

Administrativ DEBAT

#1 / MARTS 2014

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



Erfaringer fra samarbejdet mellem ministre og embedsmænd – fra SF's første regeringstid

Interview med formanden for Socialistisk Folkeparti, Pia Olsen Dyhr

→ SIDE 2

**JØRGEN GRØNNEGAARD
CHRISTENSEN**

Det departementale
mellemed → SIDE 7

ERIK ALBÆK

Embedsmænd i medie-
møllen? → SIDE 11

ANDERS ELDRUP

Modernisering af den
offentlige sektor – et
tilbageblik → SIDE 14

CÆRSTEN HENRICHSEN

30 år med New Public
Management → SIDE 17

BJØRN INGEMANN BISSERUP

Implementering af politisk
aftale om forsvarsområdet
2013-2017 → SIDE 21

PETER STENSGAARD MØRCH

Beskæftigelsesministeriets
nye organisering → SIDE 25

PETER BJERRE MORTENSEN

Politik og produktivitet.
En diskussion af Produk-
tivitetskommissionens
anbefalinger → SIDE 28

SØREN KJÆR FOGED

Konkurrenceudsættelse på
de kommunale velfærds-
områder → SIDE 32

PIA GJELLERUP

Innovation – bruger man
også det i det offentlige?
→ SIDE 36

**HENRIK BRAMSEN HAHN
& SØREN JACOBSEN**

Afghanistan ved en
skillevej → SIDE 39

CLAES NILAS

De nyeste styringstenden-
ser – resultater fra årets
Forvaltningskonference
2014 → SIDE 42

» Jeg har da også haft store diskussioner med embedsmændene fra tid til anden, men jeg har været meget imponeret. Ikke alle ministerier er dog lige omstillingsparate.



Interview med formand for Socialistisk Folkeparti, Pia Olsen Dyhr:

Erfaringer fra samarbejdet mellem ministre og embedsmænd – fra SF's første regeringstid

Torsdag 30. januar 2014 blev en skæbnedag for Socialistisk Folkeparti (SF). Efter at have dannet regering med Det Radikale Venstre og Socialdemokraterne i næsten 2½ år måtte SF trække sig fra regerings-samarbejdet. Årsagen var, kort fortalt, diskussionen om salget af aktier i Dong Energy til den amerikanske investeringsbank Goldman Sachs. Men hvordan har SF oplevet partiets første tid som regeringsbærende parti – og særligt samarbejdet med embedsapparatet? Og hvordan er det igen at stå uden embedsapparatet til at arbejde for sig? Og hvad vil den kommende tid bringe for SF? Det er nogle af de spørgsmål, Administrativ Debat har stillet til den nyvalgte formand for SF.

AF METTE SØGAARD-ANDERSEN, REDAKTØR

Hvordan har det været at sidde i regering for første gang?

Jeg synes, at det har været fantastisk. Det skaber nogle helt andre muligheder for at finde nye løsninger. Man får et helt system stillet til ens rådighed, og så kan man som politiker vælge at udstikke nogle retningslinjer til sine embedsmænd: ”Der vil jeg hen, og I skal levere løsninger.”

Jo mere præcis man er, jo bedre bliver ens embedsmænd. Nu prøvede jeg fire ministerier, og jeg vil sige, at der hvor jeg havnede til sidst – Transportministeriet – var der, hvor jeg oplevede den største omstillingsparathed af alle de ministerier, jeg nåede at være minister i.

Jeg vil sige, at jeg, dengang jeg var trafikordfører, syntes, at embedsmændene var enormt ”sorte”, da de havde Hans Christian Schmidt

som minister. Omvendt synes jeg, at de var enormt grønne og røde under mig. Det viser, at de lytter til ministeren.

Jeg har da også haft store diskussioner med embedsmændene fra tid til anden, men jeg har været meget imponeret. Ikke alle ministerier er dog lige omstillingsparate – Transportministeriet var. Men embedsmændene er kanon dygtige, hvis man som politiker forstår at sige, hvor man vil hen.

Hvad skal man gøre som politiker for at udnytte det fulde potentiale i embedsapparatet?

Man skal være ganske godt forberedt, og det tror jeg aldrig rigtig man bliver som minister. Man ved nemlig ikke på forhånd, hvilket ministerium man får. Jeg vil sige, at min fordel i Transportministeriet var, at det var et område, jeg havde helt styr på, så jeg vidste godt, hvilke emner der skulle prioriteres.

Når man kommer ind i et ministerium, hvor du ikke kender emnet grundigt nok, er det svært at dirigere og prioritere. Et af de emner, som jeg har prioriteret særligt højt var social dumping på transportområdet. Der bliver lovgivet meget lidt om det, og det dukker ikke naturligt op. Der er naturligvis mange forskellige interesser og diskussioner, men rent ministerielt dukker de ikke op af skuffen.

Du nævner, at der var en betydelig omstillingsparathed i Transportministeriet. Hvordan var det i de andre ministerier?

I Miljøministeriet og Sundhedsministeriet var jeg vikar. Det vidste embedsmændene, og det vidste jeg. Det skabte visse begrænsninger. Derfor er det også en misforståelse at have barselsvikariater for ministre. Jeg synes folk skal på barsel – det er slet ikke det. Men pointen er, at systemet altid er loyalt over for den minister, de får tilbage. Det kan skabe visse vanskeligheder. Men i forhold til Udenrigsministeriet – ja, så er det jo bare Udenrigsministeriet.

Kan du sætte nogle flere ord på det?

I Udenrigsministeriets tilfælde tror jeg, at sætningen ”embedsmænd består, ministre forgår” har sin berettigelse. Det passer meget godt på Udenrigsministeriet. Jeg havde helt vildt dygtige medarbejdere i Udenrigsministeriet, men de var også meget fokuserede på, at den politiske linje skal være en ”konstant”. Min del af huset, synes jeg, gjorde meget for at fremme mine sager. Men det er et meget stort apparat. Det var på det tidspunkt cirka 1.200 mennesker kunstigt for-

» **Når man kommer ind i et ministerium, hvor du ikke kender emnet grundigt nok, er det svært at dirigere og prioritere.**

delt på 4 ministerområder. Det skabte mange udfordringer.

Hvad kan man så gøre som minister, hvis man oplever, at der er lagt en linje, og man ønsker at trække i en anden retning? Har du gjort dig personlige erfaringer med det?

Jeg spurgte faktisk en meget erfaren politiker, som også har siddet i Udenrigsministeriet. Han sagde til mig, at noget af det, man bl.a. kunne gøre, var at lave offentlige udmeldinger, hvis man ikke kunne få sit embedsapparat til at følge efter en. Så var de tvunget til det. Men det kan man kun gøre et vist antal gange, så bliver det også vanskeligt.

Der har i noget tid været en offentlig diskussion om behovet for flere politiske rådgivere og politisk udnævnte embedsmænd til at støtte ministeren med politikudvikling. Ser du på baggrund af dine erfaringer behov for det?

Jeg tror, at det er en god ide med politiske rådgivere, men jeg er blevet mere og mere overbevist om, at dygtige embedsmænd og en dygtig departementschef gør det behov mindre.

Man har brug for nogle til at aflaste i dagligdagen, da så mange sager kører samtidig. Det ville også være nemmere for ministeriet, da de ikke hele tiden kan spørge ministeren som sidder i tusinde møder. I de tilfælde er det godt, at der er en anden, som har fingeren på pulsen og ved, hvad ministeren tænker.

Jeg havde to særlige rådgivere, og det var en kæmpe fordel. Min departementschef, som jeg var meget glad for, Jakob Heinsen kender hver en krog af ministeriet. Det kan man ikke have med sig som politisk rådgiver.

Er der erfaringer fra jeres første tid i regering, som I vil tage med jer næste gang?

Jeg tror for det første, at det med at have ministre i et parti, som har prøvet at være ministre før. Det har været en enorm styrke for f.eks. Det Radikale Venstre, at Margrethe Vestager har været minister før. Hun kender spillet. Hun ved, hvad hun skal være op-

» **Og så handler det også om at være meget bevidst om, hvilke ministerier man vælger og under hvilke præmisser. Hvad kan de folk, man udpeger som ministre? Der kan man måske godt gøre et større forarbejde, end vi gjorde.**

mærksom på. Det er erfaringer, som man kun kan få ved at være minister. Det er vores fordel nu. Vi skal ikke starte forfra.

Det med at have en mentor, eller en som har prøvet det før, som man kan regne med eller stole på – det er også meget godt og klogt at benytte sig af. Og så handler det også om at være meget bevidst om, hvilke ministerier man vælger og under hvilke præmisser. Hvad kan de folk, man udpeger som ministre? Der kan man måske godt gøre et større forarbejde, end vi gjorde. Pointen er bare, at det er rigtig svært, da man ikke kan gøre det i offentligheden. Man kan ikke engang fortælle folk det på forhånd.

Hvordan tror du, hvis du skulle tage embedsmandsbrillerne på, at I bliver opfattet af jeres embedsmænd?

Jeg tror, at embedsmændene bliver trætte af megen udskiftning i ministrene. De lægger hele systemet om, og så er ministeren bare væk igen. På den måde må Transportministeriet synes, det er lidt ærgerligt. De har haft tre ministre på to og et halvt år. Hvis jeg kigger på dem i forhold til SF-ministrene, så tror jeg dog, at vi har leveret varen.

Er det din vurdering, at ministre får den bistand, de har behov for i forhold til politikudvikling?

Nej, ikke i forhold til politikudvikling. Men det mener jeg, at de politiske partier er til for. Det synes jeg, at man undervurderer i partierne – f.eks. noget af det Venstre gjorde i 80'erne med Anders Fogh Rasmussen som næstformand under Uffe Ellemann. Partiet lavede internt rigtig meget politikudvikling, mens de sad i regering.

Folk er medlem af et parti for at lave politik, og hvis man ikke formår at gøre det og overlader det til embedsmænd, så går man galt i byen. Embedsmænd kan meget, og de kan også tænke selv, men det er ikke deres arbejde at lave politikudvikling for et politisk parti.

Der har i den senere tid været et øget fokus på embedsmændenes rolle, blandt andet ved kommissionssager. Er den øgede fokus berettiget?

Jeg synes bestemt, at den er berettiget. Der har været nogle alvorlige sager, som gør, at man er nødt til at kigge på, hvad embedsmændenes rolle har været. For eksempel i tilfældet med Skattekommissionen og sagen om de statsløse palæstinensere.

Der har været nogle sager, hvor det ikke kun er politikerne, som er gået galt i byen, men også embedsmændene i deres rolle som rådgivere for politikerne. Derfor er vi nødt til at have klarhed over deres rolle.

De embedsmænd jeg har oplevet, har været rigtig dygtige og haft en forståelse for grænsen. De fortalte mig, at hvis vi gør det her, så skal du være opmærksom på, at det har de og de konsekvenser. Det er virkelig embedsmændenes rolle, og hvis de ikke kan finde ud af det, så er det ikke fagligt klædt godt nok på til rollen.

SF er blevet beskyldt for at være gået for meget på kompromis i regeringssamarbejdet, men kan det også skyldes, at de har mødt et trægt embedsapparat, som du selv var inde på tidligere?

Det har ikke været diskussionen med embedsapparatet, der har affødt kompromiser. Det har været diskussionerne med vores regeringspartnere. Der er det vores job at levere nogle kompromisser, som vi kan kende os selv i. Har vi så fået nok igen i disse kompromisser? Det vil jeg mene. Der er sikkert nogle, som mener noget andet.

Hvilke redskaber anser du som værende de bedste, hvis man skal effektivisere den offentlige sektor?

Jeg tror, at der er mange elementer i spil. Jeg tror, at god ledelse er en del af det. Så sparer vi en masse unødigt arbejde. Samtidig er det at vise medarbejderne tillid og mindske kontrollen vigtigt. Det kan jeg se virker i f.eks. Københavns Kommune, hvor sundhedsborgmesteren i den grad har leveret i forhold til sosu-assistentene. Her har de taget alle kontrolarkene fra dem og signaleret, at de godt kan administrere deres egen dagligdag.

Sidst, men ikke mindst, tror jeg, at digitalisering ikke må underkendes. Man kan bare se på, at indføringen af strekkoder i detailhandel har haft en enorm betydning for opgørelse af virksomheders varelager ved statusmåling. Det er det samme i forhold til det offentlige, hvor vi nærmest kun sender digitale breve, hvis man sammenligner med f.eks. Sverige som ikke har digitaliseret på brevområdet. Der er vi kommet meget langt, og vi kan komme videre.

Jeg tror også, at vi skal give noget magt tilbage til brugerne. Et eksempel er Fredericia Kommune, hvor de har besluttet, at de ældre skal genoptrænes og ikke bare være ældre og sygne hen. De skal have hånd i eget liv. Der har man sparet nogle udgifter i forhold til

hjemmepleje, og folk har fået et langt mere tilfredsstillende liv, fordi de kan langt mere selv.

Du nævner tillid og kontrol og behovet for mere tillid frem for kontrol. Hvad tror du, at der skal til, for at vi kan stoppe udviklingen med mere kontrol og satse på tillid?

Det er en stor udfordring. Vi vil gerne have dokumentation for, at folk gør det, de skal gøre, men jeg synes, at det har taget overhånd.

Men hvem skaber den øgede kontrol?

Det gør vi jo på Christiansborg og ude i kommunerne. Der må man sige ”stop” fra tid til anden. Vi har ikke brug for de tal. Vi må leve uden, da vi gerne vil mindske kontrollen. Der tror jeg, at vi kan gøre en hel del. Men det kræver, at der er politisk vilje, og at man ikke hopper i den populistiske fælde og tror, at vi kan regulere os ud af alt på Christiansborg – f.eks. to bade om ugen. Hvordan kontrollerer man så lige det?

Finansministeriet har igangsat en undersøgelse af muligheden for udlicitering af kernevelfærdsydelser. Det har du offentligt udtrykt modstand mod, men hvad er egentlig problemet, hvis det nu både kan blive billigere og bedre?

Jeg har ikke noget imod, at man bruger konsulentvirksomheder. Det har jeg det fint med. Jeg synes dog, at der er flere udfordringer forbundet med den type undersøgelser. For det første inddrager man ikke de mennesker, som det berører. Hvorfor inddrager man ikke de borgere eller kommuner, det drejer sig om, eller som har erfaringer med det der undersøges?

For det andet er erfaringerne fra de kommuner, der har kigget på det, f.eks. Vejle Kommune, at det ikke kan lade sig gøre. Kernevelførdnen kan ikke måles og vejes på samme måde som f.eks. på Vej og Park, hvor antallet af beskæringer nemt kan opgøres, samt hvor meget der skal gødes.

Det er meget sværere at definere kernevelførdnen. Det gør det også meget sværere at holde politisk kontrol med det.

Kernevelførdnen bliver meget mindre fleksibel, da man er nødt til at definere det ned til mindste detalje i et udbud. Og jeg mener ikke, at politikerne på Christiansborg skal bestemme praksis i det kommunale. Det er det, som man forsøger at gøre med den McKinsey-rapport.



» **Kernevelførdnen bliver meget mindre fleksibel, da man er nødt til at definere det ned til mindste detalje i et udbud.**

Det er nærmest tvangsudbuds-tankegangen, hvor kommunerne skal op på en fastsat procentsats, hvilket minder meget om den borgerlige regering, hvor man sagde at 25 % af kommunernes opgaver skal udliciteres. Jeg har det sådan, at hvis man ude i kommunen er overbevidst om, at de private er bedre til opgaven, så kan man vælge at gå den vej kommunalt. Det skal vi ikke bestemme på Christiansborg.

Hvordan tror du, den kommende tid kommer til at være for SF?

Jeg tror for det første, at det bliver svært. Der er nogle, som tror, at det bliver meget nemmere for SF, da vi nu kan mene hvad som helst.

Vores udfordringer er dog mange, da vi vil søge indflydelse. Det er svært at søge indflydelse, når man ikke sidder i regering. Især når man ikke kan levere et flertal til regeringen alene. Så det er en meget svær opgave, vi har begivet os ud i. Men jeg tror, at vi kan det.

Noget af det, SF er rigtig gode til, er at finde på løsningsforslag. Vi er et stifinderparti – vi er ikke fejlfindere. Det gør måske, at vi har nogle muligheder for at komme med nogle alternative løsninger til de udfordringer, vi står over for. Det håber jeg, at vi kommer til at have muligheden for at folde ud nu.

Savner du at være minister?

Jeg savner det fantastiske embedsapparat, som man har til rådighed, hvis man får en god idé. Det kan jeg godt lide, men jeg er dog meget glad for, at mine arbejdstimer er blevet færre.

Jeg synes, at jeg har fået noget frihed. Jeg har ikke ordførerposter eller svar i Folketingssalen længere, som man bruger meget tid på som minister. Det, der er helt vildt sjovt ved ikke at være minister længere, er, at jeg igen kan mene noget om alt. Ikke længere kun transportpolitik.

Der har været delte meninger om, hvorvidt SF skal arbejde for at komme med i en regering igen. Hvad er din holdning?

Jeg mener, at vi skal i regering igen. Det kan godt blive rigtig svært, da der ikke er særligt meget, der tegner sig til et centrum-venstre flertal efter et kommende valg. Jeg tror det bliver svært, men jeg synes det skal være ambitionen.

Hvis, eller når, I så kommer i regering igen, hvilke forventninger har du så til dine embedsmænd?

De skal være fagligt dygtige. Det er helt centralt, at de kan deres fagområde. De skal også være gode til at finde nye løsninger. De skal være fleksible i deres faglighed, og det har jeg oplevet. Det var jeg svært begejstret for i Transportministeriet. Det oplever jeg gerne igen i et andet ministerium.

Oplever du embedsmandsinstitutionen som værende under pres?

Man må sige, at de seneste års besparelser kan mærkes. Talenterne søger andre steder hen. Det er ærgerligt, og man må diskutere, om det skal være hvert eneste år, man fyrer og sparer i centraladministrationen. Det betyder, at man ikke har de ressourcer, som der kan være behov for. Der er ikke længere embedsmænd tilbage i centraladministrationen, som sidder og ”lopper den af”. ■

Det departementale mellemed

Umådeligt meget har forandret sig i hastigt tempo, når det gælder de politiske vilkår, som gælder for regering og ministre. Men departementscheferne har fastholdt positionen som ministrenes nærmeste rådgivere og mellemedet til forvaltningen.

AF PROFESSOR EMERITUS JØRGEN GRØNNE-GÅRD CHRISTENSEN, INSTITUT FOR STATS-KUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET

Der er to konstanter i centraladministrationen. Den ene er ministeren, der som politisk forvaltningschef også er ministeriets øverste chef. Den anden er departementschefen, der som chef for departementet og ministeriets øverste embedsmand er ministerens nærmeste medarbejder og dermed også mellemedet til ministeriets organisation og andre embedsmænd. Det er der ikke ændret i, for sådan var det tidligere, og sådan er det i dag.

I alle andre henseender er meget forandret, på nogle felter endog rigtigt meget. Det rejser to spørgsmål: Hvordan har det påvirket departementschefens arbejde? Og hvilke konsekvenser har det for ministrenes arbejde som politiske forvaltningschefer? Det første er hovedspørgsmålet for denne artikel. Det andet er et nødvendigt bispørgsmål, som jeg tager op til sidst. Men først et kort rids af de forandringer, som er sket, og som løbende sker. Det er den nødvendige baggrund for at besvare de to spørgsmål.

Politikkens intensivering

Sætter man forandringerne på én formel, er det meget enkelt.¹ Samfundet er over nogle år gennempolitiseret. Baggrunden er en offentlig sektor, som beskæftiger sig med og blander sig i så godt som alle sider af vores sociale og økonomiske liv.

Et resultat er en omfattende regulering og styring. Et andet er en meget stor og meget kompliceret offentlig forvaltning.

Trods et efter international målestok vidtgående kommunalt selvstyre og trods reformer, der har skabt andre organisationsformer (selvejende institutioner og selskaber i mange varianter) forbliver det et faktum, at ministerierne med deres politiske chefer og permanente forvaltningsapparat er centrale spillere, hvad der end sker, og hvad der end kommer op.

Samfundet er også gennempolitiseret i en anden og måske mere ligefremt forståelig forstand. Den politiske proces holder ingen pauser; aktivitetsniveauet er skruet op og bliver konstant skruet op, og der er ikke den sag, som ikke lader sig problematisere i et samspil mellem partier, politikere og medier. Det er i den sammenhæng iøjnefaldende, at det intense politiske spil med dets hektiske tempo egentlig ikke er et udslag af en voldsomt stigende lovgivningsaktivitet. Og så alligevel: Lovgivning er i stigende grad blevet en administrativ affære, fordi Folketinget lovgiver gennem ramme- og bemyndigelseslove, som ministrene og deres ministerier skal fylde ud. Samtidig er der politiske krav om, at man handler med gesvindighed, hvis regeringen, ministrene eller Folketingets partier øjner et problem, som de kan løse ved demonstrativ politisk-administrativ handlekraft, meget stærkt.²

Det har manifesteret sig på to måder. For det første bruger man i vore dage i mindre grad udvalg og kommissioner til at forberede ny og ændret politik. For andet har kommissorierne for de udvalg og kommissioner, der trods alt bliver nedsat, ultrakorte tidsfrister; det er her underordnet, hvor store og indviklede de problemer er, som udvalg og kommissioner bliver sat til at granske og komme med forslag til løsning af. Det presser faktisk ministre og ministerier.

De omtalte ændringer giver sig meget konstant udslag i den aktivitet, som finder sted i samspil mellem på den ene side Folketinget, på den anden side regeringen, de enkelte ministre og deres departementale organisationer. År for år stiger antallet af spørgsmål til ministrene fra Folketingets medlemmer. Nok så væsentligt er aktiviteten i form af samråd, herunder åbne samråd, hvor medierne sidder med, samt i form af samråds- og udvalgsspørgsmål steget ganske gevaldigt. Sådan har det været siden de stående udvalg blev etableret i de tidlige 1970'ere, og det er vel at mærke en udvikling, som ufortrødent fortsætter.



» Sætter man forandringerne på én formel, er det meget enkelt. Samfundet er over nogle år gennempolitiseret.

» Det betyder, at departementscheferne bliver mødt med et konstant og bastant krav om rådgivning af deres ministre.

De bestandige departementschefer

Forandringerne er af et sådant omfang og en sådan art, at de nok kan holde en minister i ånde. Samtidig gør forandringerne, at ministrene ikke klarer opgaven uden bistand. Det er her, departementscheferne kommer ind i billedet.

Departementscheferne leder hver for sig ministerielle organisationer, som hele tiden udvikler sig, og som meget ofte er genstand for forandringer.

Gå tilbage til 1990'erne, og rigtigt meget tydede på, at både A60-modellen og Korsbækforslagene med deres departementer (helst små, helst ministerorienterede) og styrelser var på vej ud, fordi en gammel model, hvor alle opgaver var samlet i store departementale enhedsorganisationer var på vej ind. Spring så op til nutiden, og billedet er et andet. Så godt som alle ministerier har nu en departements-styrelses-organisation. Det ser tilmed ud til, at det er varianten med små, ministerorienterede departementer og store styrelser, som tager sig af både politikken gennemførelse og politikken fornyelse, som er i fremmarch. Hvorfor man på denne måde oplever bølger af forandring, som i nogle år trækker den ene vej, i andre perioder den modsatte vej, er et rigtigt godt spørgsmål. Men det antyder, at hvor rationelt ministeriernes embedsmænd end er i stand til at argumentere for øjeblikkets trend, så er bølgebevægelserne ikke kun at forklare, som udmøntningen af beslutninger truffet efter nøje mål-middel-analyse.

De er helt klart heller ikke embedsmændenes tilpasning af organisationen på den siddende ministers tilskyndelse. For er der noget, som ministrene ikke engagerer sig i, så er det ministeriets organisatoriske arkitektur.

Departementscheferne står her med en dobbeltopgave. Som ministerens nærmeste embedsmand er departementschefen også ministerens nærmeste rådgiver. Som ministeriets øverste embedsmand er departementschefen samtidig den embedsmand, der leder og fordele arbejdet i ministeriet og i den sammenhæng den, der har det daglige ansvar for driften, og det langsigtede ansvar for ministeriets organisering.

Gå nu tilbage til to af de forhold, der allerede er nævnt. Det ene er de omfattende og langsigtede forandringer af politisk karakter. Det andet er de også omfattende reorganiseringsbølger, som med mellemrum rammer

ministerierne. Hvordan påvirker de departementschefens dobbeltrolle som ministerrådgiver og som øverste administrative chef?

Det har vi en ret håndfast viden om.³ Det betyder, at departementscheferne bliver mødt med et konstant og bastant krav om rådgivning af deres ministre. Kravet er altomfattende i den forstand, at ministrene efterspørger intens faglig rådgivning, altså en rådgivning rettet mod politikken indhold, dens grundlag og konsekvenser, og i den forstand, at ministrene efterspørger politisk-taktisk rådgivning, altså rådgivning, som hjælper ministrene til at komme i mål med deres politik og til at drible uden om politiske forhindringer. Det er også, ved vi fra undersøgelser, som nu er gentaget tre gange, under tre forskellige regeringskonstellationer, krav som bliver imødekommet. Det viser de svar, som ministre og embedsmænd har givet på spørgsmål herom.

Da ministeriernes organisation som nævnt varierer ganske meget både over tid og på et givet tidspunkt, er spørgsmålet i høj grad, hvor centralt placerede departementscheferne er i denne sammenhæng. Man kunne her have en hypotese om, at departementscheferne spiller en mindre fremtrædende rolle end tidligere. Af to grunde. Den ene er presset på rådgivningsfunktionen. Den anden er den organisatoriske bølge, som i et vist omfang har skabt ministerier med smalle departementer og store brede styrelser, hvis mandat det er at gøre sagerne grydeklare til politiske forelæggelse for ministeren. Men ser man på ministrenes oplysninger om, hvem der yder dem faglig og politisk-taktisk rådgivning, er billedet ret klart. Det gør departementscheferne i dag, som de gjorde det i 2003 og 1997. Det gør styrelsescheferne også i et vist, om end begrænset omfang, når det gælder den faglige rådgivning, og i et meget beskedent omfang, når det gælder den politisk-taktiske rådgivning.

Med andre ord har departementscheferne fastholdt deres position som det bestandige mellemlid mellem ministeren som politisk forvaltningschef og ministeriernes administrative organisation. Det rejser to nye spørgsmål.

Det ene knytter sig til arbejdspresset. Døgnet har kun 24 timer, og det politiske pres på ministrene og dermed deres departementschefer, som giver og formidler rådgivning til dem, er enormt. Samtidig har departementscheferne så en opgave som driftsansvarlige

og koordinationsansvarlige inden for ressourcen. Så spørgsmålet er, hvor megen opmærksomhed de kan og vil give denne side af deres chefrolle. Der er to overvejelser bag formuleringen af spørgsmålet på denne måde. Det ene er, om de har overskud til det, givet ministerens berettigede krav om bistand og råd her og nu. Det andet er, om det ikke er meget sjovere for departementschefen at agere på den politiske scene, også selv om de henvist til demokratiets sufflørkasse. Det havde Nordskov-udvalget, der i 1993 i DJØFs regi afgav en betænkning, et skarpt blik for:

”Embedsmanden er ansat for at bistå den politiske ledelse, og det er den politiske ledelse, der har den demokratiske legitimitet ... Et overordnet hensyn er således, at embedsmanden skal yde den rådgivning, som bedst løser politikernes problemer ... Politikernes efterspørgsel efter ’politisk rådgivning’ er blevet større. At mange embedsmænd har imødekommet denne efterspørgsel med begejstring tjener kun til at forklare politiseringens gennemslag.”⁴

Når det både er presset og skægt at bistå ministeren politisk, er spørgsmålet dog i høj grad, om departementscheferne vier rollen og forpligtelsen som administrations- og implementeringschefer tilstrækkelig opmærksomhed.

Det andet spørgsmål knytter sig til den fortrolighed og det fortroligheds- og tillidsforhold, som en sådan intensiv politisk rådgivning fra faste embedsmænd forudsætter. Fortroligheden var et kernepunkt i argumenterne for at begrænse offentlighedens indsigt i den rådgivning, som embedsmændene giver deres ministre under forberedelsen af politiske beslutninger af enhver art. Fortroligheds- og tillidsforholdets væsentlighed er dernæst en væsentlig del af baggrunden for, at ministeriernes departementschefer over de seneste årtier har måttet erkende, at de ikke beklæder livstidsstillinger. Har de ikke deres ministers tillid, og er deres gemytter ikke kompatible med ministerens, så er det i ministerens magt at erstatte dem med en anden embedsmand fra den faste stok.⁵

Den ensomme minister

Rigtigt meget har ændret sig i dansk politik og dermed i og omkring den ministerielle forvaltning. Og alligevel er der midt i denne malstrøm to konstanter, ministeren og departementschefen. Departementschefen har, som det er vist, bevaret sin position som ministerens håndgangne mand og som det uomgængelige og uantastede bindeled til

den ministerielle organisation. Og ministeren står lige så alene på pyramidens top som i I.C. Christensens og Th. Staunings, J.O. Krags og Poul Schlüters dage.

Kun på et punkt er der organisatorisk sket en tilpasning. Nutidens ministre har fået særlige rådgivere, som de selv rekrutterer, og som forlader ministeriet, når de forlader det. Har det ikke påvirket relationen mellem minister og departementschef? Svaret er alt overvejende nej. Departementschefen er forblevet ministerens højre hånd, nærmeste rådgiver og altså bindeledet til resten af organisationen.

» **Har de ikke deres ministers tillid, og er deres gemytter ikke kompatible med ministerens, så er det i ministerens magt at erstatte dem med en anden embedsmand fra den faste stok.**

Og så er der alligevel sket noget. For de særlige rådgivere kan yde bistand på felter, hvor departementschefen og hans embedsmænd kommer til kort. Det er i den politiske kommunikation og nutidens omfattende og tætte mediesamspil. Samtidig tyder udviklingen på, at de særlige rådgivere efterhånden bistår med politisk-taktisk rådgivning og også med faglig rådgivning til ministrene. Hvordan denne rådgivning relaterer sig til den rådgivning, som departementschefen yder og formidler, ved vi ikke helt nøjagtigt. Der kan være et konkurrenceforhold. Der kan såmænd også være et politisk korrektiv i rådgivernes indsats på disse felter. Og givet rådgivernes beskedne kapacitet (lige nu eskadron af 28-29 rådgivere over for en hel embedsmandsbrigade) kan det endelig være sådan, at der er tale om to kilder til ministerrådgivning, som er komplementære.

For den sidste tolkning taler to forhold (se note 2). Det ene er, at efter alt hvad vi ved, er det i generelt lykkedes at integrere rådgiverne i ministerierne, og det med den tilføjelse, at både ministre og departementschefer vurderer deres indsats som nyttig. Det andet er, at ministrene siden 1997 har givet udtryk for høj og stigende tilfredshed med den faglige og politisk-taktiske rådgivning, som de modtager fra embedsmændene. De har yderligere i 2012, hvor de blev spurgt om det, givet udtryk for samme høje tilfredshed med den rådgivning, som de modtager fra deres personlige rådgivere. ■

Referencer:

- 1) *Se Jørgen Grønnegård Christensen & Jørgen Elklit (red.): Det demokratiske system. København: Hans Reitzels Forlag. 3. udg. 2013.*
- 2) *En ny bog, der analyserer dette er på vej. Se Mads Leth Jacobsen & Peter Bjerre Mortensen: Regelstaten. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.*
- 3) *Se Betænkning nr. 1537 om ministrenes særlige rådgivere. Et serviceeftersyn. København: Rosendahls-Schultz Distribution. 2013.*
- 4) *Se Fagligt etiske principper i offentlig administration. Betænkning afgivet af DJØFs fagligt etiske arbejdsgruppe. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1993, s. 121.*
- 5) *Se Jørgen Grønnegård Christensen, Robert Klemmensen og Niels Opstrup: "Politization and the Replacement of Top Civil Servants in the Danish Civil Service." Governance (under udgivelse).*

Embedsmænd i mediemøllen?

Er der noget nyt under opsejling i pressens behandling af danske embedsmænd og offentlige ansatte?

AF ERIK ALBÆK, PROFESSOR I JOURNALISTIK OG STATSKUNDSKAB, CENTER FOR JOURNALISTIK, SYDDANSK UNIVERSITET

Det er ikke daglig kost at se Statsministeriets departementschef løbe spidsrod gennem Christiansborgs gange forfulgt af journalister; at se degraderingen af en navngivet udenrigsministeriel chef omtalt på avisernes forsider; eller i medierne at følge afhøringen af Skatteministeriets departementschef i en kommissionsdomstol.

Det virker voldsomt. Alene antallet af topembedsmænd, der i den seneste tid er havnet i mediemøllen, kan få det til at virke, som om noget nyt er på færde. Det er der måske også. Men selv om journalister normalt retter fokus på politikere og ikke embedsmænd, bør man huske på, at embedsmænd undertiden også tidligere havnede i mediernes søgelys, når der blev nedsat kommissionsdomstole eller foretaget tjenestemandundersøgelser. Så måske, måske ikke er der noget nyt under opsejling.

Forholdet mellem embedsmænd og journalister er ikke noget, der har været genstand for stor forskningsmæssig interesse. Det har forholdet mellem journalister og politikere og mellem journalister og de særlige politiske rådgivere, spindoktorerne, men ikke forholdet mellem journalister og embedsmænd som sådan. Derfor ved vi ikke så meget om (udviklingen i) pressens behandling af danske embedsmænd og andre offentligt ansatte, men flere typer af forandringer kunne

» ... men flere typer af forandringer kunne tyde på, at der er ved at ske noget, uden at vi ved præcist hvad og hvor meget.

tyde på, at der er ved at ske noget, uden at vi ved præcist hvad og hvor meget.

For det første kan en række ændringer i det politiske system have ført til, at mediernes søgelys i stigende grad rettes på offentligt ansatte snarere end deres politisk udpegede chefer – ministre på det centraladministrative og borgmestre og udvalgsformænd på det

» ... Helt parallelt hermed har danske journalister rettet deres kritiske vagthundsblæk mod administrationen af lovgivningen – undertiden, måske ofte, i samspil med oppositionspolitikere.

lokalpolitiske niveau. I løbet af 1960'erne greb staten fortsat bredere og dybere ind i samfundslivet. Det blev umuligt for Folketinget at lovgive specifikt om hvert enkelt forhold, man valgte at gribe ind i. Derfor overgik Tinget til i stigende grad at benytte rammelovgivning, som senere udfyldes og implementeres af embedsværket.

I forlængelse heraf påtog Folketinget sig en kontrollerende rolle og tilpassede sig institutionelt ved at udskifte ad hoc udvalg med stående udvalg, som matcher regeringens ministerier. Udvalgene tager sig ikke alene som tidligere af pågående lovgivningsarbejde, men overvåger også administrationen af gældende lovgivning. Helt parallelt hermed har danske journalister rettet deres kritiske vagthundsblæk mod administrationen af lovgivningen – undertiden, måske ofte, i samspil med oppositionspolitikere, der politisk ser en



» ... medierne vinkler historier, så de har størst chance for at fange potentielle kunders opmærksomhed: som konflikt, skandale og politisk spil, og at der gerne sættes ansigter på skurke, helte og ofre.

interesse i, at medierne retter kritisk fokus på forhold, som den siddende regering har det politiske ansvar for.

Det kan hurtigt føre til, at embedsmænd eller andre offentligt ansatte, som er sat til at forvalte lovgivningen, kommer i mediernes søgelys. Det kan dreje sig om den socialrådgiver, som har været ansvarlig for kommunens tilsyn med en dysfunktionel familie; om den ansvarlige leder for det plejehjem, på hvilket et skjult kamera har afsløret omsorgssvigt og misrøgt af ældre; eller embedsmanden, der har med en juridisk tvivlsom begrundelse har afvist unge, statsløse palæstinenseres ansøgning om statsborgerskab.

Også medierne har undergået en udvikling, som kan have ført til et øget fokus på offentligt ansatte. Hvor pressen frem til 1960'erne var tæt knyttet til de politiske partier og i betydelig grad var talerør for disse, begyndte den i stedet at henvende sig til offentlighedens borgere. I dag har en udstrakt konkurrence og kommerialisering ført til, at journalistikken i højere grad henvender sig til købevillige kunder. Det har betydet, at samfundet underlægger sig en medielogik, det vil sige fremelsker en adfærd hos politiske aktører, der giver størst mulig chance for at opnå positiv og undgå negativ medieeksponering.

Det har også betydet, at medierne vinkler historier, så de har størst chance for at fange potentielle kunders opmærksomhed: som konflikt, skandale og politisk spil, og at der gerne sættes ansigter på skurke, helte og ofre. Her kommer offentligt ansatte let i klemme, for det er for det første journalistisk nemmere at fortælle den negative historie om den iskolde bureaukrat, der afviser en ansøgning om ekstra timer til lektiehjælp til en ordblind elev, end det er at skrive historien om de mange embedsmænd, der imødekommer borgernes ansøgninger. Og for det andet bliver historien journalistisk mere saftig, når der sættes navn på skurken.

Denne medialisering af det politiske liv har endvidere ført til, at politikere har behov for

sparring med hensyn til, hvordan de bedst muligt agerer i den hurtigt og evigt kvænnende mediemølle. Hvor politikere tidligere kunne kommunikere ufiltreret til deres temmelig stabile vælgere gennem partipressen, skal de i dag kommunikere til et fortsat mere volatilt vælgerkorps gennem kritiske massemedier og på disses betingelser. Derfor er det ikke nok at have en gedigen politik på hylden. Politikken skal også indpakkes, så den bliver lækker i vælgernes øjne. Derfor sparres der om, hvordan politikerne bedst kan kommunikere deres politik, så chancerne øges for, at medierne vælger at benytte deres og ikke deres modstanderes vinkling på en given sag. Med andre ord: Politikken skal spinnes.

Derfor er det blevet almindeligt at ansætte særlige politiske rådgivere – spindoktorer. Men flere sager tyder på, at også almindelige embedsmænd trækkes ind i denne rådgivning. Eller at de selv lader sig trække ind i et forsøg på at beskytte 'deres' minister – så langt, at de bevæger sig ud over lovens kant. Derfor bliver det også helt naturligt for journalister, der som kritiske vagthunde er sat til at vogte magten, ikke kun at rette fokus på de politisk ansvarlige politikere, men også de embedsmænd, der hjælper disse med at få eller bevare magten. Dette forstærkes, for så vidt politikere vælger at lade forhold granske af en undersøgelsesdomstol i stedet for selv at placere et politisk ansvar: Det bringer automatisk embedsmænd i mediernes søgelys med navns nævnelse.

En fortsat bedre uddannet og dermed mere kritisk befolkning medvirker til, at offentlige myndigheder og ansatte ikke har samme autoritet som tidligere: Borgerne tager ikke automatisk offentlige beslutninger for gode varer. Det uanset, om det er den undervisning, ens barn får i folkeskolen, eller den afgørelse, myndighederne har truffet i forbindelse med støj fra det københavnske Metro-byggeriet. Er borgerne utilfredse med det offentliges service eller afgørelser, ved de, at de kan benytte medierne til at skabe opmærksomhed om deres sag.

Hertil skal lægges den teknologiske udvikling. Den bevirker for det første, at borgere og pressen selv kan producere dokumentation for embedsmænds og andre offentligt ansattes adfærd: Borgere, der optager telefonsamtalen med embedsmanden; tilskuerne, der fotograferer eller filmer politiets fremfærd mod demonstranter; eller journalister, der med skjult kamera afslører misrøgt på plejehjem.

For det andet kan whistleblowers teknisk let videregive fortroligt materiale til pressen – i form af eksempelvis forsvarets billeder af danske soldater i krig eller wikileaks. For det tredje kan såvel borgere som journalister – undertiden i samarbejde – indsamle og analysere de kolossale mængder af data der, findes på www – det, der blandt journalister kaldes 'Big Data' – og analysere sig frem til problematiske forhold i myndigheders ageren.

Alt i alt tyder disse forskellige, men sammenvævede samfundsændringer på, at embedsmænd og andre offentligt ansatte – heldigvis! – kigges mere efter i sømmene af kritiske borgere og journalister, end tilfældet var tidligere. Og dermed lever de også et mere udsat professionelt liv end tidligere. Forskningsmæssigt ved vi imidlertid ikke noget præcist om karakteren og omfanget af forholdet mellem embedsmænd og journalister.

Udviklingen bør dog ikke overdramatiseres. Den politiske journalistik har primært fokus rettet på samfundets magtfulde aktører. Derfor er politikere og spindoktorer ofte i mediernes søgelys, og disse og journalister bytter løbende information og tjenester. Det gør embedsmænd og journalister ikke på

samme (intense) måde. Den enkelte embedsmand betragtes af journalister typisk ikke som en magtfuld eller interessant kilde, og den langt overvejende del af danske embedsmænd er sjældent, hvis overhovedet, i deres professionelle virke i kontakt med journalister.

Det kan ske, at en konkret sag vækker borgernes eller mediernes interesse, og at en embedsmand i den forbindelse kommer i kontakt med journalister, ja, ligefrem omtales i medierne. Men det hører stadig til sjældenhederne. Også når det drejer sig om topembedsmænd, selv om der måske kan spores en tendens til, at politikere forsøger at tøre en sag af på deres embedsmænd i stedet for selv at tage skaldet. ■

» Er borgerne utilfredse med det offentliges service eller afgørelser, ved de, at de kan benytte medierne til at skabe opmærksomhed om deres sag.



Modernisering af den offentlige sektor – et tilbageblik

Artiklens forfatter præsenterer et tilbageblik på moderniseringen af den offentlige sektor og drager paralleller til nutidens debat om produktivitet og vækst.

AF TIDLIGERE DEPARTEMENTSCHEF I FINANSMINISTERIET OG FORHENVÆRENDE ADMINISTRERENDE DIREKTØR I DONG ENERGY, ANDERS ELDRUP (BESTYRELSESFORMAND).

For 30 år siden – i 1983 – fremlagde Henning Christophersen som finansminister i den daværende Schlüter-regering et ambitiøst moderniseringsprogram for den offentlige sektor.

Der var utvivlsomt mange forskellige beveggrunde til at udarbejde moderniseringsprogrammet. Én af dem var at markere, at Danmark nu havde fået en borgerlig regering efter mange år med socialdemokratisk dominerede regeringer. En anden grund, som jeg husker Christophersen ofte vendte tilbage til, var, at når vi nu havde så stor en offentlig sektor, ville det blive et voksende problem, hvis denne store del af den samlede danske økonomi ikke præsterede produktivetsforbedringer. Det ville trække den samlede produktivetsudvikling i samfundet ned på et uholdbart niveau. En debat, som vi med vor tids produktivitetskommission kan nikke genkendende til.

Moderniseringsprogrammet består af flere elementer – herunder en budgetreform og et program for modernisering af ledelse og administration i den offentlige sektor.

Lad os først se på budgetreformen, som allerede var påbegyndt før ”systemskiftet” i 1982. Væsentlige elementer i programmet opregnes i det følgende, hvor jeg også – i efterrationaliseringens klare lys – vil forsøge at vurdere de forskellige elementer.

Fra enkeltsagsbehandling til rammesty- ring: Rammestyling går som en rød tråd gennem budgetreformen. Kompetence skulle flyttes ”ud” fra Finansministeriet til ministerier og styrelser og til kommunerne. Omfattende bølger af opgave- og kompetan- ceforskydninger blev resultatet. Beslutnin-

gerne skulle tættere på borgerne. Rammebe- villinger afløste enkeltbevillinger, bloktil- skud afløste refusioner – for blot at nævne nogle få ting.

Resultatet er blevet, at Danmark i dag har én af de mest decentraliserede offentlige sekto- rer – med de fordele og ulemper, det nu har. Ingen tvivl om, at det udløste en betydelig lokal energi og ansvarsfølelse, men også visse besværligheder med den overordnede sty- ring.

Fra kontrol til incitamentsstyring: Et andet bærende princip i budgetreformen var nedprioritering af kontrolmekanismer og opprioritering af incitamentsstyring. Et slag- ord blev indførelse af ”selvregulerende me- kanismer”. Det gav sig udslag på mange må- der. Opsparingsordningen var et barn af den tankegang. De disponerende enheder skulle i egeninteresse motiveres til at tænke økono- misk. Blev en bevilling ikke brugt inden for ét budgetår, faldt pengene ikke væk. Opspa- ringsordningen har i sig selv haft en betyde- lig effekt, men hertil kommer (mindst lige så vigtigt), at den har været med til at ændre kulturen i den offentlige sektor. Det kunne ”betale sig” at tænke økonomisk rationelt.

Rammestylingen blev fokuseret på nettoram- mer i stedet for bruttorammer, så de dispo- nende enheder havde en interesse i at tænke over indtægtsmuligheder fra betalingsord- ninger, indtægtsdækket virksomhed og lig- nende. I volumen har dette vel aldrig fået et meget stort omfang, men på det psykologiske plan har det haft sin betydelige rolle, fordi det gav mening ude i de forvaltende led. Taksa- meterordningerne på uddannelsesinstitutio- nerne er også et markant barn af den tanke- gang. Det har haft stor effekt, men har måske nu nået et punkt, hvor der er behov for at se på, om systemet skal modificeres.

Produktivetsforbedringer: Ordningen med, at rammerne hvert år blev reduceret med

» Resultatet er blevet, at Dan- mark i dag har én af de mest decentraliserede offentlige sekto- rer – med de fordele og ulem- per, det nu har.

2 % under påberåbelse af mulige produktivtetsforbedringer, synede ikke af meget. Det var måske derfor det blev gennemført. Men efter 30 års konstant brug må det konstateres, at den kumulerede effekt på omstillingen af den offentlige sektor har været ret betydelig.

Fra "bremseklods til igangsætter": Finansministeriets traditionelle rolle som bagudskuende og kontrollerende blev ændret til at se fremad og være igangsættende for nye initiativer. Der er næppe tvivl om, at det rolleskift har haft stor betydning for udviklingen i den offentlige sektor – og det i et sådant omfang, at det i dag diskuteres, om den udvikling er gået for langt. Utallige budgetanalyser, 2010- og 2020-planer er nogle få af produkterne af den udvikling.

Lad mig herefter vende mig til moderniseringen af administrations- og ledelsesforholdene. Også her er det muligt at opdele i nogle hovedpunkter:

Fokus på resultatmål: Med inspiration fra den private sektor blev der udarbejdet resultatmål og resultatkontrakter mellem Finansministeriet og de enkelte ministerier og internt i ministerierne. Der er næppe tvivl om, at det i mange tilfælde har haft en nyttig effekt at føre en drøftelse af, hvad realistiske og ønskelige mål i det kommende budgetår skulle være. Men samtidig er det åbenbart, at denne del af moderniseringen har vist sig sværere end forudset. I den private sektor en opgaven relativt simpel. Målet handler om bundlinjen – hvis det går højt om den tredelte bundlinje. Herudaf kan målene forholdsvis let udledes.

I den offentlige sektor er målene langt mere nuancerede. Det har gjort det vanskeligt at stille relevante målepunkter op. I nogle tilfælde har det ført til, at der – for at være på den sikre side – opstilles et stort antal målepunkter (måske op til et halvt hundrede). I andre tilfælde har man valgt nogle få – og let operationaliserbare mål (f.eks. antallet af bøder), men det har så den svaghed, at kun en mindre del af det pågældende områdes aktiviteter dækkes. Erfaringerne har vist, at det har været vanskeliggere end forudset at indføre dette værktøj i den offentlige sektor. Og i nogle tilfælde har det ført til nyt bureaukrati.

Ny lønstruktur: Der er næppe tvivl om, at det traditionelle anciennitetsbaserede lønsystem egner sig dårligt til en moderniserings- og produktivitetshungrende offentlig sektor. Resultat- og incitamentfokuserede lønsystemer syntes at være svaret. Det er naturligvis

» **De disponerende enheder skulle i egeninteresse motiveres til at tænke økonomisk. Blev en bevilling ikke brugt inden for ét budgetår, faldt pengene ikke væk.**

velkendt stof i den private sektor. Men også her må det konstateres, at en overførsel til den offentlige sektor har været vanskeliggere end forventet. Blandt andet fordi traditionen er en anden i den offentlige sektor, og fordi de kollektive lønsystemer her spiller en større rolle.

Udlicitering: Fra starten var udlicitering af offentlige opgaver kontroversiel. Det skyldes blandt andet, at temaet blev født fra en ideologisk tilgang og ikke fra en pragmatisk. Der blev fastsat bestemte mål for, hvor meget der skulle udliciteres – ikke mål om, at det, som gav mening, skulle udliciteres. Her 30 år senere har debatten ikke rokket sig meget på dette punkt. Med historien i bagagen er det fortsat vanskeligt at få en nuanceret debat, for eksempel om OPP – selv på områder, hvor det synes at give god mening, f.eks. bygning af skoler.

Selskabsdannelse og privatisering: Moderniseringen af den offentlige sektor førte til, at en lang række opgave blev udskilt i selskaber – det være sig aktieselskaber eller andre former. Nogle af disse selskaber er siden blevet privatiseret. Opdelingen i forvaltningsopgaver og virksomhedsrettede driftsopgaver, har haft en betydelig effekt på moderniseringen af den offentlige sektor.

Afbureaukratisering: Utallige er de forsøg, der er gjort på at regelforenkle og afbureaukratisere den offentlige sektor. På det felt er

» **Utallige er de forsøg, der er gjort på at regelforenkle og afbureaukratisere den offentlige sektor. På det felt er det ganske let at se, at resultaterne på ingen måde står mål med de anstrengelser, der er gjort.**

det ganske let at se, at resultaterne på ingen måde står mål med de anstrengelser, der er gjort. Det er muligt at, at antallet af regler mv. ville have været endnu mere overvældende, hvis disse forsøg ikke var gjort. Men tilbage står, at der er flere regler og kontroller i dag, end der var for 30 år siden.

Digitalisering: Her står vi ved én af de største succeser i moderniseringen af den offentlige sektor. Mange områder er over denne periode blevet digitaliserede. Mange indkøbringsproblemer har der været. Kritikerne har ikke holdt sig tilbage. Men resultatet er ikke desto mindre blevet, at vi i dag har en offentlig sektor, som er blandt de mest digitaliserede og effektive, som findes.

Sammenfatning

Moderniseringen af den offentlige sektor har været omfattende, siden Henning Christophersen lancerede moderniseringsprogrammet i 1983. Det er svært at drage en simpel lære ud af forløbet. Meget inspiration blev hentet i den private sektor. Erfaringen har vist, at den offentlige sektor er væsentligt anderledes end den private sektor, og at de private værktøjer derfor kun i et vist omfang lader sig overføre.

Erfaringen har også vist, at decentralisering, selvforvaltning og selvregulerende mekanismer på den lange bane virker bedre end regler og kontrol. Kampen mod regler og bureaukrati kan synes uoverkommelig. Men måske giver succesen med digitalisering et håb her? ■

30 år med New Public Managementⁱ



Det er nu godt og vel 30 år siden, at den daværende "Firkløverregering" spillede ud med, hvad der skulle vise sig at være den første i en længere række af såkaldte moderniseringsredegørelser. Det skete med en "Redegørelse til folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor" (Finansministeriet dec. 1983). En ganske prunkløs – stencileret (!) – publikation på i alt 13 sider, og nogen umiddelbare virkninger fik den da heller ikke. Men det er næppe for meget sagt, at sporene til en dybtgående forandring af den offentlige sektor i årene derefter blev lagt med denne redegørelse.

AF PROFESSOR, DR. JUR. CARSTEN HENRICHSEN, KØBENHAVNS UNIVERSITET

Under overskrifter som decentralisering, markedsstyring, regelforenkling, bedre publikums-betjening, leder- og personaleudvikling samt øget anvendelse af ny teknologi, ansloges temaerne for en ny forvaltningspolitik, som i væsentlig grad har påvirket hele synet på den offentlige sektor, og som også har affødt en række omfattende reformer af sektorens forhold.

Med nogen forenkling kan dette reformarbejde siges at have selve den offentlige virksomhed som sit fokus. Det kommer slagsordsagtigt til udtryk i ønsket om, at den offentlige skal levere "bedre og billigere ydelser". Og det underbygges med et krav om, at "forbindelsen mellem udbud og efterspørgsel" af de offentlige ydelser skal genskabes – underforstået, så udbuddet af velfærdsydelser ikke bliver et "tag-selv-bord" for dem, der har umiddelbar interesse i disse ydelser, borgerne og – for den sags skyld – de offentligt ansatte, som i stærkt stigende antal varetager de offentlige opgaver.

Incitamenter til omstilling og fornyelse

En nøgelfaktor i nytænkningen af den offentlige virksomhed er indførelsen af incitamenter til fremme af en omstilling og videreudvikling af de sociale – og i bred forstand velfærdsstatslige – ydelser. Kravet er, at disse

ydelser tilpasses de samfundsøkonomiske muligheder og udviklingen i samfundet i øvrigt, og dette som en reaktion på, hvad der den gang blev set som en vildtvoksende virksomhed uden for politisk kontrol. Oven i købet med de (professions-)ansatte som en hovedsynder – som den reelt "herskende klasse", som de blev betegnet.

Til sammenligning fremhævedes den – markedsdrevne – private sektor som både omkostningseffektiv og omstillingsvillig. Det intuitive svar på den offentlige sektors problemer med svigtende omstilling og fornyelse var derfor at genskabe den offentlige sektor i erhvervslivets billede med elementer af markedsstyring og privatisering. Hertil føjedes løbende besparelser, som inddrog de – reelle eller forudsatte – gevinster, der blev opnået ved teknologiske fremskridt, og som samtidig kunne lægge et vedvarende pres på sektorens ansatte for at søge nye veje.

Med denne fremhævelse af en incitamenttankegang som led i styringen af den offentlige sektor, blev spørgsmålet om ledelse med én gang helt centralt. Uden en stærk – og motiveret – ledelse ville en sådan forandring af den offentlige sektor ikke være mulig. Det førte snart til en professionalisering af lederrollen i den offentlige sektor på alle niveauer, den siden så omdiskuterede "djøf'isering" af de offentlige institutioner. Denne udvikling blev fulgt op af resultatløns og resultatkon-

» Det intuitive svar på den offentlige sektors problemer med svigtende omstilling og fornyelse var derfor at genskabe den offentlige sektor i erhvervslivets billede med elementer af markedsstyring og privatisering.

» Borgerne antager dermed i stigende grad karakter af kunder i en "velfærdsbutik" ...

trakter som redskaber til at sikre, at ledelsen udstikker mål for sin virksomhed, og at de underordnede niveauer forpligtes på opfyldelsen heraf.

Den sædvanlige – professionsorienterede – tilgang til den offentlige servicevirksomhed blev dermed underlagt et styringsregime, som på én gang har taget sigte på at sikre kvaliteten af de offentlige ydelser og bringe væksten i de offentlige udgifter under kontrol. Det har betydet, at de ansatte i stigende grad er blevet spundet ind i et net af regler og kontrolmekanismer. Den fagligt baserede behandling af borgerne, som tidligere var et særkende for den offentlige servicevirksomhed, erstattes eller suppleres på denne måde af en mere mål- og regelfikseret behandling.

Øget vægt på rettigheder og pligter

Denne udvikling er på nogle områder blevet forstærket af en øget vægt på borgernes rettigheder i form af krav på bestemte ydelser eller kvalitetsstandarder og ventelistegarantier mv.

Samtidig er borgernes valgmuligheder i forhold til de offentlige ydelser blevet øget, bl.a. ved at ydelserne sættes i udbud til private leverandører. Hermed udvides retten til bestemte ydelser til også at omfatte valg af – offentlige eller private – leverandører af samme. Borgerne antager dermed i stigende grad karakter af kunder i en "velfærdsbutik", som det offentlige har det finansielle ansvar for, men hvis ydelser i øvrigt kan bero på privatøkonomisk drift efter aftale.

Hermed sammenhængende er imidlertid også på nogle områder en øget tendens til at sammenkoble rettigheder med pligter. Tanken er, at borgerne ikke blot skal hensættes i rollen som "passive" brugere af de offentlige velfærdsgoder, men at de selv må bidrage aktivt til at bringe sig ud af den tilstand, som betinger deres behov for offentlig bistand. Det er selve velfærdsstatens grundlæggende værdier, der hermed røres ved. At "nyde efter behov og yde efter evne" bliver i denne nye logik til et spørgsmål om at yde (og modtage) "hjælp til selvhjælp" på en sådan måde, at borgeren ligger samfundet mindst muligt til last.

Borgerrollen ændres også på andre måder. Hvor borgeren tidligere blev set på som et samfundsindivid i sin egen ret, betragtes denne nu i højere grad som en arbejdskraft, der skal vedligeholdes og udvikles i takt med samfundets – og ikke mindst erhvervslivets

– skiftende krav. Det er en udvikling, som også afspejler et ændret syn på erhvervslivet selv, som nu i stigende grad betragtes som den drivende faktor i samfundsudviklingen, og som den samfundssektor, der skal skabe det fornødne økonomiske overskud til at opretholde en velfærdssektor af fortsat betydeligt omfang.

I den udstrækning afregulering eller regelsænering – som et gennemgående tema i moderniseringsarbejdet – har haft nogen effekt, har det da også i hovedsagen været i forhold til de krav, der stilles til erhvervslivet. Her med afreguleringen af finansverdens bank- og kreditinstitutioner i starten af 1990'erne som et hovedeksempel.

Interesserne bag moderniseringsarbejdet

Hermed sluttet på en måde også ringen omkring dette moderniseringsarbejde. Fra indretning af den offentlige sektor med forbillede i erhvervslivets markedsdrevne mekanismer er der selvsagt ikke langt til en økonomisk politik, som i særlig grad viser hensyn til erhvervslivets behov.

Hele moderniseringsarbejdet kan dermed siges at være båret frem af endog meget stærke erhvervsinteresser. Det er interesser, som på forskellig vis har formået at påvirke ikke blot den offentlige regulering af erhvervslivets egne forhold, men også store dele af den offentlige virksomhed i øvrigt, herunder ved omdannelse af virksomheder og institutioner til selskaber og selvejende institutioner med egne, stærke ledelser og – helt eller delvist – eksternt valgte bestyrelser med erhvervsmæssig repræsentation. Afviklingen af universitetsdemokratiet i begyndelsen af 00'erne er blot et af mange eksempler på denne udvikling.

Det kan på denne baggrund være berettiget at se udviklingen som en omskabelse af velfærdsstaten fra en form for (offentlig og privat) blandingsøkonomi til – som det er blevet kaldt – en markeds- eller konkurrencestat, hvor markedsmekanismer har vundet indpas i den offentlige sektor over alt, hvor dette giver mening, og hvor erhvervslivets interesser er sat i centrum. Det gælder også på den – håndfaste – måde, som henlæggelse af dele af den offentlige virksomhed til privatøkonomisk drift og en generel ansvarliggørelse af borgeren i forhold til egne såvel som erhvervslivets behov betinger.

Udviklingen har dog ikke udelukkende været drevet frem af snævre erhvervsinteresser.

Hen ad vejen har erhvervs- og arbejdstager-interesser fundet sammen i en sjældent set alliance, som i vid udstrækning har påvirket store dele af den almindelige velfærdspolitiske udvikling. Herudover er det karakteristisk, at der har fundet en stigende grad af konvergens sted på det politiske niveau, hvorved moderniseringsarbejdet er blevet en sag for alle regeringsbærende partier. Det er sket gradvist og med skiftende regeringsdannelse som milepæle over en længere periode. Bevægelsen illustreres af Socialdemokraternes forsøg på i 1990'erne at skærme de offentlige "kerneydelse" mod udlicitering, medens den ligeledes socialdemokratiske finansminister i den nuværende regering ser "konkurrencestaten" som ledetråd for den videre udvikling af den offentlige virksomhed.

Kritik af moderniseringsarbejdets rationale

Den politiske konsensus til trods har der dog også udspringet sig en debat om moderniseringsarbejdet med fokus på kritiske elementer i samme. Kritikken rettede sig her i de første mange år mod de manglende resultater, ikke mindst i forhold til arbejdet med afregulering, udlicitering og privatisering. I de senere år er kritikken imidlertid gået dybere til værks og angår nu i stigende omfang selve rationale bag moderniseringsarbejdet.

Det helt overordnede perspektiv i retning af at fremme "bedre og billigere ydelser" unddrager sig efterprøvelse alene af den grund, at det er vanskeligt at finde en objektiv målestok for, hvad der skal forstås ved "bedre ydelser". Men det er heller ikke let at opgøre de samfundsøkonomiske gevinster ved de mange reformer. Brugerbetaling kan fx begrænse efterspørgslen, men det sker måske på bekostning af en mindre optimal løsning af problemerne. Det er tilfældet, hvis borgerens fravælgelse af en ydelse pga. prisen udskyder og eventuelt forværrer de sociale problemer, som har skabt behovet – og så er man lige vidt.

Hvad særligt angår udlicitering konkluderede et omfattende dansk studie fra det daværende AKF i 2011, at der generelt kan opnås besparelser ved at udlicitere på tekniske områder, men at besparelserne er forholdsvis små, i størrelsesorden 10-15 %, og at der ikke er nogen garanti for at kvaliteten holder. Anderledes på de bløde velfærdsområder, hvor undersøgelsen viser, at private aktører hverken løser opgaverne billigere eller bedre, end det offentlige selv gør det. I alle tilfælde er virkningerne for de ansatte af udlicitering overvejende negative.

Tilsvarende gælder effektundersøgelser af moderniseringsarbejdet på andre områder, således mht. regelforenklingsindsatsen samt brugen af resultatkontrakter og evalueringer. På disse områder viser undersøgelser foretaget af Rigsrevisionen, at virkningerne har været beskedne. Regelmængderne har notorisk været stigende gennem alle årene, resultatkontrakter har været uden væsentlig styringsmæssig effekt, og evalueringer har ikke kunnet frembringe ny viden af større betydning.

Mere opsigtsvækkende var en kommentar til regeringens udspil til en kvalitetsreform i 2007 fra en række tidligere chefer i Finansministeriet. Her erkendte de, at de som reformskabere i 1990'erne havde taget grundlæggende fejl mht. virkningerne af det kontraktstyringsinstrument, som de den gang havde været med til at indføre, og som de siden selv – som institutionsledere i andre dele af forvaltningen – var blevet underlagt. Kontraktstyring havde efter deres opfattelse udviklet sig til et redskab for overdreven detailstyring og rituelt præget kontrol, som i realiteten vanskeliggør omstilling og fornyelse i den offentlige sektor.

Kritikken refereres – med tilslutning – i Produktivitetskommissionens 3. rapport fra 2013. Her påpeges det, at "den oprindelige noget-for-noget tankegang i kontraktstyringen er gledet i baggrunden til fordel for kontrol og detailstyring". Kritikken retter sig også mere generelt mod den omsiggribende samfundsmæssige regulering af enhver art, hvor "politikernes naturlige behov for at vise initiativ og handlekraft ofte (fører) til en vedvarende strøm af nye styringstiltag, regler og proceskrav, der lag på lag lægges oven i de eksisterende regelsæt og styringsmekanismer".

Som et vidnesbyrd om berettigelsen af denne kritik er der gennem årene fremkommet talrige beretninger fra frontpersonalet i den offentlige sektors mange – reformplagede – institutioner. Her klages over en stadig mere omfattende lovregulering og et administrativt topstyre med ensidig vægt på kontrol af målbare aktiviteter, proces frem for indhold og krav om budgettering med egenindtægter, som det fx kendes fra politiets færdselsbøder. Det har alt sammen fremmet udviklingen af, hvad der opfattes som et administrativt misregiment med en tilside-sættelse af de offentlige kerneydelser til følge – en kritik, som finder udtryk i debatten om de "varme" og de "kolde" hænder.

» **Regelmængderne har notorisk været stigende gennem alle årene, resultatkontrakter har været uden væsentlig styringsmæssig effekt ...**

NPM: Hæmsko for omstilling og fornyelse

De NPM-inspirerede reformer kan ses som et opgør med det klassiske bureaukrati med dets hang til regeldyrkelse, administrative hierarkier og livslange ansættelsesforhold. Det er en administrationsform med sine egne fortrin, blandt hvilke særligt kan fremhæves de ansattes neutralitet i forhold til det politiske spil, deres loyalitet over for den sidende topledelse og forpligtelse på borgernes retssikkerhed. Men det er notorisk ikke en form, som er egnet til at befordre omstilling og fornyelse af den offentlige virksomhed. Hertil kræves andre egenskaber, såsom navnlig kreativitet og evne til innovation, foruden en sikker fornemmelse for den kurs, virksomheden skal indrettes efter, når det i øvrigt står klart, at man ikke kan fortsætte som hidtil.

Efter 30 år med NPM-drevne reformer af den offentlige forvaltning er det imidlertid påfaldende, at kreativitet og innovation er mere efterspurgt end nogensinde. Det er egenskaber, som typisk forbindes med erhvervslivets mere dynamiske virksomheder, men de mange administrative reformer, som har skullet omdanne den offentlige sektor i erhvervslivets billede, har tilsyneladende ikke fremmet hverken kreativitet eller innovative indsatser i den offentlige sektor. Det skyldes, at markedsmekanismer har deres egne begrænsninger, når de overføres til offentlig virksomhed, og undertiden også ligefrem er forbundet med modsatrettede virkninger.

I det private erhvervsliv fremmer markedsløgikken en løbende omstilling og fornyelse, som drives frem nede fra gennem udskillelse af mindre veldrevne virksomheder og fremvækst af den underskov af nye virksomheder, som hele tiden står på spring. I offentligt regi fører den samme logik derimod til øget topstyring og tiltagende rigiditet hos de udførende enheder. Det skyldes, at den offentlige virksomhed i modsætning til privat erhvervsvirksomhed nødvendigvis må drives og udvikles som et sammenhængende system, og at de enkelte institutioner og virksomheder savner den helt grundlæggende drivkraft, som består i, at de skal give overskud.

Tillidsreform – kompromis eller opgør?

En stor gruppe forvaltningsforskere offentliggjorde i 2012 et forvaltningspolitisk debatoplæg. Her tilslutter man sig kritikken med konstatering af, at ”pendulet er svinget for langt i retning af central økonomistyring, resultatkontrol og ensidig jagt på kortsigtede

effektiviseringsgevinster”, og at der er brug for ”en bedre balance mellem ønsket om politisk og økonomisk styring og behovet for selvstyring, deltagelse, samarbejde og kreativitet”. Videre fremhæves negative virkninger i form af bl.a. øget mistillid mellem ledere, medarbejdere og borgere, institutionel fragmentering, skævvridende og demotiverende ”tælleregimer” og suboptimerende adfærd hos de ansatte. Og der peges tillige på uindfrie forventninger om mindre bureaukrati, øget fleksibilitet og autonomi, mere innovation og store økonomiske gevinster ved udlicitering.

En nyligt indgået aftale mellem regeringen og en række organisationer kunne give løfte om en nyorientering af moderniseringsarbejdet i retning af en mere dialogpræget forvaltningsform. Aftalen, der er lanceret som en ”tillidsreform”, omfatter udvikling af nye styreformer med fokus på tillid og samarbejde. Der er dog foreløbig kun tale om en hensigtsserklæring, og selv om den indeholder en række principper, som trækker i retning af øget rum for faglighed og engagement, foruden fremme af innovation og evidensbaserede løsninger, er udgangspunktet fortsat styring ved målfastsættelse, resultatstyring og dokumentation af medarbejdernes indsatser.

For så vidt ligner aftalen mere et kompromis i forhold til hidtidige NPM-inspirerede tiltag end et oplæg til et egentlig dybtgående opgør med samme. Med lidt god vilje kan den dog alligevel ses som et skridt i den rigtige retning, idet meget afhænger af, hvordan den konkret føres ud i livet, hvis det da overhovedet er meningen, at den skal omsættes til praktiske resultater, og ikke blot skal ses som et stykke symbolpolitik, der skal gyde olie på de oprørte vande. ■

Referencer:

i) *Indlægget er en forkortet version af en artikel, som har været bragt i Futuriblerne, nr. 2-3/2013: Temanummer om New Public Management (61 sider), red. af forfatteren og udgivet på fremtid-forskning.dk.*

Implementering af politisk Aftale om forsvarsområdet 2013-2017

Forsvaret er – endnu en gang vil nogen sige – i gang med en omstilling. Men denne gang er det anderledes. Et bredt politisk flertal har besluttet, at besparelser i Forsvaret på 2,7 mia. kr. årligt skal bruges på andre prioriterede områder. Besparelserne er indledt i 2013, og det fulde beløb på 2,7 mia. kr. – svarende til knap 15 % af forsvarsbudgettet – skal være opnået i 2017.

**AF GENERALLØJTNANT OG CHEF FOR
FORSVARSTABEN BJØRN INGEMANN
BISSERUP**

Sigtet med denne artikel er at fremhæve nogle få, men – efter min opfattelse – vigtige erfaringer fra arbejdet med at gennemføre besparelser på 2,7 milliarder kroner årligt i Forsvaret. Det vel at mærke besparelser, der skal gennemføres, uden at der sker mærkbar reduktion af den operative effekt, Forsvaret skal kunne levere.

Når man er en del af en organisation eller myndighed – offentlig eller privat – er udgangspunktet naturligt nok for de fleste, at man er en del af en effektiv virksomhed, der løser opgaven på en ressourcebevidst måde. Det er fuldstændig ligesom, at langt de fleste mennesker går på arbejdet for at løse dagens opgaver så godt og effektivt som muligt.

Forsvaret er på en række områder en ganske unik virksomhed, der i forhold til sit formål, opgaver og virkemidler adskiller sig fra alle andre danske virksomheder og myndigheder. Men det er kun i relation til kerneopgaverne, nemlig den egentlige militære opgaveløsning. På alle andre områder er Forsvaret en offentlig virksomhed som alle andre offentlige myndigheder. Det er statens største driftsvirksomhed med et budget på godt 20 milliarder kroner, og i 2014 er Forsvaret det tredjestørste område i statens samlede udgifter.

Bevillingerne til Forsvaret har gennem en lang årrække været og er fortsat baseret på flerårige politiske aftaler, der typisk har haft en varighed af fem år. Med den politiske aftale, der blev indgået i 2009, fik Forsvaret øget sin bevilling med cirka 750 millioner kroner om året i perioden 2010-2014. Det var samtidig en del af aftalen, at der skulle gennemføres en række budgetanalyser på Forsvarets område.

Udarbejdelse af grundlaget for spareplanen

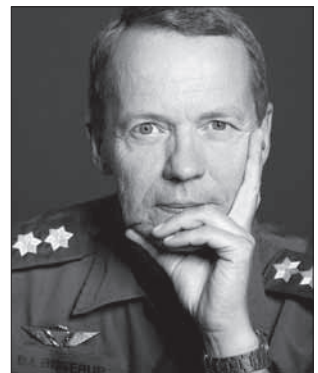
Budgetanalyserne blev tilrettelagt i to overordnede dele. En del der i al væsentlighed vedrørte Forsvarets materielvirksomhed, økonomistyring og organiseringen af personaleområdet. Forsvaret anvender årligt cirka 3 milliarder kroner på indkøb af nyt materiel og cirka 3 milliarder kroner på drift af materiellet, herunder driftsindkøb.

Den anden del vedrørte væsentligst løn- og ansættelsesområdet. Forsvaret anvender cirka 10 milliarder kroner om året på lønområdet.

Analyserne vedrørende materielområdet og organiseringen af personaleområdet blev gennemført i samarbejde med en større konsulentvirksomhed, mens analyserne vedrørende personale og lønområdet blev gennemført i en projektgruppe sammensat af repræsentanter fra Forsvarsministeriet, Finansministeriet og Forsvaret.

På materielområdet og i forhold til organiseringen af personaleområdet viste analyserne, at der var et ganske betydeligt besparelspotentiale, og at dette kunne indfries uden nogen nævneværdig konsekvenser for kernevirksomheden. Det handlede særligt om bedre indkøb, bedre organisering og bedre udnyttelse af kapaciteterne, eksempelvis mekanikerne på vedligeholdelsesområdet.

Der var med andre ord tale om, at der kunne opnås en ganske betydelig reduktion af budgetterne, uden at Forsvaret mistede evnen til at løse de operative opgaver. I økonomiske termer kunne der ved implementering af alle initiativerne opnås en samlet besparelse på mellem ca. 1,2 og 1,75 milliarder kroner. Det er værd at bemærke og helt afgørende, at analyserne blev gennemført i et tæt samarbejde mellem de berørte myndigheder i Forsvaret, Forsvarets ledelse og konsulentfirmaet. Der var således ikke blot tale om, at



» Der var således ikke blot tale om, at Forsvaret leverede data, men om at Forsvaret deltog aktivt i arbejdet.

» **Det foreløbige implementeringsarbejde har vist, at det er af afgørende betydning, at organisationen selv har deltaget i arbejdet og ikke mindst, at ledelsen sad med i maskinrummet, da arbejdet blev udført.**

Forsvaret leverede data, men om at Forsvaret deltog aktivt i arbejdet. Det har vist sig, at netop dette forhold har været helt afgørende for den efterfølgende implementering.

På løn- og ansættelsesområdet viste analyserne, at der samlet ville kunne opnås en besparelse på mellem cirka 0,7 og 0,95 milliarder kroner, idet de nødvendige initiativer var en blanding af tilpasning af lønniveauer til det øvrige statslige område, ophør med egentlig løn under Forsvarets sergentuddannelser og officersuddannelser, hvilket vil sige mellemlideruddannelser og lederuddannelser. Imidlertid var Forsvaret på samme tidspunkt udfordret på en række andre områder i forhold til personaleområdet. Derfor, og sammenholdt med kravet om at der skulle findes besparelser også på dette område, besluttede ledelsen, at der skulle udarbejdes en ny samlet HR-strategi for Forsvaret.

Den ny strategi kom til at indeholde ti delstrategier, hvoraf kun kompetenceudviklingsstrategien, der vedrører uddannelsesområdet og i denne sammenhæng særligt de militære mellemlideruddannelser (sergentuddannelserne) og lederuddannelser (officersuddannelserne), berøres i denne artikel.

Ny aftale på forsvarsområdet

På baggrund af blandt andet budgetanalyserne indgik et bredt flertal i Folketinget den 30. november 2012 en ny aftale om Forsvarets forhold, som dækker perioden 2013-2017. Ud over en række udviklingsinitiativer, herunder ikke mindst i forhold til den fremtidige indsats i det arktiske område, krigsførelse i cyberspace mm. er det markante i aftalen, at Forsvarets budget skal reduceres med 2,7 milliarder kroner årligt, når besparelserne er fuldt indfaset i 2017, idet der allerede fra 2013 skulle opnås en besparelse på cirka 1 milliard kroner.

Disse besparelser skal væsentligst opnås ved implementering af de initiativer, der var blevet afdækket ved de ovenfor nævnte budgetanalyser. Det betyder, at besparelserne skal gennemføres på en måde, der samlet set medfører, at Forsvaret bevarer evnen til at løse de operative opgaver, ligesom de nye initiativer skal finansieres. Sideløbende med initiativerne skal Forsvaret naturligvis fortsætte opgaveløsningen både i Danmark og internationalt.

Implementering

Henset til den begrænsede tid, der var til rådighed til at forberede implementeringen,

herunder i lyset af, at de allerede udmeldte budgetter for 2013 skulle reduceres med cirka 1 milliard kroner blev det besluttet, at implementeringen skulle indledes på det på daværende tidspunkt foreliggende grundlag – uden yderligere konsolidering.

Der blev udarbejdet et ”road map”, der i første omgang i realiteten blot var et gigantisk gantskema, hvor de i alt knap 100 initiativer, deres delelementer og en tidsplan for de enkelte initiativer var anført. Hertil kom behovet for at kunne afrapportere til Forsvarsministeriets departement i forhold til fremdriften i de enkelte initiativer.

I forhold til implementeringsarbejdet er der nogle forhold, der er værd at fremhæve. For det første var der, som det fremgår i budgetanalyserne, tale om at der blev afdækket et samlet spænd for mulige besparelser på mellem 1,9-2,4 milliarder kroner. Det blev besluttet at lægge det maksimale provenu til grund for aftalen og dermed implementeringen. Dermed var der ikke længere en sikkerhedsmargin. Ikke desto mindre er det opfattelsen, at det var den rigtige beslutning. Dels skulle besparelserne jo opnås, dels er det nødvendigt, at der for organisationen fastlægges nogle ambitiøse målsætninger.

Det foreløbige implementeringsarbejde har vist, at det er af afgørende betydning, at organisationen selv har deltaget i arbejdet og ikke mindst, at ledelsen sad med i maskinrummet, da arbejdet blev udført. Det giver et godt indblik i sammenhængen i både de enkelte analyser og på tværs af analyserne samt et ikke ubetydeligt blik for de usikkerheder og risici, der alt andet lige knytter sig til så omfattende analyser.

For det andet var, og er det fortsat, en ikke ubetydelig udfordring at gennemføre de nødvendige initiativer samtidig med den daglige opgaveløsning. Særligt på personaleområdet, hvor ændringerne både vedrører den enkelte medarbejder og organiseringen af det samlede område.

For medarbejderne i Forsvaret, og særligt de militære medarbejdere, er forandringerne betydelige:

For det første overgår Forsvaret fra i detaljer at forvalte den enkelte medarbejder til at lade medarbejderen i videre omfang selv at have indflydelse på og tage ansvar for sin karriere i Forsvaret. Det betyder ikke, at Forsvaret ikke bevarer retten til at kunne beordre de

» Det er en ledelses- mæssig udfordring at opnå sådanne forandringer – særligt på kort tid.

militære medarbejdere til tjeneste, herunder ikke mindst i internationale missioner og dermed tilgodese de særlige behov, som Forsvaret har i forhold til kernevirkomheden. Men det betyder, at den enkelte som udgangspunkt skal søge de uddannelser og de stillinger, som den pågældende ønsker at bestride på nær tilsvarende måde som i alle andre virksomheder.

For det andet vil Forsvaret fremadrettet målrette sine egne uddannelser mod de militære kernekompetencer og til gengæld søge at drage nytte af de uddannelser, de civile uddannelsesinstitutioner udbyder. Det giver mulighed for en langt større fleksibilitet for medarbejderne og for Forsvaret, og det giver Forsvaret mulighed for at spare ressourcer. Disse ændringer og en række andre forhold betyder, at organiseringen af personaleområdet i Forsvaret kan ændres således, at antallet af medarbejdere, der anvendes til HR-administration kan reduceres fra cirka 900 til godt 450.

For det tredje er det bestemt ikke trivielt at skulle foretage personaletilpasninger, som dels indebærer omplacering og dermed forflyttelse af en del medarbejdere, dels betyder, at der skal tages afsked med dygtige medarbejdere, der ikke længere er brug for.

Det at forflytte medarbejdere er ikke noget nyt for Forsvaret, men det gør det ikke nødvendigvis nemmere. Samfundet er i dag indrettet på en sådan måde, at mange familier har brug for to indtægter. Samtidig er der ikke mange, som ikke ønsker at være på arbejdsmarkedet. Det betyder, at det kan være vanskeligt for Forsvarets medarbejder at lade sig flytte frivilligt på et tidspunkt, hvor det kan være vanskeligt for den anden part i familien at finde nyt job. Tilsvarende er det ganske vanskeligt, at skulle sige farvel til gode medarbejdere – nogle efter mange

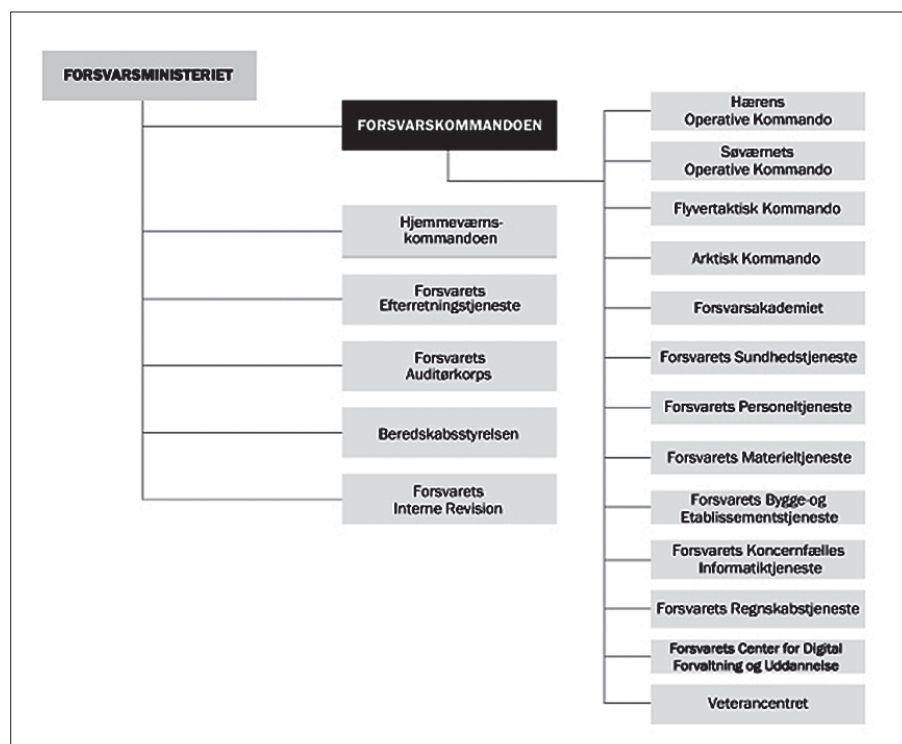
år – særligt på et tidspunkt, hvor det for den enkelte kan være svært at finde anden beskæftigelse.

Samlet set er det vurderingen, at Forsvaret skal nedlægge knap 2.000 stillinger i den igangværende proces, idet der dog stadig knytter sig en del usikkerhed til dette tal. I hele processen har det været helt afgørende, at arbejdet – også den svære del af det – er sket i tæt samarbejde med de faglige organisationer, herunder selvsagt med respekt for parternes forskellige ansvarsområder.

For det fjerde er det en ikke ubetydelig udfordring at implementere så store besparelser i en organisation, der gennem en ganske lang årrække har været vant til at have relativt stabile budgetter, og hvor mange tidligere besparelser og tilpasninger i øvrigt er foregået ved strukturelle tilpasninger gennemført fra centralt hold.

Med de igangværende forandringer lægges der op til, at den enkelte myndighed i Forsvaret, for eksempel Hærens Operative Kommando eller Søværnets Operative Kommando, i videre omfang selv skal tage ansvar for det samlede område inden for myndigheden og herunder også myndighedens rolle i det samlede forsvar.

Særligt for de operative myndigheder har der været fokus på den operative opgaveløsning og i mindre omfang den daglige driftssty-



» **Det er helt centralt, at sådanne forandringer gennemføres i tæt samarbejde med personaleorganisationerne.**

ring, som har været foretaget og reguleret fra centralt hold.

Målsætningen har været, og er fortsat, at skabe størst mulig indflydelse på egen myndigheds situation, størst mulig transparens og størst mulig variabilitet i omkostningerne. Alt sammen med henblik på at give den mest omkostningseffektive opgaveløsning, mulighed for at foretage den nødvendige prioritering inden for den enkelte myndighed og ikke mindst på tværs af Forsvarets myndigheder. På den måde skal der opnås mest mulig effekt for den samlede bevilling – og vi skal kunne levere ”mere forsvar for penge”. Det er en ledelsesmæssig udfordring at opnå sådanne forandringer - særligt på kort tid, og det kræver, at ledelsen sætter sig ned i maskinrummet og ikke mindst tager ansvaret på sig.

Afslutning

Som nævnt i indledningen har sigtet med artiklen været at uddrage de erfaringer, der set fra min stol kan udtrages på nuværende tidspunkt, godt et år inde i implementeringen af forsvarsforliget. Det handler samlet set om, at det Forsvar, der står tilbage, når de igangværende effektiviseringer, besparelser, udviklingsinitiativer mv. er gennemført, ikke er et ringere forsvar. Det er dog bestemt et anderledes forsvar.

De foreløbige erfaringer med forandringerne af Forsvaret er mange. Kun nogle få vil blive fremhævet her:

1) Det er vigtigt, at lade sig udfordre af andre – særligt på de områder, som ikke er kerneopgaver og unikke for den pågældende organisation eller myndighed. Det er lige så vigtigt, at ledelsen tager ansvaret på sig. Det gælder i forhold til forberedelserne, herunder analyser mv., og det gælder når der skal eksekveres. Påstanden skal være, at effektiviseringer og besparelser i det omfang og på de områder, som dem der i øjeblikket og de kommende år gennemføres i Forsvaret, kræver, at ledelsen sidder med i maskinrummet fra begyndelsen til slutningen. Kun derfra er man i stand til at lede arbejdet. Det giver i en militær organisation mening, der kaldes det blot at ”føre fra front”.

2) Det er helt centralt, at sådanne forandringer gennemføres i tæt samarbejde med personaleorganisationerne. Dette samarbejde skal naturligvis ske med respekt for parternes varetægelse af respektive ansvarsområder. Personaledispositioner i skikkelse af forflytninger og afskedigelser er ikke og bliver aldrig triviale. Det er menneskers levevej, som er på spil, og det skal respekteres. Personaleområdet vil for langt de fleste virksomheder være en stigende og måske den største strategiske udfordring, de vil møde de næste 10 år.

3) Offentlige myndigheder har en egeninteresse i at skabe størst mulig transparens i ressourceanvendelsen og samtidig stræbe efter at skabe størst mulig variabilitet i omkostningerne. På den måde kan omkostningerne følge aktivitetsniveauet. Det giver mulighed for løbende at prioritere og foretage de nødvendige tilpasninger af aktiviteterne i overensstemmelse med det der efterspørges. Forsvaret er helt bestemt på vej i den retning. ■

Beskæftigelsesministeriets nye organisering

Den 1. januar 2014 trådte Beskæftigelsesministeriets nye organisation i kraft. Med organisationsændringen har Beskæftigelsesministeriet taget et skridt hen imod en bredere – eller mindre smal – version af den smalle model.

AF DEPARTEMENTSCHEF PETER STENSGAARD MØRCH

Beskæftigelsesministeriet har siden 2002 været organiseret som det, der på centraladministrativ nudansk betegnes ”den smalle model”. Den smalle model er af Finansministeriet karakteriseret ved at ministerbetjening, politikudvikling og lovforberedelse i betydeligt omfang uddelegeres til styrelserne, hvorimod den brede model er karakteriseret ved, at ministerbetjening mv. foregår i departementet. Den brede model optræder i nogle tilfælde i en differentieret model i det omfang, der på klart afgrænsede områder sker en betydelig uddelegering af kompetencer til styrelserne.

De tre organisationsmodeller er udtryk for, hvordan departements-direktorats-modellen (A-60-modellen) i praksis tilpasses de hensyn, der gælder for ministerierne generelt og de særegne hensyn, der gælder for de enkelte ministerier. Udgangspunktet for modellerne er som i A-60-modellen fortsat arbejdsdelingen mellem departement og styrelser. Modellerne tilsiger, at departementet løser én type opgaver, mens styrelserne løser en anden type opgaver.

Det er efter min mening fuldstændig afgørende med en arbejdsdeling, der understøtter effektiv og god forvaltning. Men mit hovedbudskab – og baggrunden for det valg, jeg har truffet om ministeriets organisation – er imidlertid, at det ikke er tilstrækkeligt at forholde sig til arbejdsdelingen mellem departement og styrelserne. Det er mindst lige så afgørende at forholde sig til de forventninger, man har til hinanden i den arbejdsdeling, der vælges. Det er efter min opfattelse helt afgørende for effektiv forvaltning og god ministerbetjening at skabe rammerne for – og opstille en klar forventning om – at ledere og medarbejdere i styrelser og departement ser faglighed og politik som to sider af samme mønt. Og at såvel ministeriets departement som styrelser har de nødvendige forudsætninger for at kunne bidrage til en integreret

faglig og politisk rådgivning og bistand – herunder den nødvendige kapacitet, faglig indsigt og opdateret viden om de relevante beslutningsprocesser.

Det handler selvfølgelig ikke om, at politiken skal presses ned over fagligheden, eller om, at indgroet faglighed skal umuliggøre nytænkning og realisering af politiske visioner. Det handler derimod om, at en opdateret faglighed, der løbende udvikles i dialog med det omgivende samfund, er helt central for vellykket politikudvikling og god ministerbetjening, ligesom viden om de politiske intentioner bag et givet tiltag er helt afgørende for at sikre en effektiv og vellykket implementering i overensstemmelse med formålet.

Der er min forventning, at medarbejdere og ledere i Beskæftigelsesministeriet ser politik og faglighed som hinandens forudsætninger og ikke som modsætninger. Og ikke mindst agerer på baggrund heraf.

Hvorfor en ny organisation

Fordelene ved Beskæftigelsesministeriets eksisterende organisation var åbenbare. Det meget smalle departement og den betydelige grad af uddelegering af ministerbetjening mv. til de tæt knyttede styrelser var med til at sikre et manøvreedygtigt og omstillingsparat departement, effektiv administration uden dobbeltarbejde, ansvarliggørelse af styrelserne, en intention om tæt kobling mellem implementering og politikudvikling og høj faglig kvalitet i ministerbetjening.

Det var fordele, jeg i høj grad kunne genkende fra min tid i det ligeledes ”smalle” Miljøministerium. Modellen havde dog også udfordringer, som var lige så genkendelige. I et smalt departement flyder viden effektivt og beslutninger kommunikerer hurtigt videre, hvilket betyder, at departementet hurtigt kan omstille sig og agere proaktivt. Udfordringen kan til gengæld være utilstrækkelige ressourcer til at sikre, at forandringerne slår bredt igennem i organisationen. En sådan



» Det er efter min opfattelse helt afgørende for effektiv forvaltning og god ministerbetjening at skabe rammerne for – og opstille en klar forventning om – at ledere og medarbejdere i styrelser og departement ser faglighed og politik som to sider af samme mønt.

» Det er et vigtigt opmærksomhedspunkt, at inddragelsen af styrelserne skal ske på en måde, så vi opretholder styrelser, hvor medarbejderne er gode til og motiverede af at bidrage til den løbende udvikling og nytænkning af de områder, vi har et ansvar for.

asymmetri i forhold til viden, ressourcer, organisatorisk kapacitet mv. kan vanskeliggøre departementets mulighed for reelt og effektivt at sætte retning og indtage en ledende rolle for ministeriet.

En væsentlig begrundelse for at vælge en smal model er hensynet til og forventningen om, at der ved at samle politikudviklings- og implementeringskompetencer i styrelserne sikres en tættere kobling mellem politik og implementering. Min erfaring er imidlertid, at der i praksis kan opstå en ubalance mellem den løbende rådgivning af ministeren og den faktiske implementering, der i praksis risikerer at skabe for meget afstand mellem rådgivningen af det politiske niveau og den faktiske implementering. Samtidig udfordres implementeringen af, at styrelserne prioriterer betjeningen af det politiske niveau højt (ageren opad), hvilket gør det vanskeligt for styrelserne i tilstrækkelig grad at prioritere mini-

steriets rolle (ageren ud af) i forhold til kommuner, jobcentre mv.

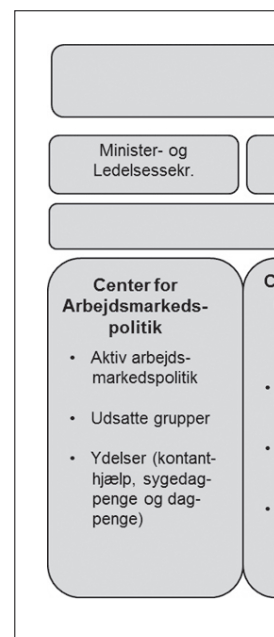
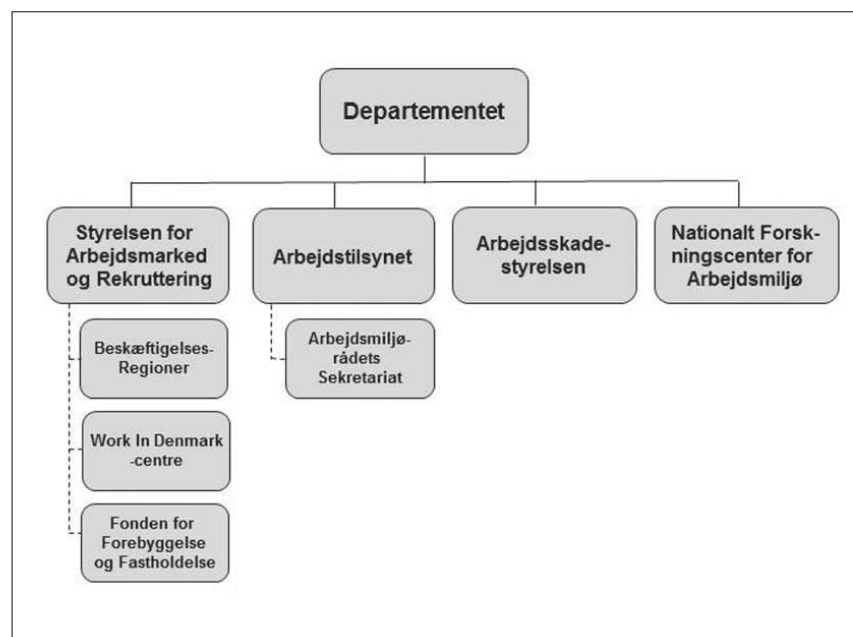
Endelig er det også et hensyn, at det stigende behov for at agere hurtigt i forhold til fx regeringsprocesser, forhandlinger, medier mv. udfordres af sagsgange og processer mellem departement og styrelser.

Beskæftigelsesministeriets nye organisation

Beskæftigelsesministeriets nye organisation har til formål at håndtere disse udfordringer uden at gå på kompromis med de klare fordele, der også kendetegnede den gamle organisation, herunder ikke mindst et fleksibelt departement, der hurtigt kan manøvrere i forhold til den politiske dagsorden. Målet har således været at fastholde fordelene ved den smalle model og samtidig drage nytte af nogle af fordelene ved den bredere model.

Derfor styrkes særligt departementets udviklings- og analysekapacitet, hvilket ikke mindst skal ses i lyset af hensynet til, at departementet hurtigt og på et fagligt velfunderet grundlag kan reagere på ønsker om ny politikudvikling. Departementet skal have de fornødne ressourcer til at indtage rollen som pennefører på reformprocesser, der sætter retning for både substans og proces fremadrettet, samt til at tilvejebringe det fornødne analytiske afsæt herfor.

Dette ændrer ikke ved, at styrelserne fortsat skal repræsentere den største faglighed på området. En faglighed, der løbende – og så tidligt som muligt – inddrages i udviklingsprocessen for at sikre det bedst tilgængelige evidens- og vidensbaserede beslutnings-



» Ministeriet har behov for at rette blikket mere ud mod den kommunale virkelighed. Det er helt nødvendigt, når reformerne skal føres ud i livet.

grundlag samt ikke mindst for at sikre koblingen til den efterfølgende implementering. Det er et vigtigt opmærksomhedspunkt, at inddragelsen af styrelserne skal ske på en måde, så vi opretholder styrelser, hvor medarbejderne er gode til og motiverede af at bidrage til den løbende udvikling og nytænkning af de områder, vi har et ansvar for.

Et særligt kendetegn vil være, at der arbejdes systematisk med indstationering af medarbejdere fra styrelserne i departementet. Det sker dels for at bringe fagligheden direkte ind i udviklingsarbejdet og dels for at bringe de politiske intentioner bag reformen tilbage til styrelserne efter indstationeringen. I styrelserne har den nye organisation størst direkte betydning for de daværende Arbejdsmarkedsstyrelsen og Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering. De to styrelser er 1. januar 2014 fusioneret i den nye Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

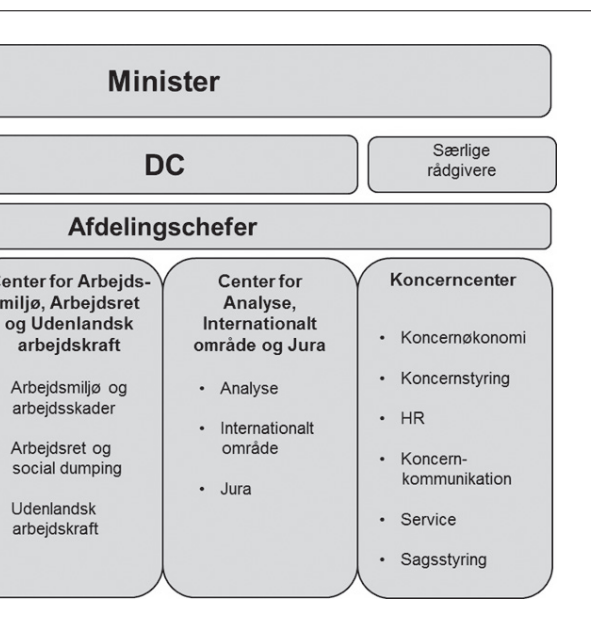
Det sker for at udfolde synergierne i de to styrelseres opgavemæssige snitflader og styrelsernes fælles fokus på at implementere i kommuner og jobcentre, hvilket forventes at bidrage til en mere effektiv implementering til gavn for ikke mindst de ledige. Den nye styrelses volumen balancerer efter min mening grundlæggende hensynet til effektiv opgavevaretagelse og manøvreedygtighed.

Styrket implementeringsdagsorden

Implementeringsdagsordenen bliver et omdrejningspunkt i den nye organisation. Der er gennem de senere år gennemført en række reformer på beskæftigelsesområdet og med bl.a. den kommende reform af beskæftigelsesindsatsen for dagpengemodtagerne vil implementering fylde meget i de kommende år i både ministeriet og kommunerne.

Dette er afspejlet i den nye organisation, så vi fra ministeriets side stiller skarpt på at følge reformerne til dørs og ikke slipper dem for tidligt, som vi har haft en tendens til tidligere. Ministeriet har behov for at rette blikket mere ud mod den kommunale virkelighed. Det er helt nødvendigt, når reformerne skal føres ud i livet, og når den politiske intention møder medarbejdere og borgere i kommunerne, at ministeriet så også er i dialog og parat til at tilpasse implementeringen den virkelighed, reformerne møder.

Med den nye organisation er der lagt et snit, der sikrer departementet kræfter til at betjene ministeren og det politiske system – med tæt inddragelse af styrelserne. Og at styrelserne samtidig har tilstrækkeligt fokus på en effektiv implementering, der følger – og følger op på – de vedtagne reformer. ■



Figur t.h.:
Ministerområdets
organisationsdiagram

Figur t.v.:
Departementets
organisationsdiagram



Politik og produktivitet. En diskussion af Produktivitetssk Kommissionens anbefalinger

I skrivende stund har Produktivitetssk Kommissionen offentliggjort seks delrapporter, mere end ti baggrundsrapporter og en række baggrundsnotater. Læg dertil adskillige debatpublikationer, kronikker, afholdelse af debatarrangementer, m.v. Det er ganske enkelt imponerende, hvad kommissionen har nået, siden den blev nedsat for mindre end to år siden.

AF PETER BJERRE MORTENSEN, PROFESSOR (MSc), INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET

Denne artikel diskuterer to af de anbefalinger, som Produktivitetssk Kommissionen selv fremhæver som vigtige i forhold til produktivitetsforbedringer i den offentlige sektor.

Det er anbefalinger, der primært knytter sig til Analyserapport 3 ("Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor") samt Analyserapport 6 ("Offentlig-privat samarbejde").

De to anbefalinger er i koncentreret form sammenfattet i rapporternes ledsagende pressemeddelelser:

1. "Udskift regler om processer med klare krav til resultater ... Beløn dem, der når resultaterne, og stil nye krav til dem, der ikke gør" (Produktivitetssk Kommissionen 2013a)
2. "Skab konkurrence om offentlige opgaver. Det fremmer produktiviteten ... Potentialet er særlig stort indenfor de bløde serviceområder" (Produktivitetssk Kommissionen 2014a)

» **Spørgsmålet er imidlertid, hvor meget nytte politikerne reelt har af det råd i en verden, hvor brugere, medarbejdere, interesseorganisationer, medier og i sidste ende vælgerne ofte synes at gå mere op i, hvordan opgaven løses, end i, hvad resultatet ender med at blive.**

Det er klare anbefalinger, der umiddelbart lever op til kommissoriets formulering om, at kommissionen skal komme med konkrete anbefalinger, der kan styrke produktiviteten i den offentlige sektor. Ikke desto mindre er der en del politologisk forskning, der på forskellig vis udfordrer den økonomiske logik, der ligger til grund for disse anbefalinger. Det er udgangspunktet for diskussionen i det følgende.

Styring på resultater frem for produktion

Læser man videre end de skarpt formulerede pressemeddelelser, vil man se, at Produktivitetssk Kommissionen peger på en række udfordringer ved at styre på mål og resultater frem for på proces og indhold (Produktivitetssk Kommissionen 2013b). Det gælder blandt andet velkendte problemer med at kvantificere målene, og det gælder problemer med at skelne mål fra midler i den forstand, at de politiske opdragsgivere ofte ender med at have fokus på produktionen, eksempelvis antallet af undervisningstimer i skolen, frem for resultatet af den undervisning, eleverne modtager. Løsningen er ifølge kommissionen, at de politiske ledere – eksempelvis fagudvalgene i kommunerne – melder klart ud til deres institutionsledere og medarbejdere, at de vil blive bedømt på de resultater, de leverer, samtidig med at politikerne følger op med måling af relevante resultatindikatorer.

Kommissionen kan have ret i, at en sådan adfærd vil styrke produktiviteten. Spørgsmålet er imidlertid, hvor meget nytte politikerne reelt har af det råd i en verden, hvor brugere, medarbejdere, interesseorganisationer, medier og i sidste ende vælgerne ofte synes at gå mere op i, hvordan opgaven løses, end i, hvad resultatet ender med at blive. Som påvist af den britiske forvaltningsforsker Christopher Hood, der tilbage i 1991 var

den første, der satte navn på New Public Management-doktrinen, som kommissionens anbefalinger ligger i umiddelbar forlængelse af, vil de politiske fristelser til at blande sig i opgaveløsningen ofte ende med at trumfe de mere langsigtede tilskyndelser til kun at fokusere på resultaterne (se bl.a. Hood og Lodge 2006).

Dertil kommer, at politikere ofte har særdeles svært ved at formulere præcise krav til resultaterne af offentlig serviceproduktion. Som eksempelvis udvalget, der i 2009 evaluerede det danske universitetsområde, konstaterede, er det langt fra klart, hvad der menes med politiske målsætninger som "universitetsforskningens gennemslagskraft" og "verdensklasse". Et alternativ kunne være at decentralisere/delegere selve formuleringen af resultatmålene, men her tyder nyere forskning på, at dette ikke nødvendigvis giver bedre resultater, tværtimod (Nielsen 2013).

Men hvad er implikationerne af disse problemer, som Produktivitetskommissionen i et vist omfang selv anerkender? Skal man, som kommissionen synes at gøre, holde fast i, at styringsinstrumentet virker? Det er blot de politikere, der skal implementere det, der ikke er i stand til at bruge dem med tilstrækkelig kløgt og disciplin. Eller er det snarere et eksempel på, at der er grænser for nytten af økonomiske analyser og anbefalinger i en verden, hvor politiske omkostninger ofte vægter tungere end de økonomiske? Sidstnævnte var den amerikanske politolog Aaron Wildavskys konklusion, da han tilbage i 1970'erne som alternativ til de økonomiske analyser udviklede policy-analysen, hvis mål ikke er at formulere optimale løsninger, men derimod løsninger, som politikerne faktisk er i stand til at implementere (se Mortensen og Serritzlew 2012, 57).

Et eksempel på de problemer, der kan opstå, hvis man ikke medtænker den politiske logik, når man sætter nye styringssystemer i søen, finder vi på skoleområdet. Her er resultatstyringen ganske vist slået igennem i form af adskillige nye regler om mål, test og karakterer i folkeskolen, men man undlod i perioden fra 1989 til 2011 at reducere mængden af regler om indhold og procesregulering. Det betyder, at det samlede resultat er endt med at være mere regulering frem for mindre, sådan som ideen bag mål- og resultatstyringen ellers tilsiger (se Jakobsen og Mortensen 2014, kapitel 6).

Hvis dette var et enestående eksempel, kunne man måske blot konkludere, at politiker-

» Og hvis man af politiske grunde ikke er villig til at give frihed, giver det så overhovedet mening at holde fast i de klare resultatmål?

ne på folkeskoleområdet med kommissionens rapport i hånden nu er klar til at gøre det bedre, men samme halvhjertede implementering af resultatstyringsdoktrinen kan genfindes mange steder, både i Danmark og i andre lande (se eksempelvis Moynihan 2008). Og hvis man af politiske grunde ikke er villig til at give frihed, giver det så overhovedet mening at holde fast i de klare resultatmål?

Belønning og straf

Kravene til den politiske ledelse begrænser sig imidlertid ikke kun til at blande sig udenom, hvordan den offentlige service produceres. Det er i sidste ende også politikernes ansvar, at de ledere, der når deres mål, bliver belønnet, mens de ledere, der ikke gør, bliver sanktioneret.

Det er imidlertid ikke så enkelt, hvad den mest hensigtsmæssige reaktion på manglende målopfyldelse bør være. Var det, fordi de pågældende ledere og medarbejdere ikke oppe sig, eller havde de uforudsete og særligt svære betingelser? Leverede de det, de egentlig skulle, men som blot ikke kunne formuleres kvantitativt, da resultatkontrakten blev indgået?

Et nyt eksperimentelt studie, der tester kommunalpolitikeres reaktion på, hvordan kommunens folkeskoleelever klarer sig i forhold til andre kommuner, er i den sammenhæng interessant. Det viser, at kommunalpolitikere, i tråd med kommissionens anbefalinger, går ind for at belønne skoler, der har klarer sig særlig godt. Imidlertid er politikerne i tilsvarende omfang tilbøjelige til at give de skoler, der klarede sig dårligt, flere penge, og en sådan eftergivenhed går jo ikke an i et konsekvent mål- og resultatstyringsregime (Bækgaard og Nielsen 2014).

Faktisk er det ikke kun politikerne, men også embedsmændene, der har problemer med at efterleve visionerne bag resultatstyringen. Det viser studier af kontraktstyring i staten, hvor der ingen systematisk sammenhæng er mellem opfyldelse af målene i kontrakten og den efterfølgende bonus, som direktøren for

» **Det kan altså godt være, at konkurrence generelt får folk til at oppe sig, men når de særlige vilkår for den offentlige sektor tænkes med, kan den samlede produktivtetsgevinst ligefrem være negativ.**

den pågældende organisation (typisk styrelser) får udbetalt (Binderkrantz og Christensen 2012).

Det betyder formodentlig ikke, at de pågældende direktører og styrelser ikke bliver bedømt og evalueret af ledelsen i departementerne. Det har tilsyneladende blot ikke meget at gøre med det, der står i kontrakterne.

Igen kunne man hævde, at sådanne problemer vil blive afhjulpet, nu hvor kommissionen gør det klart, hvad ideen bag mål- og resultatstyringen egentlig er. Givet at dette er ideer, man har kendt til de sidste 30 år, synes det imidlertid mere oplagt at tilskrive problemerne indbyggede svagheder i selve styringsdoktrinen snarere end manglende information og viden. Og så længe vi ikke ved, om det faktisk er tilfældet, bør det overvejes, om der er tilstrækkeligt grundlag for at anbefale mere frem for mindre resultat- og kontraktstyring.

Øget konkurrence om offentlige opgaver

Anbefalingerne i den 6. analyserapport om øget brug af udbud og udlicitering ligger fint i tråd med anbefalingerne om mål- og resultatstyring i den 3. analyserapport. Kommissionen ser nemlig udbud som en hjælp til at tydeliggøre målene med en given ydelse og øget konkurrence som en mulighed for at skabe mere troværdige sanktioner, hvis målene ikke nås. Det sidste virker umiddelbart plausibelt. Igen er der imidlertid nogle empiriske studier, der er værd at tage notits af.

Det gælder først og fremmest et studie af, hvad konkurrence mellem offentlige og private skoler betyder for elevernes karakterer samt for de kommunale udgifter pr. skoleelev (se Andersen og Serritzlew 2007). Resultatet er, at konkurrencen fra private ingen effekt har på elevernes karakterer, men til gengæld er udgifterne pr. elev højere, der hvor konkurrencen fra privatskoler er stærkest. Det kan der være flere forklaringer på, herunder at udfordringerne med at tilpasse udbud til efterspørgsel kan være betydelige og omkostningsfulde i kommuner med mange privatskoler. Det kan altså godt være, at konkurrence generelt får folk til at oppe sig, men når de særlige vilkår for den offentlige sektor tænkes med, kan den samlede produktivtetsgevinst ligefrem være negativ. Lignende resultater har man fundet i studier af amerikanske skoler (Meier og O'Toole 2009).

Dertil kommer, at selv hvis konkurrencen skulle virke som tilsigtet, er det ingen "free

lunch", idet udlicitering og konkurrenceudsættelse temmelig sikkert vil komme i konflikt med regelforenkling og afbureaukratisering, som kommissionen i sin 3. analyserapport fremhæver som vigtige for produktivitetsudviklingen i Danmark. I den internationale litteratur om liberalisering og konkurrenceudsættelse af opgaver er det alment anerkendt, at indførelse af konkurrence giver flere regler (se fx Vogel 1996). Med andre ord er den traditionelle hierarkiske organisationsform komparativt set ganske effektiv, når det kommer til at begrænse mængden af regler. Og kombineret med den svage evidens, som de forventede gevinster bygger på (se også Produktivitetskommissionen 2014b, 58), er det ikke oplagt, hvorfor der skal investeres betydelige ressourcer i at gøre langt flere offentlige serviceopgaver klar til konkurrenceudsættelse.

Hvad er så anbefalingen?

En konklusion på ovenstående diskussion er, at der er behov for mere systematisk viden om effekterne af diverse tiltag, såsom resultatstyring, udlicitering, m.v. Den konklusion gør kommissionen sig i et vist omfang til talsmand for. Det er samtidig en udbredt opfattelse inden for dele af forvaltningsforskningen, hvor der i disse år er en fremskridtstro på, at felteksperimenter og effektmålinger til sidst vil gøre os så kloge, at ingen kan være uenige, og der derfor ikke længere er brug for politik. En mindre vidtløftig, men mere plausibel forudsigtelse er, at politikken er kommet for at blive, og at mere viden ikke alene løser produktivitetsudfordringerne i den offentlige sektor.

En anden mulighed er at bevæge sig frisk ud over isen efter devisen om, at der altid er usikkerhed, og at man jo må gøre noget. Elementer af den strategi kan genfindes i kommissionens arbejde i den forstand, at der i analyserapporterne er et ganske godt blik for mange af de problemer, der er blevet diskuteret ovenfor, men når det kommer til anbefalingerne i de pressemeddelelser og faktaark, som må formodes at blive læst af beslutningstagerne, er forbeholdene skudt i baggrunden og anbefalingerne temmelig skrårige.

Der er imidlertid en tredje mulighed. Den indebærer, at man i lyset af den usikre viden går forsigtigt frem og forsøger sig med afgrænsede eksperimenter og små skridt ad gangen. Den mulighed har kommissionen også blik for eksempelvis i dens anbefalinger om at styrke frikommuneforsøgene.

Fremgangsmåden med de små skridts vej kunne dog have fortjent en mere prominent plads i kommissionens anbefalinger. Sammenlignet med overførselsindkomsterne, hvor virkningerne af reformer er nogenlunde til at forudsige, og hvor man ganske effektivt kan rette op på skævheder i et snuptag, er offentlig servicelevering en langt mere kompleks opgave, hvor den langsigtede skade af fejlslagne reformer kan være betydelig.

Dertil kommer, at undersøgelser har vist, at stabilitet og forudsigelighed faktisk kan have en positiv effekt på de resultater, som offentlige organisationer leverer (Andersen og Mortensen 2010; O'Toole & Meier 2003). Det taler ikke for inertie og uforanderlighed, men det taler for afgrænsede og mere inkrementelle reformer, hvor uundgåelige fejlskud kan korrigeres hen ad vejen, inden de volder for stor skade, og hvor den politiske ledelse har realistiske muligheder for at overskue konsekvenserne af reformerne.

Endelig er det værd at notere, at de udskaeldte politikere i virkeligheden allerede er i fuld gang med at forbedre produktiviteten i den offentlige sektor. Det gælder ikke mindst kommunalpolitikere, der i de seneste år har vist, at de kan indhøste betydelige effektiviseringsgevinster og træffe upopulære beslutninger i form af institutions- og skolelukninger, afskedigelser af et meget stort antal kommunale medarbejdere, m.v. Dertil kommer en betydelig kommunal eksperimenteren med nye måder at gøre tingene på, digitalisering, m.v. At kommunalpolitikere stadig skeler til, at de også skal genvælges, kan man dårligt fortænke dem i. En større risiko i det fremadrettede arbejde med at øge produktiviteten i den offentlige sektor er formodentlig, at man i jagten på det bedste kommer til at stå i vejen for det gode. ■

Litteratur:

Andersen, Simon Calmar og Peter B. Mortensen (2010). 'Policy Stability and Organizational Performance: Is There a Relationship?', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1): 1-22.

Andersen, Simon Calmar & Søren Serritzlew (2007). "The Unintended Effects of Private School Competition", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, Nr. 2, s. 335-356.

Binderkrantz, Anne & Jørgen Grønnegaard Christensen (2012). "Agency Performance and Executive Pay in Government. An Empirical Test", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, Nr. 1, s. 31-54.

Bækgaard, Martin & Poul Aaes Nielsen (2014). "Performance Information, Blame Avoidance, and Politicians' Attitudes to Spending and Reform: Evidence From an Experiment", *Journal of Public Administration Research and Theory* (under udgivelse).

Hood, Christopher & Martin Lodge (2006). *The Politics of Public Service Bargains. Reward, competency, loyalty – and blame*. Oxford: Oxford University Press.

Jakobsen, Mads Leth Felsager & Peter Bjerre Mortensen (2014). *Regelstaten. Analyse af væksten i love og bekendtgørelser 1989 til 2011*. Aarhus: Jurisk- og Økonomiforbundets forlag (under udgivelse).

Meier, Kenneth J. & Laurence J. O'Toole, Jr. (2009). "The Proverbs of New Public Management: Lessons From an Evidence-Based Research Agenda", *The American Review of Public Administration*, Vol. 39, Nr. 4, s. 4-22.

Mortensen, Peter Bjerre & Søren Serritzlew (2012). *Aaron Wildavsky*. Aarhus: Jurist- og Økonomiforbundets forlag.

Moynihan, Donald P. (2008). *The dynamics of performance management: constructing information and reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Nielsen, Poul Aaes (2013). "Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance", *Journal of Public Administration Research and Theory* (under udgivelse).

O'Toole, Laurence J., Jr., & Kenneth J. Meier, K. (2003). "Plus ça change: Public management, personnel stability, and organizational performance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, s. 43-64.

Produktivitetskommissionen (2013a). *Nye spilleregler skal hæve produktiviteten i den offentlige sektor*. Pressemøde 9. september 2013, www.produktivitetskommissionen.dk.

Produktivitetskommissionen (2013b). *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor. Analyse-rapport 3*, www.produktivitetskommissionen.dk.

Produktivitetskommissionen (2014a). "Konkurrence om offentlige opgaver fremmer produktiviteten". Pressemøde 17. februar 2014, www.produktivitetskommissionen.dk

Produktivitetskommissionen (2014b). *Offentlig-privat samarbejde. Analyserapport 6*, www.produktivitetskommissionen.dk.

Vogel, Steven Kent (1996). *Freer markets, more rules: regulatory reform in advanced industrial countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

» Der er imidlertid en tredje mulighed. Den indebærer, at man i lyset af den usikre viden går forsigtigt frem og forsøger sig med afgrænsede eksperimenter og små skridt ad gangen.



Konkurrenceudsættelse på velfærdsområderne: Hvad er drivkræfterne?

Der er kommet øget politisk fokus på konkurrenceudsættelse på de kommunale velfærdsområder efter Produktivitetskommissionens anbefalinger og den kommende konsulentrapport bestilt af Finansministeriet. Forskning i kommunernes brug af konkurrenceudsættelse tyder på, at tradition for offentlig-privat samarbejde, kommunens økonomiske råderum, kommunalpolitikernes ideologi og antallet af administrationsprofessionelle har betydning for konkurrenceudsættelsen på velfærdsområderne. Disse forskningsresultater kan sammenlignes med de anbefalinger, som Produktivitetskommissionen gav Regeringen.

AF PH. D. SØREN KJÆR FOGED, INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, KØBENHAVNS UNIVERSITET

Konkurrenceudsættelse på de Kommunale velfærdsområder synes for alvor at være kommet på dagsordenen.

I februar 2014 offentliggjorde Regeringens Produktivitetskommission sin sjette analyse-rapport om offentlig-privat samarbejde, hvor en hovedanbefaling var at understøtte konkurrenceudsættelse på de kommunale velfærdsområder. Sideløbende bestilte Finansministeriet en konsulentrapport, der skulle undersøge mulighederne for udlicitering på centrale velfærdsområder og munde ud i konkrete forslag til at forbedre produktivitet. Konsulentrapporten blev dog senere genudbudt grundet en for snæver deadline. Endelig kunne Gribskov kommune i marts 2014 offentliggøre, hvad der blev døbt danmarkshistoriens største udbud på social- og sundhedsområdet, hvor velfærdsopgaver for 2,6 mia. kr. blev udliciteret.

I lyset af den stigende interesse for konkurrenceudsættelse på de kommunale velfærdsopgaver er det relevant at klarlægge, hvilke anbefalinger Produktivitetskommissionen konkret gav Regeringen, samt at undersøge, hvordan disse anbefalinger passer med forskningen i kommunernes konkurrenceudsættelse.

Konkurrenceudsættelsen stiger i kommunerne

Først lidt baggrund. Konkurrenceudsættelse kan defineres som en offentligt finansieret opgave, hvor der har været konkurrence via en forudgående udbudsproces, typisk udlicitering, eller hvor konkurrence eksisterer via fritvalgsordninger. Definitionen betyder, at konkurrenceudsættelse ikke nødvendigvis involverer private leverandører, men kan være udelukkende mellem offentlige udbydere. I praksis, og særligt ved udbud, udgør anvendelsen af private leverandører dog en hjørnesten i konkurrenceudsættelse.

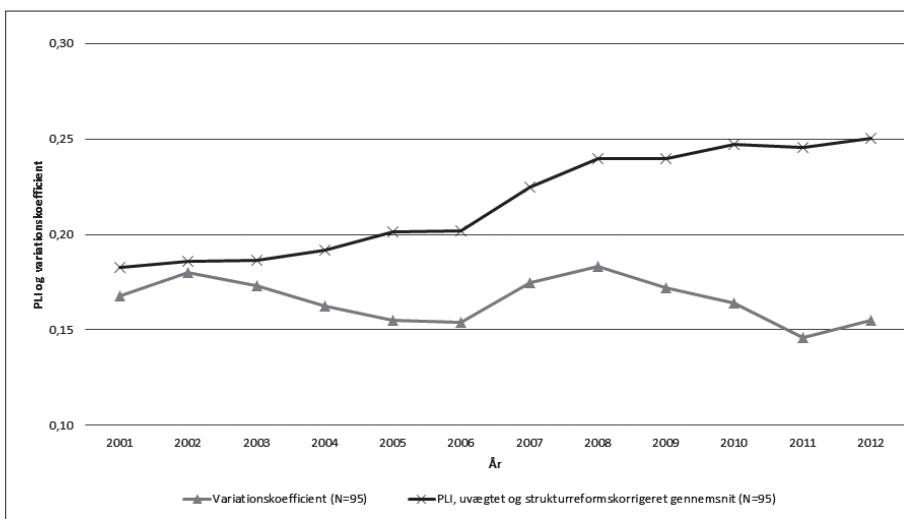
I 2012 købte det offentlige ind for ca. 300 mia. kr. hos private leverandører, hvoraf en tredjedel vedrørte serviceydelser. Serviceydelser er interessant, da offentlige myndigheder her står i et valg mellem egenproduktion eller konkurrenceudsættelse, hvorimod den offentlige myndighed typisk ikke selv er producent, når det fx gælder varekøb. Derfor fokuseres der normalt på serviceydelserne, og i særdeleshed de serviceydelser, der ikke er underlagt konkurrence.

I 2012 var der offentlige serviceydelser for 288 mia. kr., som endnu ikke var konkurrenceudsat, og af disse stod kommunerne for ca. 60 pct. Dermed er det naturligt at skele til kommunernes konkurrenceudsættelse, hvor et historisk blik viser, at målt ved brugen af private leverandører (PLI), har kommunernes konkurrenceudsættelse været stigende siden årtusindskiftet.

Figur 1: Udviklingen i kommunernes konkurrenceudsættelse, 2001-2012

Kilde: De kommunale nøgletal

Note: Grundet ændringer i forbindelse med struktur-reformen, er PLI opjusteret med 0,7 procentpoint for 2007 (Houlberg, 2012). Variationskoefficienten er beregnet som standardafvigelsen divideret med den uvægtede middelværdi, og udtrykker dermed spredningen. De tidligere amtskommuner København, Frederiksberg og Bornholm er udeladt, da de før 2007 varetog både kommunale og amtslige opgaver



I 2001 konkurrenceudsatte den gennemsnitlige kommune 18 pct. af sine serviceydelser, mens dette tal steg til 25 pct. i 2012. Over samme periode er forskellene mellem kommunernes brug af private leverandører dog hverken blevet større eller mindre udtrykt ved variationskoefficienten.

Men konkurrenceudsættelsen er lavest for velfærdsområderne

Hvor kommunerne i gennemsnit konkurrenceudsætter en fjerdedel af deres serviceydelser, dækker dette over meget store sektorforskelle. På de tekniske områder, byudvikling samt trafik og infrastruktur, er konkurrenceudsættelsen omtrent dobbelt så høj som på velfærdsområderne [M3] bestående af sociale opgaver og beskæftigelse, undervisning og sundhedsområdet. Da serviceydelserne på velfærdsområderne desuden udgør langt den største budgetpost, argumenteres der for, at potentialet for at øge konkurrenceudsættelsen er størst for velfærdsområderne både i forhold til niveauet for konkurrenceudsættelse og opgavernes volumen.

Produktivitetskommissionens anbefalinger

Det var derfor heller ikke overraskende, at Produktivitetskommissionen særligt fokuserede på de kommunale velfærdsområder i sin analyserapport. Kommissionens vigtigste anbefalinger på velfærdsområderne kan sammenfattes i fire overskrifter.

For det første foreslog kommissionen, at kommunerne forpligtes til at opstille kvantitative mål for konkurrenceudsættelsen, hvilket i praksis nok vil sige opstilling af mål for den såkaldte Indikator for Konkurrenceudsættelse (IKU), der måler anvendelsen af private leverandører tillagt værdien af de af kommunen vundne kontrolbud. Målsætningen vil herefter blive revideret mindst hvert andet år, hvor kommunen begrunder forskellen mellem målsætning og faktisk udvikling samt gennemgår sin opgaveportefølje for udbudsegnede opgaver.

For det andet anbefaler Produktivitetskommissionen, at Regeringen særligt på velfærdsområderne afsætter ressourcer til kommuner, der ønsker at gennemføre udbud, samt til undersøgelser, der systematisk undersøger erfaringer og produktivitetseffekter ved konkurrenceudsættelse.

For det tredje foreslås det, at Regeringen understøtter forstærket konkurrence på de kommunale fritvalgsområder, hvilket bl.a. indebærer, at kommunerne standardiserer ansøgningsprocesser på tværs af kommuner og i højere grad kombinerer frit valg med udbud, hvorved der opnås konkurrence på pris, samtidig med at private leverandører sikres et marked. Endelig anbefaler Produktivitetskommissionen at minimere generel lovregulering og krav i udbudsmaterialet for at tilskynde til flere private bud og mere innovation i opgaveløsningen.

Konkret foreslås det at gøre udbud muligt på undervisningsområdet i kommunen, herunder folkeskolen, annullere de danske tilbudsregler for varer og serviceydelser under EU's tærskelværdi samt at udforme kontrakter således, at funktionskrav afløser aktivitetskrav og brugen af sociale klausuler undgås.

Forskningen i konkurrenceudsættelse på velfærdsområderne – et par hypoteser

Hvordan passer Produktivitetskommissionens anbefalinger med, hvad forskningen peger på som drivkræfter og barrierer i kommunernes konkurrenceudsættelse på velfærdsområderne? Den følgende gennemgang bygger på forskningⁱⁱ om faktorer bag kommunernes konkurrenceudsættelse og giver på den baggrund et par bud på drivkræfter og barrierer i kommunernes konkurrenceudsættelse på velfærdsområderne.

Hypotese 1: Kommuner med tradition for konkurrenceudsættelse vil konkurrenceudsætte mere på velfærdsområderne:

Det er en central pointe i eksisterende forsk-

» I 2012 var der offentlige serviceydelser for 288 mia. kr., som endnu ikke var konkurrenceudsat, og af disse stod kommunerne for ca. 60 pct.

Tabel 1: Kommunernes konkurrenceudsættelse på sektormåderne i 2012. Kilde: KL's IKU-værktøj.							
	Byudvikling, bolig og miljøforanstaltninger	Trafik og infrastruktur	Undervisning og kultur	Sundhedsområdet	Sociale opgaver og beskæftigelse	Fællesudgifter og administration	I alt
Opgaver der kan konkurrenceudsættes (mia. kr.)	7,8	11,5	33,3	6,6	128,3	33,2	220,6
Andel opgaver der konkurrenceudsættes (pct.)	36,5	52,4	23,8	15,8	23,8	23,1	25,4

» På de tekniske områder, byudvikling samt trafik og infrastruktur er konkurrenceudsættelsen omtrent dobbelt så høj som på velfærdsområderne.

ning, at kommunens forudgående tradition for konkurrenceudsættelse er af stor betydning for villigheden til at konkurrenceudsætte på nye områder.

Kommuner med høj konkurrenceudsættelse er blevet vant til sammarbejdet med private leverandører og har ofte institutionaliseret en udbudspolitik, hvor der systematisk identificeres udbudssegne opgaver og/eller er fastlagt en klar politik over for berørte medarbejdere. Disse kommuner, der i forvejen gør meget brug af private leverandører, kan således forventes at øge konkurrenceudsættelsen på velfærdsområderne mere end andre kommuner.

Hypotese 2: Kommuner med økonomisk råderum vil konkurrenceudsætte mere på velfærdsområderne:

En anden forventning er, at kommuner med større økonomisk råderum vil have bedre betingelser for at konkurrenceudsætte på velfærdsområderne. Generelt peger de interviewede borgmestre på, at uændret serviceniveau for færre omkostninger er en afgørende ledestjerne i udbudspolitikken. Dermed kan man forledes til at tro, at særligt økonomisk pressede kommuner ville jagte besparelser via konkurrenceudsættelse.

Forskningen tyder imidlertid på det modsatte – at det er velpolstrede kommuner, som i højere grad konkurrenceudsætter (Pallesen, 2004). Og der er gode argumenter for, at denne sammenhæng særligt gælder på velfærdsområderne. Konkurrenceudsættelse kan således opfattes som en investering, hvor der på kort sigt betales nogle transaktionsomkostninger, der forhåbentlig hentes hjem i en fremtidig besparelse. For velfærdsområderne vil disse transaktionsomkostninger alt andet lige være højere end for andre opgaver, fordi ydelserne er sværere at beskrive i en kontrakt og de hidtidige erfaringer få. Tilsammen forventes dette at afholde økonomisk pressede kommuner fra at ”gamble” med konkurrenceudsættelse på velfærdsområderne.

Hypotese 3: Kommuner med beskednen ideologisk modstand mod konkurrenceudsættelse vil konkurrenceudsætte mere på velfærdsområderne:

Den tredje forudsigelse vedrører spørgsmålet om, hvorvidt ideologi og partifarve betyder noget for brugen af konkurrenceudsættelse. Hvor forskning i kommunernes brug af private leverandører i 1990’erne ikke påviste en sammenhæng (Pallesen, 2004), har undersøgelser efter årtusindskiftet fundet, at byråd med flere venstreorienterede mandater konkurrenceudsætter mindre end andre kommuner. Teoretisk kan der argumenteres for, at ideologi både kan føre til mere eller mindre konkurrenceudsættelse på velfærdsområderne end på andre områder.ⁱⁱⁱ

De interviewede kommunale borgmestre synes dog enige om, at de ideologiske fronter trækkes tydeligere op på velfærdsområderne, idet der bl.a. identificeres en ideologisk bestemt holdning til, hvorvidt private leverandører bør tjene penge på velfærdsopgaver, samt hvorvidt kommunale medarbejdere bør udsættes for konkurrenceudsættelse. På den baggrund forventes det, at kommuner med flere borgerlige byrådsmedlemmer er mere tilbøjelige til at afprøve konkurrenceudsættelse på velfærdsområderne.

Hypotese 4: Kommuner med relativt mange administrationsprofessionelle i forhold til kommunens indbyggertal vil konkurrenceudsætte mere på velfærdsområderne:

Endelig forventes det, at kommuner med relativt mange administrationsprofessionelle (fx medlemmer af fagforeningen DJØF) set i forhold til kommunens størrelse vil konkurrenceudsætte mere på velfærdsområderne. Dette skyldes, at de administrationsprofessionelle besidder kompetencer, der efterspørges for at gennemføre komplekse udbudsprocesser, hvilket ikke mindst antages at være tilfældet på velfærdsområderne.

» Endelig indeholder anbefalingerne også en række blinde punkter, som kræver beslutningstagernes og kommunernes opmærksomhed.

Produktivitetskommissionens anbefalinger i lyset af forskningen

I lyset af forskningen i drivkræfter og barrierer bag konkurrenceudsættelse, er intentionerne i Produktivitetskommissionen anbefalinger som udgangspunkt ikke ramt helt ved siden af.

Ved at forpligte kommunerne på kvantitative mål for konkurrenceudsættelse er hensigten jo netop at institutionalisere udbudspolitikken hos kommunerne, ligesom økonomiske støtte fra Regeringen og indsatsen for at øge vidensniveauet, tilsigter at reducere kommunernes økonomiske usikkerhed ved konkurrenceudsættelse.

Anbefalingerne efterlader dog også mange uafklarede spørgsmål. For det første er det usikkert, om kvantitative mål for konkurrenceudsættelse vil virke anderledes end tidligere lovgivning, der også har pålagt kommunerne en udbudspolitik. Det kvantitative mål er jo hverken bindende i forhold til ambitionsniveau eller selve målopfyldelsen, om end det er muligt, at selve formuleringen af et mål ansporer kommunerne til øget benchmarking med andre kommuner. For det andet vil effekten af Regeringens økonomiske støtte og opsamlingen af systematisk viden afhænge af størrelsen af de tildelte ressourcer samt kvaliteten af effektvurderingerne. Effektvurderinger bør som minimum tage stilling til pris, kvalitet og medarbejdervilkår (Hjelmar, Petersen, & Vrangbæk, 2013). Endelig indeholder anbefalingerne også en række blinde punkter, som kræver beslutningstagernes og kommunernes opmærksomhed. Hvad er fx de bredere implikationer af at udelade sociale klausuler i udbudskontrakterne, hvad betyder øget brug af funktionskrav for kommunernes evne til at følge op på leverandørernes arbejde, og hvordan sikres forsyningssikkerhed i servicelevering på velfærdsområderne? ■

Litteratur og noter:

Hjelmar, U., Petersen, O.H., & Vrangbæk, K. (2013). Udlicitering af offentlige opgaver i Danmark. En forskningsoversigt over de hidtil dokumenterede effekter. *Politica*, 45(1), 60-79.

Houlberg, K. (2012). Udvikling i konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner i forbindelse med kommunalreformen. København: KORA.

Pallesen, T. (2004). *A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments. Governance*, 17(4), 573-587.

i) Funktionskrav vedrører, at man stiller krav til funktionen af en opgave, fx hvor rent der skal være i et lokale, modsat aktivitetskrav, der angår, hvordan og hvor ofte en opgave skal udføres, fx hvor ofte og hvordan der skal gøres rent i et lokale.

ii) Konkret er kommunernes konkurrenceudsættelse belyst via statistiske analyser samt interviews med kommunale borgmestre. Der sendes en stor tak til Yosef Bhatti, Ole Helby Petersen og Kurt Houlberg for løbende kommentarer til forskningen.

iii) På den ene side omgærdes velfærdsområderne af større bevågenhed fra vælgerne, der kan betyde mere identisk politik på tværs af partifarve, mens klientpolitik på den anden side kan betyde, at politikere med forskellig partifarve appellerer til forskellige vælgergrupper.



Innovation – bruger man også det i det offentlige?

Det nye Center for Offentlig Innovation, COI er netop åbnet. Parterne på det offentlige arbejdsmarked står bag beslutningen om dette treårige projekt, der skal sætte skub i innovationen i den offentlige sektor – og ikke mindst i udbredelsen af den innovative indsats, der allerede foregår mange steder. Målet for parterne er, at de sammen kan skabe et bedre samarbejde om at forbedre og effektivisere den offentlige sektor – at modernisere den offentlige sektor på bagkanten af en langvarig økonomisk krise.

AF PIA GJELLERUP, LEDER AF CENTER FOR OFFENTLIG INNOVATION, COI

Den offentlige sektor har gennem flere årtier investeret milliarder i at skabe gode betingelser for innovation i erhvervslivet: Uddannelse, forskning, IT infrastruktur og et væld af innovationsstøtteordninger målrettet private virksomheder.

På samme tid har den offentlige sektor selv holdt igen med den innovative sprogbrug, når det gjaldt udvikling af sektoren selv. En mere effektiv og transparent offentlig sektor er ellers ikke mindre vigtig for Danmarks konkurrenceevne og velfærd end et innovativt erhvervsliv. Heldigvis har man alligevel mange steder i kommuner, regioner og statslige institutioner længe arbejdet med at udvikle nye serviceydelser, nye måder at orga-

» Det kan jo ikke nøjes med at være et ord, når regeringen, KL, Danske Regioner og lønmodtagernes tre hovedorganisationer, OAO, FTF og Akademikerne slår sig sammen om et projekt, der får tilført et betydeligt millionbeløb over tre år.

nisere arbejdet på og nye måder at kommunikere med borgerne og virksomheder. Nu får vi som noget nyt også et nationalt center, der skal understøtte arbejdet med innovation på tværs af hele den offentlige sektor – Center for Offentlig Innovation, COI.

Det var faktisk ganske modigt af parterne bag centeret – og bag flere dele af den samlede indsats for modernisering af den offentlige sektor – at lande på dette navn, for det signalerer en alvorlig eftertænkning og aktiv handling, der flytter virkeligheden ind i fremtiden. Det kan jo ikke nøjes med at være et ord, når regeringen, KL, Danske Regioner og lønmodtagernes tre hovedorganisationer, OAO, FTF og Akademikerne slår sig sammen om et projekt, der får tilført et betydeligt millionbeløb over tre år. Der skal ske noget, og det skal være nyt – og det skal ikke mindst ske på en anden måde.

Derfor indledte parterne da også arbejdet med at formulere syv principper for samarbejdet. Principper, der skal sikre åbenhed, tillid og udbytte af de fælles anstrengelser. Men også principper, som er skrøbelige, hvis de bare får lov at stå alene. Det gør de så heller ikke. Parterne er gået sammen om både debatten og om at etablere COI, hvor man lejrede en del af de mere konkrete opgaver.

Vores hovedopgave bliver at finde, dokumentere og udbrede gode nye måder at arbejde på overalt i den offentlige sektor. Borgerne skal have en effektiv og serviceorienteret sektor på et højt kvalitationsniveau inden for de områder, hvor der er truffet politiske beslutninger om offentlig foretagsomhed. Vi skal ikke gennemføre konkrete innovationsprojekter i den offentlige sektor. Vi skal derimod finde og trække det bedste ud af innovationsprojekter, der er gennemført, men som trods succes risikerer at blive en enlig svale enkelte steder på landkortet.

Til grund for dette arbejde ligger der mange menneskers undersøgelser og forslag gen-

» I dette felt af aktivitet, forventninger og vel også en del frustrationer fødes COI.

nem de senere år. Større forvaltningsprojekter har analyseret problemerne og anvist forslag. Store innovationsprojekter har været rullet ud i en række foretagsomme kommuner, regioner og statslige institutioner – ofte i samspil med virksomheder og civilsamfund. Og medarbejderne har sammen med deres organisationer peget på, at der var mange ting, der kunne blive både bedre for borgerne, mere effektivt for organisationerne og mere tilfredsstillende for de medarbejdere og ledere, som sammen leverer arbejdet, der udgør den offentlige sektor.

I dette felt af aktivitet, forventninger og vel også en del frustrationer fødes COI. Med sit forpligtende navn. Vi har fået indtil det sene forår med at udvikle en handlingsplan for arbejdet, så det kan blive målrettet og koncentreret, så centeret ikke bare bliver en holdeplads for alle gode ideer, som ingen kan nå i dette liv. COI har tre år og fire medarbejdere.

En første del af dette arbejde er selvfølgelig at afdække det arbejde, der allerede foregår. Tro mod vores opgave skal vi jo heller ikke selv udvikle alt muligt, som andre har godt styr på, og som vi kan få lov til at efterligne og skalere. Vi taler derfor med en række af de spydspidser, der er placeret forskellige steder i den offentlige sektor, som arbejder med sektorens egen innovation. Allerede de første kig viser en mangfoldighed af inspiration og frem for alt en slags målepunkt for tilstedeværelsen af innovationstanken i sektoren.

En anden del af arbejdet bliver at få skudt os ind på de mange praktikere, som laver det daglige arbejde i det offentlige – tæt på borgerne eller som bindeled mellem de politiske processer og borgerne. Det, som man til daglig kalder administration, og som kun få omtaler kærligt, men som alle ved ikke kan undværes bedre end seletøjet på en hest – hvis man vil have den til at yde et stykke arbejde.

Øverst kommer vi til at bidrage med en åben definition af innovation, som skal vise retningen: Innovation er at gøre noget nyt, som

skaber værdi, og som er gennemført. Er det da ikke så bredt, at hvad som helst kan hævdes at være innovation? Nej, faktisk ikke. For vi kommer til at arbejde evidensbaseret. Idéen skal være gennemført. Og værdien skal være dokumenteret. Det er altså ikke nok med nye tanker. Ja, faktisk er nye tanker ikke engang altid nødvendige: Genbrug af andres nye tanker – der er gennemførte og har skabt værdi – er dét, som opgaven med at er at udbrede innovation i bund og grund handler om.

Her støder vi dog straks ind i den særlige udfordring, at der i vores arbejde også ligger en forventning om, at der må være arbejdsgange, der bestemt kan gøres lettere. Ikke bare ved at finde på en nemmere vej, men også ved at få lov at fjerne en forhindring. Dette kan handle om besværlige regler, der kun ubetydeligt bidrager positivt til det samlede resultat, men som til gengæld tynger udførelsen af det daglige arbejde til skade for dets kvalitet eller omfang.

På denne måde er der efterhånden ved at tegne sig et miljø for arbejdet og en kontur af arbejdet. Miljøet er særdeles åbent. Der er store forventninger til, at vi kan få en bedre offentlig sektor – også for de samme penge. Ambitionen er mange steder, at arbejdet skal kunne rumme en større faglighed i et samspil med mere effektive arbejdsgange. Oplevelsen af, at der absolut skal være tale om modsætninger her, er på vej retur. Men om-

» Den enkelte gør noget, der synes klogt og fornuftigt, og så gør man det herefter. Ikke store armbevægelser her.

Men dette enkle og kloge skal vi finde.

vendt er der en forventning om, at der spilles med åbne kort mellem ledere og medarbejdere, mellem organisationer og politikere. Det er en fælles opgave. Og en stor del af den kan kun løses, hvis der er denne åbenhed og gensidighed, for det er jo ikke hver dag, vi bare hylder den, der efterligner den gode idé. Men det er der en åben invitation til i den offentlige sektor i disse år.

» Historien har vist, at store organisationer med tunge forpligtelser kan skabe epokegørende innovationer. Det gælder i høj grad det offentlige.

Konturerne af arbejdet tegner sig også i skitseform. Fra begyndelsen anså vi ikke det at finde de gode idéer, som kunne udbredes, som et væsentligt problem. Vi ved, at der findes meget, og vi ved, at der er mange glade og stolte medarbejdere, der vil ulejlig sig med at fortælle og kvalificere. Vi er dog kommet til den opfattelse, at der er meget innovativt, der egentlig bare sker. Den enkelte gør noget, der synes klogt og fornuftigt, og så gør man det herefter. Ikke store armbevægelser her. Men dette enkle og kloge skal vi finde. Vi håber, at både ledere og organisationer, der ser forskellige opgaveløsninger, vil være med til at formidle de gode idéer til os. Måske er det netop de stille idéer, der kan give det største gennemslag.

I kø derefter står at kvalificere idéerne og at udbrede dem. Kvalifikationen handler om, hvorvidt en idé kan anvendes i andre sammenhænge med udbytte, og om anstrengelserne står mål med de vanskeligheder, der er med at gøre noget anderledes. Her er der jo mange gange tale om, at også borgere skal indrette sig på nye forretningsgange, så langt fra alt er bare at trykke på en anden knap.

Dernæst er der udbredelsen. Det bliver vanskeligt. Bl.a. fordi der er en tilbøjelighed til, at vi tror, at det er bedst at udvikle det meste selv.

Selvgjort er velgjort, siger et gammelt ord. Og fra samme lager kan vi trække på ordet om, at det er grimt bare at ”abe efter”. Allerede der er vi oppe imod højere magter. Men en del af parternes projekt handler om at være åbne over for at anerkende nye måder at arbejde på, nye produkter eller nye sammensætninger af service mv. Alt, hvis det er afprøvet med succes, og hvis der er potentiale til at udbrede det fra et sted til mange flere – gerne helt på tværs af kommuner, regioner og statens organisation.

Men kan det offentlige så overhovedet være innovativt? Det er en misforståelse, hvis man tror, at kun vimse, små virksomheder uden mange bindinger eller forpligtelser kan være innovative. Historien har vist, at store organisationer med tunge forpligtelser kan skabe epokegørende innovationer. Det gælder i høj grad det offentlige.

I den store skala kan den private og den offentlige sektor ikke undvære hinanden, hvis samfundet skal udvikles positivt. Men i den lille skala er der nok meget mere at gøre i den offentlige sektor, fordi der her arbejdes med ensartede forpligtelser over for alle borgere, stor gennemsigtighed i processerne og meget komplicerede ydelser vævet tæt sammen i det, der stadig helt enkelt kaldes et samfund.

Derfor er det besynderligt at møde mennesker, der studser over, at der også er fokus på offentlig innovation. Det er næppe relevant at bruge kræfter på at fortælle lige netop dem, at det forholder sig anderledes. Men det vil være en succes for alle medarbejdere, ledere og beslutningstagere, hvis også disse hårdnakkede tvivlere om tre år vil være færre. Så er der nemlig mange flere borgere, der reelt har oplevet, at det offentlige er blevet bedre. Og det er det, der er meningen med det hele. Innovation eller ej! ■

Afghanistan ved en skillevej

I artiklen vil der blive set nærmere på de udfordringer, som Afghanistan står over for, samt de resultater, som er skabt gennem de sidste 12 års dansk og internationale indsats i Afghanistan. Det er forfatterens påstand, at der er sket betydelige fremskridt i Afghanistan, men at man samtidig ikke skal være blind for fortsatte udfordringer, bl.a. vedrørende korrupsion, en svag statsmagt samt sikkerhedssituationen post-2014. Bæredygtigheden af de skabte resultater vil i høj grad afhænge af de beslutninger, som man fra afghansk side træffer i forbindelse med præsidentvalget og i forhold til den fremtidige internationale tilstedeværelse i Afghanistan. Det gælder særligt i forhold til den bilaterale sikkerhedsaftale mellem USA og Afghanistan (BSA'en), der vil sætte rammerne for den internationale militære tilstedeværelse efter 2014, herunder NATO's.

**AF HENRIK BRAMSEN HAHN (DANMARKS
AMBASSADØR I AFGHANISTAN)
OG SØREN JACOBSEN (DANSK SENIOR CIVIL
REPRÆSENTANT VED HELMAND PROVINCI-
AL RECONSTRUCTION TEAM (PRT))**

Udfordringerne

Afghanistans befolkning står over for en række store begivenheder og beslutninger.

Præsidentvalget den 5. april 2014 bliver en prøve på, hvor langt Afghanistan er kommet i demokratiseringsprocessen, og hvor bæredygtig den afghanske stat er. På samme måde vil den afghanske regerings beslutninger i forhold til BSA'en have stor betydning for, hvor Afghanistan bevæger sig hen post-2014.

Det er tale om vigtige beslutninger for ikke blot Afghanistan, men også det internationale samfund, herunder Danmark. For Afghanistan, fordi det handler om landets og afghanernes fremtid, og for det internationale samfund fordi man skal søge at konsolidere de resultater, som de seneste ti års indsats har skabt, så Afghanistan i fremtiden kan tage vare på sig selv, til gavn for landet selv og til gavn for sikkerheden i Danmark og globalt.

I 2015 vil Afghanistan skulle tage det afgørende skridt ind i et "transformations-år". Et årti, hvor Afghanistan overdrages ansvaret for landets sikkerhed og selv skaber forudsætningerne for en bæredygtig økonomisk udvikling, og hvor landet over tid begrænser sin betydelige afhængighed af international bistand. Samtidig skal niveauet for god regeringsførelse, fremme af menneskerettigheder og leveringen af basale offentlige serviceydelser hæves.

Afghanistan skal med andre ord udvikle sig til et "normalt" udviklingsland og selv føre an i landets økonomiske udvikling og tage ansvar herfor. Denne overgang har implika-

tioner for alle aktører, såvel civile som militære, nationale som internationale.

Ansvaret for forankring af 12 års resultater og videreførelse af en bæredygtig udvikling hviler nu i høj grad på afghanernes skuldre, herunder ikke mindst den kommende afghanske præsidents.

Danmark i Afghanistan

Danmark har været stærkt engageret i Afghanistan siden 2002, både politisk, militært og med udviklingsbistand.

Der har i Danmark gennem årene været bred politisk opbakning til den danske indsats i Afghanistan, der nu er den største modtager af dansk udviklingsbistand med et gennemsnitligt udbetalingsniveau på 530 mio. kr. årligt i perioden 2013-2017. Senest vedtog Folketinget i januar 2013 "Afghanistan-planen 2013-2014", der sætter rammerne for den danske militære og civile indsats.

» **Ansvaret for forankring af 12 års resultater og videreførelse af en bæredygtig udvikling hviler nu i høj grad på afghanernes skuldre, herunder ikke mindst den kommende afghanske præsidents.**



» Danmark vil også fremadrettet prioritere menneskerettigheder og kvinders rettigheder samt bekæmpelse af korruption højt.

Den militære og civile indsats har gået hånd i hånd og været nødvendige forudsætninger for hinanden. Den militære indsats har været nødvendig for at skabe den fornødne stabilitet til at lave udviklingsarbejde og den civile indsats for at fastholde resultaterne og skabe en varig og bæredygtig udvikling i Afghanistan.

Danmark har militært primært været til stede i Helmand, hvor nu det 17. danske DANCON-hold har påbegyndt arbejdet den 1. februar 2014. Som led i transitionsprocessen vil de danske soldater blive trukket helt ud af Helmand inden udgangen af 2014.

Der pågår p.t. forhandlinger om Danmarks rolle i en kommende NATO "Resolute Support Mission" post-2014 med fokus på træning, rådgivning og assistance til de afghanske sikkerhedsstyrker.

Den danske civile støtte er målrettet uddannelse, god regeringsførelse samt vækst og beskæftigelse, der i de kommende år vil blive videreført i et samlet landeprogram. Derudover bidrager Danmark til finansieringen af de afghanske sikkerhedsstyrker (ANSF), herunder politiet, samt med humanitær og nærområdebistand. Danmark vil også fremadrettet prioritere menneskerettigheder og kvinders rettigheder samt bekæmpelse af korruption højt.

Resultaterne af den danske indsats i Afghanistan

Den danske civile indsats i Afghanistan har bidraget til en række forbedringer af det afghanske samfund, som vi fra dansk side kan være stolte af.

Danmark har ydet støtte til uddannelsessektoren i Afghanistan siden 2003 og er en toneangivende donor. Det er én af succeshistorierne i Afghanistan. Afghanerne har igen fået mod på uddannelse og ser dette som en vej til udvikling og højere levestandard. Der er blevet bygget nye skoler, trykt nye lærebøger, udviklet et nyt pensum, læreruddannelsen er forbedret, og der er gennemført institutionelle reformer.

Ifølge det afghanske undervisningsministerium er 9,1 millioner studerende tilmeldt grundskoleundervisning, herunder faglige uddannelser, hvilket svarer til 60 % af alle afghanske børn. Sammenlignet med, at kun cirka en million børn gik i skole under Taliban, heraf hovedsagligt drenge, er der tale om en markant fremgang. Dette gælder ikke mindst for pigerne, idet 39 % af de skolesøgende nu netop er piger. Der er fortsat mange udfordringer, og det er derfor vigtigt, at resultaterne sikres gennem fornuftige afghanske valg på uddannelsesområdet.

I forhold til "vækst- og beskæftigelsesdagsordenen" har Danmark bidraget til at bekæmpe fattigdom, fremme sociale og økonomisk udvikling, øge beskæftigelsesmulighederne for både mænd og kvinder og skabe reelle muligheder for at forbedre levevilkårene for almindelige afghanere.

Dette er bl.a. sket gennem støtte til mikrofinansieringslån til gavn for over 150.000 låntagere, heraf 38 % kvinder, med henblik på at få etableret små virksomheder og forretninger og dermed understøtte de pågældende låntageres familie og få skabt beskæftigelse.

I Helmand, hvor Danmark har været særligt aktiv, bl.a. gennem PRT'et siden 2006, har man fra dansk side støttet etableringen af Comprehensive Agriculture and Rural Development Facility (CARD-F), der har til formål at fremme beskæftigelsen i landbruget gennem optimering af værdikæderne for almindelige landbrugsvarer.

Inden for programmet "God regeringsførelse" har Danmark bl.a. støttet formuleringen af den nye afghanske forfatning. I forhold til præsident- og provinsrådsvalget i april 2014 støtter Danmark kapacitetsopbygning af bl.a. en uafhængig valgkommission og en valgklagekommission samt civilsamfundsorganisationer, der bl.a. vil monitorere præsidentvalget.

Om end der på menneskerettighedsområdet stadig er lang vej igen, har Afghanistan opnået markante fremskridt. Danmark har med sin bistand til den afghanske uafhængige menneskerettighedskommission (AI-HRC) bidraget til, at menneskerettigheder er kommet på dagsordenen. Emner, der for 10 år siden var nærmest umulige at rejse i den offentlige debat, er det nu muligt at bringe frem i det offentlige rum. Desuden har kommissionen løbende bidraget kritisk til det lovforberedende arbejde.

Afghanistan er fortsat et af de mest korrupte lande i verden. Danmark har med sin støtte til den afghansk-internationale korruptionsvagthund, Monitoring and Evaluation Commission (MEC), bidraget til, at MEC har kunnet afdække en række skandalesager, herunder vedrørende politilønninger og korruption i Kabul Bank. På ambassaden i Kabul er der særligt fokus på anti-korruption for at forebygge og opklare evt. uregelmæssigheder med danske bistandsmidler.

Vejen frem for Afghanistan

Der er sket meget i Afghanistan de sidste 12 år, og situationen er i forhold til situationen under Taliban-styret på en lang række områder forbedret betydeligt.

Nu er det imidlertid op til afghanerne selv at sikre en fortsat positiv udvikling. Det internationale samfund, herunder Danmark, vil gerne fortsætte hjælpen, men det kræver, at afghanerne skaber rammebetingelserne.

En forudsætning er, at valget accepteres bredt i befolkningen, og vinderen forsøger at skabe en form for national samling, hvor der tages hensyn til de mange etniske mindretal i Afghanistan. Det er ikke nogen lille ting i Afghanistan. Der har været tradition for, at afgående præsidenter enten er gået i landflygtighed eller er blevet dræbt. Der er imidlertid meget på spil for Afghanistan og en stor international bevågenhed, der forhåbentlig vil betyde, at alle afghanske parter vil gøre det, der er bedst for Afghanistan.

En anden forudsætning er, at BSA'en underskrives. Præsident Karzai vil næppe underskrive BSA'en inden præsidentvalget. Men alle førende præsidentkandidater har sagt, at de vil underskrive aftalen, hvis de bliver valgt. Timing for underskrivelse er afgørende for, hvordan en militær post-2014 mission kommer til at se ud, herunder tidspunktet for deployering af styrker. I det mest sandsynlige scenarie vil en ny præsident næppe være tiltrådt før ramadanen slutter ultimo juli 2014. Først da vil han kunne skrive under på BSA'en.

Indgåelse af BSA'en vil også kunne få betydning for sikkerhedstransitionen samt finansiering og træning af ANSF, herunder lønninger til sikkerhedsstyrkerne. BSA'en vil være afgørende for, om denne internationale støtte fortsat vil blive ydet.

Såfremt de to rammebetingelser opfyldes tilfredsstillende, vil det internationale sam-

» Emner, der for 10 år siden var nærmest umulige at rejse i den offentlige debat, er det nu muligt at bringe frem i det offentlige rum.

fund kunne fortsætte dialogen med en ny regering om udvikling af landet og tilstedeværelse af internationale styrker post-2014.

Ud fra en rationel analyse vil det eneste rigtige for Afghanistan være hurtigst muligt at levere på de grundlæggende rammebetingelser og dermed skabe grundlag for et fortsat godt samarbejde med det internationale samfund. Det er imidlertid før set i afghansk historie, at fremme af egeninteresser eller snævre etniske/stamme-hensyn sker på bekostning af fælles nationale interesser.

De kommende måneder bliver derfor meget afgørende for især Afghanistan, men også for det internationale samfunds og Danmarks indsats i landet. ■



De nyeste styringstendenser – resultater fra årets Forvaltningskonference 2014

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

Hvert år er NAF medarrangør af den traditionrige Forvaltningskonference, som er resultatet af et mangeårigt succesfyldt samarbejde med Djøf. I 2013 fejrede Forvaltningskonferencen 20-års jubilæum, og der benyttede vi især lejligheden til at evaluere NPM-styringen.

På årets Forvaltningskonference 2014, som blev afholdt torsdag den 6. februar 2014 i den store konferencesal på Hotel Radisson Blu Scandinavia, der heldigvis var fyldt til sidste plads, var dagsordenen en lidt anden, idet vi havde tre hovedemner, som alle viste sig at give anledning til spændende statements og opdateringer og også bidrog til en god debat.

Fokus på Forvaltningskonferencen 2014

For det første fokuserede vi på, hvordan vi i det offentlige kan realisere Vækstplan DK, for det andet hvordan vi kan introducere et nyt styringsparadigme, sådan at vi i højere grad både leverer resultater og gennemfører innovative processer i det offentlige, og endelig så vi for det tredje på forholdet mellem embedsmænd og politikere netop nu i både statslig og kommunal forvaltning.

På den måde fulgte årets Forvaltningskonference rigtig godt op på tidligere års konferencer, idet hovedfokus for Forvaltningskonferencen hvert år netop er at se på de udfordringer, som nødvendiggør, at den offentlige sektor kan omstille sig, men også give bud på de nye løsninger, som følger i kølvandet på disse omstillinger.

Det er vigtigt, at vi med Forvaltningskonferencen kan stille skarpt på den seneste tids reformbølger og innovationstænkning, men også få sat nogle løsninger på de kommende udfordringer. Det drejer sig ikke mindst om, hvordan den offentlige sektor gennem optimering og nye processer kan bidrage til en øget effektivisering og samtidig bidrage til den overordnede produktivitetsdagsorden i det danske samfund. Nogle vil jo nok sige, at baggrunden er lidt dystert. Europa har de senere år været

præget af lavkonjunktur og recession, og der er fortsat gældskrise i en del lande. Og selvom vi vel kan sige, at problemerne i Danmark er under kontrol, og vi fortsat har en afbalanceret finanspolitik og et velfungerende arbejdsmarked, så har vi også en stor aktuel udfordring, nemlig hvordan vi får mere produktivitet ind i det offentlige, og hvordan den offentlige sektor kan bidrage til højere privat produktivtetsvækst. Her er vi nødt til at gå på flere ben: Vi må have mere effektivitet og mere fokus på målene ind i den offentlige sektor samtidig med, at vi ser på regelforenkling og innovation.

Det er ikke uden grund, at statsministeren i sin nytårstale fokuserede på borgerens evne til selv eller gennem hjælp fra nærtstående, familie og venner at medvirke til at løse velfærdsudfordringer og sociale problemer. Bl.a. med statsministerens udtalelse: ”Den største hjælp et menneske kan få, er evnen til at klare sig selv”.

Formanden for kommunaldirektørerne, stadsdirektør i Aarhus Kommune, Niels Højberg, var i et interview i Information den 4. januar 2014 inde på samme tankegang: ”Vi skal grundigt overveje, hvad der er virkelig vigtigt i vores velfærd, hvad der er mindre vigtigt, og hvordan vi kan klare os i et andet regi. Det er i meget højere grad et forsøg på at bevare velfærdsstaten.”

Og i den nye regeringserklæring blev det sagt: ”Samtidig vil regeringen modernisere den offentlige sektor, så vi får endnu mere velfærd for pengene. Vi vil fjerne nogle unødige regler og bureaukratiske krav, der tager tid og ressourcer fra kerneopgaverne. Med smartere arbejdsgange, digitalisering, velfærdsteknologi m.m. vil vi frigøre 12 mia.kr. frem mod 2020. De penge skal blive i den offentlige sektor og bruges til at løfte kvaliteten”.

Realisering af Vækstplan DK

På årets Forvaltningskonference tog departementschef i Beskæftigelsesministeriet, Peter Stensgaard Mørch, i høj grad handsken op og gennemgik både udfordringerne i regeringsgrundlaget og bud på løsninger. Således satte han fokus på de tre reformspor, som ligger i Vækstplan DK, hvor reformspor 3 går ud på at frigøre 12 mia.kr. i den offentlige sektor frem



mod 2020 ved fortsat holdbare offentlige finanser og modernisering af den offentlige sektor. Det giver et stort medansvar for forvaltningen til at få de mange reformer til at virke i praksis.

Peter Stensgaard Mørch fremhævede også, at der i de seneste år er truffet en række modige beslutninger, som det nu er centraladministrationens ansvar at eksekvere. Samme bold greb Lars Frelle-Petersen, direktør for Digitaliseringsstyrelsen, i øvrigt senere på dagen, da han præsenterede Digitaliseringsstyrelsens strategi og udtrykte ønske om at medvirke til at gennemføre den forandringsproces, som det offentlige står over for.

Peter Stensgaard Mørch gav også et bud på, hvordan vi som offentlige ledere skal blive bedre til at implementere de mange reformer. Først og fremmest skal vi gøre os det klart, at den stramme ramme for realvækst i det offentlige forbrug er et rammevilkår og ikke et forbigående krisefænomen. Og så skal vi for det andet have et styrket fokus på implementering og eksekvering af reformerne. Og det skal, for det tredje, ske gennem et fagligt solidt stykke arbejde, hvor vi følger op, evaluerer og monitorerer. Vi skal så at sige følge reformprocesserne til dørs – også ude i det virkelige liv.

Lars Frelle-Petersen kunne supplere med håndgreb fra den digitale verden, som kan understøtte disse processer. Bare som nogle ek-

sempler: Indførelse af objektiv sagsbehandling, genbrug af data (altså kun én indtastning), digitaliseringsklar lovgivning, modernisering af registre som f.eks. CPR og CVR, færdiggørelse af grunddataprogrammet, hvor man stiller offentlige data til rådighed for borgere og erhvervsliv, anvendelse af stordrift og kompetencecentre som f.eks. Statens It/Statens Administration, det såkaldte Ministerierne Projektcenter, hvor man har statslig fokus på bedre it-drift, Udbetaling Danmarks virksomhed og anvendelse af en fællesoffentlig digital infrastruktur, f.eks. udtrykt gennem NemID og digital post.

Så der er ingen tvivl om, at der med Vækstplan DK er en klar forventning om, at vi som offentlige ledere forholder os til reformerne og bidrager med et seriøst bud på, hvordan vi inden for alle ressortområder kan eksekvere samt reducere de offentlige udgifter. Og Lars Frelle-Petersen pointerede på Forvaltningskonferencen helt rigtigt, at digitaliseringsvejen er den største reformator af den offentlige sektor, og at vi kun i fællesskab – altså på tværs af den private og offentlige sektor – kan drive forandringsprocesserne frem, eksempelvis har bankerne været en stærkt drivende kraft i udbredelsen af NemID.

Budskabet om, at den offentlige sektor står over for grundlæggende forandringer og et stort tilpasningspres, var gennemgående un-

Claes Nilas bød velkommen til Forvaltningskonferencen 2014 og satte dagens temaer i perspektiv.

der dette tema på konferencen. Bestyrelsesformand Anders Eldrup supplerede og udtrykte det således: ”Europa har et demografisk problem, et stift arbejdsmarked og en kostbar offentlig sektor med et højt skattetryk – velfærdsstaten kan ikke bestå i sin nuværende form”.

Ifølge Eldrup bør Danmark udnytte den konkurrencefordel, vi fortsat har inden for digitalisering af de offentlige systemer. Vi skal således ikke bare regulere og forbedre den offentlige sektor, men også se den som et aktivt virkemiddel i produktivitet- og vækstskabelsen. Det kan ifølge Eldrup brugerbetaling, offentlig-privat innovation og udligning af lønforskellene mellem det private og offentlige bidrage til.

Eldrup havde som vanligt også et par spændende forslag, som vi er nødt til at se på:

- Hvordan vi gennem udvikling af erhvervs politikken kan styrke positioner som det grønne (bl.a. energi, vand og affald), medicområdet, den kreative industri, velfærdsservice m.m.
- Hvordan det offentlige kan være facilitator i innovationsprocesser, f.eks. gennem offentlig-privat innovationsarbejde.
- Hvordan vi kan blive bedre til at tænke strategisk og f.eks. prioritere uddannelser på områder, som rammer fremtidens behov.
- Hvordan vi gennem opstilling af klare og enkle mål for den offentlige service kan få en bedre forventningsafstemning, hvilket kræver stærk ledelse.

Afslutningsvis kunne kommunaldirektør i Rudersdal Kommune, Bjarne Pedersen, under temaet om realiseringen af Vækstplan DK give en række spændende og innovative bud på kommunernes arbejde på dette område. Bl.a. gennemføres der i kommunerne mange interessante projekter for i højere grad at få borgerne til selv at tage ansvar på en række af de vigtige velfærdsområder.

Innovation med bedre data og bedre styring

På Forvaltningskonferencens eftermiddagsdel blev dagsordenen en lidt anden, idet vi fik en række spændende bud på nye styringstendenser og innovationsprocesser, som pågår netop nu i den offentlige sektor.

Koncerndirektør i ATP og direktør i Udbetaling Danmark, Lilian Mogensen, havde en række bud på forenkling og effektivisering af de offentlige processer, bl.a. baseret på historien om Udbetaling Danmark. Målet er en samlet besparelse på 33 % via effektivisering af sagsbehandlingen inden marts

2015. Ligesom konkurrenceudsættelser af it-løsninger skal give yderligere besparelser.

I ATP har man stor opmærksomhed på balancen mellem god kundeservice, effektiv drift, lave omkostninger og en arbejdsplads med stor arbejds glæde.

Derfor har man brugervenlige systemer og en ensartet sagsbehandling, ligesom man opstiller servicemål i ATP. Samtidig arbejder man med effektiv administration og en høj fokus på driftsstyringen. Og endelig arbejder man med en stor medarbejderindflydelse og en løbende kompetenceudvikling og læring i organisationen. Derudover introducerede Lilian et begreb, som sætter overliggen højt: ”Suveræn ledelse”, hvor der måles helt ned på medarbejderniveau for at skabe den rette balance mellem god kundeservice og effektiv drift. Det forudsætter ”hands on”-ledelse og i høj grad vidensdeling om driftsledelse både på afdelings- og sektionsniveau.

Denne seance om innovation og styring var ligeledes udfordrende, og vi fik her flere outside-in-perspektiver på den offentlige sektor, bl.a. fra direktør i Mandag Morgen Velfærd, Morten Hyllegaard, der sagde: ”Vi står på hovedet – men ikke for at gøre det bedre for vores kunder og borgere”.

Morten var noget kritisk over for innovationsdagsordenen, da innovation ifølge ham ikke i sig selv bør være målet, men midlet. Derfor skal vi kontinuerligt huske på at fokusere på borgernes behov og problemer frem for på innovation som en værdi i sig selv. Så opfordringen fra Hyllegaard til os som offentligt ansatte og ledere var i virkeligheden, at vi skal være bedre til at se på udfordringerne, inden vi skaber løsningerne. Ellers kommer vi til at opfinde en række løsninger, der slet ikke passer til de problemer, vi som offentlige ledere og ansatte står med. Og samtidig var Mortens indlæg et tip til os om, hvordan vi skaber de gode innovationsprocesser i det offentlige – nemlig ved at etablere et samarbejde mellem det offentlige, interesseorganisationer, borgere m.m.

Direktør for forretningsudvikling i SAS Institute, Lars Kirdan, var inde på det samme, men tog udfordringen op fra en lidt anden vinkel, nemlig hvordan vi får den viden, som er i offentlige organisationer, spredt bedre, sådan at den kan kopieres og bruges andre steder i det offentlige. Kirdan pointerede helt rigtigt, at der er et videnstab, og at vi i virkeligheden meget let ville kunne få en øget indsigt



Elisabet Svane er politisk redaktør på Fyens Stiftstidende og er en stærk stemme i arbejdet med politisk journalistik. På Forvaltningskonferencen 2014 trak Elisabet Svane på sin brede erfaring som både politisk reporter, politisk redaktør og politisk kommentator, da udviklingen af den politiske betjening blev sat til debat. Elisabet Svane holdt oplæg sammen med Christine Cordsen, der som leder af Christiansborg-redaktionen på Jyllands-Posten er dybt involveret i formidlingen af dansk politik. Hun er kendt for sine skarpe analyser af den politiske dagsorden og gav os sit perspektiv på prioriteringer og agendaer i den politiske betjening.

på tværs af det offentlige gennem anvendelse af data. Netop dette har vi også haft oppe i bl.a. Forum for Offentlig Topledelse, nemlig hvordan vi kan blive bedre til at drive innovation på tværs af det offentlige gennem en øget indsigt og fælles opfattelse af de relevante data. Og det har igen sammenhæng med behovet for at demokratisere anvendelsen af data.

Så det er et moment, vi skal have med ind i vores videre kompetenceudvikling i det offentlige. Altså spørgsmålet om, hvordan vi bliver dygtigere vidensmedarbejdere, hvordan vi bliver bedre til at kigge ud over erfaringer og fordomme, og hvordan vi bliver bedre til at samle viden op og tage den med ind til udvikling af nye løsninger og produkter inden for det offentlige. På den måde får vi både nogle bedre arbejdspladser og bliver også bedre til at levere nye innovative løsninger op gennem systemerne, hele vejen op til det politiske niveau.

Politikere og embedsmænd

Endelig var den tredje del af årets Forvaltningskonference helliget et vue ud over fremtiden for den danske embedsmandsmodel. Det skete bl.a. gennem en "keynote speech" fra professor på Aarhus Universitet, Jørgen Grønnegaard Christensen.

Grønnegaard betonedede, at de igangværende sager efter hans opfattelse ikke er repræsentative for den generelle situation i embedsvær-

ket, og at det danske system ikke nødvendigvis er forældet. Samtidig introducerede Jørgen Grønnegaard "full service-konceptet", der beskriver, hvordan de danske embedsmænd yder en forholdsvis tæt rådgivning af det politiske niveau. Sådan har det altid været, men rådgivningen er blevet mere komplet, end den var tidligere. Og samtidig sagde Grønnegaard Christensen, at kravet om politisk lydhørhed er blevet tydeligere defineret over tid. Endelig havde Grønnegaard Christensen den mere faktuelle betragtning, at det i Europa kun er Sverige, som har et grundlæggende anderledes system end det danske med en gennempolitiseret forvaltning.

At diskussionen om den politiske betjening ikke er ny, tilsluttede de øvrige oplægsholdere i denne seance sig, nemlig direktør i Tænk tanken Kraka og politisk kommentator Peter Mogensen, politisk redaktør på Fyens Stiftstidende Elisabeth Svane og leder af Christiansborgredaktionen på Jyllands-Posten Christine Cordsen. De havde alle spændende betragtninger om udviklingen af betjeningen af ministre og borgmestre og den rådgivning, som gives til politikerne, ikke blot af embedsmændene, men også fra særlige rådgivere m.m.

Hvad kan vi tage med videre?

For mig var det et gennemgående træk i stort set alle oplæggene på Forvaltningskonferencen, at optimeringsarbejdet af den offentlige

sektor må og skal fortsætte. Men også diskussionerne om, hvad det er, borgerne kan forvente, og hvordan borgerne i højere grad, når de er stærke og kapable dertil, selv kan tage ansvar for en række løsninger. Det vil også øge kravene til at tænke borgeren/brugeren i centrum, når vi udvikler nye løsninger.

Og så skal arbejdet med at skabe en mere sammenhængende offentlig sektor, hvor vi videndeler på tværs, udnytter fælles data og har kendskab til hinandens processer, fortsætte. Dernæst skal vi blive bedre til at udnytte samarbejdet med den private sektor

som en drivende kraft i forhold til udbredelsen af ikke mindst digitale løsninger – som vi eksempelvis har set det med bankerne og NemID.

Dermed siger jeg vel også, at der allerede nu ser ud til at være rigtig meget materiale til at lave Forvaltningskonferencen 2015, så den er vi også allerede i fuld gang med at forberede i et nært samarbejde mellem Djøf og Nordisk Administrativt Forbund. Således vel mødt den 5. februar 2015 på SAS Radisson på Amager. ■

Der afholdes Generalforsamling i

Nordisk Administrativt Forbund

mandag den 19. maj kl. 16-17.

Generalforsamlingen finder sted i Djøfs lokaler
i Gothersgade 133.

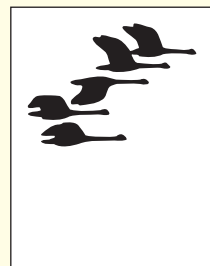
Dagsorden vil blive lagt ud på Forbundets hjemmeside:
www.naf-net.dk

Såfremt du har punkter til Generalforsamlingsdagsordenen, er du meget velkommen til at melde dem ind inden den 24. april på
naf.danmark@gmail.com



Vh Claes Nilas, formand for den danske afdeling af NAF

Kommende arrangementer



31. marts – Ligestilling i det offentlige

Hvad skal der til for at få kvinderne op på chefgangene og ud i bestyrelserne? Danmark halter bagud med kvindernes repræsentation på toplederniveau, men hvorfor går det så langsomt, og er det et problem, vi skal lovgive os ud af? Det sætter Nordisk Administrativt Forbund og Djøf fokus på ved et spændende gåhjemmøde med nedenstående stærke holdopstilling:

Liv Holm Andersen, MF og ligestillingsordfører for Radikale Venstre.

Britta Borch Egevang, direktør Job og Karriere i Djøf.

Nina Smith, professor ved Økonomisk Institut, Aarhus Universitet.

Nina Groes, direktør i KVINFO

Tid og sted:

Mandag den 31. marts 2014 kl. 17.00-19.15. Richard Mortensen Stuen, Fredrik Nielsens Vej 4, 8000 Aarhus

19. maj – En offentlig karriere

Er karriere kun noget, man gør i den private sektor? Eller hvad kan den offentlige sektor tilbyde? Vær med, når Djøf, Mercuri Urval og Nordisk Administrativt Forbund sætter fokus på muligheder og udfordringer for at skabe en attraktiv karriere i det offentlige med følgende debatører:

Barbara Bertelsen, vicedirektør i Moderniseringsstyrelsen.

Christian Kofoed-Enevoldsen, direktør og chef for offentligt team, Mercuri Urval.

Torben Buse, vicedirektør i Socialstyrelsen.

Jonatan Schloss, direktør, SKAT kundeservice.

Tid og sted:

Mandag den 19. maj 2014 kl. 17.00 til 19.30. Djøf, Gothersgade 133, 1123 København.

‘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.



Offentlig ledelse der ikke bliver ved tanken

Tænk hvad du kan gøre med det. Hvad enten det gælder ledelsesudvælgelse, ledelsesudøvelse eller ledelsesudvikling, kan Mercuri Urval bringe dine tanker om forandring til virkelighed.

Vores metoder og resultater er dokumenterede, og vi arbejder dagligt på alle niveauer

inden for staten, kommunerne og offentlige virksomheder.

Læs mere om hvordan god ledelse sættes i effekt på www.mercuriurval.com/offentlig

Fordi mennesker betyder alt

Mercuri Urval

INDMELDELSE, SKRIFTLIGT TIL:

Nordisk Administrativt Forbund
Marianne Kasten, Edvard Thomsens Vej 5A, 8. th
2300 København S. E-post: marianne.kasten@privat.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 - MARTS 2014

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/
Kim Højlund Christensen/Peter Stensgaard Mørch/
Stig Henneberg/ Torben Buse.

ADRESSE: Mette Søgaard-Andersen,
Forsvarskommandoen, Danneskiold-Samsøes Allé 1,
1434 Kbh.K. FKO-OBC402@mil.dk

GRAFISK PRODUKTION: Djøf Forlag.

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