

Administrativ DEBAT

#2 / DECEMBER 2015

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



Embedsmændene er altså ikke så slemme, som de bliver gjort til

– interview med kultur- og kirkeminister Bertel Haarder → SIDE 2

**INTERVIEW MED
FRANK JENSEN**

Vi har gået efter at fremsætte anbefalinger, som man også politisk ville efterspørge

→ SIDE 7

METTE BOCK

Her går det godt – eller gør det?

→ SIDE 11

MARIUS IBSEN

Bo Smith-udvalget og kommunerne

→ SIDE 14

JØRGEN GRØNNEGAARD

Fra politikken til bornerthedens tidsalder

→ SIDE 17

MICHAEL GØTZE

Undersøgelseskommissioner på anklagebænken

→ SIDE 21

JONAS BERING LIISBERG

Digitalisering og retssikkerhed kan og skal gå hånd i hånd

→ SIDE 24

CLAES NILAS

Nordisk Administrativt Forbund (NAF) ved årsskiftet '15 - '16

→ SIDE 28

**PETER TORP MADSEN
OG KRISTIAN LYK-JENSEN**

Nordiske erfaringer med udflytning af statslige arbejdspladser

→ SIDE 32

KIM JØRGENSEN

Tyrkiet: Kandidatland og strategisk partner

→ SIDE 35



Embedsmændene er altså ikke så slemme, som de bliver gjort til

Administrativ Debat har interviewet kultur- og kirkeminister Bertel Haarder om arbejdet i Bo Smith-udvalget og om en række af udvalgets anbefalinger.

**AF VIBEKE IVERSEN OG CLAES NILAS,
ADMINISTRATIV DEBAT.**

Hvordan oplevede du som én af de to deltagende politikere arbejdet i Bo Smith-udvalget?

Det er noget af det bedste samfundslære, jeg har været med til. Ja, nærmest som at komme på genuddannelse. Jeg tænker her både på de mange kvalificerede oplæg, som vi fik fra sekretariatet, og de mange høringer, vi havde. Her fik vi en række oplæg af meget høj kvalitet. Vi fik glimrende oplæg fra bl.a. Jørgen Grønnegaard og Niels Fenger.

Og før mødet med medierne fik vi den interessante oplysning, at i 2008 skete der det skifte, at siden da var der flere journalister ansat i ministerierne til at levere nyheder til

medierne, end der var ansat i medierne til at udtage nyheder til medierne. Så informationssekretariatene og spindoktorene er virkelig grupper, der er vokset de senere år.

Det er et træk, der har både gode og dårlige sider. Det gode er naturligvis, at kvaliteten af information fra centraladministrationen er forbedret. Men samtidig er der sket en oprustning hele vejen rundt for at sætte sig på medie billedet og prøve at komme først med initiativer. Og det kan udgøre et problem både for folkestyret og den effektive administration.

Så det var godt, at Bo Smith-udvalget blev nedsat, og at vi bl.a. fik afdækket, at embedsmændene altså ikke er så slemme, som de bli-

ver gjort til. Men det, der i højere grad er problemet, er det forhold, at embedsmændene har fået et dårligt image, og at det ser ud som om, at der er et problem med embedsmandsstanden.

Og det forhold, at der er kommet flere mediefolk, har ikke rigtig ændret herved, det betyder bare, at der er kommet flere mediefolk på begge sider – man har oprustet lige meget.

Med hensyn til oplæggene i Bo Smith-udvalget synes jeg også, at vi fik interessante oplysninger, bl.a. om at embedsmændene faktisk gerne må bistå ministeren med hjælp til alt, bare det ikke er klart ulovligt. Det blev jeg faktisk noget overrasket over. Jeg sad jo i Bo Smith-udvalget, mens jeg var første næstformand i Folketinget, og der synes jeg ikke, at den konklusion var tilfredsstillende, og det synes jeg faktisk stadig ikke.

Men så er det godt, at vi har de syv dyder, som siger, hvad der skal siges! Og på den anden side skal vi også huske, at embedsmænd i ministerierne først og fremmest er der for at betjene deres minister. Men de folkevalgte skal også kunne følge med og have indflydelse.

Med hensyn til debatten om spindoktorer havde bl.a. Hans Engell under en af høringerne det synspunkt, at vi skulle have tre gange så mange, mens jeg nok mere hælder til det synspunkt, at vi slet ikke skal have nogen, fordi vi har lederne af informationssekretariaterne. Her i Kulturministeriet har jeg udmærkede pressefolk, som er embedsmænd.

Jeg ved godt, at også blandt yngre medlemmer i mit eget parti er der andre holdninger hertil. Og jeg forstår godt synspunktet – hvis man f.eks. er helt ny minister på et område og sidder mutters alene i et ministerium. Her kan jeg godt se behovet for én at sparre med. Så jeg har ikke nogen principiel modvilje mod, at ministeren har nogen med til at hjælpe sig med ministerrollen. Min egen erfaring er blot, at almindelige embedsmænd kan også varetage de funktioner.

Men historisk har vi selvfølgelig set, at disse embedsmænd kan komme i klemme, hvis de kommer i en situation, hvor de skal hjælpe ministeren mod departementschefen – det kan give dem nogen karrieremæssige problemer.

Men det rejser vel netop spørgsmålet, om den danske model, som jo er unik også internationalt set, er langtidsholdbar?

Ja, jeg mener faktisk, at det er en levedygtig model – altså det, at vi udskifter så få embedsmænd, som vi gør efter et regeringsskifte. Det passer også med, at der i Danmark er relativt små forskelle mellem partierne. Så et ministerskifte i Danmark er ikke så dramatisk, som det er i mange andre lande. Og vi ser jo også i Danmark, at der er mange venskaber på tværs af de politiske partier.

Jeg har selv flere gange prøvet at overtage en ministersekretær fra min forgænger helt uden problemer. Og jeg har også flere gange oplevet, at embedsmænd, som jeg måske godt kunne fornemme ikke lige var Venstrefolk, ja de lagde sig netop ekstra i selen for at markere, at de var loyale og kunne udføre ministerens politik. Så jeg fik faktisk også engang i Undervisningsministeriet det lille rigtigt gode råd, at ”som minister kan man godt få sin vilje, også uden at skælde ud”. Det var vist engang, hvor jeg havde været lidt hård over for én af afdelingerne.

Men jeg er selvfølgelig også nødt til at sige, at jeg har også oplevet illoyale embedsmænd. Men det er nok mest historisk, især i den tid, hvor man havde meget stærke direktorater i et ministerium. De kunne godt lidt have en tendens til at udvikle sig til små kongedømmer, hvor man vil bestemme selv. Men i dag er ministerierne mere kompakte og bedre i stand til at betjene deres minister.

Men sidder embedsmændene mere usikkert i dag, og bliver de skiftet hurtigere ud?

Det undersøgte vi faktisk i Bo Smith-udvalget. Og der er lidt om det, men også kun lidt. Og jeg tror, at det er vigtigt, at vi har en kontinuitet i embedsværket. Jeg oplevede i Undervisningsministeriet, at folk blev rokeret alt for hurtigt, fordi synspunktet var, at hvis de skulle gøre karriere, så måtte de ikke sidde fast i en bestemt position. Og det var ikke godt for ministeriets viden omkring juraen og økonomien.

Det bedste er også, at der er den arbejdsdeling, at ministeren ikke blander sig for meget i forfremmelser o.l., men overlader det til departementschefen. Så er det hans eller hendes ansvar at få det til at fungere.

Nogen har gjort gældende, at I i udvalgsarbejdet trods alt burde have gjort mere ud af at undersøge andre landes systemer?

Vi fik faktisk foredrag og oplysninger i udvalget om, hvordan det svenske system er indrettet, men der var ingen i udvalget, der havde lyst til at kopiere den svenske model. Det

» **Det var godt, at Bo Smith-udvalget blev nedsat, og at vi bl.a. fik afdækket, at embedsmændene altså ikke er så slemme, som de bliver gjort til.**

hænger nok sammen med, at den er mere autoritær end den danske. Så hvis en minister i det svenske system synes, at noget er forkert, så kan ministeren sende en instruks til en styrelse herom. Men ministeren kan ikke gå ind i den konkrete afgørelse, og Rigsdagen har heller ikke mulighed for at holde ministeren op herpå. Her er det danske system klarere, for ministeren har ansvar for alt, og det styrker også Folketinget.

Så er der behov for at styrke Folketinget?

Ikke i form af et øget administrativt apparat. Men vi skal huske hinanden på, at den danske centraladministration ikke bare betjener ministeren, men også Folketinget. Så det er vigtigt at fastholde dyderne om, at informationen til Folketinget skal være både retvisende og udtømmende. Og hvis vi ikke overholder det, vil Folketinget begynde at opruste og opbygge egen lovafdeling og egne ekspertafdelinger. Overholdelsen af de syv centrale dyder er vigtig – og de omhandler i høj grad relationen til Folketinget.

Men til gengæld har Folketinget sine egne problemer, f.eks. med udvalgsstrukturen. Medlemmerne kommer ikke til møderne i udvalgene, og jeg synes heller ikke man ser det grundige, seriøse arbejde i udvalgene, som vi så tidligere. Det er helt anderledes i Bruxelles, hvor de stående udvalg i EU-parlamentet afholder høringer mm.

Hvad gør vi ved det tillidsproblem, som f.eks. Lisbeth Knudsen har gjort opmærksom på, og hvor det nævnes, at der i medierne ikke er tillid til det, der kommer fra embedsmændene?

Det er desværre rigtigt, at det tillidsforhold, som vi tidligere så mellem seriøse journalister og de faglige eksperter blandt embedsmændene, ikke længere er til stede. Og det skyldes, at embedsmændene ikke længere er så trygge ved denne kontakt. Måske fordi de er bange for, at informationer bliver misbrugt. Der er utvivlsomt fejl på begge sider. Men det virker, som om historien og processen blandt mediernes journalister er blevet vigtigere end de kvalitative analyser.

Det er nok sådan, at man tidligere bedre kunne tale til baggrund. Og det forudsætter tæt kontakt også mellem journalister og politikere. Derfor er jeg heller ikke tilhænger af forslag om, at journalisterne på Christiansborg skal væk fra Folketinget.

Jeg vil også gerne nævne et punkt i forbindelse med Bo Smith-udvalgets arbejde, hvor



» **Det er desværre rigtigt, at der er mindre tillid til det, der kommer fra embedsmændene, ikke?**

jeg har været uenig med min regering. Vi har set, at Undersøgelseskommissioner har taget lang tid og har været meget dyre. Jeg synes, vi skulle gøre som i Norge og have et Undersøgelsesudvalg, bestående af erfarne og troværdige politikere, og som ikke nødvendigvis skal have en karriere ud af arbejdet. Så den norske ordning kunne vi godt bruge i Danmark. Men det ville Helle Thorning ikke høre tale om – og det vil Lars Løkke heller ikke. Begge var bange for, at så ville vi få endnu flere undersøgelser.

Og den bekymring forstår jeg godt. Derfor foreslog jeg det kompromisforslag, at der kun skulle kunne nedsættes sådanne undersøgelser, hvis der var et meget bredt flertal i Folketinget bag. Men det kom jeg heller ikke igennem med, vel fordi man kunne forudse situationer, hvor det vil være meget svært for et regeringsparti at modstå et pres for en undersøgelse. Man vil gøre gældende, at det er, fordi regeringen har noget at skjule.



et tillidsforhold, som vi tidligere har haft mellem embedsmænd og eksperter og de faglige eksperter og embedsmænd længere er til stede.

Så selvom et enigt præsidium i Folketinget stod bag, kunne vi ikke komme videre med den løsning af såkaldte sager, når de opstår. Det andet stridspunkt var, at vi mente, at det burde være muligt at indkalde embedsmænd til høringer, også selvom ministeren ikke havde tid til at komme til stede, i al fald hvis ministeren gav tilladelse til det. Men hverken den tidligere eller den nuværende regering ønskede en sådan ordening. Det skulle kun være muligt at indkalde embedsmænd, hvis også ministeren samtidig var til stede. Det var også noget, vi drøftede i Bo Smith-udvalget. Men jeg har selvfølgelig accepteret, at både den tidligere og den nuværende statsminister fortsat ønsker en ordening, hvor ministeren selv skal være til stede, hvis embedsmænd er med eller indkaldes til et Folketingsudvalg. Og det hænger også godt sammen med ministeransvarlighedsloven.

Derfor er det så selvfølgelig også vigtigt, at ministrene kommer og finder plads i deres kalendere, hvis de indkaldes til Folketings-

udvalg. De må ikke være en stopklods for, at Folketinget kan få ny viden.

Bo Smith-udvalget er kommet med en række organisationsforslag: mere åbenhed, retscheftanken, en ansvarlig for implementering osv. Hvad er baggrunden herfor?

Ja, det er forslag, jeg står helt bag, selvom jeg er fuldstændig opmærksom på, at de nok ikke løser alle problemer. Og f.eks. en stilling som ”jurachef” – det indførte jeg faktisk som undervisningsminister. Det var, fordi jeg kom til et ministerium i 1982 med alle disse kongedømmer, altså direktorater, med hver deres juridiske chef, hvor jeg ikke synes, at de var skarpe nok på juraen. Her synes jeg, at det var nødvendigt at have en koordinerende juridisk chef i departementet, der kunne kvalificere og ensrette juraen på hele ministeriets område. Og da der var behov for en klarere samlet styring af økonomien på ministerområdet, så oprettede vi en tilsvarende funktion som økonomichef. Det gav også basis for nogle gode møder i den snævre kreds i ministeriet, bestående af departementschefen, jurachefen, økonomichefen og lederen af ministersekretariatet. Så på mange måder mener jeg at have opfundet retschefidéen.

Det var sådan set også min idé at have et uddannelsespolitisk sekretariat, som Anders Fogh senere kopierede på skatteområdet. Det var udtryk for et ønske om at styrke politikudviklingen. Og opgaven for sekretariatet var ganske klar: når der kom oplæg fra huset, skulle de vurdere, om der var nogen valgmuligheder, altså kunne jeg som minister gøre noget andet end det forelagte. Og der ved vi jo godt, at det, der kommer fra huset og via departementschefen til ministeren, det er én løsning. Så det var en god model, synes jeg. For man har behov for ”kuglestøbere” som minister – min påstand er bare, at de kuglestøbere kan man ikke nødvendigvis hente i de partipolitiske sekretariater, for de skal kende ministeriets område. Og derfor har vi også set dannelsen af ledelsessekretariater i flere ministerier, men bestående af embedsmænd.

Kodeks med dyderne er vel ikke kun rettet mod statslig administration?

Dyderne er brugbare i al offentlig forvaltning. Og de vil også have relevans for kommunerne, som er blevet større efter kommunalreformen og derfor også skal varetage opgaver som f.eks. politikudvikling. Så der må der være en stor parallel til arbejdet i centraladministrationen. Jeg var faktisk inde på, da jeg var indenrigsminister, at foreslå parla-

» Man skal ikke underkende betydningen af, at Bo Smith-udvalgets arbejde og konklusioner bliver brugt og siver ned igennem de offentlige organisationer.

mentarisme i kommunerne. Men det strandede på, at rådmændene i Venstres bagland gjorde gældende, at de ikke kunne hamle op med borgmesteren, hvis de ikke var fuldtidsansatte. Og det havde de faktisk ret i. Det har vi vel også set i Carl Holst-sagen, at fordi det kun er regionsformanden, der er fuldtidsansat, er det svært for de øvrige politikere at følge med. Det viser også, at der er en forskel mellem den politiske kontrol i de forskellige systemer.

Der er ingen tvivl om, at der tidligere var lidt for frit spil for bykonger i kommuner og lign. Men på den anden side synes jeg nok, at vi senere er kommet over i den modsatte grøft – i et stort kontrolregime, som jeg synes er gået for vidt. Bare som et lille eksempel: Schlüter sagde klart til sine ministre: I skal bruge Jeres ministerbiler til al kørsel, sådan at I ikke selv kører rundt og laver ulykker, men til gengæld skal I bruge bilen som jeres anden arbejdsplads. Kort sagt – ingen regler. Men nu har vi regler også om det. Nu er jeg jo blevet minister igen, og tænk, jeg skal godkende lister over alle de gaver, som jeg får, og som ligger her på mit kontor. Alt er mere formaliseret og regelsat nu, men det bliver lidt det, jeg vil kalde ”småtingskontrol”.

Jeg synes godt, at man kunne se på rammerne for det politiske arbejde, som jeg ærlig talt synes er blevet for rigide. Og jeg tænker i den forbindelse også på sådan noget som Carl Holst-sagen. Jeg har i al fald svært ved at se, at der skulle være noget forkert i at hjælpe regionsformanden med et oplæg til en tale, han skal holde på Mors. Regionsformændene er jo også en del af det folkevalgte demokrati og som sådan deltagere i landspolitik.

Nogle har sagt, at der har været meget få politiske reaktioner og meldinger i anledning af Bo Smith-udvalgets rapport: Deler du den opfattelse?

Jeg tror, at det har meget stor betydning, at departementschef Christian Kettel forestod

arbejdet med udarbejdelse af Kodeks for embedsmænd i centraladministrationen, som blev debatteret med Bo Smith-udvalget og også er optaget i udvalgets afrapportering som en del af betænkningen. Og det er mit klare indtryk, at alle lederne i centraladministrationen ikke bare har læst Kodeks, men også taget det op til debat i deres organisationer.

Desuden synes jeg, at den samling med cases, der er udarbejdet, udmærket præsenterer nogle dilemmaer, som embedsmænd skal tage stilling til og debattere. De giver anledning til en rigtig god debat, så dem vil jeg faktisk gerne reklamere for. Og jeg synes især, de var skruet godt sammen, fordi de var virkelighedsnære og svære at svare på.

Så man skal ikke underkende betydningen af, at Bo Smith-udvalgets arbejde og konklusioner bliver brugt og siver ned igennem de offentlige organisationer. Det var jo også det, der skete med Nordskov-udvalgets arbejde i sin tid, at der er et sted, man kan slå op og læse noget om, hvordan man bør agere i forskellige situationer. F.eks. anvisningen om, at man i givet fald skal gå til sin overordnede, der skal gå videre til sin egen overordnede, og i yderste fald må man gå til Statsministeriets departementschef.

Og så tror jeg også, at det har en virkning, at vi i Bo Smith-udvalget har været nogle spæstik dybere og analyseret tingene hele vejen rundt, sådan at rapporten også kan anvendes som et opslagsværk af statskundskabere osv. i deres arbejde i de kommende år. Men diskussionerne om embedsmænd og spindoktorer vil da ikke stoppe. Fordi selvom vi har afdækket, at embedsmændene ikke er korrupte eller dårlige osv., så har vi jo ikke løst det imageproblem, som embedsmændene i al fald i centraladministrationen har fået.

Og det er derfor, jeg vender tilbage til, at det ville være godt, hvis vi kunne få genoptaget forbindelsen mellem journalister og de mange eksperter i ministerierne om faglige spørgsmål. For ellers bliver det svært at få genoprettet den tillidskløft, der har udviklet sig. ■



Vi har gået efter at fremsætte anbefalinger, som man også politisk ville efterspørge

Administrativ debat har interviewet overborgmester Frank Jensen om arbejdet i Bo Smith-udvalget, anbefalingerne herfra samt forskelle i samspillet mellem politikere og embedsmænd i staten og i kommunerne.

**AF NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN OG
KASPER TOLLESTRUP, ADMINISTRATIV
DEBAT.**

Hvordan har det været som politiker at være med i Bo Smith-udvalgets arbejde?

Jeg gik ind i arbejdet med et åbent sind, hvor opgaven var at se på samspillet mellem politikere og embedsmænd i de forskellige offentlige systemer, samspillet mellem politikere og embedsmænd i staten og i forhold til Folketinget og samspillet mellem politikere og forvaltning i kommuner og regioner. Men selvfølgelig gik jeg også ind i arbejdet med den erfaring, jeg havde fra 7½ år på Slotsholmen som minister, tyve år i Folketinget og de sidste seks år som overborgmester. Men også med et åbent sind i forhold til, om vi kunne inspireres af f.eks. andre lande, der har andre måder at organisere relationen mellem politikere og embedsmænd end vort system, der er gået i arv fra tidligere generationer af politikere og embedsmænd. Og jeg oplevede, at ingen kom til udvalgsarbejdet med den indstilling, at vores danske system er støbt i beton og ikke står til at forandre.

Vi har også fået input fra de kritiske røster – bl.a. ved de mange høringer, som udvalget afholdt. Og det har også været møder med professorer, journalister og kommentatorer, tidligere og nuværende embedsmænd. Både Bertel Haarder og jeg selv har prioriteret arbejdet og været med til møderne, hvor vi har fået mange forskellige input. Jeg synes derudover, at det for mit eget vedkommende har været en læringsproces i retning af at have fået en bedre forståelse for den offentlige sektors indretning.

Når jeg ser tilbage på Nordskovs betænkning fra 1993, synes jeg den var god, men vi må også sige, at der er sket meget siden da. Både i måden at drive politik på generelt, men måske særligt i forholdet mellem det politiske miljø og medierne. Jeg synes, det var det relevante tidspunkt på ny at få undersøgt tingene på til bunds, også fordi der har været et billede i offentligheden af, at antallet af skandalesager har været stærkt stigende. Men også et billede af, at tilliden mellem borgerne og de folkevalgte er slidt ned. Og her synes jeg, det har været godt med det grundige ar-

» Ingen kom til Udvalgsarbejdet med den indstilling, at vores danske system er støbt i beton og ikke står til at forandre.

bejde, som kan afmontere nogen af disse myter. Vi kan ikke dokumentere, at der flere sager, og vi kan ikke dokumentere, at tilliden til det politiske system er for nedadgående. Faktisk er det sådan, i al fald når vi ser på det kommunale system, at der er en høj grad af tillid til borgmesteren. Men selvfølgelig må vi samtidig sige, at vi har fundet, at der et problem med tilliden mellem Folketinget og centraladministrationen.

Fremadrettet har det været vigtigt for os at kunne komme med nogle anbefalinger, der kunne bruges, og ikke noget, der bare ”kommer op på hylden”. Og her har det glædet mig, at både den nuværende og tidligere finansminister har responderet positivt på vores anbefalinger.

Et af de afgørende temaer i forhold til den offentlige forvaltning i disse år er spørgsmålet om at sikre mere åbenhed, både i forhold til statslig og kommunal forvaltning. Spørgsmålet er, hvordan opnår man en højere grad af åbenhed, f.eks. omkring det faglige arbejde? Og i den forbindelse har vi lagt mærke til, at I ikke i arbejdet er gået ind på tanken om en whistleblowerordning i forhold til offentlige organisationer?

Temaet åbenhed er noget vi har drøftet rigtig meget i udvalget, også fordi vi var flere i udvalget, der sad med en oplevelse af, at embedsapparatet har lukket sig mere og mere om sig selv. Ikke mindst set i forhold til opgaven med at bidrage til folkeoplysningen. Det er bl.a. derfor, at vi har stillet forslaget om, at man i staten skal komme med årlige rapporter, ikke bare fra de økonomiske ministre, om hvad der sker inden for et ministerområdes faglige felt. Sådan at man får en større viden om, hvad arbejdes der med inden for ministerområdet, og ikke mindst hvad er der af ny viden. Og vi anbefaler også, at ministerierne over for Folketinget er mere åbne om at dele viden om de faglige anbefalinger.

Vi har gået efter at fremsætte anbefalinger, som man også politisk ville efterspørge. Og her mener vi generelt, at åbenhed kan praktiseres ad anden vej end ved hjælp af whistleblowerordninger.

I Københavns kommune har vi faktisk en whistleblowerordning, men jeg mener alligevel, at mange af anbefalingerne omkring åbenhed også kan bruges i Københavns kommune.

Men er det realistisk med en større grad af åbenhed, når der i sagens natur er nødt til at

være en vis lukkethed omkring selve den politiske beslutningstagen?

Jo men når vi nu ved, at vi har folk siddende i centraladministrationen med en stor faglig viden, så er det ærgerligt at se, at sagerne, som kører rigtig hårdt i medierne, fører til, at man siger, at vi må hellere køre så skjult som muligt for ikke at risikere at havne i en stor medieeksponering. For der er rigtig meget viden i offentlige organisationer som departementer og styrelser, der kan deles med pressen og offentligheden. Det vil også give indtrykket af, at der er en kernefaglighed i embedsapparatet, som der arbejdes ud fra. Ellers får folk jo den opfattelse, at alle arbejder nærmest som spindoktorer i ministerierne. Og så må man acceptere, at der kan være andre faglige opfattelser ude i miljøet omkring én, så det kræver naturligvis, at man også kan stå på mål for sin faglighed. Jeg synes ikke, det gør noget, at man f.eks. som ministerium går ind i fag-faglige drøftelser med lærestalterne og forskningsmiljøet omkring en. Angsten for at dele viden kan måske også hænge sammen med nulfejlskulturen. Men her er det min opfattelse, at man bør arbejde med en mere tillidsbaseret kultur.

Det her hænger vel også sammen med varetagelsen af de klassiske embedsmandsdyder?

Vi var i udvalget enige om, at det var helt centralt at finde ud af, hvordan ser f.eks. de unge fuldmægtige i de offentlige organisationer på de klassiske embedsmandsdyder. Og det er åbenbart noget, man hele tiden skal huske at trække frem og holde i hævd. Sådan at de så at sige sidder på rygmarven. Så jeg synes det var fornuftigt, at man i Statsministeriet forestod arbejdet med det nye Kodeks, som vi også i udvalget var inde over og kom med idéer til. Og så udarbejdede vi efterfølgende et Kodeks for kommunerne.

Men Kodeks skal reflekteres i en motivation hos den enkelte embedsmand om at holde sig til dyderne. Tjenestemandssystemet er på vej ud. Offentligt ansatte bliver mere præstationsaflønnede. Kan sådanne forhold påvirke motivationen blandt embedsmændene med hensyn til at holde sig til dyderne?

Der har i al fald været en for høj grad af kontrol med rapporteringer og covermyass-kultur. Her er det vigtigt, at vi svinger pendulet til i langt højere grad at have fokus på resultaterne og mindre fokus på processerne. Det forudsætter en mere tillidsbaseret tilgang til ledelse. Men mit indtryk er, at forholdet mellem Folketing og centraladministration har

udviklet sig på en lidt skæv måde, sådan at nulfejlskulturen er blevet for dominerende. Der skal være en erkendelse og accept af, at der kan ske fejl. Og så skal man naturligvis være åben om fejl og huske at orientere Folketinget herom. Og det er i den retning Kodeks går, men også udvalgets ønske om at skabe en højere grad af tillid mellem Folketinget og centraladministrationen.

Hvad gør vi ved det forhold, at når der udvises en åbenhed fra embedsmandssystemets side, så ser man en høj grad af risiko for at blive misbrugt i medierne? F.eks. kan mails af intern karakter havne på forsiden af aviserne.

Vi har i udvalget en tro på, at så længe man i embedsmandssystemet arbejder ud fra de klassiske dyder, så kan det ikke gå helt galt. Men der skal stadig være en mulighed for fortrolighed i forhold til sager, der til sidst besluttet af ministeren. Det er helt legitimt, at ministeren i en proces f.eks. beder om at få testet forskellige bud på løsninger. Og ministeren må have mulighed for at få gennemført sin politik, også selvom der i et forløb er udtrykt faglige betænkeligheder herved. Grænsen går naturligvis ved noget, der er klart ulovligt – der skal embedsapparatet sige fra.

Risikerer embedsmændene ikke at blive beskyldt for at være på kant med dyderne, når de går ud i omgivelserne og tester politikken, måske endda sådan at de bliver beskyldt for ikke at være partipolitisk neutrale?

Partipolitisk neutralitet består jo ikke i, at man skal sige fra i forhold til at hjælpe ministeren med at få gennemført dennes politik. Tværtimod – det er embedsapparatets opgave at hjælpe ministeren med at få sin politik gennemført og få politikken til at virke ude i samfundet. Jeg tror faktisk det er vigtigt, at vi også i Udvalgsarbejdet fik slået dette fast, for det var i høj grad en misforståelse, vi mødte i høringer osv., at det var noget, der gjorde, at embedsmændene kom på kant med de klassiske embedsmandsdyder.

Hvordan ser du på forholdene i kommunerne? Der kunne man godt sidde med et indtryk af, at embedsmandsapparatet er blevet stærkere efter strukturreformen. Så er der et behov for her at styrke politikernes stilling?

Udvalget har drøftet mange af disse forhold med borgmestre og kommunalpolitikere og ledende kommunale embedsmænd. Vi har drøftet spørgsmålet, om vi skulle foreslå en ordning, hvor borgmesteren skal godkende

indstillinger fra forvaltningen. Men her skal man være opmærksom på den afgørende forskel mellem stat og kommune, at mens der i staten gælder en ministeransvarlighedslov, så har vi ikke i kommunerne et system med en borgmesteransvarlighedslov.

Jeg tror, der i dag er lidt forskellig praksis i kommunerne med hensyn til, hvor meget borgmesteren er inde over indstillinger. Jeg er selv tæt inde over forvaltningens indstillinger til Økonomiudvalget, men jeg er meget bevidst om, at det er forvaltningen, der i sidste ende har ansvaret for indstillingerne. Så min opgave er mere at give gode råd med hensyn til, hvor jeg tror flertallet ligger i sagerne. Og også at rådgive om, hvilke sager der ligger godt i forhold til næste års budget, som jeg som overborgmester har ansvaret for. Der kan også være sager, hvor jeg er uenig i forvaltningens indstilling, og hvor jeg så må gå efter at skaffe et flertal, der kan stemme forvaltningens indstilling ned. Jeg synes sådan set, det er en ordning, der fungerer i det kommunale system, at det er forvaltningen, der forbereder sager, det er forvaltningen, der indstiller, og så er det borgmesteren, der politisk forholder sig hertil, når sagen er på dagsordenen. I praksis kan det også ske, at den sparring, som forvaltningen har med mig om, hvordan flertallet ligger, fører til, at de justerer indstillingen i en sag.

Man skal også være opmærksom på, at de større kommuner har betydet, at kommunalpolitikkerne i dag i langt højere grad bedriver politik mere end at træffe afgørelser i konkrete forvaltningssager. Og så synes jeg i øvrigt også, det er en god ordning, vi har i København, hvor politikkerne kan få embedsmænd til at hjælpe sig f.eks. med at stille spørgsmål eller udarbejde forslag. Alle har mulighed for sagsindsigt i en kommune, og alle i et politisk udvalg har adgang til forvaltningen på området. Det er ikke i det kommunale regi muligt at holde nogen ude fra sagsindsigt, sådan som man jo kan i Folketinget.

Mit synspunkt er, at i al fald i de store kommuner bør man give politikkerne adgang til noget embedsmandshjælp.

Og så har vi i København både en intern revision og et revisionsudvalg, som der sidder politikere i, og det virker rigtig godt. Det er med til at opdrage forvaltningerne til at have en høj grad af påpasselighed, f.eks. på de store udgiftsområder, ligesom det bliver påset, at midlerne faktisk er brugt i overensstemmelse med de politiske formål og at imple-

» **Vi har i Udvalget en tro på, at så længe man i embedsmandssystemet arbejder ud fra de klassiske dyder, så kan det ikke gå helt galt.**

» Systemet, vi har i dag med kommissionsundersøgelser, er meget tungt og tager lang tid.

menteringen af politikkerne bliver gennemført. Revisionsudvalget har en mulighed for at udtale kritik i rapporter, som efterfølgende går til forvaltningerne. Og rapporterne kan også anvendes af den eksterne revision, der i dag er tilknyttet kommunen i stedet for den tidligere ordning i København, hvor man havde et revisionsdirektorat.

Hvis man ser på de forskellige "sager", der har været i de senere år, både inden for staten, men også i kommunerne, og så forestillede sig, at Bo Smith udvalgets forslag alle var gennemført, kunne man efter din opfattelse så have undgået nogen af de sager?

Der findes ikke et system, hvor der ikke kommer sager. Så der vil fortsat være behov for at have et system til at håndtere sager. Og systemet, vi har i dag med kommissionsundersøgelser, er administrativt meget tungt og tager lang tid. I udvalget synes vi heller ikke at advokatundersøgelser er brugbare som en generel ordning, fordi de skal basere sig på skriftlige kilder, ikke kan gennemføre afhøringer og i øvrigt har svært ved at foretage ansvarsplaceringer.

Dette er baggrunden for, at vi mener, der bør gennemføres et arbejde med henblik på at finde nogle nye modeller, der kan medvirke til at skabe tillid, både på Christiansborg og i embedsapparatet. Når der ikke er så mange sager i kommunerne, er det måske, fordi vi her har en kultur, hvor vi er hurtigere til at konstatere, at der er begået fejl, og derefter hurtigere drager konsekvenserne heraf end i staten. Så på den måde er det en god model, selvom man må indrømme, at der så kan komme en meget hård og hurtig konsekvens i form af diskresionær afskedigelse af den ansvarlige embedsmand, fordi tilliden er brudt. Dermed løser man en konkret sag med en konkret løsning.

Kan det statslige system lære noget af det kommunale i spørgsmålet om relationen mellem politikere og embedsmænd?

Ja, i håndteringen af nulfejlskulturen. Det er på den måde en kæmpelettelse at være i det kommunale system: når vi begår fejl, så rapporterer vi hurtigt til Økonomiudvalget. Mens når man i det statslige system begår fejl, så bruger man uanede mængder af tid på at overveje og vurdere, hvordan man skal håndtere fejlen. Så efter min opfattelse ville det være en kæmpelettelse både for politikere og embedsmænd i staten, hvis man fandt ud af en anden måde at håndtere fejl på. Men det hænger selvfølgelig også sammen med det faktum, at det er rigtig svært at afsætte en

borgmester, mens en minister meget let risikerer konsekvenser, hvis der begås fejl.

På den anden side synes jeg, man ser, at de ministre, der indrømmer fejl, bliver ikke afsat, det gør derimod de, der dækker over fejl. Jeg tror det generelt ville hjælpe, hvis man havde en anden fejlkultur i staten. Og jeg gerne understrege, det er jo ikke noget med, at embedsmændene ikke skal gøre sig umage i al offentlig forvaltning. Det skal de. Men der er forskel på en nulfejlskultur og så at gøre sig umage. Og her er det igen vigtigt, at f.eks. de embedsmænd, der sidder tæt på ministeren, er parat til at gå ud i styrelserne og diskutere de forskellige faglige løsninger. Der må de ikke være bange i forhold til ministeren.

Hvad skal der nu i Københavns Kommune konkret ske med anbefalingerne fra Bo Smith-udvalget?

Vi har allerede gjort flere af de ting, der peges på i udvalgsarbejdet. Jeg tænker på revisionskontrollen og på de tiltag, vi har taget omkring politikerbetjeningen. Herudover har jeg bedt vores chefjurist her i Økonomiforvaltningen om at se på, om der er andre af anbefalingerne, vi konkret skal følge op på. Det gælder også spørgsmålet om, hvordan vi kan gennemføre og bruge Kodeks. I den forbindelse er vi i dialog med KL for at se, hvad de kommer med af anbefalinger.

Men er det også noget, man kan få engageret politikerne i?

Det håber jeg virkelig. Det er klart, at alle politikere siger straks som paratreaktion, at det her må ikke være udgiftsdrivende og betyde nye udgifter. Men derudover er det min opfattelse, at alle er optaget af samspillet mellem politikere og embedsmænd og at få det til at fungere på en god måde. Og der er det jo en forskel til Slotsholmen, at i Københavns Kommune skal embedsmændene sidde direkte i udvalgene og kunne svare alle politikere direkte, også de hårdeste oppositionspolitikere.

Men jeg har sagt til dem, det er helt ok at sige, det er en sag, vi vil undersøge, i stedet for at skyde direkte fra hoften. Og det er også min opgave at beskytte embedsmændene, så hvis nogle politikere begynder at kritisere embedsmænd på offentlige møder, så skrider jeg ind med det samme. Det er min opgave som overborgmester. ■

Her går det godt – eller gør det?

Refleksioner over Bo Smith-udvalgets anbefalinger: Da jeg blev bedt om at skrive dette indlæg, overvejede jeg, om jeg skulle være høflig eller direkte. Jeg har valgt det sidste og tillader mig derfor at spidse pennen, selvom det er et nydeligt magasin, jeg skriver til.

AF METTE BOCK, MEDLEM AF FOLKETINGET FOR LIBERAL ALLIANCE

At forholdet mellem politikere, embedsværk og presse har været samspilsramt de senere år, er åbenbart for enhver. Og det ser ud til at fortsætte. I skrivende stund raser debatten om SKAT, som blot er den seneste af en række skandaler, som man ikke havde troet mulige for blot få år siden.

Hvis jeg i 1980'erne, da jeg læste statskundskab på Aarhus Universitet, havde sagt til professor Jørgen Grønnegaard, at man engang ville få behov for at nedsætte et "Nødløgn-udvalg" for at få fastslået, at en "nødløgn" ikke kan have retlig legalitet, ved jeg præcis, hvad Grønnegaard ville have svaret: "Du må have spist søm, student Bock. Søg optagelse på Akademiet for Utæmmet Kreativitet i stedet for at spille tiden her på Statskundskab, hvor vi uddanner sobre embedsmænd og ansvarlige politikere."

Jørgen Grønnegaard var et af medlemmer af Bo Smith-udvalget, der netop er barslet med forslag til, hvordan samspillet mellem embedsværk, politikere og presse kan forbedres.

Når jeg læser udvalgets anbefalinger, kan jeg konstatere, at systemet tænker i cirkler om sig selv. Mere af det samme. Lag på lag. Jeg savner nytænkning og erkendelse af, at hverken love eller regler rækker, hvis ikke menneskebørnene påtager sig et ansvar. Uanset om de er embedsmænd, politikere eller journalister.

Jeg er fuldstændig klar over, at vi har et på mange måder velfungerende system i Danmark, hvis det betragtes med den store verden som bagtæppe. Der er imidlertid eklatante svagheder, som hverken løses af nye udvalg, små pixi-bøger eller årlige evalueringer.

Udvalget konstaterer, at juraen overholdes, og at det meste faktisk fungerer helt efter bogen. Surprise. Embedsmændene er ikke politikernes nikkedukker. Surprise. Det anbefales dog – surprise, surprise – at der etableres

nogle "tværgående enheder", der kan bidrage i forhold til dag-til-dag politiske udspil. At der ansættes en retschef. At der årligt udarbejdes en status for ministeriernes hovedområder. At der trænes i pressehåndtering. Og at der nedsættes (yderligere) to udvalg.

Vil de forslag for alvor afhjælpe de svagheder i det eksisterende system, som bliver tydeligere og tydeligere? Næppe.

Her er nogle få, helt subjektive bud på, hvor vi bør tænke i andre baner. Henvi dem bare til afdelingen for utæmmet kreativitet. Det er ikke desto mindre områder, hvor jeg som politiker oplever, der er behov for anden medicin end traditionel lovgivning, nye enheder, flere evalueringer, eller oprettelse af nye stillinger:

1. Hallo – hvor fødes "den store politik"?

Når Bo Smith-udvalget foreslår etablering af tværgående enheder, der kan bidrage i forhold til dag-til-dag politiske udspil tænker jeg, at det for en back-benchpolitiker som mig tværtimod opleves som om der allerede i dag bindes alt for mange af embedsværkets ressourcer op på netop den slags. Vi tænker kortsigtet og kan tilsyneladende kun overskue "den lille politik".

Der er behov for mere af det modsatte: At der skabes rum og muligheder for at gå i dybden med forslag, der rækker ud over morgendagen eller næste folketingsvalg.

Det eneste, der minder herom i dag, er kommissioner og udvalg, der er uden politisk deltagelse. De bliver nedsat af skiftende regeringer, som i stigende grad lider af den politiske syge, at de er bange for politisk stillingtagen og derfor bekvemt henlægger problemerne i kommissioner, der så kan arbejde i årevis.

Som oftest sker der følgende:

1. En regering opdager, at fædrelandet har problem.
2. Ingen tør tage politiske initiativer, for politikerne ved, at ethvert forslag bliver mødt med kri-



» At forholdet mellem politikere, embedsværk og presse har været samspilsramt de senere år, er åbenbart for enhver ...

tik, dyb forargelse og sandsynligvis påstand om, at velfærdssamfundet bliver smadret, hvis der ændres så meget som et komma.

3. Regeringen må dog vise handlekraft, så den nedsetter en kommission. Politikerne sikres dermed rene hænder. Man afventer kommissionen.

4. Kommissionen arbejder i flere år og barsler med en rapport.

5. Regeringen – der muligvis er blevet en anden siden kommissionen blev nedsat – afviser hovedparten af anbefalingerne som uigennemførlige og uønskelige.

6. Der går endnu nogle år.

7. Kommissionens anbefalinger gennemføres her-efter lidt efter lidt, drypvis og helst under radaren. Som oftest ”i baghjul” på samfundsudviklingen, hvilket er omkostningsfuldt, både menneskeligt og økonomisk.

Det er bare ikke godt nok. Alt for meget falder ned mellem stolene i embedsværket, når det hele handler om dagsaktuelle småproblemer. Politikerne er blevet så bange for vælgerne, at vi i stedet koncentrerer os om den ”dag-til-dag” politik, som Bo Smith-udvalget nu vil binde endnu flere ressourcer i.

Fra min stol er der behov for det stik modsatte: Etableringen af fora og arbejds gange, der kan og skal sikre muligheden for at tænke langt – og for at embedsværket kan rådgive med afsæt heri. Og nej, det løses ikke ved, at der fremover også er politikere i de traditionelle kommissioner. Det skal være en naturlig del af relationen mellem regering, folketing og embedsværk.

Der ligger masser af god inspiration i kommissionsrapporter og udvalgsrapporter. Men jeg savner, at det politiske og administrative system bliver udviklet, så vi bliver i stand til at løfte os op over dagligdagen og tale om ”den store politik”, hvis gennemførelse kræver et længere tidsperspektiv en morgendagen – eller næste valgdato.

Lad mig give et enkelt lille eksempel fra et område, jeg kender til, nemlig mediestøtten. Jeg kender dens konserverende virkninger fra min fortid som leder i forskellige medievirksomheder. Det er en statsstøtte, der er tænkt rigtigt i sit udgangspunkt, men som i dag rent ud sagt forhindrer udvikling og nytænkning.

Som medieordfører kan jeg imidlertid konstatere, at det er komplet umuligt at reformere mediestøtten, endsige udfase den, fordi ALT så angiveligt bryder sammen, herunder demokratiet i sin helhed. Ja, hvis vi udfasede

mediestøtten i løbet af en valgperiode, ville der sikkert opstå problemer. Men ikke, hvis vi udfaser eller reformerer over en periode på f.eks. 10-15 år, som led i en langsigtet plan.

Hvor er det forum, hvor politikere kan drøfte de langsigtede udfordringer godt understøttet af den faglighed, som embedsværket repræsenterer?

Jeg kan nævne andre områder, hvor det nuværende system fungerede fint, da det blev udtænkt, men som i dag virker bremsende på udviklingen fordi det simpelthen ikke er tidssvarende og derfor bliver kontraproduktivt. Lad mig i flæng nævne SKAT, jobcentrene, bistandslovgivningen, organiseringen af sundhedsvæsenet og meget mere. Vi har i dag ikke et samspil mellem regering, folketing og embedsmænd, der gør det muligt at udvikle eller gennemføre det modsatte af dag-til-dag politikken, nemlig de langsigtede, dybe reformer. Derfor er vi altid på bagkant, og resultatet bliver at politikere ind imellem kommer til at agere som embedsmænd, mens vi overlader det til embedsværket at tænke politisk, for landet skal jo regeres!

2. Hallo – hvem griber ledelsesansvaret?

Når Bo Smith-udvalget foreslår, at der skal ansættes en retschef og årligt udarbejdes en status for ministeriernes hovedområder, spørger jeg mig selv: For hvis skyld? Er det egentlige formål at holde ryggen fri for diverse ledere, såvel politiske som administrative?

Det hænder, at noget bliver så gammeldags, at det bliver moderne igen. Det gælder f.eks. begrebet politisk ansvar. Eller ledelsesansvar i det hele taget. Jeg krummer tæer, hver eneste gang en minister – og her er der eksempler fra hele det politiske spektrum – fralægger sig det politiske ansvar med henvisning til, at det er embedsværkets ”skyld” eller at han/hun ikke vidste noget. Samme tæer krummes lige så kraftigt, når den administrative topledelse fralægger sig ansvaret med henvisning til, at man ikke vidste, hvordan systemet virkede.

Det er den ringeste og floveste undskyldning overhovedet. Sidder man for bordenden, uanset om det er som politisk eller administrativt leder, har man slutansvaret. Punktum. Præcis som den administrerende direktør i en privat virksomhed aldrig kan undskylde sig med manglende viden, systembrist eller at det er andres ”skyld”. Der er en grund til, at man får en høj løn, og topledersansvaret kan man aldrig, aldrig lægge

fra sig. Det er imidlertid sket alt for ofte i de senere år.

Det er en usund kultur, og det fører mere end noget andet til mistillid. I stedet for forslaget om at udarbejde en pixibog om gældende normer for embedsværket ser jeg hellere, at de gamle ledelsesdyder støves af. Grundigt. Og at nogen tør sige til skiftende ministre, at det er ualmindelig dårlig stil at krybe uden om det politiske ansvar. Når skandalen ruller, er det langt mere værdigt selv at gå af end at vente på en fyring, der som oftest først kommer, når regeringschefen kan se, at folkehavet ikke vil acceptere den slags.

Bevidstheden om, at man som minister eller topembedsmand har sin egen stilling i spil hele tiden, vil være stærkt motiverende for den klassiske ledelsesdisciplin, der handler om at lede gennem andre. I dag er det mit indtryk, at disciplinen at kaste ansvaret fra sig med henvisning til, at man "ikke vidste det" – eller alternativt blive en flaskehals, fordi alt for mange beslutninger skal over chefens bord – er i vækst.

Begge discipliner skaber mistillid og ineffektivitet. Der er større behov for reel ledelsesudvikling end for pixibøger til nyansatte eller en retschef, der skal blåstemple, så ingen længere har ansvaret. Lige som der er behov for ministre, der tør rette ryggen og vedkende sig et politisk ansvar. De findes. Men der bliver længere imellem dem.

3. Hallo – er pressen blevet cirkusdomptør?

Når Bo Smith-udvalget foreslår, at der gennemføres kurser i medieåndter, associerer jeg til begreberne spin, fup og kunsten at navigere uden om de dårlige historier. Hvis vi for alvor skal udvikle et bedre og tillidsfremmende samspil mellem politikere, embedsmænd og presse, kræver det noget af alle tre parter.

Politikerne skal lade være med at stille op til alt og bruge langt færre kræfter på at komme "på". Jeg har af og til det indtryk, at politikere nærmest ikke tror, vi lever, hvis vi ikke er "på". Vi skal blive langt bedre til at sige nej. Spørg blot Bertel Haarder, der som rasende sundhedsminister ufrivilligt lærte os et helt nyt begreb: Pis mig i øret!

Pressen skal ikke pisse politikerne i ørerne, og pressen skal stille kritiske spørgsmål på borgernes vegne. Gerne velforberejdet. Men politikerne skal også turde rette ryggen og ikke lade sig kaste sig rundt i manegen. Jeg er

selv i gang med et lille eksperiment. Jeg kontakter aldrig pressen og er derfor sjældent "på". Når jeg bliver kontaktet, tillader jeg mig at sige det lige ud, hvis det drejer sig om et emne, jeg ikke kender nok til. Eller at afvise at svare, simpelthen fordi spørgsmålene er for dumme. Det sidste gjorde jeg for nylig, med det forudsigelige resultat, at svaret – "jeg nægter at svare på dit spørgsmål, det er simpelthen for dumt" – naturligvis blev citeret i avisen. Helt i orden. Vi skal generelt som politikere medvirke til at skabe en mere ligeværdig relation mellem politikere og presse, vi skal ikke hele tiden løbe efter pressen for at sælge gode historier eller krybe i flyverskjul, hvis der er ubehageligheder i luften.

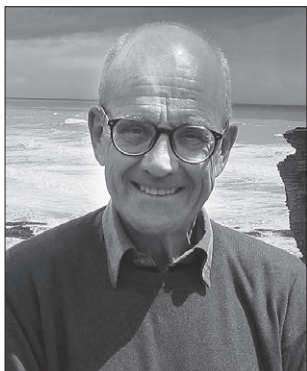
Journalisterne – og deres redaktører – kan så gøre sig den ulejlighed at sørge for, at journalisterne har sat sig ind i problemstillingerne, inden telefonen gribes eller snubletråden lægges ud. Sørge for, at substans kommer til at vægte blot en smule, så det ikke bliver proceshistorier og kommentarer, der fylder det hele. Det kan vi naturligvis ikke lovgive om, men blot efterspørge.

Og endelig spiller embedsværket en rolle og skal kunne omgås pressen på en ordentlig måde. Det lærer man næppe på et kursus i pressehåndtering. Til gengæld skal vi politisk udforme en offentlighedslov, der sikrer maksimal åbenhed i forvaltningen, så vi igen kan blive internationalt førende på området. Sidste års offentlighedslov er et mørkt kapitel. Det er aldrig flovt at skifte standpunkt, fordi man er blevet klogere. Men det styrker bestemt ikke tilliden til politikerne, at flere partiers stillingtagen tilsyneladende afhænger af, om man sidder i regering eller i opposition. Men lad os bruge det nye flertal til at genskabe rammer, der opbygger tillid i stedet for at nedbryde.

Disse var ordene. Mine kommentarer er subjektive, politisk tonede vil nogen sikkert mene – og sikkert alt for ukonkrete, da de ikke bare lader sig omsætte til nye regler, nye stillinger eller nye kurser.

Undskyld, Grønnegaard! ■

» **Vi skal politisk udforme en offentlighedslov, der sikrer maksimal åbenhed i forvaltningen, så vi igen kan blive internationalt førende på området ...**



Bo Smith-udvalget og kommunerne

Udvalget blev nedsat under henvisning til de mange sager, der havde været. Men disse sager (der er omtalt andetsteds i Administrativ Debat) vedrører jo alle ministrenes samspil med statsadministrationen. Så hvorfor overhovedet beskæftige sig med kommuner og regioner. Her går det jo godt?

**AF FHV. KOMMUNALDIREKTØR
MARIUS IBSEN**

I alt fald udtrykte det overvældende flertal af de borgmestre og kommunaldirektører, udvalget talte med, stor tilfredshed med samarbejdet dem imellem.

Der er alligevel flere grunde til, at emnet blev taget op. Helt simpelt ville det virke noget besynderligt at formulere nogle retningslinjer for samspillet for en del af den offentlige forvaltning, men ikke for andre dele. Dernæst har der jo faktisk været sager – typisk nævnt ved kommunenavne som Brønderslev, Tønder og Rebild. Disse sager har det til fælles, at der var tale om alvorlige svigt overfor endda ret sårbare borgere. Det er vel på sæt og vis lige så stort et problem, som hvis man glemmer at fortælle en minister om et møde, vedkommende var til for et halvt år siden. At disse sager hurtigere er blevet glemt, skyldes måske, at der ikke er parlamentarisme i kommunerne. En sag kan kun under meget specielle omstændigheder føre til borgmesterens fald.

Kommunale og regionale sager: Odense kommune og Region Syd

I fortsættelse heraf er det i øvrigt interessant at notere, at der efter offentliggørelsen af rapporten faktisk har været ikke mindre end to markante sager, der minder om dem, der gav anledning til arbejdet. Jeg tænker på sagen fra Odense, hvor børnesager ikke blev behandlet efter loven, og sagen fra Region

Syd, der ikke er afgjort, men som rejser spørgsmålet, hvor meget man kan bede embedsmænd om.

Endvidere findes der en omfattende litteratur om embedsmænd og politikere i kommunerne. Den viser, at mange menige kommunalpolitikere efter kommunalreformen føler en vis afmagt i forhold til embedsværket. Og den viser i det hele taget, at embedsværket står stærkt.

Endelig har der været ganske mange udskiftninger på topchefposter. Det har der også været i staten, og i det hele taget er de tider forbi, hvor en topembedsmand blev siddende, selvom den politiske foresatte havde mistet tilliden til vedkommende. Men de mange skift – undertiden udrensning af en hel direktørgruppe – viser i det mindste, at alt ikke er så roligt på den kommunale front, som det ind imellem hævdes.

Forskelle mellem staten og kommunerne

Der kan altså nok være behov for at se på, hvordan embedsmænd spiller sammen med politikere i kommunerne. I den forbindelse er det værd at fremhæve tre væsentlige forskelle mellem den statslige og den kommunale organisation. For det første er styret kollegialt. De retningsgivende beslutninger træffes af kommunalbestyrelse og udvalg. De fleste konkrete afgørelser er ganske vist delegeret til forvaltningen, men ansvaret ligger i et kollegium. Ganske vist er det en udbredt opfattelse, at borgmesteren er den, der tegner firmaet. Men

» Skål man tro juraen, har borgmesteren en meget lille selvstændig kompetence. Han eller hun kan således ikke give ordrer til forvaltningen om afgørelsernes indhold.

skal man tro juraen, har borgmesteren en meget lille selvstændig kompetence. Han eller hun kan således ikke give ordrer til forvaltningen om afgørelsernes indhold.

Dernæst er der som allerede nævnt ikke parlamentarisme. Og der er en stærk kommunal konsensustradition. Kommunalbestyrelser lægger vægt på at være enige om det meste. Det betyder også, at går noget galt, vil de fleste partier normalt have en del af ansvaret. I Folketinget indgås der også mange forlig, men administrationen er en enkelt mands eller kvindes ansvar, hvilket Folketinget ikke undlader at fremhæve. I en kommune vil også de mere administrative beslutninger være truffet med mange, måske alle, partiers medvirken.

Mens disse grundtræk har været uændrede i en meget lang periode, er de ydre vilkår i flere henseender helt forandrede. Først og fremmest er kommunerne i kraft af to kommunalreformer blevet meget større. Indtil den første kommunalreform var det politikerne, der i de fleste kommuner traf beslutningerne, og den fåtallige embedsskares opgave var at skrive brevene og sørge for, at udgifterne på passende vis blev bogført.

I dag må politikerne regere ved hjælp af politikker, mål, retningslinjer, rammer og andet moderne styringsværktøj. Samtidig er embedsapparatet blevet større og mere professionelt. Tidligere tiders elevuddannede kommunaldirektører er afløst af DJØF'ere.

Delegation og politikerforberedelse

Udviklingen giver anledning til forskellige dilemmaer. Et er rammerne for delegation. Efter styrelsesloven sker delegation fra udvalget direkte til forvaltningen, men der vil kunne være behov for vejledning, hvis der er tvivl om, hvordan den politiske hensigt skal forstås. Borgmesteren kan ofte give en sådan vejledning, men har ikke noget ansvar for afgørelsen. Tilsvarende gælder udvalgsformanden. Dette blev for nylig illustreret i den ovenfor nævnte Odense-sag, hvor det blev vurderet, at rådmanden (udvalgsformanden) ikke havde ansvar for de ulovlige afgørelser. I en tilsvarende situation i et ministerium ville ministeren i alt fald principielt have haft et ansvar, om ikke andet så for at have ført et utilstrækkeligt tilsyn.

Et andet dilemma er politikforberedelsen, der – præcis som i ministerierne – kræver en samtidig inddragelse af både saglige og politiske hensyn. I fortsættelse heraf er der

spørgsmålet om, i hvilket omfang og til hvem, embedsmænd kan give taktisk/politiske råd.

Bo Smith udvalget og kommunerne

Udvalgets konklusion om det kommunale er derfor dobbelt. For det første bør der gælde de samme grundlæggende principper i statslig og kommunal forvaltning. Dyderne om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet gælder også i kommuner og regioner. For det andet må den konkrete udformning afpasses efter de særlige vilkår. Forslagene falder i tre grupper: et kodeks, institutionelle løsninger og større åbenhed.

Udvalget har således udarbejdet et udkast til kodeks for samspillet mellem forvaltning og politikere i kommuner og regioner, som en parallel til det, der nu gælder for ministerierne. Det siger sig selv, at det er den enkelte kommunalbestyrelse, der skal tage stilling til, om man ønsker et sådant kodeks og det er derfor også op til hver enkelt kommune, i hvilket omfang den vil hente inspiration i dette udkast.

Her skal alene et par hovedemner trækkes frem. Et af dem er håndteringen af ulovlighed. Der har ikke i litteraturen været enighed om, hvordan forvaltningen skal reagere, hvis et politisk organ står i begreb med at beslutte noget ulovligt. Forslaget i kodekset er, at forvaltningens ledelse i denne situation skal orientere Økonomiudvalget om sin vurdering, og at dette skal ske i skriftlig form, dette sidste fordi der ikke efterfølgende må kunne rejses tvivl om, hvad forvaltningens vurdering har været. Man kan sige, at der her er tale om en parallel til en departementschefs pligt til at gå til statsministeriet, hvis der er formodning om ulovlighed.

Et andet centralt emne er udformningen af dagsordentekster. Der foreslås her et dobbelt krav: Dagsordentekster skal udformes, så de af alle politiske grupper opfattes som et tilstrækkeligt grundlag for beslutningerne. Samtidig må indstillingen afspejle flertallets politiske grundsynspunkter. For flertallet – der i reglen tegnes af borgmesteren – må naturligvis have samme krav som et flertal i Folketinget på at få hjælp til at realisere sin politik. Forvaltningens efter styrelsesloven ret selvstændige stilling giver ikke ret til at drive politik på egen hånd.

I fortsættelse heraf foreslås det, at embedsmænds pligt til at være partipolitisk neutrale må indebære, at de ikke kan bistå i forbindel-

» » **Mange menige kommunalpolitikere mener, at det er svært for dem at gøre sig gældende over for den både sagligt og antalsmæssigt stærke forvaltning**

se med konstituering. I den forbindelse er det værd at notere, at debatten om brug af embedsmænd i Region Syd i har vist, at det er en udbredt opfattelse – også blandt formodede eksperter – at der er klare regler hvad angår embedsmænds bistand. Men det er der ikke. Faktisk har der været og er der meget store forskelle mellem kommunerne, hvad angår omfanget af deltagelse i den politiske proces. Hvis kodekset bliver accepteret, vil det muligvis kunne gøre det ud for et regelsæt.

Ud over kodekset foreslår udvalget, at bistanden til de politiske grupper styrkes. Som nævnt har flere undersøgelser vist, at mange menige kommunalpolitikere mener, det er svært for dem at gøre sig gældende overfor den både sagligt og antalsmæssigt stærke forvaltning. Dette kunne tale for, at de politiske grupper fik ret til – inden for en given ramme – at kunne få hjælp til udarbejdelse af forslag og støtte i øvrigt. Tanken er en ordning svarende til den, der allerede nu antages at gælde under budgetlægningen.

Udvalget vurderer, at en sådan styrkelse af det politiske niveau vil kunne være med til at sikre, at dyderne overholdes.

Tilsvarende overvejelser ligger bag et forslag om at undersøge, om der er behov for at den politiske del af den revisionsmæssige kontrol med administrationen styrkes. I dag er Økonomiudvalget både øverste ansvarlige for forvaltningen og ansvarlig for at indstille godkendelse af regnskabet til kommunalbestyrelsen. Det nævnes her som en mulighed, at man nedsætter et § 17, stk 4 udvalg med den opgave at gennemgå revisionens bemærkninger inden de forelægges Økonomiudvalget. Der er tænkt på en parallel til statsrevisorerne.

Endelig peges der på større synliggørelse og åbenhed. I den kommunale verden er det faktisk ikke noget nyt. Man kan måske sige, at de fleste kommunalbestyrelser meget gerne vil inddrage borgerne, før beslutningerne træffes. Det foreslår udvalget, at man gør. Det foreslås også, at medarbejdere i konkrete sager kan bistå journalister med den bedst mulige faglige dækning af en given sag.

Udvalget er helt opmærksom på, at forholdet mellem embedsmænd og politikere i kommunerne er et forholdsvis nyt emne i den offentlige debat. Men emnet bliver ikke mindre vigtigt af den grund. Embedsmændene i ministerierne var der på sin vis før politikerne, før demokratiet. I kommunerne kom politikerne først, men embedsmændene er sandelig kommet til. De er mange, og de er professionelle. Det er i mange henseender en god ting. De kommunale politikere bliver utvivlsomt bedre betjent end før, og beslutningerne har forhåbentlig et sikrere fagligt grundlag. Men det rummer en risiko for en ubalance. Udvalgets forslag er et bud på, hvordan denne risiko kan undgås. ■

Fra politikkens til bornerthedens tidsalder

Politik og politisering er blevet skældsord. De knyttes sammen med nutiden, men politiseringen antog andre og nok så stærke former i den ikke så fjerne fortid.

AF JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN¹

For en tre års tid siden fandt vi sammen i en lille gruppe. Vi havde det til fælles, at vi med et lidt gammeldags udtryk alle havde stået i offentlig tjeneste. Og det endog i en del år. For det andet fælles træk var, at vores erfaringer med det offentlige strakte sig fra treserne til nutiden. Vi havde altså visse forudsætninger for at sammenligne og vurdere på tværs af fyrretyve år.

Forskelle var der også. For at være i offentlig tjeneste er et vidt begreb. Både fordi der faktisk er store forskelle fra den ene til den anden gren, og fordi det offentlige selv i vores tid ikke var mere statisk, end at arbejdet over nogle årtier bragte hver eneste af os til opgaver og ansættelser, som var ganske forskellige fra hvert vores udgangspunkt. Men der var også andre forskelle, for gruppen var sammensat, så vi var en del djøf'ere (en klassisk jurist, der blev virksomhedsleder og siden dommer, økonomer og politologer, men også en organisationsteoretiker). Men det var netop ikke en djøf-bog. Derfor var der blandt forfatterne også en dyrlæge, der efter karrieren blev cand.theol., en cand.theol., der midt i karrieren tog en nymodens mastergrad i public management (ja, det hedder det på syddansk), en officer, der undervejs blev kandidat i historie, en kemiingeniør, der blev eurokrat, og en historiker, der i mangel af andre og bedre muligheder gik embedsvejen.¹

Hvor typiske vi er, er jeg ikke i stand til at sige. Men det gruppebillede af let aldrende mænd, som jeg her har skitseret, er i hvert fald et vidnesbyrd om, at den offentlige forvaltning ikke er så gråmeleret og stillestående, som man let kan tro, hvis man holder sig til stereotyperne om embedsmænd og måske især embedsmænd, der havde deres velmagtstid, før NPM blev moderne. Redaktionen har nu et par år senere bedt mig om at tage tråden op. Opdraget er ikke at genfortælle vores beretninger. Jeg har i stedet set det som min opgave at knytte vores beretninger og erfaringer til den forvaltnings- og politik-kritiske diskurs, som i høj grad har præget den korte tid, der er gået, siden vi forfattere diskuterede med hinanden og skrev hver vores erfaringsbårne beretninger. Jeg tillader mig her at bemærke, at diskursbegrebet ikke fandtes i de ordbøger, som vi havde adgang til, da vi for lang tid siden slog ind på et arbejdsliv i og for det offentlige i dets umådeligt forskellige afskygninger.

Den ubesmittede forvaltning

Der er temmelig mange, der begræder embedsmandssædernes forfald. Dermed sigter de til en udvikling, hvor embedsmænd var embedsmænd og ofte retsindige jurister, og politikere var ministre og borgmestre. De første holdt sig til det faglige og det lovlige, mens politikerne på det faglige og lovmedholdelige grundlag, som embedsmændene bragte til veje, traf deres politiske beslutnin-



» **Der er temmelig mange der begræder embedsmandssædernes forfald. Dermed sigter de til en udvikling, hvor embedsmænd var embedsmænd og ofte retsindige jurister, og politikere var ministre og borgmestre.**

ger. Synspunktet er ikke så naivt, som det umiddelbart lyder. Denne skarpe arbejdsdeling indebar ingenlunde, at embedsmændenes faglige råd til politikerne var den eneste og tilstrækkelige præmis for at træffe en beslutning. Men logikken er, at de tillægspræmisser, som var nødvendige for at træffe en beslutning, bragte politikerne selv ind i beslutningsprocessen. Det gjaldt, hvad enten det drejede sig om at tilsætte dem et ideologisk krydderi eller om taktisk-politisk at blande kortene, så ministeren eller borgmesteren kunne mobilisere tilslutning for den sag, de havde gjort til deres.

Der er intet grundlag for denne tolkning i bogens elleve beretninger fra et liv bag skrivebordene. De tegner snarere billedet af embedsmænd, der fra de trådte ind i forvaltningen som unge og ubesmittede til de for en dels vedkommende kom tæt på de politiske chefer, utvetydigt løste opgaver i politikens tjeneste. Det handlede i meget høj grad om at hjælpe politikere med at træffe beslutninger, som politikerne enten ønskede, eller som politikerne som et minimum kunne leve med. Deres indsats var ikke båret af anvendt videnskab, men derimod af den pragmatiske sammenstyknings af mere eller mindre solid viden tilsat politisk verve, der kunne imødekomme et politisk krav om lydhør og situationstilpasset bistand.

Det rejser så spørgsmålet, om der ikke er sket noget siden dengang, og om det, der er sket, ikke stille og roligt, men sikkert har trukket standarden nedad? Det er gode, men samtidig indviklede spørgsmål. Ja, spørgsmål så store, at der næppe gives sikre, sande svar på dem. Det prægede såmænd også diskussionerne i forfattergruppen bag Embedsmandens verden af i går. Husker jeg ikke selv helt galt, var der to-tre af forfatterne, som et par gange med hjertesuk beklagede den tiltagende politisering, og som var tilbøjelige til at se den som roden til alt det, der i ældre mænds perspektiv har det med at gå i svang. Det var dog ikke et spor, som vi forfulgte, for gruppens medlemmer var veltrænede embedsmænd, der til forskel fra mange akademikere forholder sig til det, der er på bordet, og ikke kaster sig ud i alt det, som også kunne være interessant. Vi havde, som en af de gamle embedsmænd bemærkede, en selvpålagt deadline, og det er noget, forvaltningens professionelle har respekt for. Men deres bekymring og deres specifikke ansats til forklaring er faktisk tidstypisk, og jeg vil derfor forholde mig til den.

Politiseringen dengang

Lad os tage 1970'erne som referenceperiode. Der var forfatterne alle forholdsvis unge og i

starten af deres arbejdsliv. Det var politisk set en splittet periode. Det kom til udtryk i den politiske omkalfatring, som fulgte med valget i 1973, og rakte frem til 1980'ernes møjsommelige genopretning. Den kom også til udtryk i den internationale økonomiske krise, som på et politisk overordentligt ubejleligt tidspunkt ramte landet.

Man oplevede der en periode præget af en blanding af politisk rådvildhed og letsind, hvor partier og politikere hoppede fra tue til tue uden rigtigt at finde fodfæste. Læs blot Knud Heinesens erindringer. Han havde det som minister helt inde på livet. Træk så embedsmændene med ind i spillet og se på, hvilken rolle de spillede. De havde det ikke nemt. Men kan også konstatere, at deres instrumentarium var beskedent. Man havde i Finansministeriet lanceret sit bidrag til kvalificering af den politiske beslutningsproces med bl.a. den stort anlagte perspektivplanlægning. Det var solide arbejder. Problemet var blot først, at perspektivplanlægningen ikke helt, ja, egentlig slet ikke fangede politikernes opmærksomhed, og så er den jo ikke meget bevendt. Og dernæst at den overhovedet ikke matchede de dramatisk nye vilkår, som jordskredsvalget og energikrisen skabte. Resultatet var, at mange af de råd, som embedsmændene kunne give de rådvilde politikere, var af den art, som kunne formuleres på bagsiden af en brugt kuvert, og som politikerne stod ret frit for at omfortolke, så de var modelleerbare i den foreliggende situation. Det kom der meget lidt godt ud af. I det sidste ligger, at vi endnu var i økonometriens og modellernes barndom, og at der var grænser for, hvor alvorligt man på Christiansborg tog Adam.

Det var i mine øjne en politisering, der ville noget, men den blev ikke problematiseret. Der lå to ting heri. Den ene var, at embedsmænd og politikere levede i den forestillingsverden, at sådan var det – med et meget senere politikerudtryk – bare. Den anden var, at den politiske journalistik delte denne opfattelse. Man havde på Christiansborg en presseloge, hvis mest prominente medlemmer arbejdede i tæt symbiose med de ærede medlemmer. Jeg husker fra firserne en bekendt, der var logemedlem. Han berettede, at når et par sjældne fridage havde bragt ham væk fra Borgen, så rundringede han ved hjemkomsten til sit faste netværk af ledende politikere for at få justeret kompasset. Og denne situationsvurdering bibragte han, der var en habil folketingsreporter, så sine læsere.

» Politikerne i 1970'erne var i langt højere grad fanger af stærke grupper i den offentlige sektor, end de er i dag.

Det er meget anderledes i dag. Det er oven i købet resultatet af en udvikling, som bogens forfattere på forskellig vis havde tæt inde på livet. Den ene er, at embedsværket i dag i højere grad råder over en analytisk forankret indsigt, der, hvis den bliver ført frem til politikere i en beslutningsrelevant form, faktisk kan kvalificere deres beslutningsgrundlag og måske også deres beslutninger. Bogen har stærke og illustrative eksempler herpå fra både fødevarerikkerhedens og økonomiens områder. Den viser også, at det er noget, som politikere tager ad notam inden for det spillerum, som er dem givet. Men det sker i respekt for den demokratiske politik. For som det så rigtigt hedder i Kodeks VII, så ”vil den faglige rådgivning og bistand aldrig i sig selv fastlægge en bestemt politik. Det vil altid være en politisk afgørelse, om ministeren vil handle, og hvornår og hvordan ministeren vil handle. Der vil også kunne være situationer, hvor ministeren ud fra rent politiske overvejelser ønsker at gennemføre initiativer på et område.” Det er i øvrigt ikke spor anderledes i kommuner og regioner.ⁱⁱ

Den anden er, at politikere i 1970'erne i langt højere grad var fanger af stærke grupper i den offentlige sektor, end de er det i dag. Det kunne være lægerne på sygehusene og i Sundhedsstyrelsen, lærerne i folkeskole og gymnasium, postarbejderne i Købmagergade og på postterminalen. Hvad det sidste angår, beroede miseren i høj grad på, at såvel ledelsen som politikere accepterede en politisering af postdriften, som gjorde det til en sag for statsministeren at få juleposten ud. Det ville være helt og berettiget utænkeligt i vore dage. Man startede siden og sent et opgør med disse segmenter i en herskende klasse. Det er ikke tilendebragt, men det var for det første et opgør, som kun politikere kunne sætte i gang og give legitimitet, og det var for det andet de folkevalgte politikeres opgør med en offentlig sektor, som politiserede på en måde, som man i dag er – næsten – enige om at fordømme, men dog ikke helt har fået bugt med.

Vor tids bornerthed

Der altså stærke indikationer for, at politiseringen var stærkere og mere problematisk

ved starten af vores beretning, end den er det i dag. Ikke desto mindre er det en udbredt opfattelse, at det forholder sig lige omvendt. Der er det rigtige i det, som sagtens kan sam eksistere med den beskrevne udvikling, at vore dages politiske chefer er deres position som ikke bare forvaltningens formelle, men også dens legitime og reelle herrer mere bevidste end dengang. De stiller krav om rettidig politisk omhu i betjening og rådgivning. Det er ganske enkelt forudsætningen for, at de kan honorere de hårde jobkrav, som deres job stiller dem over for. De er også fuldt bevidste om, at får de ikke denne bistand, er de i deres legitime ret til at formere truppen omkring dem med et andet mandskab. Og det gør de. Det interessante er, at denne udvikling er sket, uden at embedsværkets partipolitiske neutralitet er blevet antastet. Det viser i min optik styrken i både det politiske og det administrative system.

Det er imidlertid teknikaliteter. Det er næppe dem, der har skabt det udbredte billede af en tiltagende og overhåndtagende politisering af forvaltningen. Min hypotese er, at det er to andre forhold. Det ene har med medieudviklingen at gøre. Nutidens politiske journalistik er motivfokuseret og konflikt-drevet. De politiske reportere og analytikere, som skære hakkelse i døgnets rejsestald, trives i et univers, hvor hver en ytring og hvert et træk analyseres i et rent taktisk perspektiv. Det forstærkes af det tolkningsmonopol, som et kommentariat, der aldrig lukker et øje, har opbygget, og hvor partier og politikere er tildelt roller i et spil om magten, hvor substans og problemløsningseffektivitet ikke tæller. Det står i markant kontrast til den møjsommelige og langsigtede genrejsning, som politikere fra et over tid meget bredt flertal siden Schlüters og Nyrups dage har præsteret, og som de alt i alt vedkender sig den dag i dag.

De er noget bedre end deres rygte.

Den anden er bornertheden, som har grebet os, og som på mærkværdigvis har forplantet sig til de reportere, analytikere og kommentatorer, som kun ræsonnerer i taktik og intriger samt aktørernes magtkampe og personlige ambitioner. Dens kerne er en grundlæggende foragt for og mistillid til alt, hvad der er poli-

» De politiske reportere trives i et univers, hvor hver en ytring og hvert et træk analyseres i et rent taktisk perspektiv.

tisk. Det er en udvikling, som Gorm Toftegaard Nielsenⁱⁱⁱ har taget på kornet i Loven, en lille, men skarptskåret bog, hvis budskab dydige fagfæller burde lægge sig på sinde. Det er yderligere en udvikling, der, som den engelske politolog Matthew Flinders^{iv} har beskrevet det, fører til en forestilling om en lyde- og politikfri verden. Magten er afleveret til jurister, allerhelst dommere, til internationale retsorganer og konventioner, til økonomer, allerhelst forskanset i uafhængige myndigheder som centralbankerne, og klimakyndige eksperter i globale gremier, der med deres autoritative konsensus lover at redde verden fra undergang. Det er her, Flinders analytisk underbyggede argumenter kalder til forsvar og fornyet respekt for politikken og dens politiske udøvere.

Der er i øvrigt et sidste træk i udviklingen, der er værd at dvæle ved. Det er, at offentlighedens, inkl. mediernes muligheder for at holde sig informeret nu om dage er sjældent gode. Det hænger sammen med en teknisk udvikling, hvor rå data og forarbejdede analyser og politikdokumenter kun er klik borte, for den der gider. Men det hænger også sammen med, at det, der i mit fagsprog hedder de institutionelle bindinger, er noget strammere, end de var for bare tyve år siden. Det indebærer, at kontrollen med de politiske og administrative magthavere ikke bare er en opgave for efterfølgende kontrol ved Folkeetingets Ombudsmand og Rigsrevisionen. Der er dukket nye tilsynsinstitutioner op, som har en rolle i den politiske beslutnings-

proces, fordi de bliver hørt, inden en beslutning er truffet. Et eksempel er Institut for Menneskerettigheder; et andet er Vismandsinstitutionen, der med budgetloven er tildelt en rolle i den siddende regerings og Folketingets budgetlægning. Det ser jo fint ud, men er det nu sikkert, at det er godt for tilliden til vore demokratiske institutioner, som er politikernes legitime domæne? ■

Noter:

1) Professor emeritus, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

i) Embedsmændens verden af i går. Redigeret af Jørgen Grønnegård Christensen og Torben Beck Jørgensen. Med bidrag af Jøns Torkild Bak, Michael Clemmesen, Jørgen Henningsen, Marius Ibsen, Jesper Jarmbæk, Kaj Kjærsgaard, Jørgen Lotz, Knud Børge Pedersen, Jøns Thomsen, Hans Würtzen og Ole Zacchi. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2014. Torben Beck Jørgensen, der blev ramt af sygdom undr arbejdet med bogen, afgik ved døden tidligere i år.

ii) Se Kodeks VII. <http://www.mdst.dk/Service/menu/kodexvii> Se også Bo Smith Udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd. Embedsmænd i det moderne folkestyre. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015.

iii) Gorm Toftegaard Nielsen: Loven. Aarhus Universitetsforlag, 2015.

iv) Matthew Flinders: Defending Politics. Why Democracy Matters in the 21st Century. Oxford University Press, 2013.

Undersøgelseskommissioner på anklagebænken



En af den nye regerings (V) første embedshandlinger efter folketingsvalget tilbage i maj var at nedlægge den meget omtalte og udskældte Irak-kommission. Kommissionen blev nedsat af den tidligere regering til at grave sig ned i baggrunden for Danmarks deltagelse i Irak-krigen og i spørgsmålet om fangetilbageholdelser i såvel Irak-som Afghanistan-krigen. Selv om det ikke er ulovligt for en regering at lukke en undersøgelseskommission, er det et usædvanligt skridt. Det er ikke set før, og det er også blevet kritiseret. For at bringe balance i regnskabet har regeringen i efteråret til gengæld besluttet at nedsætte en undersøgelseskommission, som skal undersøge den såkaldte Tibet-sag og baggrunden for politiets indgriben over for demonstranter.

**AF PROFESSOR MICHAEL GØTZE, PH.D.,
DET JURIDISKE FAKULTET, KØBENHAVNS
UNIVERSITET.**

Selv om der er både fordele og ulemper ved undersøgelseskommissioner, og selv om den politiske praksis med at nedsætte kommissioner ikke er helt stringent, er det det efter min opfattelse vigtigt at holde fast i, at kommissioner i den rette sammenhæng er et godt redskab til at rydde op. Der er dog god grund til at give kommissioner et serviceeftersyn, nu hvor der har været syv kommissioner på cirka 15 år.

Rent juridisk er undersøgelseskommissioner en hybrid størrelse. Selve nedsættelsen af kommissionen udspringer af Regeringens og/eller Folketingets ønske om en uvildig undersøgelse af den udøvende magt. Der er tale om et kontrolredskab, der er meget tæt knyttet til det politiske niveau, og f.eks. klart tættere end f.eks. en domstolsundersøgelse, ombudsmandsundersøgelse etc. Baggrunds-tæppet er ofte ophedet kritik i medierne af en bestemt "sag".

Kommissionens opgave er desuden atypisk i forhold til især dommeres arbejde, idet kommissionen kun kan undersøge og afdække, ikke dømme eller konkludere. På baggrund af kritik fra en kommission er det i givet fald op til Folketinget at tage sagen videre til f.eks. en Rigsret, hvad der skete i den historiske Tamil-sag fra 1990'erne. Kommissionen kan også, hvis den er ansvarsvurderende, lægge op til en disciplinær- eller straffesag i forhold til embedsmænd eller andre. Dog er kommissionens funktion stadig kun at lægge bolden til rette for en anden instans og ikke selv at sparke den i mål. Flere undersøgelseskommissioner er således blevet led i en længere kæde af processer og undersøgelser.

Hvad er der kommet ud af de mange kommissioner?

Hvis vi ser på, hvad der er kommet ud af kommissionerne siden Tamil-sagen, er svaret ret blandet, ud over at debatten om kommissioner typisk øger adrenalin i det politiske system. Rent indholdsmæssigt er ansvarsvurderinger og konklusioner generelt holdt i en klart forsigtig stil, og der har for det meste været tale om bløde landinger og så godt som frifindelser i de konkrete sager. Frifindende kommissioner har dog også selv sagt værdi, hvis de har et nogenlunde fast grundlag. I Statsløsekommissionens beretning er der fremsat relativt hård kritik af to topembedsmænd for ikke at have sagt tydeligt fra over for en langvarig ulovlig praksis. Sagen er på dette punkt dog svær at vurdere, og der verserer stadig disciplinære efterspil.

Det er et åbent spørgsmål, om kommissionerne herudover har haft fremadrettede og generelle virkninger i forhold til den udøvende magt. Kommissioner bliver fastholdt i et enkelt-sagsfokus. Det kan dog i lyset af kommissionernes hybride natur ikke overraske, at kommissioner sjældent ser fremad og kommer med forslag til ændring af lovgivning etc., selv om denne ekstraopgave for så vidt kan være indskrevet i kommissoriet. Det ligger ikke naturligt til dommere at komme med panoramiske forslag, der rækker langt ud over den konkrete sag.

Det kan her indskydes, at der i september 2015 fremsat en række generelle forslag fra det såkaldte Bo Smith-udvalg i en rapport om "Embedsmanden i det moderne folkestyre". Udvalget er nedsat af DJØF, hvad der på mange måder afspejles i rapportens tilgang. Rent indholdsmæssigt tilfører udvalget, som det selv gentagne gange gør opmærksom på i rapporten, ikke noget nyt. Udvalgets ambition er for så vidt primært at

gentage eksisterende pejlemærker som f.eks. krav om lovlighed, sandhed og faglighed.

Hvis vi kaster et blik på de konkrete kommissioner, der er nedsat efter de nuværende regler, tæller de i alt syv kommissioner. De er sat op i figuren nedenfor. Flere af dem har givet anledning til betydelig omtale i pressen, som f.eks. Irak-kommissionen, Statsløsekommissionen og Skattesagskommissionen.

Rent fagligt spænder de syv kommissioner ganske vidt, hvad der afspejler, at der kun er få materielle grænser i undersøgelseskommissionsloven for, hvad man fra politisk hold kan sætte under lup. Kravet om, at kommissioner skal vedrører forhold af almen vigtig betydning, må siges at være fortolket ret dynamisk siden 1999, og det er i vidt omfang op til Regeringen og Folketinget, hvad kommissionen får i opdrag. Lovens pejlemærker for kommissioners arbejdsområde, herunder at der skal være tale om en almen vigtig sag, må betegnes som ret løse i konturerne. Et grundlæggende problem synes at være den politiske tilbøjelighed til at trække kommissionskortet som trumf i højbetændte sager, og der kan derfor også i det politiske miljø være grund til en vis selvransagelse i forhold til kommissioner.

Kommissioners levetid

Et af de typiske og specifikke kritikpunkter mod kommissioner er deres levetid. Retsmaskineriet maler som bekendt langsomt, og det er en indbygget ulempe, at arbejdet varighed skal regnes i år, ikke i måneder. Da kommissioner fungerer ad hoc, skal de altid starte forfra. Desuden er det en velkendt refleks hos mange jurister, ikke mindst dommere, at de bliver ekstra grundige, hvis de konfronteres med en politisk sag. Der kan også være andre grunde til, at processen trækker ud. Her er skrækeksemplet selvsagt Farum-kommissionen, som fungerede i 9 år. Den undersøgte forskellige forhold i Farum-

kommunen i perioden 1990 til 2003, men blev undervejs overhalet af ikke mindre end to straffesager mod sagens hovedperson, en tidligere borgmester. De senere kommissioner har fået kortere snor, og Justitsministeriet har fra 2010 valgt at angive en tentativ maksimal funktionsperiode i paradigmet for kommissorier. Der opereres med en periode på to til tre år. Dog er Irak-kommissionen en undtagelse, da den i udgangspunktet fik 5 år.

Kommissioner er ofte et omkostningskrævende, og det gælder især, hvis der indkaldes og afhøres mange vidner. En betydelig udgiftspost er i den forbindelse honorarer til bisiddere, ikke mindst i ansvarsvurderende kommissioner. Fem ud af de syv hidtidige kommissioner har haft til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, og om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. I skattesagen blev der afhørt 45 vidner, hvoraf mange havde bisiddere.

Der var kun lige netop plads til alle bisiddere omkring rundbordet i det prunkløse kommissionslokale på Fremtidsvej i Buddinge. De samlede udgifter for fem af de afsluttede kommissioner løber op i 140 mio. kr. Udgifterne for den afsluttede statsløsekommission er ikke officielt endnu, hvorimod Justitsministeriet har oplyst, at udgifterne Irak-kommissionen indtil nedlæggelsen tidligere i år beløb sig til cirka 14 mio. kr.

Justeringer bør overvejes

Erfaringerne giver anledning til at overveje en række justeringer. Der er i hvert fald fire grundelementer, som der i mine øjne kan ses nærmere på.

Et grundlæggende aspekt er tidsaspektet. Her må kommissionerne være forberedt på, at der skal holdes et vist tempo. En maksimal funktionsperiode bør ikke være mere end f.eks. tre år i effektiv tid, hvad der som sagt for så

»Sag«	Funktionsperiode	Kommisionstype	Samlet pris
Farum-kommissionen	9 år (2003-12)	Fact-finding	59 mio. kr.
Dan Lyngge-kommissionen	3 år (2003-06)	Ansvarsvurderende	11 mio. kr.
TDC-kommissionen	2 år (2004-06)	Ansvarsvurderende	20 mio. kr.
Blekingegade-kommissionen	4 år (2010-14)	Fact-finding	20 mio. kr.
Skattesags-kommissionen	2 år (2012-14)	Ansvarsvurderende	28 mio. kr.
Statsløse-kommissionen	4 år (2011-15)	Ansvarsvurderende	Ikke opgjort
Irak-kommissionen	Nedlagt (2012-15)	Ansvarsvurderende	14 mio. kr.

» Det er en velkendt refleks hos mange jurister, ikke mindst dommere, at de bliver ekstra grundige, hvis de konfronteres med en politisk sag.

vidt allerede er en slags uformel praksis. Der er dog knyttet en mulighed for forlængelse til de angivne perioder i kommissorierne, og der er også givet sådanne dispensationer. Med syltekrukke-kommissioner kan substansen i sagen risikere at blive forældet undervejs. Det kan i den forbindelse overvejes at få en bedre tilskæring af kommissorier. Man kan her nok komme endnu længere i forhold til at foretage en indledende kortlægning af aktuelle og potentielle parallelundersøgelser, når kommissionerne er på overvejelsesstadiet. Det er vigtigt, at kommissionerne reelt kun anvendes som tilbagefaldsposition i forhold til andre og faste kontrolredskaber, hvad der også er sigtet efter undersøgelseskommissionsloven. I Farum-sagen blev de forskellige parallelle undersøgelser af forholdene i Farum-kommune gensidigt procesforlængende, hvad der var uheldigt. Der bør også på det logistiske plan kigges på den spildtid, der ofte synes at gå fra, at kommissionen er nedsat til, at den reelt kan gå i sving.

Der er desuden grund til at finjustere balancen mellem de vidtgående retssikkerhedsgarantier for vidner og kommissioners muligheder for at gennemføre nogenlunde effektive undersøgelser. Pendulet synes muligvis her efter Tamil-sagen at være tippet noget til fordel for f.eks. de embedsmænd, der afhøres, og hvor det i dag kan være ret nemt at vige uden om nærgående spørgsmål. Embedsmandsapparatet har stor magt og må finde sig i, at der kan komme undersøgelser og kritiske spørgsmål. Det er dog klart, at der skal være retssikkerhedsgarantier. Hensynet til de personer, som er i kommissionens søgelys, taler også klart for hurtigere undersøgelseskommissioner. Der kan også ses på det forsigtighedsfilter, som er indbygget i den nuværende ordning, og som undertiden anvendes ret aktivt af kommissioner til at begrunde luftige retlige konklusioner efter de ellers mange års granskninger. Hvis forsigtighed bliver det bærende bedømmelsesprincip, og hvis juraen altid fortyndes med 9/10 dele vand i undersøgelseskommissionernes retlige arbejde, er f.eks. kommissionsfrifindelser ikke meget værd.

I forhold til bedømmelsen af ministres ansvar er det efter afslutningen af bl.a. Statsløsekommissionens arbejde svært at undgå den tanke, at det juridiske ministeransvar i praksis er så godt som usynligt. I denne sag blev den daværende integrationsminister frifundet, og det må betegnes som en relativt mild vurdering af en minister, som ellers set udefra både har haft erfaring og sagkundskab til at indse, at et langvarigt brud på en konvention var retligt problematisk. Sporene fra Tamil-sagen skræmmer tydeligvis fortsat, og man sidder i 2015 tilbage med indtrykket af, at nyere kommissioner meget nødtigt – uanset omstændighederne – lægger op til, at der kan være grundlag for et ministeransvar.

Endelig kan der på et tidspunkt muligvis være grund til at se på processen med udnævnelse af medlemmer til kommissioner. Det er en ofte fremsat indvending i fagmiljøerne, at udnævnelserne foregår i lukkede kredsløb. Her anføres det undertiden rent fagligt, at man kan få indtryk af, at Justitsministeriet har svært ved at modstå fristelsen til at gå efter at udnævne medlemmer med de ”rette” – systemvenlige – holdninger, snarere end de bedste kvalifikationer.

Trods undersøgelseskommissionernes svagheder – og trods offentligt eksponerede tumulter i Irak-kommissionen – er det vigtigt at holde hovedet koldt. Der er grund til at evaluere, og undersøgelseskommissioner må finde sig i kritik og i undertiden selv at sidde på anklagebænken, men det er for drastisk med aflivning. Kommissioner kan i den rette sammenhæng give et nyttigt indblik i forhold, som ellers ikke ville komme for dagen. Det er ikke et perfekt redskab, men dog det bedste, vi har. ■



Digitalisering og retssikkerhed kan og skal gå hånd i hånd

Artiklen er en lettere udbygget version af en tale om digitalisering og retssikkerhed, som forfatteren holdt i forbindelse med Folketingets retsudvalgs høring om Folketingets Ombudsmands beretning for 2014, afholdt den 4. november 2015 i Landstingssalen.

AF JONAS BERING LIISBERG, DIREKTØR HOS FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Folketingets ombudsmand har gennem de seneste 20 år haft en del sager om myndigheders brug af IT-systemer til at træffe afgørelser over for borgeren.

Ombudsmanden har fulgt emnet tæt fra de første børnesygdomme, hvor det primært handlede om at sætte strøm til papiret, men i øvrigt gøre tingene som før, til det nuværende stadie, hvor ambitionerne om digitalisering, selvbetjening og automatisering i forvaltningen er vokset i takt med teknologiens udvikling. Danmark er en pionér på området sammenlignet med andre lande og har derfor også gjort sig nogle dyrekøbte erfaringer.

Det forgangne år har budt på en række principielle udtalelser fra ombudsmanden om den juridiske dimension af digitalisering, og måske i højere grad end tidligere sat fokus på den enkelte myndigheds ansvar for at undersøge de juridiske aspekter af planlagte IT-systemer og sikre et ordentligt design, også forvaltningsretligt, inden systemet sættes i drift.

Ombudsmandens praksis og udtalelser om de juridiske designudfordringer kan forhåbentlig være en inspirationskilde i forbindelse med udarbejdelsen af den kommende offentlige digitaliseringsstrategi for perioden 2016-2020.

Retssikkerhedsmæssige udfordringer

Der er et enormt potentiale i digitalisering af forvaltningen og kommunikationen mellem borger og myndigheder. Både for samfundet og den enkelte borger.

Digitalisering kan spare anselige udgifter for det offentlige. Digitalisering kan lette administrative byrder for virksomheder og dermed stimulere væksten i samfundet. Og digitalisering kan gøre livet lettere for den gennemsnitlige borger. Digitaliseringsstyrelsen anslår, at den gældende strategi foreløbig har realiseret op til 2,5 milliarder kroner årligt, og at den kommende strategi kan frigøre op mod 2-4 milliarder kroner frem mod 2020. Se nærmere www.digst.dk.

Digitalisering kan også højne kvalitet, åbenhed og sikkerhed i forvaltningen. Digitalisering har derved potentiale til at styrke den enkelte borgers retssikkerhed. Det kan f.eks. ske ved, at borgeren opnår hurtigere afgørelser, ligesom et veludviklet IT-system kan være med til at sikre, at alle sagsbehandlingsregler følges undervejs i et forløb, hvor manglende viden hos sagsbehandlere eller blot menneskelige forglemmelser ellers kunne føre til fejl.

Når vi taler om, at retssikkerhed og digitalisering skal gå hånd i hånd, handler det altså ikke kun om, at hensynet til retssikkerhed begrænser de digitale muligheder og gevinster.

» Der er et enormt potentiale i digitalisering af forvaltningen og kommunikationen mellem borger og myndigheder. Både for samfundet og den enkelte borger.

Men der er en række generelle udfordringer og problemkredse i forhold til retssikkerheden, som både lovgivningsmagten og den offentlige forvaltning skal være opmærksom på og forholde sig til. Lidt forenklet kan man dele udfordringerne op i tre kategorier:

1. *Databeskyttelse og datasikkerhed. F.eks. i forhold til deling af personfølsom information mellem myndigheder.*
2. *Tilgængelighed og ligebehandling. F.eks. i forhold til såkaldte IT-svage borgere.*
3. *Sagsbehandlingsregler og partsrettigheder i den almindelige forvaltningsret. F.eks. om repræsentation (fuldmagt), begrundelse, vejledning, aktindsigt og høring (kontradiktion).*

Hertil kommer selvsagt det almindelige krav til lovmæssig forvaltning. Den relevante lovgivning på det konkrete forvaltningsområde skal overholdes, og det skal IT-systemet understøtte og være med til at sikre. Hvad enten vi taler om parkeringsafgifter, kontanthjælp, arbejdsskader eller inddrivelse af skat.

Erfaringen viser, at det i forbindelse med introduktion af selvbetjeningsløsninger og automatisering kan være en udfordring for en myndighed overhovedet at få identificeret klart, hvad der gælder, og hvordan man i IT-systemet sikrer overholdelse af en efter omstændighederne kompleks lovgivning. Det lader f.eks. til at have været tilfældet i SKATs nu forhenværende inddrivelsessystem, EFI, som ikke tog tilstrækkeligt højde for dansk rets regler om forældelse i forhold til de hundredevis af forskellige typer af fordringer, som systemet skulle inddrive.

En anden udfordring med hensyn til lovmæssig forvaltning og digitalisering ligger i, at myndighederne ofte skal foretage en konkret og individuel vurdering af enkeltsager og foretage et skøn. Det er således langt fra al forvaltningsvirksomhed, der er ”automatiseringsegnet” – i hvert fald ikke endnu.

Store dele af forvaltningens virke bygger på et skøn, som ikke må sættes under en regel. Skønnets nødvendighed er ofte et velovervejede politisk valg, f.eks. inden for socialområdet. Det kan også være en logisk følge af forskellige faktiske omstændigheder, uforudsete situationer og undtagelsesmuligheder i lovgivningen. Og selv på de områder, der er – eller ved lovgivningsændringer bliver – klar til en høj grad af automatisering, skal IT-systemerne stadig være i stand til at identificere situationer, hvor der er behov for manuel behandling og direkte kontakt med borgeren.

Generelle ledetråde fra Ombudsmandens praksis om IT-systemer

Ombudsmandens nyere praksis om IT-systemer har særligt handlet om opfyldelsen af den almindelige forvaltningsrets regler og principper i den digitale forvaltning. Bedømmelsesgrundlaget er navnlig reglerne i forvaltningsloven og andre retssikkerhedsforskrifter i lovgivningen, men også de uskrevne retsgrundsætninger på området, f.eks. om sagens oplysning, samt principperne om god forvaltningsskik.

Fra Ombudsmandens praksis gennem 20 år om IT i forvaltningen kan udledes enkelte generelle ledetråde, herunder:

1. *Forvaltningsretten er teknologineutral: Borgerens retssikkerhed skal være lige så god i en digitaliseret forvaltning som i en papirbaseret.*
2. *Obligatorisk anvendelse af IT for borgere kræver klar hjemmel.*
3. *Den enkelte myndighed har ansvar for at sikre sig imod IT-systemfejl.*
4. *Systemer skal forvaltningsretligt gennemtænkes og sikres inden de sættes i drift.*

Folketingets Ombudsmand har udarbejdet et oversigtsnotat om IT-sager fra Ombudsmandens praksis, der løbende holdes opdateret. Seneste udgave fra maj 2015 kan findes på www.ombudsmanden.dk.

Sagen om SKATs IT-system ”EFI”

Sagen om det offentlige inddrivelsessystem EFI, som har fået prominent dækning i medierne i 2015, rummer mange aspekter og lærepunkter. Mange af lærepunkterne falder uden for Ombudsmandens arbejdsfelt. Men der er bestemt også en forvaltningsretlig lære fra sagen.

Kort fortalt var EFI et ambitiøst IT-system, der via en webbaseret løsning skulle modtage fordringer, dvs. pengekrav over for borgere, fra offentlige fordringshavere, ikke kun SKAT, men også andre myndigheder, af meget forskellig karakter. Systemet skulle støtte op om inddrivelsen, bl.a. ved at bidrage til vurderingen af, hvem der realistisk kan betale, og i et vist omfang inddrive pengene automatisk.

Ombudsmanden startede en undersøgelse af projektet på eget initiativ helt tilbage til 2005, hvor han blev opmærksom på udviklingsplanerne og skrev til Skatteministeriet og bad om at få oplyst, hvordan det ville blive sikret, at systemet blev indrettet, så det levede op til de forvaltningsretlige krav. Gennem

» At gøre lovgivningen digitaliseringsparat, handler ikke kun om lovgivningsteknik.

9 år modtog Ombudsmanden forskellige redegørelser og deltog i møder. Desværre bar den præventive indsats fra Ombudsmandens side ikke frugt. Først efter at systemet var sat i drift, fik ombudsmanden en endelig beskrivelse af, hvorledes de forvaltningsretlige krav ville blive overholdt.

I sin afsluttende udtalelse fra august 2014 (FOB 2014-24) fremsatte Ombudsmanden en række kritiske bemærkninger om processen og arbejdet. Af generel interesse udtalte Ombudsmanden følgende:

”En forsvarlig tilrettelæggelse forudsætter [...] efter min opfattelse bl.a., at man fra starten skaber sig et overblik over de sagstyper og processer, som det nye IT-system skal omfatte, at man gør sig klart, hvilke formelle og materielle regler der gælder for behandlingen af de pågældende sager, og at man er meget omhyggelig med at tage stilling til, hvorledes det nye IT-system konkret skal udformes for at kunne overholde disse regler ...

I den forbindelse vil det i reglen være helt nødvendigt, at den relevante juridiske ekspertise er til rådighed i alle væsentlige faser af forløbet, f.eks. ved udarbejdelse af kravspecifikation og design og ved gennemførelse af tests mv. Det er således myndighedernes eget ansvar, at de IT-systemer, som de køber, opfylder de forvaltningsretlige krav.”

Ombudsmanden anbefaler således en grundig indledende undersøgelse – en slags forvaltningsretlig konsekvensvurdering. Og når systemet derpå udformes, skal designet sikre, at forvaltningsretten bygges ind i den digitale forvaltnings IT-løsninger.

Ombudsmanden tilkendegav i sin redegørelse i EFI-sagen, at en endelig stillingtagen til, om EFI tilstrækkeligt understøttede en korrekt anvendelse af de forvaltningsretlige regler, måtte ske i forbindelse med behandlingen af kommende konkrete sager. Ombudsmanden nåede dog ikke at udtale sig nærmere om konkrete sager i EFI-systemet. Skatteministeriet blev selv opmærksom på betydelige konkrete problemer og fik i løbet af 2015 foretaget en såkaldt legalitetsanalyse

af EFI, som nåede til den konklusion, at systemet indeholdt en række fejl, bl.a. på forvaltningsrettens område, som førte til ulovlig inddrivelse over for borgerne. SKAT var derfor forpligtet til at indstille al automatisk inddrivelse foretaget af EFI.

Ombudsmandens generelle bekymrings-sag over for Finansministeriet

På baggrund af forskellige sager, bl.a. EFI-undersøgelsen, rejste Ombudsmanden i midten af 2014 en generel bekymrings-sag om IT i forvaltningen over for Finansministeriet som central myndighed for digitalisering.

Ombudsmanden bad Finansministeriet redegøre for, hvilke overvejelser man gør sig for at undgå disse problemer. Ombudsmanden bad også om, at Justitsministeriet blev inddraget som central myndighed for den forvaltningsretlige lovgivning. Ombudsmanden orienterede samtidig Folketingets Finansudvalg og Folketingets Retsudvalg.

Sagen blev afsluttet hos Ombudsmanden med en udtalelse fra september 2014 (FOB 2014-34), hvor det tages til efterretning, at de to ministerier er enige i, at der er behov for en bred og bedre vejledningsindsats over for myndighederne.

Digitaliseringsstyrelsens opfølgning har bl.a. resulteret i en ny vejledning om digitaliseringsklar lovgivning, der handler om, hvordan myndigheder kan indtænke digitalisering i lovforslag. Det er meningen, at der skal optages et bilag til vejledningen fra Justitsministeriet specifikt om de forvaltningsretlige krav til offentlige digitale løsninger.

Digitaliseringsstyrelsen har også tilkendegivet, at andre vejledninger, bl.a. om udvikling af IT-projekter og digitale selvbetjeningsløsninger, fremover vil sætte større fokus på behovet for inddragelse af juridisk ekspertise og overholdelse af den almindelige forvaltningsret.

Der skal to til et håndtryk

Det handler om klogt design, hvis det skal lykkes at få digitalisering af forvaltningen og retssikkerhed til at gå hånd i hånd. Design-

udfordringen er dobbelt – den retter sig både til lovgivningsmagten og forvaltningen:

- For det første skal lovgivningen være digitaliseringsparat.

Det gælder både den specifikke lovgivning om digitale løsninger og den øvrige lovgivning. At gøre lovgivningen digitaliseringsparat handler ikke kun om lovgivningsteknik, men kan også indebære grundlæggende politiske valg, f.eks. om hvorvidt myndigheder i mindre grad end i dag skal foretage et skøn inden for et lovgivningsområde. Et andet eksempel vedrører lovgivningen om digital post, hvor regeringen på baggrund af en nylig udtalelse fra ombudsmanden (FOB 2015-21) har lagt op til en revision, der går ud på at begrænse borgerens ret til at kommunikere digitalt med myndighederne af hensyn til den digitale modtagelseskapacitet hos nogle myndigheder.

- For det andet skal de offentlige IT-systemer være lovgivningsparate.

De digitale løsninger skal således leve op til og understøtte lovgivningen og gældende ret, ikke mindst den almindelige forvaltningsret. Det er først og fremmest en juri-

disk og teknisk designudfordring. Men det handler også om at lægge et realistisk ambitionsniveau fra projekt til projekt. Det er lettere sagt end gjort at få designet IT-systemerne ordentligt fra bunden. Ikke bare teknisk men også juridisk. Det vil kræve en del udgifter til juridisk rådgivning i de indledende faser af IT-projekter. Men som EFIsagen viser, er det givetvis en investering, der kan betale sig, også på den økonomiske bundlinje.

I bedste fald kan IT-løsninger i forvaltningen ikke bare spare penge for det offentlige og bøvl for den gennemsnitlige borger, men også give et løft i retssikkerheden og kvaliteten af afgørelserne. Det designmål kan både lovgivningsmagten og forvaltningen sætte sig. ■

Forvaltningskonferencen 2016

Deltag og bliv klogere på den offentlige sektor du er en del af.

Læs mere og tilmeld dig på www.djoef.dk





Nordisk Administrativt Forbund (NAF) ved årsskiftet 2015-2016

Vi har i Nordisk Administrativt Forbund den ambition konstant at være med i debatten om udvikling af den offentlige sektor og følge nye udviklinger i ledelsesopfattelsen og med hensyn til nye struktur- og organiseringsiltag.

AF CLAES NILAS, FORMAND FOR NAF

Nordisk Administrativt Forbund (NAF) har i anden halvdel af 2015 i høj grad været med til at præge den forvaltningspolitiske dagsorden, idet vi har været involveret i en række aktiviteter med det formål at drøfte tendenser i udviklingen af den offentlige sektor i Danmark netop nu.

Nordisk Alment møde i Stockholm

Nordisk Administrativt Forbund afholder hvert tredje år et såkaldt Alment møde med deltagelse af medlemmer af Forbundet fra alle fem nordiske lande.

Og dette møde har i 2015 været afholdt med den svenske afdeling som drivende kraft i august måned i Stockholm, hvor temaet især var digitaliseringen af den offentlige forvaltning i de fem nordiske lande og brugen af teknologiske hjælpemidler. Danske oplægsholdere på mødet var bl.a. direktør Lars Frelle-Petersen fra Digitaliseringsstyrelsen og direktør Jens Møller fra Folketingets Ombudsmand. Mødet bød gennem de forskellige oplæg på mange eksempler på anvendelse af digital sagsbehandling og anvendelse af elektroniske og tekniske hjælpemidler inden for en bred vifte af offentlige forvaltninger. Men mange indlæg rejste også vigtige problemstillinger i forhold til retssikkerheden, f.eks. om elektronisk sagsbehandling med maskinelle standardafgørelser er forenelig med forvaltningsretlige krav til individuel sagsbehandling med overholdelse af krav til ligebehandling, begrundelseskrav mm.

Det næste Almene møde finder sted i 2018 i Island, og her indgår den danske afdeling også allerede i forberedelserne. Mødet bliver ekstra vigtigt i lyset af, at Nordisk Administrativt Forbund i 2018 fylder hundrede år som forbund.

Debatmøder om styring

God offentlig styring med fokus på udvikling af redskabskassen specielt i økonomistyringen er vel ikke ligefrem et brand nyt emne, men alligevel eviggyldigt, som bør debatteres og give anledning til erfaringsudveksling, ikke mindst i en tid med nye krav om effektiviseringer og tilpasninger bredt i den offentlige sektor og med fokus på de mål vi opstiller og de resultater vi når.

Emnet har været oppe på flere af de møder, Nordisk Administrativt Forbund har været medarrangør af i 2. halvår af 2015.

Den vigtigste begivenhed er nok den såkaldte ”Styringsagenda”, som vi igen afholdt i samarbejde med Deloitte og DJØF, denne gang den 8. september på Radisson Scandinavia på Amager med næsten 200 deltagere. Tre spændende oplægsholdere skød konferencen godt afsted i plenum: Overborgmester Frank Jensen, den nye direktør for Moderniseringsstyrelsen Poul Taankvist og hospitalsdirektør på Rigshospitalet Per Christiansen. Senere var der sessioner fokuseret om emnerne: implementering og realisering, datadrevet økonomi- og virksomhedsstyring, ledelse og styring generelt samt styring i et kommunalt perspektiv.

Evalueringerne viser, at deltagerne på Styringsagendaen er rigtig godt tilfredse med arrangementet. Jeg tror for det første, det skyldes et særdeles godt samarbejde mellem Nordisk Administrativt Forbund, Deloitte og DJØF om konferencen, både om hvilke temaer vi skal sætte til debat, men også i udvælgelsen af oplægsholdere og den afvekslende form vi har valgt for afvikling af konferencen. Men for det andet lykkes det at tage nogle af de debatter op, som er helt centrale i disse år i udviklingen af økonomistyringen. På styringsagendaen præsenteres nye redskaber i styring samt eksempler fra meget forskelligartede offentlige organisationer på vellykket styring.

Det har i høj grad også været et tema, hvordan man skaber det gode samarbejde mellem de folk i en offentlig organisation, som har fokus på styring, mål, resultater og bundlinje, og dem, som skal have fokus på den faglige udvikling i organisationen.

Evalueringerne fra dette års Styringsagenda har også vist os, at temaer som: Nye organisationsformer i det offentlige og Hvordan vi får ledelse og styring til at hænge sammen, er efterspurgt, så det vil indgå i planlægningen af næste års Styringsagenda, som igen vil blive afviklet i et nært samarbejde mellem Nordisk Administrativt Forbund, Deloitte og DJØF.

Økonomistyring var i øvrigt også til debat på et gåhjemmøde, som vi afholdt sammen med DJØF i november måned med den poetiske titel: "Økonomifunktionen – fra nødvendigt onde til bedste ven". Her var oplægsholderne vicedirektør i Moderniseringsstyrelsen, Marie Munk, partner i Deloitte Consulting Gustav Jeppesen, afdelingschef i Skatteministeriet Andreas Berggren og kommunaldirektør i Glostrup Kommune Morten Winge. Også her så vi på rammebetingelserne for økonomistyring og satte bl.a. til debat, hvor langt vi er i processen hen mod at styre på output og kvalitet i stedet for at have fokus på processen for at nå dertil. Endvidere havde vi på mødet fokus på, hvad der er brug for af styringsrelevant information på tværs af organisationer, altså hvor der bør udvikles flere fælles løsninger. Marie Munk havde eksempelvis fokus på dette emne og nævnte udviklingen med, at hvert ministerområde har sit eget DATA-warehouse.

Andreas Berggren gennemgik på mødet udviklingen på skatteområdet for at skaffe mere viden og et bedre overblik over forretningen og fremhævede de mange styringselementer, der skal kombineres i en kompleks organisation: driftsstyring, forandringsstyring, finansiel styring og strategisk styring.

Og Gustav Jeppesen havde tre meget konkrete bud på udvikling i forhold til bedre økonomistyring: a) ansæt flere økonomer, b) udbyg forretningsindsigten, f.eks. ved at folk fra økonomifunktionen rokerer ud i forretningen og c) gør det at sidde i en økonomifunktion til en karrierevej.

Karriereudvikling og embedsmandsroller

Vi har i 2. halvår 2015 også haft fokus på embedsmandsrollen i forskellige dimensioner. Nordisk Administrativt Forbund var medarrangør af den årlige Konference for Offentlige Chefer, som DJØF afholder i slutningen af september måned. Her var der et meget stærkt felt af oplægsholdere anført af Finansminister Claus Hjort Frederiksen, fhv. finansminister Bjarne Corydon og borgmester i Rudersdal Kommune Jens Ive, som især drøftede perspektiverne af Bo Smith-udvalgets arbejde og mulige løsninger.

Og samme emne blev vendt på et gåhjemmøde arrangeret af Nordisk Administrativt Forbund i samarbejde med Juridisk Forening i slutningen af november måned, hvor højesteretsdommer Jens Peter Christensen var en kompetent ordstyrer, mens fhv. departementschef Bo Smith og politisk kommentator Hans Engell fungerede som oplægsholdere med en stor indsigt, men også lidt forskellige vinkler på emnet.

Bo Smith gennemgår på de mange møder, hvor han er med til at lancere Bo Smith-udvalgets arbejde, naturligvis de forskellige analyseresultater og de forslag, der er kommet ud af arbejdet i udvalget. Jeg synes særlig, der er to bekymringspunkter, som han med rette sætter fokus på: for det første den svigtende tillid til embedsmændene, både hos medierne, men også befolkningen generelt. Og i den forbindelse det øgede pres, som medieudviklingen har ført til på politikerne og dermed på embedsværket. Og det noteres også, at der en form for håndskyhed mellem medier og embedsmænd, sådan at den kontakt, man tidli-

» Hvordan skaber man det gode samarbejde mellem de folk i en offentlig organisation, som har fokus på styring, mål, resultater og bundlinje, og dem, som skal have fokus på den faglige udvikling i organisationen ?

» Det virker også som om, at offentlige topledere har taget Kodeks til sig og bruger det.

gere havde omkring baggrundsviden og faglige oplysninger, nærmest er forsvundet. For det andet, at embedsmændene vurderes som svage i rådgivningen af ”den lille politik” – dag-til-dag politikken. Det udgør et problem, for det er jo dér den daglige politik og de daglige udspil skabes, og hvor sager kan vokse sig store, hvis de ikke identificeres hurtigt.

Hans Engell forudser, at der vil komme flere politisk udpegede embedsmænd med en større tilknytning til den politiske del af opgaveløsningen. Heroverfor står synspunktet om, at hvis embedsmændene både kan levere de faglige input og også være en spiller i forhold til politikudvikling og det at processe politiske udspil, så vil det stadig kunne være funktioner nær en minister, der varetages af det faste embedsværk.

Hans Engell mener, at Bo Smith udvalget burde have behandlet mulige andre modeller end den traditionelle danske for forholdet mellem politikere og embedsmænd mere intensivt. Og i den forbindelse også mere anlagt det perspektiv, hvad det er for en betjening politikerne ønsker.

Der synes derimod at være almindelig opbakning til, at det nye Kodeks VII er relevant og netop har fokus på de pligter, som den moderne embedsmand i såvel stat, region og kommune bør kende og efterleve. Det virker også som om, at offentlige topledere har taget Kodeks til sig og bruger det, ikke mindst med anvendelse af den virkelig instruktive casesamling, der er udarbejdet med dilemmaer over de syv pligter.

Embedsmandsrollen havde vi også til debat på et møde i slutningen af oktober måned, som Nordisk Administrativt Forbund arrangerede sammen med DJØF. Men fokus var her på de unge medarbejdere inden for det offentlige, som gerne vil finde karrierevejene frem. Med et mangfoldigt og kompetent hold af oplægholdere: Lina Matz, chefkonsulent i DJØFs Karriere og Erhverv, Kasper Tollestrup, chefkonsulent i Beskæftigelsesministeriet, Christian Kofoed-Enevoldsen, direktør og chef for offentligt team i Mercuri Urval, og Trine Dahl, chefkonsulent i Moderniseringsstyrelsen.

Der blev afgivet virkelig gode bedømmelser af mødet, hvilket jeg tror hænger sammen med, at der kom konkrete bud på, hvordan ”man spiller sig god”, hvis man gerne vil markere sig og gøre karriere inden for det offentlige. Og måske ikke så overraskende er det med fokus på at være aktiv og initiativrig: anvende netværk, gerne helt fra studietiden, være god i relationer, komme med gode idéer, gribe udfordringer – også i svære sager, prøve noget forskelligt, have ”ja-hatten på ” osv.

Og det kom også klart frem, at der skal være fokus på, at der er forskellige former for karriere – ekspert, lineær, udvikler mm., samt at man nogle gange må have lidt tålmodighed, også i respekt for, at forskellige ministerier tænker karriere forskelligt.

Mange unge, i al fald i ministerierne, vil gerne sidde tæt på det politiske miljø og også være en del af politikudviklingen. Her kan det være en god idé at notere sig Kasper Tollestrups beskrivelse af de egenskaber, som han mente er de afgørende, hvis man skal kunne fungere og gøre karriere i et ledelsessekretariat i et departement: 1) stærk faglig kompetence, 2) politisk tæft, herunder god til politikudvikling, men også 3) være et procestalent, dvs. kunne være præcis og levere i forhold til politiske processer, der kører særdeles hurtigt, fordi politik ofte skabes i medierne og kræver meget hurtig respons. Så man skal være god til at navigere i disse ofte komplicerede, hurtigkørende processer.

Foråret 2016: Forvaltningskonference og Udenrigstjenesten

Her ved indgangen til 2016 står det klart, at også 1. halvdel 2016 vil blive travl i Nordisk Administrativt Forbund.

To arrangementer er allerede på plads.

Torsdag den 11. februar 2016 afholdes den årlige store Forvaltningskonference i et samarbejde mellem Nordisk Administrativt Forbund og DJØF på Radisson Scandinavia hotel på Amager. På konferencen vil vi få reaktioner fra toppolitikere til Bo Smith udvalgets betænkning og især have fokus på, hvilke af udvalgets anbefalinger der bør føres

ud i livet. Men herudover sætter vi to andre topaktuelle emner til debat:

Finansloven 2016 lægger op til en fortsat meget stram styring af de offentlige udgifter, bortset fra sundheds- og ældreområdet. Men vi skal drøfte håndgrebene til at knække koden: god borgerbetjening og idéudvikling, skabe vækst og arbejdspladser, arbejde med en mere decentral offentlig sektor, samtidig med at der er øget fokus på at gøre tingene smartere og blive bedre til at implementere de politiske beslutninger.

Vi skal samtidig have fokus i den offentlige forvaltning på efterlevelse af de syv pligter i Kodeks VII. Det betyder ikke mindst, at vi skal finde nye veje til kompetenceudvikling og faglig udvikling af medarbejderne i den offentlige sektor. Men med indholdsmæssige diskussioner: hvilken læring, hvilken undervisning og på basis af hvilke værdier? Og hvordan skal vi som anbefalet af Bo Smith-udvalget helt konkret arbejde med en større åbenhed om embedsmændenes faglige viden i politisk ledede organisationer, hvor det meget ofte er den saglige politiske beslutning at vælge mellem flere fagligt motiverede kvalificerede bud. Tilmelding til Forvaltningskonferencen kan ske på DJØFs hjemmeside.

Og torsdag den 3. marts holdes gåhjemmøde i samarbejde med DJØF i Bethesda ved Torvehallerne nær Nørreport i København om ”Den danske Udenrigstjeneste” – bl.a. med departementschef Ulrik Vestergaard som oplægsholder. Her vil vi sætte udenrigstjenesten til debat – i en turbulent udenrigspolitisk tid, men hvor der samtidig skal spares og effektiviseres, være færre ambassader, flere lokalt ansatte osv. Har vi stadig den rigtige udenrigstjeneste, der kan analysere og vurdere trusselsbilleder, hjælpe det danske erhvervsliv, medvirke til eksportfremme, stå for borgerservice og meget mere? Vi vil fortsat i Nordisk Administrativt Forbund også have fokus på den del af offentlig administration, der mest beskæftiger sig med Danmarks politik og interesser udadtil og havde f.eks. for et par år siden et særdeles vellykket arrangement om de danske EU-forbehold og i det hele relationen til EU-systemet.

Det bliver naturligvis ikke de eneste arrangementer i foråret 2016, så hold øje på NAFs hjemmeside med kommende spændende arrangementer. Vel mødt til NAF-møder og konferencer i 2016. Vi satser i den forbindelse også fortsat på at kunne holde møder uden for Hovedstadsområdet. ■



Nordiske erfaringer med udflytning af statslige arbejdspladser

Regeringens beslutning om at flytte knapt 4.000 statslige arbejdspladser fra hovedstaden til regionerne uden for hovedstadsområdet er uden sammenligning den største udflytning nogensinde. I alt flyttes i de kommende par år lidt over 10 pct. af de statslige arbejdspladser i hovedstaden. Til sammenligning blev der flyttet knapt 300 årsværk ved flytningen af SKATs betalingscenter til Ringkøbing i 2005.



**AF PETER TORP MADSEN
OG KRISTIAN LYK-JENSEN**

Regeringens begrundelse for flytningerne i "Bedre Balance – Statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder" er, at der skal skabes bedre geografisk balance i placeringen af de statslige arbejdspladser og at der skal sikres mere nærhed til borgere og virksomheder.¹ Selv om det fremgår, at flytningerne skal bidrage til aktivitet i hele landet er regionaløkonomiske effekter af flytningerne nedtonet i "Bedre Balance". Tværtimod står klart beskrevet, at effekterne kan variere betydeligt og kan være små. I udspillet gør regeringen det også klart, at der vil være væsentlige transaktionsomkostninger, og at der med sikkerhed vil være midlertidige produktivtetsnedsættelser i de berørte institutioner.

Nedtoningen af de positive regionaløkonomiske effekter og den eksplicite fremhævelse af, at der vil være væsentlige transaktionsomkostninger og produktivitetstab er bl.a. baseret på erfaringerne fra vores nordiske nabolande. I både Sverige og Norge har der gennem årtier været politisk fokus på at flytte statslige arbejdspladser ud af Stockholm og Oslo. Generelt har de regionaløkonomiske effekter været begrænsede, men der er også eksempler på positive effekter på de regionale arbejdsmarkeder, der har fået flere og mere

varierte vidensarbejdspladser. De positive effekter er væsentligst, hvor der er et godt match mellem lokalområdets virksomheder og uddannelsesinstitutioner og de udflyttede institutioner.

Begge lande har også måttet sande, at flytningerne er dyre og at der væsentlige midlertidige produktivtetsfald, primært som følge af, at det kun er meget få medarbejdere, der vælger at flytte med.

Det bliver spændende at følge om udflytningerne i Danmark får samme effekter som i vores nabolande. Selvom man ikke uden videre kan overføre erfaringer fra de andre nordiske lande til en dansk kontekst, er det alligevel interessant, at evalueringerne af de gennemførte udflytninger, i overraskende grad når frem til ensartede konklusioner.

Norske erfaringer

I Norge blev udflytning af statslige arbejdspladser introduceret politisk i 1960'erne for at dæmpe centraliseringspresset omkring Oslo, men fik hurtigt et tydeligere regionalpolitisk fokus. I løbet af 1980'erne og 1990'erne øgedes den politiske vilje til gennemførelse af udflytninger, ofte ud fra ønsker om at tilføre nye, stabile arbejdspladser til områder, der f.eks. er blevet ramt af lukninger af større arbejdspladser.

» I udspillet gør regeringen det også klart, at der vil være betydelige transaktionsomkostninger, og at der med sikkerhed vil være midlertidige produktivtetsnedsættelser i de berørte institutioner.

Væksten i antallet af udflytninger i Norge fortsatte efter år 2000 samtidig med at der blev lagt vægt på flere forskellige hensyn. Udover udflytning af statslige virksomheder fra Oslo-regionen og decentral lokalisering af nye virksomheder, er der sket en decentralisering af statslige opgaver og ansvarsområder til regionale og lokale forvaltningsenheder.²

Den norske regering vedtog i sommeren 2015 en statslig lokaliseringspolitik, der har til formål at styrke regionale arbejdsmarkeder, hvor tilførsel af statslige arbejdspladser kan bidrage til at udvikle regionen. Regeringen har i den forbindelse vedtaget et sæt retningslinjer for lokalisering af statslige arbejdspladser og statslig tjenesteproduktion.

Den nye statslige lokaliseringspolitik skal ”medvirke til en fordeling af statslige arbejdspladser, som bidrager til vækst og verdiskapning i hele landet og å udvikle robuste arbejdsmarkeder i alle dele af landet”. Befolkningen i alle dele af landet skal sikres god adgang til statslig service. Nye og omflyttede statslige virksomheder skal primært lokaliseres uden for Oslo, og der skal tages hensyn til omkostningseffektivitet og effektiv opgaveløsning i vurderingen af lokaliseringsalternativer.

Herudover lægges der i placeringen af institutioner vægt på rekrutteringsmuligheder og behov i forhold til faglige miljøer, infrastruktur, nærhed til øvrige offentlige myndigheder og mulighederne for at opnå synergi med lokalområdet.³ Det er Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, der har det overordnede ansvar for retningslinjerne, mens det er de enkelte fagministerier, som har ansvaret for at de bliver fulgt i forbindelse med lokalisering af ministeriets institutioner.

En evaluering af de norske erfaringer med udflytning af statslige arbejdspladser fra 2009⁴ konkluderer, at det er meget udfordrende at udflytte statslige arbejdspladser. Frafaldet af medarbejdere et stort (75-90 pct.) på trods af diverse fastholdelsestiltag og incitamentsordninger. Mange af de berørte institutioner har i flytteperioden måttet nedprioritere vigtige sager som kontrolopgaver, policyudvikling og internationalt samarbejde. Transaktionsomkostningerne forbundet med udflytning estimeres til mellem 650.000 og 1,4 mio. NOK pr. ansat i gennemsnit. De mindre besparelser på drift- og lønbudgettet, som enkelte udflyttede organisationer har opnået, skyldes at den gennemsnitlige anciennitet er faldet – og fortsat er aftagende

to år efter udflytningen. Erfaringer fra en række organisationer viser, at de mister mange erfarne medarbejdere i flytteprocessen og efterfølgende primært ansætter nyuddannede, hvorved de tilbageblevne erfarne medarbejdere bruges til oplæring.

De norske erfaringer er at udflytning bidrager til at skabe en større variation af vidensarbejdspladser i de berørte regioner samtidig med at udflytning af institutioner ikke har ført til mindre kontakt eller dårligere kommunikation med departementerne. De regionaløkonomiske virkninger af flytningen er dog begrænsede, og det vurderes, at det ikke er billigere at drive statslig virksomhed uden for Oslo.

Svenske erfaringer

Sverige har i tre omgange udflyttet statslige arbejdspladser fra primært Stockholm.

Første gang var i 1970'erne, hvor ca. 10.000 arbejdspladser blev flyttet ud af Stockholm med det formål at opnå en mere balanceret regional udvikling og dæmpe befolknings- og arbejdsmarkedspresset på Stockholm. Udflytningen blev grundigt forberedt med udvalgsarbejde og analyse af modtagerregioner og institutioner med henblik på at opnå et velfungerende match, og der blev etableret samarbejder mellem de udflyttede institutioner og regionale uddannelsesinstitutioner for at sikre kvalificeret arbejdskraft. Udflytningerne blev generelt vurderet til at være succesfulde, da der blev opnået en mere balanceret regional udvikling og institutionerne blev efter en periode velfungerende. Der er ikke foretaget egentlige analyser af udflytningsomkostningerne.⁵

Anden udflytningsbølge var i slutningen af 1980'erne. Regional udvikling var fortsat et bagvedliggende hensyn, men modsat 1970'erne var det overordnede politiske formål var at kompensere for tabte offentlige arbejdspladser i udkants-Sverige. Erfaringerne var denne gang mere blandede. På den positive side blev arbejdsmarkedet styrket ved højere uddannelsesniveauer, og at det blev mere attraktivt at bosætte sig i de berørte regioner. I de enkelte regioner, hvor institutionerne flyttede ud i ”klynger”, sås også bredere positive effekter på netværk mellem erhvervsliv, uddannelsesinstitutioner og den offentlige sektor. På den negative side var det kun meget få medarbejdere, der flyttede med, og det var ganske svært at rekruttere den nødvendige arbejdskraft lokalt, hvorfor arbejdskraften måtte hentes udefra.

» De norske erfaringer er, at udflytning bidrager til at skabe en større variation af vidensarbejdspladser i de berørte regioner.

Det tog derfor lang tid før institutionerne blev operative igen. Der er – så vidt vides – ikke noget overblik over udflytningsomkostningerne.

Tredje – og foreløbigt sidste udflytningsbølge – var i 2005-2006 som udmøntning af en beslutning i 2004 om udflytning af ca. 2.700 arbejdspladser til fire regioner. Udflytningen var en kompensation for massive nedskæringer i forsvaret, der særligt ramte disse fire regioner. Beslutningsgrundlaget for udflytningerne var et hurtigtarbejdende udvalg, der skulle udvælge institutioner, der var egnede til udflytning. Udflytningen har været genstand for en række undersøgelser, herunder af den svenske rigsrevision, der i 2009 offentliggjorde en relativ kritisk rapport.⁶ Det blev bl.a. vurderet, at produktionen i de berørte institutioner var stærkt reduceret i flere år efter flytningen, og at udgifterne var væsentligt højere end forventet (1,1 mio. sv.kr. pr. årsværk). En væsentlig årsag var, at kun 1 pct. af medarbejderne flyttede med. Produktionen vurderes dog til at være blevet normaliseret i 2009.

I forhold til de regionaløkonomiske effekter på arbejdsmarked og erhvervsliv syntes der generelt ikke at have været positive effekter, bl.a. som følge af, at de medarbejderkompetencer institutionerne efterspurgte ikke afspejlede de kompetencer, som de tidligere militæransatte i lokalområdet besad. Der syntes heller ikke at være opnået nogen synergieffekter mellem de udflyttede institutioner og det lokale erhvervsliv.

Siden 2009 har udviklingen i Sverige i øvrigt været kendetegnet ved, at de statslige arbejdspladser langsomt, men sikkert, centraliseres i de større byområder, dvs. at de statslige arbejdspladser forsvinder fra landdistrikterne. ■

Noter:

1) *Bedre Balance – Statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder, Regeringen, oktober 2015.*

2) *Utflytting av statlig virksomhet: Innspill til utforming av retningslinjer for å Evaluere effekter av utflytting, NIBR-notat 2008:114.*

3) *Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon, 28. november 2014.*

4) *Evaluering av utflytting av statslig virksomhet – komparativ analyse, Det norske fornyings- og administrationsdepartement, 2009.*

5) *Staten i provinsen: Nye potentialer for Nordjylland, Kristensen, Drejer og Halkier, Aalborg Universitet, 2013.*

6) *Omlokalisering av myndigheter, Riksrevisjonen, 2009.*

Tyrkiet: Kandidatland og strategisk partner

EU og Tyrkiet har et langt og ofte kompliceret forhold bag sig. Et forhold, der med migrationskrisen igen er kommet i fokus. Selvom Tyrkiet fik status af kandidatland i 1999 og indledte optagelsesforhandlinger i 2005, så har det været småt med fremskridt de seneste år. Spørgsmålet om Tyrkiets EU-medlemskab er omstridt i en række EU-lande.



**AF KIM JØRGENSEN, DANMARKS FASTE
REPRÆSENTANT VED EU OG TIDLIGERE
AMBASSADØR I ANKARA**

Fra tyrkisk side har frustrationen over manglende fremskridt i optagelsesforhandlingerne og manglende vilje til at anerkende Tyrkiet som ligeværdig partner samt at anerkende den meget betydelige indsats, Tyrkiet har gjort i forhold til at huse mere end 2 millioner flygtninge fra især Syrien og Irak, været stor. I forhold til migrationskrisen ser langt det overvejende flertal af EU's medlemslande Tyrkiet som nøgleland. Det har ført EU og Tyrkiet tættere på hinanden. Samtidig føler man sig fra tyrkisk side pludselig i en stærkere forhandlingsposition, og det ses på de tyrkiske krav. Selvom der er betydelige forskelle internt blandt EU's medlemslande, så er viljen til at give Tyrkiet noget til stede.

Det spiller også ind, at mange både på tyrkisk side og fra EU's side har været frustreret over, at de manglende fremskridt i optagelsesforhandlingerne og at den tekniske natur af disse forhandlinger reelt har skygget for udviklingen af et modent, strategisk forhold – uden at der derved sættes spørgsmålstegn ved Tyrkiet som kandidatland – mellem EU og Tyrkiet. Tilnærmelsen fik et konkret udtryk med afholdelsen af et EU/Tyrkiet-topmøde den 29. november i Bruxelles, hvor

man blev enige om at ”re-energize” forholdet på en række områder samtidig med, at EU gav tilsagn om at støtte Tyrkiet finansielt med 3 mia. Euro. En støtte, der bl.a. er betinget af, at Tyrkiet øger sin indsats i forhold til at bremse migrationsstrømmen mod EU.

Skaberen af det moderne Tyrkiet, Mustafa Kemal Atatürk, havde en meget europæisk og vestlig vision og ambition for udviklingen af sit dengang nye land. Den 29. oktober 1923, på dagen, hvor den tyrkiske republik blev etableret, sagde han i klar tekst ”Turks have always moved towards the West. We want a European Turkey, or to put it more precisely, a Turkey that has turned its face towards the West.” Det vil sige, at udgangspunktet og den fremtidige kurs, som Atatürk udstak for sit land, således var klart europæisk og med en stærk appel om øget samarbejde og fællesskab med Vesten og Europa.

Tyrkiet har gennemgået en betydelig udvikling i de seneste år, ikke mindst på det økonomiske område, og landet fremstår derfor i dag betydeligt mere moderne og selvsikkert også som udenrigspolitisk aktør. Tyrkiet er således med i G20, har lige været vært for topmødet i år i Antalya, man har NATO's næststørste stående hær og med 76 mio. indbyggere og med en ung befolkning på gennemsnitligt 29 år, udgør man et stort og attraktivt marked.

» Tyrkiet har gennemgået en betydelig udvikling i de seneste år, ikke mindst på det økonomiske område, og landet fremstår i dag betydeligt mere moderne og selvsikkert også som udenrigspolitisk aktør.

» På trods af skiftende udmeldinger og blokerede kapitler findes den stærke underliggende inertie og tiltrækningskraft, der trækker EU og Tyrkiet mod hinanden, stadig. De deler på en lang række områder både værdier, økonomi, markeder og geopolitiske interesser.

Siden Tyrkiet indgik en såkaldt associeringsaftale med EU i 1963, har det til tider været en noget uskøn og 'bumpy' rute frem til et øget samarbejde, der stadig har det som endemål at gøre Tyrkiet til medlem af EU. Man søgte om medlemskab i 1987, men opnåede først i december 1999 kandidatstatus. På det store udvidelsestopmøde i Bellacentret i december 2002, som fandt sted, umiddelbart efter at AKP vandt en jordskredssejr, kom der for alvor gang i fremskridtene, og den tyrkiske regering iværksatte en række vidtgående reformer, som førte til, at EU's stats- og regeringschefer i december 2004 blev enige om at indlede optagelsesforhandlinger med Tyrkiet den 3. oktober 2005.

Paradoksalt nok tabte Tyrkiets tilnærmelse til EU momentum efter den formelle start på optagelsesforhandlingerne. Dels fastfros EU allerede året efter 8 kapitler ud af 35, fordi Tyrkiet ikke efterlevede den såkaldte Ankara-protokol, som ville indebære formel anerkendelse af Cypern, dels faldt tempoet i reformprocessen mærkbart. Inden afholdelsen af EU/Tyrkiet-topmødet den 29. november var kun 14 ud af 35 kapitler åbne og kun et var foreløbigt lukket.

Såvel i EU som i Tyrkiet har man til tider vendt samarbejdet ryggen – måske mest retorisk – og (mis)brugt hinanden i indenrigspolitiske spil. Et grundlæggende problem har blandt andet været, at man fra tyrkisk side i vid udstrækning betragter EU-optagelsesforhandlingerne som andre diplomatiske forhandlinger, hvor løsningen ligger i at finde et acceptabelt kompromis. Når der tales om optagelsesforhandlinger, er det imidlertid på mange måder misvisende. Tilpasning ville være et bedre ord. Målet er helt kort og kontant, at Tyrkiet skal tilpasse sig EU's vær-

dier og *acquis* – det vil sige EU's samlede regelsæt. Det eneste, der reelt kan forhandles om, er overgangsperioden, hvor det kommende medlemsland på et tidspunkt til punkt og prikke skal leve op til EU's regler.

EU har set med skepsis på den politiske udvikling i Tyrkiet de seneste år, herunder ikke mindst inden for demokratisering, pressefrihed og overholdelse af retsstatsprincipper. Kommissionens landerapport om udvidelsesforhandlingerne var i 2015 ganske direkte i sin kritik af Tyrkiet og pegede på en række områder, hvor udviklingen ikke gik i den rigtige retning. Sammenbruddet i forhandlingerne med det kurdiske mindretal blev også kritiseret. Endelig var der kritik af forløbet mellem de to parlamentsvalg i juni og november og den manglende vilje til at tage højde for valgresultatet i juni, hvor regeringspartiet AKP "tabte" med godt 40 % af stemmerne, og hvor Atatürks gamle parti CHP fik 23 %, det stærkt nationalistiske MHP fik ca. 15 % og det prokurdiske parti HDP med 13,1 % fik et kanonvalg. Uanset kritikken kan der dog ikke stilles spørgsmålstegn ved, at AKP vandt valget den 1. november 2015 og fik et solidt mandat til igen at danne en et-partiregering. En del af forklaringen skyldes også fraværet af en seriøs opposition. Det er simpelthen ikke lykkedes for de øvrige partier at fremstå som reelle alternativer til Erdogan og AKP.

Der udestår imidlertid massive opgaver foran den tyrkiske regering, hvis den skal leve op til sine valgløfter. Fuldt EU-medlemskab beskrives som en strategisk prioritet i AKP's (og i særdeleshed præsident Erdogans) 2023 vision for et nyt Tyrkiet. Strategisk prioritet til trods, så er Erdogan ikke bleg for kritik af EU generelt og den langtrukne optagelsesproces, Tyrkiet er udsat for.

På trods af disse skiftende udmeldinger og blokerede kapitler findes den stærke underliggende inertie og tiltrækningskraft, der trækker EU og Tyrkiet mod hinanden, stadig. De deler på en lang række områder både værdier, økonomi, markeder og geopolitiske interesser.

Som samlet blok er EU i dag Tyrkiets største samhandelspartner, og handel med EU udgør ca. 47,2 % af al tyrkisk udenrigshandel. Tyrkiet er EU's sjette største samhandelspartner. Samhandelen og den økonomiske integration tog særligt fart efter Tyrkiets indtræden i den fælles toldunion i 1996, og selv om der er en igangværende proces, der vil modernisere toldunionen, så vil et reelt med-

lemskab sætte endnu mere turbo på den økonomiske interaktion og udvikling.

Også i forhold til de regionale og udenrigspolitiske udfordringer har EU og Tyrkiet svært ved at undgå hinanden, og mange løsninger er ikke mulige, uden at begge parter bidrager og samarbejder. Mest aktuelt kan nævnes migrationskrisen i EU, der har sat EU's grænser under pres. Det samme må siges for Tyrkiet, der p.t. har 2,2 mio. syriske flygtninge, og hvor mange lokalsamfund oplever, at huslejeniveauet stiger og timelønnen falder grundet øget efterspørgsel og arbejdsstagerudbud.

Trods den lange og til tider frustrerende optagelsesproces, hvor der ikke er en konkret slutdato i sigte, er der fortsat stor opbakning i den tyrkiske befolkning til EU-medlemskab. For tyrkerne ses EU-optagelsesprocessen som et centralt element i landets reformproces. Denne holdning blev gentaget i det tyrkiske EU-ministeriums respons på den netop offentliggjorte statusrapport. Tyrkiet ville tage konstruktiv kritik til sig og bruge den fremadrettet i reformprocessen, lød det i ministeriets meddelelse.

Man kan argumentere for, at både EU og Tyrkiet har været på en dannelsesrejse hver for sig, hvor bl.a. cypriotiske og andre blokeringer af optagelsesforhandlingerne og hårde uforsonlige udmeldinger på begge sider har sendt de to parter væk fra hinanden i en forgæves søgen efter alternativer.

I dag med store flygtningestrømme, konflikt i Ukraine og russisk annektering af Krim, konflikter i både Irak og Syrien har Tyrkiet og EU imidlertid behov for hinanden. Afholdelsen af EU/Tyrkiet-topmødet den 29. november og vedtagelsen af både en erklæring for at "re-energize" EU/Tyrkiet-forholdet samt en handlingsplan for samarbejde i forhold til migrationskrisen er et klart udtryk for dette.

Den handlingsplan, man blev enige om, bygger på gensidige forpligtelser. På den ene side vil Tyrkiet hjælpe EU med at bremse tilstrømningen af flygtninge og migranter til Europa. Blandt andet skal Tyrkiet styrke sin kyst- og grænsebevogtning, lette tilbagesendelse af afviste asylansøgere fra EU og sikre bedre registrering af flygtninge. Desuden skal Tyrkiet give flygtningene bedre adgang til sundhed og uddannelse. På den anden side vil EU støtte Tyrkiet med henblik på at sætte landet bedre i stand til at bekæmpe

menneskesmuglere og til hurtigere at opfylde EU's krav til visumliberalisering. Desuden vil EU give økonomisk støtte på 3 mia. euro til Tyrkiets håndtering af de 2,2 mio. flygtninge. EU vil også åbne endnu et kapitel i optagelsesforhandlingerne, og Kommissionen vil fremskynde arbejdet med at forberede åbningen af yderligere kapitler.

Sidstnævnte vil dog i høj grad komme til at afhænge af forhandlingerne om Cyperspørgsmålet. Her lyder der i stigende grad positive signaler fra såvel græsk-cypriotisk og tyrk-cypriotisk side som fra FN's særlige udsending, Esben Eide. Der tales om de bedste udsigter i mange år og om en mulig aftale i foråret 2016.

Samlet ser det noget modsætningsfyldte forhold mellem EU og Tyrkiet, præget af både samarbejde og uenighed, dermed ud til at fortsætte. Hvor langt, og i hvilket omfang forholdet reelt vil blive forandret, er det endnu for tidligt at spå om, men meget vil afhænge af, om det lykkes at fastholde en positiv dynamik i EU-Tyrkiet forholdet, eller om andre dagsordener vil overskygge forholdet og vende dynamikken. ■

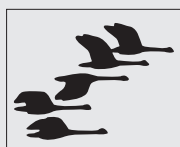
Din arbejdsplads kan blive medlem af Nordisk Administrativt Forbund !

En arbejdsplads, virksomhed eller organisation kan melde sig ind i Nordisk Administrativt Forbund og få følgende fordele:

- Modtager fem eksemplarer af hver udgivelse af medlemsbladet *Administrativ Debat*
- Modtager fem eksemplarer af *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, som de fem landes afdelinger af Nordisk Administrativt Forbund udgiver i fællesskab
- Medarbejderne kan deltage i Forbundets mange debattmøder og gå-hjem-møder, som fortrinsvis afholdes i København og Århus
- Medarbejderne kan deltage i møder og konferencer arrangeret af Nordisk Administrativt Forbund, ofte i samarbejde med DJØF eller vore andre nære samarbejdspartnere: Deloitte, Mercuri-Urval og Juridisk Forening, nogle mod deltagerbetaling
- Medarbejdere kan deltage i det "Almene Møde" som arrangeres hvert tredje år på skift mellem de nordiske afdelinger, næste gang i 2018 i Reykjavik.

Hvis din organisation er interesseret, så send en indmeldelse til regnskab@naf-net.dk.

Kontingentet er 1.600 kr. for organisationen, som opkræves via EAN-nr., mail eller alm. post.



**Nordisk
Administrativt
Forbund**

Forvaltningskonferencen 2016

Bliv klogere på den offentlige sektor du er en del af

Deltag på den årligt tilbagevendende konference, hvor Djøf stiller skarpt på højaktuelle temaer i den offentlige sektor. Forvaltningskonferencen er din mulighed for at debattere den offentlige sektors største udfordringer med ligesindede fra staten, regioner og kommuner. Hent ny viden og mød oplægsholdere fra det politiske liv, offentlige ledere og eksperter.

Tid og sted:

Torsdag den 11. februar 2016 kl. 9.00-16.30
Radisson Blu Scandinavia, Amager Boulevard 70, 2300 København S

Årets højaktuelle temaer er:

- > Samarbejdet med virksomheder, organisationer og borgere
- > Nedsikringer i den offentlige sektor – er smertegrænsen nået?
- > Hvordan sikres implementeringen af både de store reformer og ”den lille politik”?
- > Organiseringen af offentlige organisationer fremover
- > Genskabelsen af tilliden til embedsmanden
- > Hvad skal vi gøre ved Bo Smith-udvalgets anbefalinger?

Mød blandt andre:



Finansminister
Claus Hjort Frederiksen



Departementschef
Peter Steensgaard Mørch



Styrelsesdirektør
Hanne Kristensen



Regionsdirektør
Hjalte Aaberg



Kommunaldirektør
Lone Lyrskov

På konferencen møder du også:

Partiformand Kristian Thulesen Dahl
Gruppenæstformand Martin Lidegaard
Direktør Peter Mogensen
Overborgmester Frank Jensen
Fhv. minister Magnus Heunicke
Rektor Stefan Hermann m.fl.



‘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 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

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 debatmøder, studiekredse og konferencer.

Fulde navn: _____

Adresse: _____ E-mail: _____

Postnummer/by: _____ Telefon: _____

ADMINISTRATIV DEBAT #2 – DECEMBER 2015

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.