

Administrativ DEBAT

#1 / MAJ 2015

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



Ambitioner for udvikling af den offentlige sektor

– interview med finansminister Bjarne Corydon → SIDE 2

LISBETH KNUDSEN

Embedsmænd på
slingrekurs

→ SIDE 7

**PETER STENSGAARD
MØRCH**

Tillid til embeds-
værket og fejkultur

→ SIDE 10

**DITTE EHRENREICH OG
MORTEN BINDER**

Hvor svært kan det
lige være at få refor-
mer implementeret?

→ SIDE 14

METTE KNUDSEN

Grækenland
– paradoksernes land

→ SIDE 17

CLAES NILAS

Den offentlige
forvaltning i en bryd-
ningstid? – Forvalt-
ningskonferencen
2015.

→ SIDE 20

Kommende arrange-
menter i Nordisk
Administrativt
Forbund

→ SIDE 26

Allmanna Mötet 2015

→ SIDE 27



Interview med finansminister Bjarne Corydon:

Ambitioner for udvikling af den offentlige sektor

Administrativ Debat har mødt finansministeren til en drøftelse om "God Arbejdsgiveradfærd", moderniseringsdagsordenen, spørgsmålet om tillid, regionernes fremtid og Finansministeriets rolle på Slotsholmen i dag.

**AF METTE SØGAARD-ANDERSEN,
ANSVARSHAVENDE REDAKTØR**

"God Arbejdsgiveradfærd" skal skabe sammenhæng i styringen

Finansministeriet har i de senere år lanceret flere nye målbilleder for styring i den offentlige sektor, herunder målbilleder for god økonomistyring, mål- og resultatstyring og god arbejdsgiveradfærd.

Det seneste tiltag "God arbejdsgiveradfærd" sætter fokus på de offentlige chefers rolle som arbejdsgivere. Formålet er, at fremme "en helhedsorienteret tilgang til udviklingen af de offentlige arbejdspladser, som har fokus på at skabe værdi for borgerne". Men hvad betyder det konkret, og hvad er egentlig

ambitionen bag målbilledet om en bedre arbejdsgiveradfærd? Og hvad skal vi med endnu et målbillede til samlingen?

Finansministerens svar på tiltale trækker tråde tilbage til selve grundtanken bag velfærds-samfundet: *"Dybest set har det rod i en meget grundlæggende politisk ambition om at have et velfærdssamfund, der fungerer"*, siger han.

Finansministeren ser samtidig også tiltaget som noget, der skal skabe tættere sammenhæng mellem diskussionen om velfærd og den administrative vej dertil. *"På en eller anden måde synes jeg, at der er sket en trist skilsmisse mellem de her meget politiske diskussioner om kvaliteten af vores velfærd og målet med vores velfærd – både socialt og politisk – samt diskussionen*

om, hvordan vi rent administrativt og teknisk udvikler den på en måde, så vi når de politiske mål.”

Han uddyber: ”Målet med God Arbejdsgiveradfærd er at få de centrale velfærdsinstitutioner i Danmark til at fungere bedre, end de gør i dag, og få udnyttet de ressourcer, som vi, ofte med store politiske omkostninger, mobiliserer.” Han fremhæver, at Moderniseringsstyrelsen har lavet et stort forarbejde: ”Det er et målbillede, som er lavet på baggrund af et enormt grundigt forarbejde, hvor man har kigget både på forskning, den private sektor og praktiske erfaringer fra andre offentlige institutioner”.

Ikke et “one size fits all”-koncept

Hvis det er så godt et tiltag, hvorfor har vi så ikke gjort det noget før? Har vi været for sløve til at udvikle den offentlige sektor? Artiklens hovedperson er ikke i tvivl om, at den offentlige sektor hele tiden er under forandring og udvikling: ”Det at modernisere den offentlige sektor i Danmark, og drive kvalitet frem via en bedre arbejdsgiverpraksis, det er vel et projekt, som er lige så gammelt som velfærdsstaten.” Hans pointe er, at alle nye tiltag, som lanceres i disse år, står på skuldrene af de erfaringer og tidligere tiders tiltag, som er gjort for at udvikle den offentlige sektor.

Det nye er så, set med finansministerens øjne, at der er tale om et systematisk og pragmatisk produkt: ”Vi forsøger ikke at presse alle ned i et ”one size fits all-koncept”. Det nye er et konkret forsøg på at overskride den kunstige modsætning mellem alt det, der handler om tillid, trivsel og samarbejde på den ene side, og det der handler om resultater og delivery på den anden side.”

På spørgsmålet om, hvorvidt det ikke blot er New Public Management i fåreklæder, svarer finansministeren afvisende: ”Det synes jeg vil være et trist eksempel på, at man vil tilbage i et mere begrænset perspektiv, hvor der er modsætning mellem tillid og styring. Jeg mener, at det er et rigtigt og ægte forsøg på at flette de to ting sammen, og det er vigtigt for den offentlige sektor, at det lykkes.”

Den offentlige sektor skal rustes

Diagnosen af situationen i den offentlige sektor i dag er baggrunden for udformningen af God Arbejdsgiveradfærd. Ministeren har høje forventninger til den offentlige sektor, og han ser behov for at ruste den til nye udfordringer: ”Der er ingen tvivl om, at vores offentlige sektor kommer til at indtage en hovedrolle i Danmark fremover. Det er naturligvis i den private sektor, at man genererer penge og finansierer velfærden, og derfor er det ofte den, der

er mest i fokus – ikke mindst igennem en økonomisk krise. Men vi overser måske, at den offentlige sektors kernefunktioner i stigende grad bliver afgørende for, om samfundet flytter sig i forhold til de politiske mål.”

Den offentlige sektor skal, ifølge ministeren, være garant for, at kerneydelserne er i orden: ”Hvis vi virkelig vil social mobilitet, lighed og konkurrence på parametre, som ligger ud over de helt rå økonomiske faktorer, så kan det kun leveres, hvis de offentlige kernefunktioner er i orden.”

Men der skal rettes op på den offentlige sektor, inden den kan indtage den hovedrolle, som finansministeren har tiltænkt den: ”Der er, ude i den konkrete praksis, bestemt ting at tage fat på. Der er meget få i den offentlige debat, der gør gældende at alting er godt, som det er. Vi skal bestemt ikke bøje nakken, men både på arbejdsgiver- og lønmodtagerside er der et ønske om forandring.”

Både lønmodtagere og arbejdsgivere skal altså medvirke til at udmønte målbilledet for God Arbejdsgiveradfærd i praksis.

Lokalt ejerskab er en forudsætning for succes

Når Finansministeriet har stået i spidsen for nye tværgående tiltag igennem tiden, har det ofte været med forventning om, at resten af staten efterlever Finansministeriets dessiner. Men God Arbejdsgiveradfærd er netop ikke lanceret som et ”skal-tiltag”, men som en ”vejledning”. Finansministeren begrundede dette med en erkendelse af, at lokalt ejerskab er afgørende for succes: ”Det er en helt integreret erkendelse, at hvis det skal fungere, så skal det hænges op i et lokalt ejerskab. Det er den enkelte lokale institution og leder, som skal ønske at følge det her.”

Finansministeren fortsætter: ”Derudover er der en dyb erkendelse af forskellighed i modsætning til hvad den offentlige debat måske har afspejlet nogle steder, så er det her ikke ”one size fits all”.”

Betyder det, at Finansministeriet omsider har taget kritikken af en for ensidig tilgang til ressortministerierne til sig? Tror finansministeren virkelig på, at man kan nå i mål med denne ”bløde tilgang”? Svaret er ”ja”: ”Dybtest set baserer vi os på, at det realistisk set kan bringes i spil lokalt. Omvendt er det ment alvorligt. Der er lagt meget arbejde i det. Moderniseringsstyrelsen vil helt sikkert følge op på, hvordan det bliver rullet ud i praksis, hvordan det bruges, og om det har den effekt, vi ønsker.”

» **Vi forsøger ikke at presse alle ned i et ”one size fits all-koncept”.**

» Jeg tror, at vi vil bevæge os mod en offentlig sektor, som ranker sig. Den indtager den hovedrolle, som den nu engang har i et velfærdssamfund, og leverer nogle imponerende resultater uden at bede om flere ressourcer til det ...

Administrativ Debat har også spurgt finansministeren, om der kan være barrierer for at rulle målbilledet ud i staten. Han er overbevist om, at det kan lade sig gøre: *"Jeg ved godt, at det er et fortærsket udtryk, men jeg tror, at det er det lange seje træk, som skal gøre sig gældende. Det er ikke en tryllestav, det er ikke en pisk, men det er en retning. Det er en strømpil. Den skal man selvfølgelig forfølge over tid, og med en vis ihærdighed for at skabe resultater."*

Ikke endnu en "dims" – kerneopgaven skal være i fokus

Der har, som tidligere anført, ikke manglet nye koncepter og beskrivelser af god styring i den offentlige sektor. God arbejdsgiveradfærd er, ifølge finansministeren, ikke endnu "en dims": *"Opskriften på at sådanne ting går galt er ofte, at det blot bliver endnu en dims i bunken af dimser. Det kommer oven i alt det, man ellers går og arbejder på. Det er noget, man må tage sig af, når man er færdig med det, som er rigtig vigtigt."*

Finansministeren er optaget af, at God Arbejdsgiveradfærd netop handler om at have fokus på opgaven, og at man ikke blot skal måle for målingens skyld: *"Der er nærmest gået sport i ufokuserede målinger. Det tager tid fra kerneopgaverne, og der er ikke nogen som helst ledelsesmæssig opfølgning på de data, man samler ind. Det er et udpræget eksempel på dårlig ledelse – det er ikke god arbejdsgiveradfærd."*

Målbilledet handler i finansministerens optik grundlæggende om, at den offentlige sektor skal lære sig selv bedre at kende. Han har også testet det af på sit eget ministerium: *"Vi forsøger at tage vores egen medicin. Vi har forsøgt, både i Finansministeriet og styrelserne, at arbejde med de samme redskaber. Moderniseringsstyrelsen, som er drivkraften i det her, er i sig selv et eksempel på at man har gjort det. Det har været en stor opgave at fusionere to styrelser til én, som har fået en så central en rolle i forhold til at modernisere vores offentlige sektor. Moderniseringsstyrelsen er et eksempel på en organisation, hvor medarbejderne har ejerskab til de nye og skærpede målsætninger."*

En offentlig sektor, som ranker sig

God Arbejdsgiveradfærd er ét ben i de moderniseringstiltag, som bl.a. Moderniseringsstyrelsen har udgivet i den seneste tid. Der er også udgivet et nyt koncept for mål- og resultatstyring og god økonomistyring. Administrativ Debat har spurgt finansministeren, hvordan de forskellige elementer skal spille sammen: *"Jeg har forsøgt at give udtryk for, at alle de her initiativer er et samlet hele. Det*

er ikke bare en kold administrativ øvelse, der handler om at spare penge. Det er ikke bare en institutionel kamp mellem Finansministeriet og alle mulige andre aktører. Det er en nøgleøvelse i forhold til at nå de politiske mål, som vi har i Danmark i disse år."

Finansministeren er med egne ord "uforberdlig optimist på den offentlige sektors vegne". Han tror på, at Finansministeriets nye tiltag kan flytte noget: *"Jeg tror, at vi vil bevæge os mod en offentlig sektor, som ranker sig. Den indtager den hovedrolle, som den nu engang har i et velfærdssamfund, og leverer nogle imponerende resultater uden at bede om flere ressourcer til det. Det skal vi gøre til noget, vi bærer med stolthed – i stedet for en byrde. Det, vi laver, er vigtigt for hele landet."*

På spørgsmålet om, hvorvidt der er mere på vej, svarer ministeren: *"Jeg har ikke et varsel om noget nyt i samme størrelsesorden. Den her samling af redskaber skal nu trilles i gang. Det er nu, det lange seje træk starter i forhold til at få det til at fungere i praksis. Det gælder ikke mindst God Arbejdsgiveradfærd."*

Tillid og fokuseret styring – med åbne øjne

Tillidsreformen har fyldt meget i debatten om den offentlige sektor i den senere tid. Samtidig har Finansministeriet lanceret et nyt udspil om mål- og resultatstyring under overskriften "Strategisk styring med resultater i fokus". Kritikere vil hævde, at der eksisterer et modsætningsforhold mellem ønsket om øget tillid og skærpet resultatstyring, måling og opfølgning. Finansministeren har tidligere i interviewet beskrevet de ting som gensidigt forudsætningskabende, og han slår det gerne fast igen: *"De hænger fuldstændig uløseligt sammen de to elementer. Det er to sider af samme sag. Man arbejder med tillid, trivsel og samarbejde samtidig med, at der er fokus på resultater. Jeg mener ikke, at man kan få det ene uden det andet"*

Finansministeren henviser i samme ombæring til et udsagn fra en tidligere kollega – Margrethe Vestager: *"Margrethe plejede at formulere det sådan, at hun gik varmt ind for tillid, men at hun altid har været kraftig modstander af blind tillid. Det synes jeg er meget præcist beskrevet. Tillid handler ikke om at lukke øjnene for fakta. Det handler om, at man samarbejder, mens der er fokus på realiteterne og på den opgave, man skal løse."*

Spørgsmålet er, om det så ikke vil kræve en mere fokuseret styring og opfølgning. Det er finansministeren overbevist om, at det vil. Han er samtidig sikker på, at både medarbej-



dere og arbejdsgivere ønsker en kombination af forandring og forbedring på området.

Regionerne – hvad er alternativet?

I sidste udgave af *Administrativ Debat* drøftede vi regionerne og deres opgaveløsning med Kristian Thulesen Dahl. Hans holdning var klar: Regionerne skal nedlægges, og deres opgaver skal fordeles mellem stat og kommuner.

Finansministeren ser anderledes på sagen og efterspørger et alternativ: *”Et af temaerne ved valget bliver regionernes fremtid. Står det til os, holder vi fast i den konstruktion. Det gør vi, blandt andet fordi ingen har præsenteret et troværdigt alternativ, der kan fungere meget bedre. Lige nu har vi en demokratisk forankring af den måde, vi driver vores sundhedsvæsen på. Vi har et regionalt niveau i den måde, vi styrer vores land på. Jeg har ikke hørt nogen foreslå et alternativ, som skulle fungere overbevisende bedre – hverken økonomisk eller demokratisk.”*

Kristian Thulesen Dahls argument vedrørte især den demokratiske forankring og bevågenheden omkring regionernes opgaveløsning. Finansministeren afviser ikke denne pointe, men savner et konkret bud på en alternativ løsning: *”Det er bestemt en rimelig debat at tage. Jeg synes bare, at man så bør foreslå nogle alternativer. Så må vi derefter vurdere,*

også på baggrund af andre landes erfaringer, om det er noget, man skal lade sig friste af. Men jeg vil gerne se denne alternative model først.”

Finansministeren er tydeligvis varmet op til debatten om regionerne, hvis den skulle blusse op i den kommende valgkamp.

Finansministeriet: Et fællesskabsministerium befolket af idealister

Finansministeren er uden tvivl meget glad for sit job. Han beskriver det som meningsfuldt og glæder sig over sine embedsmænds dedikation: *”Det er meget meningsfuldt for mig at være finansminister. Jeg nyder jobbet, og jeg føler, at det giver rigtig stor mening for mig at prøve at gøre mit bedste i den her stol. Det betyder kolossalt meget, hvad der bliver leveret fra det her hus.”*

Man kan tydeligt mærke, at ministeren sætter pris på sine embedsmænd: *”Mine kolleger her i huset er ubetinget dygtige og utroligt motiverede. De er samtidig, stik imod alle rygter, dybt idealistiske og optagede af, hvordan samfundet drives samlet set”.*

Han fortsætter: *”Finansministeriet er på mange måder et fællesskabsministerium. De interesser, der varetages her, går på tværs af sektorer og på tværs af tider. Det er ofte de hensyn, som ikke bliver forsvaret. De interesser er der én kraft til at tage sig af – det er huset her. Det synes jeg er en*



meget værdig opgave, og det fordrer en god portion idealisme. Det har folk i det her hus.”

Livet som finansminister: Eksponering og en privat ”betalingsbalance” i underskud

Bjarne Corydon var, indtil sin indtræden i embedet som finansminister i oktober 2011, en forholdsvis ukendt person i den danske offentlighed.

Han oplevede det dog ikke som en særlig voldsom forandring – selvom han dog blev betydeligt mere eksponeret. Finansministeren føler sig hjemme i fagfeltet: *”Min stille refleksion over mit eget liv de seneste lidt over tre år er, at springet fra at være i det her felt – arbejde med politik, forvaltning og økonomi i en tilbagetrukket rolle til en rolle som er synlig – det er alligevel et mindre spring end at komme fra en ganske vist synlig rolle, men uden for fagfeltet.”*

Mange har siden finansministerens tiltræden stillet spørgsmålstejn ved, om han egentlig ikke er mere lig embedsmændene end politikerne. Finansministeren er dog ”ramt af det”, som han siger. Motivationen for at gå ind i politik vandt: *”Der hvor jeg er endt i livet, er der et solidt element af tilfældighed i det. Jeg kunne sagtens være blevet noget andet end det, jeg er i dag. Jeg synes for eksempel, at det giver mening at leve sit arbejdsliv både i den offentlige og private sektor. Det at ville bevise, i praksis, at en fællesskabsorienteret model kan klare sig og vinde i et moderne, globaliseret samfund. Det har drevet mig og været motiverende for mig i halvdelen af mit liv.”*

Finansministeren har dog også måttet betale prisen for det travle liv som politiker, der kræver fleksibilitet fra familiens side: *”Det er et job, som kræver fuld dedikation, hvilket vil*

sige at man ikke er nogen specielt god far. Man bruger rigtig mange timer her i ministeriet. Ens familie er de facto henstillet til at tilrettelægge deres tilværelse efter en. Det må man få til at fungere, som man bedst kan. Det er dog en god idé, at man, hver evig eneste aften man lægger sig til at sove, er sig bevidst om, at man har trukket godt og grundigt på ”betalingsbalancen” hos familien.”

De mange, og ofte sene, arbejdstimer afholder dog ikke finansministeren fra at ønske sig mere tid på posten, også efter et valg.

Besked til embedsmændene: Respekt, tillid og kærlighed

Administrativ Debat runder interviewet af med at give finansministeren en mulighed for at give en besked til vores læsere. Det vil han meget gerne, og han er optaget af tilliden til og respekten omkring de danske embedsmænd: *”Vi har været igennem en periode med en masse sager og diskussion om forholdet mellem politikere og embedsmænd. Hele kvaliteten af vores embedsstand og hele setup’et. Der er ikke noget i vejen med diskussionen. Det hilser jeg velkommen. Jeg er glad for, at DJØF har taget initiativ til at Bo Smith går hele feltet igennem med et kompetent sammensat udvalg. Men grundlæggende har jeg dyb respekt for det, som dag efter dag leveres af embedsmændene. Jeg har stor glæde af det som politiker i mit daglige virke.”*

Finansministeren understreger samtidig, at embedsmændene godt kan forberede sig på endnu højere krav til deres virke: *”Man kan lige så godt spænde sikkerhedsselen – hele vejen rundt. Embedsmændene skal kunne det, de hele tiden har skullet være i stand til: At forvalte lovligt, neutralt, politisk bevidst og med blik for den politiske ledelses projekt og målsætninger.”*

Finansministeren uddyber: *”Samtidig kan man som embedsmand godt forberede sig på, at missionen vil blive udfoldet. Det vi har diskuteret i det her interview: at vi når vores mål, implementerer i bund, leverer resultater og viser over for borgerne, at den måde vi har indrettet Danmark på med en offentlige sektor i hovedrollen, det er den rigtige måde at gøre det på, jamen det betyder bare, at man skal kunne endnu mere end hidtil som moderne embedsmand. Det skal embedsmændene se som noget kolossalt udfordrende, men samtidig enormt interessant. At forvalte offentlige ressourcer og løse offentlige opgaver er en af de mere spændende opgaver, man kan påtage sig i fremtidens Danmark.”*

På spørgsmålet om, hvorvidt der også ligger en tillids erklæring i finansministerens syn på embedsmænd i dag, svarer han resolut: *”Det gør der. Både tillid og kærlighed!”* ■

Embedsmænd på slingrekurs

Rollen som embedsmand er udfordret af det nye mediebillede og af et professionaliseret politisk kampagnesystem med magten som vigtigere omdrejningspunkt end politikken og ideologierne.

**AF LISBETH KNUDSEN, ANSVARSHAVENDE
CHEFREDAKTØR PÅ BERLINGSKE OG
KONCERNCHIEF FOR BERLINGSKE MEDIA.**

Bliver der manipuleret med de oplysninger, som videregives til Folketinget i forbindelse med ny lovgivning eller svar på spørgsmål fra Folketingets medlemmer, så informationerne vrides og tilpasses ministerens politiske ønsker? Kan medierne og offentligheden stole på at få sandheden og ikke kun udvalgte dele af den, når vi spørger i ministerierne efter oplysninger i konkrete sager? Hvorfor ser vi pludselig et antal uheldige sager i flere ministerier, hvor der er begået fejl af mere eller mindre graverende karakter i forhold til information til Folketinget?

DJØF har nedsat et uafhængigt udvalg med tidligere departementschef Bo Smith som formand til at belyse hele problemstillingen og arbejdsvilkårene for den moderne embedsmand. Jeg har sagt ja til at deltage i arbejdet i det udvalg, fordi samspillet mellem politikerne, embedsmændene, offentligheden og medierne er uhyre interessant. Og medierne spiller en ikke uvæsentlig rolle i den sammenhæng. Ja faktisk er måske netop medieudviklingen kombineret med partiernes aftagene medlemsbasis en af de mest afgørende ting, som har forandret spillereglerne for sameksistensen blandt ministre, Folketinget, embedsmændene og medierne.

Politisk rådgivning

Den moderne embedsmand er nødt til at kunne hjælpe sine politiske chefer på en langt større spillebane end den gamle embedsmand. Den moderne embedsmand skal både kunne give det fulde juridiske og praktiske billede af en situation eller af et forslag med de risici, som hører med, og den politiske sparring, som ministeren har brug for. Læg dertil en evne til at betjene ministeren med den rigtige rådgivning og de rigtige svar inden for meget kort tid på grund af mediernes massive daglige pres.

Den moderne embedsmand formodes både at være innovativ og løsningsorienteret i for-

hold til ministerens ønsker og samtidig have en saglig og faglig stopklods, når ideerne bliver for vidtløftige, og grænsen til, hvad der er »klart ulovligt«, overskrides. Der er en forventning til, at embedsmændene er forandringsparate, nytænkende, innovative og samtidig fejlfrie, juridisk korrekte og gode formidlere. De uheldige sager har givet en angstkultur, hvor det at søge at skjule fejl og få dem til at gå væk i sig selv bliver et mål, fordi fejlene kan få store politiske og personlige konsekvenser. Og embedsmændene er i dag ikke undtaget hverken oppositionens eller mediernes opmærksomhed, når der kører pinagtige sager. Så er det ikke alene ministeren, der hænges til tørre i dag.

Den moderne embedsmand skal have en nærmest synsk fornemmelse for, hvad ministeren kan havne i af problemer med politiske modstandere og i medierne. Den moderne embedsmand skal huske, som departementschefen i Økonomi- og Indenrigsministeriet, Sophus Garfiel, har formuleret det, at han »i virkeligheden arbejder for Dronningen - ikke for en bestemt minister eller regering«. »Det betyder at jeg bliver nødt til at tilrettelægge mit arbejde sådan, at jeg ville kunne have lige så stor troværdighed, hvis regeringen er på oppositionens hænder i morgen«, har han sagt i et interview.

Jeg tror ikke på, at problemet med ministre, der ikke respekterer embedsmændenes faglige råd, eller embedsmænd, der er parat til



» De uheldige sager har givet en angstkultur, hvor det at søge at skjule fejl og få dem til at gå væk i sig selv bliver et mål, fordi fejlene kan få store politiske og personlige konsekvenser.

» Politik bør ikke forvandles til en endeløs notatkrig mellem ministeriernes og Folketingets jurister.

at forvride juraen, mere end den kan holde til, for at tilfredsstille ministeren eller fremme egen karriere, løses ved, at Folketinget får sit eget juridiske sekretariat. Det vil blive et misfoster. Det vil blot udløse en usikker ansvarsplacering for skøn, fortolkninger og antagelser, der viser sig fejlagtige. I dag er alt, hvad der foregår i ministerierne, principielt ministerens ansvar. Alt andet vil give en forplumret lovgivningsproces. Jura er ikke en eksakt videnskab, men beror ind imellem på nogle skøn. Sådan må det være, og embedsmændene bør have en ret til at være åbne om det.

Politik bør ikke forvandles til en endeløs notatkrig mellem ministeriernes og Folketingets jurister. Så hellere en opstramning af embedsmandsrollen, størst mulig offentlighed omkring lovgivningsprocessen og en stærkere whistleblower-ordning, hvis ministre manipulerer med oplysninger til Folketinget.

Jeg tror heller ikke på, at løsningen er viceministre eller statssekretærer. Det vil blot øge bureaukratiet og koordineringsproblemerne i ministerierne. Men ministrene har i dag brug for det, som er etableret nogle steder – et politisk sekretariat, som kan hjælpe til med politikudvikling og måske skubbe lidt til styrelser og ministerier, hvor det er vanskeligt at tænke nyt og forandre tingenes tilstand, fordi sådan ”har vi aldrig gjort”.

Den aktuelle situation omkring embedsmændene og de alt for mange uheldige sager vidner for mig ikke om, at vi skal smide den danske model med den politisk farveblinde embedsmand over bord og kassere den som udtjent. Kigger man sig omkring i Norden og andre steder, så findes der ikke et bedre og

mere enkelt system. Hvad er så løsningen? Langt mere åbenhed i lovgivningsprocessen og ændrede procedurer for inddragelse af befolkningen, interesseorganisationer og berørte parter i debatter om større forandringer og reformer. Og desuden en genopfriskning af embedsapparatets rolle som den faglige og juridiske kompetence, der skal sikre, at ministrene ikke handler lovstridigt eller sætter borgernes retssikkerhed over styr.

Demokratisk defekt

Vi har en defekt i den demokratiske debat, og den mangler i høj grad politisk substans. Eller flere defekter, burde man nok sige. Når ideologierne er væk, så tager personsagerne og personfnidderet over. Så bliver den personlige profilering vigtigere end den politiske, og valgkampene en skønhedskonkurrence på karisma og troværdighed.

Når de politiske substansforskelle er væk, fordi alle kæmper om midtervælgerne i det politiske spektrum, så tager taktikken over. Så bliver kampen om den offentlige mening vigtigere end holdninger og jura. Og medierne er den arena, hvor den politiske kamp udkæmpes. Nu mere på at svine modstanderen til end at fremhæve egne gode ideer, og mere på at mestre ”sweet-talk” til midtervælgeren og tale om den ”nødvendige” politik end på at være konkret og helhedsorienteret.

Når helheden er væk, tager enkeltsagerne over. Vi er blevet politiske forbrugere mere end vælgere med en helhedsbetragtning på samfundsudviklingen. Derfor bliver enkeltsagerne afgørende for den politiske positionering. Og embedsmændene i ministerierne ved ganske godt, hvad en enkeltsag kan udløse af politisk furore på et par timer i mediernes centrifuge.

» ... Så bliver den personlige profilering vigtigere end den politiske, og valgkampene en skønhedskonkurrence på karisma og troværdighed.

Interessen for Christiansborg og den nationale politik er helt ude af proportion i forhold til interessen for det lokale, det regionale og EU. De nationale medier prøver at gøre alt til et Christiansborg problem, og folketingspolitikkerne spiller med på det, fordi det giver profil og indhold til folketingsmedlemmerne.

Når tilliden er væk, tager jagten på skandalen over. De politiske reportere har mistet tilliden til, at de oplysninger, de får i ministerierne, er korrekte, fyldestgørende og hele sandheden. Derfor jages der mere skandaler, interessante bilag og sensationer end oplysning.

De politiske journalister oplever en meget svært gennemtrængelig barriere i forhold til embedsværket og ekstrem vagtsomhed, når en sag skal belyses og undersøges. Med det nuværende mediepres er både spindoktorer og presseafdelinger en forståelig modreaktion, men det har til gengæld ødelagt meget i formidlingen af konkret baggrund og viden til journalisterne direkte fra dem, der ved, hvad det handler om.

Når medierne bliver modpart, så er det ikke karrierefremmende for en embedsmand at tale med dem. Så får medierne ikke adgang til de rette kompetente embedsmænd eller de rette baggrundsinformationer. Når ministre mangler politik og skal gøre sig som fageksperter i stedet for politikerne, så mister vi kontakten til embedsværkets faglige kompetencer. Embedsmændene tør mange gange ikke udtale sig, fordi de frygter, at ministeren gerne selv ville være den, der kommer i medierne på faktuel oplysning om en sag.

Når tiden er knap og medieeksponeringen er en vigtig politisk valuta sammen med troværdighed og overholdelse af valgløfter, så bliver teflonsvar og tågede forklaringer, som øger disrespekten over for politikere og embedsmænd, en beklagelig kendsgerning. Når partiernes medlemsorganisationer skrumper spiller forholdet til medierne en større rolle og den direkte kontakt på de sociale medier bliver et middel til at forsøge at omgå de professionelle mediers nyhedskriterier og redigering under dække af den direkte kontakt til befolkningen.

Det er faktisk i høj grad forståeligt, at embedsmændene er på slingrekurs i forhold til deres oprindelige rolle. Vi må derfor diskutere, hvordan vi kan opstille nogle rammer for den gode embedsmandsrolle, som passer

ind i et dynamisk samfund i langt hurtigere forandring end tidligere, med politikere, der stiller nogle andre krav end tidligere, og hvor borgerne forudsætter åbenhed, medinddragelse og netop troværdighed fra embedsmændene såvel som fra politikerne. ■



Tillid til embedsværket og fejlkultur

I international sammenhæng fremhæves dansk forvaltning gang på gang som forbillede. Sammenlignet med andre lande er tilliden til den danske forvaltning i top.

**AF DEPARTEMENTSCHEF
PETER STENSGAARD MØRCH,
BESKÆFTIGELSESMINISTERIET**

Det samme oplever jeg, når vi som ressortministerium indgår i vores mange samarbejdsrelationer. Vi forhandler store og små aftaler på plads med Folketingets politiske partier. Vi samarbejder tæt med kommuner, interesseorganisationer, arbejdsmarkedets parter og øvrige relevante aktører. Og vi har mange daglige kontakter med medierne. Det er et velfungerende og konstruktivt samarbejde, der fungerer, fordi vi grundlæggende har tillid til hinanden.

Og når jeg som departementschef læser tusindvis af sager og taler med både mine egne medarbejdere og mine departementschefkollegaer, er jeg af den klare opfattelse, at centraladministrationen består af ordentlige og redelige mennesker, der lever op til de normer og krav, der gælder for moderne embedsmænd.

Alligevel rejser en række bøger, kritiske artikler og sager som Skattesagskommissionen, Statsløsekommissionen, Christianiasagen, Zornigsagen og GGGI-sagen spørgsmål om en krakeleret tillid til det danske embedsværk. Hvorfor?

For det første, fordi tillid udgør vores grundlæggende eksistensberettigelse som embedsmænd. Folketinget skal have tillid til, at de modtager relevante og korrekte oplysninger. Den til enhver tid siddende minister skal have tillid til, at den forvaltning, der sker på ministerens ansvar, går rigtigt til. Og ikke

mindst skal offentligheden have tillid til, at myndighederne forvalter deres ansvar på den rigtige måde. Og netop derfor rammer selv den mindste sprække i vores troværdighed med voldsom kraft.

For det andet, fordi der åbenlyst bliver begået fejl i forvaltningen, og det derfor er helt naturligt, at der stilles skarpt på embedsværkets troværdighed. Jeg hilser derfor en debat om tillid til embedsværket velkommen. Vi har som embedsmænd – ligesom alle andre – gavn af med jævne mellemrum at blive udfordret og testet på, om vi gør vores arbejde godt nok.

Myter skævvrider debatten

En offentlig debat er også en god anledning til at tage livtag med nogle af myterne om embedsmænd. Myter om embedsmænd, der får deres faglighed trådt under fode af ministeren, om embedsmænd, der (for) velvilligt bøjer regler og faglighed for at føje ministeren, om embedsmænd, der med fast hånd fører ministeren rundt som en marionetdukke osv.

Myterne kan være relevante i en analytisk sammenhæng. Og myterne er vigtige at forholde sig til, fordi de bliver bragt i spil – ofte noget fantasifuldt og konspiratorisk – i den offentlige debat. Men myterne er karikerede og bidrager også til at mystificere vores arbejde og skabe unødigt mistillid.

I den aktuelle debat fylder myten om den politisk følgagtige embedsmand meget. Altså myten om primært ledende embedsmænd, der med en noget anløben moral går for langt i deres politiske rådgivning af ministeren og lægger pres på organisationen for at bøje regler og faglighed. Myten tager typisk afsæt i en misforstået fortolkning af den partipolitisk neutrale danske embedsmand. En fortolkning, hvor det lægges til grund, at embedsmænd ikke må forholde sig politisk til sagerne, fordi det står i en form for modsætningsforhold til den endegyldige og urokkelige faglighed, som embedsmændene antages at repræsentere.

» **... centraladministrationen består af ordentlige og redelige mennesker, der lever op til de normer og krav, der gælder for moderne embedsmænd.**

Det kan lyde som et besnærende ideal, der forhindrer fagligheden i at blive 'forurenede' af kortsigtede politiske hensyn. Det grundlæggende problem med det ideal er, at Danmark så ikke ville være et demokrati, men derimod et teknokrati styret af embedsmænds udlægning af tal og regler frem for politiske holdninger og visioner.

Embedsmænd skal yde både faglig og politisk rådgivning

I et ministerstyre som det danske samles magt og ansvar hos én person, nemlig ministeren. Det betyder, at ministeren har instruktionsbeføjelse over for embedsværket, der tilsvarende har lydighedspligt over for ministeren. Ministerstyre og ministeransvar hører sammen. Når ministeren skal styre under ansvar, står embedsmændene til disposition som rådgivere.

Af betænkning nr. 1354 fra 1998 fremgår, at ministeren har krav på både faglig og politisk rådgivning. Det fremgår videre – også af betænkning 1443 fra 2004 – at politisk rådgivning er nødvendig for, at ministeren kan leve op til sin rolle som politisk chef for ministeriet og dermed for, at ministerstyret kan fungere. Og videre, at ministeriernes embedsmænd skal bistå ministrene med at søge tilslutning til, at regeringens politik kan gennemføres.

I betænkningen fra 2004 fremgår det eksempelvis: "Det er en del af det almindelige embedsværks opgave at arbejde for, at ministerens initiativer kan opnå den nødvendige støtte." Og der nævnes som eksempler på implikationer heraf, at embedsværket kan bistå med en effektiv kommunikation af ministerens politik og dialog med relevante interessenter for at sikre opbakning til initiativers gennemførelse.

Ministeren har altså krav på en ministerbetjening, der er i overensstemmelse med ministerens og regeringens interesser, og som medvirker aktivt til at virkeliggøre ministerens mål. Embedsmændene skal ikke blot gennemføre ministerens politik, men hjælpe til med at udvikle idéerne og tage initiativ til det.

Danske embedsmænd skal samtidig leve op til kravet om partipolitisk neutralitet. Det er helt afgørende, at en kommende regering har tillid til, at den vil have adgang til præcis den samme høje kvalitet i den faglige og politiske ministerbetjening som den siddende regering. Kernen i princippet om partipolitisk neutralitet er således, at embedsmænd skal være og fremstå som neutrale i forhold til

» ... det er en vigtig pointe, at der ikke skal sættes lighedstegn mellem partipolitisk neutralitet og politisk neutralitet i den forstand, at embedsværket skal forholde sig neutralt over for den siddende regerings politiske program.

rent partipolitiske spørgsmål og i forhold til udfaldet af folketingsvalg.

Men det er en vigtig pointe, at der ikke skal sættes lighedstegn mellem partipolitisk neutralitet og politisk neutralitet i den forstand, at embedsværket skal forholde sig neutralt over for den siddende regerings politiske program. Tværtimod er det – og har det, som betænkningerne viser, i årtier været – en helt integreret del af ministeriernes virke at bidrage til at gøre det muligt for regeringen at regere og få sin politik igennem.

Embedsmænds politiske rådgivning og bistand må og skal imidlertid aldrig svæve uforankret. De klassiske lovkrav til og normer for embedsmænds virke gælder naturligvis også, når vi skal løse opgaver knyttet til den politiske proces.

Centralt blandt disse krav til embedsmænds virke står de fire klassiske dyder: Lovlighed, sandhedspligt, faglighed og partipolitisk neutralitet. Ophobningen af "skandalesagerne", og den tvivl de har rejst om tilliden til embedsværket, har været en god anledning til grundigt at drøfte dyderens betydning i en nutidig kontekst i samtlige ministerier. Det har bekræftet, at de klassiske krav fortsat er nærværende, relevante og kun helt undtagelsesvist opleves at stå i vejen for også at kunne imødekomme de øvrige forventninger, regeringer også har til en moderne centraladministration.

Blandt de fire klassiske dyder kan kravene til faglighed i det daglige arbejde være vanskeligst at definere klart. Der findes kun få områder, hvor fagligheden er entydig. I de akademiske miljøer vil der oftest kunne findes konkurrerende faglige opfattelser, uanset om det gælder eksempelvis økonomiske modeller, arbejdsmarkedspolitik eller uddannelsespolitik. Samtidig kan det være forskelligt, hvilke faglige forudsætninger der er relevante, afhængig af hvilke politiske problemstillinger de indgår i.

» Den stigende kompleksitet betyder, at ministeren i stigende omfang har behov for embedsmænd, der kan indtænke den politiske retning på beslutningerne side om side med fagligheden ...

Det er imidlertid helt afgørende for et vel-fungerende embedsværk – og for tilliden til det – at der står respekt om fagligheden i ministerierne. Derfor arbejdes der generelt i ministerierne med at beskrive de faglige forudsætninger for rådgivningen klart og fyldestgørende. Fagligheden skal kunne bringes i spil til løsning af forskellige politiske ønsker, men der må ikke opstå tvivl om, at politiske hensyn ikke kan ændre den grundlæggende faglighed. Det er således helt centralt for embedsværket, at rådgivningen og bistanden på tværs af folketingsvalg og regeringsskifter hviler på det samme faglige grundlag, de samme forudsætninger og de samme regnemetoder – eller den til enhver tid aktuelt bedste viden.

Efter min opfattelse er det en af de helt centrale styrker ved den danske model, at den faglige rådgivning ikke er afskåret fra den endelige politiske rådgivning til ministre og regering. Faglig og politisk rådgivning bliver dermed ikke hinandens modsætninger. Tværtimod er den faglige rådgivning det fundament, som god politisk rådgivning står på.

Har noget ændret sig over de senere år?

En del af den aktuelle debat skal givetvis ses i lyset af, at den politiske rådgivning utvivlsomt er kommet til at fylde mere hen over årene. Af ovennævnte betænkninger fremgår, at der siden midten af det 20. århundrede er sket en udvikling i retning af, at embedsværkets rådgivning til ministre i stigende grad omfatter ikke blot faglig, men også politisk rådgivning.

Forklaringen på den stigende betydning af politisk rådgivning skal ifølge betænkningerne findes i en meget høj og stigende kompleksitet i den faglige del af styringen af et ministerområde. Den stigende kompleksitet betyder, at ministeren i stigende omfang har behov for embedsmænd, der kan indtænke den politiske retning på beslutningerne side om side med fagligheden, hvis han eller hun skal have mulighed for både formelt og reelt at udfylde sin rolle i ministerstyret.

Jeg var selv med i sekretariatet for det udvalg, der formulerede betænkningen i 2004 efter grundige undersøgelser af aktuel praksis i ministerierne. Og min vurdering er her godt 10 år senere, at tendensen er fortsat, men at der ikke er sket en afgørende principielt ny udvikling. Jeg ser heller ikke udviklingen – hvis rådgivningen administreres fornuftigt – som en glidebane hen imod et mere politiseret embedsværk, men derimod som en konsekvens af, at embedsværket tilpasser sig og finder sit ståsted under rammevilkår, der løbende ændrer sig.

Det er heller ikke min vurdering, at 'politiseringen' i de senere år er kommet til at række længere ud i organisationen. Det er en daglig balance at integrere de politiske rammer tæt på de medarbejdere, der har den specialiserede faglighed, og samtidig skærme fagligheden fra ufærdige eller misforståede politiske meldinger. For at sikre den balance er det fortsat primært ledende medarbejdere i departementet og styrelsesdirektører, der kan angive og fortolke ministerens politiske retning på sagerne.

Hvis der skal peges på én udvikling, der væsentligt har ændret rammevilkårene for embedsmændenes virke i de seneste år, er det medieudviklingen. Udviklingen blev beskrevet i betænkningen fra 2004, hvoraf det bl.a. fremgår, at antallet af mediehenvendelser til ministerierne var skarpt stigende, hvilket medførte et stigende pres på ministrenes tid, flere krav om hurtige klare politiske udmeldinger og en professionalisering af ministeriernes pressebetjening.

Den udvikling har efter min vurdering taget yderligere betydelig fart i de senere år med udbredelsen af netmedier og ikke mindst de sociale medier. Medieudviklingen har ændret vilkårene for ministre (og andre politikere) betydeligt, hvilket naturligt også sætter sig i ministrenes behov for – og forventninger til – ministeriernes betjening på det område.

» Vi må ikke stivne i nulfejlskultur og frygt for at begå fejl. Vi har som alle andre brug for innovation og nytænkning for at skabe resultater.

Det sætter sig i dels en øget intensitet i dækningen af små og store sager og dels i stærkt forøgede krav til reaktionshastighed. Særligt det sidste er en udfordring, fordi vi insisterer på, at forvaltningen af pressehenvendelser skal ske på lige fod med andre sager. Det vil sige, at det, vi svarer eller rådgiver ministeren til at svare, skal konsolideres fagligt, og der skal tages ledelsesmæssigt ansvar for beslutningerne.

Men det stigende tempo sætter sig også i andre processer, som fx lovgivning, implementering, politikudvikling osv. Altså i andre kerneopgaver, hvor vi opretholder de samme høje krav om sandfærdighed, lovlighed og faglighed, men ofte kun har en brøkdel af tiden til det. Det øger naturligt risikoen for, at vi begår fejl, og det er en problemstilling, vi løbende skal forholde os til som system.

Tillid handler om at få fejlene frem i lyset

Umiddelbart kan udviklingen dog ikke forklare de ærgerlige sager, vi har oplevet. Sagerne har ikke været mere komplekse end så mange andre og har ikke generelt haft en karakter, hvor der ikke har været den fornødne tid til at reagere korrekt. Der synes heller ikke at være én fællesnævner, der kan forklare sagerne og angive retning på, hvordan vi som system undgår den type sager fremadrettet.

Det betyder ikke, at der ikke er noget at komme efter. Men det betyder, at vi er nødt til arbejde bredt med at blive bedre til at undgå og håndtere fejl. Det handler fx om at repetere og indskærpe de regler, normer og krav, der gælder for alle embedsmænd fra yngste fuldmægtig til departementschef. Den proces har vi allerede sat i gang. Det handler også om, at vi i det daglige arbejde har fokus på, at der er områder og processer, hvor det kan få store konsekvenser for både tilliden til embedsværket og den ansvarlige minister, hvis vi fejler, mens det på andre områder er legitimt at gå nye veje og fejle i forsøget på at skabe innovation og udvikling. Vi må ikke stifne i nulfejlskultur og frygt for at begå fejl. Vi har som alle andre brug for innovation og nytænkning for at skabe resultater.

Men vigtigst af alt handler det efter min mening om at arbejde med vores fejlkultur. Mit budskab er, at en sund og god håndtering af fejl starter med netop at erkende, at der sker fejl.

I Beskæftigelsesministeriets koncern er der knap 2.000 medarbejdere. Der er offentlige udgifter på ca. 100 mia. kr. om året på vores ressortområde. Vi har ansvaret for hundreder tusindvis af borgeres ydelser. Vi afgør titu-

sindvis af arbejdsskadesager. Vi udstikker rammerne for ca. 10.000 medarbejdere i jobcentre og a-kasser. Vi fører arbejdsmiljøkontrol på alle landets arbejdspladser. Vi forelægger årligt ca. 6.000 sager for ministeren, afgiver årligt ca. 1.000 svar til Folketinget og det er ikke ualmindeligt, at vi fremsætter 20-25 lovforslag i en folketings-samling. Der er utopisk at forestille sig, at der ikke bliver begået fejl i en så stor organisation med så kompleks faglighed og så stor politisk bevågenhed. Der bliver begået fejl. Der bliver begået fejl hver eneste dag.

Vi har været meget optagede af at betragte fejl som uacceptable undtagelser. Det har vi naturligt været, fordi tillid og troværdighed er så afgørende for vores funktion som embedsmænd. Vi har med en indgroet nulfejlskultur vænnet os til at arbejde benhårdt mod fejlene. Min pointe er, at vi i lige så høj grad skal arbejde med fejlene.

Fejl skal betragtes som de undtagelser, der bekræfter reglen om, at vi ikke laver fejl. Vores opgave er selvfølgelig at minimere antallet af fejl og begrænse konsekvenserne mest muligt. Men mindst lige så vigtigt at skabe en kultur, hvor vi accepterer, at fejl finder sted, og bruger fejlene til at forbedre os.

Det er derfor et ledelsesansvar at skabe en åben kultur, hvor vi klart signalerer, at man er en bedre medarbejder og en bedre chef, hvis man bringer en fejl ud i det åbne rum, end hvis man ikke gør. Og hvor vi går mindre op i, hvem der har lavet fejlen, og mere op i at samarbejde om at rette op på den.

Medarbejdere skal gå til chefen, når fejlen opstår. Og chefen skal gå til departementschefen. Det kan være ubehageligt at erkende sine fejl. Men alle laver fejl. Og sikkert er det, at det bliver mere ubehageligt, hvis fejlen får lov at vokse og skal opdages af andre. Fejl er ærgerlige, men acceptable og tilgivelige. Det er derimod ikke acceptabelt, hvis en fejl får lov til at vokse sig større end nødvendigt.

Vi skal arbejde på, at troværdighed handler om at begå så få fejl som muligt, men i lige så høj grad om tillid til, at vi er åbne om det – og retter op på det – når vi så alligevel begår fejl. Det er måske her, vi skal finde afsættet til genetableringen af tilliden til det danske embedsværk. Nemlig i en åben erkendelse af, at vi bestemt ikke er fejlfrie, men at man til gengæld kan regne med, at fejlene håndteres åbent og professionelt, og at de ikke udspringer af en usund kultur på Slotsholmen. ■



Hvor svært kan det lige være at få reformer implementeret?

I de senere år er reformtempoet øget. Alene på beskæftigelsesområdet er der de sidste to år rullet fem reformer udover rampen. Reforme skal sikre holdbarheden af samfundsøkonomien. Så utålmodigheden efter at se resultater er stor. Selvom implementeringsforskning peger på, at implementering typisk tager to til fire år, så kan politikere og medier slet ikke vente så længe. Det lægger et øget pres på embedsværket i både stat og kommune for at sikre, at der sættes tempo på implementeringen.



AF DITTE EHRENREICH, KONTORCHEF FOR IMPLEMENTERING I STYRELSEN FOR ARBEJDSMARKED OG REKRUTTERING, OG MORTEN BINDER, DIREKTØR I STYRELSEN FOR ARBEJDSMARKED OG REKRUTTERING.

Tendensen med fokus på implementering er ikke særlig for Danmark. I England blev Tony Blair for nogle år siden kendt for sin *Delivery Unit* med særligt ansvar for at følge implementeringen til dørs. Tilgangen fokuserer på etableringen af en central implementeringsenhed, forfølgelse af fastsatte mål via monitorering af data samt etablering af opfølgingsrutiner. Men er det nok til at sikre god implementering? Det vender vi tilbage til senere.

I Danmark er vi godt med på implementeringsdagsordenen. For et år siden etablerede Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering en central implementeringsenhed, ligesom det var sket i Undervisningsministeriet et par måneder tidligere.

Hvis man ved, hvad man sigter efter, kan man bedre sige, om man rammer rigtigt

Når man arbejder med implementering, er det selvsagt vigtigt at vide, hvad man sigter efter, og måle på, hvordan det går. På forfølgelsen af fastsatte mål og gode rutiner for opfølgning er

vi også rigtig godt med på beskæftigelsesområdet. Vi har tradition for mange og stærke data. Kvaliteten i data er sikret gennem et fælles datagrundlag, og data har længe været tilgængelige, så alle kan følge med i udviklingen.

Derfor er det også oplagt at sætte sigtemål for, hvad det er for nogle resultater, vi forventer, at der kommer ud af reformerne. Hvis vi ved, hvad vi sigter efter, kan vi bedre holde øje med, hvordan det går med at ramme plet. Det bliver et redskab for kommuner og stat til at følge med i, om der nu også kommer de resultater, politikerne forventer. Men som et redskab til at følge med i implementeringen er det bare ikke nok. Nogle gange når man målet uden nødvendigvis at have implementeret fuldt ud. Hvis vi med kontanthjælpsreformen når et mål om, at flere unge går i gang med en uddannelse, betyder det så, at den grundige visitation af unge er implementeret? Ikke nødvendigvis.

Der kommer som regel ikke så meget ballade ud af det, når man når sine resultater – uanset om noget er implementeret eller ej. Det er straks værre, hvis det viser sig, at de forventede resultater ikke kommer. Er det så fordi indsatsen ikke er implementeret? Eller er det fordi politikerne valgte en indsats, der ikke virkede? Og hvis svaret er det første – så er det måske lidt sent, hvis man først opdager det, når resultaterne udebliver.

Hvis ikke vi implementer, så ved vi ikke om reformens indsatser virker

På beskæftigelsesområdet vil vi gerne tage *implementering* et skridt videre. Vi arbejder derfor på også at sætte mål for selve implementeringen. Implementeringsmål er indikatorer for, hvad det er, der i praksis skal gøres anderledes, for at vi kan forvente at opnå resultater. I beskæftigelsesreformen sigter vi efter, at andelen af ledige som får et job inden for det første halve års ledighed øges. Tidlige

» Der kommer som regel ikke så meget ballade ud af det, når man når sine resultater – uanset om noget er implementeret eller ej. Det er straks værre, hvis det viser sig, at de forventede resultater ikke kommer.

og hyppige samtaler er et vigtigt element i reformen, fordi forskning viser, at det virker i forhold til at få ledige hurtigere i arbejde. Derfor har vi fx implementeringsmål om, at andelen af ledige, der a) påbegynder et samtaleforløb og b) får seks samtaler inden for første halvår som ledig, øges.

Implementeringsmål er indikatorer for, hvilke kerneelementer der skal implementeres, for at vi kan forvente at se resultater. På den måde bliver implementeringsmål også en måde at måle styrelsens egen succes med implementeringsstøtte på. Hvis ikke implementeringsmålene er opfyldt, så har vi som styrelse ikke hjulpet kommuner og a-kasser godt nok til at implementere reformen. Med implementeringsmål bliver vi derfor i stand til at følge med – måned for måned – og sætte ind med implementeringsstøtte, hvis ikke der er den forventede fremdrift. På sigt vil vi offentliggøre både sigte- og implementeringsmål sammen med nøgletal på månedsbasis – reform for reform.

Når det drejer sig om ”at måle og veje”, er vi altså rigtig godt med. Men der er bare flere fronter, som er vigtige for at bedrive god implementering. For hvad er det for nogle pejlemærker, vi skal styre vores implementeringsstøtte efter, og hvad er det for nogle implementeringsgreb, der virker, når vi skal understøtte god implementering?

Et godt TIP (Transparens, Involvering og Prioritering)

Implementering handler ikke kun om, hvor hurtigt reformer rulles ud, men også om, hvor godt de rulles ud. Derfor – tilbage til spørgsmålet – er ”mål- og resultatfokus” nok til at sikre god implementering? Det er et rigtig godt fundament, men i STAR vil vi gerne tage implementering endnu et skridt videre. I STAR har vi derfor opstillet tre pejlemærker, der skal være gennemgående for vores implementeringsarbejde:

- *Transparens: Vi er åbne om mål, aktiviteter og ansvarsfordeling i implementeringen.*
- *Involvering: Vi kender vores målgrupper og interessenter – og inddrager dem tidligt og løbende i processen.*
- *Prioritering: Vi planlægger og følger implementeringen – og justerer indsatsen, hvis det er nødvendigt.*

Transparens

Transparens i implementeringsarbejdet betyder først og fremmest, at vi er åbne om reformernes indhold, målsætninger og implementering. Vores interessenter skal vide,

hvilke mål vi sigter efter, og hvilken hjælp og støtte de kan forvente hvornår. Det gør vi fx via hjemmesiden, hvor vi lægger tjeklister til kommunens implementeringsplan, pjecer, tidsplaner og spørgsmål og svar om lovgivningen. STARs arbejdsmarkedskontorer arrangerer desuden lokale netværksmøder, hvor reformerne drøftes. Men det handler også om, at vi tør være åbne om, hvad vi *ikke* gør, og hvor man som kommune eller a-kasse må udfylde løsningsrummet selv.

Involvering

Effektiv implementering er afhængig af, at vi kender og involverer alle led i implementeringskæden. Dels har borgerne og medarbejdernes kompetencer, værdier og holdninger betydning for implementeringen. Dels er implementeringen afhængig af, at den lokale ledelse understøtter og motiverer medarbejderne. Herudover kan eksterne interessenter, såsom DA, LO og KL, have større eller mindre indflydelse på reformens forløb og implementering. Det er derfor centralt, at vi involverer vores interessenter i alle reformens faser. På den måde sikrer vi, at der leveres løsninger, der både er målrettet målgruppens behov og tilpasset den kontekst, hvor indsatsen skal implementeres.

Involveringen sker på flere niveauer og på forskellige tidspunkter. Forud for arbejdet med kontanthjælpsreformen blev der fx afholdt reformværksted, hvor ministeren inviterede praktikere, forskere og virksomheder til brainstorm for at få deres blik på området og ideer til nye løsninger. På arbejdsmarkedskontorernes netværksmøder inviteres der til dialog og derudover har styrelsen kommunegrupper tilknyttet hver reform, som bruges til dialog om implementeringen. Endelig kommer medarbejdere fra STAR jævnligt på besøg og i praktik i kommuner, for at få et bedre indblik i den praktiske implementering. Alt sammen involvering med det formål, at vi kan blive bedre til at skabe løsninger, som kan implementeres.

Prioritering

Der er sjældent adgang til ubegrænsede ressourcer i reformimplementeringen. Det er derfor nødvendigt, at vi prioriterer arbejdet om de områder eller initiativer, der er særligt risikofyldte, politisk prioriterede eller væsentlige, for at reformen bliver en succes. En forudsætning for, at vi kan prioritere indsatsen, er, at vi systematisk arbejder med planlægning, risikostyring og feedback i implementeringsarbejdet, samt at vi følger med i, hvordan det går med sigte- og implementeringsmål, sådan at vi kan justere vores støtte til implementeringen.

» ... det handler også om, at vi tør være åbne om, hvad vi *ikke* gør, og hvor man som kommune eller a-kasse må udfylde løsningsrummet selv.

» Effektiv implementering på beskæftigelsesområdet er derfor dybt afhængig af adfærdsændringer hos de medarbejdere, der er i kontakt med borgerne.

Og hvordan gør man så lige det?

De reformer, der er rullet ud på beskæftigelsesområdet i de senere år, har ikke været ”nemme” reformer. De kræver, at kommunerne organiserer arbejdet på nye måder, at medarbejderne ændrer ”mindset”, og at der stilles nye forventninger til borgerne – alt sammen understøttet af nye it-redskaber, som også lige skal implementeres. Den slags forandringer er svære at implementere alene med systematisk målstyring – det være sig nok så databaseret og struktureret.

Implementering foregår i det kommunale maskinrum

Fra implementeringsforskningen ved vi, at ændringer i praksis kræver blik for frontmedarbejdernes perspektiver, holdninger og kultur. Den organisatoriske og faglige ’virkelighed’ skabes hver dag gennem opgaver, attituder og handling. Fagpersoner handler ikke anderledes i morgen, fordi de bliver introduceret til politiske mål og intentioner – men fordi de forstår og kan se meningen med at gøre det anderledes. Reforme skal med andre ord ”genfødes” i adskillige led for at blive til virkelighed.

Effektiv implementering på beskæftigelsesområdet er derfor dybt afhængig af adfærdsændringer hos de medarbejdere, der er i kontakt med borgerne. Her er vi dybt nede i det kommunale maskinrum, hvor staten for det første slet ikke har noget at gøre, for det andet ikke har ressourcer til at stå i hvert eneste maskinrum.

Strategisk epidemisk spredning

Det betyder, at staten skal implementere gennem andre. Derfor er vi som statslig styrelse helt afhængige af andre aktører, når budskaber skal spredes og implementeres. Her kan vi lade os inspirere af det, som i en kommentar i djøfbladet i efteråret blev døbt ’strategisk epidemisk spredning’. Pointen er, at den klassiske top-down tankegang ikke altid virker, når vi taler om implementering. Fokus ligger et helt andet sted; ”på relationer, timing, kommunikation og netværk, som foregår gennem selvforstærkende processer, der med tiden kan stige i hastighed og omfang” – ligesom en virus. Et godt tip til implementeringsplanlægningen kan derfor være at alliere sig med de interessenter, som er de stærkeste ”smittebærere” – især de som samtidig er i kontakt med mange ”de kan smitte”.

Hvilke implementeringsgreb er de rigtige?

Når man arbejder med sygdomsspredning, så er formålet selvfølgelig at forhindre smitte og at gøre de smittede raske. Når vi taler implementering, så forholder det sig lige omvendt. Vi vil gerne ”smitte” så mange som muligt – og de skal helst forblive ”smittede”. Selv om bille-

det bliver lidt absurd, når vi tager skridtet videre, så betyder det, at vi skal hjælpe ”de smittede” til at leve med ”det, de er blevet smittet med” i en ny hverdag. Udfordringen er, at den ”virus”, der sendes videre, skal være formbar uden at være formløs.

Her bliver det rigtig svært, og den politologiske tilgang til implementering kommer lidt til kort ved at være dygtig til at analysere vanskelighederne ved implementering – uden rigtig at komme med konkrete løsninger på, hvad vi så skal gøre. Vi har derfor brug for mere viden om, hvad det er for implementeringsgreb, der er de bedste til at hjælpe kommunerne i deres implementering af reformer og andre nye initiativer. Vi ved fra implementeringsforskning, at det er vigtigt at have fokus på ledelse, organisering og medarbejdernes kompetencer, når vi skal understøtte implementering.

Men vil man som stat ikke selv stå i maskinrummet, hvordan støtter vi så bedst implementeringen? Her har vi brug for mere viden om, hvornår det er klogt at sætte ind med kompetenceudvikling, pjecer eller netværk? Bare for at nævne et par stykker af de implementeringsgreb vi typisk anvender. Og når vi vælger et bestemt implementeringsgreb, hvordan er det så, det skal skrues sammen for at kunne være en hjælp i implementeringen? På beskæftigelsesområdet er vi vant til at have en evidensbaseret tilgang, så derfor er det naturligt, at vi som det næste skridt også arbejder med at få mere evidensbaseret viden på implementeringsfronten.

Så hvor svært kan det være at implementere reformer? Implementering er ikke raketvidenskab. Der er masser af teori om organisering, ledelse, projektledelse, adfærd, forandringer og sågar strategisk epidemisk spredning, som man kan trække på, når man skal styre implementeringen af reformer.

Der hvor det bliver svært, er, når man helt konkret skal beslutte sig for, hvor man sætter ind med hvad, når der nu er så meget at vælge imellem. Når vi har fundamentet på plads med implementeringsenhed, mål vi kan sigte og implementere efter og pejlemærker for god implementering – så mangler vi stadig det allersværeste – at understøtte implementeringen helt konkret. Men for at citere andre i historien, som tidligere har sat store, men svære mål, så gør vi det ikke, fordi det er let – men fordi det er svært (vigtigt!). ■

For nøgletal på reformer, se <http://www.jobindsats.dk/sw185.asp>.

Grækenland

– paradoksernes land

Optakten til det græske parlamentsvalg: Ved udgangen af 2014 så Grækenland endelig ud til at være på vej ud af krisens lange ørkenvandring. Det var gennem en finansiel tilpasning uden fortøftede lykkedes at få balance i statsbudgetterne, og den primære budgetbalance – før rentebetalinger – havde været i overskud siden 2013. Den syv år lange recession var vendt til en – om end beskedent – vækst, og arbejdsløshedstallene faldt. Både 2013 og 2014 havde været gode år for turistbranchen, der udgør 18 pct. af den græske økonomi. Så der burde jo have bredt sig en begyndende optimisme i befolkningen – bedre tider var på vej, og alle ofrene under den lange krise havde ikke været bragt forgæves.



AF METTE KNUDSEN, AMBASSADØR I ATHEN

Hvorfor endte 2014 så med udskrivelse af det parlamentsvalg den 25. januar, som bragte venstrefløjenspartiet SYRIZA til magten?

Her må man kaste et blik tilbage på den proces, som Grækenland har været igennem efter vedtagelsen af de to redningspakker i 2010 og 2012, der udløste samlede lån til landet på 245 mia. euro – lån, der er blevet fulgt af en lang række krav til landet, nedfældet i det såkaldte Memorandum of Understanding. MoU'et har to elementer: Den fiskale tilpasning og strukturelle reformer. Den første del er det som nævnt gået relativt godt med at gennemføre, på trods af at recessionen har øget byrden, og omkostningerne for den almindelige befolkning har været store. Lønmodtagere og pensionister har betalt broderparten. Mindstelønnen er sænket til omkring 600 euro, offentligt ansattes lønninger beskåret med mellem 25 og 40 pct., pensionerne ligeså. Sundheds- og uddannelsesbudgettet er skåret drastisk ned, og antallet af offentligt ansatte er faldet med ca. 200.000 (stort set alle ved frivillig afgang, dvs. pensionering, hvilket nu udgør en selvstændig udfordring for det allerede vaklende pensionssystem).¹

På reformsiden er det gået mindre godt. Et klientelistisk politisk system og en svag stat med institutioner, der i stor udstrækning er undergravet af særinteresser, er ikke et godt udgangspunkt for reformer og hurtig omstilling. Modviljen hos græske politikere mod at gå imod selv de mindste grupper af vælgere eller 'vested interests' er bemærkelsesværdig, men modstanden mod reformer er også voldsom. Fra mælkeproducenter over apotekere til læger, advokater, transportbranchen, offentligt ansatte over en bred kam – alle har været mobiliseret til modstand mod større eller mindre ændringer, der vil påvirke deres interesser.

Den voldsomme fiskale tilpasning kombineret med de manglende reformer forsinkede imidlertid ny vækst, og befolkningens utilfredshed viste sig ved Europaparlamentsvalget i maj 2014, hvor den tidligere regering af det konservative Nyt Demokrati og socialistpartiet PASOK led nederlag. Derefter blev regeringen bange for sin egen skygge. En række af de mest ihærdige reformministre blev enten fyret eller flyttet til andre ministerier, og den i forvejen svage reformproces gik stort set i stå. Samtidig forsøgte regeringen sig med en forceret tilbagevenden til de finansielle markeder og gik ud til befolkningen med et alt for rosenrødt billede af, hvor langt Grækenland var nået i sin vej ud af krisen.

Det virkede ikke. Befolkningen så langt mindre lyst på situationen. 2014 var for de fleste grækere – måske undtagen dem, der er knyttet til turistbranchen – det hidtil værste kriseår. Indkomstnedgangen slog fuldt ud igennem, hundredetusinder var langtidsarbejdsløse, og for den store græske middelklasse blev det, der slog hovedet på sømmet, gennemførelsen af den nye ejendomsskat ENFIA. Grækenland er karakteriseret ved en meget høj grad af selveje. Ud af alle græske boliger

» **Et klientelistisk politisk system og en svag stat med institutioner, der i stor udstrækning er undergravet af særinteresser, er ikke et godt udgangspunkt for reformer og hurtig omstilling.**

» På tværs af det politiske spektrum i Grækenland er der en konservatisme og et ønske om at fastholde en livsform, som ikke harmonerer godt med en liberaliseret økonomi i en globaliseret verden ...

er 76 pct. ejerboliger (i Danmark er det 63 pct.).² Hertil kommer, at det er et samfund, som er blevet hurtigt urbaniseret, og hvor langt de fleste familier fortsat ejer fast ejendom (gamle huse, marker, olivenlunde etc.) i de bjerglandsbyer og på de øer, hvor familierne oprindeligt kommer fra.³ Læg hertil, at det er et land med en meget svag velfærdsstat, især når det kommer til sociale ydelser. Det betyder, at for enhver græker er den første indskydelse, hvis man har lidt økonomisk overskud, at investere i jord og fast ejendom. Når al denne ejendom pludselig bliver inddraget i det, der skal beskattes, så betyder det et ganske betydeligt dræn på mange græske familiers likviditet. Oven i dette havde man i flere år ikke konsekvent opkrævet de tidligere ejendomsskatter, og det ophobede efterslæb skulle også betales hen over efteråret 2014. Denne meget kraftigt forstærkede ejendomsskatteopkrævning er nok det enkeltstående vigtigste element i forståelsen af, hvorfor utilfredsheden i den græske befolkning kulminerede i efteråret 2014, og hvorfor det reelt ville have været svært at undgå et parlamentsvalg, uanset om det var blevet udløst af præsidentvalget eller ej.

Hvorfor SYRIZA?

Men hvordan kan et valg, der udløses af utilfredshed med ejendomsskatterne, føre et venstrefløjsparti til magten? Et parti, der, indtil krisen for alvor slog igennem, havde en tilslutning på 4-5 pct. af stemmerne, og som består af en række meget forskellige venstrefløjsgrupperinger, der dækker et spektrum fra langt til venstre for Enhedslisten til et godt stykke ind i SF? Et paradoks.

En simpel forklaring kunne være, at grækerne ønskede noget nyt. De vil forblive i EU og i eurozonen, men de vil gerne se et opgør med de strukturer og institutioner, som har ført dem ud i krisen. Væk med den klientelistske politik, væk med for tætte forbindelser mellem økonomiske interesser og politikere, væk med korrupsion og skattesnyd. En sådan analyse kan føre til en optimistisk opfattelse af, at ja – godt nok har den nye græske regering fået en noget stormomsust start, godt nok er den skeptisk over for liberalisering af økonomien, og godt nok har den det svært med at skulle levere på de græske forpligtelser i de hidtidige låneaftaler – men i det mindste kan man da forvente, at denne regering vil gøre noget ved eksempelvis korrupsion og skatteunddragelse og måske endelig stille sig i spidsen for en modernisering af Grækenland. Holder denne forklaring? Nok desværre ikke særligt langt.

For der er også en anden og mindre optimistisk forklaring. For ja – grækerne ville af med den tidligere regering og dens politik. Men det er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at man har stemt for modernisering og reformer. På tværs af det politiske spektrum i Grækenland er der en konservatisme og et ønske om at fastholde en livsform, som ikke harmonerer godt med en liberaliseret økonomi i en globaliseret verden, eller med opbygning af en skattefinansieret velfærdsstat.⁴ Eller for den sags skyld med et gennemgribende brud med skatteunddragelse.

Omdrejningspunktet i denne livsform er fortsat familien, og bevarelsen af familien som en økonomisk enhed – både i de mange små familiedrevne virksomheder⁵ (som oftest kun er rentable, fordi der tænkes kreativt omkring skattebetalingen) og i boligformen, med tre generationer boende som en 'sandwich' i en etageejendom. Læg hertil, at også Grækenlands herskare af 'professionelle' – læger, advokater, ingeniører, tandlæger etc.⁶ – formentlig kun kan opretholde en høj indkomst, fordi så stor en del af den er unddraget beskatning. For de fleste grækere er det i orden, at der sættes ind over for de rigestes skatteunddragelse; over for skibsredere og store erhvervsdrivende. Men for store dele af middelklassen – og også SYRIZAs vælgere – er livsformen baseret på, at små virksomheder, landbruget og 'professionerne' kan unddrage sig beskatning, og at fast ejendom ikke beskattes hårdt. Da det er i dette spektrum, en stor del af vælgerne skal findes, så undlader man på tværs af det politiske spektrum for alvor at gøre det klart for den græske middelklasse, at det er den, der skal bære genopretningen af statens finanser – og at skattebyrden for denne gruppe vil skulle være højere end i dag.

Grækerne og ikke mindst SYRIZAs vælgere kritiserer ineffektiviteten i den offentlige administration, langsommeligheden i retsvæsenet og kompleksiteten i love og regler – men det er disse uklare strukturer, man har vænnet sig til at operere i, og hvor man aldrig behøver at acceptere et endeligt nej, for der er altid en ny instans, man kan inddrage.

Man kritiserer uddannelsessystemet – men lægger ikke energien i at forbedre det offentlige system, og fokuserer i stedet på at forbedre sine egne børns chancer ved at sende dem gennem terpeskoler om eftermiddagen. Man kritiserer det ineffektive sundhedssystem – men er uvillig til at se på forhold mellem omkostninger og ydelser og forventer, at man kan opretholde et system, hvor store dele

» Det bedste man kan forvente under den nuværende græske regering er formentlig en fortsættelse af hidtidige regerings små skridt frem og næsten lige så mange tilbage.

af befolkningen har et helt urealistisk højt forbrug af sundhedsydelser. Man går direkte til speciallæger selv med den mindste lidelse, og kvinder (selv de unge) screenes hvert år for livmoderhalskræft og brystkræft, og mænd for prostatakræft. De, der ikke er forsikrede, falder til gengæld helt ud af systemet.

Så en realistisk hypotese er, at grækerne stemmer SYRIZA for at bevare familievirksomhederne og de små forretninger. De stemmer SYRIZA for at bevare deres små-egendomme og familiens nedarvede jordstykker. De stemmer SYRIZA, fordi de vil have en egentlig velfærdsstat med sundhed, uddannelse og sociale ydelser – men som de håber, SYRIZA vil sørge for, at de rigeste betaler. Den store græske middelklasse belønner et parti, som får dem til at tro på, at de selv, de relativt privilegerede, om end for tiden uden tvivl økonomisk pressede, kan slippe billigere.

Og de egentligt marginaliserede – irregulære migranter, pensionister uden familie, langtidsarbejdsløse, uorganiseret arbejdskraft i den private sektor (som ofte har umenneskeligt lange arbejdstider og må vente måneder på deres løn); de, der rent faktisk lider nød – er det svært at se, at der er nogen, der repræsenterer, heller ikke SYRIZA, og deres interesser varetages reelt ikke.

Grækenland og fremtiden i Eurozonen

Så hvad siger denne analyse om Grækenlands fremtid i eurozonen? Noget beroligende og noget mindre beroligende.

Som ovenstående analyse har antydnet, er det vanskeligt at se SYRIZA som udtryk for en radikal strømning, der vil omstyrte den bestående orden. Den græske regering vil gå langt – og kan gå langt, med sin stærke vælgeropbakning – for at bevare Grækenland i euroen og i EU. Og vil formentlig – hvis vi ser bort fra et uheld, en 'Grexident', som det er blevet døbt – kunne lykkes med det.

Men det er lige så vanskeligt at se SYRIZA som repræsenterende en reformerende og moderniserende strømning, der vil lede Grækenland styrket ind i globaliseringens udfordringer. Symbolsk illustreres det af, at nok er SYRIZA en ny regering, men det er fortsat ældre, for ikke at sige gamle, mænd, der tegner den. Både unge og kvinder har kun fået meget begrænset plads i regeringen. Det bedste man kan forvente under den nuværende græske regering er formentlig en fortsættelse af hidtidige regerings små skridt frem og næsten lige så mange tilbage.

En næsten uendelig saga med gennemførelse af netop det mål af reformer, der kan retfærdiggøre fortsat støtte fra långiverne (men med en langsommelig og obstrueret implementering), samt en let forbedret social profil, men ikke det gennemgribende brud med bindingerne på økonomien og opbygning af mere effektive statslige institutioner, der vil kunne føre til en reel vækst og jobskabelse. Og dermed heller ikke til en økonomi, der vil kunne servicere den store og fortsat voksende statslige gældsbyrde.

Så Europas ledere er ikke færdige med at forholde sig til, hvordan man på længere sigt får løst de græske paradokser. ■

Noter:

1) Tak til min kollega, Ambassadør Niels Pultz, for bidrag til dette afsnit, og til ambassadens praktikant Erik Jessen for talmateriale gennem hele artiklen.

2) 2013, ifølge Eurostat.

3) Seks ud af ti grækere ejer en eller anden form for fast ejendom, hvilket er Europarekord, jf.: <http://greece.greekreporter.com/2014/09/19/real-estate-in-greece-reaches-almost-1-trillion-euros/#sthash.MqpemBvD.dpuf>

4) Denne analyse er bl.a. inspireret af Aristos Doxiadis, jf. "Greeks behaving badly? The micro-origins of crisis and revival", forelæsning på Yale University, 5.12.2011; og "Owners, renters, opportunists. Institutions and culture in the Greek economy", publiceret på græsk i Athens Review of Books, juni 2010. Inspiration er ligeledes hentet fra Yannis Palaiologos: "The 13th Labour of Hercules. Inside the Greek Crisis. Portobello Books 2014". En af de bedste introduktioner til det græske samfund fra de senere år.

5) Doxiadis angiver, at i 2008 var 35 pct. af grækerne 'self-employed', for danskerne var det knap 9 pct. I GR var 57 pct. af de beskæftigede i 'non-financial business economy' enten 'self-employed' eller ansatte i virksomheder med under 10 ansatte. I DK var det 20 pct.

6) Der er 6,2 læger pr. 1000 indbyggere i GR, i DK er der 3,4. Der er godt 6.000 advokater i DK, mens der i GR med ca. det dobbelte befolkningstal er over 21.000.



Forvaltningskonferencen 2015:

Den offentlige forvaltning i en brydningstid?

**AF DEPARTEMENTSCHEF CLAES NILAS,
FORMAND FOR NORDISK ADMINISTRATIVT
FORBUND**

I de mere end 20 år, hvor Forvaltningskonferencen har eksisteret, har formålet altid været at stille skarpt på aktuelle tendenser i den offentlige sektor. Emnerne er blevet beskrevet og analyseret med bidrag fra kompetente oplægsholdere fra forskellige professioner inden for den politiske sfære, den offentlige forvaltning, forskningsområdet samt medieverdenen. Forvaltningskonferencen er derfor en tradition, som jeg med stor glæde ser frem til hvert år.

Heldigvis levede årets Forvaltningskonference den 5. februar 2015 op til de tidligere års konferencer, bl.a. på grund af et succesfuldt samarbejde mellem Djøf og Nordisk Administrativt Forbund.

Tre aktuelle temaer

Konferencen blev afholdt i den store konferencsal i Hotel Radisson Blu Scandinavia i København og var ligesom sidste år inddelt i tre temaer, som tilsammen udgør nogle af de mest aktuelle og debatterede emner.

Første tema omhandlede, hvordan man sikrer den bedst mulige politiske betjening uden at gå på kompromis med embedsværkets faglighed, saglighed og professionalisme.

Andet emne omhandlede ledelsesudfordringen eksekvering, der stiller store krav til offentlige topledere om bl.a. bedre kommunikation og medarbejderinvolvering for at kunne imødekomme en fortsat mere omfangsrig implementeringsdagsorden.

Claes Nilas, formand for Nordisk Administrativt Forbund, byder velkommen til årets Forvaltningskonference.





Mantraet om mere produktivitet i den offentlige sektor blev også sat under lup som det tredje tema.

Optimal politikerbetjening

Første tema, som stillede skarpt på et af tidens meget omdiskuterede emner, nemlig optimal politikerbetjening, blev indledt med oplæg fra to politikere, begge med et indgående kendskab til Christiansborg og hvervet som minister.

MF og fhv. minister Søren Pind (V) og MF, fhv. minister og formand for SF, Pia Olsen Dyhr, gav hver sit besyv med om, hvordan man skaber de bedste forudsætninger for den ideelle politikerbetjening. Afsættet for begge var balancen mellem embedsværkets klassiske dyder og de nye tendenser, der er opstået som følge af stadigt større krav til omstillingsparathed og tempo i opgaveløsningen.

Pia Olsen Dyhr henviste i sit oplæg bl.a. til sin tid som minister og beskrev, hvordan de enkelte ministerier er præget af meget forskellige kulturer, hvilket udfordrer visse institutioner i højere grad end andre, når det kommer til spørgsmålet om omstillingspa-

rathed og kravet om øget tværfagligt samarbejde. Søren Pind nævnte, at Djøf havde en særlig stor opgave ift. de sager, hvor det har været anført, at der har fundet en politisering sted blandt embedsværket. Samtidig mente han også, at det var op til politikerne at markere sig i endnu højere grad som holdningsmennesker, så der kan etableres en mere fri drøftelse i dansk politik.

Lektor på RUC, Birgitte Poulsen, supplerede de første to oplæg med en mere historisk analyse beskrevet som embedsmandsrollens arkæologiske lag. Startende med Max Webers idealtypiske bureaukrati beskrev Birgitte, hvorledes den moderne embedsmand arbejder i en særlig kompleks forventningsstruktur mellem kravet til både at kunne levere faglige resultater og samtidig agere inden for et politisk rum. Der har i debatten været givet mange løsningsforslag, som fx oprettelsen af politiske sekretariater omkring ministeren som en måde at frigive tid og kræfter til embedsværkets faglige og politiske rådgivning frem for den mere politiske og taktiske rådgivning. Birgitte påpegede, at embedsværket uanset forskellige tiltag altid vil risikere at havne i en faglig klemme givet

Birgitte Poulsen (tv), lektor på RUC; Pia Olsen Dyhr, fhv. minister og formand for SF samt Jesper Termansen, politisk redaktør på Radio24syv, deltog med oplæg i forbindelse med konferencens første tema om optimal politikerbetjening.

det uomgængelige over- og underordningsforhold mellem politiker og embedsværk. Ingen organisationer fungerer uden konflikt og dilemmaer, og deraf er håndteringsstrategier et af embedsværkets vigtigste redskaber.

Jesper Termansen, Politisk redaktør på Radio24syv supplerende de forskellige oplægsholdere med at tale bl.a. om mediernes vilkår, hvor de korte deadlines og 24-timersdækningen medfører krav om hurtige svar fra embedsværket. Samtidig nævnte Jesper, at adgangen for en journalist til embedsværket i dag er blevet mindre direkte sammenlignet med før i tiden, hvilket betyder, at det ofte er sværere for journalister at få en embedsmand til at uddybe og nærmere beskrive en kompleks sag.

En styrket faglighed i en hektisk hverdag

Herefter bidrog tidligere departementschef i Beskæftigelsesministeriet Bo Smith med konferencens "key note speech" om embedsmandsrollen år 2015, som havde mange faglige snitflader til de fire foregående oplægsholdere. Bo Smith er som bekendt formand for det udvalg, Djøf har nedsat til at se på relationen politikere-embedsmænd i de offentlige danske organisationer. Bo beskrev den tendens, som har gjort sig gældende i flere år, hvor embedsværkets faglighed er blevet sat på en prøve som følge af den ændrede medievirkelighed med 24 timers nyhedsdækning. Samtidig bliver ministre stillet flere folketings spørgsmål og indkaldt i flere samråd, hvilket bidrager til en hverdag, der pågår i et hurtigere tempo, mens kravene til at levere faktuelle, korrekte oplysninger jo er de samme. Og endelig forventer ministrene fuld service i form af både faglig betjening og politisk-taktisk rådgivning.

Samtidig kunne Bo berette om, at han ser en form for tillidskrise til embedsværket, idet det af og til betvivles, hvorvidt informationer fra embedsværket er korrekte, hvilket bl.a. fremgår af flere meningsmålinger blandt den danske befolkning.

Dette og mange andre interessante perspektiver fra forholdet mellem politiker og embedsværk vil Bo Smith og de andre medlemmer af Nordskov II-Udvalget utvivlsomt bidrage med fremadrettet, hvilket vil understøtte og belyse vigtigheden af debatten samt bidrage til at skabe mere transparens omkring de væsentlige elementer af politikerbetjeningen. Der er ingen tvivl om nødvendigheden af den videre diskussion om

betjeningen af både ministre og borgmestre fra både embedsværk og særlige rådgivere mv.

Eksekvering

Efter at have set forholdet mellem politikere og embedsmænd nærmere i sømmene satte konferencen fokus på en af tidens største ledelsesudfordringer, nemlig evnen til at omsætte politiske beslutninger til vellykket eksekvering.

I en tid med mange reformer på bl.a. uddannelses- og beskæftigelsesområdet er der en klar forventning om implementering, hvor fokus er på, om den vedtagne politik også virker derude i sidste led blandt dem, som en given politik berører.

Departementschef i Finansministeriet Martin Præstegaard tog afsæt i Moderniseringsstyrelsens udspil fra januar 2015 om "God Arbejdsgiveradfærd" og understregede vigtigheden af, at topledere sætter sig få og klare mål. Martin fremhævede, at kommunikation er en hjørnesten i processen, og at man bør tænke implementering ind også på de tidlige stadier i processen. Som noget væsentligt fremhævede Martin også, at kravet om den vellykkede implementering kan gøre, at vi må have en mere fleksibel organisering i den offentlige sektor, således at organiseringen kan flyttes rundt efter de aktuelle behov.

Direktør for Forsvarsministeriets Koncernstyring og generalløjtnant Bjørn Bisserup supplerede Martins oplæg med en række interessante eksempler på effektiviseringer i forsvaret. Bjørn introducerede begrebet "must win battles". Begrebet dækker over, at ejerskab og engagement fra topledelsen er essentielt i en forandringsproces, hvis den skal lykkes. Der skal opbygges en stærk implementeringsdagsorden, hvor spørgsmålet til forandringer ikke er "om", men "hvordan".

Thorkild Fogde, politidirektør i Københavns Politi, kvalificerede debatten yderligere med en sondring mellem den operativt bedste eksekvering og den bedste administrative eksekvering, hvilket også kan ses som et modstillingsforhold mellem holdbarhed og hastighed. I en omstillingsproces afhænger den politiske tålmodighed af synlige resultater inden for et bestemt tidsinterval, mens omstillingsprocessen typisk har en længere tidshorisont. Derfor ligger der en udfordring i forventningsafstemning. Endvidere nævnte Thorkild Fogde, at aktiv topledelse er essentiel i forbindelse med ekse-

kivering, og at ”Rockwool-laget” i en organisation kan være en alvorlig ”eksekverings-hammer”.

Dernæst fremhævede adm. direktør i Danske Regioner Adam Wolf, hvordan tilskyndelsen om bedre eksekvering i det offentlige også skaber et større pres for nye perspektiver og metoder i styringen af forandringsprocesser. Det kan betyde en kulturforandring i flere organisationer. Her lagde Adam vægt på en større inddragelse af brugeren af den konkrete løsning eller af de aktører, som er målgruppen for forandringen.

Mere produktivitet!

Et mantra, som har fundet fodfæste og gennemsyrrer alle dele af den offentlige forvaltning, handler om øget produktivitet. På baggrund af Produktivitetskommissionens anbefalinger er der rejst en debat om, hvordan offentlige ledere kan understøtte kravet om flere produktivetsgevinster, som Forvaltningskonferencen ønskede at kaste lys over.

Dette tredje og sidste tema var ligeledes en inspirerende session. Fhv. adm. direktør i Københavns Kommune og partner i Struensee Claus Juhl foreslog at udvide de klassiske discipliner i opgaveløsningen med nye værktøjer. Et er arbejdstiden, som man kan hæve udbyttet af ved at lade mere af tiden gå til kerneydelserne. Hvis ikke det lykkes, kan det være utroligt svært at levere på øget effektivitet og produktivitet. Noget andet er kulturen, hvor det ifølge Claus er værd at tænke over sprogbrugen, når man gennemfører kulturforandringer i forhold til øget produktivitet. Her skal medarbejderne i centrum.

Budskabet om måder at støtte øget produktivitet på blev konkretiseret ved departementschef i Undervisningsministeriet Jesper Fisker, der fortalte om tre mål, som man har sat sig i Undervisningsministeriet. Målene går på tværs af de store reformer på ministeriets område, der er i implementeringsprocessen på nuværende tidspunkt. Dermed vil man sikre en systematisk opfølgning på indsatserne og virkeliggørelsen af reformmålene. Samtidig betones metodefrihed til frontlinje-medarbejderne som en effektiv måde at opnå resultater på. Jesper lagde desuden vægt på, at implementeringsdagsordenen ikke alene skal ses som en kontrol-dagsorden.

Dertil kan bemærkes, at kravene om øget produktivitet heller ikke skal ses som en kon-



trolsdagsorden, men i høj grad også som en sikring af, at vi udnytter potentialet til fulde og dermed får den størst mulige gevinst ud af bestræbelserne med at effektivisere i det offentlige.

Som afslutning på produktivitetssessionen kom postdoc fra CBS Klaus Majgaard med interessante styringsperspektiver på arbejdet med produktivitet. Den resultatbaserede styring indeholder effektmål og incitamentsstyring, som det kendes særligt fra New Public Management (NPM). Netværksstyringen, også kendt som ny-nordisk skole, er derimod et nyere bekendtskab, som består i, at man styrker de lokale kapaciteter til udførelsen af de centralfastsatte mål gennem partnerskaber og en ”hands-

Martin Præstegaard,
departementschef i
Finansministeriet, deltog i
forbindelse med temaet om
eksekvering.

off styring”, der giver mere frie tøjler, end den sædvanlige mål- og rammestyring i NPM overlader til medarbejderne.

Perspektiver fra konferencen

Det er kendetegnende for konferencens tre emner, at de alle vidner om en offentlig sektor, der i disse år er under forandring på mange forskellige måder. Man kan så stille spørgsmålet, om den ikke altid har været under en konstant forandring, eller om vi i disse år oplever en brydningstid. Uanset hvilken analyse man hælder til, så der et tiltagende fokus på, at den offentlige sektor skal kunne agere fagligt i en presset hverdag med korte deadlines. Hertil kommer ønsket om, at reformer skal følges til dørs og virke helt ud i sidste led – og skal kunne måles blandt den enkelte borger, skoleelev, den ældre etc. Læg hertil endvidere ønsket om produktivitet og vigtigheden af at få den størst mulige gevinst, og så kan man til fulde se de mange krav, som det offentlige navigerer inden for.

Optimering af fagligheden generelt, evnen til eksekvering og øget produktivitet er alle sammen elementer, vi skal have med i vores videre arbejde i det offentlige. Det gælder især spørgsmålet om, hvordan vi bliver bedre vidensmedarbejdere. Vi skal udvikle vores evne til at samle viden op og anvende den til nye løsninger, så vi på den måde får styrket optimeringsarbejdet og skabt nogle spændende innovationsprocesser.

Der er for mig ingen tvivl om, at vi skal tage den melding, som Bo Smith kom med på konferencen på baggrund af det hidtidige arbejde i Bo Smith-Udvalget om forholdet mellem politikere og embedsmænd, meget alvorligt, nemlig tillidskrisen i forhold til embedsmændene. Det er naturligvis en debat, der skal køre, og som sikkert vil blive udredt yderligere i en tid med nogle af de udviklingstræk, som flere af oplægsholderne pegede på på Forvaltningskonferencen: den nye medievirkelighed med flere medier og 24/7, de øgede krav til mere åbenhed og transparens og kravene til en 180 graders betjening både baseret på faglighed og politisk, taktisk rådgivning.

Der er for mig ingen tvivl om, at hvis vi skal kunne fastholde fagligheden som et fundament i embedsmandsrollen også i 2015, så må vi gøre mere for at fremme en udvikling af den faglige kunnen blandt embedsmændene.

Det betyder for det første, at vi skal være bedre til at dele vores viden, ikke blot i forhold til ministeren og det politiske miljø, men også mere bredt over for brugere og borgere. Her er der behov for mere transparens og videreformidling af vores faglige resultater og viden. Herudover tror jeg, det er vigtigt, at vi i de offentlige organisationer hele tiden tager opgaven med at udvikle fagligheden dybt seriøst. Det betyder, at vi skal stille krav til vores medarbejdere om hele tiden at udvikle deres faglige viden i et tæt samspil med andre faglige netværk og interesser. Politikken skal ikke presses ned over fagligheden, men omvendt er en opdateret faglighed i løbende dialog med det omgivende samfund helt central for en vellykket politikudvikling såvel i stat som i regioner og kommuner.

Og jeg mener også, der er mere håndgribelige greb i både vores HR- og organisationsudvikling, som vi kan anvende til at udvikle fagligheden. Jeg tænker på, at vi skal satse mere på efteruddannelse og kompetenceudvikling, vi skal opgradere vores medarbejders adgang til digitalisering og udvikling af it-kompetencer, og vi skal fremme arbejdet i tværgående teams og projekter i alle sammenhænge, hvor det er relevant.

På Forvaltningskonferencen fik vi på mange måder sat ord og eksempler på ”eksekveringsdagsordenen”. Men jeg tror, det er vigtigt, at vi frem mod næste års Forvaltningskonference breder diskussionen ud. Her tænker jeg både på, at vi må arbejde videre med de virkemidler, der skal få implementeringsdagsordenen til at lykkes, ligesom vi må diskutere organiseringen i vores offentlige organisationer – altså er den tunet ind på at virkeliggøre eksekveringsdagsordenen?

Når det drejer sig om virkemidlerne, mener jeg, at lederens kommunikation og vedholdende fastholden af målene er helt essentielt. Men samtidig skal vi have involveret medarbejderne – de skal være med, da det er dem, der skal udføre arbejdet i sidste ende. Så vi skal være bedre til også at involvere organisationer og fagforeninger. Samtidig skal vi anvende uddelegering til at gennemføre den gode eksekvering. Helt derhen, hvor vi har konkrete mål for konkrete medarbejdere. Til gengæld skal vi have tillid, dvs. vi skal sætte rammer op for metodefrihed i implementeringen.

Og så skal vi fortsætte diskussionen om, hvilken form for dokumentation der er rigtig og



nødvendig for at vise det politiske miljø, at vi er lykkedes med implementeringsdagsordenen. Altså hvordan gennemfører vi en systematisk evaluering uden at komme over i den anden grøft med unødigt bureaukrati.

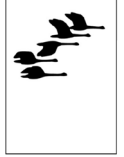
Når vi ser på organiseringen i forhold til implementeringsdagsordenen, mener jeg, det er vigtigt, at vi sondrer mellem, om vi taler om en eksekvering i egen organisation, eller om vi taler om en mere samfundsmæssig eksekvering, altså det at implementere de store reformer og politiske beslutninger på tværs af offentlige organisationer.

Forvaltningskonferencen viste nogle gode eksempler på, at skal vi lykkes med eksekveringsdagsordenen, er det helt essentielt, at man har en stærk implementeringsorganisation med direkte adgang til topledelsen. Men om ansvaret for udførelsen så ligger i linjeorganisationen eller en særlig enhed, er nok ikke helt så afgørende. Jeg tror, de kommende år vil vise nye eksempler på, hvordan man inkorporerer implementeringsdagsordenen i de offentlige organisationer – vi har allerede set forskellige eksempler i såvel stat, region som kommuner, men det er stadigvæk ikke bredt ud i alle led af den offentlige forvaltning.

Med disse glimrende oplæg og debatter fra årets konference i bagagen kan vi se frem mod de muligheder og udfordringer med nye perspektiver, som vi offentlige ledere på alle niveauer mødes af på daglig basis. ■

Thorild Fogde,
politidirektør i
Københavns Politi.

Kommunalreformen – 10 år efter



På to gånghjemmøder i København og Aalborg arrangeret af Nordisk Administrativt Forbund (NAF) og Djøf stiller vi skarpt på kommunalreformen i anledningen af dens 10 års jubilæum. Vi laver nedslag på de vigtigste udviklingstendenser, som er fulgt med i kommunalreformens kølvand.

Tid og sted

København

16. april 2015 kl. 17:00 - 19:30
Bethesda
Rømersgade 17
1362 København K

Aalborg

1. maj 2015 kl. 17.00-19.30
Comwell Hvide hus Aalborg
Vesterbro 2
9000 Aalborg

10 år efter vedtagelsen og 8 år efter kommunalreformen trådte i kraft ser vi tilbage på reformen, der vendte op og ned på det offentlige landkort. Dengang blev 275 kommuner til 98, amterne blev nedlagt og fem nye regioner blev oprettet.

Vi vil bl.a. komme ind på, hvordan nye kommunale fællesskaber siden er opstået, og om nogle kommuner allerede nu overvejer at gå videre i forhold til yderligere sammenlægning.

Det tages op til overvejelse, om der også er uhensigtsmæssige udviklinger som følge af reformen, herunder bl.a. med fokus på kommunalpolitikernes rolle i forandring siden reformen. Kommunalpolitikerne har fået flere og mere alsidige opgaver mellem hænderne, og vi undersøger vilkårene for at lave god lokalpolitik i kommunerne efter de første år med reformen.

Derudover vil vi se nærmere på, hvordan det indbyrdes forhold mellem stat, regioner og kommuner kan udvikle sig i fremtiden.

Program i København d. 16. april 2015:

- 17.00 Velkomst og introduktion ved departementschef og formand for NAF, Claes Nilas
- 17.10 Roger Buch, Kommunalforsker fra Danmarks Medie- og Journalisthøjskole
- 17.30 Caroline Grøn, Adjunkt på Institut for Statskundskab på Københavns Universitet
- 17.50 Sandwich- og netværkspause
- 18.20 Sofie Hæstorp Andersen, Regionsrådsformand i Region Hovedstaden og fhv. MF (S)
- 18.40 Kristian Wendelboe, Direktør i KL
- 19.00 Debat
- 19.30 Afslutning ved formand for NAF, Claes Nilas

Program i Aalborg d. 11. maj 2015:

- 17.00 Velkomst og introduktion ved departementschef og formand for NAF, Claes Nilas
- 17.10 Kurt Houlberg, Programchef i KORA
- 17.30 Lone Lyrskov, Kommunaldirektør i Herning Kommune
- 17.50 Netværkspause
- 18.00 Bertel Haarder, MF'er (V)
- 18.20 Debat
- 18.50 Afslutning ved formand for NAF, Claes Nilas
- 19.00-19.30 Sandwich og netværkspause

Gånghjemmøderne er gratis for medlemmer, og tilmelding sker på www.djoef.dk

Allmänna mötet 2015

Det årlige Almene Møde i regi af Nordisk Administrativt Forbund (NAF) bringer NAFs nordiske afdelinger sammen til en yderst spændende debat om offentlig forvaltning. Mødet finder sted i Stockholm onsdag den 2. september – fredag den 4. september 2015. Det hele starter med en modtagelse kl. 19.00 om onsdagen og slutter fredag med en frokost.

Dette års møde finder sted under emneparaplyen ”Effektiv forvaltning” med særligt fokus på arbejdet med en elektronisk forvaltning. Indenfor dette brede tema tages en række emner op i seks særskilte sessioner med deltagelse fra nogle af Nordens dygtigste fagfolk fra både den praktiske og den forskningsmæssige side.

For det danske islet på mødet står Lars Frelle-Petersen, direktør i Digitaliseringsstyrelsen, Carsten Greve, professor på CBS, Jens Møller, direktør ved Folketingets Ombudsmand og Claes Nilas, departementschef i Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter samt formand for den danske afdeling af NAF.

Hvis du har interesse i den offentlige forvaltning, er det Almene Møde i regi af NAF en unik mulighed for at mødes og diskutere med ligesindede. Sæt derfor allerede nu kryds i kalenderen.

Vi glæder os til at se dig til september.

Se mere på

<http://www.aktivaevent.se/nordiska/index.html>

‘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 Betina Svare, Amagerbrogade 307, 2. th., 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 #1 – MAJ 2015

Udgivet af den danske afdeling af
Nordisk Administrativt Forbund.

REDAKTION AF ADMINISTRATIV DEBAT ER:

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

ADRESSE: Mette Søgaard-Andersen,
Forsvarsministeriet, Danneskiold-Samsøes Allé 1,
1434 Kbh.K. MSA@fmn.dk

GRAFISK PRODUKTION: Djøf Forlag.

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