

# Administrativ DEBAT

#1 / JANUAR 2017

Udgivet af den danske afdeling  
af Nordisk Administrativt Forbund



Foto: Jøper Carlsberg

## Forvaltningsprocessen blev skabt i en anden tid

– interview med Folketingets Ombudsmand → **SIDE 2**

### **VIBEKE IVERSEN OG CLAES NILAS**

Interview med  
Folketingets  
Ombudsmand

→ **SIDE 2**

### **JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN OG PETER BJERRE MORTENSEN**

Ministeriernes  
omskiftelige  
organisering

→ **SIDE 7**

### **LILIAN MOGENSEN**

Udbetaling Danmarks  
administration af  
velfærdsydelse

→ **SIDE 13**

### **CARSTEN SØNDERGAARD**

Brexit – Det eksterne  
chok for Irland og  
Europa

→ **SIDE 18**

### **BO RASMUSSEN**

Fra brændende  
platform til strategisk  
alliance

→ **SIDE 24**

# Interview med Folketingets Ombudsmand Jørgen Steen Sørensen: Forvaltningsprocessen blev skabt i en anden tid

*Vi oplevede en Ombudsmand, der er utroligt vidende om vilkårene for udøvelse af offentlig forvaltning i dagens Danmark, og som meget grundigt har gennemtænkt, hvad det er, der skal være hovedfokus for Ombudsmandsinstitutionens virke.*



AF VIBEKE IVERSEN OG CLAES NILAS,  
NORDISK ADMINISTRATIVT FORBUND

**Spørgsmål:** Du tiltrådte som Folketingets Ombudsmand den 1. februar 2012 og kom med en erfaring fra mange år som embedsmand. Og har altså nu siddet på posten næsten fem år. Hvilke tanker gjorde du dig fra starten om hovedfokus for Ombudsmandsinstitutionens virksomhed?

**Svar:** Jeg havde den fordel, at jeg som ung jurist havde været udstationeret herovre og i øvrigt fulgt Ombudsmandsinstitutionens virksomhed gennem mange år. Så jeg synes, at jeg havde et vist grundlag for at lægge min stil for institutionens virksomhed. Og de tanker om ændringer, som jeg havde, har jeg i det store og hele holdt fast i.

Et grundsynspunkt for mig var at rykke ved forestillingen om Folketingets Ombudsmand som den lille mands advokat, der går ind i alle de sager, som borgerne kommer med. Det har aldrig været meningen, og det er vigtigt at få sagt tydeligt. Vi skal tage de sager, der virkelig flytter noget, og lade resten være. I dag er vi også mere tilbøjelige til at se på, om vi i sidste ende kan hjælpe borgeren med resultatet i sagen. Vi er altså noget tilbageholdende med at bruge ressourcer på sagsbehandlingsfejl, som alligevel ikke kan ændre sagens udfald. Og det er bestemt ikke vores erfaring, at vi af den grund har manglet temaer at tage fat på, tværtimod.

Jeg havde også fra starten den opfattelse, at forvaltningsprocessen er ved at være færdig-

udviklet, og at der derfor ikke er behov for en meget aktivistisk og retsskabende funktion fra vores side. Man skal huske, at først var der en udvikling i 25-30 år før forvaltningsloven, hvor Ombudsmandsinstitutionen i høj grad var med til at formulere de forvaltningsretlige grundsætninger, og derefter ca. 25 år med forvaltningsloven, hvor den er blevet fortolket og præciseret, og praksis er lagt fast. I dag er det naturligt at anlægge en lidt mere "doktrinær" forståelse af forvaltningsprocessen. Jeg synes også, vi skal passe på med at bruge god forvaltningsskik til at lægge for mange nye lag oven på de prioriteringer, som lovgivningsmagten har foretaget ved f.eks. afgrænsningen af forvaltningslovens bestemmelser.

Vi må også have rimeligt blik for, at mange offentlige myndigheder i dag er pressede. Også det betyder, at der må være grænser for, hvad ombudsmanden skal "finde på" af ny god forvaltningsskik. Men samtidig er det vigtigt at understrege, at forvaltningsprocessen er nøjagtig lige så afgørende i den samlede forvaltningsret, som den altid har været. Bl.a. er det jo sådan, at hvis en myndighed har fulgt den korrekte proces i en sag, så øges sandsynligheden for, at der træffes en rigtig materiel afgørelse, meget betragteligt.

På de indre linjer gennemførte vi en omfattende omstrukturering og modernisering. Vi er en meget fagligt orienteret organisation, men vi skal også huske på drifts- og effektivitetshensyn. Så vi har lavet meget om i den måde, organisationen arbejder på, og vi har i dag bl.a. en ret gennemarbejdet mål- og resultatstyring. Jeg synes, der ligger en stor legitimitet i, at vi ikke drifter os selv grundlæggende anderledes end de myndigheder, hvis virksomhed vi er sat til at bedømme. Som alle andre organisationer skylder vi naturligvis at få det maksimale ud af vores bevillinger.

Det er heldigvis min klare oplevelse, at det ikke har kostet på mulighederne for at tiltrække fagligt dygtige medarbejdere. Nærmest tværtimod, for vi rekrutterer jo i høj grad medarbejdere, der kommer fra systemer, hvor man er vant til f.eks. mål- og resultatstyring. Så for dem er der ikke noget mærkeligt i det.

Som et sidste mål var det vigtigt for mig at give formidlingen af vores virksomhed højere prioritet. Så vi har skruet kraftigt op for informationen via bl.a. nyhedsmails og interviews, og to-tre gange om året offentliggør vi kronikker om spørgsmål, som vi me-

ner kan være af interesse for offentligheden. Vi lægger vægt på hurtig og høflig mediebetjening. Ombudsmandens årsberetning ser også noget anderledes ud i dag, hvor vi ikke længere gennemgår enkeltsager, men fokuserer på principielle temaer. I stedet kan man finde konkrete udtalelser på hjemmesiden. Mit indtryk er, at den form for formidling er blevet godt modtaget.

**Nye opgaver til ombudsmandsinstitutionen**  
**Spørgsmål:** Hvordan har du oplevet relationen til Folketinget?

**Svar:** Jeg opfatter relationen til Folketinget som særdeles god. Jeg er meget taknemmelig over at være valgt med enstemmig opbakning, det har stor betydning for institutionens autoritet og legitimitet. Og der er intet pres fra Folketinget i konkrete sager. Der er helt vandtætte skoder.

Folketinget har tværtimod vist Ombudsmandsinstitutionen tillid ved at tildele os yderligere opgaver. Vi har bl.a. fået nye opgaver med hensyn til politiets hjemsendelser på udlændingeområdet og med hensyn til forebyggende arbejde under FN's Torturkonvention. Senest har vi fået tilført Børnekontoret i 2012 og nu Skattekontoret pr. 1. januar 2017. Men der kan på den lange bane ligge et problem i, at der er tale om øremærkede bevillinger. For det er klart, at hvis store dele af vores midler hen ad vejen bliver øremærket til bestemte opgaver, så kan det påvirke vores muligheder for at prioritere og bruge ressourcerne der, hvor de aktuelle problemer er. Men det er heldigvis langt fra der, vi er i dag.

**Spørgsmål:** I visse andre lande har man set oprettelse af flere ombudsmandsinstitutioner, men i Danmark har tendensen i stedet været én ombudsmandsinstitution, men med tildeling af øremærkede opgaver?

**Svar:** Ja, og det er klart, at skal man vælge mellem de to konstruktioner, foretrækker jeg absolut den danske ordning. Skal man bevare bevidstheden om en slagkraftig ombudsmandsinstitution i samfundet, så skal der ikke være for mange af dem.

**Spørgsmål:** Børneområdet og børns vilkår er et særdeles vigtigt tema i den samfundspolitiske debat. Men der er flere aktører, der har betydning på området. Hvilke overvejelser gjorde man sig i Ombudsmandsinstitutionen ved oprettelsen af Børnekontoret i 2012?

**Svar:** Børnekontoret er en fuldt integreret

» Vi må også have et rimeligt blik for, at mange offentlige myndigheder i dag er pressede. Også det betyder, at der må være grænser for, hvad ombudsmanden skal 'finde på' af ny god forvaltningsskik.

» Et grundsynspunkt for mig var at rykke ved forestillingen om Folketingets Ombudsmand som den lille mands advokat, der går ind i alle de sager, som borgerne kommer med. Det har aldrig været meningen, og det er vigtigt at få sagt tydeligt.

## » Skal man bevare bevidstheden om en slagkraftig ombudsmandsinstitution i samfundet, så skal der ikke være for mange af dem.



del af Ombudsmandsinstitutionen og fungerer helt som de øvrige kontorer i organisationen, dvs. på mine vegne og mit ansvar. Vi har det synspunkt, at det ikke er et succeskriterium, om vi får mange klager fra børnene selv. Erfaringen har da også været, at den største effekt af kontoret har været på egen drift-området, meget ofte i forlængelse af tilsynsbesøg i institutioner for anbragte børn. Det er det, der har givet de store sager på området.

Med hensyn til de konkrete klagesager har opgaven i højere grad været at bringe dem på sporet, sådan at de blev færdigbehandlet korrekt i myndighederne. Det er sjældent noget, der trækker de store overskrifter, men man skal ikke undervurdere betydningen af, at Ombudsmandsinstitutionen har den autoritet, der gør, at man kan få en sag tilbage på sporet i f.eks. den pågældende kommune.

Jeg synes, vi har et godt og stadig bedre samarbejde med de øvrige aktører på området, især Børnerådet og Børns Vilkår. Der er jo en arbejdsdeling mellem os, sådan at Børnerådet er børnenes politiske fortalere, Børns Vilkår står for f.eks. bisidderordningen og BørneTelefonen, og Ombudsmandens Børnekontor er den juridiske bagstopper. Jeg synes, det er en rigtig tanke, at børnene ikke skal holde styr på, hvilke myndigheder de nu skal gå til, men kan bruge BørneTelefonen som deres indgang. Det er selvfølgelig så vigtigt, at BørneTelefonen kanalisere de rigtige

sager videre til Børnekontoret. På den måde kan man sige, at i stedet for f.eks. den norske ordning med en særlig Børneombudsmand så har vi i Danmark et triumvirat – et Børneombud – der tilsammen dækker de forskellige behov på området. Jeg tror også, det ville være svært at samle alle funktionerne i én institution, som havde tung myndighedsautoritet og samtidig skulle være børnenes politiske ambassadør. Men det er et område, som givetvis fortsat vil give anledning til diskussion, og hvor konstruktionen skal bevise sit værd. Det er kun sundt.

**Spørgsmål:** Hvilke overvejelser gør du dig her ved oprettelsen af skattekontoret den 1. januar 2017?

**Svar:** Det er jo et ud af mange nye initiativer på et vanskeligt samfundsområde. For vores vedkommende er der ikke som sådan tale om en ny opgave, da vi allerede i dag er kompetente på skatteområdet, men vi får langt mere kapacitet. Det drejer sig om ca. 10 nye årsværk, hvor vi hidtil har anvendt omkring et enkelt årsværk. Det vil f.eks. betyde, at vi kan sætte mere ind med egen driftundersøgelser, ligesom vi får flere ressourcer til formidling og undervisnings- og seminarvirksomhed. Også sådan at vi kan få input fra faglig side til, hvad vi bør have fokus på. Men vi skal arbejde inden for ombudsmandslovens almindelige rammer, og det lægger vi stor vægt på.

### Evaluerings af offentlighedsloven

**Spørgsmål:** Du har netop haft lejlighed til at evaluere den nye offentlighedslov og ministeriernes administration af denne. Hvad er dit generelle indtryk?

**Svar:** Den nye offentlighedslov har fyldt meget hos os. Det er jo meget få sager, der går til domstolene.

Det er en svær lov, fordi den bygger på så mange modstående hensyn, og den er nok kun fuldt forståelig for juridiske specialister. Samtidig er det en lov, der skal administreres også i de yderste led af den offentlige forvaltning og med meget korte tidsfrister. Så jeg

har stor forståelse for, at det har været en vanskelig opgave for mange myndigheder at få loven til at fungere. Også selvom det bestemt er mit indtryk, at det er en opgave, der er blevet tillagt høj prioritet.

Den mest omdiskuterede regel i loven er jo klart den såkaldte ministerbetjeningsregel, og det er faktisk her, der synes at være mindst uklarhed. Her ser vi også meget få fejl.

Loven lægger op til en begrænsning af retten til aktindsigt i ministersager, og vores erfaring er, at ministerierne i hvert fald på dette område anvender loven korrekt. Så loven har på det punkt klart ført til en indskrænkning i adgangen til aktindsigt. Det er så et politisk spørgsmål, om den rigtige balance er fundet. Det er jo i sidste ende en afvejning mellem hensynet til mest mulig åbenhed og hensynet til rimelig fortrolighed i vigtige beslutningsprocesser. Har ministerbetjeningsreglen faktisk styrket kvaliteten i disse processer, og har det været indskrænkningerne værd? Det er spørgsmål, som Folketinget i sidste ende må bedømme.

### Den digitale sagsbehandling og forvaltningsprocessen

**Spørgsmål:** Der er besluttet en ny digitaliseringsstrategi – den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020. Hvordan ser du på de udfordringer, som digital sagsbehandling giver for forvaltningsprocessen og grundlæggende principper om f.eks. parts-høring og krav på individuel vejledning?

**Svar:** Grundlæggende har digital sagsbehandling et enormt potentiale. Det giver mulighed for selvbetjening døgnet rundt for den enkelte borger, det giver meget ensartet sagsbehandling, og så længe IT-systemerne er korrekt afpasset efter den relevante lovgivning, giver det principielt 100 % sikkerhed for rigtige afgørelser. Så det bør have potentialet til et kvantespring set fra et borger-synspunkt.

Men det bygger selvfølgelig på en fundamental præmis om, at IT-systemer tager korrekt højde for lovgivningen, for princippet om lovmæssig forvaltning afhænger jo ikke af, om myndighedernes sagsbehandling er manuel eller digital. Og det er langt hen ad vejen her, problemerne er opstået i praksis. Det er fint, at man siger, at lovgivningen skal være digitaliseringsparat. Så må den blive det, hvis der er den politiske vilje til det. Men så længe lovgivningen er, som den er, er det digitaliseringen, der skal være lovgivningsparat, og ikke omvendt.

I en del tilfælde har problemet formentlig været mangel på juridiske kompetencer ved udviklingen af digital sagsbehandling. Det betyder, at digitale systemer i flere tilfælde simpelthen er blevet designet på en sådan måde, at de ikke overholder vigtige elementer i forvaltningsprocessen, f.eks. parts-høring. Det svarer til, at chefen siger til en sagsbehandler, at han eller hun bare skal blæse på reglerne om parts-høring. Det kan man naturligvis ikke.

Der er nok undertiden i det ”digitale miljø” en holdning i retning af, at forvaltningsretten er en irriterende barriere for effektiv forvaltning. Men man skal huske på, at grundlæggende forvaltningsprincipper er udviklet over generationer som udtryk for vigtige retssikkerhedsgarantier for borgeren i forhold til det offentlige. Så der har manglet en ordentlig samtænkning af hensynene på området.

**Spørgsmål:** Så ser du en konflikt mellem udrulningen af en statslig digitaliseringsstrategi og håndhævelse af forvaltningsprocessens principper?

**Svar:** De fleste grundsætninger i forvaltningsprocessen er skabt i en tid, hvor vi kun kendte den fysiske sagsbehandler. Det er jo en mulighed, at hvis vi skal høste de fulde gevinster af digital sagsbehandling, så er der

## » Det er i sidste ende en afvejning mellem hensynet til mest mulig åbenhed og hensynet til rimelig fortrolighed i vigtige beslutningsprocesser. Har ministerbetjeningsreglen faktisk styrket kvaliteten i disse processer, og har det været indskrænkningerne værd? Det er spørgsmål, som Folketinget i sidste ende må bedømme.

» Det er fint, at man siger, at lovgivningen skal være digitaliseringsparat. Så må den blive det, hvis der er den politiske vilje til det. Men så længe lovgivningen er, som den er, er det digitaliseringen, der skal være lovgivningsparat, og ikke omvendt.»

nogle forvaltningsretlige procedurer, som vi må tilrettelægge på en anden måde. Det er et helt legitimt spørgsmål. Jeg har bare aldrig set et gennearbejdet svar på det, men mere nogle lidt polariserede synspunkter i retning af enten "aldrig gå på kompromis med retssikkerheden" eller også "nu må vi af med den irriterende forvaltningsproces". I den bedste af alle verdener tog vi en helt grundlæggende diskussion i f.eks. en forvaltningsdigitaliseringskommission af, hvordan vi i en moderne verden forener de digitale muligheder med en god forvaltningsproces. Det er ærgerligt, at det hele i dag foregår noget ukoordineret, hvor digitaliseringsdagsordenen ruller meget stærkt, og hvor vi ikke får gennemtanke virkningen i forhold til det forvaltningsmæssige ordentligt.

Et godt eksempel er det forvaltningsretlige skøn, der jo på mange måder har været et ideal i forvaltningskulturen, fordi man så kan behandle den enkelte borger efter netop hans eller hendes individuelle forhold, men som meget vanskeligt lader sig forene med digital sagsbehandling. Det kan være, at man på nogle områder skal arbejde med en mere firkantet lovgivning for at høste fordelene ved digitalisering, men så bør det ske efter grundig overvejelse og med åbne øjne.

#### Offentligt ansattes ytringsfrihed

**Spørgsmål:** Der har i løbet af de senere år været flere ombudsmandsudtalelser, hvor der er blevet udtalt kritik i sager med krænkelse af offentligt ansattes ytringsfrihed. Hvad er din vurdering af udviklingen på dette område?

**Svar:** Det er et område, som institutionen har beskæftiget sig med i mange år, og hvor retsstillingen er ret enkel. Og det er et vigtigt område. Dels angår det ytringsfriheden for

ca. 800.000 mennesker, dels er det et vigtigt redskab til at få indsigt i, hvordan det egentlig går i den offentlige forvaltning. Men vi må konstatere, at mange sager går galt i myndighederne. Ikke mindst fordi myndighedernes ledelser lægger mere i de ansattes "loyalitetsskilt", end der er juridisk grundlag for.

Det er vel generelt sådan, at jo bedre relationen er mellem ledelse og medarbejdere, jo bedre er myndighederne til selv at have en dialog og håndtere disse sager. Og det er vigtigt, at ledelserne forstår, at de må acceptere et vist niveau af "støj", og at de ikke har monopol på kommunikationen udadtil. Særligt i en tid med knappe ressourcer og besparelser er det vigtigt, at man også hører de ansattes stemme, sådan at de forskellige facetter kommer frem. Jeg har stor forståelse for, at det kan være frustrerende for arbejdsgivere og ledere, hvis der er dårligt funderede udmeldinger fra de ansatte, men det er ikke muligt at lægge en kvalitativ sondring ind. Hvis vi ønsker at høre fra dem, der har noget vigtigt på hjerte, må vi acceptere, at vi også hører fra dem, der ikke har. Og så må myndighedernes ledelser jo kommentere og korrigere, også offentligt. Men så længe de ansatte holder sig inden for rammerne af deres ytringsfrihed, må ledelserne reagere med kommentarer og korrektioner, og ikke med f.eks. advarsler og afskedigelser.

Nu har Justitsministeriet lige revideret sin vejledning på området, og jeg forstår, at den ikke skal stå alene, men at der skal knyttes et omfattende e-learningforløb til. Det tror jeg er en god ide. Der er behov for et sikrere kendskab til retstilstanden på området.

» Det er vigtigt, at ledelserne forstår, at de må acceptere et vist niveau af "støj", og at de ikke har monopol på kommunikationen udadtil.

## Ministeriernes omskiftelige organisering

*Tiderne skifter. Indtil for få år siden trak udviklingen i retning af store styrelser med fusion på fusion. Nu går det den anden vej. Styrelse på styrelse opløses i mindre enheder. Hvor fornuftigt er det?*

AF JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN OG PETER BJERRE MORTENSEN<sup>1</sup>

#### Den nye bølge

Centraladministrationens organisation finder aldrig en endelig form. Løbende forandring og stadig reorganisering var, er og vil vedblivende være devisen. Foranderligheden er til en vis grad politisk betinget. For nye regeringer har det med at ændre forretningerne fordeling mellem ministrene. På den måde skifter antallet af ministre, ministerier og den præcise grænsedragning mellem dem med særdeles jævne mellemrum. Det er der god politisk ræson i, uden at det behøver at være fornuftigt på andre planer.

Det er ikke det hele. De enkelte ministeriers indre struktur er heller ikke stabil. Man bygger om med jævne mellemrum. Det sker angiveligt for at gøre det eksisterende bedre, for at højne kvaliteten af den ministerielle indsats, for at styrke samordning og koordinati-on og for at fremme effektiviteten. Det kan alt sammen være gode grunde til at lave om. Det sære er blot, at det altid er, og altid har været, de samme gode grunde, der er blevet fremført. De har bare ledt til skiftende praktiske konklusioner. Det skærper opmærksomheden på, hvad det egentlig er, der foregår, når ministerierne møblerer om i egne stuer.

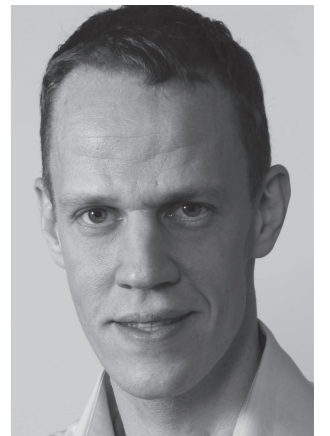
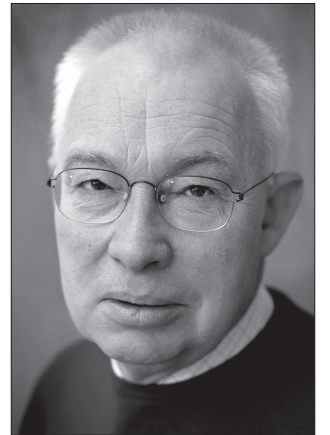
Det gælder, når udviklingen trækker den ene vej, og når den trækker den anden vej. Udgangspunktet for vores artikel er dobbelt: Samspelet mellem departement og styrelser, forhen direktorater, har altid været et varmt emne, i hvert fald blandt embedsfolk. Samtidig har det snævrere spørgsmål om, hvordan man indretter styrelserne, i sig selv været genstand for diskussion. På det første punkt

er der sket noget, der ligner en konsolidering. Det er i dag normen, at så godt som alle ministerier har indrettet sig med et styrelseslag, men hvad styrelsernes rolle skal være, det er omtvistet og omskifteligt. På det andet punkt står vi tilsyneladende ved et tidehvert. For gennem en lang periode var det god latin (tænk på de effektivitetsgivende synergier) at indrette sig med store og brede og stærke styrelser; i dag synes det anderledes med et stigende antal hver for sig mindre styrelser (tænk på den effektivitetsgivende specialisering).

At det kan bølge frem og tilbage på denne måde, rejser flere spørgsmål: Hvordan ser udviklingen ud i et længere tidsperspektiv? Hvad ved vi om administrative reorganiseringer og på den ene side deres effekter, på den anden side deres bagvedliggende rationaler? Og hvis det er så omskifteligt og måske overfladisk, er det så ikke ligegyldigt?

#### De lange linjer

Styrelsesbegrebet er ikke hel klart. Derfor er vi nødt til at indlede med en definition. Vi definerer en styrelse som en central myndighed, der refererer til et departement, i fortiden i visse tilfælde direkte til en minister, og som har en myndighedskompetence, der dækker det ganske land. Styrelsernes opgaveområder falder i tre kategorier: Der er de styrelser, der har ansvaret for regulering og myndighedsudøvelse over for borgere og virksomheder; der er dem, der har ansvaret for styringen af den offentlige leverance af institutionsydelse; og så er der dem, der tilsammen udgør statens og til en vis grad hele den offentlige sektors administrative infrastruktur. Denne definition løser ikke alle af-



» Der eksisterer imidlertid en ret omfattende empirisk litteratur, som viser, at der ikke er nogen sikker sammenhæng mellem valget af administrativ organisationsform og omkostnings-effektivitet.

<sup>1</sup> Forfatterne er henholdsvis professor emeritus og professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. De er aktuelle med bogen *I politikkers vold. Offentlige lederes vilkår og muligheder* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016).

» **Den organisationsform, der tilgodeser effektiv ressourceudnyttelse, er sjældent den, der optimerer den faglige kvalitet, og den organisatoriske løsning, der giver politisk lydhørhed og hurtig reaktionsevne, er ikke nødvendigvis den organisationsform, der bedst sikrer lovmæssig forvaltning og borgernes retssikkerhed.**

grænsningsproblemer. Men den gør det dog rimeligt klart, hvad vi taler om, når vi nu trækker de lange linjer op.

Tabel 1 giver et overblik over udviklingen. Antallet af styrelser er opgjort på tre forskellige tidspunkter. Det er årene omkring 1980, årene omkring årtusindskiftet og endelig årene op til 2016 med et kik ind i 2017. De upræcise opgørelsetidspunkter har deres grund. Det skyldes, at omskifteligheden er så stor, at det antal styrelser, man kunne tælle sig frem til i et år, ofte har været et helt andet, hvis man i stedet havde taget udgangspunkt i året lige før eller lige efter. Derfor er der i tabellen for de enkelte år også angivet et omtrentligt interval for, hvor mange ministerielle styrelser der var omkring det angivne tidspunkt.

**Tabel 1. Centraladministrationens styrelser 1980-2016**

	1979	2001	2016
Styrelser i alt <sup>1</sup>	80-85	37-42	47-52
Erhvervs- og Vækstministeriet <sup>2</sup>	21	6	6
Fødevareministeriet <sup>2</sup>	10	4	5
Miljøministeriet <sup>2</sup>	5	3	
Skatteministeriet <sup>2</sup>	2	2	3-7
Sundhedsministeriet <sup>2</sup>	1	2	4

Kilder: 1980: Jørgen Grønnegård Christensen: Centraladministrationen: Organisation og politisk placering; 2001: Oplysninger fra Moderniseringsstyrelsen; 2016: Ministeriernes hjemmesider.

<sup>1</sup> Ministeriernes organisation varierer næsten konstant. Det angivne interval angiver derfor antallet af styrelser i årene omkring opgørelsetidspunktet.

<sup>2</sup> Ministeriernes nuværende ressortbetegnelser er benyttet. Miljø- og Fødevareministeriet er siden 2015 en ressort.

Omkring 1980 var der rigtigt mange styrelser. De var gennemgående små målt på medarbejderstab og bevillinger. De var samtidig i to henseender stærkt specialiserede. Deres opgavefelt var snævert, tænk f.eks. på Gasmaterielprøvningen, Statsfrøkontrollen og Tilsynet med Sparekasserne. Samtidig var deres medarbejderstab inkl. deres ledelse folk med professionsbaggrund. Det er civil-

ingeniørernes, kemikernes og agronomernes domæne. Det rakte så vidt, at deres øverste chefer, direktørerne eller hvad de nu hed (ofte havde de mere ydmyge titler, der associerede til guldtressede kasketter, uniformer og hvide kitler), som regel var fagfolk og altså ikke DJØF'ere med departemental baggrund. I nogle tilfælde stod det tilmed skrevet i loven, som således foreskrev, at medicinaldirektøren skulle være læge, veterinærdirektøren dyrlæge, og en vejdirektør, der ikke var ingeniør fra Polyteknisk Lærestanstalt, var aldeles utænkelig.

En del af forklaringen på den vidtgående ud-specialisering ser man i tabellen. For ikke mindst de to gamle erhvervsministerier, som dækkede henholdsvis byerhvervene og landbruget, rådede over en veritabel myndighedsskov.

Moderniseringen ramte som bekendt i løbet af 1980'erne og 1990'erne den offentlige sektor. En af de praktiske konsekvenser var en konsolidering af de enkelte ministeriers organisation. Den tog to former. Den ene var, at ministerierne omsider købte den departements-styrelsesmodel, som havde været fremhævet som den *tidssvarende* model siden de tidlige 1960'ere. Det var kun Kirkeministeriet, hvis område på anden vis er præget af stærk decentralisering, Udenrigsministeriet, hvor den relevante sontring er hjemme- og udetjeneste og endelig Finansministeriet, som også i den tids tankegang var noget særligt, som gjorde sontringen mere eller mindre irrelevant.

Den anden var, at man parallelt med delegationen af opgaver fra departementerne fusionerede styrelser i lange baner. De mest markante udslag af denne nye linje finder man i de to erhvervsministerier. Erhvervsministeriet reducerede antallet til seks hver for sig ganske store styrelser. Landbrugsministeriet, som samtidig skiftede navn, gik ned til fire ligeledes store styrelser. På sundhedsområdet vaklede man mellem at have en sundhedsstyrelse for det hele eller en sundhedsstyrelse og en lægemiddelstyrelse. På skatteforvaltningens område pegede udviklingen frem mod en stor skattestyrelse

(SKAT), der som bekendt også slugte de kommunale skatteforvaltninger i forbindelse med den store kommunalreform.

Det kunne næsten ikke være mere overskueligt. Men spring så til årene frem mod 2016 og kast et blik ind i 2017. Så ser man igen en stigning i antallet af styrelser. Der er faktisk kommet en halv snes stykker til. Det er sket ved nogle store reorganiseringer. På sundhedsområdet nedlagde man for nogle år siden Lægemedelstyrelsen for igen at lægge området ind under Sundhedsstyrelsen, som blev udvidet med en ordentlig overbygning af en direktion. Forsvarets organisation og ledelsesstruktur er lagt helt om med en værnsløses forsvarskommando og et antal mindre og stærkt specialiserede styrelser. Samtidig er Forsvarets Efterretningstjeneste trukket ud af den militære organisation og nu gjort til en styrelse med reference til departementet. Og Skatteministeriet, der i midt-00'erne fik den store SKAT som dominerende styrelse, havde en ultrakort overgang en enhedsorganisation, som så igen blev splittet op i departement og SKAT. Det holdt dog ikke alverdens længe, for skatteministeren er med bred politisk tilslutning ved at forberede en reorganisering, der vil give ministeriet ikke mindre end syv styrelser, deraf fem til erstatning af den vingeskudte SKAT.

I virkeligheden er det ikke hele historien. For uden for det ministerielle domæne skyder der administrative enheder op, som tilsammen udgør en del af en fællesoffentlig administrativ infrastruktur. Udbetaling Danmark og Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, som har afløst Arbejdsskadestyrelsen, opererer således med egne politiske og administrative ledelser i et administrativt fællesskab med ATP.

Så der er sket noget. Spørgsmålet er, hvad der ligger bag de mange, ganske hyppige, lejlighedsvis både abrupte og omfattende skift. Standardsvaret er, at det handler om effektivitet (mest muligt for bevillingerne) og kvalitet (bedst muligt for bevillingerne). Det er også sådan, skatteminister Karsten Lauritzen og hans folk begrundet den nu beslutte-

» **Samspelet mellem departement og styrelser, førhen direktorater, har altid været et varmt emne, i hvert fald blandt embedsfolk.**

» Uden for det ministerielle domæne skyder der administrative enheder op, som tilsammen udgør en del af en fællesoffentlig administrativ infrastruktur. Udbetaling Danmark og Arbejdsmarkedets Erhvervs sikring, som har afløst Arbejds skadestyrelsen, opererer således med egne politiske og politiske ledelser i et administrativt fællesskab med ATP.

de reorganisering. Det fremgår af den redogørelse, som ministeren har offentliggjort:

”Mindre og mere specialiserede styrelser vil give mulighed for at styrke fagligheden på de enkelte områder, give et større ledelsesmæssigt fokus, forbedre mulighederne for effektiv styring og samtidig give en mere klar ansvarsfordeling i forhold til de enkelte områder i skatteforvaltningen.” (http://www.skm.dk/media/1371591/Et-nyt-skattevaesen.pdf).

Men sammenhold denne begrundelse med begrundelsen for i 2009 at omdanne Skatteministeriet til en enhedsorganisation uden selvstændige styrelser:

”Det er vigtigt for os at slå fast, at vores omlægning ikke er et spareprojekt. Det handler derimod om, at vi skal bruge de ressourcer, vi har, smartere og derved blive bedre til at løse vores opgaver i sammenhæng og på tværs af organisationen.” (http://www.skm.dk/aktuelt/presse/pressemeddelelser/2009/november/organisation-saendring-i-skatteministeriet).

Når effektivitet og kvalitet kan begrunde både den ene og den anden organisationsform, må der være andet og mere på spil.

#### Hvad handler det så om?

Det handler helt sikkert ikke uden videre om effektivitet og kvalitet, således som de to begreber er defineret ovenfor. Det skal ikke udelukkes, at effektivitets- og kvalitetshensynet spiller en rolle. Det indgår i hvert fald

altid i de officielle begrundelser. Der eksisterer imidlertid en ret omfattende empirisk litteratur, som viser, at der ikke er nogen sikker sammenhæng mellem valget af administrativ organisationsform og omkostningseffektivitet. Det er så meget desto mere relevant her, fordi de reorganiseringer, hvis effekter på denne måde er efterprøvet, alle falder inden for det univers, som karakteriserer de skiftende bølger af reorganiseringer på dansk styrelsesniveau. Det er en forskning, som vi udførligt har gennemgået i vores bog: *I politikens vold. Offentlige lederes vilkår og muligheder* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016).

Hvad kan det så være? Det havde en anonym artikelskribent (alias C.F. Ricard, departementschef i Justitsministeriet 1866-1904) sine bud på. Læs blot de kortfattede uddrag, som er gengivet i Boks 1. Det er rene ord for pengene, så rene, at ministeriernes organisering klart for Ricard også handlede om magt og interesser. Det gør det i høj grad også i dag, men magt og interesser kan ikke være hele forklaringen på de bølger af reorganiseringer, der skyller gennem centraladministrationen. Det er iblandet mange andre ting, hvoraf nogle bedst lader sig beskrive som fikse idéer, der har taget magten over handlingsorienterede embedsmænds og politikeres sind. Men for at forstå, hvorfor disse fikse, forsimplede ideer kan få så stor gennemslagskraft, er det nødvendigt at se på nogle mere grundlæggende træk ved den politisk-administrative virkelighed.

#### Boks 1. Det evige spørgsmål om ministeriernes politiske organisering

”Vi tro ikke at fejle, naar vi som det, der i så henseende er hovedsagen, fremhæve den mangel paa Ansvar, som klæber ved den nuværende Ordning [med Sundhedskollegiet]” (s. 294) ... [D]en ordning, som lægger det lægelige Element i Overbestyrelsen udenfor Ministeriet, gjør det muligt for Chefen for det Departement, under hvilke Medicinalsager behandles i Ministeriet, at blive taget paa Raad af Ministeren..., og det er jo ikke ubekjendt, at særligt dette er Anstødsstenen for de Læger, som navnlig i Juristerne se det Uhyre, som har slugt alle de gavnlige Reformer paa Sundhedsområdet, som verden ellers vilde have kommet til at nyde godt af.” (s. 300)

”Det er klart nok, at Juristen maa tage det lægelige Stof ... ganske paa det lægelige Elements ord, og det vilde selvfølgelig være uberettiget, hvis han vilde have en Mening derom. ... Men naar Lægen har fremsat og formuleret Lægevidenskabens krav, saa er dermed Lægens Enerolle ude; ved Bedømmelsen af, hvilken Vægt, der maa tillægges dette Krav ligeoverfor andre Interesser, der også har Krav paa at komme i Betragtning, der er Ikke-lægen ligesaa nær stillet til at have en Mening som Lægen. Der er saameget mere Grund til f. Ex. ved legislative arbejder at lade en Ikke-Læge deltage i Prøvelsen, som det er klart, at Lægen, netop naar han med størst Nidkærhed arbejder for en Opgave, er, og er berettiget til at være, til en vis Grad ensidig ...” (s. 301)

Kilde: Departement eller Ikke-Departement. Ugeskift for Læger 1881, nr. 20, 293-302, og nr. 21, 320-329.

Først og fremmest er langt de fleste ministerområder komplekse, og kompleksiteten er ikke blevet mindre over tid. Ikke blot er der mange mål og hensyn, der skal tilgodeses. Det er også hensyn, der ikke sjældent trækker i forskellig retning og kalder på forskellige organisatoriske svar. Væsentlige hensyn kan være: 1) Lovmæssig forvaltning og parlamentarisk kontrol, 2) Effektiv ressourceudnyttelse, 3) Koordinering, 4) Reaktionssevne, 5) Politisk betjening, 6) Faglig kvalitet, 7) Borgernes retssikkerhed, 8) Samarbejde med eksterne interessenter, 9) Styringskapacitet og koncernstyring.

Den organisationsform, der tilgodeser effektiv ressourceudnyttelse, er sjældent den, der optimerer den faglige kvalitet, og den organisatoriske løsning, der giver politisk lydhørhed og hurtig reaktionsevne, er ikke nødvendigvis den organisationsform, der bedst sikrer lovmæssig forvaltning og borgernes retssikkerhed.

Stillet over for sådanne balancegange vil topledelsen, den politiske, den administrative eller dem begge, i en rationel idealverden nøgternt afveje de mange hensyn og på den baggrund indrette organisationen sådan, at man opnår den største samlede målopfyldelse på tværs af de mange relevante dimensioner. Sådan foregår det bare ikke i virkeligheden. En lang forskningstradition, der udspringer af Herbert Simons banebrydende studier i organisation og begrænset rationalitet, har vist, at selv kvikke beslutningstagere kun kan håndtere komplekse beslutningssituationer ved at fokusere på ganske få aspekter af beslutningen. Konsekvensen bliver, at enhver reorganisering fokuserer på nogle få hensyn, og underforstået på bekostning af en lang række andre hensyn. De oversete hensyn er på ingen vis uvæsentlige – de er blot ikke i fokus i den foreliggende situation. Og heri ligger netop kimen til fremtidige problemer og nye reorganiseringer, idet problemer

kan akkumulere på områder, der ikke er tilgodeset af den seneste reorganisering.

En anden implikation af forskningen er, at den begrænsede rationalitet slår stærkest igennem i toppen af de politisk-administrative systemer. Det stemmer ikke ret godt med moderne forestillinger om toplederen over alt og alle, og erkendelsen kan være svær at sluge for disse selvbevidste kvinder og mænd. Det er imidlertid her, kompleksiteten er størst, og det er dermed også her, der kan ske pludselige og markante skift i, hvilke mål og hensyn der skal veje tungest. Tager vi Skatteministeriet som eksempel, lå der bag den officielle effektivitetsretorik og den medfølgende centralisering i 00'erne en stærk vægtning af politisk lydhørhed og omstillingsparathed. I lyset af de eklatante møgsager, der senere opstod, skiftede opmærksomheden imidlertid pludseligt til andre hensyn, der tilsagde en mere entydig adskillelse mellem departement og styrelser på skatteområdet.

Men der er mere, ja meget mere i det. Som C.F. Ricard-citatet ovenfor pointerer, handler det også om magt over information, magten til at samordne, magten over tilgangen til ministerens øren. Det handler yderligere om placeringen af ansvar. Det handler om forholdet mellem embedsmænd med forskellig baggrund. Juristerne, siger Ricard, hvor nogle i vore dage ville sige DJØF'erne, mens vi forvaltningsforskere siger generalisterne. Det er alt sammen hensyn, som giver alle involverede en interesse i at indrette sig på en bestemt måde. For med den rette struktur kan de både fremme deres forestillinger om, hvad der er den rette politik, og deres egne karrieremæssige interesser.

#### Kan det gøres bedre?

Svaret er ja. I vores nye bog *I politikens vold* har vi forsøgt at sammenfatte ovenstående indsigt i nogle snusfornuftige leveregler. Med dem forsøger vi at få de mange politiske

» Der eksisterer imidlertid en ret omfattende empirisk litteratur, som viser, at der ikke er nogen sikker sammenhæng mellem valget af administrativ organisationsform og omkostningseffektivitet.”

» Den organisationsform, der tilgodeser effektiv ressourceudnyttelse, er sjældent den, der optimerer den faglige kvalitet, og den organisatoriske løsning, der giver politisk lydhørhed og hurtig reaktionsevne, er ikke nødvendigvis den organisationsform, der bedst sikrer lovmæssig forvaltning og borgernes retssikkerhed.”

og administrative chefer, som egentlig gerne bare vil have det hele til at fungere godt og driftssikkert, i tale. I denne sammenhæng trækker vi i nogle få punkter på vores generelle budskab, som det er formuleret i bogen.

Vi advokerer ikke for mere rationelle beslutninger. Vi anerkender, at det er svære beslutninger, når man f.eks. skal rette op på skatteforvaltningen, og at der derfor ikke er nemme (og rigtige) svar. Problemet er den rationelle illusion. Den finder næring, når man på trods af så mange fejlslagne reorganiseringer igen kaster sig ud i en øvelse, hvor budskabet er, at nu har vi ved tankens kraft fundet den rette og forudsætningsvis endelige løsning. Vores kritiske pointe er derimod, at man i langt højere grad bør anerkende problemernes kompleksitet på den ene side og sin egen begrænsede rationalitet på den anden. For der er nemlig en anden måde at gå til disse svære beslutninger på:

- Prøve sig frem. Se, hvad der virker. Vær bevidst om de store omkostninger ned igennem ministeriet ved hyppige og pludselige reorganiseringer
- Erkend at reorganiseringer er et brutalt værktøj – man skal populært sagt ikke bruge en vinkelsliber, når problemet kan løses med en neglefil. Det kan godt være, at der er situationer, hvor der skal ryddes op, måske endog statueres et eksempel og demonstreres politisk og ledelsesmæssig handlekraft. Vi ved imidlertid, at reorganiseringer skaber friktion, ned sætter produktionen et stykke frem, giver usikkerhed og forøget sygefravær. Så er det altid det rette værktøj? Og er det altid det rette udgangspunkt for politikerrådgivningen? Til det sidste kan vi svare klart nej.
- Inkrementelle tilpasninger er ikke lig uforanderlighed, stilstand og ineffektivitet. To af politologiens klassikere, Charles Lindblom og Aaron Wildavsky, havde for årtier siden fat i det. De viste for det første, at der i praksis var stærke inkrementelle elementer i virkelighedens politiske og administrative beslutningsprocesser. De viste også, sammen med allerede nævnte Herbert Simon, at forestillingen om den rationelle beslutningstager netop var en kålhøgen forestilling. Virkelighedens administrative menneske, den snusfornuftige embedsmand og politiker, søgte løsninger, der var gode nok til at kunne fungere i praksis. Det

faldt i tråd med Lindbloms og Wildavskys påpegning af, at politisk og samfundsmæssig bæredygtighed forudsætter, at de vinder tillid og tilslutning, og at de er forenelige med de fremherskende værdiforestillinger i den relevante del af samfundet. De gamle koryfæers afsæt var således nok en beskrivelse af virkelige beslutningsprocesser i 1950'erne og 1960'erne. Men det budskab, som deres analyser formidlede, var, at det også var den beslutningsmetode, der alt andet lige gav de bedste resultater.

Lad os til slut føje til. Vi er slet ikke blinde for, at der er politik i det. Det kan gøre, at når noget er gået galt, som det f.eks. har været tilfældet i Skatteministeriet og ikke bare i SKAT, så har den siddende minister et uafviseligt behov for at vise, hvor alvorligt han tager det. Vi er heller ikke blinde for, at skiftende forsvars- og sundhedsministre har haft deres at tumle med, når det gælder den politiske styring af professionstunge områder som netop deres. Det gør bestemt, at en reorganisering kan være løsningen eller i hvert fald en god del af den. Men det gør aldrig, at man så skal lave organisationen om igen, så snart der er noget andet, der kører skævt. Der har embedsmændene som ministrenes rådgivere et meget stort ansvar, som de ikke altid har levet op til. De kan kort sagt gøre det bedre.

## Udbetaling Danmarks administration af velfærdsydelse

- Et kig ind i ATP's effektive maskinrum

*Med en efterhånden velafprøvet opskrift har ATP opnået solid erfaring med, hvordan administrationen af offentlige opgaver kan varetages med store effektiviseringsgevinster til følge. Koncerndirektør i ATP og direktør for Udbetaling Danmark Lilian Mogensen fortæller fra maskinrummet i ATP's store administrationsforretning, hvor kundefokus, enkelhed, digitalisering, konkurrencekraft, og kvalitet er de bærende elementer.*

**AF LILIAN MOGENSEN,  
KONCERN-DIREKTØR I ATP OG  
DIREKTØR FOR UDBETALING DANMARK**

Langt fra alle danskere ved det. Men ATP spiller en betydelig rolle, hvad enten det drejer sig om udbetaling af folkepension og boligstøtte, refusion af uddannelsesbidrag eller behandling af arbejdsskader. De seneste år er ATP gået fra at være Danmarks største pensionskasse til også at være Danmarks største udbetalingsenhed af velfærds- og sikringsydelser. To ud af tre velfærds-kroner, der udbetales i Danmark, bliver i dag administreret af ATP.

Som en effektiv administrator af en række opgaver for arbejdsmarkedets parter, staten og kommunerne har ATP samtidig vist, at millionbesparelser ikke er lig med forringet service. Blikket rettes derfor ofte mod ATP, når snakken falder på udflytning og effektivisering af offentlige opgaver. Dette har senest resulteret i, at den tidligere Arbejdsskadeanstalt og Statens Administration også er blevet en del af ATP-

koncernen som følge af regeringens udflytningsplan ”Bedre Balance”.

### Eksemplet Udbetaling Danmark

Etableringen og driften af Udbetaling Danmark er et oplagt eksempel til at anskueliggøre den model, ATP anvender som effektiv administrator af velfærdsydelser. Startskuddet til at oprette den selvejende institution Udbetaling Danmark gik i 2010 med den daværende VK-regerings aftale med Dansk Folkeparti om genopretning af dansk økonomi samt aftalen om kommunernes økonomi for 2011. Formålet var klart: Kommunernes administrationsomkostninger skulle reduceres.

ATP blev i den sammenhæng vurderet som den bedst egnede leverandør af bistand til Udbetaling Danmark ud fra hensyn til pris, kvalitet og årelang erfaring med administrationen af objektive ydelser, som let kan understøttes digitalt (eksempelvis ATP Livslang Pension og Den Særlige Pensionsopsparring).



» Som en effektiv administrator af en række opgaver for arbejdsmarkedets parter, staten og kommunerne har ATP samtidig vist, at millionbesparelser ikke er lig med forringet service. Blikket rettes derfor ofte mod ATP, når snakken falder på udflytning og effektivisering af offentlige opgaver.

## » Den samlede årlige effektiviseringsgevinst, som ATP opnår med administrationen af Udbetaling Danmark, er dermed på 900 mio. kr. i perioden fra 2013 til 2019. De samlede udgifter er altså blevet halveret i forhold til, da Udbetaling Danmark overtog de første opgaver.»

I første omgang overtog Udbetaling Danmark sagsbehandlingen af udbetalingen af en række velfærdsydelse fra kommunerne, herunder folkepension, førtidspension, boligstøtte, barseldagpenge og børnecheck. Siden 2012, hvor Udbetaling Danmark officielt gik i luften, er opgaveporteføljen kun blevet større. Tilgangen af øvrige områder omfatter opgaver fra den tidligere Pensionsstyrelse i 2013, delpension, fleksydelse, efterlevels- og begravelseshjælp og international sygesikring i 2015 samt senest opgaver fra Statens Administration i 2016, herunder tjenestemandspension og tilbagebetaling af SU-gæld. Kendetegnde for alle opgaverne er, at de passer godt ind i Udbetaling Danmarks model på grund af deres objektive karakter samt potentiale for effektivisering og forenkling.

Opgaven for ATP består grundlæggende i at levere såkaldt teknisk og administrativ bistand til Udbetaling Danmark på omkostningsdækket basis. Betalingen fra kommunerne og staten dækker dermed udelukkende ATP's reelle udgifter forbundet med administrationen af Udbetaling Danmark. De realiserede effektiviseringsgevinster opnået gennem Udbetaling Danmark falder derfor direkte tilbage i kommunernes og statens pengekasser.

Efter to år i fuld drift lykkedes det gennem effektiviseringstiltag og produktivitetsforbedringer at sikre kommunerne 300 mio. kr. i årlige besparelser, som det blev aftalt i den oprindelige business case for Udbetaling Danmark mellem KL og regeringen. Det svarer til en omkostningsreduktion på om-

kring 33 pct. Derudover er der for de overførte opgaver fra Pensionsstyrelsen realiseret omkostningsbesparelser på 22 pct. siden overtagelsen. Hertil kommer, at ATP gennem en parallel konkurrenceudsættelse af samtlige it-systemer, der anvendes i Udbetaling Danmarks administration, forventer at reducere kommunernes it-omkostninger med mindst 25 pct.

Den samlede årlige effektiviseringsgevinst, som ATP opnår med administrationen af Udbetaling Danmark, er dermed på 900 mio. kr. i perioden fra 2013 til 2019. De samlede udgifter er altså blevet halveret i forhold til, da Udbetaling Danmark overtog de første opgaver. ATP har med andre ord været en udslagsgivende faktor i at frigøre økonomiske midler, som kommunerne og staten kan prioritere til øvrige velfærdsområder. Løbende kundetilfredshedsmålinger viser samtidig, at borgere og virksomheder oplever en service på samme niveau, som da opgaverne lå i henholdsvis kommunerne og staten.

### Armslængde til den politiske proces

Etableringen af Udbetaling Danmark står som en særlig milepæl i ATP's over 50 år lange historie, idet koncernens administrationsforretning med Udbetaling Danmark blev tre gange så stor. Og fra kun at være placeret i Hillerød blev der som led i den politiske aftale etableret nye centre i Frederikshavn, Holstebro, Haderslev og Vordingborg.

Den selvejende institution Udbetaling Danmark ledes af en politisk udpeget bestyrelse, hvor medlemmerne indstilles af henholdsvis beskæftigelsesministeren og Kommunernes

Landsforening. Parternes adkomst til bestyrelsen kan henledes til Udbetaling Danmarks finansieringsmodel, hvor de relevante ministerier fastsætter et årligt beløb til Udbetaling Danmarks administrationsomkostninger på finansloven, mens de enkelte kommuner efter størrelse betaler et årligt administrationsbidrag.

Bestyrelsen har det overordnede ansvar for, at Udbetaling Danmark drives efter loven og i øvrigt økonomisk forsvarligt, mens direktøren for Udbetaling Danmark, der er ansat i ATP, er ansvarlig for den daglige drift. Dette involverer, at direktøren skal sikre, at opgaveudførelsen i Udbetaling Danmark foregår forsvarligt og på en måde, så bestyrelsen har indsigt i og kan vurdere, om opgaveløsningen udføres tilfredsstillende. Bestyrelsen står dermed på mål over for de politiske opdragsgivere, mens ATP som leverandør agerer apolitisk og retter fokus skarpt mod den daglige drift.

Som endnu en indbygget foranstaltning i governancemodellen, der skal sikre en klar adskillelse mellem Udbetaling Danmark og ATP, er der oprettet et sekretariat, der rådgiver bestyrelsen og derigennem kvalitets-sikrer beslutningerne. I styringsmodellen er der endvidere en række kontrolmekanismer i form af en intern og ekstern revision samt et tilsyn, der føres af beskæftigelsesministeren, hvor der bliver ført kontrol med, at Udbetaling Danmark qua sin rolle som administrator af offentlige myndighedsopgaver lever op til gældende forpligtelser i blandt andet offentlighedsloven, retssikkerhedsloven samt i øvrigt sikrer god økonomistyring og udøver god forvaltningsskik.

Rigsrevisionen har ligeledes fulgt etableringen af Udbetaling Danmark tæt og afsluttede i maj 2016 deres revision heraf. I lukkenotatet blev det konkluderet, at Udbetaling Danmark har realiseret den økonomiske gevinst i overensstemmelse med de oprindelige forudsætninger og leverer en service, der generelt opleves tilfredsstillende for borgerne. Samtidig vurderer Rigsrevisionen, at Beskæftigelsesministeriet har udarbejdet et tilfredsstillende koncept for tilsynet med Udbetaling Danmark, som understøtter et effektivt og aktivt overordnet tilsyn.

Som følge af dette armslængdeprincip er ATP som leverandør mere eller mindre afskærmet fra den politiske proces og kan dermed koncentrere sig om at drive admini-

strationen af Udbetaling Danmark til de aftalte serviceniveauer og til den aftalte pris. ATP kan derfor i den daglige drift bevare sin operationelle uafhængighed og rolle som apolitisk driftsaktør, hvilket øger mulighederne for en handlekraftig organisation med konstant fokus på at effektivisere, forenkle og digitalisere kundedriften. Samtidig understikker lovgivningen klare styringsmæssige retningslinjer, som sikrer, at Udbetaling Danmark drives økonomisk forsvarligt og i overensstemmelse med gældende lovgivning.

### Opskriften på effektiviseringsgevinster

Med de styringsmæssige rammer på plads kan den daglige ledelse i ATP koncentrere sig om én ting: kerneproduktet. Kerneproduktet i administrationsforretningen er – som navnet mere end kraftigt antyder – administration. Foldes begrebet lidt ud, omfatter det udbetaling af ydelser, opkrævning af bidrag, medlems- og kundeadministration samt ekspedition af borgere og virksomheder over telefon, via selvbetjeningsløsninger eller skriftlige henvendelser samt konkret sagsbehandling af ansøgninger.

Målet for ATP er, at administrationen skal være enkel, effektiv og objektiv med stor fokus på den gode kundedialog. Kunderne skal føle sig "set, hørt og forstået". Herved sikres både tilfredse kunder og opdragsgivere, idet borgere, lønmodtagere og virksomheder modtager udbetalinger eller opkrævninger, der er korrekte og lette at forstå, samtidig med at den offentlige sektor og de private virksomheder betaler mindst muligt for den administration, de køber hos ATP.

Men hvad er det konkret, der får hjulene til at dreje rundt, når man ser nærmere på den daglige drift?

Tager man en tur gennem produktionskæden i ATP, vil man bemærke, at eksekvering, fokusering og stordrift er væsentlige elementer bag effektiviseringsgevinsterne i Udbetaling Danmark. Hvor sagsbehandlingen tidligere var placeret på 98 forskellige adresser med forskellige arbejdsprocesser, har ATP og Udbetaling Danmark via oprettelsen af fem kundeservicecentre indrettet driften med henblik på forenkling, ensretning og effektivisering af arbejdsprocesserne. Centret i Hillerød varetager, ud over sagsbehandlingen, de tværgående supportfunktioner, mens de øvrige centre udelukkende koncentrerer sig om sagsbehandlingen

» Målet for ATP er, at administrationen skal være enkel, effektiv og objektiv med stor fokus på den gode kundedialog. Kunderne skal føle sig 'set, hørt og forstået'.



på alle Udbetaling Danmarks ydelsesområder. Samlingen af ydelsesområderne i nogle få store enheder medfører naturlige stor-driftsfordele, som alt i alt leder til både øget produktivitet og færre udgifter til administration.

Ser man nærmere på det konkrete produkt, som leveres til Udbetaling Danmark, så er der et fælles karaktertræk: Objektivitet. Afgørelser træffes ud fra objektive kriterier, som eksempelvis indkomst og civilstand, hvilket bl.a. øger mulighederne for at automatisere og digitalisere. ATP har derfor opbygget et stringent metodeapparat, hvor opgaverne relateret til de forskellige ydelser er sat på formel og dokumenteret behørigt. Når en borger ringer ind med spørgsmål til sin boligstøtteansøgning, så arbejder kunderrådgiveren efter en klar instruks fra hun tager telefonen til borgeren er hjulpet videre. Ensartede instrukser for arbejds gange øger produktiviteten og effektiviteten, samtidig med, at borgeren oplever at blive hjulpet efter samme, sikre flow, uanset hvilken landsdel, der ringes fra.

Værdien af denne strømlining og dokumentation af forretningens processer og arbejds gange viste sig tydeligt, da ATP i forbindelse med regeringens udflytningsplan skulle udflytte en række af Udbetaling Danmarks eksisterende opgaver fra Hillerød til Haderslev og Holstebro. Med en veldokumenteret forretning var det muligt at skære omkostningerne til oplæring og uddannelse af nye medarbejdere ned til et minimum.

De objektive kriterier muliggør også, at man kan udnytte teknologiske muligheder i form af eksempelvis automatisering. I mange tilfælde kan computeren nu udføre opgaver, der tidligere var manuelle. Samtidig er mulighederne for at sikre korrekt udbetaling af de sociale ydelser blevet øget i takt med, at samkøring og kontroller på tværs af forskellige registre fra offentlige myndigheder er blevet gjort mere tilgængelige. Det er der-

med blevet nemmere for Udbetaling Danmark i samarbejde med kommunerne at sikre, at borgerne får udbetalt de beløb, som de er berettigede til.

En sidste væsentlig faktor i ATP's velkørende driftsmaskine er en stærk daglig ledelse, der har fokus på både strategisk eksekvering og gode medarbejderforhold. Ved at sikre rammerne for medarbejderne, så de – ligesom kunderne – føler sig ”set, hørt og forstået”, kan de koncentrere sig om at løse opgaverne bedst muligt – til glæde for kunderne og bundlinjen. Løbende medarbejdertilfredshedsundersøgelser viser også en stigende tilfredshed blandt de ansatte, som aktuelt ligger på en arbejdsglæde på indeks 80. De gode medarbejderrammer og hele etableringen af Udbetaling Danmark er i høj grad kommet i stand via et godt og tæt samarbejde i hverdagen mellem ledelsen og de faglige organisationer.

Den styringsmæssige model muliggør endvidere, at den daglige ledelse har ro til at koncentrere sig om drifts- og omkostningslederskab. Det medvirker blandt andet til, at der i den daglige drift ikke er langt fra idé til handling. Igen kan dette henledes til det særlige frirum, som ATP's ledelse har, hvor kun strategiske og væsentlige dispositioner skal godkendes af bestyrelsen, mens dagligdagsbeslutninger af driftsrelateret karakter kan træffes af direktøren og den daglige ledelse.

#### **Fortsat udvikling og samarbejde med opdragsgivere**

Som andre virksomheder har ATP konstant ambitioner om at blive både bedre og billigere uden at gå på kompromis med kvaliteten eller borgernes retssikkerhed. ATP er derfor løbende i dialog med sine opdragsgivere – i Udbetaling Danmarks tilfælde centraladministrationen og kommunerne – med fokus på at sikre konkrete driftsmæssige forbedringer. ATP kan her bidrage med erfaringer og indsigt, som lovgiver typisk ikke er i besiddelse af.

**» Der pågår derfor et stort udviklingsarbejde i ATP med fokus på øget digitalisering og regelforenkling, som koordineres tæt med lovgivere på de relevante områder. Ofte er der i dette udviklingsarbejde fokus på uhensigtsmæssigheder i lovgivningen, der har deres udspring i en periode, hvor digitaliseringen ikke var ligeså fremherskende som nu.**

Der pågår derfor et stort udviklingsarbejde i ATP med fokus på øget digitalisering og regelforenkling, som koordineres tæt med lovgivere på de relevante områder. Ofte er der i dette udviklingsarbejde fokus på uhensigtsmæssigheder i lovgivningen, der har deres udspring i en periode, hvor digitaliseringen ikke var ligeså fremherskende som nu. Uhensigtsmæssigheder, der typisk hæmmer produktiviteten, men som også er med til at give borgerne en dårligere service og dermed en dårligere oplevelse.

ATP har i dette udviklingsarbejde samtidig øje for at inddrage forskellige borgergrupper for at sikre en korrekt forståelse af borgernes adfærd og opfattelse. Blandt andet har ATP gennem årene opbygget et stort netværk med forskellige brugerorganisationer, der repræsenterer særligt udsatte borgere, som kan have svært ved digitale løsninger. Derudover er der opbygget store netværk i kommunerne gennem Udbetaling Danmarks kommunekontaktchefer for at sikre, at borgerne ikke ender som kasterbold mellem forskellige myndigheder.

Med blikket konstant rettet mod den teknologiske udvikling, opdragsgivernes ønsker samt borgernes behov, er det ATP's mål, at den velafprøvede effektiviseringsopskrift på denne måde kan videreudvikles i fremtiden til fortsat glæde for både borgere og politiske opdragsgivere.

**» Ser man nærmere på det konkrete produkt, som leveres til Udbetaling Danmark, så er der et fælles karaktertræk: Objektivitet.**



# Brexit

## Det eksterne chok for Irland og Europa

*Hvad betyder Brexit for den tætte nabo Irland? Alle irske ministerier forbereder sig på en vanskelig og langvarig forhandlingsproces.*

**AF CARSTEN SØNDERGAARD, AMBASSADØR DUBLIN**

Der er næppe noget EU-land, der bliver mere påvirket af den britiske beslutning om at forlade EU end Irland. Der er tale om et eksternt chok, der vil påvirke stort set alle aspekter af det irske samfund. Den britiske beslutning har ikke kun konsekvenser for EU, men også for Europa. Den har konsekvenser for det britiske samfund som sådan herunder også sammenhængskraften i det Forenede Kongerige, jf. forholdet mellem England og Skotland, samt ikke mindst Nordirland. Vi er ved begyndelsen af en meget vanskelig proces, hvor det hurtigt vil vise sig, at enhver løsning indeholder kimen til flere problemer.

Jeg overtog ambassadørposten i Irland oktober 2014. Centrale irske beslutningstagere og meningsdannere fokuserede allerede dengang på den britiske EU-debat. Jeg kan huske, at en af mine samtalepartnere var overbevist om, at det på et eller andet tidspunkt ville gå galt med UK's forhold til EU. Han tvivlede meget på, om en folkeafstemning kunne vindes om dette spørgsmål i UK. Begrundelsen var, dels at der i sidste ende var tale om et kulturelt spørgsmål, dels at den engelske nationalisme var på vej frem, jf. at UKIP er et engelsk fænomen – ikke et skotsk. Min samtalepartner fik desværre ret. Nu kan man selvfølgelig mene meget om argumentationen. Men hvis der er noget, irere er opmærksomme på, ja så er det engelsk nationalisme.

Nu må vi se, hvor det ender med UK's forhold til EU. Det vil tage mange år, før der er klarhed. Man kan forestille sig mange scenarier. Men en tilbagevendende til situationen før folkeafstemningen i juni 2016 er meget lidt

sandsynlig. Det forekommer i Dublin også sandsynligt, at det Forenede Kongerige på sigt næppe vil være så forenet mere. Hvad sker der i Skotland? Det stiller Irland og det irske system over for meget store udfordringer, for hvad betyder det i givet fald for Nordirland?

### Det irske udgangspunkt

I Dublin er mange enige om, at der med Brexit skete det, som bare ikke måtte ske. Det var jo ikke nødvendigt, at det kom dertil. Hvorfor udskrive en folkeafstemning for i et parti at løse et problem, der bare ikke kan løses? Mange irske iagttagere fæstner sig da også ved antallet af fejl i den britiske beslutningsproces. Konklusionen for dem er derfor, hvorfor skulle man i London holde op med at lave fejl? Eller sagt på en anden måde: Man indstiller sig på en multi-dimensional forhandlingsproces med mange overraskelser.

Når man i Dublin ser på den kommende proces, kan man konstatere, at den britiske premierminister Theresa May må have tre mål, der helst skal gå op i en højere enhed:

For det første skal hun forhandle en Brexit-aftale med den Europæiske Union.

For det andet skal hun holde sammen på sin egen union, dvs. det Forenede Kongerige.

For det tredje skal hun holde sammen på sit eget parti.

Tiden vil vise, hvordan hun prioriterer, når forhandlingerne spidser til. Kan hun få tilgodeset alle tre hensyn? Flere tvivler. Det svage punkt er nok sammenholdet i partiet.

### De irske interesser

De irske interesser kan inddeles i følgende kategorier:

For det første de økonomiske. Brexit vil påvirke samhandlen negativt. Da Irland i 1973 blev medlem af EF gik 70 % af landets eksport til UK. I dag går 16 % til UK. Kort sagt, der er sket en diversificering af landets eksport. Det kan dog allerede nu mærkes negativt på den irske eksport, at det britiske pund er faldet i værdi siden folkeafstemningen. Uklarheden om, hvilken tilknytningsform UK til sin tid vil have med EU, påvirker ligeledes de forretningsmæssige dispositioner og de store investeringer. Det er allerede et politisk problem, at det særligt er den irske landbrugseksport, der rammes af pundets fald. Der er mange beskæftigede i den, og den er kendetegnet ved mange små og mellemstore virksomheder. De store multinationale virksomheder i Irland, som er nøglen til den store irske vækst, er stort set upåvirkede. De finder en vej ud af problemet.

En væsentlig undtagelse fra billedet af negative konsekvenser udgøres af de finansielle tjenesteydelser. I denne sektor fornemmes optimisme. Der er for mange ikke tvivl om, at London som finansielt centrum vil miste indflydelse. Der er flere årsager. For det første er London i dag det finansielle centrum for Europa, Mellemøsten og Afrika. Mange tvivler på, at den position kan opretholdes på sigt med en placering uden for det indre marked. For det andet er London i dag et meget stort marked for handel med euro. Det ac-

cepteres af Eurozonen, da UK er medlem af EU. Men udenfor? Der vil ikke blive givet ved dørene under de kommende forhandlinger, og Dublin vil sammen med Frankfurt, Paris og Amsterdam vide at varetage sine interesser.

For det andet vil UK's udtræden have betydning for det store antal irere, der bor i UK, og omvendt. Hverken UK eller Irland er medlem af Schengen. De to lande har derimod det såkaldte "Common Travel Area", der i realiteten går længere end, at statsborgerne i de to lande bare kan rejse frit mellem landene. Der er lempeligere regler for at arbejde og stemme til valgene. Forholdet mellem Irland og UK går mange hundrede år tilbage, og det trækker dybe spor. Et godt eksempel er, at en betingelse for at blive optaget i de britiske væbnede styrker er, at man enten er statsborger i UK eller i Irland, dvs. irske statsborgere kan i morgen blive optaget i "the British Army". Borgere fra Commonwealth lande skal have boet mindst fem år i UK, før de kan anmode om optagelse. Betingelserne for videreførelsen af "the Common Travel Area" kan blive et vanskeligt emne under forhandlingerne. Der er bred enighed mellem Dublin og London om, at det skal opretholdes, men der vil være mange aspekter, hvor der kan rejses spørgsmål om foreneligheden med EU-principper. Der er i dag ca. 30.000 personer, der dagligt krydser den åbne grænse. Der kan derfor blive et stort behov for "All-Ireland"-undtagelser, dvs. ordninger, der omfatter hele øen Irland.

» **Jeg overtog ambassadørposten i Irland oktober 2014. Centrale irske beslutningstagere og meningsdannere fokuserede allerede dengang på den britiske EU-debat. Jeg kan huske, at en af mine samtalepartnere var overbevist om, at det på et eller andet tidspunkt ville gå galt med UK's forhold til EU.**

## » Brexit vil påvirke samhandlen negativt. Da Irland i 1973 blev medlem af EU gik 70 % af landets eksport til UK. I dag går 16 % til UK.

Et centralt spørgsmål vil selvsagt være, hvorledes den britiske adgang til det indre marked vil blive reguleret? Der synes at være en erkendelse af, at adgang til det indre marked for britiske varer kræver fri bevægelighed for arbejdskraft. Skulle der komme indskrænkninger, ja hvad vil det så indebære for Irland og ikke mindst forholdet og grænsen mellem Republikken Irland og Nordirland? Omvendt synes man fra britisk side også at være opmærksom på, at Irland ikke må blive en bagdør for immigration til UK. Her er der allerede embedsmænd, der tænker i optioner.

For det tredje vil Brexit have konsekvenser for udviklingen i Nordirland. Situationen i Nordirland har aldrig været bedre, end den er i dag. Der er bred enighed om, at det er de to landes medlemskab af EU, der har givet denne fredsdividende. Den kommende udvikling indebærer betydelige risici. Man frygter at komme til at stå over for en situation med enten en såkaldt hård grænse mellem Nordirland og republikken Irland eller en eller anden form for grænse mellem øen Irland og øen Storbritannien. Begge optioner vil medføre problemer. Den hårde kerne af republikanerne i Nordirland ("katolikkerne") vil have problemer med den første option. Den hårde kerne af unionisterne i Nordirland ("protestanterne") vil have problemer med den anden option. Den såkaldte Langfredag-aftale, der er grundlaget for freden i Nordirland, er knap 20 år gammel. Det er ikke længere siden. Situationen er ikke så stabil, som mange måtte tro. Alle er klar over, at det vil tage generationer at få egentlig fred. Der er tale om meget vanskelige processer. Man skal tænke sig godt om og undgå fejl.

Der er allerede nu i pressen omtale af overvejelser om anvendelse af bl.a. digitale løsninger for at minimere de praktiske aspekter af en eventuel Brexit-ordning med UK uden for toldmuren. Der er et klart behov for at tænke kreativt.

Nordirland-aspektet må ikke undervurderes. Størstedelen af den nordirske "eksport" går til republikken Irland – ikke til resten af UK. Dertil kommer, at den nordirske økonomi er stærkt subsidieret – ca. 30 % af BNP er overført fra London. Nordirland får mange strukturfondsmidler fra EU. Hvad sker der med dem? Flere tvivler på, at London vil kompensere 100 %. Men det største problem for Dublin er nok, at Nordirland ikke rangerer højt oppe på listen i London. Problemet i sin kerne er, at Nordirland formentlig i højere grad bliver et problem som en følgevirkning af noget andet – en afledet effekt. Hvad der end måtte ske med Skotland, må jo have konsekvenser for Nordirland.

Der var et flertal i Nordirland for Remain. Det var derimod bl.a. stærke unionister, der stemte for Leave. De ser sig som en del af UK. De ser mod London, når det gælder dette spørgsmål, men deres affinitet er mod Skotland ikke England. Det må forventes at komme til at spille en rolle under forhandlingerne.

### De irske udfordringer

Irlands udgangspunkt for forhandlingerne er, at man bør sigte mod, at UK får en så tæt tilknytning til EU som mulig. Det tilføjes, at der naturligvis skal være forskel på medlemmer og ikke-medlemmer, dvs. UK kan ikke få en ordning, som er bedre end det, andre medlemmer har.

Fra irsk side er man på det rene med, at der er kræfter på kontinentet, der ikke deler det irske udgangspunkt, jf. bl.a. at der er nogle i Europaparlamentet, der ønsker en noget mere kontant tilgang til udtrædelsesforhandlingerne. Ja, de Gaulle havde ret, kan man høre nogen sige. Den irske statsminister Enda Kenny har i realiteten advaret mod at "straffe" UK. Der skal tænkes langsigtet, hvor ambitionen må være et velfungerende Europa.

For Irland er den største udfordring at vinde forståelse for landets unikke situation.

Irland er formentlig det EU-land, der har forberedt sig bedst på de kommende forhandlinger. Hele det politiske miljø er fokuseret på den kæmpeopgave. Ministerier og analyseinstitutter er langt fremme i deres overvejelser. Regeringen har nedsat en række udvalg, og der er tilført flere ressourcer til de relevante funktioner. Det er besluttet ikke at udpege en særlig minister for Brexit. Problematikken berører alle ministerier og går til kernen af regeringsapparatet. Kort sagt: Der er tale om Chefssache. Premierministeren vil derfor sidde for bordenden i alle centrale spørgsmål.

I Dublin er man på det rene med de langsigtede konsekvenser. Man undervurderer absolut heller ikke det langsigtede tab, som det vil indebære, at irske embedsmænd ikke længere regelmæssigt vil kunne møde britiske kollegaer i margen af EU-møder. Det har nemlig vist sig at være uvurderligt at have sådanne kontaktmuligheder til at vende de mange bilaterale spørgsmål.

Det gode bilaterale forhold opretholdes naturligtvis. Gruppen af irske departementschefer mødes en gang om året med de britiske kollegaer. Denne ordning vil blive videreført. Der er særlige fora for dialog mellem London, Skotland, Wales, Nordirland

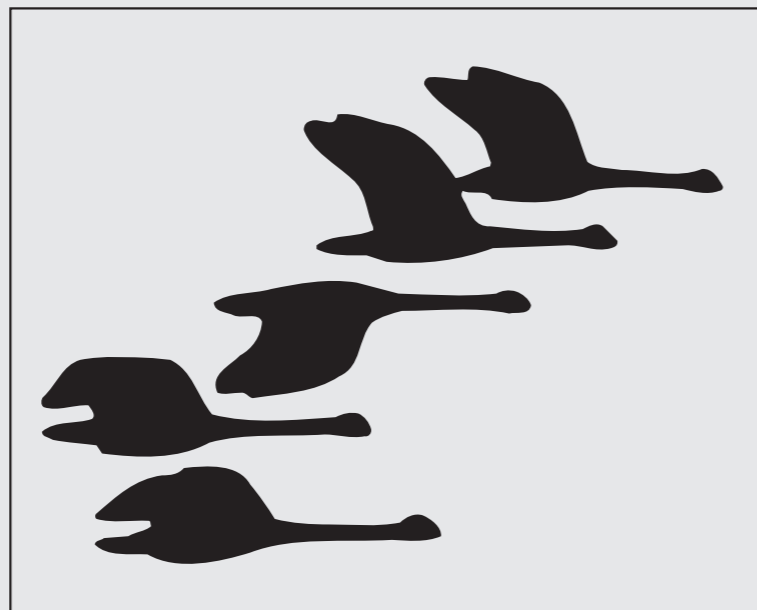
og republikken Irland. De videreføres også og kan få stigende betydning. Fra irsk side kører man videre, men respekterer spillereglerne om ingen forhandling før en art. 50-notifikation.

Men det bliver vanskeligt. Det er åbenbart, at man fra britisk side er i færd med at sondere og afdække, hvor de svage punkter er i de 27 forhandlingspositioner. Kommissionen, der i mange spørgsmål skal forhandle på vegne af de 27 lande, forbereder sig på tilsvarende måde.

For Irland er der meget på spil. Men i modsætning til i 1921, hvor man forhandlede the Anglo-Irish Treaty, og i 1949, hvor det gjaldt betingelserne for republikkens forhold til UK, ja så er man denne gang – og det er første gang i landets historie – ikke alene. Man har en solidaritet mellem 27 EU-lande i ryggen. Det giver en vis tryghed. Man vil som småstat nødigt være den foruden.

På den lange bane er det største problem for Irland nok, at EU vil udvikle sig i én retning og UK i en anden. Det forekommer uundgåeligt. Det vil helt sikkert give spændinger og udfordringer. På denne bane vil den største udfordring for enhver irsk regering være at have sikkerhed for, at man har befolkningen med sig. Indtil videre har den britiske Brexit-beslutning resulteret i større opbakning til Irlands EU-medlemskab.

## » Irland er formentlig det EU-land, der har forberedt sig bedst på de kommende forhandlinger. Hele det politiske miljø er fokuseret på den kæmpeopgave.



**Se mere om Nordisk  
Administrativt Forbund  
på hjemmesiden  
[www.naf-net.dk](http://www.naf-net.dk)**

**Her finder du også  
information om de øvrige  
nordiske foreninger samt  
oplysning om, hvordan  
du melder dig ind i  
Forbundet.**

## Berigtigelse



*"En af de ting, vi ved om Universet, er, at det udvider sig, men ingen ved, om det vil blive ved med at udvide sig for evigt, eller om det en dag vil stoppe"<sup>1</sup>. Det samme er tilfældet med anvendelsesområdet for EU's statsstøtteregler og statsstøtteren, konstaterer Preben Sandberg Pettersson<sup>2</sup>.*

## EU's statsstøtteregler får udvidet betydning for konkurrencen på det indre marked

I Administrativ Debat nr. 2 – 2016 bragte vi på side 30 artiklen "EU's statsstøtteregler får udvidet betydning for konkurrencen på det indre marked" af Preben Sandberg Pettersson, formand for det rådgivende interministerielle udvalg for statsstøtte og statsstøttechef i Erhvervs- og Vækstministeriet. Desværre var de to første noter til artiklen ikke kommet med i trykket. For at få den fulde forståelse, bringes her artiklens to første noter. Vi beklager fejlen.

<sup>1</sup> <http://www.rummet.dk/universet/kosmologi/universet-udvider-sig>

<sup>2</sup> Samt formand for Dansk Forening for Statsstøtteren – <http://danskforeningforstatsstoetteret.dk/>



# Fra brændende platform til strategisk alliance

Greater Copenhagen, et strategisk samarbejde mellem tre regioner og 79 kommuner i Skåne og Østdanmark, blev etableret som en kur mod stagnerende økonomisk vækst i hovedstadsområdet. Samarbejdet skal styrke væksten gennem en strategisk arbejdende politisk organisation og en ny arbejdsform.

**AF BO RASMUSSEN, KOMMUNALDIREKTØR, GLADSAXE KOMMUNE**

Med en alarmerende rapport i 2009, *The Territorial Review of Copenhagen*, blev den internationale økonomiske samarbejdsorganisation OECD fødselshjælper for dannelsen af et nyt vækstsamarbejde, Greater Copenhagen, der spænder over Region Skåne, Region Hovedstaden og Region Sjælland samt de 79 kommuner i de tre geografier.

OECD-rapporten udpegede hovedstadsområdet som et lavvækstområde i forhold til andre nordeuropæiske metropoler. I perioden 1995-2005 opnåede hovedstadsområdet en vækst på bare 2 pct. i gennemsnit. Den lave vækst i København var en trussel ikke kun mod den økonomiske udvikling i den danske hovedstad, men mod væksten i hele landet, for København er økonomisk lokomotiv for dansk økonomi. Hundrede nye arbejdspladser i hovedstadsområdet skaber 20 nye arbejdspladser i resten af landet, mens 100 nye arbejdspladser i det øvrige Danmark kun skaber 7 nye arbejdspladser i hovedstadsområdet.

OECD anbefalede en strategisk satsning på fire områder i hovedstaden, som skulle:

- øge udbuddet af kompetencer
- fremme innovation og forskning
- opgradere infrastrukturen
- styrke governance-strukturen.

OECD anbefalede endvidere, at regeringen kunne spille en central rolle i udarbejdelsen af en hovedstadsstrategi, der kunne fokusere eksisterende strategier (kommuneplanstrategi for København, Vækstforum Hovedstadens *Strategi for erhvervsudvikling*, Region Hovedstadens *Den regionale udviklingsplan*). På baggrund af OECD's anbefalinger igangsatte Københavns Kommune og Region Hovedstaden et arbejde, med at udvikle en fælles vision og strategi for at øge væksten i hovedstadsområdet – med overskriften En

fokuseret *vækstdagsorden*. Det politiske kommissorium for arbejdet definerede tre overordnede indsatsområder:

1. kortlægning af de væsentlige aktører indenfor erhvervsfremmesystemet og forslag til styrket koordinering
2. oplæg til vision, der kan samle aktørerne
3. forslag til hvordan man kan sikre sammenhæng og gennemsigtighed inden for erhvervsfremmesystemet m.v.

Arbejdet skulle ligge klar til godkendelse i august 2013. Som en del visionsarbejdet skulle Region Skåne høres, og resultatet blev et forslag til et fælles ståsted og en vision: *Samlet står vi stærkere*.

*Fokuseret Vækst* er en samlende dagsorden, der skal sikre en fælles udvikling, der bygger på opbakning, ejerskab og engagement i hele det østlige Danmark og Skåne. Vi ønsker vækst, fordi vi vil skabe arbejdspladser og dermed have råd til velfærd, service, uddannelser etc. Grundtanken er, at vi sammen står stærkere end hver for sig i den globale konkurrence, og 2020 er samarbejdets maldato.

”I 2020 har Fokuseret Vækstdagsorden skabt et internationalt knudepunkt for investeringer og viden, og øget den økonomiske vækst og beskæftigelse, så regionen er mindst på niveau med de mest succesfulde metropoler i Europa.” Undervejs var der sonderinger mht., om man i Skåne ønskede at indgå i samarbejdet, der skulle samles under brandet Copenhagen, og de politiske signaler fra Skåne var positive under forudsætning af, at man kunne genkende sig selv i såvel vision som målsætninger. Skånes deltagelse betød, at antallet af borgere i samarbejdet voksede fra 2,7 mio. til 4 mio., mens samarbejdets navn blev til *Greater Copenhagen*.

## Så langt er vi nået

Greater Copenhagen-samarbejdet gik formelt i luften 13. januar i år med de tre regioner og alle 79 kommuner som deltagere. Samarbejdets styrende organ er The Greater Copenhagen & Skåne Committee, og arbejdet sker efter handlingsplanen for 2016, som er fælles ståsted og retningsgiver for Greater Copenhagen. Visionen for arbejdet er fortsat centreret om 2020.

”I 2020 er Greater Copenhagen et internationalt knudepunkt for investeringer og viden på niveau med de mest succesfulde metropoler i Europa.”

Fem formål danner rammen om komiteens indsats for at styrke vækst og beskæftigelse i Greater Copenhagen. Arbejdet skal:

1. understøtte den fælles markedsføring
2. skabe en stærk international infrastruktur
3. understøtte tiltrækningen af investorer, turister, virksomheder og talenter
4. fremme en integreret og bæredygtig vækstregion, herunder understøtte et sammenhængende arbejdsmarked og påvirke lovgivning og grænsehindre, der vurderes at være barrierer for vækst
5. etablere fælles strategiske erhvervsindsatser.

## Struktur og governance i samarbejdet

Greater Copenhagen & Skåne Committee ledes af en bestyrelse med 18 repræsentanter fra de tre regioner og 79 kommuner. Ni medlemmer er udpeget fra Region Skåne og de 33 kommuner i Skåne, mens ni medlemmer er fra Region Sjælland, Region Hovedstaden samt de 46 kommuner fra KKR Sjælland og KKR Hovedstaden. Bestyrelsens arbejde er reguleret af vedtægter og rammer. Formålet med komiteen er, at den skal fungere som strategisk organ for samarbejdet, der er en medlemsorganisation, hvor man qua sit medlemskab forpligter sig til at arbejde for at fremme organisationens formål og samarbejdet i organisationen.

Formandskabet består af tre personer, en fra hver af de tre geografier. Formanden vælges for et år ad gangen ud fra en rotationsord-

ning mellem de tre geografier. Bestyrelsen vedtager årligt en handlingsplan med strategiske mål og resultater for samarbejdet samt regnskab og budget – alt sammen materiale, der forberedes af embedsmænd i en såkaldt koordinationsgruppe og siden af direktører i en styregruppe med en sammensætning svarende til repræsentationen i bestyrelsen. For at understøtte samarbejdet er der etableret et mindre sekretariat, der bl.a. har til opgave at koordinere og kommunikere på vegne af den fælles organisation samt har det overordnede ansvar for økonomien.

Finansieringen af Greater Copenhagen sker via medlemsbidrag. Det samlede budget er 11 mio. kr., der dækker organisationens drift og indsats på udvalgte fokusområder. Disse midler er en grundfinansiering, mens medlemsorganisationerne leverer ressourcer til samarbejdets aktiviteter på forskellige områder. Et bidrag til aktiviteterne kommer desuden fra bl.a. Interreg-midler.

Greater Copenhagen's struktur betinger, at organisationen kun kan leve og opnå resultater gennem dialog og konsensus. Uden enighed om vision og mål opnås ingen resultater. Processen omkring etablering af samarbejdet har da også strakt sig over ganske mange år (fra 2009 til 2016), og der har selvsagt været komplikationer undervejs. Når det alligevel er lykkedes, bør det efter min opfattelse tilskrives en meget dedikeret og tålmodig indsats fra de involverede embedsmænd og politikere. Ikke mindst har det været nødvendigt, at alle har formået at se ud over egne mere lokale interesser.

Det er evident, at den brændende platform har givet en fælles forståelse for, at man er nødsaget til at søge nye løsninger, hvis der skal skabes vækst og fremgang på Sjælland og i Skåne. Det er også klart, at regionens størrelse spiller en afgørende rolle for international attraktion. At gå fra en hovedstads-kommune med 700.000 indbyggere til en region med 4 mio. betyder, at opmærksomheden og interessen udefra vokser, og at stemmen udadtil også vil være stærkere.

Fra første færd har samarbejdet været meget opmærksomt på at kommunikere projektet ud til så mange parter som muligt. Via 'road shows' har bl.a. formændene for KKR'ene besøgt samtlige kommuner for at præsentere baggrunden for projektet, forslag til kommende samarbejder og den potentielle værdi, der ligger i at deltage i samarbejdet for den enkelte kommune.

» Det er evident, at den brændende platform har givet en fælles forståelse for, at man er nødsaget til at søge nye løsninger, hvis der skal skabes vækst og fremgang på Sjælland og i Skåne.

» I perioden 1995-2005 opnåede hovedstadsområdet en vækst på bare 2 pct. i gennemsnit. Den lave vækst i København var ikke kun en trussel mod den økonomiske udvikling i den danske hovedstad, men mod væksten i hele landet, for København er økonomisk lokomotiv for dansk økonomi.

## » En meget vigtig forudsætning har hele tiden været, at Greater Copenhagen skulle tage udgangspunkt i ønsket om en fokuseret indsats. Samarbejdet skulle ikke være et nyt bureaukratisk lag over kommunerne, men være med til at målrette de ressourcer, der i dag anvendes på vækst og beskæftigelse.

En meget vigtig forudsætning har hele tiden været, at Greater Copenhagen skulle tage udgangspunkt i ønsket om en fokuseret indsats. Samarbejdet skulle ikke være et nyt bureaukratisk lag over kommunerne, men være med til at målrette de ressourcer, der i dag anvendes på vækst og beskæftigelse.

Desuden blev der meget tidligt i processen skabt konsensus om, at navnet på projektet skulle være Copenhagen. København er vækstmotoren, og Copenhagen er det brand, der kendes og skal gøres kendt, og samtlige kommuner på Sjælland indarbejdede tidligt et opslag i deres strategi, der vinklede samarbejdet i forhold til den respektive medlemsorganisation.

En dimension, der ikke fungerede, var samarbejdet med staten. I udgangspunktet fandtes et stærkt ønske hos samarbejdet om, at staten skulle være strategisk partner via udarbejdelse af en hovedstadsstrategi – en strategi baseret på, at hovedstaden er dynamo for hele landet.

Det lykkedes at få et samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet om bl.a. en studierejse til Stockholm, hvor de tre parter – stat, region og kommuner – kunne lade sig inspirere af Stockholm Business Region. Ministeriet udarbejdede efterfølgende en hovedstadsstrategi med afsæt i Greater Copenhagen som hovedstadsområde, der blev vedtaget af regeringen i maj 2015. Hovedstadsstrategien tager fat på de samme problemstillinger som handlingsplanen for Greater Copenhagen, men efter regeringsskiftet tillægges Hovedstadsstrategien ikke samme værdi som under den tidligere regering.

### Kulturforskelle som barriere

Gennem hele processen har der været kulturforskelle mellem parterne, og det er klart, at når så mange parter skal samarbejde, er det svært, men nogle forskelle har været større end ventet. For eksempel er samarbejdet mellem kommuner og region på Sjælland markant anderledes end samarbejdet mellem kommuner og region i Hovedstadsområdet. Desuden har København en særlig status som hovedstad og markant flere muskler end de øvrige kommuner. Det betyder, at København hele tiden skal være opmærksom på ikke at fremstå for dominerende, men sikre, at alle parter får plads, ikke mindst de små kommuner.

Samarbejdet med staten har i lange perioder været fraværende, og fra statslig side er man veget uden om at gå ind i organisationen.

Den nok største kulturelle forskel findes i samarbejdet mellem Østdanmark og Skåne. Der er markant forskel i måden, man samarbejder på, og på hvordan man kommer frem til resultater. På dansk side er vi ofte meget hurtige til at nå til konklusionsfasen, mens man på svensk side har brug for væsentlig længere tid til at drøfte tingene. Til gengæld skal der på dansk side efterfølgende arbejdes meget med forankring af initiativer, mens forankringen på svensk side er på plads, når processen er afsluttet.

### Resultaterne og fremtiden

Det interessante ved Greater Copenhagen-samarbejdet er jo imidlertid, om det har gjort en afgørende forskel i retning af de ønskede mål. Vi, der har været en del af processen, synes sikkert, etableringen af den nye

organisation har været en langsommelig affære. Det har været svært at afstemme de forskellige kulturer med hinanden, men også særdeles lærerigt – og processen har ført til resultater.

Særligt skal det fremhæves, at der er skabt helt unikke forudsætninger for samarbejde på tværs af kommuner og regioner og ikke mindst mellem de danske og svenske kommuner og regioner. Mest håndgribeligt er der altså skabt en fælles metode at arbejde efter.

I oktober 2016 er parterne i Greater Copenhagen nået til enighed om et fælles trafikcharter for hele regionen, og det er nok en historisk begivenhed. Det er aldrig tidligere lykkedes at skabe enighed om en prioritering af de helt store trafikinvesteringer i hovedstadsregionen, men nu er det lykkedes for det samlede Greater Copenhagen. Dernæst bør det fremhæves, at man har skabt et brand, Greater Copenhagen. Alle parter har taget navnet til sig. Planer, virksomhedsstrategier m.v., der fremover udarbejdes af kommuner og regioner, har nu Greater Copenhagen som del af logoet. Som kommune og region ser man sig selv som del af en større, fælles indsats samtidig med, at man naturligvis

fastholder, at man også har egne styrker og egne mål at forfølge.

Øvelsen går ud på, at man kan styrke den nære kommunale eller regionale dagsorden, mens man samtidig tager del i den store dagsorden. Gladsaxe Kommune har eksempelvis netop vedtaget en ny erhvervs politik, hvor det eksplicit fremgår, at kommunen er en del af Greater Copenhagen – et signal til virksomhederne i kommunen om, at Gladsaxe tænker ud over kommunegrænsen i forhold til rekruttering af arbejdskraft, store infrastrukturinvesteringer m.v.

Set i et kommunalt perspektiv handler Greater Copenhagen om at supplere udviklingsstrategien med et ekstra perspektiv med sigte på at skabe yderligere værdi for kommunens borgere og virksomheder. Udfordringen for kommunerne ligger naturligvis i at udpege de områder, hvor nye samskabelsesprocesser giver værdi og ikke blot opleves som ekstraarbejde, der forstyrrer den egentlige drift. Hvis det skal lykkes, forudsætter det, at man som kommune og part i samarbejdet tager et medansvar for at opstille mål og visioner, som vi sammen kan arbejde ud fra.

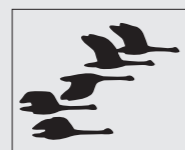
## » Den nok største kulturelle forskel findes i samarbejdet mellem Østdanmark og Skåne. Der er markant forskel i måden, man samarbejder på, og på hvordan man kommer frem til resultater.

# Nordisk Administrativt Forbund

- En række debatmøder spredt ud over året i København, Aarhus og Aalborg om administrations- og forvaltningsmæssige spørgsmål.
- ”Årets Forvaltningskonference” afholdes hvert år i februar måned i samarbejde med DJØF.
- Samarbejde med DJØF, Deloitte, Mercuri-Urval og Juridisk Forening.
- Medlemsblad: ”Administrativ Debat” med interview og artikler af politikere, embedsmænd og forskere.
- Nordisk Administrativt Tidsskrift udkommer hvert år i samarbejde med de øvrige nordiske afdelinger.
- Det nordiske ”Almene møde” er en stor fællesnordisk konference om administration og ledelse, der afholdes for alle de fem nordiske afdelinger hvert tredje år, næste gang i Island i 2018.

**Meld dig ind: 350 kr. det første år, 450 kr. efterfølgende år**  
– via dette link: [www.naf-net.dk/medlem.php](http://www.naf-net.dk/medlem.php)

**Myndigheder, organisationer og private virksomheder kan også melde sig ind til glæde for deres medarbejdere med et virksomhedsmedlemskab til 1.600 kr. pr. år.**



Nordisk  
Administrativt  
Forbund

## Forvaltningskonferencen 2017

Bliv rustet til at tackle dilemmaerne mellem politik, faglighed og styring

Vær med, når Djøf og Nordisk Administrativt Forbund sætter fokus på udviklingen i den offentlige forvaltning. På Forvaltningskonferencen 2017 får du inspiration og redskaber til at tackle de dilemmaer, der opstår i spændingsfeltet mellem politik, faglighed og styring. Konferencen er for chefer, ledere og embedsmænd i staten, regioner og kommuner med interesse for udviklingen i den offentlige forvaltning.

### Konferencens temaer

- > **Politisk ledelse**  
Hvordan fremmer den offentlige forvaltning politisk gehør blandt ledere og medarbejdere?
- > **Faglighed og loyalitet**  
Hvordan bliver ledere og embedsmænd mere kommunikerende og lydhøre over for andre fagmiljøer, samtidig med at de bevarer loyaliteten over for organisationen?
- > **Empatisk styring**  
Er inddragelse vejen til at skabe et godt med- og modspil mellem djøferne og andre faggrupper?

### Mød blandt andre:



*Christine Antorini,*  
fhv. minister, MF



*Benedikte Kiær,*  
borgmester, Helsingør Kommune



*Betina Hagerup,*  
direktør, Erhvervsstyrelsen

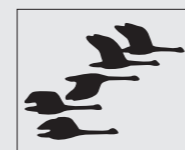
### På konferencen møder du også:

Henrik Studsgaard, departementschef, Miljø- og Fødevarerministeriet  
Peter Mose, kommunikationsrådgiver, Hegelund & Mose  
Morten Winge, kommunaldirektør, Glostrup Kommune  
Tina Øllgaard Bentzen, forsker, Roskilde Universitet  
Hugo Pedersen, kommunaldirektør, Hørsholm Kommune  
Tom Jensen, chefredaktør, Berlingske  
samt en række andre talere.

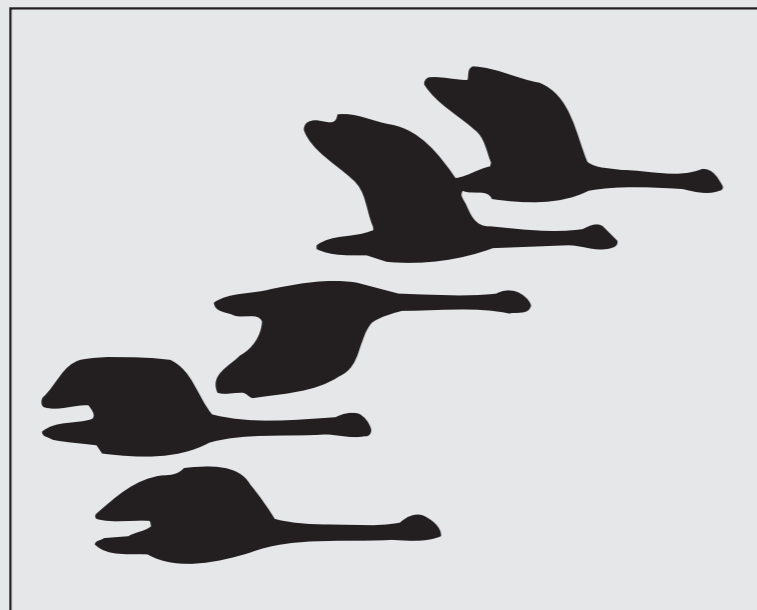
### Tid og sted:

Torsdag den 9. februar 2017  
Radisson Blu Scandinavia, Amager Boulevard 70, 2300 København S

Læs mere, og tilmeld dig på [djoef.dk/forvaltning](http://djoef.dk/forvaltning)



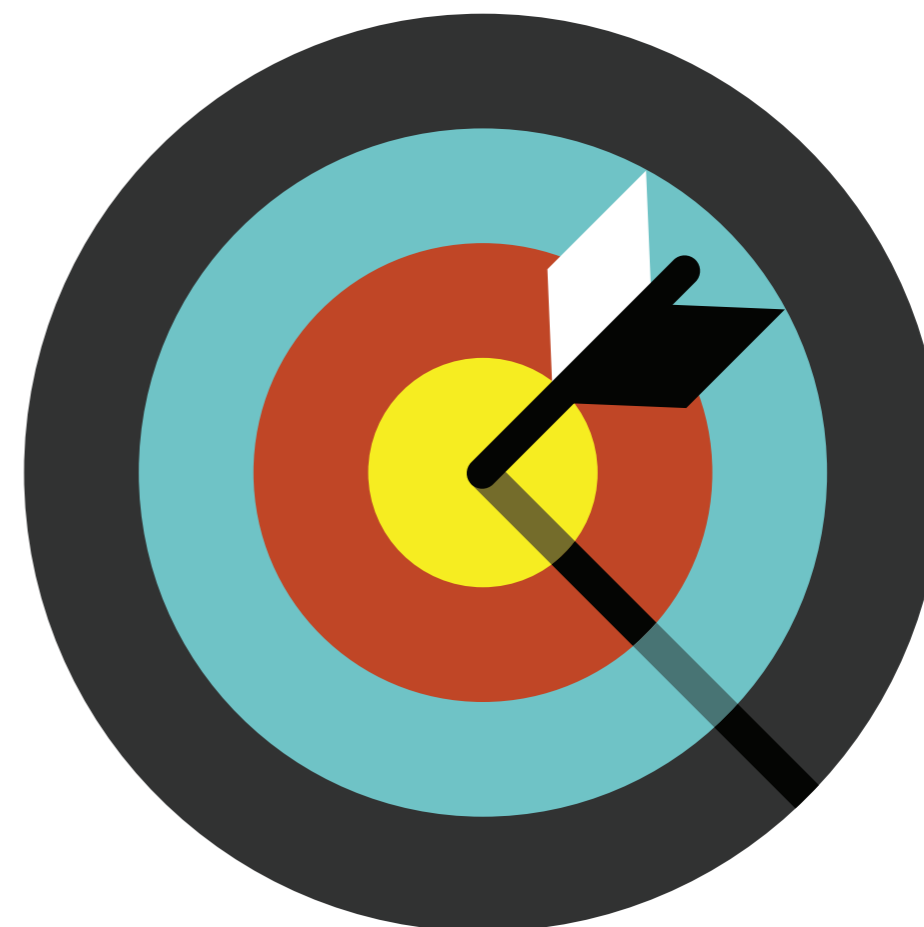
Nordisk  
Administrativt  
Forbund



## **ALMENT MØDE 2018**

**Den 5.-7. september 2018 afholdes i Island det næste Almene Møde, som er det store forvaltningsmøde, der afholdes hvert tredje år for alle de fem nordiske afdelingers medlemmer med faglige diskussioner inden for styring, jura og offentlig organisering.**

**I 2018 fylder Nordisk Administrativt Forbund desuden 100 år.**



## **Danmark fortjener verdens bedste offentlige sektor**

Enig? Så læs med på [publicperspectives.dk](http://publicperspectives.dk). Et nyt videnssite til alle der interesserer sig for udviklingen af den offentlige sektor.

**Publicperspectives.dk**



# ‘Jeg tror, de valgte én, som kender én, der arbejder der.’

Det er selvfølgelig godt at kende de rigtige. Men det gør man ikke altid. Derfor opfordrer vi de 52.000 erhvervsaktive djøfere, som vi kender, til at tænke i jobmuligheder til djøfere uden job. Også til dem, de ikke kender. På [djoef.dk/tipomjob](http://djoef.dk/tipomjob) kan du give os et praj, hvis du hører om en jobmulighed. Så formidler vi den videre til de jobsøgende djøfere, vi kender.

Vi gør noget ved beskæftigelsen.



## INDMELDelse, SKRIFTLIGT TIL:

Nordisk Administrativt Forbund  
c/o Anton Hofmann Johansen, Georginevej 3, 3.sal, 2300 København S  
Mail: [regnskab@naf-net.dk](mailto:regnskab@naf-net.dk)

Jeg vil gerne indmeldes i Nordisk Administrativt Forbund mod en indbetaling på 350,00 kr. for indeværende år. Kontingentet for efterfølgende kalenderår er 450,00 kr. Jeg modtager herefter 3-4 numre af Administrativ Debat årligt, Nordisk Administrativt Tidsskrift samt indkaldelse til diverse nordiske møder, nationale debattmøder, studiekredse og konferencer.

Fulde navn: \_\_\_\_\_

Adresse: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Postnummer/by: \_\_\_\_\_

Telefon: \_\_\_\_\_

## ADMINISTRATIV DEBAT #1 – JANUAR 2017

Udgivet af den danske afdeling af  
Nordisk Administrativt Forbund.

## REDAKTION AF ADMINISTRATIV DEBAT ER:

Claes Nilas (ansvarshavende redaktør)  
Mads Lyndrup/Kristian Lyk-Jensen/  
Jens Blom-Hansen/Niels Jørgen Mau Pedersen /  
Pia Gjellerup/Ulrik Schmidt-Hansen /Vibeke Iversen/  
Ole Toft/Kasper Tollestrup/Stig Henneberg/ Torben Buse.

## GRAFISK PRODUKTION: Djøf Forlag.

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