

Administrativ DEBAT

#1 / MARTS 2020

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



**Folketinget fungerer
rigtigt godt. Men derfor skal
vi ikke stille os tilfredse!**

- interview med Henrik Dam Kristensen, formand for Folketinget → SIDE 2

**KASPER TOLLESTRUP OG
CLAES NILAS**

Interview med
Henrik Dam Kristensen

→ SIDE 2

**MIKKEL VEDBY
RASMUSSEN**

Hvad det vil sige at
købe Grønland

→ SIDE 8

**SOLVEJG SCHULTZ-
JACOBSEN**

Klimabudget som
styringsværktøj
Interview med Heidi
Sørensen, direktør
for Klimaetat i Oslo
Kommune

→ SIDE 11

**BO VESTERGAARD,
TROELS PEDERSEN OG
ANN-CHRISTINA MATZEN**

Europas bedste
offentlige arbejds-
plads: Ledelses-
stilen er 90 procent
”ledelsesløs”

→ SIDE 13

DORTHE CRÜGER

Ambassadør for
offentlig ledelse
– hvad er det for noget?

→ SIDE 18

**NIELS JØRGEN MAU
PEDERSEN**

Det kan gøres på en
anden måde!
Den finanspolitiske
styring af kommunerne
i Danmark og Sverige

→ SIDE 20

Folketinget fungerer rigtigt godt. Men derfor skal vi ikke stille os tilfredse



I juni 2019 blev Henrik Dam Kristensen formand for Folketinget. I denne artikel fortæller Henrik Dam Kristensen om sin rolle som formand og deler ud af sine erfaringer fra en lang parlamentarisk karriere og sine fem ministerperioder. Nogle af de spørgsmål, vi får svar på, er hvordan politikerrollen har forandret sig, hvordan Folketinget skal udvikle sig, og hvordan det går med samspejlet mellem Folketinget og regeringen.

**AF KASPER TOLLESTRUP OG CLAES NILAS,
ADMINISTRATIV DEBAT**

Hvordan oplever du rollen som formand for Folketinget?

Jeg var ganske godt forberedt på rollen, bl.a. fordi jeg i den foregående periode var 1. næstformand for Folketinget. Jeg vidste derfor, hvad jeg gik ind til.

Den største forandring for mig personligt skete en søndag i september 2019 et par måneder efter, jeg var blevet formand. Det var en ekstraordinær pragtfuld søndag. Liverpool FC havde vundet allerede om lørdagen, og om søndagen vandt Vejle Boldklub 4-3 over Næstved, Kevin Magnussen kørte et godt formel 1 løb i Rusland, og Mads Pedersen blev verdensmester i cykling.

Kunne den søndag på nogen måde blive bedre? Ja, det kunne den. For efterfølgende meddelte jeg på Facebook, at dette var mit sidste opslag så længe jeg var formand for Folketinget. Så nu skal jeg ikke længere forholde mig til sociale medier og finde på noget

nyt at skrive noget om. Jeg har nemlig påtaget mig den rolle, at jeg som formand ikke skal mene noget politisk. Jeg deltager selvfølgelig i mange vigtige debatter om fx demokrati og om folkestyre, men jeg deltager ikke længere i den daglige politiske debat.

Det er en lidt anden rolle, du påtager dig, end den foregående formand Pia Kjærsgaard?

Jeg har kendt alle formænd siden H.P. Clausen, og de har alle været forskellige med hver deres stil og hver deres prioriteter. Som næstformand var jeg ikke uenig med Pia Kjærsgaard på det substantielle indhold som fx præsidiets rolle og styringen af Folketinget. Pia havde sin stil. Respekt for den. H.P. Clausen havde sin stil. Respekt for den! Og alle dem midt i mellem har også haft det. Og jeg har forhåbentlig også min stil.

Er der noget særligt, du gerne vil ændre i din formandsperiode?

Jeg havde meget grundigt tænkt igennem, hvad jeg ville bruge formandsrollen til. Min erfaring som både minister og parlamentari-

» Pia havde sin stil. Respekt for den. H.P. Clausen havde sin stil. Respekt for den! Og alle dem midt i mellem har også haft det. Og jeg har forhåbentlig også min stil.

ker er, at Folketinget grundlæggende fungerer ganske godt. Folketinget har forandret sig løbende, siden jeg blev valgt ind i 1990. Det fungerede på de præmisser, der var dengang, og det fungerer på de præmisser, der er i 2020.

Folketinget har mange opgaver, men særligt to står lysende klare. Den ene er kvalitet i lovgivningen, og den anden er kontrol af regeringen. Jeg kan ikke finde ret mange eksempler på lovsjusk i Folketinget, og jeg vurderer også, at vi har ganske mange og velfungerende redskaber til at kontrollere regeringen.

Jeg ser derfor ikke et behov for, at jeg med brask og bram skal lave store forandringer. Men derfor skal Folketinget selvfølgelig fortsat udvikle sig, og der er skam meget, der presser sig på, og som vi skal være opmærksomme på at justere og forbedre. Det gælder både, når det handler om at hjælpe medlemmerne, om lovkvalitet og om redskaber til at kontrollere regeringen.

Har Folketinget tilstrækkelige redskaber til at kontrollere regeringen?

Jeg er ikke i tvivl om, at vi skal se, om vi kan få flere værktøjer i kassen. Vi har længe diskuteret, om vi kan finde et redskab, der ligger et sted mellem det, vi populært kalder "en næse" og så en dyr, tidskrævende undersøgelseskommission. Det er hver gang strandet på grund af bl.a. spørgsmålet om beskyttelse af embedsmændene. Jeg oplevede dog, at debatten senest bevægede sig, og at både dommere, advokater og også Djøf spillede mere positivt med end tidligere.

Jeg er meget optaget af, at vi ikke skal efterligne lande, som vi reelt ikke kan sammenligne os med, fordi de har en helt anden tradition og kultur. Vi skal fx ikke have politikere til at afhøre embedsmænd som i det amerikanske Senat. Og jeg er også optaget af, at instrumentet ikke hurtigt skal blive en

sløv kniv. Det var fx meget interessant første gang, vi havde åbne samråd, men nu er de interessante samråd ofte de lukkede.

Vi har løbende søgt inspiration i andre lande. Og hver gang må jeg konstatere, at vi faktisk har et ret stort arsenal som folketingspolitikere i Danmark. I Norge har de fx komitékontrol, men til gengæld kan de ikke kalde en minister i samråd eller stille paragraf 20 spørgsmål til ministeren. Sammenlignet med mange andre lande tror jeg, at vi har mindst lige så gode muligheder for at kontrollere regeringen. Men det er jo ikke det samme som, at vi skal stille os tilfredse. Og jeg ser gerne, at vi kan finde flere muligheder.

Hvordan ser du på parlamentariske undersøgelser som et nyt instrument?

Pia Kjærsgaards konkrete forslag kunne af forskellige årsager ikke flyve. Konklusionen i det såkaldte forståelsespapir blev, at der skal arbejdes videre med forslaget om parlamentariske undersøgelser, men uden at der blev sat egentlig retning på. Det er regeringen, der har påtaget sig udspilsretten, og derfor er det næppe mig, der som formand for Folketinget skal være den udfarende part.

Bruger man kontrolredskaberne anderledes i dag, end da du kom ind i Folketinget første gang?

Da jeg blev medlem af Folketinget i 1990, var Socialdemokratiet i opposition, Schlüter var statsminister, og Ritt Bjerregaard var formand for den socialdemokratiske folketingsgruppe. Hvis et ungt håbefuldt folketingsmedlem – som jeg – gerne ville have fx en forespørgselsdebat, skulle man gå op til Ritt og spørge om lov. Ritt ville så spørge, om man kunne få vedtaget en dagsorden, der kunne vælte regeringen eller i det mindste få reel politisk indflydelse. Det skulle man helst kunne svare ja til, hvis man ville have lov til at lave en forespørgselsdebat. Sådan er det ikke mere, og på den måde har det jo ændret sig.

» Jeg ser derfor ikke et behov for, at jeg med brask og bram skal lave store forandringer. Men derfor skal Folketinget selvfølgelig fortsat udvikle sig.

» Vi har længe diskuteret, om vi kan finde et redskab, der ligger et sted mellem det, vi populært kalder "en næse" og så en dyr, tidskrævende undersøgelseskommission.

Man kan få det indtryk, at det nogle gange handler mere om at kunne sige i medierne, at man har kaldt ministeren i samråd end det, der faktisk foregår på samrådet?

Det er en kombination af folketingspolitikeres utålmodighed og mediernes krav om, at der skal handling bag. Sådan har det på en måde altid været.

Flytter noget af kontrollen fra Folketinget og over i forligskredse mv?

Der er meget, der flytter fra Folketingets udvalg og over i forligskredssammenhæng. Jeg tror, der er en udvikling, der altid har været der, men den er i hvert fald ikke blevet mindre de senere år.

Man må ikke negligere betydningen af forligskredse, som jo består hen over folketingsvalg, og som er med til at sikre den stabilitet, vi har i Danmark. Jeg lavede fx selv et forsvarsforlig med daværende forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen (V). Nu har vi en anden minister og en anden regering, men det er de samme partier med 80 pct. af Folketinget, der står bag. Det betyder stabilitet og tryghed for både de ansatte i forsvaret og for den politiske retning på området mange år ud i fremtiden. Det samme gælder for mange andre områder.

Ca. 80 pct. af lovgivningen bliver vedtaget af mellem 70-90 pct. af Folketinget. Det kan på den ene side fjerne noget spændstighed fra den politiske debat, men til gengæld giver det en stabilitet, som ikke ret mange lande har. I andre lande, også blandt de nordiske, er det ofte sådan, at når en minister forsvinder, ja så må man mere eller mindre starte forfra.

Er der stor forskel på at være minister i 90'erne og i dag?

Både ja og nej. Rigtig meget er det samme. Dengang havde vi også departementer og styrelser, en departementschef, et lovpro-

gram, folketingsarbejde, medier, interesseorganisationer osv., som langt henad vejen er det samme. Den store forandring er hastigheden. Jeg føler mig ikke tudsegammel, men jeg har dog været minister i en tid, hvor medierne havde en deadline, og hvor der ikke skete noget efter kl. 19. Vi lider alle under tempoet. Politikere, embedsmænd, journalister og i og for sig også befolkningen. Der skal ske noget nyt hele tiden.

Det skyldes jo også de sociale medier, der kører deres eget spor. Vi så tydeligt de sociale mediers rolle ved sidste folketingsvalg. I gamle dage var det skrækkeligt - eller fedt - at få forsiden på Berlingske Tidende. Det er det også lidt i dag, men en shitstorm på de sociale medier slår altså hårdere end en dårlig forside på Berlingeren. Vi ser fx en amerikansk præsident, der er stort set ligeglad med de centrale amerikanske medier, fordi han har sit eget show på Twitter. Der er den store forandring, og der har vi alle haft lidt svært ved at følge med.

Påvirker forandringerne vilkårene for de enkelte folketingsmedlemmer?

En af mine pligter er at sørge for, at vi har krisehjælp til rådighed i Folketinget. Jeg bliver forstemt og trist, når jeg ser, hvad særligt vores kvindelige parlamentarikere kan komme ud for. Nogle af de politikere, som er med i svære debatter, må virkelig lægge ryg til ting, som man tror er løgn.

Et andet eksempel er, at jeg af og til hører fra borgere, der finder det uforkammet, at politikerne i folketingssalen sidder og kigger på deres iPad. Men det skal ses i lyset af, at vi har investeret meget i digitalisering i Folketinget, og at medlemmerne nu ofte har fx taler og forberedelse på deres iPad. Og det bidrager faktisk til en interessant debat i salen, når et medlem under en debat fx kan tjekke tallene på Danmarks Statistiks hjemmeside.

» Ca. 80 pct. af lovgivningen bliver vedtaget af mellem 70-90 pct. af Folketinget. Det kan på den ene side fjerne noget spændstighed fra den politiske debat, men til gengæld giver det en stabilitet, som ikke ret mange lande har.



Er det et problem, når lovforslag – som vi fx så det med finanslovsforslaget – bliver meget sent færdig?

Som formand for Folketinget må jeg selvfølgelig understrege, at høringsfrister som udgangspunkt ikke er til diskussion. Og generelt ligger vi også flot i forhold til at overholde høringsfrister. Og i de tilfælde, hvor det kniber, er det ofte i forbindelse med lovforslag, hvor der så har været en længere politisk debat, og som har fyldt meget i medierne, og som alle, også organisationerne, derfor er bekendt med.

Politikere er sådan et folkefærd, at de først træffer en beslutning, når den skal træffes. Hvis du ikke havde en deadline med den sidste dag i Folketinget, ville vi aldrig blive færdige. Og nogle gange er det sådan, at man må bruge nogle ekstra dage på fx at gøre finanslovsforslaget færdigt - fordi det er den måde, man kan lykkes med at indgå en aftale på. Procentvis er der dog ikke mange af den type lovforslag. Men de findes, og det er kritisabelt hver gang.

Har man fundet den rette balance med tilstrækkelig akademisk bistand i Folketinget?

Både ja og nej. På den høje hest og i demokratiets hellige navn må vi bredt anerkende, at det er Justitsministeriet, der har styr på ju-

raen og Finansministeriet, der har styr på pengene. Hvis vi kommer derhen, at Folketinget skal have parallelle kontrollerende institutioner, så forsvinder den grundlæggende måde, vi driver politik på i Danmark.

Men vi skal selvfølgelig kontinuerligt være opmærksomme på at vedligeholde og udbygge vores kompetencer, så Folketinget, folketingsmedlemmerne og Folketingets partier hele tiden ajourføres. Derfor har vi også fået flere penge til det politiske arbejde i partierne, og vi har ansat flere medarbejdere med juridiske og økonomiske kompetencer. Men det er noget helt andet end at opbygge et konkurrerende system til ministerierne.

Hvad er status på samarbejdet mellem Folketing og regering?

Som jeg nævnte tidligere, bliver ca. 80 pct. af lovgivningen vedtaget med 70-90 pct. af Folketinget. Hvis et parti stemmer for et lovforslag, er det fordi man er betrygget. Når minister, ministerium og forligskreds har formået at have en betryggende proces, så ender vi med at trykke på den grønne knap og stemme ja. Det problematiske er de resterende procenter, hvor der er forholdsvis skarp ideologisk forskel, og hvor nogle lovforslag bliver vedtaget med snævre flertal. Men det kan jo ikke være anderledes i et demokrati.

» I gamle dage var det skrækeligt – eller fedt – at få forsiden på Berlingske Tidende. Det er det også lidt i dag, men en shitstorm på de sociale medier slår altså hårdere end en dårlig forside på Berlingeren.

» **Jeg forstår godt lysten til at forbedre den politiske betjening. Mette Frederiksen har fundet sin måde at gøre det på, og det gjorde fx Poul Nyrup og Anders Fogh også. Alle har steppet op.**

Det er også derfor, at det er ganske få mandater, der ved flere af de sidste valg, har afgjort, hvem der blev statsminister. Det er ikke lige-gyldigt, hvem der er statsminister, men uan-set om det er den ene eller den anden, er der stadig 80 pct. af lovgivningen, der vedtages med brede flertal. Og så har vi selvfølgelig noget *fight*, der hvor der er holdninger og politik.

Hvad vil en udvidelse af Folketinget med Rigsarkivets bygninger betyde?

En udvidelse af Folketinget med Rigsarki-vets bygninger rummer store muligheder. Først og fremmest vil det betyde, at vi kan åbne Folketinget mere ud til borgerne og finde nye måder at invitere borgerne ind på. Samtidig er vi ved at nå en grænse for, hvad vi kan håndtere med de kvadratmeter, vi har, og vi oplever eksempler på, at vi faktisk giver borgere en lidt dårlig oplevelse herinde. Og så er Folketinget også meget attraktivt for konferencer, og det vil vi gerne have mulig-hed for i højere grad at kunne facilitere.

Vi er fortsat i idéfasen, og vi har ikke truffet den endelige beslutning. Vi har derfor ind-draget bl.a. brugergrupper og de politiske partier i en debat om mulighederne. Men det vil ikke overraske mig, hvis processen frem mod en beslutning, viser sig at være den stør-ste opgave, jeg har foran mig som formand.

Hvordan ser du på de ændringer, der sker i ministeriernes organisering med fx ansættelse af særlige rådgivere, politiske sekretariater mv.?

Jeg har aldrig som hverken oppositions- eller regeringspolitiker haft en fornemmelse af, at ministeriernes svar ikke fagligt holdt vand. Selvfølgelig er ministerierne med til at time og tilrettelægge politikken, men der kommer ikke usande svar fra et ministerium. Det er vigtigt at understrege, at der er høj integritet fra yngste fuldmægtig og hele vejen op i sy-stemet.

De særlige rådgivere, jeg selv har ansat i min tid som minister, har haft stor tillid i de på-

gældende ministerier, hvilket skyldes, at de har kunnet noget, som ministeriet har haft svært ved. Ministerierne kan rigtigt meget, men jeg tror ikke helt ministerierne kan eller skal påtage sig rollen som skarpe rådgivere af ministeren, når det kommer til fx de sociale medier mv.

Jeg forstår godt lysten til at forbedre den po-litiske betjening. Mette Frederiksen har fun-det sin måde at gøre det på, og det gjorde fx Poul Nyrup og Anders Fogh også. Alle har steppet op. Og det er vel meget naturligt. Mit eget synspunkt er, at det har en stor styrke, at ministre forgår, og embedsmænd består. Det betyder ikke, at der ikke skal ske noget om ministrene, men jeg vil anbefale, at det sker med afsæt i - og med respekt for - det system, vi har i dag.

Jeg kan huske, at der, da Helle Thorning-re-geringen kom til, blev lavet et notat om, at ministerierne skulle holde sig langt væk fra Facebook og andre sociale medier. Det var en udfordring for ministerierne, for der var kommet nogle nye, unge ministre ind, der nærmest var blevet valgt på de sociale medi-er. Derfor skal vi finde en balance og nogle instrumenter til at håndtere de udviklinger, som det klassiske embedsværk ikke helt kan håndtere.

Hvordan håndterer ministerierne den stigende hastighed i særligt mediernes dækning?

I 90'erne ringede der typisk en journalist kl. 10, der skulle have svar fra ministeren kl. 16. Det gav tid til, at der kunne udarbejdes et so-lidt og konsolideret svar til journalisten. Men nu er der ingen, der ringer kl. 10, som kan vente til kl. 16. Det giver et dilemma, når mi-nisteriet skal arbejde både meget hurtigt og samtidig skal sikre, at svaret er fagligt og sag-ligt korrekt. Man kan ikke både have massiv hurtighed og meget stor faglighed.

Når ministerierne kommer til kort, må vi finde andre løsninger. Det holder jo ikke at sige

» **Hvis vi kommer derhen, at Folketinget skal have parallelle kontrollerende institutioner, så forsvinder den grundlæggende måde, vi driver politik på i Danmark.**

» En udvidelse af Folketinget med Rigsarkivets bygninger rummer store muligheder. Først og fremmest vil det betyde, at vi kan åbne Folketinget mere ud til borgerne og finde nye måder at invitere borgerne ind på.

til medierne, at det kan godt være, at alle andre kan svare hurtigt, men det kan danske ministre ikke. Hvis systemerne ikke kan levere det, vi politikere har behov for, så skaber vi et system, der kan levere til os. Derfor skal Djøferne være meget taktsomme i forhold til at finde løsninger. Hvis man som system ikke hele tiden er med på, at tingene forandrer sig, så stivner man, og så er der nogen, der efterspørger noget andet.

Skal man agere anderledes som minister for at skabe et flertal i dag end i 90'erne?

Jeg synes ikke, at de dyder, der skal til for at være en god minister, har ændret sig væsentligt. Det helt basale er fortsat at skabe tillid hos de samarbejdspartnere, der sidder i forhandlingsrummet og bevare tilliden hele vejen igennem forhandlingsforløbet. At skabe et forlig er en kombination af at skabe tillid og hårdt arbejde. Og så oplever jeg også, at det er en god gammel dyd som, at når vi har kigget hinanden i øjnene og indgået en aftale, ja så holder den. Emballagen er måske en lidt anden, men med ordentlighed og troværdighed kommer du stadig langt i dansk politik.

Tidligere var nogle organisationer ekstremt stærke. Organisationerne er stadig stærke, men nok ikke i helt samme grad som tidligere. Som landbrugsminister i 90'erne var det altså ikke nemt, hvis først Dansk Landbrug og Nærings- og Nydelsesforbundet var blevet enige.

Har man det samme manøvrerum som minister i dag?

Der er ingen tvivl om, at der er kommet mere styring. I 90'erne fyldte koordineringen med Justitsministeriet rigtigt meget, og nu er det i højere grad Finansministeriet. I de regeringer, jeg har deltaget i, har regeringens økonomiudvalg og koordinationsudvalg fungeret godt til at sikre koordination. Du kan ikke som finansminister sidde for bordenden i økonomiudvalget uden at måtte sige nej en-

gang i mellem. Og du kan ikke som statsminister sidde for bordenden i koordinationsudvalget uden en gang imellem at sige, at det her er vist din egen Hassan, og det går altså ikke.

Der er selvfølgelig også forskel på, om man er minister i en regering med kun ét parti, som i dag, eller der er flere partier, og hvor du både skal finde et kompromis i regeringen og bagefter også ud og lave et flertal. Så grundlæggende er en et-parti-regering renere og nemmere at koordinere. Det er i hvert fald mit indtryk.

Hvor meget bliver udmeldingerne i pressen koordineret?

Min egen erfaring er, at du som minister har stor frihed til at igangsætte de debatter, du synes er kloge og fornuftige. Og det samme gælder udmøntningen af politikken. Du har som minister stor mulighed for at præge det ressort, du har ansvaret for.



Hvad det vil sige at købe Grønland

'Vi sælger ikke', sagde Kong Frederik IX og slog ud med hånden. I 1960 var kongen på besøg hos Præsident Eisenhower, og mens de sad og talte i det ovale kontor, havde præsidenten foreslået, at USA kunne købe Grønland. Dronning Margrethes far havde således allerede prøvet at afvise et præsidentielt købstilbud på Grønland, så hvis Præsident Trump var kommet til København, som planlagt i september 2019, havde kongefamilien erfaring med at sige nej. Dengang, som nu, handlede købstilbuddet om andet og mere.

**AF MIKKEL VEDBY RASMUSSEN,
PROFESSOR, SAMFUNDSVIDENSKABELIGE
FAKULTET, KU**

Eisenhower tilbød måske nok kongen at købe Grønland, men den egentlig modtager af hans ord var den danske udenrigsminister, Jens Otto Krag, som var blevet afbrudt i en stille morgen på den danske ambassade og bedt om at stille i det Hvide Hus sammen med kongen, hvis besøg hos præsidenten gik fra at være en høflighedsvisit til en magtdemonstration overfor den socialdemokratiske udenrigsminister. Krag havde netop under FN's generalforsamling i New York foreslået en såkaldt gensidig inspektion af sovjetiske og vestlige atominstallationer i Arktis. Og det brød amerikanerne sig ikke om. Krag prøvede nemlig at udstille de amerikanske atomvåben på Grønland, for at manøvrere sig ud af en efter hans opfattelse uheldig forståelse om tilstedeværelsen af atomvåben i Grønland, som statsminister H.C. Hansen havde forhandlet med den amerikanske ambassadør i København.

I virkeligheden sagde Eisenhower, at Danmark kun havde noget at skulle have sagt i Grønland, så længe USA tillod Danmark at bestemme over Grønlands indenrigspolitiske forhold. Hvis Danmark og landets udenrigsminister blev for besværlig, kunne USA overtage Grønland, som USA havde overtaget de vestindiske øer i 1917. Det var det budskab, som Donald Trump gentog. *The Donald* har mildest talt ikke *Ikes* stålsatte charme, så vi har ikke måtte vente på Mette Frederiksens dagbøger for at høre historien, som vi måtte vente på Bo Lidegaards læsning af Krag's dagbøger for at høre hans historie.

I stedet blev Trumps købstilbud meget offentligt og skabte en global interesse for Grønland og øens geopolitiske placering. Trump bekræftede USA's interesse i Grønland, men han satte også spørgsmålstegn ved, hvordan USA vil forvalte den interesse, og hvordan henholdsvis Nuuk og København skal forholde sig til USA i en tid, hvor Arktis igen er et sted, hvor brikkerne på det geopolitiske skakspil rykkes hen. Denne artikel vil kort beskrive Grønlands geopolitiske placering for dernæst at se på de fremtidsmuligheder, som Trumps købstilbud gør aktuelle.

Den amerikanske tilstedeværelse i Grønland

Under Anden Verdenskrig etablerede USA en militær tilstedeværelse i Grønland. Amerikanske forsyninger til invasionen af Europa fløj over Grønland, og det var grønlandske vejrstationer, som gav de allierede metrologer pålidelige data om vejret over den engelske kanal, og som gjorde, at Eisenhower i sit daværende job som militær øverstkommanderende i Europa beordrede invasionen af Normandiet i juni 1944. Grønland var således en del af Danmarks billet ind i de allieredes rækker.

Efter krigen ville den danske regering imidlertid gerne have, at de amerikanske styrker tog hjem, men i et modtræk, som gik forud for Eisenhowers møde med Krag og Kongen i 1960, foreslog Præsident Truman allerede i 1946, at USA kunne købe Grønland af Danmark. I København var man chokerede og begyndte at forhandle en baseaftale med USA.

Den danske regering havde ikke forstået, at Arktis var en central del af den Kolde Krigs militærgeografi. General Arnold, som var chef for det amerikanske luftvåben, beskrev således i *National Geographic* i 1946, at 'et overraskelsesangreb kan meget vel komme over verdens tag, med mindre vi er i besiddelse af nødvendige luftbaser, der omgår sådanne adgangsveje'. Det amerikanske konsulat i Nuuk konkluderede året efter i en indberetning til det amerikanske udenrigsministerium, at 'we need Thule.'

I 1951 forlod 120 amerikanske skibe således Norfolk, Virginia, med 12.000 mand og 300.000 tons materialer for at konstruere en luftbase i Thule. Derfra skulle B-36 strategiske bombefly operere som en integreret del af USA's forsvar, og i 1957 havde USA 6.811 soldater fra luftvåbnet i Thule. Grønland var således en integreret del af luftforsvaret af Nordamerika og del af den forsvarskæde, der strakte sig fra Alaska til Newfoundland. I 1961 blev et 'Ballistic Missile Early Warning System' (BMEWS) installeret i Thule, hvilket bragte basen op på 10.000 indbyggere – eller dobbelt så mange indbyggere som Nuuk havde på det tidspunkt. I løbet af 1960'erne blev bombeflyene dog trukket hjem, og Thule helligede sig sin radar, men basen var stadig så vigtig, at et B52 bombefly var stationeret i luftrummet over Thule under Cuba-krisen i 1963 for at kunne rapportere, om basen blev taget ud af sovjetiske missiler. Et sådant angreb var ventet som en del af den første bølge i et sovjetisk angreb.

Militært har Grønland således været en del af USA's forsvar siden Anden Verdenskrig. USA har imidlertid stillet sig tilfreds med, at Grønland var en del af det danske kongerige. Grønlands indenrigspolitik har således udviklet sig af et helt andet spor end det udenrigspolitiske. Et eksempel på det er, at Grønland har langt mere samhandel med Danmark og Europa end med USA. Baseaftalen har imidlertid altid været en måde for Grønland at hente indrømmelser ud af både København og Washington. Efter afslutningen af den Kolde Krig trak USA sig i det store og hele ud af det arktiske område. Selvom

radaren i Thule fortsat spejder efter missiler, og derfor kortvarigt kom i søgelyset i 00'erne i forbindelse med amerikanske planer om at etablere et missilforsvar, så trak USA også sine fly tilbage fra Island og lod i det hele taget regionen passe sig selv.

Det geopolitiske matadorspil om Arktis

Arktis er imidlertid på vej tilbage i USA's geopolitiske opmærksomhed. Trumps tilbud om at købe Grønland var således et udtryk for, at Arktis igen er blevet interessant i det geopolitiske matadorspil. De overvejelser, som general Arnold gjorde sig i 1940'erne, er stadig relevante. Rusland opruster på sin side af ishavet, og USA er på vej tilbage i regionen med en permanent deployering af marinesoldater i Norge, investering i isbrydere og forslag om at etablere en arktisk flådehavn, gerne i Grønland. Men sikkerhedspolitikken i Arktis er ikke længere kun militær, som den var under den Kolde Krig.

Adgangen til strategiske råstoffer er i dag en del af ligningen. Kina har et monopol på udvindingen af såkaldte sjældne jordarter, og USA er på jagt efter steder at udvinde dem uden for kinesisk kontrol. Et sted kunne være Grønland. Det er blot et eksempel på, hvordan råstoffer og adgangen til dem får en sikkerhedspolitisk dimension. USA har derfor været bekymret over kinesisk deltagelse i minekonsortier, der har undersøgt muligheden for minedrift i Grønland, og USA satte foden ned, da Kina tilbød at finansiere en ny lufthavn i Nuuk. I overensstemmelse med den traditionelle arbejdsdeling skyndte regeringen i København sig at finansiere lufthavnen.

Trumps udtalelser i 2019 afspejlede således, at USA er på vej tilbage i Arktis med en ny tilstedeværelse med flere dimensioner end under den Kolde Krig. At den amerikanske regering igen ønsker et konsulat i Nuuk er et udtryk for, at USA ikke længere blot har brug for Thule, men også har brug for råstoffer og en tilstedeværelse i en region, hvor klimaforandringer forventer at skabe et "nyt nord" med mere sejlads og anden økonomisk aktivitet. At gøre som Kong Frederik IX og blot

» **Måske skal man tage ønsket om at "blive købt" af USA lige så lidt bogstaveligt som ønsket om at "købe" Grønland. Grønland har altid formået at få indrømmelser fra hhv. København og Washington.**

» **Trumps udtalelser i 2019 afspejlede således, at USA er på vej tilbage i Arktis med en ny tilstedeværelse med flere dimensioner end under den Kolde Krig.**

» Trumps tilbud om at købe Grønland var således et udtryk for, at Arktis igen er blevet interessant i det geopolitiske matadorspil.

sige ”vi sælger ikke” kan derfor meget vel ikke være svar nok på et reelt købstilbud i dag. Men hvor Præsident Eisenhower havde en klar plan med sit købstilbud, så virker det ikke som om, Præsident Trump har mere end en vag fornemmelse af, at USA skal engagere sig mere i Grønland. De kommende år vil derfor handle om at fylde rammerne for dette øgede engagement ud.

Tanken om et uafhængigt Grønland

Siden Grønlands sikkerhedspolitik kontrolleres af USA, kan Grønland ikke blive uafhængigt uden amerikansk accept og uden en aftale med USA om praktiske forhold omkring Thulebasen samt mere abstrakte spørgsmål om Grønlands fremtidige sikkerhedspolitiske placering. ’Det er i forvejen USA, der i realiteten beskytter Grønland og ikke Danmark. Det kan de fortsat gøre, når vi bliver uafhængige,’ siger Pele Broberg fra Partii Naleraq til den grønlandske avis *Sermitsiaq*, ’og så kan de støtte os med fire milliarder, for at få lov til drive baser i Grønland.’ Broberg håber med andre ord, at USA ville overtage bloktilskuddet, som Danmark i dag understøtter den grønlandske økonomi med. Broberg synes at forestille sig, at USA ville betale det bloktilskud til et uafhængigt Grønland, som Danmark i dag betaler til Grønland som en del af rigsfællesskabet.

Grønland vil få brug for en del mere end bloktilskud fra USA – f.eks. at den amerikanske flåde og kystvagt overtager de opgaver, som det danske forsvar i dag løser i Grønland. Adgang til råstoffer og rettigheder for amerikanske firmaer vil givet også være en del af en sådan aftale, hvilket ville gøre Grønlands økonomi til en del af den amerikanske økonomi, ligesom sikkerhedspolitikken i dag er en del af den amerikanske sikkerhedspolitik. At bruge dollaren som valuta ville være en indlysende konsekvens af det. Om man vil kalde det uafhængighed, er en smagssag. Grønland ville formentlig snarere erstatte én afhængighed med en anden, men en afhængighed med langt ringere politisk indflydelse på omstændighederne for sin afhængighed. Grønlænderne skal fx næppe forvente at få deres folketingsmedlemmer erstattet af medlemmer af Kongressen, hvis relationen til USA skal være en kontrakt på den måde, som Broberg beskriver det.

Måske skal man tage ønsket om at ”blive købt” af USA lige så lidt bogstaveligt som ønsket om at ”købe” Grønland. Grønland har altid formået at få indrømmelser fra hhv. København og Washington ud af baseforhandlingerne og ved at byde sig til overfor USA, kan Nuuk få Københavns opmærksomhed på en måde, som man ikke ellers kan få. Ligesom USA vil

etablere et konsulat i Nuuk, har Grønland allerede en repræsentation i Washington og ambitioner om en mere aktiv udenrigspolitik.

Når minedrift og klimaforandring kommer højt på dagsordenen, kan Nuuk inden for de rammer, som selvstyrelovgivningen giver, også få en mere direkte adgang til at tale med amerikanerne. En aftale mellem Nuuk og Washington om miner eller infrastruktur kan København få svært ved at få direkte indflydelse på. Det vil være USA’s adkomst til at udvide sin indflydelse fra det sikkerhedspolitiske og militære område til de indenrigspolitiske områder, som har været dansk domæne siden afslutningen af Anden Verdenskrig. Ikke kun i København, men også i Bruxelles, vil det blive set med en vis bekymring. EU er også opmærksom på, at Grønland er en stor reserve af strategiske råstoffer, og der er en stigende europæisk interesse i Arktis. Danmark er den bedste adgangsvej til regionen for EU, men hvis den vej udvikler sig til en omfartsvej til Washington, så fører den ikke rigtig nogen steder hen for EU. Hverken EU eller USA vil imidlertid have en interesse i en kinesisk tilstedeværelse i regionen eller i Grønland.

Den fremtidige relation mellem København og Washington om Grønland

På et tidspunkt hvor forholdet mellem EU og USA i almindelighed såvel som forholdet mellem København og Washington er præget af manglende forståelse og manglende villighed til at samarbejde, kan Grønland ende med at blive genstand for en konflikt. Danmark kunne acceptere en øget amerikansk tilstedeværelse i Grønland, hvis det giver en tiltrængt kapitalindsprøjtning i et land, hvor minedrift og andre økonomiske udviklingsmuligheder stædigt vedbliver med at være fugle på taget. Og det kan også være en måde for Danmark at bidrage til at inddæmme kineserne, som vi i sin tid hjalp med at inddæmme russerne. Da ville Grønland igen kunne blive et fælles dansk-amerikansk projekt.

Hvis Danmark derimod kommer til at se amerikansk indblanding i Grønlands indre anliggender som en trussel for rigsfællesskabet, fordi USA vælger at opprioritere samarbejdet med Nuuk og spille Nuuk og København ud mod hinanden, så kan udviklingen på Grønland blive en faktor, som driver København og Washington fra hinanden. Hvis EU tilmed står klar i kulissen og opfordrer Danmark til at stå fast overfor USA, så er der lagt op til et arktisk drama. Det er derfor værd fortsat at lytte meget nøje efter, hvad amerikanerne i virkeligheden siger, når det de tilbyder at købe Grønland.

Klimabudgetet som styringsværktøj

– Interview med Heidi Sørensen, direktør for Klimaetat, Oslo Kommune



Oslo Kommune vil reducere udslip af klimagasser med 95 % inden 2030. At nå målene kræver styring, samarbejde og politisk opbakning. Her er Oslos klimabudget et vigtigt styringsværktøj. Direktøren for Oslos Klimaetat, der svarer til det, vi ville kalde en klimaforvaltning i Danmark, var på besøg i Danmark i forbindelse med C40 klimatopmødet i København. Administrativ Debat mødte Heidi Sørensen, der fortæller, hvordan Oslo arbejder med klimabudgettet i praksis.

**AF SOLVEJG SCHULTZ-JACOBSEN,
ADMINISTRATIV DEBAT**

«I Oslo har vi ikke kun et økonomisk budget, vi har også et klimabudget», fortæller Heidi Sørensen, direktør for klimaetaten i Oslo Kommune. «Klimabudgettet kommer før det ordinære budget. Det er vores måde at vise, at det er lige så vigtigt at holde styr på kommunens klimaudslip som kommunens økonomi».

Bystyret modtager en klimabudgetrapport tre gange årligt og samtidigt med det almindelige budget. Her er det for Heidi og resten af klimaetaten vigtigt med åbenhed og ærlighed. Det betyder fx, at populære og politisk prioriterede initiativer må lukkes ned, hvis de viser sig ikke at have den forventede effekt på CO₂-udslippet. «På den måde er klimabudgettet ikke kun gode nyheder, men lægger i høj grad også op til konstant prioritering og tilpasning. Det kan ske, at et tiltag ikke lever op til vores forventninger, eller en afdeling ikke når de forventede mål, og så er vi nødt til at justere og prioritere andre tiltag for at kunne nå vores klimamål i 2030».

Klimabudgettet følger kommunens budgetperiode, hvormed der hvert år beregnes og

justeres for de kommende fire år. «I praksis måler vi op imod niveauet for klimaudslip i 2009, og vi forsøger at beregne forventet pris og effekt af de tiltag, som skal være med til at nedbringe udslip af klimagas som fx tiltag til at nedbringe antallet af biler i Oslo eller håndtere affald. Her er vi også afhængige af den kommuneopdelte klimastatistik, som Statistisk Sentralbyrå (som svarer til Danmarks Statistik red.) leverer. Vi måler altså os selv i forhold til klimaudslip inden for kommunegrænsen og ikke kun det udslip, kommunen selv er ansvarlig for, men også erhvervslivet og borgernes udslip».

Klimamålene handler derfor også om samarbejde med erhvervslivet og borgerne, og selvom over 70 % støtter op om klimamålene, er ikke alle tiltag lige populære. Der er stadig stor modstand mod betalingsringen. Så meget, at «Nej til bompenger-partiet» i dag har tre pladser i bystyret. «Oslos klimastrategi kræver uden tvivl store ændringer for både erhvervsliv og borgere og derfor også kontinuerlig dialog og kommunikation om klima og klimabudgettet. Vi skal sådan set ikke ændre folks holdninger men deres handlinger. Det er langt fra altid let, men vi skal som kommune fortælle borgerne, at den store omvæltning vil skabe en bedre by.»

» **Klimabudgettet kommer før det ordinære budget. Det er vores måde at vise, at det er lige så vigtigt at holde styr på kommunens klimaudslip som kommunens økonomi.**

» I praksis måler vi op imod niveauet for klimaudslip i 2009, og vi forsøger at beregne forventet pris og effekt af de tiltag, som skal være med til at nedbringe udslip af klimagas som fx tiltag til at nedbringe antallet af biler i Oslo eller håndtere affald.

Heidi Sørensen fortæller, at der også internt i organisationen kan opstå modstand. I begyndelsen blev klimabudgettet bl.a. mødt med en frygt for mere dokumentation og registrering. Men nu er der opstået samarbejde mellem klimaetaten og stort set alle andre fagområder, og «det binder organisationen sammen om fælles mål», siger Heidi Sørensen.

Politisk vilje og opbakning er afgørende for, at Oslo lykkes med sine mål. «Nogle gange mener bystyret endda, at vi ikke er ambitiøse nok. Det betyder ikke, at der ikke er politisk uenighed og drøftelser om klima, men samlet set bakker politikerne op om vores arbejde. Det tror jeg i sidste ende bliver afgørende for, hvor vi står i 2030», slutter Heidi Sørensen af.

De danske kommuners klimaindsats

Klimadagsorden har længe været aktuel i de danske kommuner. Klimaforandringer i form af skybrud og stigende vandstand har længe krævet kommunalpolitisk fokus og handling. Andre klimaindsatser som CO₂-reduktion fylder også. Det gælder bl.a. energiplanlægning, bæredygtigt byggeri, affaldssortering og genanvendelse samt udbygning af vedvarende energi.

Langt de fleste kommuner har i dag udarbejdet klimastrategier og planer, der sætter de kommunalpolitiske mål og rammer for indsatserne, og klimaindsatsen er i mange kommuner en del af arbejdet med FN's verdensmål. Klimaindsatserne er langt fra færdige, og lige nu er der fokus på de næste skridt både lokalt og fælleskommunalt.

Europas bedste offentlige arbejdsplads: Ledelsestilen er 90 procent "ledelsesløs"

Job-, Aktivitets og Kompetencecenteret (JAC) ligger i Gentofte og blev Europas bedste offentlige arbejdsplads i 2019 (Great Place to Work). En særlig ledelsestil er nøglen til de bemærkelsesværdige resultater:

JAC kalder det "90 procent ledelsesløs". Ledelsesretten, retten til at bestemme, bruges kun i 1) personalesager og 2) til at sætte rammen for beslutninger, som medarbejderne skal tage om vigtige emner som strategi, økonomi, organisering og rekruttering. Det stiller store krav til lederes rammesætning og procesledelse. Artiklen introducerer kort et teoretisk grundlag efterfulgt af en case, der viser den "90 procent ledelsesløse" tilgang i praksis.

AF BO VESTERGAARD, SELVSTÆNDIG LEDELSESRÅDGIVER. I SAMARBEJDE MED FUNKTIONSELEDER TROELS PEDERSEN OG CENTERLEDER ANN-CHRISTINA MATZEN ANDREASEN JOB-, AKTIVITETS- OG KOMPETENCE-CENTERET (JAC), GENTOFTE KOMMUNE

Job-, Aktivitets- og Kompetencecenteret (JAC) ligger i Gentofte og blev Europas og Danmarks bedste offentlige arbejdsplads i 2019 (Great Place to Work).

Hvordan har ledere og medarbejdere sammen skabt så gode resultater?

Det leder frem til et helt centralt spørgsmål:

Hvordan træffes vigtige beslutninger på Europas bedste offentlige arbejdsplads? Fx om ny strategi, reorganisering, ændring i arbejdsgange og brug af driftsmidler, ansættelse af nye medarbejdere og ledere?

For at svare på det, præsenteres først et "teorikoncentrat" om ledelsestile samt en oversigtsmodel fra førsteforfatterens bog og ledelsesteori "Fair proces – fra upopulære forandringer til medarbejdere der udvikler løsninger." Forskningsartiklen bag bogen er udvalgt som Best Paper på "Academy of

Management" i USA. Dernæst udpeges ledelsestilen på JAC og foldes ud med en case, der viser hvordan artiklens to medforfattere leder et forløb, der er repræsentativt for JAC's ledelses- og samarbejdskultur.

Ledelsestile og grader af involvering

Ledelsestile er udtryk for balancer mellem lederens styring og medarbejdernes grad af indflydelse på vigtige beslutninger.

Der er grundlæggende tre-fire ledelsestile og grader af involvering i vigtige beslutningsprocesser.

Ledelsestil 1:

Lederen alene udtænker og beslutter en løsning.

Ledelsestil 2:

Lederen fremsætter et beslutningsforslag - eller flere konkurrerende - og beder gruppen kvalificere forslaget. Medarbejderens input vejleder således lederens eventuelle justering af forslaget, men lederen træffer beslutningen.

Ledelsestil 3:

Lederen sætter en tydelig ramme (fx hvad er baggrunden, hvad skal løsningen leve op til, og hvad er ikke til diskussion?) og giver såle-



» Det ville blive medarbejderens opgave at udvikle og beslutte en ny organisering.

des medarbejderne et reelt mulighedsrum til at udvikle løsninger.

Der er to varianter af ledelsesstil 3:

- 3a) Lederen beslutter hvilke(t) af medarbejdernes løsningsforslag, der skal implementeres.
- 3b) Medarbejderne beslutter. Idealet er, at medarbejderne bliver enige. Sekundært almindeligt flertal.

I praksis kan man observere, at ledere i offentlige organisationer bruger alle tre ledelsesstile i hverdagens ledelse. Men det er kun ledelsesstil 2-3, der inviterer medarbejderne til at tænke med på vigtige ændringer i organisationen. Når de medarbejdere, som skal implementere beslutningen, reelt tænker med på vigtige ændringer og løsninger, er der større sandsynlighed for, at medarbejderne efterfølgende udviser vilje og evne til at implementere beslutningen, så den rent faktisk skaber værdi. Også selvom det ikke er alles favoritbeslutning.

Ledelsesstilen på JAC

Det er ledelsesstil 3B, der konsekvent bruges på JAC i alle vigtige forandringer. JAC selv kalder stilen ”90 procent ledelsesløs”. Det er formentlig en radikalt anderledes ledelses- og samarbejdskultur end i de fleste offentlige organisationer. Stilen kræver forsat aktiv ledelse i form af rammesætning og procesledelse.

Involvering er ikke nok. For at ledelsen får medarbejderne med sig og ikke mister styringen, stiller det høje krav til kvaliteten af ledernes rammesætning af forløbet og facilitering af involveringen.

En uddybning af teori og forskningen bag involverende ledelsesstile kan ses i Vestergaard 2019.

CASE

Medarbejderne på JAC laver en ny organisation til ledelsen

I denne artikel illustreres de teoretiske pointer via en detaljeret case om JACs brug af ledelsesstil 3B i en ”tung” beslutning: Reorganisering. Det er i de fleste organisationer et emne, der træffes beslutninger om dybt inde i ledelsens maskinrum. Men ikke på JAC: Her beder ledelsen medarbejderne på JAC lave en ny organisation til ledelsen.

Casen er baseret på interviews med JACs centerleder Ann-Christina Matzen Andreasen og funktionsleder Troels Pedersen samt skriftlig dokumentation fra forløbet.

Anledningen

En dag i marts opsiges en funktionsleder sin stilling. Ledergruppen skal forholde sig til et vigtigt emne: Skal vi genbesætte stillingen eller først vurdere, om organiseringen med fordel kan justeres for bedre at understøtte organisationens formål og strategi?

Lederens styring af beslutningen		Medarbejdernes indflydelse på beslutningen		
Lederens valg af positioner	1	2	3A	3B
	Lederen udtænker og udmelder en løsning Forklarer rationale bag og inviterer til opklarende spørgsmål	Lederen udmelder påtænkt(e) løsning(er) Medarbejdere drøfter fordele og ulemper og kvalificerer; hvordan kan løsning(erne) forbedres? Hvilken løsning er bedst? Input vejleder lederens beslutning men dikterer den ikke	Lederen sætter vilkårsrummet Medarbejdere udvikler løsninger Input vejleder lederens beslutning men dikterer den ikke	Lederen sætter vilkårsrummet med et STORT mulighedsrum Medarbejdere udvikler løsninger og beslutter selv Lederen sikrer at/vurderer om løsningerne er koblet til vilkårsrummet
Fair proces teori-noter	+ tovejs-kommunikation	+ involvering=fair proces + vilje og evne til at se muligheder og implementere		Forudsætter og disponerer for højeste grad af vilje og evne

Figur 1: Ledelsesstile og grader af involvering. Fra Vestergaard (2019): ”Fair proces- fra upopulære forandringer til medarbejdere der udvikler løsninger.”

» JAC selv kalder stilen ”90 procent ledelsesløs”. Det er formentlig en radikalt anderledes ledelses- og samarbejdskultur end i de fleste offentlige organisationer.

Centerlederens første indskydelse var at fastholde organiseringen. Funktionslederne vurderede derimod, at det var en enestående mulighed for at se på, om en reorganisering kunne styrke JACs strategi. Det førte frem til de næste spørgsmål:

Hvem er bedst til at vurdere, om organiseringen skal fastholdes eller ændres for at støtte medarbejdernes arbejde med at realisere strategien og skabe værdi for borgerne?

Ledergruppen besluttede sig for at spørge medarbejderne.

Maksimal involvering på kort tid

Involvering selv i så komplekse emner som reorganisering eller udvikling af strategi kan med fordel tilrettelægges som korte processer. Tempo skaber fokus og minimerer den tid, medarbejderne er væk fra deres kerneopgave. Derfor er korte forløb at foretrække.

Forløbet skulle derfor ikke vare længere end 4-6 uger, og det skulle bestå af et kort startmøde, hvor alle var samlet for at vurdere, om der var behov for en ny organisering. Hvis ja, var næste skridt at afholde to halve procesdage med samling af et repræsentativt udsnit af medarbejderne. Det ville blive medarbejderens opgave at udvikle og beslutte en ny organisering.

Ledelsens opgave var at rammesætte og facilitere processen.

Mailen

Ledergruppen sender en mail ud til alle medarbejdere. Mailen rammesætter medarbejdernes involvering, herunder det spørgsmål medarbejderne skal arbejde med på første dag. Du kan læse en forkortet udgave af mailen her:

Kære Personale

Som I alle ved, skal vi have ansat en ny leder på JAC. Det giver os en oplagt mulighed for at se på vores organisering af JAC. Er vores nuværende organisering bygget op, så den understøtter JACs læringsstrategi og skaber mest mulig værdi for borgerne? Eller skal vi sammen tænke nye muligheder for organiseringen?

Første samling

Tid: 1 time

Deltagere: Alle 105 medarbejdere, der i det daglige arbejde er fordelt på 22 teams

Medarbejderne trækker et nummer og bliver tilfældigt fordelt i ti grupper på tværs af teams og funktionsområder. Derefter præciserer centerlederen vilkårsrummet.

Hovedpointerne i rammesætning af vilkårsrummet for (re)organisering i JAC:

Opgaven er at lave det organisationsdiagram, som gruppen vurderer, der bedst understøtter organisationens formål og strategi. Det er ikke et succeskriterium at komme frem til en justeret eller ny organisering. Gruppernes umiddelbare forslag betragtes som en indikation på, om JACs organisering skal fastholdes eller justeres. Det betragtes altså ikke som et endeligt forslag, som gruppen er bundet af. Derudover skal medarbejdernes forslag være indenfor rammen af følgende kriterier:

- En eventuel ny organisering skal styrke den fælles evne til at realisere organisationens formål.
- Der skal være 20-25 personer i hver ledelsesstreng. Her er ledelsesstreng forstået som en gruppe af teams, der hører under den samme leder.
- Der skal ansættes en ny funktionsleder.
- Medarbejdernes forslag kan ikke pege på hvilke ledere, der bør indtage hvilke stillinger.

Medarbejderne bestemmer, hvordan JAC skal organiseres indenfor rammen af ovenstående kriterier. Lederne beslutter selv, hvilken funktionslederstilling, de vil indtage.

Centerlederen og en funktionsleder faciliterer forløbet. Ledelsen kommer ikke med forslag til organisering.

Otte ud af ti grupper peger på en justeret eller ny organisering. Der var ingen tvivl. Medarbejderne på JAC skulle udvikle og beslutte en ny organisering.

» Der er ejerskab og opbakning til den nye organisering fra første dag. Organiseringen, medarbejderne kom frem til, var bedre og mere modig, end noget ledelsen kunne have udtænkt.

Mellem samling 1 og 2. Inden anden samling skulle hvert team vælge en til tre deltagere, afhængigt af teamstørrelse, til at repræsentere teamet på anden samling.

Også lederne havde imellem møderne en vigtig opgave. De skulle i den mellemliggende periode "rundt med kaffekoppen" i alle teams på JAC. Enkelte medarbejdere havde det svært i processen, hvilket ledelsen var med til at have en åben dialog om. Derudover var ledelsen med til at udvide forståelsesrammen i flere teams. Alle ledere havde en stærk bevidsthed om ikke at "pådutte" egne holdninger til den fremtidige organisering, men derimod understøtte den enkelte medarbejder i at se, hvilke fordele og ulemper der kunne være i de forskellige modeller.

Anden samling

Tid: 1 time og 45 min

Deltagere: 1-3 repræsentanter fra hver af de ca. 22 teams deltager. I alt 40 personer

Produktmålet er konkrete forslag til organisering, gerne visualiseret med et organisationsdiagram. Først skal medarbejderne definere, hvad det nye organisationsdiagram skal kunne ud fra tre parametre:

1. Hvad skal det give vores borgere?
2. Hvad skal det give personalet?
3. Hvad skal det give vores organisation?

Efter drøftelser i mindre grupper bliver svarene præsenteret i plenum og skrevet op på et whiteboard. Hvert af de ti bud på en organisering, der var udarbejdet af medarbejderne på første samling, er hængt op på væggen, så alle kan se dem.

Deltagerne på mødet går nu hen til det organisationsdiagram, de vurderer, bedst lever op til de tre parametre. Deltagerne vælger at fordele sig på blot tre forslag, og der dannes derfor tre grupper. Det viser sig hurtigt, at to af forslagene minder meget om hinanden. En af de faciliterende ledere beder de to grupper gå sammen og undersøge, om deres forslag kan integreres til et. Det kan det. Deltagerne ender således ud med at have tragtet de ti forslag ned til to meget forskellige forslag.

Mellem samling 2 og 3: Alle stemmer. Inden næste samling skal team-repræsentanterne fremlægge de to forskellige forslag til organisering, og overvejelserne bag, til deres team. Alle medarbejdere stemmer herefter i en elektronisk survey på deres favoritforslag.

Afstemningen er rammesat som en tilkendegivelse af holdninger, ikke en beslutning. Fordelingen mellem de to forslag er 55 vs. 45 procent.

Tredje samling

Tid: 1 time og 45 min

Deltagere: 1-3 repræsentanter fra hver af de ca. 22 teams deltager. I alt 40 personer

Repræsentanterne inddeles i to grupper i forhold til den af de to organiseringer, de har stemt på. Centerlederen og en funktionsleder faciliterer processen. I hver af de to medarbejdergrupper reflekteres med afsæt i to arbejdsspørgsmål: *Hvad kan din foretrukne model i forhold til de tre parametre? Og hvad skal der til for, at du ville vælge den anden model?*

Her viser det sig, at den ene gruppes valg er et udtryk for solidaritet med et tremands-team, der gerne ville have været i en anden "ledelsesstreng". Men det kunne teamet ikke grundet de opsatte kriterier for hver ledelsesstreng (20-25 medarbejdere under hver leder). Den faciliterende funktionsleder foreslår, at teamet konkretiserer kriterier, der skal være opfyldt for, at de kan acceptere det andet organisationsdiagram. Det viser sig at være højst relevante kriterier, som er lette at opfylde, fx at blive inviteret til afdelingsmøder og have fri adgang til faglig sparring med kolleger i en anden ledelsesstreng.

Ny organisering til ledelsen på 5 timer

Dermed har medarbejderne udtænkt og besluttet en reorganisering, der bedre understøtter strategien og straks kan implementeres. Det er sket på fem planlagte og faciliterede "involveringstimer" fordelt over tre samlinger på mindre end 30 dage. Dertil kommer lederens rundtur med kaffekoppen mellem dag to og tre.

Der er ejerskab og opbakning til den nye organisering fra første dag. Organiseringen, medarbejderne kom frem til, var bedre og mere modig, end noget ledelsen kunne have udtænkt.

Kan alle reorganisere med en 90 procent "ledelsesløs" ledelsesstil?

Hvad er forudsætningerne for, at medarbejderne kan lykkes med at beslutte en reorganisering, der styrker strategien og skaber værdi for borgerne?

Medarbejderne i JAC har gennem flere år i ord og handling vist, at de ikke blot er dygti-

ge til det faglige arbejde med borgerne, men at de også er i stand til at udvikle organisationen med et fast blik på organisations formål. Og det er ikke sket af sig selv. Ledelsen har siden 2012 bevidst arbejdet med at skabe en organisation med medarbejdere, der har vilje og evne til at se muligheder, så de kan realisere organisations formål. Overordnet har ledelsen gjort følgende tiltag:

- **Grundig ansættelsesproces:** JACs ledelse og medarbejdere har udviklet en grundig ansættelsesproces, der gør det muligt at rekruttere personer, som tydeligt brænder for og kan se muligheder for at skabe udvikling og læring for og med borgerne. Og som trives med en høj grad af medarbejderinvolvering. En funktionsleder strukturerer og faciliterer ansættelsesprocesserne, men det er medarbejderne, der beslutter, hvem som skal ansættes.

- **Korrigerende samtaler:** JACs ledelse afholder konsekvent undersøgende og korrigerende samtaler med medarbejdere, når der udvises uhensigtsmæssig adfærd i forhold til organisationens formål eller synergi i teamet.

- **Lavhierarkisk ledelsesstil og Involvering i vigtig organisationsudvikling:** JACs ledelse har tradition for at designe korte beslutningsforløb, hvor medarbejderne udtænker og beslutter løsninger på ”tunge emner”. Lederne rammesætter og faciliterer processen. Det skaber medarbejdere med lyst og evne til at være involveret i vigtige beslutninger.

Om Job-, Aktivitets-, og Kompetencecentret i Gentofte

Job-, Aktivitets-, og Kompetencecentret (JAC) i Gentofte kommune skaber udvikling og læring for borgere med fysiske og psykiske funktionsnedsættelser, sindslidelser eller sociale problematikker, der gør, at de ikke umiddelbart kan være en del af det gængse uddannelses- og arbejdsmarked. JAC fungerer på markedsvilkår. Kunderne er handicapforvaltninger og jobcentre i Region Hovedstadens kommuner.

JAC har i dag ca. 118 medarbejdere organiseret i ca. 22 teams, der hjælper ca. 400 borgere. Ledelsen udgøres af en centerleder, fire funktionsledere, en kontorleder samt en strategisk projektleder (de to sidstnævnte har ikke personaleansvar).

JAC blev Europas bedste offentlige arbejdsplads i 2019 (Great Place to Work). I 2018-2019 blev JAC den bedste offentlige arbejdsplads i Danmark og 2016-17 en af Danmarks bedste arbejdspladser.

Litteratur

Bo Vestergaard (2019): *Fair proces – Fra upopulære forandringer til medarbejdere der udvikler løsninger*. Forlaget Lead Read

Bo Vestergaard: *Leading Unpopular Changes With Fair Proces: Towards a Strategic Process Design*. 2012. Best Paper. Academy of Management, Boston.



Ambassadør for offentlig ledelse – hvad er det for noget?

Hvervet som ledelsesambassadør udspringer af aftalen om ledelse og kompetencer, som den tidligere Regering, KL og Danske Regioner indgik i februar 2019. Blandt de mange initiativer i aftalen er en årlig udnævnelse af en ambassadør for offentlig ledelse, og jeg var så heldig at blive udpeget som den første ledelsesambassadør. I denne artikel vil jeg komme ind på, hvad jeg synes er vigtigt at sætte fokus på som offentlig leder her i 2020.

**AF DORTHE CRÜGER, LEDELSESAMBASSADØR
(MARTS 2019 – MARTS 2020)**

Med udnævnelsen som ledelsesambassadør fulgte en opgavebeskrivelse, som fortæller, at ledelsesambassadørens opgaver inkluderer:

- At bidrage til at holde gang i ledelsesdebatten efter Ledelseskommisionen og bidrage til kvaliteten og udviklingen i ledelsesdebatten gennem aktiv deltagelse i den offentlige debat.
- At inspirere de offentlige ledere og bidrage til, at gode eksempler på vellykket offentlig ledelse bliver delt.
- At tegne Ledelsesugen udadtil.

Det er en absolut spændende opgave og en opgave med stor frihed til at sætte sit personlige aftryk på de ledelsestemaer og debatter, som man bidrager til.

Jeg er ingen ledelsesteoretiker. Min viden om ledelsesforskning og ledelselitteratur er i virkeligheden ganske begrænset. Min styrke stammer fra det praktiske ledelsesarbejde, hvor jeg via min baggrund som læge og siden mange år som leder og topleder i sygehusvæsenet, har gjort mig lærerige erfaringer med, hvordan ledelse virker - og ikke virker - i store komplekse systemer. Som medlem af den tidligere Ledelseskommision har jeg derudover haft det store privilegium at få indblik i andre dele af den offentlige sektor både via berigende samarbejde med de øvrige kommissionsmedlemmer og i høj grad også fra de mange møder og debatter, vi som kommissionsmedlemmer havde med lederforeninger, forskere og offentlige ledere og medarbejdere over hele landet.

Derfor var det heller ikke et svært valg, da jeg skulle beslutte, hvad mit særlige fokus skulle

være som ledelsesambassadør. Det er nemlig at fylde endnu mere indhold på overskriften fra Ledelseskommisionsrapporten *Borgerne først*. Altså endnu mere fokus på *hvorfor* og *hvordan* man hele tiden har borgerne for øje i opgaveløsningen.

The Why

Mit håb er, at offentlige ledere i endnu højere grad får forståelse for 1) hvorfor *the Why*, som vi kalder det, er så vigtigt at huske på, være stolt af og bruge aktivt i arbejdet som leder, når vi skal lykkes med, at den offentlige sektor skaber værdi for borgerne og virksomhederne. Og 2) hvordan man selv konkret kan være med til at sætte handling bag ordene i ens daglige måde at være leder og bedrive ledelse på.

Når jeg synes, der stadig er et kæmpe behov for at tale om “Borgerne Først”, altså *the Why*, så er det, fordi jeg til stadighed oplever, at det er svært for mange ledere og medarbejdere at skelne mellem mål og midler. Helt konkret så oplever jeg, at mange har fået gjort midlerne til målet - så det bliver “pengene først”, “budgettet først”, “It-strategien først” osv. Det bilder jeg mig ind er en af hovedårsagerne til den frustration og udbrændthed, der desværre spores rigtig mange steder blandt de ansatte i den offentlige sektor. Det er nemlig de færreste, i hvert tilfælde i fronten, og på et sygehus, hvor jeg kommer fra, der motiveres af budgetter og IT.

Det er ikke det samme, som at de ikke vil bekende sig til, at rammer og strukturer inkl. budgetter og IT er væsentlige. Men det er i min optik afgørende, at man vender kikkerten rigtigt, og har fokus på målet: *the Why* - det fælles populationsansvar. Det at være der

» Når jeg synes, der stadig er et kæmpe behov for at tale om “Borgerne Først” altså *the Why*, så er det, fordi jeg til stadighed oplever, at det er svært for mange ledere og medarbejdere at skelne mellem mål og midler.

for borgerne, det at skabe værdi for borgerne, og så bagefter kigge på hvilke midler, der er til rådighed til at løse opgaverne - mennesker, økonomi, fysiske rammer, tekniske løsninger osv. Er målet tydeligt og ambitionerne for at nå målet høje, så kan ledere og medarbejdere sammen finde og udvikle de gode løsninger, der skaber værdi for borgerne med de midler, der er til rådighed. Det har stor betydning for motivationen og arbejdsglæden, og det, ved vi, skaber mere værdi for alle. Det er derfor jeg så stædigt holder fast i, at vi skal bruge den offentlige sektors højere formål meget mere aktivt i vores måde at lede medarbejdere og organisationer på. Dyrke motivationen og stoltheden over at hjælpe og servicere borgerne, og derved også fokusere på at styrke samarbejdet på tværs af den offentlige sektor, fordi det er til gavn for borgerne.

The How

Men *the Why* er ikke nok. Faktisk bliver det at tale om *the Why* kontraproduktivt, hvis det kun er ord uden handling. Så bliver det opfattet som varm luft og tomme ord. Det er der, at ledelse bliver personligt. For det handler i sidste ende om dig. Altså *the How*.

For hvis du ikke selv udlever visionen om at sætte borgerne først i din egen måde at være leder på, så lykkes du ikke med missionen. Det har været en af de helt store overraskelser for mig selv som leder, at der virkelig bliver lagt rigtig meget mærke til, hvad du gør, hvad du siger, hvad du bruger tid på og kaster lys på og hvilke resultater, du er mest optaget af. Det er her, at man bliver sat på prøve. Mener du nu også det, du siger, og hvordan balancerer du mellem selv at være optaget og drevet af det højere formål og samtidig sikre, at midlerne bruges rigtigt, lovgivningen overholdes, og at I skaber værdi for borgerne.

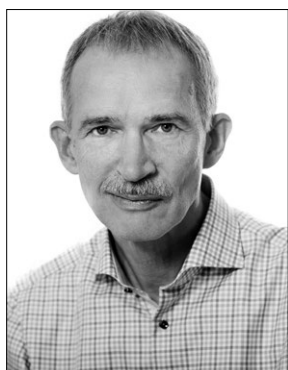
Derfor er lederens måde at bedrive ledelse på så helt afgørende for, at vi lykkes, og selvom det kan virke lidt skræmmende, at lederen på den måde selv har så stor indflydelse på organisationens resultater, så er det også en kæmpe mulighed for at gøre en mærkbar forskel for borgere og medarbejdere i alle hjørner af den offentlige sektor.

I Ledelseskommisionen kom vi med en rapport og 28 anbefalinger om, hvordan vi bliver endnu bedre til at skabe værdi for borgerne - og sætte borgerne først både i ord og handling. Jeg har både som kommissionsmedlem og som ledelsesambassadør oplevet, at rapporten og anbefalingerne lever på arbejdspladser og ledelsesmøder rundt i landet, og at man har taget dagordenen om at sætte borgerne først til sig. Min oplevelse er også, at vi taler meget mere om, hvad god offentlig ledelse er, end vi har gjort tidligere. Det glæder mig rigtig meget. Det skylder vi borgerne og vores samfund. Den offentlige sektor skal hele tiden udvikle sig, så vi giver borgerne det, de efterspørger, og ikke det, vi tror, de efterspørger. Det kræver, at vi i endnu højere grad lytter til borgerne og de medarbejdere, der er tæt på dem.

Vi står overfor en Nærhedsreform, og det er ingen hemmelighed, at jeg som ledelsesambassadør er optaget af, at den giver os et endnu bedre afsæt for at give borgerne den hjælp og service, de har brug for. Det kræver god ledelse, og ledere som selv er drevet af det højere formål. Det kræver ledere, som udlever visionen om at sætte borgerne først, og som vil tage ansvar, og hjælpe og støtte medarbejderne, så de kan levere det, som de brænder for og motiveres af, nemlig at gøre en forskel for borgerne. Jeg glæder mig rigtig meget til at følge tilblivelsen og læse indholdet i den kommende Nærhedsreform.

» **Dyrke motivationen og stoltheden over at hjælpe og servicere borgerne, og derved også fokusere på at styrke samarbejdet på tværs af den offentlige sektor, fordi det er til gavn for borgerne.**

» **Det har været en af de helt store overraskelser for mig selv som leder, at der virkelig bliver lagt rigtig meget mærke til, hvad du gør, hvad du siger, hvad du bruger tid på og kaster lys på og hvilke resultater, du er mest optaget af.**



Det kan gøres på en anden måde!

Den finanspolitiske styring af kommunerne i Danmark og Sverige

Budgetloven fra 2012/2014 skal ifølge regeringens lovprogram revideres i 2020. Der er naturligt nok interesse for emnet. DØRS (2019) har således behandlet emnet i den seneste rapport, og VIVE (Pedersen, 2018) har tidligere udført en analyse efter henvendelse fra DØRS. Analysen indeholder et komparativt studium, hvor der sammenlignes med styringsregimet i tidligere perioder og med forholdene i Sverige. Der er ikke tale om en evaluering som sådan, men i denne artikel præsenteres alligevel nogle overordnede evaluerende betragtninger. Budgetloven har virkning for alle dele af den offentlige sektor, men i VIVE-studiet og i denne artikel ses alene på den nok mest omdiskuterede del: statens finanspolitiske styring af kommunerne.

AF NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN, PROJEKT-CHEF I VIVE, DET NATIONALE FORSKNINGS- OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD

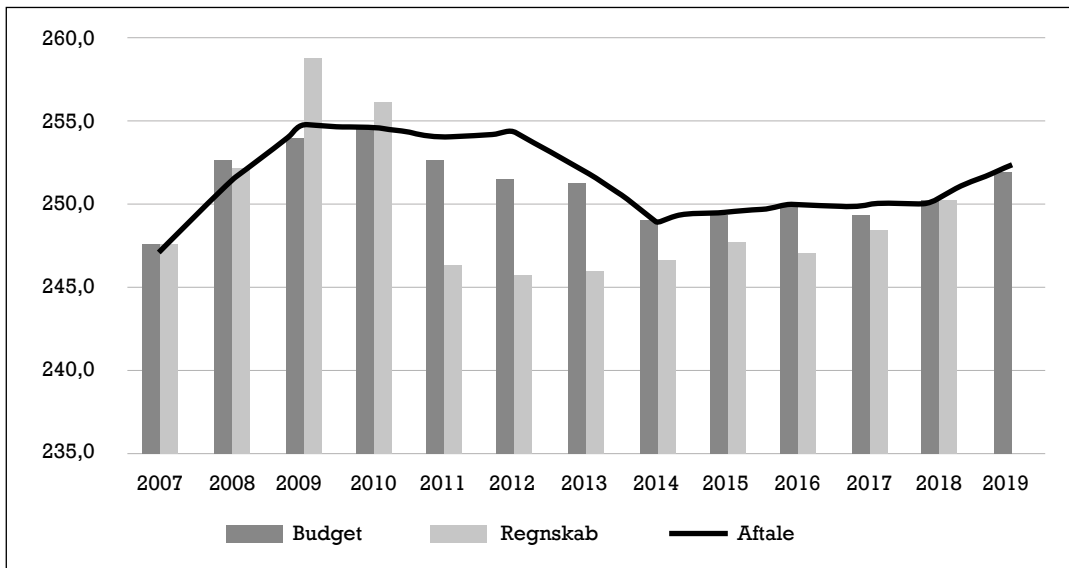
Den danske budgetlov: den økonomiske baggrund og den forbløffende virkning

Årene før budgetloven var præget af almindelige regnskabsmæssige overskridelser i kommunerne, og særligt i 2009 og 2010 sås betydelige systematiske overskridelser af de aftalte og planlagte udgifter. Lidt før havde finanskrisen ramt Danmark, og der skete et voldsomt skift i den offentlige budgetstilling fra et pænt overskud på 80-90 mia. kr. til et underskud på 50-60 mia.kr. I kølvandet på krisen kom EU-henstillingen i 2010 om at nedbringe det løbende underskud, og den såkaldte Genopretningsplan blev vedtaget.

Som følge af udfordringerne blev budgetloven efterfølgende vedtaget i 2012 med ikrafttræden 1. januar 2014. Den var dog reelt med væsentlig ikrafttræden fra 2011, da der allerede var oplæg til budgetlofter på dette tidspunkt og ikke mindst et detaljeret sanktions-system fra 2011. Budgetloven og de tilknyttede budgetlofter havde øjensynligt inspiration fra bl.a. Sverige (Regeringen, 2011, Finansministeriet, 2012), men i forhold til styringen af kommunernes udgifter var der tale om en langt skarpere udgave end i Sverige, jf. senere.

Virksomheden af budgetloven var for en umiddelbar betragtning rent ud sagt forbløffende. Dette muligvis som følge af, at kommunernes overholdelse af udgiftsmålene nu blev sanktionsbelagte. Skønt man ikke, bortset fra nogle indledende øvelser i årene omkring kommunalreformen i 2007 og nogle få år i 1980'erne, havde megen erfaring med at anvende sanktioner i forhold til uønskede kommunale udgiftsstigninger, vedtog man i sammenhæng med budgetloven et helt galleri af sanktioner. Sanktionerne gjaldt både i forhold til de aftalte udgifter og i forhold til kommunernes budgetter samt i varierende omfang for såvel serviceudgifter som anlægsudgifter og de kommunale skatter.

Den forbløffende virkning fremkom endda næsten uden, at det reelt blev nødvendigt at "trække våben" (dvs. faktisk bruge sanktionerne), bortset fra nogle mindre realiserede sanktioner på skattesiden. Som det fremgår af figur 1, er serviceudgifterne i såvel budgetter som regnskaber i alle årene fra det nye styringsregime i 2011 til og med 2017 lavere end de aftalte udgifter fra årets økonomiaftale. For anlægsudgifterne har der derimod fortsat været konstateret især budgetoverskridelser (ikke vist på figuren).

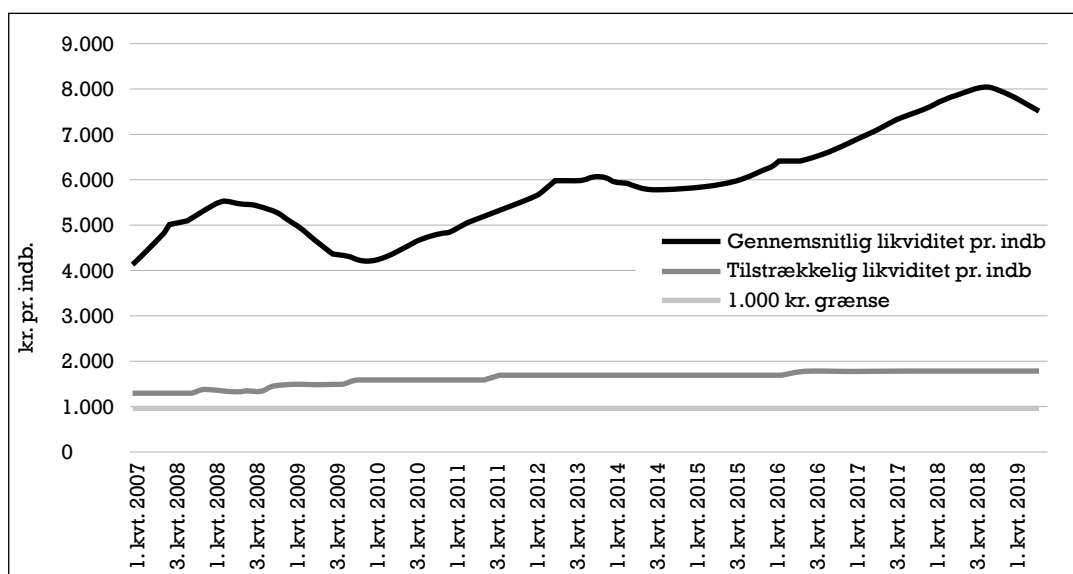


» Virkningen af budgetloven var for en umiddelbar betragtning rent ud sagt forbløffende.

Figur 1. Kommunale serviceudgifter mia.kr. ifølge økonomiaftale, budget og regnskab, 2007-2019, 2019 pl
Kilde: Pedersen (2018) og KL 2019. Der er korrigeret for opgaveændringer og DUT-ændringer.

Da likviditet traditionelt også regnes som et centralt styringsmiddel i den kommunale økonomi på længere sigt, er det også relevant at følge likviditetsudviklingen. Måske især i disse år med gode konjunkturer og muligvis et opadgående pres på udgifterne. Som følge af det regnskabsmæssige mindreforbrug og en bevidst overfinansiering af økonomiaftalerne er likviditeten steget væsentligt i kommunerne i de senere år, jf. figur 2.

Kommunerne har således modtaget flere midler fra staten, end de har kunnet afholde inden for budgetloftet, og desuden har de så at sige selv fortolket deres eget budget så stramt, at de har haft en årlig opsparing, fordi indtægterne har oversteget udgifterne.



Figur 2. Kommunernes likviditet efter kassekreditreglen, målt i kr., ult. 1. kvrt. 2007-ult. 2. kvrt. 2019
Kilde: Pedersen (2018) og Social- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal.

Var det sket alligevel?

Et nærliggende spørgsmål er selvfølgelig, om udviklingen i kommunernes udgifter mv. alene kan tilskrives budgetlov, budgetlofter og sanktioner. Altså det kontrafaktiske spørgsmål: hvad var der mon sket, hvis det tidligere styringssystem var kørt videre – og uden ekstra likviditetstilførsel?

Det er i sagens natur svært at svare på, og det gøres heller ikke i VIVE-analysen. DØRS (2019) er også lidt inde på spørgsmålet. Det kan her noteres fra figur 2, at likviditeten i årene 2009 og 2010 tydeligvis var stærkt for nedadgående. Da kommunerne ikke uden særlig adgang kan optage lån, og da der er krav om en positiv gennemsnitlig likviditet, ville kommunerne med andre ord være 'løbet tør for penge', hvis udviklingen med almindelige budgetoverskridelser havde fået lov at fortsætte. Det ville utvivlsomt også have betydet, at enkelte kommuner i en periode havde måttet have dispensation fra kassekreditreglen – dvs. populært sagt være "sat under administration". Dette er dog et gennem de foregående 20-30 år velafprøvet styringsmiddel, som i alle tilfælde, på nær måske den særlige Farum-sag, har fungeret efter hensigten med en succesfuld økonomisk genopretning af de pågældende kommuners økonomi.

Forsigtigvis kan det derfor vurderes, at der i hvert fald var en temmelig god chance for, at den økonomiske budgetdisciplin i årene efter 2010 var blevet rettet op eller i det mindste forbedret så at sige af sig selv – dvs. uden budgetlofter, budgetlov, sanktioner og KL's indsats.

Sverige – er det et godt sammenligningsland?

Som allerede nævnt ser det ud til, at Sverige har været blandt de lande, som har inspireret til den danske budgetlov. Derudover er Sverige på flere måder et oplagt sammenlignings-

land, når det gælder indretning af styringssystemet over for kommunerne. I begge lande spiller kommunerne således en betydelig rolle i den offentlige sektor, måske lidt større i Danmark hvor kommunerne fx på beskæftigelses- og overførselsområdet løser flere opgaver end nabolandets kommuner. De offentlige finanser er generelt sunde i begge lande med en lav ØMU-gæld og en relativ god budgetbalance. I både Danmark og Sverige har kommunerne en betydelig autonomi, og i begge lande modtager kommunerne skatter fra egen personskat og fra ejendomsskatter. Endelig har begge lande et stærkt udbygget og ret analogt tilskuds- og udligningssystem, som hovedsagelig finansieres af staten.

Der er dog også nogle forskelle, som ikke spolerer sammenligningsmulighederne, men som alligevel er vigtige at have in mente. For det første er den finanspolitiske styring tilsyneladende mere mellem-/langsigtet og ses over flere år i Sverige end i Danmark, der i højere grad fokuserer på det enkelte år. I sammenhæng hermed anvendes der i øvrigt forskellige bogføringssystemer i de kommunale regnskaber i de to lande. For det andet har Sverige med den flydende valutakurs for den svenske krone et ekstra finanspolitisk styringsmiddel i forhold til den danske situation. Endelig er de danske kommuner for det tredje i betydelig højere grad statsligt afskærmet fra konjunkturudsving på udgifter og indtægter end i Sverige. I Sverige må kommunerne i høj grad selv spare op i de såkaldte resultatudjævningsreserver (fonde), hvorfra de så kan imødegå negative påvirkninger fra konjunkturudsving. Her er de danske kommuner dækket ind af automatiske bloktilskudskorrektioner ved konjunkturafledte udgiftsstigninger, mulighed for statsgarantier på indkomstskatteudviklingen og et stærkt institutionaliseret budgetsamarbejde ("aftalesystem"), hvor såvel KL som staten kan fremkomme med ønsker til og forhandle løsninger vedr. udviklingen i økonomien.

» Virkningen af styringsinstrumenterne i Danmark er umiddelbart forbløffende – men på den anden side er udviklingen i Sverige måske lige så god.

» Udgangspunktet i Sverige er således, at den enkelte kommune i forbindelse med økonomiske udfordringer skal "fejle for egen dør", og det decentrale ansvar fastholdes altså således.

Hvad gør man så i Sverige?

Overordnet set ser Sveriges styringsregime i forhold til kommunerne ud til at være i betydelig bedre overensstemmelse med en decentral styringsmodel, hvor kommunerne både har kompetencen til at afholde udgifter og opkræve skatter og samtidig har ansvaret for, at det sker på en samfundsøkonomisk forsvarlig måde. Det ser også ud til, at det sker uden, at Sverige af den grund oplever svækkede offentlige finanser og/eller stignende kommuneskatter.

Udgangspunktet i Sverige er således, at den enkelte kommune i forbindelse med økonomiske udfordringer skal "fejle for egen dør", og det decentrale ansvar fastholdes altså således. "God Økonomisk hushållning" i den enkelte kommune er her et centralt begreb. Kommunerne i Sverige skal leve op til et balancemål for budgetbalancen, men kommunerne skal selv opstille økonomiske finansielle målsætninger, hvor det bl.a. kan sikres med passende overskud, at egenkapitalen/nettoformuen, som afleveres til de næste generationer, udvikler sig positivt. Kommunerne skal også selv sørge for at rette eventuelle ubalancer op over maksimalt en treårig periode. Der opstilles ikke i Sverige, modsat i Danmark, på forhånd nogle kommunale udgiftslofter, og der er heller ikke i Sverige nogen statslig 'krykke' i form af straf- og kontrolbestemmelser vedr. de budgetterede og regnskabsførte udgifter. Det samme gælder for skatterne.

I Sverige havde man i årene 1997-99 sanktioner i forhold til skatteforhøjelser i kommuner og landsting, men de eksisterede altså kun i en kort årrække.

Sverige overvåger dog selvsagt løbende udviklingen i kommunerne (se fx Regeringen i Sverige (2019)). Som nævnt er der ikke i Sverige en automatisk konjunkturfaskærmning af kommunerne men derimod de nævnte resultatudjævningsfonde. Samtidig kan den svenske stat/regering dog diskretionært bidrage med ekstra "vålfærdsmiljarder" i blok-

tilskuddet til at afhjælpe et særligt finansieringspres (Regeringen i Sverige (2019, 25)).

Er der utilsigtede virkninger af budgetlov og -lofter?

Et nærliggende spørgsmål i sammenligningen af Danmark og Sverige er, om den mere restriktive - eller om man vil ambitiøse - danske finanspolitiske styring af kommunerne kan have nogle uønskede eller ligefrem forvridende virkninger. "Gør det noget?" kunne man spørge.

Her peges der i VIVE-analysen på forskellige forhold, der kan overvejes. For det første vil en central fastlæggelse af udgiftslofter være i konflikt med den decentrale idé om, at afvejningen af lokale skatter og udgifter foregår mest effektivt 'ude hos borgerne', dvs. i kommunerne. Modargumentet er, at kommunerne ikke hver for sig ser den samlede virkning på nationaløkonomien af deres dispositioner. For det andet kan den stærke prioritering af den overordnede styring og vægt på budgetoverholdelse muligvis svække koblingen af udgifterne til de faglige miljøer og dermed produktivitetsudviklingen. For det tredje vil en sanktionslovgivning, der 'straffer' afholdelsen af en bestemt udgiftstype – serviceudgifter – kunne være et selvstændigt argument for at bogføre udgifter på andre typer, fx anlægsudgifter eller såkaldte budgetgaranterede udgifter. For det fjerde kan der forekomme såkaldt benzinafbrænding, dvs. hvor kommunerne forsøger at skubbe rundt på udgifternes tidsmæssige placering for at undgå sanktioner. En KORA-undersøgelse fra 2016 (Bæk et al) godtgjorde dog ikke, at der på undersøgelsestidspunktet var tale om et større problem. Endelig kan der for det femte nævnes likviditetsopbygningen, som kan give en usikkerhed i den finanspolitiske styring og – kunne det tilføjes – måske også gøre dialogen mellem borgere og lokalpolitikere mere svævende og usikker, fordi borgerne får sværere ved at gennemskue, hvordan deres kommuner egentlig er stillet økonomisk.

Evaluering – hvad er så bedst?

Besvarelsen af dette spørgsmål var ikke en del af opgaven for VIVEs analyse. Der gøres dog nogle bemærkninger rundt omkring, som kan indgå i en diskussion.

Virksomheden af styringsinstrumenterne i Danmark er umiddelbart forbløffende – men på den anden side er udviklingen i Sverige måske lige så god. Dette må dog evalueres nærmere.

Herudover kan der peges på risikomomenter eller potentielle skadevirkninger af det danske regime på det kommunale selvstyre. Der er således noget paradoksalt i, at en decentral borgervalgt kommunalbestyrelse skal have et centralt borgervalgt organ til at hjælpe med, at kommunen overholder sine egne budgetter. Desuden kan der være nogle negative virkninger på produktiviteten og muligvis også nogle forvridende virkninger på afholdelsen af bestemte udgifter.

Til gengæld nyder de danske kommuner godt af et meget stort opgaveansvar og en udpræget konjunkturafskærmning betalt af staten, som på sin side kan argumentere for at få noget til gengæld: nemlig en stærk udgiftsstyring. Altså en slags ”noget-for-noget tankegang”.

Litteratur

Bæk, T.A., Andersen, M.M.Q. & Krahn, S.K.J. (2016): *Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring. Centrale udviklinger i kommunernes forbrugsmønstre og serviceudgifterne 2008-2014*. KORA.

Finansministeriet, 2012: *Budgetlov. Udgiftsstyring med udgiftslofter*, Handouts, 27. marts 2012.
Regeringen, 2011: *Bedre udgiftsstyring*.

Regeringen i Sverige, 2019) *Almänna bidrag till kommuner. Udgiftsområde 25*. Proposition 2019/20.

Pedersen, Niels Jørgen Mau, 2018: *Statens styring af kommuner. Sammenligning af alternative modeller for finanspolitisk styring af kommuner i Danmark og Sverige*. VIVE.

De Økonomiske Råd, 2019: *Dansk Økonomi, Efterår 2019, kap. III: Budgetloven og finanspolitiske rammer*.



FORENINGEN FOR KOMMUNAL- OG FORVALTNINGSRET I DANMARK

Kommende medlemsmøder 2020

Seminar om aktindsigt – udvalgte praktiske problemstillinger

- Miljøoplysningsloven v/chefkonsulent Christian Østrup, Miljø- og Fødevarerministeriet
- Nyheder fra ombudsmanden med fokus på aktindsigt og den politiske beslutningsproces v/kommitteret Kaj Larsen og områdechef Kirsten Talevski, Folketingets Ombudsmand
- Ressourcereglene v/advokat, Ph.D Azad Taheri Abkenar, Kammeradvokaten/ Advokatfirmaet Poul Schmith (kun i København)
- Indsigtsretten og samspillet mellem persondatareglerne og aktindsigt v/chefkonsulent Karin Hoffmann-Hansen, KL

3. september 2020, kl. 15-19, København

16. september 2020, kl. 15-19, Aarhus

Nyheder og highlights fra praksis i det kommunale tilsyn i Ankestyrelsen

- Ankechef for Kommunalret i Ankestyrelsen, Lene Conrad

10. november 2020, kl. 17-19, København

26. november 2020, kl. 17-19, Aarhus

Prisopgave

I anledning af 20-året for etableringen af Foreningen for Kommunal- og Forvaltningsret i Danmark udbyder foreningen en prisopgave inden for det overordnede emne "Når mødet mellem forvaltningen og borgerne bliver konfliktfyldt". Forfatteren af den vindende opgave modtager en pris på 15.000 kr. Vinderen offentliggøres på foreningens generalforsamling i foråret 2021, hvor vinderen holder et oplæg om emnet.

Frist 1. oktober 2020

Læs mere på kommunalret.dk.

Følg med

På kommunalret.dk finder du medlemsorienteringer med nærmere oplysninger om årets arrangementer, herunder præsentationer fra tidligere oplæg. Her kan du også tilmelde dig foreningens arrangementer. Du kan desuden følge foreningen på LinkedIn, hvor der orienteres om kommende arrangementer mv.

Sekretariat

Horten Advokatpartnerselskab
Sekretariatsansvarlig: Advokat Malene Graff
Sekretær: Trine L. Andersen
Philip Heymans Allé 7, 2900 Hellerup
3334 4271
komret@horten.dk
kommunalret.dk



Debatmøder

På grund af Corona-krisen har NAF besluttet, at de planlagte debatmøder, som vi tilrettelægger sammen med DJØF, om bl.a. driftsledelse, flyttes til efteråret.

Så hold godt øje på både NAF's og DJØF's hjemmesider – vi lover at afholde spændende debatmøder, når man må mødes igen for at drøfte nye tiltag omkring offentlig ledelse

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.

Nordisk Administrativt Forbund
c/o Mikkel Nørholm Jansen
Mail: regnskab@naf-net.dk

ADMINISTRATIV DEBAT #1 – MARTS 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.
Løssalgspris: 150 kr. inkl. forsendelse.