigspolitik og om arven fra Henrik Kauffmann, der gik sine egne diplomatiske veje som Danmarks ambassadør i Washington under 2. verdenskrig og blev sigtet for landsforræderi.

AF CLAES NILAS OG KASPER TOLLESTRUP, FOTOS JON NORDDAHL, ADMINISTRATIV DEBAT

» På skoleskibsmødet stod det klart, hvor alvorligt amerikanerne så på fodnotepolitikken. Nogle mente nok, at det var Eigil Jørgensen eller mig, der havde hidset amerikanerne op. Men det var det altså ikke, det var USA's egen holdning.

Har du oplevet noget, der kan sammenlignes med det, Henrik Kauffmann oplevede som ambassadør?

Jeg var ambassadør i Washington i de meget begivenhedsrige år under terrorangrebet i New York i 2001 og de efterfølgende krige i Afghanistan og Irak. Og selvom jeg nogle gange følte mig mere som general end ambassadør og førte hemmelige forhandlinger med USA, da de spurgte, om Danmark ville med ind i Irak, så kan det ikke sammenlignes med Kauffmann. Først og fremmest fordi det foregik med Anders Foghs og Per Stig Møllers fulde viden og instruks, men også fordi det var noget helt andet at være ambassadør i Kauffmanns tid, hvor kommunikationsmidlerne var nogle andre.

Det lugtede mere af Kauffmann i Washington under fodnotepolitikken i 80'erne, hvor jeg var souschef på ambassaden. I hvert fald sammenlignede daværende ambassadør, Eigil Jørgensen, selv situationen med Kauff-

mann, som han selv havde arbejdet under. Eigil Jørgensens holdning var, at fodnotepolitikken, hvor regeringen blev tvunget af et flertal i Folketinget til at tage forbehold for NATO-beslutninger, dels var imod Danmarks sikkerhedsinteresser, og dels at København ikke tog situationen alvorligt nok.

Det ændrede sig efter samtalen mellem den amerikanske udenrigsminister George Schultz og Uffe Ellemann i 1985 på Skoleskibet Danmark, der lå ud for Washington. På skoleskibsmødet stod det klart, hvor alvorligt amerikanerne så på fodnotepolitikken. Nogle mente nok, at det var Eigil Jørgensen eller mig, der havde hidset amerikanerne op. Men det var det altså ikke, det var USA's egen holdning.

Så når talen falder på Henrik Kauffmann – og uden sammenligning i øvrigt – har ambassaden i Washington jo nok altid været noget lidt særligt.

Da Ritt og Uffe med to ord ændrede dansk udenrigspolitik

I fodnoteperioden i 80'erne havde Danmark ikke indflydelse på noget som helst i sikkerhedspolitikken. Men omkring 1990 opstod der nogle gunstige samtaler mellem udenrigsminister Uffe Ellemann og Ritt Bjerregaard i forbindelse med Udenrigskommissionens arbejde. Landet lå sådan, at *enten* skulle Uffe fortsætte som udenrigsminister, *eller* også ville Ritt blive udenrigsminister, for det havde hun aftalt med Socialdemokratiets formand Svend Auken, hvis han blev statsminister. Ritt var derfor interesseret i et stærkt Udenrigsministerium og en stærk udenrigspolitik som en platform for hende som udenrigsminister.

De fik derfor idéen om at tilføje noget om "aktiv internationalisme" i kommissionens afrapportering, og med de to ord var vejen banet for en stærkere aktivisme. Det betød, at Uffe Ellemann kunne føre en nærmest aggressiv baltikumpolitik, som ikke var helt ufarlig, fordi vi gik direkte imod Sovjetunionen. Og det betød, at Poul Nyrups efterfølgende regering kunne føre en meget aktiv politik i ex Jugoslavien, hvor de første danske styrker blev dræbt siden 2. verdenskrig. Der har været meget fokus på Ander Foghs militære engagement i Afghanistan og Irak, men det begyndte altså allerede i 90'erne.

Udenrigskommissionen havde også stor betydning for mit eget vedkommende, idet Uffe Ellemann og den daværende direktør i Udenrigsministeriet syntes, at når jeg nu havde været med til at restrukturere ministeriet, ja så kunne jeg vel også styre det. Og derfor blev jeg lidt uventet direktør for første gang i 1991.

Hvad har været det mest afgørende at lykkes med i din karriere?

Redningen af EU-medlemskabet

Jeg vil bl.a. fremhæve, at det lykkedes at redde en af grundpillerne i dansk udenrigspolitik, nemlig EU-medlemskabet, efter det danske nej til Maastricht-traktaten i juni

1992. Efter det danske nej førte vi embedsmænd forhandlinger med Socialdemokratiet, hvilket nok var lidt specielt, men alle parter anså det for en fordel, at det var embedsmænd, der rådgav Socialdemokratiets ledelse. Forhandlingerne foregik hen over sommeren 1992 på Poul Nyrups kontor på Christiansborg, og i 1993 lykkedes det med et dansk ja til Edinburgh-aftalen og de fire danske forbehold.

Det foregik i øvrigt parallelt med Tamilsagen, og Poul Nyrup udtalte dagen efter Tamlirapporten i januar 1993, at hvis han blev statsminister, så kunne den daværende departementschef i Statsministeriet ikke fortsætte. Det gik som bekendt sådan, at Poul Nyrup blev statsminister, og det blev så mig, der fik mulighed for at blive departementschef i Statsministeriet.

Muhammedkrisen krævede mest diplomatisk håndværk

Jeg kom tilbage som direktør i Udenrigsministeriet for anden gang i 2005 efter fem år som ambassadør i Washington. Og jeg er dårligt trådt ind over dørtæskelen til Asiatisk Plads, før Jyllands-Postens muhammedtegninger rammer som en kæmpe krise, hvor Danmark i den grad risikerer at blive nedklassificeret i verdens øjne.

Muhammedkrisen er det forløb i min karriere, der har krævet mest diplomatisk håndværk. Jeg rejste rundt til alt og alle i Mellemøsten i et forsøg på at lande krisen, ligesom det krævede en stor indsats at sikre opbakning fra USA. Jeg husker, at jeg ringede til den sikkerhedspolitiske rådgiver i Det Hvide Hus, som jeg kendte fra tidligere, og at Per Stig Møller ringede til den amerikanske udenrigsminister, og at det på den måde lykkedes at få George Bush til at ringe til Anders Fogh med sin fulde opbakning. Det havde helt afgørende betydning i verden at kunne sige offentligt, at vi havde verdens på det tidspunkt eneste supermagt i ryggen. Og det havde vel også stor indenrigspolitisk betydning for Anders Fogh.

»» Jeg husker, at jeg ringede til den sikkerhedspolitiske rådgiver i Det Hvide Hus, som jeg kendte fra tidligere, og at Per Stig Møller ringede til den amerikanske udenrigsminister, og at det på den måde lykkedes at få George Bush til at ringe til Anders Fogh

»» Ritt og Uffe fik derfor idéen om at tilføje noget om "aktiv internationalisme" i kommissionens afrapportering, og med de to ord var vejen banet for en stærkere aktivisme.

» I nogle kredse diskuteres det ikke, om det er en usikker verden, for det er hævet over enhver tvivl, men om det ligner forløbet op til 1. eller 2. verdenskrig og det er jo ubehagelige alternativer.

Muhammedkrisen handlede både om værdier, om Danmarks internationale anseelse og om at undgå store tab for erhvervslivet. Krisens dilemma mellem hensyn til ytringsfrihed og sikkerhed havde i øvrigt paralleller til Rushdie-sagen næsten ti år tidligere, hvor forfatteren Salman Rushdies planlagte besøg i Danmark blev aflyst, og som jeg havde ganske tæt inde på livet som Poul Nyrups departementschef i Statsministeriet.

Hvor står verden i dag?

Vi står i en usikker verden, hvor de internationale organisationer er ved at blive udhulet, og de internationale spilleregler er under stærkt pres. Vi ser et farligt forhold mellem USA og Kina med fx amerikanske hangarskibe i det sydkinesiske hav, som Kina gør krav på, kineserne træder en aftale om Hong Kong under fode, og hvad kommer der til at ske med Taiwan? Det er også farligt, at våbenkontrolaftalerne er under afvikling.

Imens sidder verden og ser på fra sidelinjen uden at bruge fx FN eller WTO. I nogle kredse diskuteres det ikke, om det er en usikker verden, for det er hævet over enhver tvivl, men om det ligner forløbet op til 1. eller 2. verdenskrig, og det er jo ubehagelige alternativer.

Hvordan skal Danmark agere i en usikker verden?

Den nuværende usikre situation betyder, at råderummet for Danmarks udenrigspolitik er meget begrænset, og det er også sværere at være et lille land som Danmark i dag, end da USA var den eneste supermagt. Derfor skal vi først og fremmest ikke røkke ved grundpillerne i Danmarks udenrigspolitik som fx EU- eller NATO-medlemskabet. Det pudsige er, at der ikke har været diskussion om NATO siden 80'erne, hvorimod flere partier til gengæld er stærkt skeptiske over for EU. Man kan også håbe, at EU mander sig op til at spille en større udenrigspolitisk rolle, men det har vi til gode at se.

Har Udenrigsministeriet tilstrækkelige ressourcer i dag?

Den grundlæggende præmis er, at hvis vi ønsker en udenrigstjeneste på det meget høje niveau, som Danmark er kendt for, så kræver det en kritisk masse. Hvis en ambassade kun består af en ambassadør og en chauffør, som det gør i nogle lande, så ser det måske pænt ud, men det fungerer ikke ordentligt. Efter Muhammedkrisen blev der oprustet med 8 nye ambassader, og det samme skete, da vi kom ind i EF. Man kan spørge, om der virke-

lig skal en ny Muhammedkrise til, før man opdager, at Udenrigsministeriet er kritisk for dansk udenrigspolitik?

Hvad betyder det, om den amerikanske præsident hedder Trump eller Biden?

(red. interviewet er gennemført før præsidentvalget i november 2020)

Vi ved ikke, hvad Trump vil. Trumps tidligere sikkerhedsrådgiver John Bolton, som jeg kender fra min tid i USA i 80'erne, giver fx i sin bog udtryk for, at Trump fører en ekstremt opportunistisk politik, hvilket gør det meget uforudsigeligt.

Vi ser jo også, at den ene dag taler Trump med Nordkoreas leder, men det kommer der ikke noget ud af, og Nordkorea fyrer bare nogle raketter af igen. Den næste dag taler han med Kinas leder som sin bedste ven, og så kommer der pludselig handelssanktioner mod Kina. Han har kun haft én samtale med Putin, og det kom der heller ikke noget ud af. Diplomati prøver at rydde op efter ham, men det er svært, når der fx er besluttet ét i det nationale sikkerhedsråd, og fem minutter efter så tweeter han det modsatte. Jeg oplever også, når jeg fx rejser i Afrika, at de spørger, hvorfor de skal rette sig efter fx antikorrupsionsregler eller andre regler, når den amerikanske præsident er ligeglad.

Derimod ved vi, at Biden vil samle de demokratiske lande i verden til en stor konference og dermed forsøge at lappe på relationen til bl.a. Europa. Jeg læser også ind i Bidens taler, at det er vigtigt at genoptage den politiske dialog med Kina og Rusland. I dag eksisterer der ikke nogen dialog, og jeg talte med Henry Kissinger for et års tid siden, som gav udtryk for, at det var mærkeligt, for da han var udenrigsminister, var der dialog med Sovjetunionen hver dag, selvom de var USA's værste fjende.

Hvordan har du oplevet de stats- og udenrigsministre, du har arbejdet for?

Schlüter, Nyrup og Fogh var meget forskellige statsministre. Schlüter var de store linjers mand. Han kunne aldrig drømme om at gå ned i ressortministrenes sager, hvilket måske også var det, der endte med at fælde ham i forbindelse med Tamilsagen. Han blandede sig heller ikke i udenrigspolitikken, før Radikale Venstre kom med i regeringen, og man havde et flertal. Nogle opfattede Schlüter som lidt svævende, og derfor kan det måske komme som en overraskelse, hvor strategisk han egentlig var. Han sagde fx allerede i 1985, at hvis oppositionen satte NA-



TO-medlemsskabet på spil, så ville det få konsekvenser, hvilket det fik med valget i 1988. Det var langt fra impulsivt, han havde nogle pejlemærker.

Poul Nyrup var helt anderledes. Han var opdraget som embedsmand i LO, var vant til sagsbehandling og ville helt ned i sagerne. Han kunne som en terrier forfølge en sag og interessere sig for detaljer om fx linjeføringen af Øresundsbroen. Anders Fogh var et sted derimellem. Fogh gad jo på den ene side ikke sidde og tegne kommunegrænser i forbindelse med kommunalreformen, som Lars Løkke har udtrykt det, men på den anden side kom han jo altid hjem fra sommerferie og fremlagde i detaljer, hvad der skulle ske det kommende år.

Tilsvarende med udenrigsministrene, hvor Per Stig var akademikeren, der tænkte de store tanker, mens Uffe Ellemann var mere drevet af opportunisme, forstået på den gode måde vel at mærke. Hvis Uffe så en mulighed, slog han til, og det var han enormt god til. Og hvad virker bedst i omverdenen? Det gør begge dele, bare man gør det med energi og konsekvens.

Hvordan har du oplevet skiftet til den private sektor?

Jeg skiftede til Haldor Topsøe i 2009 efter 37 år på Slotsholmen. I dansk sammenhæng er Haldor Topsøe en stor virksomhed, og bureaukratier er bureaukratier, uanset om de er offentlige eller private. Det meste var derfor genkendeligt med relativt velkendte arbejds-gange, en velkendt organisering og en bundlinje, som sådan set bare var et spørgsmål om sorte eller røde tal i stedet for 90 mandater.

I et familiefirma med en ejer, som selv kan bestemme, er arbejdsgangene selvfølgelig noget kortere, hvis de kommer op til ejeren. Jeg kan huske engang, jeg kom ind til Haldor Topsøe med en god idé, og som han var helt med på. Jeg syntes, det var relevant at nævne, at det altså kostede et betydeligt beløb, hvortil han svarede noget i retning af, ”hvad kommer det mig ved?”

Det mest forbavsende er, hvor lidt kommunikation der er mellem det offentlige og det private i Danmark, hvilket er meget anderledes i andre lande. En af grundene er, at der er så få, der skifter imellem sektorerne. Jeg var fx den første departementschef, som gik rent i det private. Der er behov for en kulturændring, og jeg forsøger at gøre mit ved at sige til de store firmaer, at de burde ansætte nogle flere fra Slotsholmen.

Hvilke kompetencer har du taget med fra Slotsholmen til den private sektor?

Mit internationale netværk og mine diplomatiske evner til at forhandle bliver bragt i spil, når vi skal ind på lystavlen hos de store internationale virksomheder og lande deres kontrakter. Mange af de internationale gas- og oliefirmaer er i stigende grad statsejede, hvilket betyder, at der ofte sidder regeringsudpegede personer i toppen, og dem har jeg nu engang gode forudsætninger for at tale med. Herhjemme bruger jeg mit netværk på og kendskab til Slotsholmen, hvor jeg har dialog med ministerier, men også ganske meget med folketingsmedlemmer.

» Man kan spørge, om der virkelig skal en ny Muhammedkrise til, før man opdager, at Udenrigsministeriet er kritisk for dansk udenrigspolitik?

Velkommen til valgkampen – klar til kommunalvalg 16. november 2021?

Valgkampen frem mod kommunalvalget den 16. november 2021 er nok egentlig allerede i gang. Men en tidlig (og tidligere) start på kampen om magten i de nye kommunalbestyrelser har både iboende fordele og ulemper. For kandidaterne og for vælgerne, men jo også for de ansatte i administrationen, hvis altså embedsmandsadfærd ikke er helt den samme i hverdag og valgkamp. Derfor bydes der op til en diskussion af, i hvor god tid inden valgdagen man bør gå i valgkampsmodus.

**AF ULRIK KJÆR, PROFESSOR, INSTITUT FOR
STATSKUNDSKAB, SYDDANSK UNIVERSITET**

Den 16. november var der præcis et år til det kommende kommunal- og regionsvalg i 2021, og det kunne være en lejlighed til at spekulere over, hvad vi kan vente os af netop denne valgkamp. Bliver det en mere virtuel valgkamp pga. Coronaen? Kommer nogle af de mange nye partier på stemmesedlen? Bliver det børnehaverne eller ældrecentre, der løber med opmærksomheden? Og bliver det i 2021, at klimaspørgsmålet for alvor rammer dagsordenen også i den lokalpolitiske valgkamp og farver valgkampen grøn? Men hov, vent. Er det egentlig nu, der skal ses fremad mod valgkampen – er den ikke allerede i gang? Der er jo fuld damp på udvælgelsen af spidskandidater ude i de lokale vælgerforeninger, og det har der faktisk været et stykke tid. Helt tilbage i 2019 – og altså før halvdelen af valgperioden var gået – begyndte udpegningen af spidskandidater rundt omkring, og så er valgkampen da om ikke i fulde omdrejninger, så i hvert fald skudt i gang.

Hvornår starter en kommunal valgkamp?

Men hvornår starter en kommunal valgkamp egentlig? Det er faktisk ikke helt så simpelt at svare på. Når vi skal til Folketingsvalg, starter valgkampen, når statsministeren en tre-fire uger inden udskriver valget. Så ved kandidaterne, at der skal føres valgkamp, vælgerne ved, at de skal beslutte sig for en kandidat/et parti, og embedsværket ved, at arbejdsdagen for de fleste bliver lidt anderledes i en periode (der kommer fokus på almindelig drift, og måske bliver der også tid til lidt oprydning og afspadsering). Dette er ikke det samme som, at der ikke foregår valg-

kampsaktiviteter, inden statsministeren ”trykker på valgkampen”, eller at der ikke er folketingsmedlemmer, som i god tid opfører sig, som om valget allerede var udskrevet. Og da valget jo skal komme på et tidspunkt, er det måske ikke helt misforstået at begynde planlægningen tidligt. Ikke mindst ændrede medie billeder har måske betydet, at valgkampe starter tidligere og tidligere og nærmest afløser hinanden, så der hele tiden er valgkamp – det fænomen, som Sidney Blumenthal for fire årtier siden døbte ”permanent campaign”.¹

I kommunerne er der en fast valgperiode, så her kan valgets udskrivelse ikke bruges som startdato. Men man kunne jo sige, at valgkampen starter syv uger inden valgdagen, når kandidatlisterne indleveres. Eller at valgkampen først starter, når valgplakaterne fire lørdage inden valget må hænges op i lygtepælene? Nogle vil nok også hævde, at den starter tidligere, nemlig når folk vender tilbage fra sommerferie, og der er godt tre måneder til kommunalvalget. Eller måske allerede ved nytår, når man går ind i valgåret. Eller – som beskrevet ovenfor – når spidskandidaterne og dermed borgmesterkandidaterne udpeges i de lokale vælgerforeninger. Alle valgkampsaktiviteter starter naturligvis ikke samtidig, og forsøget på at finde ud af, hvornår den kommunale valgkamp starter, kan måske derfor synes lidt akademisk. Men nogle gange kan man faktisk have brug for at vide, om valgkampen er startet – lad os se på et eksempel.

De har svaret i Faaborg-Midtfyn Kommune

I mange kommuner er man rigtigt glade for at få besøg af politikere i de kommunale institutioner såsom daginstitutioner, skoler og



» Helt tilbage i 2019 – og altså før halvdelen af valgperioden var gået – begyndte udpegningen af spidskandidater rundt omkring, og så er valgkampen da om ikke i fulde omdrejninger, så i hvert fald skudt i gang.

¹ Sidney Blumenthal (1980). *The permanent campaign*. Beacon Press.

» Derfor har man i nogle kommuner indført en ”politisk spærretid” for disse besøg – de må ikke foregå i valgkampen.

plejehjem. Men der er også en række kommuner, hvor man synes, det er problematisk, hvis besøgene ligger for tæt på valgene, og hvor man derfor kan have den mistanke, at de politiske kandidater ikke kun er ude efter at få yderligere indsigt i kommunens levering af serviceydelser men også at lade besøget indgå aktivt i deres valgkamp. Det kan være tidskrævende for personalet på den enkelte institution, hvis alle besøgene klumper sig i valgkampen, og noget delikat, hvis der skal siges ja til nogle og ikke andre.

Derfor har man i nogle kommuner indført en ”politisk spærretid” for disse besøg – de må ikke foregå i valgkampen. Men hvis man beder politikere og kandidater om at blive væk i valgkampen, må man jo netop også specificere, hvornår der er valgkamp. I Faaborg-Midtfyn Kommunes retningslinjer af 21. marts 2017² fremgår det, at besøg ikke kan finde sted for folketingspolitikere, når der er udskrevet valg, og for kommunalpolitikere og kandidater i de seks sidste måneder før kommunalvalget, dvs. op til valget i 2017 fra den 21. maj 2017. I andre kommuner opererede man med andre spærretider, således var den f.eks. fem måneder i Kalundborg Kommune. Og netop i Kalundborg blev spærretiden indbragt for Ankestyrelsen, som i 2018 erklærede, at ”der [kan] imidlertid ikke fastsættes regler, der afskærer kommunalbestyrelsesmedlemmer fra at besøge kommunens institutioner som led i deres hverv i en periode op et valg”.³ Derfor er der i Faaborg-Midtfyn ikke i forbindelse med 2021-valget nogen spærretid, og dermed er der denne gang ikke et officielt kommunalt udmeldt starttidspunkt for valgkampen.

Det interessante er i denne sammenhæng ikke, om der skal være en politisk spærretid (om end det også er et spændende spørgsmål), men 1) at man flere steder mener, valgkampen starter allerede i foråret, og 2), at man skelner mellem hverdag og valgkamp er forskellige. Men hvad er forskellen på hverdags- og valgkampsmodus?

Forskellen på hverdag og valgkamp

Man kan forestille sig, at i hvert fald tre relationer potentielt set kan påvirkes af, om man er i hverdags- eller valgkampsmodus, nemlig relationen mellem kommunalpolitikere og administrationen, relationen mellem kandidaterne og vælgerne samt relationen mellem kommunalpolitikere imellem.

Relationen mellem kommunalpolitikere og administrationen påvirkes formelt set ikke af, om man er i gang med en valgkamp, eller om man er i hverdagsgænge – administrationen tænkes i begge situationer at arbejde behårdt for at supportere kommunalbestyrelse og udvalg og få beslutninger truffet i disse fora ført ud i livet. Men i praksis vil der måske nok alligevel kunne observeres en vis ændring. Der er jo eksempelvis også en borgmester, og administrationen servicerer også i nogle situationer specifikt borgmesteren, ligesom de menige kommunalpolitikeres adgang til og træk på administrationen går igennem borgmesteren. I hverdagen er opfattelsen vel ofte, at borgmesteren i mange sammenhænge er kommunen, og derfor gælder det, at hjælper man borgmesteren, hjælper man kommunen. Men i en valgkamp kan man jo også ved at hjælpe borgmesteren netop hjælpe borgmesteren med at generobre posten. Så i en valgkamp kan der være en særlig opmærksomhed omkring, hvor de ansattes loyalitet ligger (fra den enkelte ansatte men også fra vælgere, fra medier og fra oppositionspolitikere). Hvem får information først? Hvilke faglige ideer og muligheder indstilles til det politiske niveau? Hvem får lov til at besøge en given kommunal institution, og hvem var der desværre ikke plads i kalenderen til? Administrationen tjener hele kommunalbestyrelsen, men måske skal der i valgkampen bruges flere ressourcer på at erindre sig om dette.

Relationen mellem kommunalpolitikere (og kandidaterne) kan også tænkes at være forskellig fra hverdag til valgkamp. I hverdagen vil en stor gruppe af vælgere – på godt og

» Men i en valgkamp kan man jo også ved at hjælpe borgmesteren netop hjælpe borgmesteren med at generobre posten. Så i en valgkamp kan der være en særlig opmærksomhed omkring, hvor de ansattes loyalitet ligger.

² Se https://www.fmk.dk/moeder/aaben/Kommunalbestyrelsen_2017/2017/08-05-2017/Åben%20dagsorden/Bilag/Punkt_113_Bilag_2.pdf.

³ Se <https://ast.dk/filer/tilsynet/nyhedsbreve-2018/nyhedsbrev-for-november-2018/besog-pa-kommunale-institutioner.pdf>.

ondt – blive set i et andet lys af politikerne end i valgkampen. I hverdagsmodus vil mange kommunalpolitikere nok tænke, at de leverer på det, de ved valget blev givet mandat til. De *har* opfattet, hvad vælgerne vil have – nu skal der arbejdes med realiseringen. I valgkampen er vælgerne ikke på denne vis kun i bagehovedet på politikerne men helt fremme i bevidstheden. Der skal lyttes, og der skal loves. Man skal skyde sig ind på vælgerens præferencer, og måske gemme ”den svære samtale” om, hvordan pengene skal passe i budgettet, til efter krydserne er sat.

Og så er der relationen kommunalpolitikere imellem. I den kommunalpolitiske hverdag ser mange en stor værdi i, at kommunalpolitikere ”trækker i arbejdstøjet” og får det ”samarbejdende folkestyre” til at fungere. Der skal findes løsninger, og ofte indebærer dette kompromiser. I valgkampe er det ofte anderledes – det kan godt være, at man ikke ligefrem går fra freds- til krigstid, men så da i hvert fald fra konsensus til konflikt. En valgkamp handler jo ikke mindst om at påvise forskelle og udstille uenighed, så vælgerne kan differentiere og stemme på den politiske retning, de foretrækker for de kommende fire års beslutninger. I valgkampens modus skal kommunalpolitikere tydeliggøre deres egne positioner, og hvad det er, netop de vil anderledes i forhold til de andre kandidater og partier. Og det er ikke noget, der øger samarbejdsvilligheden og beslutningsdygtigheden. Svære og vanskelige beslutninger skydes måske fra tid til anden, til ”vi kommer på den anden side af valget”. Dette kan tolkes, som at politikerne er bange for at træffe upopulære beslutninger lige inden mødet med vælgerne, men det kan også tolkes som, at man i valgkampe simpelthen bare ikke evner sig til at finde løsninger og lave kompromiser.

Hvor lang skal valgkampen så være?

Nogle holder af hverdagen, og andre holder af valgkampen. Og begge perioder har sine kvaliteter. I hverdagen kan administrationen arbejde fagligt for kommunen uden at skulle frygte konstant at få sine handlinger tolket igennem et partipolitisk prisme – i valgkampen skærpes opmærksomheden på, at man netop skal tjene kommunalbestyrelsen, og at dens flertal kan skifte. I hverdagen kan kommunalpolitikere have tid til at vise vælgerne, at en langsigtet indsats virker – i valgkampen bliver politikerne mindet om, at det i sidste ende er vælgerens holdninger, der har primat. Og i hverdagen er der mulighed for at få det samarbejdende folkestyre til at fun-

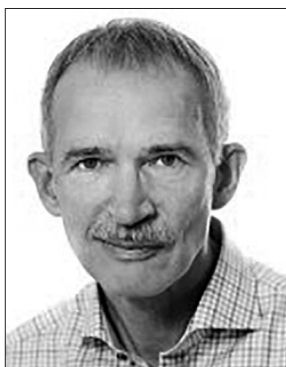
gere og de ofte nødvendige kompromiser indgået – i valgkampe tvinges politikerne til at formulere løsningsforslag, og vælgerne får mulighed for at se de politiske forskelle på politikerne.

Men spørgsmålet er, hvordan balancen mellem hverdags- og valgkampens modus så skal være? Det er nok de færreste, der vil ønske, at valgkampen gøres permanent, og at den kommunalpolitiske hverdag aflyses. Men man kan jo godt diskutere, om den kommunale valgkamp skal starte tidligere eller senere, end den plejer. Og måske er valgkampene ved at blive længere end tidligere. Hvis man går nogle årtier tilbage, ville man så have set udmeldinger om, at en kommunes administration går i valgkampens modus et halvt år inden valget? Eller at mange spidskandidater udpeges flere år i forvejen? Det virker, som om de kommunale valgkampe i hvert fald ikke bliver kortere, og det kunne derfor godt være, at tiden er inde til at diskutere, hvor lange valgkampe man vil have. I 2012 udgav amerikanerne Amy Gutman og Dennis Thompson en bog om politiske kompromiser og vigtigheden af at have en periode mellem valgene, hvor politikerne regerede fremfor at føre valgkamp.⁴ De så en egentlig modstilling mellem den permanente valgkamp og så muligheden for løbende at finde politiske løsninger gennem kompromiser og få truffet beslutninger. Man kan have forskellige holdninger til, hvor godt det er med kompromiser i politik, og hvor brede disse kan være, men den holdning kan man jo så netop tage med sig ind i diskussionen af, hvor lang en kommunal valgkamp skal være.

Afslutningsvis (*on a personal note*, som det vist hedder): Når jeg selv op til et kommunalvalg bevæger mig rundt i det politiske landskab, plejer jeg altid at slutte med at ønske folk ”god valgkamp”. Ikke fordi jeg egentlig ønsker den eller de kandidater, jeg snakker med, held og lykke – når jeg er på arbejde, er jeg jo lidt ligeglad med, hvem der vinder. Men jeg ønsker, at valgkampen som sådan bliver god – en valgkamp er livsvigtig for det lokale repræsentative demokrati, da den er med til at sikre sammenhæng mellem borgernes ønsker og den førte politik. I denne artikel vil jeg dog nøjes med at håbe på en god valgkamp frem mod kommunalvalget den 16. november 2021 – jeg vil ikke skrive det. For vi skal jo alle være opmærksomme på, hvornår vi selv er med til at puste til valgkampsstemningen og valgkampens starttidspunkt.

» **Det virker, som om de kommunale valgkampe i hvert fald ikke bliver kortere, og det kunne derfor godt være, at tiden er inde til at diskutere, hvor lange valgkampe man vil have.**

⁴ Amy Gutman & Dennis Thompson (2012). *The Spirit of Compromise*. Princeton University Press.



2020-udligningsreform: De traditionelle dilemmaer eller brud med traditionen?

I juni 2020 leverede regeringen, hvad den tidligere regering ikke magtede: en reform af det mellemkommunale udligningssystem. Forhandlingerne var som altid, når det drejer sig om udligning, fyldt med dramatik og teatertorden, både på Christiansborg og ude i kommunerne. Der er penge mellem parterne, mange penge, så følelserne sidder uden på tøjet. Resultatet er – som det fremgår af denne artikel – bemærkelsesværdigt på flere fronter.

AF JENS BLOM-HANSEN, PROFESSOR, INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET, OG NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN, PROJEKTCHEF, VIVE, DET NATIONALE FORSKNINGS- OG ANALYSE-CENTER FOR VELFÆRD

Resultatet af forhandlingerne er for det første bemærkelsesværdigt, fordi der faktisk er tale om en reform, ikke kun en justering. Systemet ændres på mange måder relativt grundlæggende. For det andet kom reformen som et forlig hen over midten i dansk politik. De to store kommunepartier – Socialdemokratiet og Venstre – endte med at blive enige. Endelig er reformen karakteriseret af betydelige byrdefordelingsmæssige konsekvenser. Der var som sædvanligt tabere og vindere, men mønstret var usædvanligt klart denne gang.

Formålet med denne artikel er ikke at lave en endelig evaluering eller karaktergivning af udligningsreformen. Dertil er reformen alt for kompleks og pladsen alt for kort. Vores ærinde er i stedet følgende. For det første redegør vi for de centrale elementer i reformen. Dernæst vurderer vi, hvordan reformen balancerer mellem en række traditionelle dilemmaer omkring udligning, fx dilemmaet mellem retfærdighed og enkelhed. For det tredje diskuterer vi, i hvilket omfang forhandlingerne udgjorde et brud med forhandlingstraditionen på området. Man brød fx med traditionen for at fremlægge tekniske analyser, inden lovforslag fremsættes. Men på andre punkter fulgte man de traditionelle

spilleregler. Endelig diskuterer vi, om der nu er skabt ro om udligningen. Det brede forlig taler herfor, men omvendt giver en række forhold anledning til en vis skepsis.

Baggrund og udligningsreformens fremtræden som en "reform"

Udligningens rolle i Danmark og presset for en udligningsreform

Danmark har givet rigtig mange opgaver til den offentlige sektors kommunale niveau. Opgaverne er primært finansieret ved kommunale skatter og generelle tilskud – frem for af refusioner, som var mere fremherskende tidligere. Derfor har Danmark i mange år måttet have et forholdsvis sofistikeret og omfattende udligningssystem til at udjævne byrden ved det aflejrede udgiftsbehov og forskelle i finansieringsvilkår. Det var da også en væsentlig del af den aktuelle baggrund for udligningsreformen, at der i 2016 blev gennemført en (yderligere) reduktion af refusionerne på overførselsområdet, hvor kommunerne med det enstrengede beskæftigelsesystem er blevet dominerende opgavevaretager.

Derudover kan der peges på, at bidraget fra den økonomiske udvikling med konjunktur-opgangen – før Corona-krisen – muligvis ikke var helt så gunstig for de tyndtbefolkede kommuner som i tidligere konjunkturopgange. Endvidere blev der med opkomsten af nogle "fraktioner" (pressionsgrupper) blandt kommunerne herfra argumenteret heftigt for ændringer. Dette lagde utvivlsomt også et

» **Det er mao. lykkedes at vedtage en "reform" – og ikke blot en "justering". Det kan der vel ønskes tillykke med.**

» Det kan opsummeres, at reformen prioriterer retfærdighedshensynet, hvorimod dilemmaet mht. at give de rigtige incitament og undgå de utilsigtede ikke ser ud til at være prioriteret særlig højt.

pres på KL, som formentlig medvirkede til, at KL efter mangeårigt medlemskab i 2018 trak sig ud af Finansieringsudvalget, dvs. det tekniske embedsmandsudvalg i Indenrigsministeriet, som sædvanligvis forbereder og analyserer ændringer i udligningssystemet.

Endelig gjorde den tidligere regering i 2018 et mislykket forsøg på ændringer, og der var hermed et pres på den nye regering for at ”få arbejdet gjort” så at sige.

Er det så en justering – eller faktisk en reform, vi fik?

Det kan konstateres, at selve omfanget af udligningen i hvert fald er øget mærkbart. Jf. tabel 1 øges omfordelingen med næsten 10 pct. eller knap 2 mia. kr. fra knap 20 til nu knap 22 mia. kr. Selv om der i det enkelte år kan være en konjunkturmæssig påvirkning, er det utvivlsomt en stor ændring.

Desuden foretages der ret store systemmæssige ændringer, herunder nedlæggelsen af hovedstadsudligningen og beskæftigelsestilskuddet, oprettelse af en række særlige ordninger og permanentgørelse af det ekstraordinære finansieringstilskud. Endvidere genindføres den tidligere separate udligning af udgiftsbehov og skattegrundlag frem for den i 2007 indførte nettoudligning af strukturelle underskud.

Det er mao. lykkedes at vedtage en ”reform” – og ikke blot en ”justering”. Det kan der vel ønskes tillykke med.

Hvordan håndterer udligningsreformen traditionelle dilemmaer?

Der har i mange år været en erkendelse af, at udligning er holdeplads for en række dilem-

maer (og øretæver!). Vi vil give en form for karakteristik af reformen ved at forsøge at placere den i forhold til, hvordan den håndterer disse dilemmaer. Dilemmaerne er i øvrigt berørt i rækken af rapporter og betænkninger fra Indenrigsministeriet og Finansieringsudvalget gennem årene.

a. Dilemma a: Retfærdighed eller Effektivitet/ incitament?

Et udligningssystem skal gerne være retfærdigt, og det vil nærliggende blive oversat til et system, der både udligner tæt på de faktiske forskelle i vilkår og udgifter mellem kommunerne og samtidig udligner en høj procent af de forskelle, der opgøres. Men omkostningen herved kan være, at kommunerne belønnes for højere udgifter og nedtoner vigtigheden af effektivitet, hvorved systemet bliver udgiftsdrivende, og at kommunerne eventuelt også får mindre interesse i udviklingen i egne indkomster i form af beskatningsgrundlaget.

Det er allerede i tabel 1 angivet, at der med reformen udlignes væsentligt mere – hvilket tænkeligt afspejler prioritering af retfærdighed. Men mht. incitament skal der holdes øje med centrale størrelser som udligningsniveau, dvs. den procent, hvormed forskelle udlignes, hvordan der sikres imod såkaldt overudligning, og endelig hvordan udgiftsbehovskriterierne udformes. I tabel 2 er angivet nogle nøglevariable på disse forhold i reformen.

Det fremgår af tabellen, at udligningsniveauet generelt hæves betydeligt. Alene det forhold, at alle kommuner fremover udlignes med mindst 93 pct. på udgiftsbehovssiden, illustrerer dette. På indtægtssiden vil nogle

Tabel 1. Udligningssystemets omfordelende virkning 2019, 2020 og 2021

	Budgetår 2019 mio. kr. antal	Budgetår 2020 mio. kr. antal	Budgetår 2021 mio. kr. antal
Kommuner, der modtager	+19.365 65	+19.960 63	+21.883 64
Kommuner, der afgiver	-19.365 33	-19.960 65	-21.883 34

Kilde: Egne beregninger på Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018, 2019) og Social- og Indenrigsministeriet (2020).
Metode: Summen af alle fordelte tilskuds- og udligningsbeløb sammenholdes med tilsvarende beløb fordelt efter indbyggertal.
Kreditering Jon Norddahl

Tabel 2. Udligningsreform: Ændringer med potentielle til-/utilsigtede incitamentsvirkninger

1. Det marginale udligningsniveau fra generel udligning (ekskl. særlige tilskud):

	2020		2021	
	marg. udl. niveau	antal kommuner	marg. udl. niveau	antal kommuner
Udgiftsbehov				
Gruppe med laveste udl.niveau	61%	6	93%	39
Gruppe med mellem udl.niveau	88%	34		
Gruppe med højeste udl.niveau	93%	58	95%	59
Beskatningsgrundlag				
Gruppe med laveste udl.niveau	61%	6	75%	58
Gruppe med mellem udl.niveau	88%	34	93%	8
Gruppe med højeste udl.niveau	93%	58	95%	32

2. Svækkelse af overudligningsregel bl.a.:

- overudligningsregel gælder ikke fuldtud for særligt lave udskrivningsprocenter
- ekstra bidrag til særligt tilskud i hovedstadskommuner indgår ikke i overudligning
- overudligningsregel fjernes for kommuner med mellem- og lavere indkomster

3. "Reparation" af udgiftsbehovskriterier pga. incitamentsproblemer:

- ændring af udgiftsbehovskriterier for at mindske påvirkeligheden: boligkriterier, enlige forsørgere, fald i folketal
- afskaffelse af betalingskommunefolketal

Note: Marginalt udligningsniveau er den procent, hvormed en marginal ændring af udgiftsbehov eller skattegrundlag udlignes, fraset individuel skatteprocent og overudligning.

kommuner, som hidtil er blevet udlignet med 88 pct., fremover "kun" udlignes med 75 pct., men for alle kommuner med forholdsvis lave indkomster stiger udligningsniveauet til hele 95 pct. Det sker endda selv om, at tærsklen i overudligningsreglen i sidste ende ved lovforslagets vedtagelse ikke blev hævet men fastholdt på 93 pct. Til gengæld er både kommuner i lav- og mellemgruppen mht. skattegrundlag pr. indbygger slet ikke mere omfattet af overudligningsreglen, der også svækkes på andre punkter. Dette er særligt bemærkelsesværdigt, da det netop er disse kommuner med de lidt lavere indkomster, som må formodes at have det største behov for en indkomstfremgang. Positivt i forhold til incitamentsproblematikken er derimod, at princippet om objektive udgiftsbehovskriterier, som ikke bør kunne påvirkes, bibeholdes. Der gøres også en del ud af at "reparere" kriterier, hvor der muligvis kunne optræde en problematik med påvirkelighed, jf. tabellen.

Det kan opsummeres, at reformen prioriterer retfærdighedshensynet, hvorimod dilem-

maet mht. at give de rigtige incitament og undgå de utilsigtede ikke ser ud til at være prioriteret særlig højt. For en ordens skyld skal det også siges, at virkningerne af disse incitament er usikre.

b. Dilemma b: Retfærdighed eller Forenkling?

Reformen vil tydeligvis gerne opnå begge dele, og spørgsmålet om retfærdighed er omtalt allerede. Også på forenklingssiden er der nogle tiltag. Således afskaffes det komplicerede beskæftigelsestilskud, hvilket vitterligt er forenkende. Dette må også siges om afskaffelsen af hovedstadsudligningen, der dog til dels erstattes af et særligt tilskud til udsatte hovedstadskommuner. Men andre aspekter af reformen er komplicerende. Det gælder de betydelige nye særlige tilskud, hvor beregningsgrundlaget er ganske uigenemskueligt. Det omfatter således tilskuddet til udsatte ø- og yderkommuner samt nævnte hovedstadskommuner, hvortil kommer tilskud til grænsenære kommuner og kommuner med kriminalitetsplagede boligområder. Desuden en ny udligningsordning for dækningsafgift af offentlige ejendomme og nye

» Samlet er reformen næppe en forenkling, og der er nu brug for 4 samletabeller mod tidligere 3 i ministeriets årlige tilskudsbog.

» I 2020-udligningsreformen er det dog bemærkelsesværdigt, at der stort set ikke ses at være foretaget nye faglige analyser til brug for netop denne reform, men i stedet benyttes tidligere rapporter.

finansierings-tillægsordninger og kompensationsordninger i flere versioner. Fraset egentlige særtilskudspuljer er antallet af separate ordninger efter vores opgørelse forøget fra ca. 15 til nu godt 20. Samlet er reformen næppe en forenkling, og der er nu brug for 4 samletabeller mod tidligere 3 i ministeriets årlige tilskudsbog.

c. Dilemma c: Stabilitet eller Aktualitet?

Kommunerne vil gerne have stabilitet og sikkerhed i udligningsbeløbene, gerne i flere år. Men aktualitet kræver som udgangspunkt en årlig tilpasning, når behovene skifter, den økonomiske udvikling foregår osv. Her prioriterer reformen stabilitet meget højt. Således fastlåses tilskuddene i de to ”store” tilskudsordninger for udsatte ø- og yderkommuner og hovedstadskommuner, bortset fra ændringer i medfør af befolkningstallet og løn- og prisudvikling. Det gælder også det betydelige særlige finansieringstilskud samt – som det er traditionen – en række overgangs- og kompensationsordninger. Alt i alt må reformens hensyn til stabilitet derfor fremhæves, men nok på bekostning af aktualitet set over årene.

d. Fagligt grundlag eller Politiske vurderinger?

Dette dilemma er nok aldrig et enten-eller, medmindre det seriøst kunne overvejes at overlade udformningen af udligningsystemet til et (helt) uafhængigt organ uden for ministerierne. Udgangspunktet er derfor, at politikerne i det mindste har et betydeligt medansvar ved systemændringer. I 2020-udligningsreformen er det dog bemærkelsesværdigt, at der stort set ikke ses at være foretaget nye faglige analyser til brug for netop denne reform, men i stedet benyttes tidligere rapporter fra Finansieringsudvalget, VIVE m.fl., hvilket ofte beskrives med vendingen, at der ”tages afsæt i” allerede foreliggende materiale. Dette er på nogle punkter særligt iøjnefaldende. Fx når hovedstadsudligningen afskaffes uden offentliggjort analytisk grundlag, nettoudligningen fjernes til fordel for tidligere perioders bruttoudligning, samt fravær af analytisk grundlag for de særlige tilskudsordninger til forskellige typer af udsatte kommuner. Også for udgiftsbehovs-kriterierne

kan muligvis efterlyses fagligt grundlag, om end der her vitterligt findes meget tidligere materiale. Alt i alt kan der måske have været en holdning om, at bunken af rapporter var blevet tilstrækkelig høj? Men det betyder også, at der efterfølgende kan opstå udfordringer med at redegøre fagligt for ændringerne, hvis dette skulle efterspørges.

Udgør udligningsreformen et brud på traditionen?

Politiske forhandlinger om mellemkommunal udligning har ikke fulgt en mur- og nagelfast model i nyere tid. Men der har dog været så store fællestræk, at det giver mening at tale om en tradition. De kan udkrystalliseres i fire principper. I det følgende diskuterer vi, i hvilket omfang reformen har fulgt disse principper.

- *Princip 1: Der fremlægges faglige analyser af udgiftsbehov og incitamentsvirkninger, før lovforslag fremsættes.* Normalt laves disse analyser af Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, der er et teknisk embedsmandsudvalg med repræsentanter for KL, Danske Regioner og en række ministerier. Denne tradition brydes der med. Ganske vist baseres dele af reformen på Finansieringsudvalgets rapport fra 2018 (Finansieringsudvalget 2018). Men det gælder langt fra alle dele. Det gælder fx ikke et nyt kriterium om levealder, og de traditionelle grundige overvejelser om samlede incitamentsvirkninger er fraværende. Regeringens knap 30 sider lange reformudspil fra januar 2020 var detaljeret i teksten om, hvad målene for reformen var, og hvilke kommuner der skulle betale. Men den var kemisk rensset for tabeller eller oversigter over resultaterne af de analyser, der lå bag (Regeringen 2020).
- *Princip 2: Udligningen er et nulsumsspil, der ikke skal koste statskassen noget.* Dette princip er måske ikke håndhævet konsekvent i tidligere reformer, men brydes på eklatant vis i denne reform. Reformen indebærer meromkostninger på 6,5 mia. kr. i 2021 for staten og et tilsvarende fi-

nansieringstilskud til den kommunale sektor. Reformen giver dermed risiko for kommunal udgiftsopdrift, som bliver en interessant udfordring for kommende kommuneaftaler.

- *Princip 3: Udligningen af udgiftsbehov skal baseres på objektive kriterier.* Logikken er her, at den enkelte kommune ikke skal have mulighed for kassetænkning, dvs. påvirke kriterierne ved strategisk at ændre adfærd og dermed øge sit tilskud fra udligningsordningerne (eller mindske sit bidrag). Dette princip efterlever reformen loyalt. Der lægges således betydelig vægt på at basere den nye udgiftsbehovsudligning på objektive kriterier.
- *Princip 4: Udligningssystemet dokumenteres, så kommunerne og offentligheden kan "regne efter".* Dette er ikke opfyldt i samme grad som før. Ganske vist offentliggør ministeriet stadig, endda også for 2021 trods meget stort tidspres, en større publikation, som dokumenterer 2021-beregningerne. Men de mange og betydelige særlige tilskud, ikke mindst vedr. udsatte kommuner, finder man ikke dokumenteret i årets såkaldte "røde bog". Det samme gælder dokumentation af særtilskud eller det finansieringstilskud, som reformen permanentgør.

Vi skal ikke gøre os til dommere over, om det er godt eller skidt at følge traditionen. Vi nøjes med at konstatere, at selvom reformen respekterer visse dele af den tradition, der er for at forhandle udligningsreformer, er der samtidig på andre punkter tale om nogle ret markante brud. Spillereglerne har med andre ord ændret karakter eller er slet og ret fjernet.

Er der nu ro om udligningen?

Det lykkedes regeringen at få flertal "hen over midten" omkring udligningsreformen.

Det var endda et bredt flertal. Men allervigtigst er det, at forliget omfatter de to store kommunepartier, dvs. Socialdemokratiet og Venstre. Det lover godt for reformens langtidsholdbarhed. For det betyder, at et regeringsskift ikke automatisk rejser en diskussion om ændringer i udligningen.

Alligevel er der grund til bekymring for, om der helt er skabt ro om udligningen. Det skyldes grundlæggende to forhold. Det første er reformens fordelingsmæssige konsekvenser. Det er ikke tilfældigt, at reformforliget ikke omfatter de Konservative. For det er reformens helt store tabere. De konservative kommuner i hovedstadsområdet står systematisk tilbage med endog meget store tab. Faktisk er det partipolitiske mønster i reformens byrdefordelingsmæssige effekter usædvanligt klart. Som de Konservatives finansordfører, Rasmus Jarlov, rammende sagde om forholdet mellem Socialdemokratiet, Venstre og de Konservative, da partiet i februar måned forlod forhandlingerne: "Vi er bange for, at det bliver fortællingen om to ulve og et får, der skal stemme om, hvad de skal have til middag" (DR 2020). Den forudsigtelse fik han ret i. Her ligger en kilde til et fremtidigt opgør med reformen. For de Konservative glemmer næppe sagen.

Det næste forhold er reformens adfærdsmæssige konsekvenser. Det gælder både på kort og langt sigt. På kortere sigt er der en styringsmæssig udfordring, fordi reformen – som alle udligningsreformer – potentielt har udgifts- og skattedrivende effekter. Vinderkommuner sætter udgifterne op, og taberkommuner sætter skatterne op. Resultatet er, at både udgifter og skatter stiger samlet set. Denne gang har denne udfordring fået et ekstra twist, fordi reformen som nævnt indebærer et finansieringstilskud på 6,5 mia.kr. til den kommunale sektor. Der findes overgangsordninger, årlige kommuneaftaler, sanktionslovgivning og budgetlov til at imø-

» Vi skal ikke gøre os til dommere over, om det er godt eller skidt at følge traditionen. Vi nøjes med at konstatere, at selvom reformen respekterer visse dele af den tradition, der er for at forhandle udligningsreformer, er der samtidig på andre punkter tale om nogle ret markante brud.

degå disse effekter. Men spørgsmålet er, om disse institutioner er stærke nok, eller om der ligger en kilde til justering af reformen her. De potentielle incitamentsvirkninger af højere marginale udligningsniveauer og en svækket overudligningsregel kan også være nok så alvorlige.

På længere sigt rejser reformen et spørgsmål om udligningssystemets troværdighed. Tør kommunerne for alvor disponere i tillid til, at systemet er stabilt? Et case-in-point er her reformens nulstilling af frit-lejde-ordningen, som ellers indebærer, at kommuner, der på et tidspunkt har sat skatten ned, kan øge den igen uden at blive mødt med statslige sanktioner. Nulstillingen illustrerer, at staten kan falde for fristelsen til at bryde tidligere løfter. En tilsvarende problematik gælder visse af de nye tilskudsordninger. Reformen indebærer, at meget store beløb fordeles i selve loven på en række navngivne enkeltkommuner, der karakteriseres som ”udsatte ø- og yderkommuner” eller ”udsatte hovedstadskommuner”. Med forbehold for befolkningsudviklingen er disse tilskud og kommuner endog fastsat ”en gang for alle”, jf. lovforslagets be-

mærkninger. I takt med at virkeligheden ændrer sig, vil rimeligheden af de fastsatte tilskud og afgrænsningen af de navngivne modtagerkommuner kunne betvivles og give pres for ændringer af systemet. I den sammenhæng er det i sig selv foruroligende, at Folketinget i et mere eller mindre lukket rum skal afgøre enkeltkommuners forhold. Vår tale om enkeltpersoner, ville det kunne rejse principielle betænkeligheder om såkaldt ”singulær lovgivning”, som ifølge Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet gerne skal undgås, da sådan lovgivning ”vil kunne fremtræde med et præg af vilkårlighed fra lovgivningsmagts side” (Justitsministeriet, 2017). Her er der ikke tale om enkeltpersoners forhold men enkeltkommuner, men den manglende gennemskuelse kan være problematisk.

Der er alt i alt grund til at ønske regeringen tillykke ikke blot med en reel reform af udligningssystemet, men også med det brede forlig bag reformen. Men ingen roser uden torne. Der er indbygget nogle spændinger i systemet, så fremtidige ændringer og reformer kan på ingen måde udelukkes.

Referencer:

- DR (2020). ”Konservative ude af forhandlinger om udligning: Vi har fået at vide, vi ikke er velkomne”. Danmarks Radio 13. februar 2020 på <https://www.dr.dk/nyheder/politik/konservative-ude-af-forhandlinger-om-udligning-vi-har-faaet-vide-vi-ikke-er-velkomne>.
- Finansieringsudvalget (2018). *Af rapportering fra Finansieringsudvalget*. Økonomi- og Indenrigsministeriet, februar (2018).
- Justitsministeriet (2017). *Vejledning om lov kvalitet*.
- Regeringen (2020). *Råd til velfærd i alle kommuner – mere retfærdig udligning*. Social- og Indenrigsministeriet, januar 2020.
- Social- og Indenrigsministeriet (2020) og Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018 og 2019: *Kommunal udligning og generelle tilskud 2019 (2020 og 2021)*.



Vinduet for læring står stadig pivåbent

Evaluér nu! Sådan lød opfordringen fra Kommunaldirektørforeningen til alle landets kommunaldirektører tilbage i starten af april. Vi gik på det tidspunkt fra den første indledende, famlende fase af Corona-krisen til en ny hverdag – fra Corona-krise til Corona-hverdag, tror jeg ligefrem, vi kaldte det. I denne artikel stilles der skarpt på, hvad kommunerne har lært indtil nu.

» **Under-**
søgelsen viser,
at 3 ud af 4
kommunal-
direktører i
nogen eller
høj grad har
oplevet foran-
dringer under
krisen, de gerne
ville fastholde.

AF NIELS ÅGESEN, FORMAND FOR KOMMUNALDIREKTØRFORENINGEN #KOMDIR

Kommunaldirektørforeningens budskab var tilbage i april 2020, at vi skulle lære af krisen, for det var vigtigt – det er vigtigt – at vi som samfund og som organisationer ikke blot rejste os igen, men at vi også stod stærkere, end før Corona-virussen ramte os. Og det var vigtigt at sætte gang i evalueringen, mens vinduet for læring stadig stod åbent.

De fleste kommuner har siden hen – i større eller mindre grad – udnyttet det åbne vindue og lavet lokale evalueringer. Det, vi ikke vidste dengang i starten af april, var, hvor længe vinduet ville være åbent. I dag kan vi se, at til trods for vinterkuldens komme står vinduet stadig pivåbent. Det skal vi alle udnytte, for der er fortsat vigtig læring at hente.

Krisen og den kommunale topledelse

I Kommunaldirektørforeningen udgav vi kort før sommerferien en undersøgelse af de erfaringer, den kommunale topledelse på det tidspunkt havde gjort sig, og de potentialer til forandring, de så. Undersøgelsen kan findes i sin helhed på komdir.dk og er for os et vigtigt element i at dele erfaringer på tværs af kommunegrænser og et vigtigt redskab til at holde fast i det, der er værd at fastholde.

Undersøgelsen viser, at 3 ud af 4 kommunaldirektører i nogen eller høj grad har oplevet forandringer under krisen, de gerne ville fastholde. Godt 9 ud af 10 kommunaldirektører fremhæver positive forandringer på det digitale område, men også ledelse, arbejdsliv

og samarbejde på tværs af kommunens forvaltninger er topscorere.

Digital dynamo

Undersøgelsen peger på, at Corona-krisen først og fremmest har vist sig at være den dynamo, der for alvor satte skub i vores digitale omstilling. Fra utallige Teams-møder og digitale byrådsamlinger til videosnakke med udsatte unge og kontakt med isolerede ældre. Vi gik fra digitale novicer til habile brugere på få uger, og hvad der startede som en nødvendighed, blev til et uundværligt redskab for mange, lyder det samstemmende fra mine direktørkollegaer.

Nu har vi så et ansvar for at holde fast i egne digitale landvindinger og samtidig presse på for, at nationale regler fremover tager højde for Corona-læringen – ikke mindst på beskæftigelsesområdet. Og så skal vi sammen i øvrigt arbejde for, at de næste digitale kvantespring ikke forudsætter nye kriser.

Fra krisens ledelse til nærhedsreform

Mens vi forhåbentligt snart kan pakke kriseledelsens værktøjer godt væk, så efterlader krisens ledelse heldigvis et permanent og positivt aftryk på de kommunale organisationer. Det stod allerede klart, da vi lavede undersøgelsen i juni. Kommunaldirektørerne havde oplevet et skærpet fokus på opgaven, faggrænser, der blev oplødt, og en organisation, der gik i takt. De gav og modtog tillid og ansvar, og de så effekten af det.

Det er fortsat usikkert, om regeringen i løbet af efteråret kommer med et samlet udspil til

en nærhedsreform, eller vi må nøjes med de bebudede nærhedsprincipper. Uanset udfaldet, så håber jeg, regeringen undervejs i arbejdet skeler lidt til kommunernes håndtering af Corona-krisen – og også gerne læser Kommunaldirektørforeningens undersøgelse.

For her er det tydeligt beskrevet, hvordan vi i kommunerne – til trods for kriseledelsens hierarkiske natur – oplevede mere sparring end styring, og samtidig en høj grad af tillid i organisationen. Kommunaldirektørerne beskriver, hvordan der centralt blev truffet rammebeslutninger, mens den lokale ledelse og medarbejderne fandt mere eller mindre kreative løsninger, der passede til den virkelighed, de stod i. Det er nærhed og lokale løsninger, der giver mening.

Skæbnefællesskab og styrket samarbejde

Flere kommunaldirektører fremhæver i undersøgelsen også et styrket samarbejde på tværs af organisationen – både i direktionerne og blandt medarbejderne. Skæbnefællesskab og samfundssind prægede arbejdet i foråret og nødvendigheden af at lægge hverdagens sektoropdeling væk var åbenlys. Som én af mine kollegaer påpegede: ”Italesættelsen af samfundssind har også smittet ind i organisationen. Hvad er mit bidrag til samfundssind? Ja, det er i hvert fald ikke, at jeg sidder og råber ad dem ovre i Teknisk afdeling.”

I den åbenlyse nødvendighed ligger der naturligvis også en indbygget risiko for, at samarbejdet svækkes i takt med, at virusspredningen gør det. Derfor vil det også kræve viljehandlinger at fastholde de gode takter – men vi har set, at det kan lade sig gøre, og vi har alle oplevet den klare værdi. Og det gælder i øvrigt ikke kun internt i den enkelte kommune, men også på tværs af det kommunale landskab, og i samarbejdet med regioner og statslige myndigheder.

Det skal vi holde fast i.

En befriende eksekveringskraft

Ord som eksekvering og handlekraft går ofte igen, når kommunaldirektørerne fortæller om deres erfaringer under krisen. Lange processer var i foråret erstattet af handlekraft – i en grad, vi ikke tidligere har oplevet, men som vi til gengæld gerne vil fastholde.

Som min kollega fra Hørsholm, Pernille Halberg Salamon, kommenterer i undersøgelsen: ”Vi har ikke brugt tid på proces eller nulfejlskultur – vi har bare handlet, og det har været utrolig effektivt... Den der eksekveringskraft har været befriende at opleve.”

Samtidig er der – både hos mig selv, Pernille og blandt vores øvrige direktørkollegaer – naturligvis også en bevidsthed om de gode processers værdi og nødvendighed, og derfor også et ønske om at finde balancen mellem proces og eksekvering.

Hvordan vi præcis skal ramme den balance står ærlig talt ikke klart. Derfor har vi i Kommunaldirektørforeningen da også valgt at sætte fokus på netop dét emne, når vi fx arrangerer et webinar om Corona-læring. Vi har ikke tidligere arrangeret webinarer i Kommunaldirektørforeningen, så også hér er der læring i vente. Vinduet er stadig åbent.

Ny bølge, ny læring

Kommunaldirektørforeningens undersøgelse fra juni har i sagens natur fokus på den læring, vi trak ud af krisens første bølge – en bølge, der var præget af nedlukning, genåbning og tydelige centrale udmeldinger.

Nu står vi et andet sted. Smitten har i skrivende stund stadig sit klare tag i det danske samfund, og vi reagerer i kommunerne fortsat herefter, men løsningerne er ikke længere kollektive, og udmeldinger fra central hånd er ikke længere så tydelige. Incidenstal bliver fulgt nøje, der sættes ind lokalt, og vi danser den efterhånden berømte dans med covid-19.

Det giver nogle helt nye ledelsesmæssige udfordringer og svære dilemmaer på daglig basis – samtidig med at vi i topledelsen også skal forholde os til en stigende træthed blandt vores ledere oven på en lang periode i konstant beredskab. Alt andet lige betyder det nye erfaringer og ny læring, som vi også skal huske at samle op på i kommunerne.

Derfor lyder opfordringen fra Kommunaldirektørforeningen da også nu: Evaluér igen! Vinduet for læring står stadig pivåbent.

» **Lange processer var i foråret erstattet af handlekraft – i en grad, vi ikke tidligere har oplevet, men som vi til gengæld gerne vil fastholde.**

» **Kommunaldirektørerne havde oplevet et skærpet fokus på opgaven, faggrænser, der blev oplødt, og en organisation, der gik i takt. De gav og modtog tillid og ansvar, og de så effekten af det.**



Stilhed før stormen

Den danske håndtering af covid-19 sammenlignet med andre parlamentariske systemer

Covid-19 udgør en global sundhedskrise. Alverdens lande står over for en sundhedspolitisk udfordring, hvor de faglige såvel som de politiske svar er usikre. Landenes forudsætninger for at håndtere krisen er forskellige, og Danmark har valgt en vej kendetegnet ved højhastighedsparlamentarisme iværksat ud fra princippet om ekstrem forsigtighed og kombineret med intensiv økonomisk kompensation (red. artiklen er forfattet før coronaens ”anden bølge” i efteråret 2020).

**AF HELENE HELBOE PEDERSEN, PROFESSOR I
STATSKUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET**

Med covid-19 står politiske systemer i høj grad over for samme problem og har i vidt omfang også fundet frem til ensartede løsningsmodeller. I det mindste er fokus meget ens på tværs af lande og består af tre elementer: 1) Kontroller og begræns spredningen af sygdommen, 2) aflast, omorganisering og opbygning af sundhedssystemet, og 3) modarbejdning af de betydelige negative økonomiske konsekvenser forbundet med de to første tiltag.

Selvom de overordnede træk er ganske ens, er der betydelige forskelle i landenes forudsætninger for at løse problemerne. Lovgivningsmæssigt adskiller landene sig i forhold til, hvorvidt der er en juridisk ramme for undtagelsestilstand, eller om beslutningerne skal presses gennem det vanlige politiske system. Beslutningskompetencerne på centralt og decentralt niveau er fordelt forskelligt på tværs af lande og afgørende for, hvordan beslutninger tages, kommunikeres og implementeres. Landenes økonomiske formåen er

endvidere forskellige, når det angår indsatsen for at imødegå de samfundsøkonomiske konsekvenser. Dertil kommer, at ledende politikere har varierende opfattelser af situationens alvor og forskellige strategier i forhold til, hvordan problemet skal håndteres.

Højhastighedsparlamentarisme

Covid-19 har fået flere landes regeringer til at aktivere lovgivning om undtagelsestilstand. Italiens regering erklærede undtagelsestilstand i slutningen af januar. Den australske regering gjorde det samme i marts, mens den israelske regering kunne regere under den fortsat gældende undtagelsestilstand, der blev erklæret i 1948, dog med et væsentligt andet formål. Fælles for alle undtagelsestilstande er, at regeringerne kan træffe vidtrækkende beslutninger og igangsætte indgribende foranstaltninger uden at involvere parlamentet.

I Danmark eksisterer der ingen egentlig lovgivning om undtagelsestilstand. Regeringen var derfor i vid udstrækning afhængig af Folketingets samarbejde for at kunne foretage

» **I Danmark eksisterer der ingen egentlig lovgivning om undtagelsestilstand. Regeringen var derfor i vid udstrækning afhængig af Folketingets samarbejde for at kunne foretage hurtige og afgørende tiltag for at bremse den eskalerende smitte.**

» På den vis kan højhastighedsparlamentarismen risikere at stille den demokratiske beslutningsproces et værre sted end de lovgivningsregulerede undtagelsessituationer

hurtige og afgørende tiltag for at bremse den eskalerende smitte. Folketinget viste sit værd som kriseinstans. Det tog meget nøjagtigt 12 timer for Folketinget at behandle det første og mest indgribende lovforslag fremsat med det formål at give regeringen det tilstrækkelige lovgivningsgrundlag til at bekæmpe covid-19 i Danmark. Det drejede sig om loven om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme, der blev fremsat d. 12. marts 2020. Første behandling i Folketinget blev åbnet af Folketingets formand kl. 11., og kl. 23.45 blev der stemt, og lovforslaget blev enstemmigt vedtaget.

Folketinget var ikke alene villigt til at arbejde hurtigt. Med loven fik særligt sundheds- og ældreminister Magnus Heunicke endog særdeles brede bemyndigelser til at regulere situationen omkring covid-19. Loven gav for eksempel ministeren mulighed for at påbyde personer at gå i isolation, hvis der var formodning om, at de var smittet. Han kunne forbyde afholdelse af større forsamlinger og udvide mulighederne for opsporing ved at fastsætte yderligere regler om oplysningsforpligtelser. Hermed var de første tiltag taget til at inddæmme og begrænse smitten. Derudover gav loven ministeren mulighed for at fravige gældende regler angående behandlings- eller udredningsgarantier med det formål at afbøde presset på sygehusene og give mulighed for en omorganisering og omprioritering, så covid-19-patienter kunne behandles.

Fra 12. marts til 15. juni vedtog Folketinget i alt 25 lovforslag målrettet håndteringen af covid-19. I gennemsnit brugte Folketinget 5 dage på at behandle hvert lovforslag. Folketingets forretningsorden fastslår, at der skal gå mindst 30 dage mellem fremsættelse af lovforslag og afstemning for at sikre tilstrækkelig tid til at belyse og tage stilling til forslagernes konsekvenser. Hastigheden for lovgivningsprocessen i forbindelse med covid-19 var altså væsentligt skruet op. Det samme gjorde sig gældende i andre lande. I Storbritannien fik regeringen vedtaget en Corona-

virus lov i ”halsbrækkende tempo”¹ d. 25. marts, der ligeledes beskrives som nogle af de mest indgribende love, landet nogensinde har vedtaget i fredstid.

Verden over – og altså også i Danmark – har parlamenter vist sig villige til at afskrive sig væsentlige rettigheder for at imødekomme behovet for hurtig og resolut indgriben. De har ikke alene handlet hurtigt, de har også givet regeringer ekstraordinære bemyndigelser til at fastsætte yderligere regler uden behandling i parlamentet. På den vis kan højhastighedsparlamentarismen risikere at stille den demokratiske beslutningsproces et værre sted end de lovgivningsregulerede undtagelsessituationer, som uden for krisesituationer har specificeret, hvornår og hvordan regeringen kan gribe til ekstraordinære tiltag, som det for eksempel er tilfældet i Finland.

Folketinget har i forbindelse med covid-19 dog ikke alene givet ekstraordinært vidtrækkende bemyndigelser til regeringen. Det har også opstillet ekstraordinære betingelser for disse højhastighedslove. Flere af de covid-19-relaterede love er tidsbegrænsede. Der er indskrevet en såkaldt solnedgangsklausul, som fastsætter en dato for, hvornår de ekstraordinære lovbestemmelser ophæves. Det gælder også for den vidtrækkende lov fremsat af sundheds- og ældreministeren 12. marts 2020. Den står til at udløbe 1. marts 2021, men allerede nu er der rejst ønske om gennemsyn af loven. Derudover krævede Folketinget i forbindelse med netop denne lov, at der blev nedsat en følgegruppe bestående af sundhedsordførerne fra alle de politiske partier, der skulle følge udviklingen og inddrages i forbindelse med de tiltag, der ville følge af bemyndigelserne. Dette er en hidtil uset tæt opfølgning på bemyndigelser, hvor Folketinget forsøger at kompensere for den magt, det har måttet afgive til regeringen i forbindelse med krisesituationen.

Lignende tiltag findes også i andre lande. I Storbritannien sikrede oppositionen sig lige-

¹ Fairgreive, Duncan (2020). The U.K. Races to catch Up on COVID-19, *The Regulatory Review*, 30. april 2020.

ledes en solnedgangsklausul. Den var dog noget længere – 2 år – men til gengæld fulgte det, at loven skulle behandles i parlamentet hvert halve år. Også i Tyskland er covid-19-reguleringen bundet af tidsklausuler, som typisk skal fornyes inden for et vist antal uger.

I starten af krisen var Folketingets rolle at sikre en handlekraftig regering. Det leverede det, men sikrede sig samtidig ekstraordinære tidsbegrænsninger og kontrolmekanismer. Højhastighedsparlamentarismen blev altså installeret med en nødbremse.

Det ekstreme forsigtighedsprincip

Regeringer på tværs af lande iværksatte særdeles indgribende regulering for at håndtere den tilspidsede situation, som covid-19 forårsagede. Nogle lande gik længere end Danmark. For eksempel indførte Frankrig udgangsforbud, hvor man skulle kunne dokumentere et værdigt formål, hvis man opholdt sig i det offentlige rum. I andre lande som Sverige og Holland udstedte regeringen primært anbefalinger frem for præcise retningslinjer eller regler for befolkningens adfærd.

I Danmark var linjen baseret på et ekstremt forsigtighedsprincip², der blev fastlagt på allerhøjeste politiske niveau. Sundhedsministeriets departementschef instruerede centrale embedsmænd i at tage princippet til efterretning. Statsministeren fremhæver, at når det gælder håndteringen af covid-19, går hun hellere et skridt for meget, end et skridt for lidt (Pressemøde d. 15. marts 2020), hvilket hun fastholder i sin tale ved Folketingets afslutningsdebat d. 22. juni.

I en situation, hvor den faglige rådgivning er plaget af manglende data og sikkerhed, er det en politisk opgave at træffe afgørelser på det grundlag, der foreligger. Afgørelserne angår både konkrete beslutninger om regulering i form af love eller bekendtgørelser, og

de angår strategien for kommunikationen om disse beslutninger og reguleringer til befolkningen. Her synes den danske regering fra starten at have opereret efter samme forsigtighedsprincip. Regeringen er i visse tilfælde gået endnu længere i reguleringen af befolkningens bevægelsesfrihed, end myndighederne har anbefalet. Mest tydeligt kom det frem i forbindelse med grænselukningen. Den har også fra start italesat situationens alvor og betydningen af befolkningens overholdelse af de retningslinjer, der blev udstedt af myndighederne. Yderligere gjorde regeringen med en revision af straffeloven tiltag til at skærpe straffen for kriminalitet relateret til covid-19 såsom tyveri af værnemidler eller svindel med økonomiske hjælpeordninger. Det blev ligefrem muligt for politiet at gribe ind i sammenkomster i private hjem under særlige omstændigheder.

Andre landes regeringer var knap så stålfaste. Den hollandske statsminister gennemførte det, han kaldte en ”intelligent nedlukning”. Det intelligente skulle bestå i, at man i højere grad overlod det til de enkelte borgere at navigere i situationen og alene udsendte anbefalinger frem for retningslinjer eller regler. Dermed var den hollandske model i begyndelsen af perioden inspireret af den svenske. I Italien forårsagede statens decentrale struktur uklarhed i linjen. Den centrale regering erklærede tidligt undtagelsestilstand, og præsidenten udstedte dekretter om nedlukning, men flere lokale guvernører fastholdt, at der alene var tale om en forbigående influenza og beskrev situationen som vanskelig men ikke farlig.

Den danske regering lagde fra start en forsigtighedslinje – med de omkostninger, det måtte have i forhold til balancen mellem faglige og politiske vurderinger og proportionalitet i tiltagene. Det var en politisk beslutning, som sandsynligvis var informeret både af sundhedsfaglig viden og af vurderinger i forhold til krisestyring og påvirkning af be-

» Det var en politisk beslutning, som sandsynligvis var informeret både af sundhedsfaglig viden og af vurderinger i forhold til krisestyring og påvirkning af befolkningens adfærd.

² Politiken, 28. maj 2020

» Borgfreden er afløst af mere traditionel politisk diskussion af, hvordan de nye covid-19-faser bedst håndteres. Stilheden er brudt, men det er fortsat uklart, om den vender sig til storm eller blot tilbage til normalt toneleje.

folkningens adfærd. Data om befolkningens adfærd tyder på, at regeringens kommunikationsstrategi var effektiv i den henseende (ps.au.dk/hope), mens der var mere aktivitet på gader og stræder i Holland og Italien.

Den danske model i krisestyring

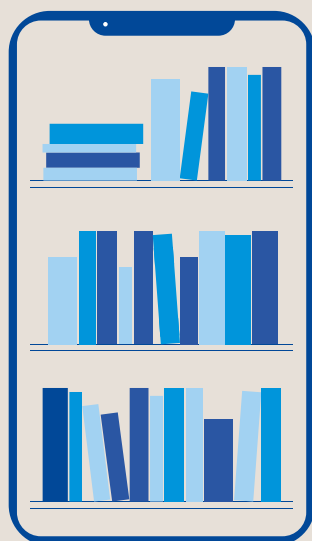
Regeringen iværksatte tidligt betydelige hjælpeordninger for at holde hånden under danske virksomheder og arbejdspladser. Den mest omfattende hjælp blev givet i form af lønkompensationsordningerne. I modsætning til tiltagene i forhold til sundhedsvæsenet og reguleringen af befolkningens adfærd for at inddæmme smitten krævede lønkompensationsordningen ikke ny lovgivning. Ordningen er i stedet givet ved bekendtgørelser med hjemmel i lov om erhvervsfremme og aktstykker tiltrådt af Finansudvalget. Selve ordningens indhold er forhandlet på plads mellem Finansministeriet og arbejdsmarkedets parter. Regeringen, Fagbevægelsens Hovedorganisation og Dansk Arbejdsgiverforening formåede allerede d. 14 marts – fire dage efter nedlukningen – at indgå en aftale om lønkompensation, hvor virksomheder, der er ekstraordinært hårdt ramt af nedlukningen og dermed står for at skulle fyre alle eller mange af deres ansatte, kan få kompensation for lønudgifterne fra staten, såfremt de afstår fra at fyre deres medarbejdere. Der er også gjort flere tiltag som fx regulering af sygedagpengerefusionen til arbejdsgivere, men alene lønkompensationsordningen estimeres til at koste 3,8 mia. kr. og er dermed den på daværende tidspunkt største økonomiske post i forsøget på at imødegå de økonomiske omkostninger forbundet med nedlukningen af samfundet.

Ikke alle fandt, at de blev tilstrækkeligt kompenseret af regeringens tiltag, eller at konsekvenserne af ordningen var rimeligt fordelt. Men med ordningen viste den korporative danske model for reguleringen af arbejdsmarkedet, at den ligesom Folketinget var i stand til at opretholde sin funktion i en krisesituation. Ligesom Folketinget fortsatte sin praksis under ændrede betingelser, fortsatte den uformelle danske model også under de tilspidsede betingelser. Og også i dette tilfæl-

de sikrede alle parter sig en udløbsdato for kriseordningen, så de ekstraordinære tiltag bliver genforhandlet løbende.

Stilhed før stormen?

Når det gælder Danmarks nedlukning i forbindelse med bekæmpelsen af covid-19, tegner der sig et billede at et handlekraftigt politisk system, hvor eksisterende parlamentariske og korporative institutioner formåede at tilpasse sig og fortsat fungere under de pressede omstændigheder. Den parlamentariske kontrol blev til dels udskudt pga. hastelovgivningen, og aftalerne med arbejdsmarkedets parter måtte ligeledes indgås hastigt uden megen mulighed for at inddrage andre interessenter. Den efterfølgende åbning har været præget af mere politisk debat, hvor politiske interesser støder sammen i forhold til prioriteringer og hastighed. Borgfreden er afløst af mere traditionel politisk diskussion af, hvordan de nye covid-19-faser bedst håndteres. Stilheden er brudt, men det er fortsat uklart, om den vender sig til storm eller blot tilbage til normalt toneleje. I første omgang har Folketingets udvalg for forretningsordningen nedsat et underudvalg, der med hjælp fra juridiske, økonomiske og sundhedsfaglige eksperter skal udrede håndteringen af covid-19 fra 1. januar til genåbningen i april 2020. Folketinget har altså taget sine første skridt til at føre den kontrol med regeringens covid-19-håndtering, som det måtte udsætte i første omgang, hvor beslutninger skulle træffes hurtigt. Udredningens konklusioner angående samspillet mellem regeringen og sundhedsmyndighederne og mellem regeringen og Folketingets partier vil uden tvivl blive afgørende for, hvorvidt stilheden udvikler sig til storm.



JURABIBLIOTEK.DK

Danmarks største samling af jurabøger online

Med Jurabibliotek.dk har du altid arbejdsredskaberne lige ved hånden.

- Læs
- Print
- Download

i mere end 450 jurabøger online.

Læs mere på www.jurabibliotek.dk.

INDMELDESEOPLYSNINGER

Indmeldelse kan ske på hjemmesiden www.naf-net.dk under fanen **Bliv medlem**. Ved udfyldelse af formularen vil du i løbet af et par dage modtage en velkomstmil og bekræftelse af din tilmelding. Medlemskabstyper og priser oplyses ligeledes på hjemmesiden. Du er altid velkommen til at kontakte os på mail: regnskab@naf-net.dk.

ADMINISTRATIV DEBAT #2 – DECEMBER 2020

Udgivet af den danske afdeling af Nordisk Administrativt Forbund.

REDAKTION AF ADMINISTRATIV DEBAT ER:

Kasper Tollestrup (ansvarshavende redaktør)/Claes Nilas,
Thomas Gloy/Niels Jørgen Mau Pedersen/Peter Bjerre
Mortensen/Mads Leth Jakobsen/Solvejg Schultz Jakobsen.

GRAFISK PRODUKTION: Djøf Forlag.

Tryk: Ecograf, Højbjerg.

Eftertryk tilladt med kildeangivelse.

Løssalgpris: 150 kr. inkl. forsendelse.