

# Administrativ DEBAT

#1 / JANUAR 2019

Udgivet af den danske afdeling  
af Nordisk Administrativt Forbund

JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN  
& PETER BJERRE MORTENSEN

# OVERMOD OG AFMAGT

HISTORIEN OM DET NYE SKAT

**Embedsmændenes urealistiske  
forventninger kørte Det Nye SKAT  
i sænk**

- interview med Jørgen Grønnegård Christensen og Peter Bjerre Mortensen,  
forfattere til bogen *Overmod og Afmagt*  
- *Historien om Det Nye Skat* → **SIDE 2**

**KASPER TOLLESTRUP OG  
CLAES NILAS**

Interview med  
Jørgen Grønnegård  
Christensen og Peter  
Bjerre Mortensen

→ **SIDE 2**

**MARIANNE THYRRING**

Om at tage den medicin  
man selv har ordineret  
... og endda op til flere  
gange om dagen

→ **SIDE 8**

**CLAUS THYKJÆR OG NIELS  
JØRGEN MAU PEDERSEN**

Greve Kommunes  
erfaringer med  
analyse fra VIVE  
om selvpåført bøvl  
og bureaukrati

→ **SIDE 11**

**MOGENS PEDERSEN OG  
BIRGIT W. NØRGAARD**

It-projektrådet skifter  
navn og dets mandat  
styrkes – har det virket?

→ **SIDE 15**

**TORBEN M. ANDERSEN**

Grønlands økonomiske  
situation – fremskridt  
og udfordringer

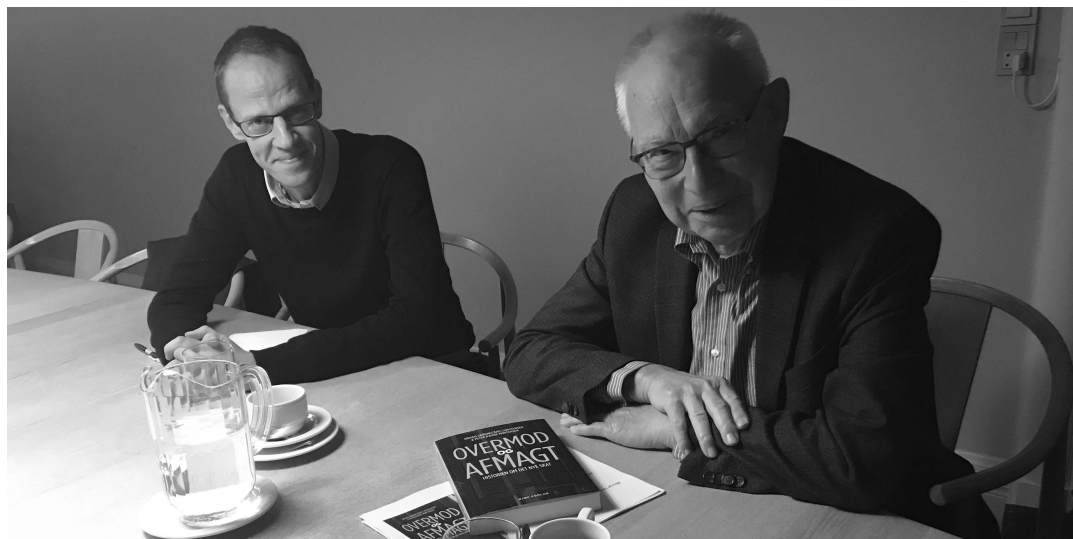
→ **SIDE 19**

**PER NIKOLAJ BUKH OG  
KARINA SKOVVANG  
CHRISTENSEN**

Fremtidens  
økonomistyring er  
effektbaseret

→ **SIDE 23**

# Embedsmændenes urealistiske forventninger kørte Det Nye SKAT i sænk



*I kølvandet på Strukturkommissionens betænkning i 2004 blev der igangsat en voldsom reformdagsorden på skatteområdet. Det var reformer, der indebærer, at Skatteministeriet på samme tid skulle overtage kommunernes skatteforvaltning og hele inddrivelsesområdet samt gennemføre en grundlæggende modernisering af IT-systemerne på området.*

*De tre parallelle reformer er samlet set en af de største danske administrative reformer, og forventningerne til det nye SKAT var tårnhøje. I 2015 måtte skatteminister Karsten Lauritzen dog kaste håndklædet i ringen. I dag er SKAT afløst af syv styrelser, inddrivelsessystemet EFI er skrottet, og der er nedsat en undersøgelseskommission, der skal granske hele forløbet.*

*Jørgen Grønnegård Christensen og Peter Bjerre Mortensen har i bogen *Overmod og Afmagt*, der udkom i oktober 2018, gennemført en grundig analyse af forløbet. Administrativ Debat mødte de to forfattere for at høre deres vurdering af, hvordan det kunne så galt, og hvad vi kan lære af forløbet*

» Hvis man havde læst analyserne grundigt igennem, ville man se, at der altså var noget galt med regnestykkerne. Så det er ikke bare vores bagklogskab.

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

## **Hvordan kunne det gå så galt?**

Hvis vi skal sige det helt kort, så mangler der realisme i reformprocessen. Der mangler simpelthen nogle bremseklodser, og det resulterede i, at man slog et alt for stort brød op. Man ville kort sagt alt for meget på alt for kort tid.

Og når det yderligere kunne gå så galt, skyldtes det, at det var et utroligt løst grundlag, man traf de hastige beslutninger på. Det var præget af ønsketænkning. Man vidste, hvad man gerne ville have, men man interesserede sig ikke ret meget for alle de sten, der kunne være på vejen.

## **Hvad var der galt med beslutningsgrundlaget?**

For det første påberåber man sig Strukturkommissionens betænkning som beslutningsgrundlag for at sammenlægge den statslige og kommunale skatteforvaltning samt centralisere inddrivelsen. Men Strukturkommissionens kæmpestore betænkning havde jo ikke karakter af systematiske problemafdækninger, men var snarere argumenter for en grundlæggende reform af den offentlige sektor. Spørgsmålet om skatteforvaltningen var i den forbindelse et meget lille spørgsmål, der i øvrigt var håndteret ved argumenter, som Skatteministeriet selv havde produceret og gjort til kommissionens anbefalinger.



Beslutningsgrundlaget halter dernæst, da man skal iværksætte det hele fra 2005. Her trækker man nogle store konsulentvirksomheder ind, først og fremmest Boston Consulting Group, for at analysere potentialet ved en ny organisering. Og her ser vi endnu en gang et meget løst grundlag, som der drages ret drastiske konklusioner på baggrund af. Hvis man havde læst analyserne grundigt igennem, ville man se, at der altså var noget galt med regnestykkerne. Så det er ikke bare vores bagklogskab.

#### **Hvorfor var der ingen, der råbte vagt i gevær, da problemerne begynder at vise sig?**

Forklaringen skal bl.a. findes i reformens karakter. Man lægger simpelthen alt på et bræt og siger, at det her *skal* lykkes, for vi har ikke mulighed for at rulle det tilbage, der ikke fungerer. Der er derfor ikke ret mange handlemuligheder, når man begynder at få besked om problemerne. Det er jo ikke muligt at gå tilbage til et kommunalt-statsligt system eller til ikke at inddrive gæld til det offentlige. På inddrivelsesområdet gælder også det problem, at man starter med at skille sig af med nogle af medarbejderne med en forventning om, at EFI-systemet kommer til til at fungere. Men det gør det ikke, og man kan i praksis ikke rulle tilbage og genansætte de mennesker.

#### **Man høster altså frugterne, før de er modne ved at tage gevinsterne ved et nyt it-system, inden det er implementeret?**

Det gør man i høj grad. Det er især tydeligt på inddrivelsesområdet. Og det er også derfor, at EFI for alt i verden skal fungere, selv om der er mange tegn på problemer.

For den del, der handler om fusionen af statens og kommunernes skatteforvaltning, er billedet lidt mere blandet. Her kører den almindelige ligning og opkrævning af personskatter relativt uanfægtet videre, selvom der fortsat er de samme problemer som før. Det går dog alligevel galt, fordi man har forudsat store rationaliseringsgevinster. Allerede i 2006 løber man ind i personaleuro, der betyder, at man må give en trykingsgaranti for medarbejderne. Det kører ikke af sporet, men der kommer forsinkelser og grus i maskineriet, fordi man ikke kan rekruttere de mennesker, man har brug for.

#### **Meget gik galt, men var der også noget, der gik godt?**

Isoleret set lykkedes man med den største effektivisering i dansk forvaltningshistorie ved at reducere antallet af medarbejdere fra

10.000 til 6.000. Det er dog en meget snæver betragtning, men målt på den dimension, lykkedes man med at høste nogle gevinster. Man fik demonstreret, at det faktisk er muligt at gennemføre rationaliseringer i en kerneforvaltningsorganisation.

Man fik også vist, at nogle af kerneopgaverne, herunder fx ligningsopgaven, kunne man godt løse. Og ser vi på digitaliseringen, så ligger Danmark jo internationalt helt i top i dag. Det er dog svært at sige, om det er på grund af reformen eller nærmere på trods af reformen, idet vores udgangspunkt også var godt.

#### **Ville man for meget på én gang?**

Ja, det er en væsentlig del af vores analyse, at man vil for meget på samme tid. Der var i udgangspunktet tre reformer. Der var fusionen, der var inddrivelsen, og så var der systemmoderniseringen. Men i 2002 havde man også ændret ejendomsvurderingssystemet, og det var en fjerde meget stor administrativ reform, som også gav problemer. Man har altså fire store parallelle reformspor, der hver især kræver utroligt meget ledelseskraft og fokus.

Faktisk havde man slået et endnu større brød op. Skatteministeriet var nemlig lykkedes med at tilkæmpe sig opgaven med at etablere Statens It som følge af netop ministeriets mange erfaringer og kompetencer på digitaliseringsområdet. Ambitionen var altså ekstremt stor. Det viste sig imidlertid, at Skatteministeriet ikke magtede opgaven, udgiftsskønnene for it-organisationen eksploderede, og Finansministeriet endte med at overtage opgaven.

#### **Er der noget helt særligt, der kendetegner skatteområdet som reformområde?**

Det særlige er, at skatteområdet er et kæmpe forvaltningsområde og den lovgivning, der skal administrere området, er utrolig stor og kompleks. Samtidig var der en tung arv af gamle it-systemer, hvoraf nogle stammede tilbage fra 60'erne, fordi man var startet tidligt med at digitalisere skatteområdet.

En forskel er også, at hvor mange andre strukturreformer handler om at lægge kasser sammen og ændre hierarkiske relationer og styringsrelationer, så var man her nede og pille ved mekanismerne i selve motoren i en stor forvaltningsorganisation. Og det giver nogle overraskelser, idet der viser sig at være et kæmpespring fra de store og tilsyneladende sammenhængende planer og så ned til det operative niveau.

» **Forklaringen skal bl.a. findes i reformens karakter. Man lægger simpelthen alt på et bræt og siger, at det her skal lykkes, for vi har ikke mulighed for at rulle det tilbage, der ikke fungerer.**

» **Isoleret set lykkedes man med den største effektivisering i dansk forvaltningshistorie ved at reducere antallet af medarbejdere fra 10.000 til 6.000. Det er dog en meget snæver betragtning.**

Med reference til gammel indsigt fra politologi, om at ”policy determines politics”, er der det særlige ved forvaltningen af skatteområdet, at det er ekstremt indgribende, og der er meget lidt tolerance overfor indkøringsproblemer og fejl. Er der bare én borger, der betaler for meget eller for lidt i skat, så giver det problemer. På andre områder kan man bedre leve med indkøringsproblemer, og det kan også være svært at gennemskue, om der overhovedet er et problem.

**Var der en politisk udfordring i forhold til, hvilke opgaver hhv. kommunerne og staten skulle løse?**

Man kommer ud over det problem, da man pakker fusionen sammen med struktur-reformen og derved laver en handel med kommunerne og KL. Men der kommer en del gnidninger i forhold til personalet, da man skal overtage medarbejdere fra kommunerne og integrere dem i den nye statslige skatteforvaltning. Det skal også ses, i lyset af at man som en del af handlen aftalte, at kommunerne mere eller mindre selv kunne bestemme, hvor mange medarbejdere, de ville beholde. Og der fik SKAT sig en overraskelse, fordi der var 800 årsværk mindre end forudsat. Men om det har haft betydning for forløbet, kan vi faktisk ikke sige noget om. Det var dog noget, man kunne have forventet, idet kommunerne så det som en fjendtlig overtagelse.

**Hvad er problemet ved at effektiviseringer var så stærk en drivkraft for reformen?**

Vi er jo ikke modstandere af, at man tænker over, hvordan pengene bruges. Men det er en balance. Og vores vurdering er, at balancen er væk, og at det blev en ekstrem ensidig reform med alene fokus på årsværk og en meget snæver forståelse af effektivisering.

Man går for hårdt og for hurtigt frem og høster gevinsterne for tidligt uden at reflektere over at få flere perspektiver ind for at

kvalificere beslutningsgrundlaget. I de analyser, der lægges til grund, er det faktisk svært at se, at det er en skatteforvaltning, vi har med at gøre. Det kunne lige så godt være en af de amerikanske banker, forsikrings-selskaber eller teleselskaber, der refereres til i analyserne.

Retssikkerheden fylder heller ikke ret meget, og det var jo det, der fældede hele reformen i sidste ende. Op igennem 90'erne kunne man se, at retssikkerhedselementet fik mindre og mindre vægt i Skatteministeriet. Det handlede derimod i stigende grad om at krads mest muligt ind for færrest mulige penge. Tidligere talte man om effektivitet og retssikkerhed som sideordnede hensyn. Men det bliver jo i den grad nedtonet frem til 2013-2015, hvor retssikkerheden begynder at komme på tale igen. Det er først efter ejendomsskatteproblemerne og en række enkelt-sager, man får øjnene op for problemet. Og så laver man retssikkerhedspakkerne.

**Er det Skatteministeriet, der lover for meget, og så lægger Finansministeriet yderligere til?**

Med udgangspunkt i det materiale vi har haft adgang til, var Skatteministeriet og Finansministeriet grundlæggende enige om og delte den samme vision, de samme forestillinger og det samme ”konsulentsprog” om den rationelle skatteforvaltning. Og da der ikke var et beslutningsoplæg, der kunne udfordre den forestilling og heller ingen stærke personalegrupper, der kunne skabe balance, jamen så var der ingen bremselodser. Om der så var uenigheder mellem de to ministerier, som vi ikke kan se i materialet, det kan vi ikke sige noget om.

**Udfordrede SKAT ikke denne forestilling?**

Vi kan ikke sige ret meget om SKAT's særskilte rolle i beslutningsprocessen. Vi kan se, at styrelsen har fremført mindre tekniske

**» Med udgangspunkt i det materiale vi har haft adgang til, var Skatteministeriet og Finansministeriet grundlæggende enige om og delte den samme vision, de samme forestillinger og det samme ”konsulentsprog” om den rationelle skatteforvaltning.**



og statistiske indvendinger i nogle af analyserne. Men om der reelt var større uenigheder, det kan vi ikke sige noget om. Vi kan ikke se, om der har været en magtkamp, eller om styrelsen undervejs i forløbet blev sat på plads.

Generelt er formålet med et hierarki med et departement og en styrelse jo, at styrelsen har en detailviden og position, der er i stand til at ”speak truth to power”, men vi ved ikke i hvilket omfang, det er sket her.

**Har man ikke haft tilstrækkelig faglig indsigt i Skatteministeriets departement og Finansministeriet?**

Ja, her har vi et andet problem. Vi har at gøre med vores største forvaltningsorganisation overhovedet, og man kan med rette spørge, om departementet har haft det detaljerede kendskab til det forvaltningsmaskineri, de har med at gøre. Vi kan ikke sige det med sikkerhed. Men vi kan se, at de beslutninger, man ender med at træffe, ligger meget tæt op ad indholdet i de arbejdsgruppe- og konsulentrapporter, der bliver udarbejdet. Der kan selvfølgelig have været en kritisk diskussion undervejs, men ikke en, der har haft betydning. Og det går i øvrigt meget hurtigt, fra der ligger et stykke papir med et forslag til, hvor vi gerne vil hen, til man beslutter.

**Hvilke overvejelser giver forløbet anledning til om konsulenters rolle generelt?**

Vores budskab er ikke, at konsulenter ikke

kan bruges til noget. Men der er alligevel noget i processen, der burde kalde på refleksion fra både konsulenters og opdragsgivers side.

For konsulenterne er det spørgsmålet om de vilkår, man siger ja til opgaven på. Nogle af rapporterne, som var både tekniske og på flere hundrede sider, blev udarbejdet på kun 3-4 måneder. En af dem i øvrigt mens forslagene bliver behandlet i Folketinget. Det er de dygtigste af vores kandidater, der søger til konsulentvirksomhederne i de her år. Og det er ærgerligt, at de skal lave noget, der ikke er i orden, idet de formentligt kunne lave et godt stykke analytisk arbejde, hvis de fik muligheden for det.

I forhold til opdragsgiveren – altså Skatteministeriet og Finansministeriet – er vores indtryk, at konsulentrapporterne primært blev brugt til at legitimere en konklusion, der allerede var draget på forhånd. Og man kan spørge om ikke embedsværket havde en interesse i at etablere et mere solidt grundlag for de beslutninger, de forelægger politikerne? Og det sætter jo også spørgsmålstegn ved det, der burde være konsulenternes store kompetence, nemlig uafhængighed og faglighed.

Men der er også en overvejelse om balancen mellem den analytiske kapacitet, man ønsker internt i organisationen og den, man køber eksternt for så til gengæld at miste gevinsten ved at have folk i organisationen, der kan bi-

» **Vores budskab er ikke, at konsulenter ikke kan bruges til noget. Men der er alligevel noget i processen, der burde kalde på refleksion fra både konsulenters og opdragsgivers side.**

drage til at implementere og føre sagerne på vej.

**Er den her reform udtryk for, at embedsmændene har vanskeligt ved at yde kombineret faglig og politisk rådgivning?**

Det kan man være kritisk overfor. Men det er ikke det samme som, at det er en dårlig model, at embedsmænd skal kunne yde både faglig og politisk rådgivning. Men vi har nok en model, hvor vi ikke har haft tilstrækkelig opmærksomhed på de faglige krav til embedsmændene.

I de diskussioner, der har været de seneste år om embedsmandsrollen i forhold til den politiske ledelse, har der særligt været fokus på hensynet til, at embedsmændene skal holde sig inden for loven og hjælpe politikerne med at bevæge sig inden for lovens rammer samt spørgsmålet om den politiske rådgivning.

Men der er også kravet til embedsmændenes faglighed, som ofte bliver til meget luftige diskussioner, som ingen rigtig når til bunds i. Her kan vi rejse spørgsmålet, om et fagdepartement er i stand til at løfte en kombineret faglig og politisk rådgivning i en sag som denne. Og det rejser i forlængelse heraf spørgsmål, om Finansministeriet, der dækker alle områder, har både fagligheden, men også tilstrækkelig beskedenhed eller mådehold til at erkende begrænsningerne på deres faglige indsigt, når de går ind i meget komplicerede sager.

**Har politikerne ikke haft mulighed for at sætte hælene i? Kunne ministeren og Folketinget have gjort noget anderledes?**

Man skal ikke tage ansvaret væk fra ministeren, regeringen eller det flertal i Folketinget, der stod bag. Det interessante spørgsmål er, hvad der var sket, hvis embedsmændene havde lagt et beslutningsgrundlag til skatteministeren, hvoraf det fremgik, at vælger du denne vej, vil du se massive implementeringsproblemer, problemer med personalet og personaleorganisationerne, modvind fra kommunerne og stor usikkerhed om digitaliseringsprojekterne. Man skal altså være en meget risikovillig skatteminister, hvis man på baggrund af det beslutningsgrundlag vælger at gå med fuldt tryk ned ad den vej. Men det blev aldrig lagt frem. Hvis det var blevet lagt frem, kunne man også nemmere have placeret det politiske ansvar bagefter.

Vi vurderer, at Folketinget fik rigtig meget information undervejs, men politikerne havde generelt svært ved at arbejde sig ned i ind-

holdet og holde fast i de væsentlige problemer. De havde fat i noget ind imellem, som så slap fra dem igen. Så der ser vi en afmagt.

Allerede i 2006 begynder Folketinget at få kvartalsrapporter om situationen i SKAT. Men det er et svært tilgængeligt materiale, for der står ikke, at der ikke er noget galt. Det fremgår fx, at det ene kvartal stiger gælden, det næste falder den, og så stiger den igen. Det fremgår, at der sættes noget i gang for at adressere problemerne, men der bliver ikke fulgt op. Problemet er bare, at Folketinget jo ikke sidder – som vi har gjort – og systematisk læser rapporterne over tid. Et interessant eksempel er, at EFI-projektet jo fik en ret kritisk risikovurdering, som man altså sad overhørig i Folketinget. Men det blev på den anden side også pakket ind i, at der er taget højde for disse risici osv.

Her er den parlamentariske situation også interessant. I 2005 kunne Fogh-regeringen strengt taget bare vedtage det sammen med DF. Socialdemokratiet og De Radikale var dog grundlæggende enige og gik mest op i antallet og placering af skattecentre. Det var formentligt et politisk spørgsmål, man undervurderede vigtigheden af, men det var ligegyldigt i forhold til, om reformen lykkedes eller ej. Selv hvis regeringen havde ønsket at trække oppositionen ind i et kompromis, var resultatet ikke blevet meget anderledes.

Men det er det snævre flertal, der gør, at der har været så meget materiale om forløbet. I dag er det sværere at følge udviklingen, fordi genopretningen kører via forligskredsen, og der således tilgår meget mindre materiale til Skatteudvalget. Det viser et interessant dilemma, hvor vi i 2005 havde et snævert flertal med masser af magt og ingen uldne kompromiser. I 2015 kaster Karsten Lauritzen så håndklædet i ringen og maner til politisk samling, men til gengæld har vi nu en fuldstændig lukket proces.

**Er den dystre konklusion, at vi slet ikke har kapaciteten til at udvikle og implementere så store reformer?**

Det er mere misforståelsen af, at målet er at lave så store reformer på en gang. Vi ser for os en anden reformstrategi, som ikke må forveksles med, at der aldrig skal ske noget, men som handler om at tage nogle mindre skridt ad gangen. Der skete jo meget fornuftigt på skatteområdet tidligere. Vi kan se tilbage fra 80'erne, at det gik stille og roligt fremad, ligesom der også var ganske gode argumenter for at fusionere opgaverne i

» **Man skal  
altså være en  
meget risikovillig  
skatteminister,  
hvis man på  
baggrund af det  
beslutnings-  
grundlag vælger  
at gå med fuldt tryk  
ned ad den vej.  
Men det blev  
aldrig lagt frem.**



SKAT og kommunerne. Man kunne have valgt at sætte alt ind på at få fusionen til at virke i stedet for at have to-tre andre store reformer ved siden af.

Med en mere moderat tilgang ville man også nemmere kunne rulle noget tilbage, der viser sig ikke at fungere efter hensigten. Men man traf et valg om at gøre det til et "Big bang".

**Tilrettelæggelsen af reformen er ikke voldsomt forskellig fra mange andre reformprocesser i den offentlige sektor. Er der noget generelt galt med den måde, vi tilrettelægger reformer på?**

Vi kan sagtens genkende, at tilrettelæggelsen og måden at tilgå reformer på, er den samme. Der er dog ikke så mange, der er så voldsomme som denne. Men der rejser sig da et spørgsmål, om vi gør det på den rigtige måde. Det danske system er ekstremt beslutningseffektivt, men spørgsmålet er om det så også giver den største beslutnings-kvalitet? Der er et trade off mellem, at man effektivt kan træffe hurtige beslutninger og så en mere besværlig og faglig tilgang, der måske til gengæld giver bedre resultater på langt sigt.

En forskel fra andre reformer er også, at hvis man ændrer på fx sygehusstrukturen, politiet eller noget tredje, er der er plads til lidt slør og til at rette til. På skatteområdet griber man ind i et retsanvendende maskineri, hvor det forudsættes, at alt kører efter en snor. Målestokken for, om tingene lykkes eller ikke lykkes er langt hårdere.

**Når konsekvenserne ved at lave fejl er så store, hvorfor råbte fx pressen så ikke op?**

Der var faktisk ikke ret mange muligheder. Man skulle have været ekstremt vågen og hurtig tilbage i 2005, hvor man kunne have gjort noget. På det tidspunkt var der fokus på alle mulige andre dele af Strukturkommissionens

anbefalinger, og skatteområdet var et meget lille teknisk hjørne af hele strukturreformen.

Hvis vi ser på studier af andre store reformer og mediernes rolle, er det i øvrigt en generel indsigt, at medierne opdager problemerne meget sent, hvis der ikke er aktører, der kan fodre dem.

**Hvad er den generelle lære af dette forløb?**

Den generelle lære er mådehold. Både i ambition og omfang af de reformer, der lægges op. Men også bevidsthed om, at det tager tid, at der er usikkerhed, og at det måske ikke går helt, som man selv med de allerbedste forberedelser havde forestillet sig. Der skal være tid, plads og rum til, at man kan stoppe op. Udfordringen ligger i den meget voldsomme reformstrategi.

**I uddanner mange af de her embedsmænd – er der noget I kan gøre anderledes?**

Vi har bl.a. opdateret pensum i offentlig forvaltning med mere fokus på, hvordan offentlige organisationer fungerer. Det kan sagtens være, at vi har nedprioriteret det i nogle år. Men der sker altså en stærk socialisering i centraladministrationen, så der skal selvfølgelig også sprede sig en erkendelse der. Der er i øvrigt ikke noget, der tyder på, at det gør en stor forskel, om det er en jurist, økonom eller scient.pol., der står i spidsen for en organisation.

**» Den generelle lære er mådehold. Både i ambition og omfang af de reformer, der lægges op. Men også bevidsthed om, at det tager tid, at der er usikkerhed, og at det måske ikke går helt, som man selv med de allerbedste forberedelser havde forestillet sig. Der skal være tid, plads og rum til, at man kan stoppe op.**

**» Med en mere moderat tilgang ville man også nemmere kunne rulle noget tilbage, der viser sig ikke at fungere efter hensigten. Men man traf et valg om at gøre det til et "Big bang".**



# Om at tage den medicin man selv har ordineret ... og endda op til flere gange om dagen

*Ledelseskommisionen kom i juni 2018 med 28 anbefalinger til, hvordan vi kan forbedre den offentlige ledelse i Danmark. Som medlem af kommissionen har jeg haft mulighed for at bidrage til at udvikle anbefalingerne, som jeg synes, er både gode og helt rigtige. Nu forsøger jeg efter bedste evne selv at leve op til vores anbefalinger, hvor særligt det at formulere sit personlige ledelsesgrundlag har vist sig at have stor værdi.*

**AF MARIANNE THYRRING, DIREKTØR, DMI**

Det er i hovedreglen relativt omkostningsfrit at fortælle andre, hvad de kan gøre bedre. Men at følge egne gode råd kan være rigtig svært.

Ledelseskommisionen blev af regeringen bedt om at komme med anbefalinger til, hvordan vi kan forbedre ledelsen af den offentlige sektor i Danmark og dermed velfærdsproduktionen.

Vi har udviklet intet mindre end 28 anbefalinger! Anbefalinger, som retter sig mod de aktører, som vi i Ledelseskommisionen mener, har betydning for udviklingen af god offentlig ledelse: politikerne, samarbejdssystemet, "forvaltningscheferne" og ikke mindst til den enkelte leder.

Fælles for alle anbefalinger er, at de skal understøtte den overordnede målsætning om at sætte borgeren i centrum: offentlig produktion har kun et eneste formål, nemlig at skabe værdi for borgeren. Derfor skal borgeren sættes i centrum i hver eneste beslutning, vi tager, og handling, vi foretager os.

Det lyder simpelt og uambitiøst. Det er det ikke. Hverken simpelt eller uambitiøst. Først ud i praksis – og det er jo det, der er meningen – viser det sig faktisk at være både komplekst og svært for den enkelte offentlige leder og hans/hendes folk.

For at lykkes og dermed rent faktisk levere på dagsordenen om bedre offentlig ledelse til gavn for borgerne kræver det stærke, afklarede og vedholdende ledere.

Ledere, der er stærke til at fortælle visionen om arbejdspladsen, og hvordan visionen

oversættes til det konkrete arbejde. Ledere, som ikke fristes af muligheden for at suboptimere og hytte sine egne ... ledere, som er dygtige til at sætte sit eget ansvarsområdes fortælling, ind i den store vision og derigennem skabe mening for medarbejdere. Med mening kommer det faglige engagement. Det er også lederne, som har et stærkt blik for, hvordan eget ansvarsområde sat i spil sammen med andre kan øge den samlede samfundsværdi. Det vil sige lederne, som tør tænke og virke ud af siloerne.

Det lykkes dog kun for den afklarede leder. For den leder, som er bevidst om sin lederidentitet. Den leder, som kan lide at være leder. Den leder, som tager det på sig at være leder. Som med graviditet: man kan ikke være halvt gravid. Man kan ligeledes ikke være halvt leder. Beslutter man sig for at være leder, er man det 24/7, også når det er svært og måske nemmere at give medløb for hovedrysten og opgiveness. God ledelse er et personalegode. I alle trivselsmålinger jeg har hørt om, efterspørger medarbejderne ledere, som kan sætte retning, prioritere og skabe mening. Det kan kun ledere levere på, som nyder jobbet som leder, som drives af at sætte retning og nå resultater via og sammen med andre til gavn for samfundet.

Kravet til at være vedholdende opstår jo fordi, det næppe er tilstrækkeligt at 'sige det een gang'. Der er tale om at tage rollen, som den der formidler, bringer folk sammen, tør åbne dåserne med orme, kalder på fagligheden til løsningen af opgaverne og udviklingen af driften, og sætte foden ned, hvis ikke medarbejderne følger med. Den vedholdende leder er søgende efter de bedste løsninger, også når de findes i samarbejde med andre aktører.

» **For at lykkes og dermed rent faktisk levere på dagsordenen om bedre offentlig ledelse til gavn for borgerne, kræver det stærke, afklarede og vedholdende ledere.**



Som en kontorchef i en statslig styrelse bemærkede en dag, hvor jeg var forbi for at holde oplæg om Ledelseskommissionens arbejde: Det er virkelig svært at afsætte tid i sin kalender til at lede!

Det synspunkt rummer en hyppigt opstået misforståelse. God ledelse drejer sig om måden, vi som ledere gør tingene på. Det handler om det daglige arbejde og om den løbende dialog og kommunikation med både medarbejdere og overordnede, men også med de sideordnede kolleger og vore mange eksterne samarbejdspartnere. Det handler fx om noget så simpelt som måden, chefen leder møder på: hvad lægger chefen op til at snakke om? Hvordan leder chefen dialogen med og mellem mødedeltagerne, og hvordan tales der om det, der er svært? Bliver der klart konkluderet på snakken og aftalt, hvad der nu skal ske, og hvem der gør hvad? Bliver medarbejderne og deres faglighed sat i spil? Med andre ord; hvilket værdisæt gennemsyrrer mødets afvikling.

For det handler om værdier. Vi kan ikke kontrollere og dokumentere os ud af ledelsesopgaven. Komplexiteten i det, vi leder, er meget, meget stor, så vores bedste hjælpemiddel i jagten på tid og resultater er de værdier, som vi leder på grundlag af. Det fordrer dog, at den enkelte leder er sig bevidst dels om arbejdspladsens værdier, og dels sine egne ledelsesmæssige værdier.

#### **Om at skrive sit personlige ledelsesgrundlag**

En effektiv måde at blive mere bevidst om sine egne ledelsesmæssige værdier er gennem skrivningen af sit personlige ledelsesgrundlag. Det er selvsagt ikke et ledelsesgrundlag, som stilles i stedet for virksomhedens værdi-og/eller ledelsesgrundlag. Det er et personligt ledelsesgrundlag, som kan bidrage til at udfylde virksomhedens overordnede værdi-og ledelsesgrundlag og danne et væsentligt grundlag som dialogværktøj

mellem leder og medarbejdere og mellem leder og leder.

Men det er ikke så nemt at lave!

Et eget ledelsesgrundlag har to facetter, har jeg oplevet gennem arbejdet med mit eget. For det første bliver man noget klogere på sig selv som menneske i relation til rollen som leder: hvad er jeg mon for een? Hvad ser mine medarbejder, og hvad udsætter jeg dem for? Hvad forventer jeg af mine omgivelser, hvad er svært for mig, og hvad er helt no-goes. Hvad tager jeg som givet som leder, og hvad skal jeg have hjælpe til? For det andet er det selvsagt noget grænseoverskridende at lægge sit ledelsesgrundlag frem for sine medarbejdere. Hvad mon de ikke tænker? Svaret her er jo nok i mange tilfælde, at der ikke står så meget i lederens personlige ledelsesgrundlag, som medarbejderne ikke for længst har afkodet. Med ledelsesgrundlaget på skrift er der blot skabt en nyttig ramme for dialog.

Processen, der fører frem til det endelige ledelsesgrundlag, er derfor rigtig vigtig. Arbejdet gøres med fordel i mindre grupper af ledere, hvor man drøfter og diskuterer udkast til deltagernes ledelsesgrundlag. Det kostede Ledelseskommissionen to workshops og en masse skriveri at nå frem til vores 10 individuelle ledelsesgrundlag, som kan ses på [www.Ledelseskommissionen.dk](http://www.Ledelseskommissionen.dk). En stærk oplevelse.

Ledelse bedrives ikke i isolation. Ledelse bedrives i fællesskab med andre ledere og medarbejderne. På DMI arbejder vi også med, hvordan vi dels kan udvikle os individuelt som ledere, men også i fællesskab. Vi har derfor i vores ledelseskreds besluttet, at vi vil udarbejde individuelle ledelsesgrundlag. Formålet er at styrke den enkeltes lederidentitet og dermed øge instituttets samlede ledelseskraft. Gennem dialog lederne imellem arbejder vi på at blive klogere på os selv og på hinanden. Den åbne dialog om leder-

**» Vi kan ikke kontrollere og dokumentere os ud af ledelsesopgaven. Komplexiteten i det, vi leder, er meget, meget stor, så vores bedste hjælpemiddel i jagten på tid og resultater er de værdier, som vi leder på grundlag af.**

**» Det er selvsagt noget grænseoverskridende at lægge sit ledelsesgrundlag frem for sine medarbejdere. Hvad mon de ikke tænker?**

## » Øget lederidentitet er vores fælles mulighed for at levere på det DMI's medarbejdere efterlyser: klarere retning, tydeligere prioritering og tværgående opgaveløsning

skab baner vejen for bedre dialog om opgaveløsning og samfunds-relevans af det, vi gør. Øget lederidentitet er vores fælles mulighed for at levere på det DMI's medarbejdere efterlyser: klarere retning, tydeligere prioritering og tværgående opgaveløsning.

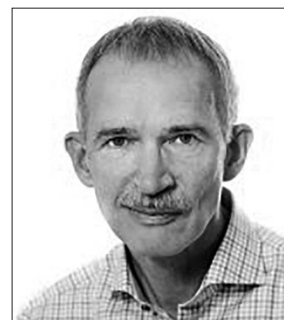
Vi er på DMI således i gang med en større kur af nogle af de tanker, som ligger i Ledelseskommisionens anbefalinger. Og som direktør er jeg naturligvis med på kuren. Jeg arbejder dagligt selv med at være tydeligere i min kommunikation til chefer og medarbejdere, klarere og mere omhyggelig i at sætte rammer omkring opgaverne, tydeligere i ansvarsfordeling og kalden på tværgående koordinering, fagligheden og effektiv opgaveløsning.

Min ambition er at bidrage til en styrket ledelsesmuskel i en offentlig virksomhed i transition. En offentlig virksomhed, som i de seneste år har været mange tilpasninger og forandringer igennem. Men også en offentlig virksomhed, som har fået nye opgaver og finansiering. Det sætter store krav til den institutionelle responstid og udviklingshastighed. I min optik er instituttets samlede ledelsesmuskel og den enkelte leders evne til at løfte sin del af fornyelsen gennem god og inspirerende ledere et helt afgørende parameter for, om vi vil lykkes.

Os ledere, der leder andre ledere, har et meget stort ansvar for at gå foran med et – ikke blot godt, men også – klart eksempel og vise vejen for den værdibaserede ledelses relevans og resultatskabelse. Vi har et stort ansvar i at træne de unge og mere uerfarne ledere i at turde lede og nyde den sejr, det er at nå gode resultater via og sammen med andre. Ligeledes er træningen af og dialogen med den mere erfarne leder væsentlig i bestræbelserne på at give ny energi og dermed udnytte den institutionelle erfaring konstruktivt.

Ledelseskommisionens anbefalinger om udviklingen af det personlige lederskab til gavn for en mere borgerfokuseret offentlig sektor er således både ambitiøse og svære at løfte, fordi de tager sigte på, at du som offentlig leder skal begynde at gøre dit daglige arbejde anderledes. Og den type forandring – når den kommer helt tæt på – oplever de fleste er svær; men den er nødvendig, når vi som offentlige ledere gerne vil fortsætte med at levere, hvad der vist fortsat er en af verdens bedste offentlige sektorer til gavn for borgerne.

# Greve Kommunes erfaringer med analyse fra Vive om selvpåført bøvnl og bureaukrati



*Greve Kommune var en af de to kommuner, der fik mulighed for at tage imod økonomi- og indenrigsminister Simon Emil Ammitzbøll-Billes opfordring til at få gennemgået kommunens egne regler og på den baggrund vurdere, om der var grundlag for at reducere omfanget af ”selvpåført bureaukrati”. I denne artikel beskrives analysens konklusioner og de erfaringer, som Greve Kommune har taget med sig.*

**AF CLAUS THYKJÆR,  
KOMMUNALDIREKTØR, GREVE KOMMUNE  
OG NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN,  
PROJEKTCHEF, VIVE**

På Kommunaløkonomisk Forum (KØF) i 2017 var økonomi- og indenrigsminister Simon Emil Ammitzbøll-Bille på talerstolen, hvor han kom med et budskab sammensat af lige dele provokation og opfordring til landets kommuner.

Kommunerne havde forinden kritiseret ministeren og staten for at påføre kommunerne unødigt bureaukrati over en bred kam. Dette var ministeren tydelig irriteret over, og han havde det budskab, at kommunerne skulle starte med at feje for egen dør. Ministeren havde nemlig det budskab, at han var sikker på, at der var uhøstede effektivitetsgevinster i kommunerne og kom med en opfordring til, at han var villig til at betale for en fuldstændig gennemlysning af to kommuner, hvis der var nogle, der turde stille sin kommune til rådighed. Der ville blive sendt et konsulentteam ud som bistand, måtte man forstå.

## **Greve og VIVE involveres i opgaven**

Greves kommunaldirektør hørte talen sammen med Greve Kommunes økonomiudvalg. Og i den forbindelse spurgte borgmesteren samt flere andre økonomiudvalgsmedlemmer om kommunaldirektørens syn på ministerens budskab, og om han var frisk på, at Greve Kommune blev spillet på banen. Det var kommunaldirektøren fuldt ud med på og sagde, at det ville overraske ham, hvis der ville komme meget nyt frem i en sådan gennemlysning.

Så mens ministeren stadig var på talerstolen, havde borgmesteren og et af de øvrige medlemmer af økonomiudvalget været på twitter med en opfordring til, at Greve Kommune blev gennemlyst. Denne opfordring fulgte vi i Greve senere op med en formel henvendelse til ministeriet, hvor vi tilbød, at Greve Kommune kunne udvælges til gennemlysning uden bindinger på, hvilke områder, der kunne udtages.

I Greve blev vi udvalgt som den ene af to kommuner blandt 19 ansøgere, og kort tid

» **Så mens ministeren stadig var på talerstolen, havde borgmesteren og et af de øvrige medlemmer af økonomiudvalget været på twitter med en opfordring til, at Greve Kommune blev gennemlyst.**



## » I Vive var vi blevet udpeget som de konsulenter, der skulle løse opgaven. Det var en spændende opgave fagligt set, selv om vi godt kunne se, at der var et element af "blame game" i opgaven.

efter havde vi det første møde med ministeriet og VIVE. Som det huskes, blev vi noget skuffede på mødet. Vi havde fået det indtryk, efter at have hørt ministeren på KØF, at der var tale om en gennemgribende gennemlysning af hele kommunen, hvilket vi havde vi set frem til. Det var imidlertid langt fra det tilbud, som ministeriets embedsmænd havde med i tasken. Der var kun økonomi til at afdekke to udvalgte og afgrænsede områder.

I VIVE var vi blevet udpeget som de konsulenter, der skulle løse opgaven. Det var en spændende opgave fagligt set, selv om vi godt kunne se, at der var et element af "blame game" i opgaven. Der forelå ikke umiddelbart tidligere offentliggjorte undersøgelser af omfanget af enkeltkommuners egne regler, selv om vi selvfølgelig var klar over, at mange kommuner gennem årene utvivlsomt havde haft forskellige tiltag med det formål at reducere omfanget af kommunernes egne regler.

Tidligere havde det daværende Velfærdsministerium i 2009 åbnet for, at kommunale institutioner og private leverandører kunne komme med afbureaukratiseringsforslag til deres respektive kommuner, og KL udgav parallelt med kvalitetsreformen i 2009/10 publikationer med forenklingsinitiativer (KL, 2010). Andre undersøgelser havde set på regler på et bestemt område, jf. KREVI's undersøgelse af MED-systemet (Pedersen et al., 2010). Men der forelå ikke undersøgelsesmateriale for enkeltkommuner.

### **Opgavens udførelse og nogle resultater/udsagn**

Med ønsket om at afdække selv påført bureaukrati i Greve Kommune udvalgte dels ældreområdet med fokus på regler i forbindelse med kvalitetsstandarder, og dels det personalepolitiske område med fokus på kommunens indsats for at være en attraktiv arbejdsplads.

Afdækningen stod VIVE for, hvor der blev indsamlet regler, lavet spørgeskemaundersøgelser og afholdt fokusgruppeinterview.

Spørgsmålene til interviewdeltagerne var centreret om nogle mulige vurderingskriterier for gode og dårlige regler, herunder fx: Er der kendskab til reglerne? Hvad er reglerens formål, og kendes formålet nede i organisationen? Bidrager reglerne til bedre kvalitet i opgaveløsningen, og hvad er omkostningerne? Hvordan opleves og anvendes reglerne?

I VIVEs samlede analyse konkluderes det, at langt de fleste retningslinjer, regler og dokumentationskrav, som kommunerne selv har indført, er meningsfulde for både ledere og medarbejdere, der oplever, at reglerne styrker kvaliteten af deres arbejde. Men det konkluderes også, at implementeringen og kommunikationen om reglerne kan blive bedre. Enkelte regler opleves dog som overflødige, besværlige eller irriterende.

Et generelt resultat, som ligger fristende nær, men bør verificeres med et større datamateriale er, at lokale regler kommer, hvor der er "plads til" dem. Når der fx for Greves vedkommende var forholdsvis mange interne regler på ældreområdet, har det meget tænkeligt sammenhæng med, at dette område er karakteriseret ved forholdsvis begrænset statslig regulering og anvendelse af rammelovgivning. Det giver kommunerne et reguleringsmæssigt frirum hvor de kan – og et stykke af vejen vel at mærke også forventes at – udfærdige egne regler for at styre området. Muligvis er der måske omvendt også en tendens til, at "regler avler regler". Det vil sige, at hvis en myndighed, som fx Greve Kommune, er god til at lave regler, kan der være en tilbøjelighed til at lave endnu flere – gode – regler. Også her måtte VIVE dog bemærke, at der ikke var egentlig empirisk grundlag for at bekræfte hypotesen, jf. det sparsomme vidensgrundlag.

### **Hvordan oplevede vi det i Greve?**

Som det fremgår, er analysen langt fra baseret på den fuldstændige gennemlysning, som ministeren havde stillet i udsigt. Derfor er det også svært at drage alt for håndfaste konklusioner om niveauet af selv påført bureaukrati i hele kommunen. Alligevel synes vi i Greve, at analysen peger på nogle tankevækkende forhold.

Der er 165 registrerede regler på ældreområdet i Greve Kommune. Disse regler giver rent faktisk mening og er kendte af brugerne. VIVE peger dog på en enkelt regel omkring borddækning, hvor detailniveauet måske er gået for langt, men ellers giver reglerne mening.

## » Der er 165 registrerede regler på ældreområdet i Greve Kommune. Disse regler giver rent faktisk mening og er kendte af brugerne. Vive peger dog på en enkelt regel omkring borddækning, hvor detail-niveauet måske er gået for langt, men ellers giver reglerne mening.

Læren af analysen er, at vi generelt skal være mere opmærksomme på at kommunikere om de forskellige regler, og hvorfor reglerne er der. Meget af det, der måske nogle steder opleves som bøvet, har faktisk en værdi andre steder. Fx hvis det handler om nødvendig registrering eller procedurer, der har til formål at indkapsle usikkerhed. Her er vores konstatering, at vi skal være skarpere på at kommunikere og oversætte formålet med reglerne.

På det personalepolitiske område er der 28 registrerede regler, og analysen fra VIVE peger på nogle få steder, hvor vi kan stramme op på de personalepolitiske retningslinjer. Dette er i proces.

Samlet set tegner der sig det positive billede, at langt de fleste af de retningslinjer, regler og dokumentationskrav, som vi i Greve Kommune selv har indført, er meningsfulde for både ledere og medarbejdere. Meningen med bureaukrati som styringselement er jo netop, at det skal give mening for den enkelte medarbejder og styrke kvaliteten i deres arbejde.

Den læring vi som organisation tager med efter at have deltaget i analysearbejdet, er, at vi generelt skal være endnu mere opmærksomme på at kommunikere om behovet for de forskellige regler. Hvorfor laves reglerne og hvad gavner de? Dette skal vi sikre en systematisk oversættelse af igennem hele organisationen.

Vi skal være opmærksomme på, at regler opleves forskelligt i organisationen, hvor ledere generelt er mere positive end medarbejdere over for nye og eksisterende regler. Dette har vi taget med os i de igangværende processer med at implementere Fælles Sprog 3 og et nyt omsorgssystem KMD Nexus på ældreområdet i Greve. Flere medarbejdere har oplevet det som bureaukrati og dokumentation, men netop målrettet undervis-

ning og meningsskabelse ift. strukturen og deling af data har givet positiv feedback fra medarbejderne.

Trods de begrænsninger, der var i analysens omfang og sigte, passer resultaterne alligevel godt ind i det generelle organisationsudviklingsarbejde, vi er i gang med i Greve kommune.

I en stor kommunal organisation risikerer man hurtigt, at de oprindelige intentioner og meninger går tabt ned igennem de organisatoriske niveauer. Derfor arbejder vi i Greve på at fremme evnerne til at oversætte intentionerne, så meningen fremstår klart og relevant på alle niveauer.

Regler skal helst ikke opleves som mangel på tillid, men som relevante retningslinjer, der regulerer en effektiv arbejdsdag.

### Referencer

Ejersbo, N., N.J. Mau Pedersen, M. Williams Strandby, A. T. Andersen (2018): *Selvåført bureaukrati i to kommuner*. VIVE.

KL (2009): *Forenkling – også et kommunal ansvar. Inspiration til intern forenkling i kommunerne*.

Social- og Indenrigsministeriet (2015): *Information om udfordringsretten*.

Pedersen, H.S., S.T. Jacobsen, K. Nøhr, M. Eriksen, M.H. Pedersen, L.H.Eriksen, P. Thorgård (2010): *Analyse af MED-systemet*. KREVI.

» Den læring, vi som organisation tager med efter at have deltaget i analysearbejdet, er, at vi generelt skal være endnu mere opmærksomme på at kommunikere om behovet for de forskellige regler. Hvorfor laves reglerne og hvad gavner de?



# FORENINGEN FOR KOMMUNAL- OG FORVALTNINGSRET I DANMARK

## Medlemsmøder 2019:

### Hvordan skal politisk-administrative skandalesager undersøges i fremtiden?

- Højesteretsdommer Jens Peter Christensen
23. januar 2019 i Aarhus  
6. februar 2019 i København

### Den nye erhvervsfremmelovgivning

- Direktør Liselotte Hohwy Stokholm, Væksthus Hovedstadsregionen
- Direktør for Kultur & Erhverv Mette Højborg, Holstebro Kommune

4. april 2019 i Aarhus  
30. april 2019 i København (i forbindelse med foreningens generalforsamling)

### Kommunalretlige nyheder om kommunalfuldmagten og styrelsesretten

- Chefkonsulent Hanna Ege, Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Advokat Rikke Søgaard Berth, Horten

4. juni 2019 i Aarhus  
12. juni 2019 i København

### EMRK's betydning i en forvaltningsretlig kontekst

- Landsdommer Niels Fenger, Østre Landsret
10. september 2019 i København  
17. september 2019 i Aarhus

### SEKRETARIAT:

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

### Digitalisering i den offentlige forvaltning (seminar på 4 timer)

- Direktør Rikke Hougaard Zeeberg, Digitaliseringsstyrelsen
- Lektor Hanne Marie Motzfeldt, Københavns Universitet
- Advokat Azad Taheri Abkenar, Kammeradvokaten/Advokatfirmaet Poul Schmith
- Direktør Cristina Angela Gulisano, Datatilsynet

24. oktober 2019 i København

### Nye forvaltningsretlige tendenser og nyheder (seminar på 4 timer)

- Folketingets Ombudsmand Jørgen Steen Sørensen
- Kommitteret Jens Møller, Folketingets Ombudsmand
- Advokat Ole Hasselgaard, Nielsen Nørager
- Advokat Rasmus Blaabjerg, Nielsen Nørager
- Direktør Louise Vadheim Guldborg, Folketingets Ombudsmand
- Vicedirektør Lise Puggaard, Folketingets Ombudsmand
- Advokat Anders Valentiner-Branth, Nielsen Nørager

11. november 2019 i Aarhus  
18. november 2019 i København

På [kommunalret.dk](http://kommunalret.dk) finder du medlemsorienteringer med nærmere oplysninger om tidspunkt og sted for årets arrangementer. Her kan du også tilmelde dig foreningens arrangementer.

Følg desuden foreningen på LinkedIn, hvor der orienteres om kommende arrangementer mv.





# It-projektrådet skifter navn og dets mandat styrkes – har det virket?

*I efteråret 2017 lancerede regeringen en strategi for it-styring i staten, som bl.a. bygger videre på It-projektrådets arbejde og udvider rådets opgaver til at omfatte både it-projekter og it-systemporteføljestyling. It-projektrådet skifter samtidig navn til Statens It-råd, og det udvides med en række nye medlemmer fra private og halvoffentlige virksomheder.*

**AF MOGENS PEDERSEN, FORMAND, STATENS IT-RÅD OG BIRGIT W. NØRGAARD, NÆSTFORMAND, STATENS IT-RÅD**

DIt-projektrådet og Ministeriernes Projekt-kontor blev etableret i 2011 som led i opfølgningen på rapporten om ”Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten”, maj 2010. It-projektrådet fik til opgave at risikovurdere statslige it-projekter over 10 mio. kr., at rådgive projektejere om mulige tiltag for at reducere risici i deres projekter, at indstille til ministerierne, hvorvidt der bør gennemføres uafhængige eksterne reviews af særligt risikofyldte projekter, samt halvårligt at give Regeringens Økonomiudvalg et overblik over den statslige portefølje af it-projekter. Risikovurderingerne gennemføres på 10 dage og afsluttes med et anbefalingsbrev til den pågældende styrelse og til det departement, styrelsen hører under. I de tilfælde, hvor et it-projekt skal forelægges for Folketingets Finansudvalg, sendes anbefalingsbrevet til finansudvalget sammen med aktstykket.

Ministeriernes Projektkontor fik til hovedopgave at udvikle og vedligeholde fælles modeller og værktøjer for it-projekter i staten. Fokus er siden udvidet til også at omfatte it-drift i staten. Endvidere skulle kontoret være sekretariat for It-projektrådet. Endelig var det tanken, at kontoret også skulle beskæftige sig med kompetence-udvikling for projektmedarbejdere. I praksis har det vigtigste initiativ på kompetenceområdet været etableringen af Vurderingskorpset, som består af erfarne projektledere mv. fra statslige samt halvoffentlige og enkelte private virksomheder. Korpset medvirker ved gennemførelsen af risikovurderinger. Dets medlemmer får herigennem indblik i mange forskellige problemstillinger og udfordringer i forbindelse med it-systemer, hvilket kan være med til at sprede god praksis i de styrelser, hvor de arbejder. Det bidrager samtidig til at skabe et stærkere fagligt miljø på tværs af staten.

## **Evaluering af It-projektrådet**

It-projektrådet og Ministeriernes Projekt-kontor gennemgik i 2016 en evaluering, hvor Finansministeriet blev bistået af Deloitte. Konklusionen på evalueringen var, at der hos myndighederne var en positiv opfattelse af mødet mellem rådet og projekterne, ligesom den bekræftede en generel gavnlig effekt på projektstyringen og det ledelsesmæssige engagement af rådets indsats. Evalueringen påpegede også nogle mangler og uhensigtsmæssigheder ved det nuværende set-up. Dele af denne kritik bliver der taget højde for, mens andre dele vanskeligere lader sig håndtere, bl.a. fordi rådet (og Vurderingskorpset) grundlæggende jo er baseret på ”frivillig arbejdskraft”.

Baggrunden for den positive opfattelse er formentlig, at det fra starten har været vigtigt for rådet ikke at blive opfattet som en kontrolinstans. Rådet har konsekvent i ord og handlinger signaleret, at man kommer for at hjælpe og ikke for at kontrollere. Desuden har rådet en erfaringsbaseret tilgang til projekterne. Repræsentanterne for rådet og vurderingskorpset trækker typisk på en mangeårig erfaring fra it-projekter i private og offentlige virksomheder – dialogen foregår i øjenhøjde, og man ved hvad man taler om! Endelig har rådet særligt fokus på projekters ledelsesmæssige forankring. Der er

» **Baggrunden for den positive opfattelse er formentlig, at det fra starten har været vigtigt for rådet ikke at blive opfattet som en kontrolinstans. Rådet har konsekvent i ord og handlinger signaleret, at man kommer for at hjælpe og ikke for at kontrollere.**



## » Dykker man lidt ned i tallene, tyder en foreløbig opgørelse på, at rundt regnet halvdelen af de projekter, der er blevet risikovurderet af Statens It-projektråd, realiseres inden for oprindelig tidsplan og budget.

en direkte dialog med direktøren/den ansvarlige vicedirektør i styrelsen, hvor den projekterfarne vicedirektør kan få testet sin organisering af projektet, og den mindre erfarne kan få støtte til, hvordan opgaven bør gribes an.

Dykker man lidt ned i tallene, tyder en foreløbig opgørelse på, at rundt regnet halvdelen af de projekter, der er blevet risikovurderet af Statens It-projektråd, realiseres inden for oprindelig tidsplan og budget. Af 47 afsluttede projekter, blev 24 gennemført på tid og budget, mens 17 overskred på tid, budget eller begge dele (dvs. forsinkelse på mindst 3 mdr. og/eller fordyrelse på mindst 10 pct.). Yderligere seks projekter blev lukket uden realisering. Heraf blev fem lukket inden udbud – hvilket fra rådets synsvinkel også er ønskværdigt, idet netop en manglende evne til at lukke forfejlede projekter i tide traditionelt antages at være en af svaghederne ved statslig it sammenholdt med privat.

Det kan i visse situationer være hensigtsmæssigt eller uundgåelig at forlænge tidsplanen eller forøge budgettet, men tallene indikerer, at der stadig er rum for forbedringer!

Der blev ikke lavet en decideret ”nulpunkt-måling” forud for It-projektrådets etablering. Man skal vistnok helt tilbage til 2000 for at finde en samlet status for statslige it-projekter. Rigsrevisionen indsamlede her (*Beretning om gennemførelsen af statslige EDB-projekter, juni 2000*) ved hjælp af spørgeskemaer oplysninger om 124 statslige it-projekter afsluttet eller i gang i årene 1997-99. Spørgeskemaundersøgelsen viste bl.a., at kun 32 pct. af projekterne var gennemført eller forventedes at blive gennemført på tid og budget, altså et noget lave tal. Desværre er de metodiske forskelle så store, at tallene ikke er direkte sammenlignelige.

Rådet vurderer selv, at der er sket forbedringer i den statslige tilgang til it-projekter i rådets levetid. Tidligere blev der ofte rejst den kritik, at der ikke var et tilstrækkeligt ledelsesmæssigt engagement i statslige it-projekter, hvilket måske hænger sammen med, at der sjældent

har været en kobling mellem et projekts succes og succeskriterier for statslige ledere. I begyndelsen af sin levetid oplevede rådet nogle gange, at styrelsernes ledelser ikke kendte til eller engagerede sig i it-projekter. Det opleves efterhånden meget sjældent. Det er rådets opfattelse, at statslige ledere i væsentligt højere grad påtager sig et ansvar for at følge med i it-projekter og deltage aktivt i styregrupper.

Det opleves, at der i den statslige sektor er større opmærksomhed på behovet for god projektledelse som disciplin og behovet for at ansætte kvalificerede medarbejdere. Desuden har rådet interesseret sig meget for, hvilke øvrige tiltag der kunne gøres for at reducere risici. Fx gennem at klæde styre-grupper bedre på, gennem bedre markeds-afklaring eller gennem et bedre samarbejde mellem kunde og leverandører under gennemførelsesfasen. Rådet har udgivet *Kodeks for det gode kundeleverandør-samarbejde*, der er baseret på interview og læring fra succesfulde projekter fra både staten og leverandørerne. Vi vurderer, at dette også har haft en effekt.

Vi ser også en større opmærksomhed på at opdele projekter i mindre delprojekter for at forenkle opgaven. Flere styrelser angiver at have gode erfaringer med at gennemføre mindre projekter på rammekontrakter med 2-4 faste leverandører. Herved reduceres bl.a. tidsforbruget og omkostningerne ved udbud.

Der er større viden om agil it-projektudvikling, end der var i 2011, hvor alle projekter kørte efter ”vandfalds-modellen”. Det er dog rådets opfattelse, at den agile metode er krævende, og at kun erfarne og kompetente organisationer bør give sig i kast med ren agil udvikling.

### Rådets arbejdsmetode

Den oprindelige forventning var, at rådet i en række tilfælde ville anbefale ministerierne at gennemføre eksterne reviews af mere risikofyldte projekter. I praksis har rådet været ret tilbageholdende og anbefaler primært reviews i forbindelse med store og meget komplekse it-projekter. Selve risikovurderingen af projek-

» I begyndelsen af sin levetid oplevede rådet nogle gange, at styrelsernes ledelser ikke kendte til eller engagerede sig i it-projekter. Det opleves efterhånden meget sjældent

terne i en tidlig fase er således rådets centrale indsatsområde, ligesom der også kan være drøftelser med projektet undervejs i forløbet – særligt hvis der opstår problemer – og der er ligeledes en afsluttende evaluering.

Forud for risikovurderingen indsender myndigheden relevante dokumenter, herunder et projektinitieringsdokument (PID), der beskriver projektet, baggrund for behov og overvejelser om udbudsstrategi, teknologivalg, bemanning af projekt, implementering m.v. samt en egen risikovurdering. Relevante dokumenter gennemgås af Ministeriets Projekt kontor sammen med et vurderingsteam fra Vurderingskorpsen. Projektet kan også have søgt vejledning hos Ministeriets Projekt kontor forud for indsendelse af materiale. Vurderingsteamet udarbejder en spørgeramme til projektet med fokus på forbedringspotentialer. Denne gennemgås med det eller de rådsmedlemmer, der er ansvarlige for risikovurderingen, og der er et dialogmøde mellem projektleder, ledelsesrepræsentanter og andre relevante nøglepersoner hos myndigheden og rådsmedlemmet samt vurderingsteamet. På mødet beskrives projektet, og der stilles spørgsmål til de potentielle forbedrings- eller risikoområder, der er identificeret, enten for at afklare, hvordan myndigheden har tænkt sig at håndtere disse områder eller for at se, om det kunne være en hjælp for myndigheden at nå at justere sit projektgrundlag og sin planlægning eller projektstyring for at tage højde for nogle af de identificerede risici. Efter mødet skrives et anbefalingsbrev til myndigheden.

I hele rådets levetid har omfanget og karakteren af den projektdokumentation, der skal indsendes til rådet i forbindelse med risikovurderingen, været debatteret. Fra starten skød man givetvis over målet, særligt for så vidt angik kravene til businesscasen. Det er rettet til i flere omgange, men spørgsmålet er stadig omstridt. I princippet foretrækker rådet, at det materiale, der skal indsendes, i vidt omfang er identisk med det projektgrundlag, man under alle omstændigheder ville bruge internt i styrelserne. I et enkelt tilfælde fik en styrelse i en særlig situation lov til at basere risikovurderingen på eget materiale, som man mente var mere egnet. Det viste sig imidlertid, at man væsentligt havde overvurderet egne evner! I øvrigt er der ikke gode argumenter for, at statslige styrelser skulle gribe opgaven an på forskellig måde. Derfor er der ikke umiddelbart noget alternativ til den nuværende ordning, hvor projektmodellen og krav til udformningen af

projektgrundlaget fastlægges af Ministeriets Projekt kontor.

Selv om tidsforbruget og besværet med at udarbejde de foreskrevne dokumenter kan opleves som en belastning i mange styrelser, er det rimeligt at forvente, at der foreligger et professionelt og gennearbejdet forarbejde, før man investerer et antal mio. i et nyt it-system.

Processen gør dog interne tidsplaner og budgetter eksterne og dermed mere forpligtende, hvilket uden tvivl også kan opfattes som en ulempe i forhold til mindre projekter. At det forholder sig sådan indikeres af, at rådet normalt ikke modtager nogen projekter til risikovurdering i intervallet mellem 10 og 15 mio. kr., mens de derover falder som perler på en snor. Det må tages som udtryk for, at når et projekt i den tidlige fase ser ud til at overskride tærskelværdien på 10 mio. kr., iværksættes bestræbelser for at holde det under tærskelværdien. Det kan være positivt, hvis det er udtryk for, at projekternes scope prioriteres strammere, eller at projekter opdeles i flere, uafhængige delprojekter, der eventuelt udføres på rammekontrakter, jf. ovenfor.

#### **Fra It-projektråd til It-råd**

It-projektrådet risikovurderer projekter, når de er ved at afslutte analysefasen, og før de går i udbud. Der kan naturligvis opstå mange uforudsete problemer undervejs i projektet. Derfor får rådet udvidet sit mandat til at have flere muligheder for kontakt med igangværende projekter, end tilfældet er i dag.

I de kommende år forventer rådet, at der vil komme langt flere it-projekter, der baserer sig på agile metoder. Blandt andet af den årsag bliver it-projektmodellen nu revideret, så den bedre rummer agile projekter.

Ledere i staten kan blive dygtigere til projektdisciplinen, herunder til at få styregrupper til at fungere bedre samt at sikre, forankre og følge op på en tydeligere gevinstrealisering på projekter. Rådet kan være med til at vise, hvordan god projektledelse og gevinstrealisering ser ud. Samtidig bør projektledelse styrkes og gøres til en egentlig karriervej i staten.

Endelig ser rådet frem til at varetage den nye opgave med at støtte de forskellige myndigheder i staten med porteføljestyring af deres it-systemer. Dermed får rådet mulighed for at rådgive om prioritering af it-projekter

» **Vi ser også en større opmærksomhed på at opdele projekter i mindre delprojekter for at forenkle opgaven.**



samt drift og udvikling af it-systemer op imod en strategisk retning for de forskellige ministerområder. Der er i denne forbindelse udviklet en model for porteføljestyring af statslige it-systemer, som myndighederne skal følge. Myndigheder kortlægger deres it-portefølje og udarbejder en it-handlingsplan for, hvordan de vil adressere udfordringerne i porteføljen. Det er it-handlingsplanerne for de underliggende myndigheder, der danner udgangspunkt for rådets kontakt med de enkelte ministerier. Rådet gennemfører reviews, hvor ministeriet ud over de underliggende myndigheders handlingsplaner også skal beskrive minister-områdets koncernfælles retning på it-området.

Medlemmerne af It-rådet, der overvejende har baggrund i private og halvoffentlige virksomheder, ser arbejdet i rådet som en lejlighed til at udnytte de kompetencer og den viden og erfaring, de har med, til at fremme en bedre og mere professionel håndtering af it i staten. Der er en god portion idealisme i spil her! Derfor må man forvente, at de også fremover vil presse på for bedre statslig ledelse og styring – også på områder, der ligger på kanten af kommissoriet.

# Grønlands økonomiske situation – fremskridt og udfordringer

*Den økonomiske vækst er høj i Grønland, og beskæftigelsen er stigende, hvilket i høj grad skal ses i sammenhæng med en positiv udvikling inden for fiskeriet. Grønlands økonomi er dog meget sårbar over for udsving i priser og mængder i fiskeriet. Og samtidig står Grønland over for en række erhvervs- og uddannelsesmæssige udfordringer samt en fremadrettet ubalance på de offentlige finanser som følge af en aldrende befolkning.*

**AF PROFESSOR TORBEN M. ANDERSEN  
INSTITUT FOR ØKONOMI  
AARHUS UNIVERSITET  
FORMAND, ØKONOMISK RÅD, GRØNLAND**

Den grønlandske økonomi har igennem nogle år været inde i en gunstig udvikling. Den økonomiske vækst er høj og beskæftigelsen stigende. Hovedårsagen er udviklingen inden for fiskeriet. Priserne på rejer er aktuelt omkring det dobbelte af niveauet i 2010, og for hellefisk og torsk er priserne ca. 50 pct. højere end i 2010. Fangstmængderne – særligt for rejer – har også været stigende. Denne udvikling er positiv, men understreger også fiskeriets store betydning og dermed økonomiens sårbarhed i forhold til udsving i priser og mængder i fiskeriet.

Grønlands økonomi er meget specialiseret. Fiskeriet er det helt dominerende erhverv og rygraden i det private erhvervsliv. Godt 90 pct. af eksporten af varer stammer fra fiskeriet, og her spiller rejer og hellefisk den helt afgørende rolle. Det andet særkende er en stor offentlig sektor, der målt ved de samlede udgifter udgør ca. 60 pct. af bruttonationalproduktet. Bloktilskuddet fra Danmark samt partnerskabsaftalen med EU udgør knap halvdelen af de samlede offentlige indtægter. Overførslerne fra udlandet muliggør således en større offentlig sektor og en højere levestandard, end produktionsresultatet i sig selv kan understøtte.

Produktionsresultatet i Grønland målt ved BNP per indbygger var i 2016 godt 10 pct. lavere end i Danmark. På grund af bloktilskuddet og øvrige overførsler er Bruttonationalindkomst (samlet indkomst til disposition for befolkningen) højere end produktionsresultatet, og korrigeret for forskelle i købekraft er bruttonationalindkomsten per indbygger tæt på niveauet i Danmark. Dette skal primært tilskrives de

senere års forbedringer i priser og mængder i fiskeriet. For bare få år siden var der en forskel i BNI på ca. 15 pct. Uligheden målt ved Gini-koefficienten er omkring 34 (i Danmark er den 28), og godt 16 pct. falder under EU's fattigdomsgrænse (indkomst under 60 pct. af medianindkomsten). Indkomstforskellene er således større end i de nordiske lande. Der er betydelige forskelle i levestandarden på tværs af byer og bygder. Sammenholdt med forskellige sociale problemer, er der således store variationer i livsvilkårene på tværs af befolkningsgrupper.

## **Baggrundsfaktorer**

Den aktuelle økonomiske situation og udviklingspotentialet skal ses i forhold til flere baggrundsfaktorer. Grønland har siden afslutningen af anden verdenskrig gennemgået en hurtig catching-up proces med store forandringer i samfundet. Dette gælder ikke alene økonomisk, men også politisk, kulturelt og socialt. At sammenligne den økonomiske situation med fx situationen i de nordiske lande er således ikke en rimelig målestok. Det er en politisk målsætning at nå samme levevilkår som i de nordiske lande, men dette er en tidskrævende proces.

Samtidig er der en dobbelt geografisk udfordring. Befolkningen er lille, men landet er stort. Derfor er bosætningsmønstret geografisk spredt. Transport mellem byer/bygder er besværlig og dermed omkostningsfyldt, da det enten må ske via båd eller fly. Dernæst er afstandene store til mulige afsætningsmarkeder og samhandelspartnere. Disse to forhold giver andre grundvilkår end for fx de nordiske lande.

Disse grundvilkår skaber små driftsulemper på en lang række andre områder. Det er vanskeligt at udvikle et hjemmemarked med tilstrækkelig kritisk masse, hvilket bremser udviklingen af nye erhvervs muligheder. På



» Den økonomiske vækst er høj og beskæftigelsen stigende. Hovedårsagen er udviklingen inden for fiskeriet.

## » Landets komparative fordele er knyttet til naturressourcerne – fiskeri, mineraler og turisme – og mulighederne for erhvervsudvikling er knyttet til disse områder.

en række områder er det også svært at tiltrække specialiseret arbejdskraft og få faglige miljøer med kritisk masse. Mulighederne for en effektiv administration og lige muligheder og behandling af alle borgere udfordres også. Smådriftsulemper skaber således ikke alene økonomiske men også politiske og administrative udfordringer.

De regionale udfordringer er store. Det er svært at skabe ensartede forhold for alle. Der er et mismatch mellem bosætning og erhvervs muligheder, og dette problem vil blive større med de realistiske erhvervsudviklingsmuligheder. Væsentlige kulturelle værdier er knyttet til bygderne og de historiske bosætningsmønstre. Samtidig er der befolkningsbevægelser med flytninger fra bygder til byer, og byer til Nuuk. Tendensen til urbanisering er global, men får pga. de geografiske forhold en ekstra stor betydning. Historiske eksempler på tvangsflytninger og lukninger af bygder vanskeliggør en politisk diskussion om disse emner.

Den aktuelle diskussion om udbygningen af lufthavnsstrukturen er et tydeligt eksempel på dels betydningen af geografien og dels regionalpolitiske interesser og muligheder. Lufthavnsstrukturen har oplagt store regionalpolitiske konsekvenser. De regionalpolitiske perspektiver er også en begrundelse for den konkrete udformning af en ny lufthavns pakke og er omdrejningspunkt for den politiske debat herom. Alle regionalpolitiske problemer kan ikke løses med lufthavne, og der er behov for en overordnet regionalpolitisk afklaring. De regionalpolitiske spørgsmål dominerer ikke alene debatten om lufthavne, men også en række andre områder, herunder fiskeripolitikken, placeringen af offentlige institutioner og udligning mellem kommunerne. Der er behov for en afklaring af de enkelte regioners udviklingsmuligheder og potentialer, og dermed de mest hensigtsmæssige virkemidler for de enkelte områder. I fravær af en sådan politisk stillingtagen kommer regionalpolitiske spørgsmål til at blokere for nødvendige tiltag til

styrkelsen af erhvervsudviklingen, og det vil forsinke eller forhindre udviklingen af en mere selv bærende økonomi.

### Erhvervsudvikling

Landets komparative fordele er knyttet til naturressourcerne – fiskeri, mineraler og turisme – og mulighederne for erhvervsudvikling er knyttet til disse områder.

Fiskeriet er begrænset af kvoter fastsat på basis af den biologiske rådgivning. For rejer og udenskærs hellefiskeri fastsættes kvoterne i overensstemmelse med den biologiske rådgivning. Fiskeriet er certificeret, hvilket blandt andet stiller krav om et bæredygtigt fiskeri. Certificering muliggør højere afsætningspriser. For andre arter end rejer er der en systematisk tendens til fastsættelse af kvoter over den biologiske rådgivning. En væsentlig årsag hertil er regional- og beskæftigelsespolitiske hensyn. I mange områder af landet er fiskeriet det eneste erhvervsgrundlag. Kortsigtede indkomst- og beskæftigelses hensyn kommer derved til at vægte mere end hensynet til et bæredygtigt fiskeri. Der er en oplagt konflikt mellem de kortsigtede og langsigtede gevinster ved fiskeriet. Generelt er der overkapacitet i fiskeriet, da der er flere beskæftiget med fiskeri end nødvendigt givet fiskemængderne. Dette reducerer de samfundsmæssige gevinster ved fiskeriet, og er en barriere for udvikling af et mere bredt erhvervsgrundlag.

På ét område er Grønland et foregangsland, nemlig i forhold til ressourcerentebeskatningen. Naturressourcer som fisk er en fælles ressource, der ”høstes” i havet, og derfor bør der erlægges en betaling for brugen af denne ressource udover den almene beskatning. Ressourcerenteafgifter blev indført i 2008 og er gradvist øget i betydning. For 2018 anslås et provenu på næsten 400 mio. kr., svarende til knap 10 pct. af det samlede skatte- og afgiftsprovenu. Fiskerilovgivning er aktuelt til debat, og særligt spørgsmålet om fordelingen af adgangen til fiskeriet (kvoter) spiller en stor rolle, og har givet anledning til betydelig politisk diskussion. Det er netop besluttet af nedsætte en kommission for at skabe et grundlag for en revideret fiskerilov, der har en bred politisk opbakning.

Selv om der er et potentiale for at øge værditilvæksten i fiskeriet, kan dette erhverv alene ikke skabe grundlaget for en mere selv bærende økonomi. En udvikling af et bredere erhvervsgrundlag er derfor en afgørende forudsætning for at gøre økonomien mere ro-

» På ét område er Grønland et foregangsland, nemlig i forhold til ressourcerentebeskatningen. Naturressourcer som fisk er en fælles ressource, der ”høstes” i havet, og derfor bør der erlægges en betaling for brugen af denne ressource udover den almene beskatning.

bust og selv bærende. De reelle udviklingsmuligheder er knyttet til turisme og råstoffer.

Den grønlandske natur er enestående, men turismepotentialet begrænses både af geografien (store afstande mellem de mest interessante turistmål) og transportmuligheder og omkostninger. En væsentlig udvidelse af turistområdet kræver store infrastrukturinvesteringer i transport og hoteller m.m. Der er som nævnt indgået en politisk aftale om en lufthavns pakke indeholdende en udbygning af lufthavnene i Nuuk og Ilulissat til atlantlufthavne, samt etablering af en ny lufthavn i Qaqortoq i Sydgrønland. Der er endvidere planer for en række mindre lufthavne/heliports. Der er tale om et stort projekt i forhold til landets økonomi, også selvom en ny aftale med Staten reducerer finansieringsomkostningerne og risikoeksponeringen.

Der har igennem mange år været diskussioner omkring mulighederne på råstofområdet, men det har været svært at få gang i minedrift – også pga. den internationale udvikling i priserne på mineraler. Aktuelt er der en mindre mine – Rubinminen i nærheden af bygden Qeqertarsuaq – i drift med ca. 30 beskæftigede. Et anorthositprojekt ved Kangerlussuaq-fjorden er under anlæg og forventes snart at komme i drift. Der er andre mineprojekter i planlægningsfasen, bl.a. en zinkmine i Nordøst-Grønland og udvinding af sjældne jordarter i Sydgrønland. Selv om der er et potentiale for minedrift, har råstofudvinding således endnu ikke udviklet sig til et niveau af afgørende betydning.

#### **Uddannelsesudfordringen**

En afgørende udfordring i forhold til at skabe et bredere erhvervsgrundlag er en højnelse af uddannelsesniveaut. Aktuelt har 60 pct. af de 16-65 årige folkeskolen som højeste uddannelse. En tredjedel af de 18-25 årige er hverken i beskæftigelse eller under uddannelse (ungemålgruppen). Uddannelsesudfordringen er således stor, og selv om der er forbedringer, går det langsomt. Folkeskolen er en særlig udfordring. Mange forlader folkeskolen med et meget dårligt grundlag og

motivation for videre uddannelse. Der er nyligt foretaget evalueringer af både folkeskolen og læreruddannelsen, der peger på en række problemer. Uden afgørende forbedringer i folkeskolen vil et markant løft af uddannelsesniveaut ikke være muligt. Betydningen og potentialet knyttet til et øget uddannelsesniveau ses allerede i dag. For grupper med erhvervsrelevante uddannelser er der fuld beskæftigelse, og der er et stort behov for at tiltrække arbejdskraft udefra.

For en lille økonomi som Grønland vil der altid være et behov for arbejdskraft udefra, men der vil være betydelige gevinster ved en forøgelse af befolkningens uddannelsesniveau. Der er en klar sammenhæng mellem uddannelse og kvalifikationer på den ene side og beskæftigelse og løn på den anden side. Det lave uddannelsesniveau er en væsentlig årsag til den lave beskæftigelsesrate og høje indkomstulighed. Et øget uddannelsesniveau vil samtidig kunne øge beskæftigelsen, mindske indkomstuligheden og bidrage til en væsentlig forbedring af Landskassen.

#### **Finanspolitisk holdbarhed**

Ud over de erhvervs- og uddannelsesmæssige udfordringer er der en fremadrettet ubalance på de offentlige finanser. Befolkningen ældes, og det skaber et finansielt holdbarhedsproblem for den offentlige sektor. Fertiliteten giver i sig selv anledning til en befolkningsforøgelse, men det modsvares af en nettoudvandring af samme omfang, og derfor har folketallet været konstant omkring 55-56.000 personer igennem en længere årrække. Den gennemsnitlige levetid ligger lavere end i Norden, men er stigende. Grønland står derfor, som de fleste vestlige lande, over for et aldringsproblem. Aldringsproblemet afspejler sig i de offentlige finanser, og vil med den nuværende indretning af velfærdsordninger, skattesystem osv. betyde, at de samlede offentlige udgifter løber fra indtægterne. Der vil være et holdbarhedsproblem af betydelig styrke, som i 2040 svarer til et behov for reduktion af de samlede offentlige udgifter (eller en tilsvarende skattestigning) på 10 %. Der er politisk formuleret en såkaldt vækst- og holdbarhedsplan for at løse

» Der har igennem mange år været diskussioner omkring mulighederne på råstofområdet, men det har været svært at få gang i minedrift – også pga. den internationale udvikling i priserne på mineraler.

» **Aktuelt har 60 pct. af de 16-65 årige folkeskolen som højeste uddannelse. En tredjedel af de 18-25 årige er hverken i beskæftigelse eller under uddannelse**



## »» Ud over de erhvervs- og uddannelsesmæssige udfordringer er der en fremadrettet ubalance på de offentlige finanser. Befolkningen ældes, og det skaber et finansielt holdbarhedsproblem for den offentlige sektor.

dette problem, og hovedelementet i planen er besparelser inden for den offentlige sektor. Holdbarhedsproblemet har været diskuteret i nogle år, men der er ikke taget afgørende konkrete initiativer til at løse problemet. I forhold til de offentlige finanser er det væsentligt at fremhæve, at der ikke har været en systematisk tendens til underskud, og Selvstyret har ikke nogen væsentlig gæld. Selvom der har været få væsentlige økonomisk politiske reforminitiativer, har der kunnet oprettholdes en disciplin omkring de offentlige finanser (på det seneste forstærket med en budgetlov).

### **Selvbærende økonomi**

Spørgsmålet om selvstændighed og en selv bærende økonomi uden afhængighed af bloktilskuddet og med en acceptabel levestandard har i de senere år fået stigende politisk betydning. Som kort omtalt ovenfor er bloktilskuddet af stor økonomisk betydning, og det stiller store krav til erhvervsudviklingen at skabe et indkomstgrundlag til erstatning af bloktilskuddet. Udviklingen af et bredere erhvervsgrundlag er således den helt afgørende forudsætning for en proces mod en mere selv bærende økonomi. Den politiske debat svinger mellem på den ene side et ønske om åbenhed og integration i den internationale økonomi og på den anden side et ønske om selvforsyning som symbol på selvstændighed og uafhængighed. For en lille økonomi er det imidlertid ikke realistisk at forstille sig en markant erhvervsudvikling uden et betydeligt internationalt samarbejde og integration i den internationale økonomi.

# Fremtidens økonomi- styring er effektbaseret

*On résiste à l'invasion des armées;  
on ne résiste pas à l'invasion des idées*  
– Victor Hugo, Histoire d'un Crime, 1852

AF PROFESSOR PER NIKOLAJ BUKH, AALBORG UNIVERSITET OG LEKTOR KARINA SKOVVANG CHRISTENSEN, AARHUS UNIVERSITET

Effekt er gennem de senere år blevet et centralt omdrejningspunkt for mange af de faglige såvel som ledelsesmæssige ændrings-tiltag i den offentlige sektor – og for det danske velfærdssamfund i det hele taget. Det kan der være mange årsager til, men det kan virke en smule paradoksalt, at det øgede faglige fokus på effekt og økonomi nok især skyldes de begrænsede budgetter, som mange dele af den offentlige sektor har oplevet. Når der ikke er råd til at gøre mere af det samme, må der tænkes ud af boksen og gøres mere af det, der virker, mens det, som ikke virker, må nedprioriteres eller helt undlades. Det er en nødvendighed for at få den offentlige sektor til at fungere endnu bedre. Som Victor Hugo ofte citeres for at skrive i *Histoire d'un Crime*, så er der én ting, som er stærkere end alle verdens hære: Det er en idé, hvis tid er kommet.

Det centrale i den form for effektbaserede strategier og styring, som træder frem i disse år, er ikke så meget, at der er fokus på effekt, men at der samtidig også er fokus på den økonomiske side af aktiviteten, og at effektstyring dermed også er et spørgsmål om økonomistyring. Fra tidligere at være orienteret mod budgetoverholdelse og udgiftskontroller orienteres effektbaserede økonomistyringsmodeller i disse år mod at sikre omkostningseffektivitet, fremme de offentlige virksomheders målsætninger og skabe værdi for den enkelte borger såvel som for samfundet i sin helhed.

## Hvorfor skal økonomistyringen ændres?

Kravet om både at opnå bedre faglig effekt og at effektivisere sætter fokus på omkostningseffektivitet. Det centrale ved dette begreb er, at det er en brøk:

$$\text{Omkostningseffektivitet} = \frac{\text{Effekt}}{\text{Omkostninger}}$$

Omkostningseffektivitet sætter effekt i forhold til de omkostninger, der medgår til at skabe effekten. Kan der skabes mere effekt for de tildelte ressourcer, skal vi gøre det. Og kan der skabes den samme effekt med færre ressourcer, er det også en god idé, da der er masser af andre opgaver, der også skal løses. Det stiller nye krav til den økonomiske styring og ikke mindst de ressourcefordelingsmodeller, der anvendes på en række af de store velfærdsområder – herunder hele uddannelsesområdet, sundhedsvæsenet og socialområdet.

Enhver tildelingsmodel er, hvad enten man er bevidst om det eller ej, samtidig en incitamentsmodel (jf. Bech 2008). Selv om vi motiveres af mange forskellige incitamentsmodeller, vil medarbejderne i en offentlig virksomhed også være motiverede til at lægge større vægt på de kriterier, som virksomheden tildeles økonomiske ressourcer efter, og de kriterier, virksomheden ikke tildeles for, får modsat mindre fokus. Hvis der gives bevillinger efter antallet af dage, en indsats varer – kan man så forvente, at medarbejderne har fokus på at effektivisere indsatsen og nedbringe varigheden af indsatsen? Hvis der tildeles ressourcer efter antallet af ydelser – kan man så forvente, at de afdelinger, der modtager bevillingerne, har fokus på at reducere antallet af ydelser? Tildelingsmodellerne påvirker ikke blot de muligheder, ledere og medarbejdere har for at handle men også deres holdninger. Den daværende direktør i Ældre- og Handicapforvaltningen i Odense Kommune, Helene Bækmark, udtalte eksempelvis i et interview (Ekeroth 2014), at:

Man kan jo ikke have rehabiliteringsforløb, hvor vi sender borgeren ud i livet igen og samtidig beholde en økonomistyringsmodel, der gør, at man som leder bliver straffet i form af mindre budgetter og op-



» Når der ikke er råd til at gøre mere af det samme, må der tænkes ud af boksen og gøres mere af det, der virker, mens det, som ikke virker, må nedprioriteres eller helt undlades. Det er en nødvendighed for at få den offentlige sektor til at fungere endnu bedre.

» **Spørgsmålet er dog, hvad der udgør relevante effekter, idet dette i høj grad er et spørgsmål om værdier og politik, ligesom vi i nogle tilfælde slet ikke har mål for relevante dele af effekten.**

sigelser af personale, hvis man er dygtig til at sende borgeren ud i livet igen.

#### **Hvad vil det indebære?**

Et effektbaseret fokus betyder på den *ene side*, at der er brug for en form for opgør med de grundlæggende principper, som offentlige organisationer styres efter, og at hver enkel organisation skal indrette sin styringspraksis og sine politikker og strategier, så effekten er udgangspunktet. Det er der et enormt potentiale i, men det stiller mange nye krav til politikerne, lederne og medarbejderne, og det betyder i praksis mange nye styringsmæssige komplikationer. Spørgsmålet er dog, hvad der udgør relevante effekter, idet dette i høj grad er et spørgsmål om værdier og politik, ligesom vi i nogle tilfælde slet ikke har mål for relevante dele af effekten.

På den *anden* side er hverken strategi, ledelse eller styring nye opfindelser. Forskere såvel som konsulenter har introduceret nye begreber og teknikker i en lind strøm, men i den grundlæggende kerne af menneskelig adfærd er der elementer, som er velkendte og fundamentale for de muligheder, man har for at lede en hvilken som helst organisation. Der produceres nye forskningsresultater, og nye erfaringer bliver tilgængelige, så naturligvis bliver det potentielle fundament for at lede en organisation større. Men det kræver, at den viden, der findes, tages i brug, og at ledere oversætter den generelle teoretiske ledelsesviden til konkrete værktøjer og løsninger, der passer til de udfordringer og muligheder, de står overfor.

#### **Kan vi lære af hinanden?**

Ofte er det ikke indlysende, hvordan nye strategier kan udvikles, og hvordan nye styringsprincipper kan anvendes. Alle organisationer er særlige, men spørgsmålet er: Hvad betyder forskellene for strategi og styring? Betyder de så meget, at de forhindrer, at der kan læres af styringserfaringer fra andre områder? Her er svaret klart nej! Tværtimod, potentialet for at få inspiration til nye

styringsmodeller er langt større, hvis man ser ud over de snævre rammer, hvor den enkelte skole- eller ældreforvaltning orienterer sig mod, hvad man har hørt andre tilsvarende forvaltninger gøre – eller hvis man på det enkelte hospital kun forsøger at kopiere styringsmodeller, som bruges på tilsvarende afdelinger.

Det begrænser innovationsevnen og forsinke moderniseringen af den offentlige sektors styringsprincipper unødvendigt, hvis kommunalt ansatte alene mødes med kolleger fra andre kommuner, og hvis økonomer på hospitaler primært taler med andre hospitalers økonomer, når der skal søges inspiration til nye styringsmodeller. Der er brug for, at man ser ud over sin egen organisationstype og lære af andres erfaringer med, hvordan styringsprincipper kan anvendes på tværs af målgrupper og sektorer. Men det kræver ledelsesmæssigt mod at afprøve nye styringsmuligheder.

Mange af de effektbaserede strategier og styringsmodeller, der vinder frem i disse år, hviler på solide teoretiske og erfaringsbaserede fundamenter og har en generel anvendelighed i mange dele af den offentlige sektor. Vi har i bogen *Strategi og styring med effekt* (Bukh & Christensen 2018a) samlet en række af de mest interessante erfaringer med strategi, databaseret ledelse og effektbaseret økonomistyring. Erfaringer herfra viser blandt andet, at effektbaseret økonomistyring ikke er en specifik model, men det er udtryk for, at der i varierende grad anvendes en række velfunderede principper. Det kan f.eks. være ved, at der gives bevillinger, der mere præcist afspejler udgiftsbehovet, således som Ældre- og Handicapforvaltningen i Aalborg Kommune har gjort ved anvendelse af kapacitetstakster (Kristensen 2018). Eller det kan være ved en direkte effektbaseret økonomisk styring, hvor budgettildelingen knyttes sammen med resultaterne fra hospitalsbehandlingen (Bjerregaard & Christensen 2018).

» **Der er brug for, at man ser ud over sin egen organisationstype og lære af andres erfaringer med, hvordan styringsprincipper kan anvendes på tværs af målgrupper og sektorer.**

Moderniseringsstyrelsen har i en årrække arbejdet henimod etablering af et såkaldt målbillede, der angiver krav til god økonomistyring i den offentlige sektor. Målbilledet har især fokuseret på en aktivitets- og ressourcestyring, der sikrer, at ressourcerne udnyttes optimalt inden for de fastsatte formål samt på at skabe gennemsigtighed og synliggørelse af prioriteringsrummet. Vi anerkender, at der har været brug for dette, men et fælles målbillede kan også indebære, at den enkelte offentlig virksomheds særlige behov og strukturer skubbes i baggrunden. Det kan indebære en risiko for at få en ensartet styring fremfor en differentieret, men mere effektiv styring. Når vi ser på, hvordan mange forskellige danske offentlige virksomheder arbejder med effektbaseret styring og strategi, er det interessant, at der, samtidig med en række gennemgående elementer, også træder et meget forskelligartet billede af styringsbehov og -muligheder frem.

#### **Økonomistyringen skal designes**

For at udvikle fremtidens effektbaserede økonomistyring skal ledere kende mere til, hvordan økonomistyring kan udvikles, så man kan medvirke som den kvalificerede bestiller af styring. Det er populært at kritisere den statslige styring af kommuner og regioner – men det er også nødvendigt at kaste et blik indad og se på den måde, regionerne omsætter den statslige styring til styring på f.eks. den enkelte hospitaletdeling (jf. Bech et al. 2018). Styringen skal designes, så den passer til den konkrete ledelseopgave. Det varierer fra organisation til organisation, hvad der ledelsesmæssigt er mest centralt, og ofte er det af væsentlig betydning, at ledelsesrummet passer til den opgave, man har ansvar for. Spørgsmålet er altså ikke blot, hvilke beslutninger man kan træffe, men også hvilket ansvar man har for de resultater, der opnås (jf. Bukh & Christensen 2018b).

Effektbaseret økonomistyring kan i sin mest direkte form dreje sig om at give bevillinger til at skabe resultater med fremfor at styre efter rammer og normeringer. I mere generel forstand kan der være tale om at give et bredere og mere præcist økonomisk ledelsesrum samt større decentrale frihedsgrader fremfor at styre efter aktiviteter og processer. Dermed handler effektbaseret økonomistyring også om principper for, hvordan den offentlige sektor skal ledes med udgangspunkt i en styrket decentral lederrolle baseret på større faglig og økonomisk beslutningskompetence.

## **» Moderniseringsstyrelsen har i en årrække arbejdet henimod etablering af et såkaldt målbillede, der angiver krav til god økonomistyring i den offentlige sektor.**

Vi har kun begyndende erfaringer fra danske offentlige virksomheder med at udvikle effektbaserede økonomistyringsmodeller, og tiden må vise, om den omkostningseffektivitet, som er visionen for den effektbaserede økonomistyring, opnås. Effektbaseret økonomistyring indebærer både en række helt nye elementer og elementer, der anvendes af offentlige virksomheder uden at disse teknikker i sig selv forbindes med effektbaseret økonomistyring. Det afgørende er, hvordan teknikkerne anvendes og kombineres. Hertil kræves et samlet design i forhold til den konkrete virksomheds krav til økonomistyringen. Derfor skal vi ikke fokusere på, hvor forskellighederne er i modellerne – men snarere på, hvor sammenhængene og synergien er. Hvor er de ens? Det er nemlig kernen til at integrere de nye modeller i den del af ledelsesprocesserne, der allerede fungerer.

En ny ressourcetildelingsmodel, der ændrer principperne for den økonomiske tildeling, vil oftest også ændre de budgetter, som de enkelte afdelinger har til rådighed. Selv om det egentlig burde være klart, kan det komme som en overraskelse for nogen, at en ”ny tildelingsmodel” kan indebære en ny fordeling af de økonomiske ressourcer. Det kan afføde reaktioner, der handler mere om konsekvenserne af modellen end de principper, den baserer sig på. Den organisatoriske adfærd omfatter ikke blot, hvordan den enkelte medarbejders attitude og intentioner påvirker den måde, medarbejderen tænker og agerer på, men også, hvordan interaktionen mellem menneskelig adfærd og forskellige sociale, politiske og økonomiske betingelser påvirker hinanden.

Ledelsen har altid et stort ansvar for, hvor godt organisationen tager imod forandringer. Jo mere komplekse forandringer, desto større usikkerhed vil der være omkring implementeringen, og desto større er sandsynligheden for, at organisationen yder mod-

**» Det kan indebære en risiko for at få en ensartet styring fremfor en differentieret, men mere effektiv styring.**



stand mod forandringen. Derfor skal man vurdere konsekvenserne af at indføre helt nye styringsprincipper i forhold til den konkrete organisation og dens forudsætninger. Og ja, der bliver brug for meget mere ledelse – så reelt set er styring og ledelse nok ikke så modstridende, som Ledelseskommisionen (2018) fik det præsenteret.

**» Og ja, der bliver brug for meget mere ledelse – så reelt set er styring og ledelse nok ikke så modstridende, som Ledelseskommisionen (2018) fik det præsenteret.**

#### Litteratur

- Bech, M. 2008. Hvad ved vi om økonomiske incitamenter? *Ugeskrift for Læger*, Vol. 170, No. 47, pp. 3874-3875.
- Bech, M.; B. Højgaard & J. Kjellberg. 2018. Styringsgennemgang – virker en statslige styring af de regionale sundhedsvæsen? *Administrativ Debat*, juni, pp. 12-14.
- Bjerregaard, Helene Hedensted & Poul Hedevang Christensen. 2018. Værdibaseret styring af ortopædkirurgien i Region Nordjylland. I *Strategi og styring med effekt*, Per Nikolaj Bukh & Karina Christensen (eds.), København: DJØF Forlag
- Bukh, P.N. & Christensen, K.S. 2018a. *Strategi og styring med effekt*. København: Djøf Forlag: Djøf Forlag.
- Bukh, P.N. & Christensen, K.S. 2018b. Ledelsesrummet er et ansvar – og det vokser. *Offentlig Ledelse*, nr. 2/2018, pp. 6-7.
- Ekeroth, T. 2014. Hvad vil du gerne kunne? *Danske Kommuner*, no. 24/2014, pp. 12-17.
- Kristensen, Sidse. 2018. Differentieret budgettildeling som styrings- og dialogredskab. I *Strategi og styring med effekt*, Per Nikolaj Bukh & Karina Christensen (eds.), København: DJØF Forlag.
- Ledelseskommisionen. 2018. Sæt borgerne først: Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften. København, Ledelseskommisionen.

# Forvaltningskonferencen 2019

Kom med til den årlige konference, hvor ledende politikere, embedsmænd og meningsdannere giver deres perspektiver på, hvor embedsmanden og embedsværket bevæger sig hen. Hør debatterne, og deltag i diskussionerne, som i år sætter spot på embedsmandens brand og kompetencer nu og i fremtiden.

Mød bl.a. Sophie Løhde, innovationsminister



Foto: Nadia Fryd

**Tid og sted:**

7. februar 2019  
Radisson Blu Scandinavia,  
Amager Boulevard 70, 2300 København S

Læs mere på [djoef.dk/forvaltning](http://djoef.dk/forvaltning)

**Tema 1:**  
**Embedsmandens brand under pres**

Her møder du både politikere og embedsfolk, der giver hver deres opfattelse af udfordringerne for den moderne embedsmand og udviklingsperspektivet for embedsværket, som er presset fra flere sider:

- > Krav om effektiv forvaltning
- > Mistillid fra omverdenen: politikere og borgere
- > Efterspørgsel efter bedre sammenhængskraft på tværs af sektorer.

**Tema 2:**  
**Embedsmandens udvikling og kompetencer mellem robotter og myndighedsansvar**

Her får du bud på, hvad digitalisering og it-projekter i forvaltningen betyder for embedsmandens kompetenceudvikling og for forholdet mellem borgere og en digital forvaltning:

- > Hvad gør digitaliseringsklar lovgivning for forholdet til borgerne?
- > Hvordan forandrer myndighedsrollen sig, når borgerne serviceres sig selv?
- > Hvem er de nye (digitale) embedsmænd i den nye forvaltning?
- > Hvilke krav er der til offentlig ledelse i en digital transformation?

# Nordisk Administrativt Forbund og Djøf afholder sammen to spændende debatmøder i foråret 2019:

Offentlig ledelse netop nu!

Professor Peter Bjerre Mortensen og NAF's formand, Claes Nilas, er gennemgående figurer på begge gå-hjem-møder, der afholdes:

**Onsdag den 13. marts kl. 16.30 i Århus**  
**Mandag den 25. marts kl. 16.30 i København**

Program og praktiske oplysninger kommer snart på henholdsvis  
NAF og Djøf's hjemmeside.

## INDMELDESEOPLYSNINGER

Indmeldelse kan ske på hjemmesiden [www.naf-net.dk](http://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](mailto:regnskab@naf-net.dk).

Nordisk Administrativt Forbund  
c/o Mikkel Nørholm Jansen  
Mail: [regnskab@naf-net.dk](mailto:regnskab@naf-net.dk)

## ADMINISTRATIV DEBAT #1 – JANUAR 2019

Udgivet af den danske afdeling af  
Nordisk Administrativt Forbund.

### REDAKTION AF ADMINISTRATIV DEBAT ER:

Kasper Tollestrup (ansvarshavende redaktør)  
Mads Lyndrup / Kristian Lyk-Jensen / Claes Nilas /  
Niels Jørgen Mau Pedersen / Ulrik Schmidt-Hansen /  
Vibeke Iversen / Ole Tøft / Peter Bjerre Mortensen /  
Stig Henneberg / Torben Buse.

### GRAFISK PRODUKTION: Djøf Forlag.

Tryk: Ecograf, Højbjerg.  
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.  
Løssalgspris: 150 kr. inkl. forsendelse.