

Administrativ DEBAT

#3 / DECEMBER 2013

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



Refleksioner over kommunalvalg, lokaldemokrati og nye styringsredskaber

Interview med Økonomi- og indenrigsminister
Margrethe Vestager → SIDE 2

SOLVEJG SCHULTZ JACOBSEN:
Stærkt lokaldemokrati i de danske kommuner
– anbefalinger til et godt grundlag for lokalpolitisk lederskab
→ SIDE 8

GUNNAR GJELSTRUP OG HANNE FOSS HANSEN:
Evaluerings af strukturreformen – set fra et forskerperspektiv
→ SIDE 11

KASPER MØLLER HANSEN, YOSEF BHATTI, JONAS HEDEGAARD HANSEN OG JENS OLAV DAHLGAARD:
Nyt fra forvaltningsforskningen
→ SIDE 16

CHARLOTTE DEMANT OG THOMAS KARLSSON:
Mod mere tillid: Praksisnære bud på nye spor i den offentlige styring
→ SIDE 19

MORTEN KJÆRUM:
Europas flygtninge- og indvandrerpolitik er udfordret
→ SIDE 23

BIRGER RIIS-JØRGENSEN:
Italien – på vej mod politisk normalitet?
→ SIDE 27

Forvaltningskonferencen 2014
→ SIDE 30

» Det påvirker alle mennesker, når der opstår en følelse af, at nu skal vi stemme og vi skal tage stilling til, hvem vi vil stemme på.



Interview med Økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager (RV):

Refleksioner over kommunalvalg, lokaldemokrati og nye styringsredskaber

Administrativ Debat mødtes med Økonomi- og Indenrigsminister Margrethe Vestager (RV) for at tale om kommunalvalget, kommunalpolitikernes arbejdsvilkår og statens nye styringsmekanismer over for kommunerne.

AF METTE SØGAARD-ANDERSEN, REDAKTØR

Hele 71,9 procent af vælgerne valgte at afgive deres stemme ved kommunalvalget i november 2013. Hvad tror du forklaringen er på stigningen i valgdeltagelsen på 6,1 procentpoint i forhold til sidste kommunalvalg i 2009?

Først og fremmest var det mere end hvad jeg turde håbe på. Det er meget positivt. Jeg tror for det første, at der er en strukturel grund: Man har vænnet sig til de større kom-

muner og regionerne. For det andet så tror jeg, at det er uden fortilfælde, at der har været så intensiv en kampagne for at få befolkningen til at stemme. Kampagnen har været rettet mod førstegangsvælgere, vælgere som har sociale problemer samt vælgere med anden etnisk baggrund. De tre grupper stemmer mindst. Det påvirker alle mennesker, når der opstår en følelse af, at nu skal vi stemme og vi skal tage stilling til, hvem vi vil stemme på.

Vi har forsøgt at bringe valget ud til vælgerne samtidig med at der er ført en meget intensiv kampagne for at få folk til at stemme, bl.a. ved at gøre brevstemning langt mere tilgængeligt. Vi kan se, at der er blevet afgivet langt flere brevstemmer end tidligere. Jeg tror, at det er i kombinationen af tiltag man skal finde den samlede forklaring på den høje valgdeltagelse.

Og der har I så fundet en god kombination?

Jeg tror, at vi har fundet en rigtig god kombination, men det vil naturligvis vise sig, da der bliver lavet forskning på det.

Vi inviterede 100.000 førstegangsvælgere til at komme og stemme med otte forskellige brevinvitationer. Det var lige fra fokus på at appellere til ”borgerpligt” og så til ”kom det er super – vi gør det sammen”. Alt derimellem blev taget i brug, og der blev altså brugt forskellige vinkler på den samme sag. Efterfølgende kan vi så vurdere, ud fra et forskningsmæssigt setup, om det gør en forskel.

Noget af indsatsen bygger på valgretskommissionens anbefalinger, som vi har forsøgt at gøre til virkelighed. En ting er anbefalingen om 16 års valgret. Men der er også en lang række anbefalinger, som afspejler noget af den viden, som er samlet ind på forhånd – nemlig at der er unge, som ikke har taget ind, at de er vælgere i demokratiet. De har spørgsmål som fx ”hvordan er det man gør?”, ”hvad er et valgkort? Og hvordan stemmer man?” Derfor er kampagnen ”Kom, stem, sådan gør man” strikket sammen på den måde, den er.

Nu er der snart valg til Europa-Parlamentet igen her i maj 2014. Tror du, at stemmeprocenten også vil blive høj ved dette valg?

Valg til Europa-Parlamentet er det valg, som færrest deltager i. Vi håber naturligvis på en afsmittende effekt fra kommunalvalget til valget til Europa-Parlamentet, da der kun er seks måneder imellem. Men det har en anden karakter, da det er landsdækkende på en anden facon. Det er hverken det nære i forhold til kommunalvalget. Det er ej heller det meget politiserede nationale valg.

Det er et valg, hvor vi kan stemme på de samme, men til noget som de fleste oplever som fjernt. Så det bliver meget interessant, hvordan vi kan få kørt noget af den samme dagsorden ind uden at have de andre hjælpemidler. Det var meget karakteristisk ved kommunal- og regionsrådsvalget, at det faktisk blev 98 valgkampe. Det blev en diskus-

» Vi har flyttet billedet af, hvad kommunalpolitikere er for en slags. De er lige så folkevalgte, som jeg er. De har et lige så stort ansvar, som jeg har.

sion af, at kommunalpolitikere har med ting at gøre, som betyder noget for os alle.

Der var den store plet på DR's valgdækning i forhold til den misvisende exitpoll, som viste sig ikke rigtigt at være en exitpoll. Men trækker man det fra, så synes jeg, at vi i mediebildet har haft en meget lokal vinkling på valgkampen. Udsendelsen ”Gaden, hvor det offentlige forsvandt”, den meget store søndagsdebat i koncertsalen - som også bød på dramatik. Vi har flyttet billedet af, hvad kommunalpolitikere er for en slags. De er lige så folkevalgte, som jeg er. De har et lige så stort ansvar, som jeg har.

Du lavede en temperaturmåling i 17 kommuner og udtalte efterfølgende, at du var bekymret for lokaldemokratiet. I lyset af valget er du så mindre bekymret?

Både ja og nej. Grundtonen er sådan set den samme, men jeg er blevet lidt mere optimistisk i forhold til at have et stærkere fundament at bygge på. Det er en typisk ting for politikere, at vi siger, at vi vinder valgene mellem valgkampene. Det gælder også for demokratiet – at demokratiet viser sin styrke mellem valgkampene. At flere afgiver deres stemme gør, at vi generobrer det åbne demokrati, den inddragende debat – at vi har et stærkere fundament.

Vi er ved at lave en vejledning sammen med KL til, hvordan kommunerne kan organisere arbejdet således, at der bliver en reel adgang for mindretal til viden, beregninger, vurderinger og til at sætte ting på dagsordenen. Så man laver et sæt spilleregler, der gør, at man kan folde det lokale demokrati mere ud, som et eksempel på, hvad der skal gøres.

Rapportens anbefalinger er ikke hårde i den forstand, at der skal ny lovgivning til. De er tonstunge i den forstand, at du kun får et godt demokrati, hvis du tager det på dig. Nogle af de quick-fix, som vi fra tid til anden tænker over gennem ændring af lovgivning,

» ... du kun får et godt demokrati, hvis du tager det på dig.

de virker ikke. Vi skal dybere ned. Det handler om den hverdagsadfærd, vi har som folkevalgte, hvis vi vil have et mere levende og mere inddragende demokrati.

Der har været en del debat om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår. Hvad tror du, at man kan gøre for at forbedre kommunalpolitikernes arbejdsvilkår?

Jeg tror, at noget af det mest effektive det er det, som Simon Kollerup og Thomas Gyldal også italesatte i sidste udgave af Administrativ Debat (red.: oktober 2013). Det er nemlig, at politikerne må tage magten tilbage fra embedsværket. Det er lidt polemisk sat op. Det handler om, at beslutningsgrundlagene bliver mere tilgængelige, at man har tid til at sætte sig ind i dem, og at man har tid til at inddrage borgere før, der skal træffes beslutning. Dermed får man mulighed for at trække på folk i sit politiske netværk. Man får tid til at inddrage de mennesker, det vedrører. Det gør, at du ikke bare kommer til at sidde bag en stabel papirer lige op mod en deadline, hvor der skal træffes en beslutning.

Men tid er jo en knap ressource. Skal alle processerne så blot tage længere tid?

Jeg advokerer ikke for, at det skal tage længere tid. Men jeg synes, at det fra tid til anden virker som om, at vi har nogle meget komprimerede beslutningsforløb. Derfor får vi nogle meget lange og frustrerende forløb, hvor tingene så skal gøres til virkelighed. Og hvor man kan spørge sig selv: ”Har jeg egentlig været inddraget i det her? Hvad har de tænkt på? Hvordan skal det komme til at fungere?”

Hvis man nu vendte det om og sagde, at du har nogle mere åbne og inddragende beslutningsprocesser, så ville det betyde, at tiden efter beslutningen er truffet vil være nemmere, da folk er blevet hørt og i højere grad kan acceptere en truffen beslutning. Når du så skal føre beslutningen ud i livet, så kan du være mere effektiv i dét.

Så der skal skabes mere forankring undervejs?

Præcis. Det ændrer ikke noget i den måde beslutningerne bliver truffet på, hvis det måtte lykkes fx at give kommunalpolitikere et mere rimeligt vederlag. Diskussionen om vederlag har sit helt eget liv, og løn til politikere har altid haft sit helt eget liv. Det er et meget stille liv.

Det at finde ud af, hvordan vores beslutningsprocesser skal fungere skal ikke lægges på hyl- den, fordi der er et spørgsmål om vederlag.

Du nævnte selv det her med at ”tage magten tilbage” fra embedsværket. Vi har, i hvert fald i nogle tilfælde, efter kommunalreformen fået nogle stærkere og større forvaltninger. Det bliver beskrevet som en udfordring for lokalpolitikere, at arbejde op imod de meget stærke forvaltninger. Kan man gøre noget ved det? Og er det din vurdering, at der er en ubalance i magtforholdet?

Man gør det i hvert fald ikke alene, som politiker i kommunalbestyrelsen. Det er igen et spørgsmål om, at have en politisk diskussion om, hvor vi skal hen.

Jeg tror, det er meget vanskeligt at være kommunalpolitiker, hvis ikke man ved, hvor man vil hen. Hvis du ikke ved det, så kan du ikke vurdere, om de sager, du bliver forelagt, har den rigtige retning. Det er et stykke hen ad vejen nemmere at være forvaltning, hvis du ved, hvor kommunen skal være henne om fire år.

Så lokalpolitikere skal være bedre til at sætte en stærk politisk dagsorden?

Jeg synes, at det er en meget klar anbefaling, også fra ”Sofa-rapporten” (red.: ”Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet”, september 2013), at man skal blive enige om, hvad de strategiske mål er.

Hvis der er enkeltsager, så gør dem til eksempel-sager, da enkeltsager i sig selv kan være svære og kan komme til at stritte i alle retninger. Men hvis enkeltsagerne bliver håndteret som et eksempel på, hvad det er, man vil, så kan de komme til at gøre ens strategi for kommunen komplet og meget mere håndgribelig.

Jeg synes, at politik kan blive noget underligt og abstrakt noget. En masse lange fine ord, hvor man tænker ”Nå ja, hvor er ”rugbrødet” i det henne? Hvor sker der noget for mennesker i det her?”

Derfor er kombinationen af strategiske målsætninger og konkrete eksempler gode. Fx i det tilfælde, hvor en borger har klaget over ikke at få godkendt opførslen af en dobbelt carport. Der træffer vi en afgørelse, som viser, at man i borgerbetjeningen skal give virkelig gode grunde til at sige nej, og at vi ikke siger nej per automatik.

På den måde er der hele tiden en politisk læring, men også en læring i forvaltningen i forhold til, hvordan vi kommer derhen, hvor vi gerne vil være.

Vil det sige, at der ikke er noget I fra centralt hold kan gøre for at hjælpe kommunalpolitikere?

Der kommer ikke en redningskrans fra det nationale niveau. Det er både styrken, men samtidig skrøbeligheden i vores lokaldemokrati.

Lad os vende os mod et lidt andet tema, nemlig statens styring af kommunerne og den nye budgetlov. Hvilken forandring forventer du, at man vil kunne se, hvis man kigger fire år frem i tid?

Først og fremmest tror jeg, at vi på alle niveauer bliver gode til det. Det er en reelt ny måde at styre på – altså kombinationen af sanktioner og budgetlov. Det gør, at det råderum du har som politiker bliver mere politisk.

Man kan ikke nøjes med at sige, at du får penge til dine ting, og jeg får til mine ting – så er alle glade. Så har vi kastet penge efter alle problemer, og så går vi videre. Måske er der ikke penge til mine ting? Så synes jeg ikke bare, at du skal have til alle dine. Vi bliver nødt til at finde et kompromis.

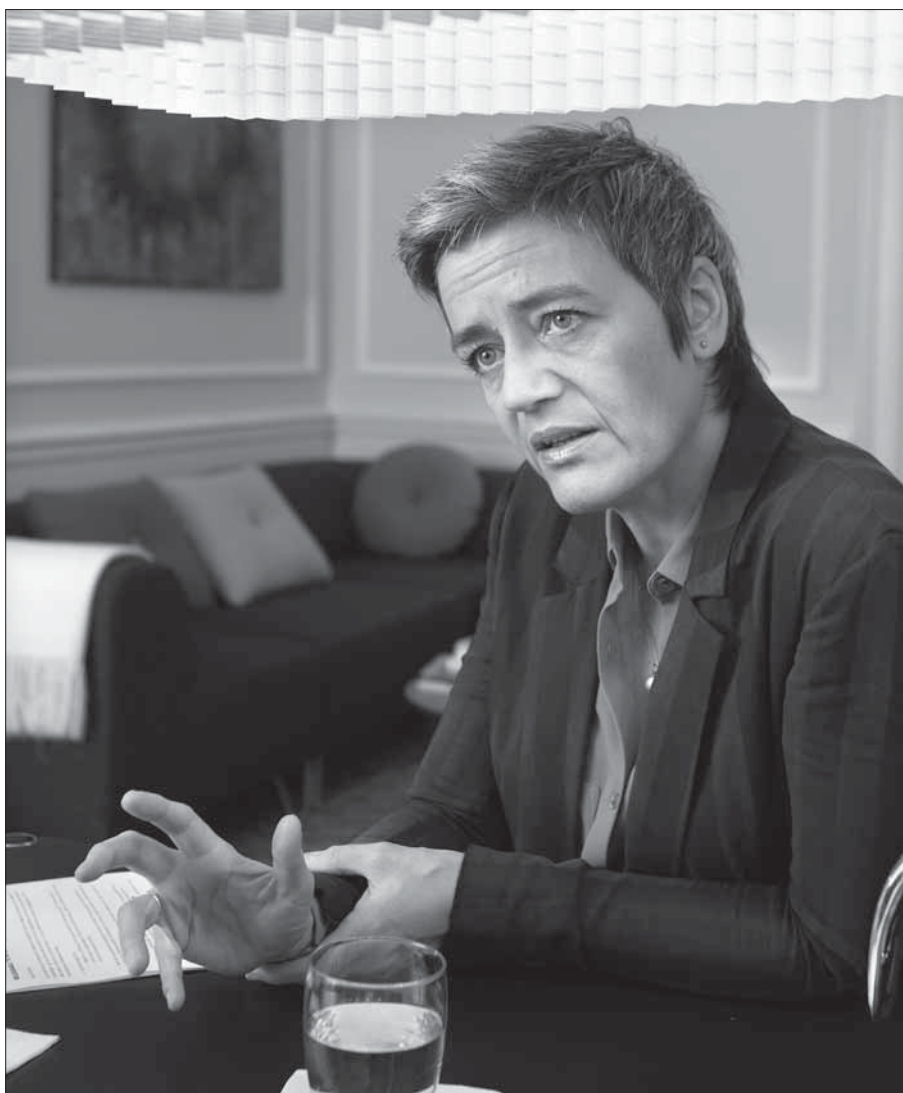
Når man bevæger sig inden for fastere rammer, så bliver det mere politisk. Man kan ikke bare kaste penge efter problemerne og så håbe, de går væk af det. Ud fra min erfaring gør de det rent faktisk sjældent, selvom man kaster penge efter dem. Tit er det strukturen og måden mennesker handler på overfor hinanden, som løser problemet.

Men det gør altså, at det politiske råderum bliver mere politisk. Det gør, at vi får en anden stabilitet, fordi der bliver en anden sikkerhed for, at den måde vi indretter os på også holder sig i et ansvarligt spor. Det synes jeg er meget betryggende efter, at vi i årevis har haft budgetoverskridelser. Det kunne måske gå, hvis vi havde en lille kommunal sektor og en lille regional sektor, men det har vi ikke. Det er over halvdelen af vores fælles økonomi, der håndteres der. Derfor giver de fælles rammer god mening.

Man kan også sige, at sanktionerne har haft deres effekt uden at blive udløst. Jeg tror, at det er menneskeligt. Det gælder i hvert fald kommuner. De hader at sende penge tilbage, og det forstår man jo godt.

Så er der også i ”back-office”, som ikke har meget offentlig bevågenhed, lavet meget arbejde med økonomistyringen: Hvordan bliver vi bedre til at vide, hvornår vi har brugt vores penge?

Vi har også lavet den ændring, at man nu må budgettere med en generel reserve. Det vil



» Når man bevæger sig inden for fastere rammer, så bliver det mere politisk. Man kan ikke bare kaste penge efter problemerne, og så håbe, de går væk af det.

sige, at du behøver ikke at have et ”slack” på den enkelte konto, men du kan godt budgettere ret præcist på en buffer. Du har nemlig en buffer til uforudsete begivenheder, og det gør, at du får en langt bedre økonomistyring, når du når ned i den enkelte institution.

Jeg tror en af grundene til, at der i de første år var et mindreforbrug i forhold til budgetterne er, at man siger: ”Mon ikke det er et succeskriterium inde på Rådhuset, at jeg holder mine budgetter eller ligger under?” Så hvis der bliver en ledig stilling, så haster det måske ikke så meget med at få den besat.



Den kombination af at være lykkedes med i flere år at være på plads med økonomien, og man er blevet mere præcis i sin økonomistyring – bedre viden og fornemmelse af, hvordan fungerer vores lokale økonomi – det gør, at vi i løbet af de næste par år vil vænne os til det.

Hvis man så ikke har styr på det, så kan man blive ramt af sanktionsmekanismer. Som noget nyt har I indført mulighed for indivi-

» Det lykkedes trods alt at få 98 valgkampe. Det var ikke sådan, at Christiansborg slog sig op med King Kong-manerer og overtog den lokale debat.

duel modregning i forhold til den enkelte kommune. Hvorfor har I indført en ny individuel sanktionsmekanisme?

I virkeligheden kan man sige, at det er et kosteskaft i ryggen på fællesskabet. Vi laver en aftale med alle kommunerne og alle regioner. Vi har ingen lyst til at gå ned og lave individuelle kommuneaftaler – det giver ingen mening. Det vil være meget voldsomt indskrænkende. Det, at vi kan lave fælles aftaler, gør, at kommunerne kan klare op imod hinanden. De vil have forskellige behov, og vil være forskellige steder.

Noget af det som man i øvrigt kunne diskutere i Administrativ Debat er, hvad der sker når forskellene bliver meget store på tværs af kommunerne. Når vi har kommuner, som fx København, der vokser med omkring 1.000 nye borgere om måneden og andre kommuner, hvor folk flytter fra i stort antal. Nogle steder udvikler boligpriserne sig godt, og andre steder har de ikke bevæget sig opad i ti år.

Nogle steder har du en høj koncentration af mennesker med længere uddannelser bag sig, mens der andre steder primært er mennesker, som er ufaglærte. Hvad sker der så med vores land, og hvordan kan det være, at så lille et geografisk område kan opleve så store forskelle på tværs? Eftersom det er sådan, så er det fint, at kommunerne kan klare op imod hinanden.

Der, hvor den individuelle sanktion kommer ind i billedet er, at det er en tilskyndelse til at være med til at klare op imod hinanden. I stedet for at betragte sig selv som en ø, hvor man kan foretage sig lige, hvad man vil, for det er altid fællesskabet, som kommer til at betale.

Men kan man ikke netop betragte sin egen kommune som en ø, hvis man blot selv bliver straffet? Så bliver man jo ikke straffet i forhold til fællesskabet og den kollektive aftale.

Det er derfor, at den skal være – og er – dobbelt. Det er derfor, der både er fælles sanktioner og individuelle sanktioner. Det er for at sige, at hvis det løber voldsomt fra den enkelte kommune, så skal den kommune ikke bare kunne tage fra fællesskassen.

I har i aftalen om kommunernes økonomi for 2014 lavet nogle principper for kommunal og statsligt samarbejde. Principperne handler om, hvilken adfærd, man skal kunne forvente af hinanden i samarbejdet. Hvad vil blive det mest udfordrende for jer, som den statslige aktør, at leve op til i de her principper?

Hele finanslovsforløbet er et meget godt eksempel på, at politik er det, som gør det svært at efterleve principperne.

Hvis der går politik i en ting, så er det tit en kamp om, hvem der skal bestemme. Skal de nationale eller lokale politikere det? Hvilken rolle og adgang har borgerne til selvbestemmelse i forhold til det, man gerne selv vil? Det er det svære, når vi er i et meget intensivt mediebillede. Har landspolitikere så rygrad nok til at holde sig i ro, når der kommer en enkeltsag op, som har en tydelig lokal forankring? Jeg synes, at der, på trods af hele diskussionen om bade og rettigheder, er et håb om, at det kan lade sig gøre.

Det lykkedes trods alt at få 98 valgkampe. Det var ikke sådan, at Christiansborg slog sig op med King Kong-manerer og overtog den lokale debat. For at blive meget konkrete, så havde vi en diskussion om den personlige hygiejne for udsatte ældre mennesker på plejehjem. Det blev ved med at være en lokal debat med borgmesteren i kommunen og de resterende kommunale politikere.

Samtidig er principperne et udtryk for en erfaring: Vi kan nå et stykke med lovgivning, men så når vi heller ikke længere. Det er tit adfærden mellem de forskellige parter, der får ting til at flytte sig og får ting til at blive bedre. Forestillingen om, at når vi har trykket på knapperne i Folketinget, så er verden forandret – den er falsk.

Har I en ambition om at have det samme serviceniveau på tværs af kommunerne?

Det har vi ikke, men vi har en ambition om at have et uligningssystem, som inden for en vis

» **Forestillingen om, at når vi har trykket på knapperne i Folketinget, så er verden forandret – den er falsk.**

ramme giver mulighed for at kunne have et nogenlunde ensartet serviceniveau – men det er teori.

Der vil i den enkelte kommune være politikere, interesseorganisationer og borgere, som præger serviceniveauet i bestemte retninger. På den måde bliver tingene anderledes end i nabo-kommunen. Men det holdes hele tiden op i mod, at der er en grundlæggende retssikkerhed, som skal være på plads.

Vi har et klagesystem, som bliver stadig mere nationalt. Vi har lavet om på den måde beskæftigelses- og socialnævn fungerer på. Der bliver en stadig mere national bevågenhed på, om der er truffet en rigtig beslutning i forhold til det serviceniveau, kommunen har lagt. I forhold til borgere i en meget udsat og sårbar situation, fx børn som ikke kan være hos deres forældre, så er der en optagethed af, at man i sådanne sager ikke bare kan lade to og fem være lige.

Har du nogen afsluttende budskaber til læserne af Administrativ Debat, fx de offentlige ledere?

Først og fremmest, at ingen af de ting vi arbejder på kan lade sig gøre, uden at offentlige chefer vil være ledere.

Næsten uanset hvad vi diskuterer, så kommer vi hele tiden frem til, at vi kan ændre økonomien eller de lovmæssige rammer. Men det er den konkrete ledelse, der gør den egentlige forskel. Det gælder alle grundkonstanterne. Det gælder faglighed, samarbejde internt og på tværs. Det gælder sygefravær, arbejdsmiljø, graden man retter sig ud mod borgere og virksomheder. Det hele afhænger af, om ledelsen tager det på sig og får det til at fungere med de ressourcer, man nu har til rådighed. ■



Stærkt lokaldemokrati i de danske kommuner – anbefalinger til et godt grundlag for lokalpolitisk lederskab

Kommunalvalget endte med en valgdeltagelse på hele 71,9 procent. En stigning på over seks procentpoint og den højeste ved et kommunalvalg siden 1981. Den høje valgdeltagelse vidner om en stærk opbakning til det lokale demokrati og til kommunestyret. Det er et rigtig godt grundlag for de nye kommunalbestyrelser, der sætter sig i stolen efter nytår – og et vigtigt grundlag. For de nye kommunalbestyrelser er valgt ind midt i en turbulent tid i kommunerne med omstillinger og tilpasninger. Derfor er det også vigtigere end nogensinde før, at der er en god dialog og kommunikation mellem politikere og borgere.

**AF SOLVEJG SCHULTZ-JAKOBSEN,
SEKRETARIATSCHEF I KOMMUNERNES
LANDSFORENING**

Omstillingsdagsordenen fortsætter

Kommunerne arbejder i dag under en stram økonomisk ramme og et stramt styringsregime.

Lige nu er der arbejdsløshed, men prognoserne viser, at Danmark indenfor en ganske kort årrække kommer til at mangle arbejdskraft – især arbejdskraft, der matcher virksomhedernes behov. De økonomiske styrkeforhold på den globale scene stiller stadig større krav til Danmark som videnssamfund og til Danmarks produktivitet. Kommunerne er omdrejningspunktet for den omstilling.

Når danskerne ikke længere blot skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, men også skal have mere at stå til rådighed med, og skal stå til rådighed en større del af deres liv, er det en forudsætning, at flere bliver bedre uddannede, og at vi er sunde og raske i længere tid. Det kræver ændringer i kommunernes folkeskoler, på jobcentrene, i forebyggelsesindsatsen og meget mere. Samtidig kræver det, at en større andel af de begrænsede ressourcer i det offentlige anvendes på måder, som frem-

mer beskæftigelse – at flere indenfor de specialiserede tilbud får en hjælp, som fører til, at de kan være med i fællesskabet. Alt dette er kommunale kerneopgaver, som skal videreudvikles af kommunalpolitikere. Og samtidig skal der være et skarpt blik på kommunens egen effektivitet og produktivitet.

Kommunalbestyrelserne skal tage stilling til, hvordan de vil håndtere en ændret demografisk udvikling. Stort set alle kommuner oplever en stigning i antallet af ældre borgere. Men sammensætningen af befolkningen i øvrigt (andelen af unge, børnefamilier, højtuddannede, andelen af borgere på overførselsindkomst etc.) udvikler sig i stigende grad forskelligt i landet. De nye kommunalbestyrelser skal tage stilling til, hvordan man vil tilpasse sig befolkningsforskydninger i og mellem kommunerne, og hvad det betyder for de enkelte lokalsamfund og kommunen som helhed. De skal videreudvikle kommunens infrastruktur og diskutere klimatilpasningsplaner, forebyggelse, sundhed, beskæftigelse, understøtte erhvervslivets muligheder og meget mere. Alt sammen med øje for kommunens karakteristika, geografi og kultur og i et tæt samspil med borgerne.

En væsentlig del af omstillingsdagsordenen handler i disse år om at finde en ny balance mellem det at være bruger, borger og medborger. Længe har denne balance været i ”brugers” favør. Nu handler det om at ”investere før det sker” bl.a. gennem en styrket rehabilitering, når man får lokale velfærdsydelser af kommunen. Samtidig er der stigende fokus på medborgerskabet og at få flere borgere til at stille sig selv spørgsmål som, ”hvad kan jeg selv?”, og ”hvordan kan jeg bidrage?”. Det gælder alt fra at sortere deres eget affald og rydde egne fortove, til at flere

» **En væsentlig del af omstillingsdagsordenen handler i disse år om at finde en ny balance mellem det at være bruger, borger og medborger.**

forældre cykler med deres børn i skole, og at børnene er forberedte til skoledagen. At flere borgere besøger deres ældre venner og familiemedlemmer på plejehjemmene og i beskyttede boliger frem for at tænke, at kommunen opfylder ældre borgeres sociale behov.

Erfaringen i langt de fleste kommuner er, at borgerne gerne vil påtage sig et ansvar og handle, når kommunen opsætter de rette rammer og møder borgerne med klare forventninger. Men der er tale om at ændre vaner, tænkning og kultur – både hos kommunen, politikerne og borgerne.

Et godt grundlag for lokalpolitisk lederskab

Omstillingsdagsordenen forudsætter politisk lederskab og et skarpt blik på både nutid og fremtid. Der skal findes nye løsninger og svar. Der er brug for at bringe alle ressourcer i spil i kommunen – borgernes, lokalsamfundenes, foreninger/organisationer, virksomhederne – når der skal findes nye løsninger i den lokale velfærd, og når lokalområder, kulturliv, erhvervsliv, bosætning og idrætsliv skal udvikles. Det er en forudsætning for, at der bliver opbakning til løsningerne, og at de kan føres ud i livet. Og det er en forudsætning for, at der kan skabes sammenhængskraft i kommunen.

I den indeværende valgperiode har kommunalpolitikere med al tydelighed vist, at de gerne vil påtage sig ansvaret for at gennemføre omstillinger – også selvom de umiddelbart blev oplevet som upopulære hos nogle borgere. Kommunalpolitikere har om nogen stået i spidsen for forandringer. Her skal blot nævnes skoleområdet, sundhedsområdet og det specialiserede socialområde.

Opgaven for forvaltningerne er derfor at skabe et godt grundlag for, at de nye kommunalbestyrelser kan fortsætte arbejdet og påtage sig det politiske lederskab.

Med baggrund i den debat, der har været om vilkårene for det kommunalpolitiske arbejde (bl.a. i Marianne Thyrring rapporten, i debatten i medierne, hvor en række politikere har taget temaet op og artiklerne her i Administrativ Debat), kan den lokale debat om grundlaget for det lokalpolitiske lederskab fx tage udgangspunkt i følgende anbefalinger:

Anbefaling 1: Afklar sekretariatsbetjeningen af hele kommunalbestyrelsen

Den nye valgperiode er en god anledning til at drøfte og afklare sekretariatsbetjeningen

af borgmester, udvalgsformænd, udvalg, kommunalbestyrelse og den enkelte kommunalpolitiker. Forvaltningen skal sekretariatsbetjene alle. Det kan være en god ide både at se på den mere praktiske bistand og på bistanden til det politiske arbejde. Der synes at være et stigende behov for den praktiske bistand til at booke møder, holde styr på henvendelser og til at håndtere de store mængder af materialer – ikke bare fra forvaltningen, men også fra organisationer, borgere, konferenceudbydere mfl.

Det kan være nyttigt at afklare retningslinjerne. Hvordan håndteres det, når et kommunalbestyrelsesmedlem har spørgsmål til forvaltningen, har brug for bistand til en tale, ønsker beregninger osv.?

» Omstillingsdagsordenen forudsætter politisk lederskab og et skarpt blik på både nutid og fremtid. Der skal findes nye løsninger og svar.

Anbefaling 1: Giv løbende overblik over de store udfordringer og udviklingstendenser

Enhver kommune har sine udfordringer – demografiske, udviklingen i erhverv- og beskæftigelse, den sociale profil, ændringer i befolkningsforskydninger osv. Billedet af udfordringerne og udviklingstendenserne er baggrundstæppet for det politiske lederskab. Giv løbende et overblik, så baggrundstæppet kan danne grundlag for det politiske arbejde og dag til dag håndteringen af opgaver og udfordringer. Og overvej hvordan borgerne kan få samme overblik over kommunens udfordringer og situation. Det er en vigtig forudsætning for, at de kan engagere sig.

Anbefaling 2: Fortæl løbende om udviklingen på de lokale velfærdsområder

Giv systematisk indsigt i den daglige drift, i brugernes oplevelser, i uhensigtsmæssigheder, i effekten af de politiske beslutninger, i fagfolkernes bevæggrunde for at gøre som de gør, og i udviklingen af brugere/demografi, økonomi og de udfordringer, der tegner sig på områderne. Det er alt sammen viden og grundlag for den videre politikudvikling, og det er grundlaget for, at kommunalpolitikere kan varetage den demokratiske kontrol.

Anbefaling 3: Præsenter sagerne, så de politiske muligheder og alternativer fremstår tydeligt

Det er en faglighed at skrive sager til politisk behandling. Det rigtige skal med. Det der giver grundlag for politisk drøftelse og afvejning af mulighederne. Hvis sagerne bliver for lange, for fagtekniske, eller det er svært at se de politiske handlemuligheder, påvirker det den politiske behandling. Erfaringerne viser også, at det er en god ide ind i mellem at give dagsordner og sager et eftersyn så fokus (igen) skærpes.

Anbefaling 4: Præsenter sagerne, så fokus er på helhed og sammenhæng i opgaveløsningen

De bedste løsninger findes ofte, når der ses på helheden og sammenhængen i opgaveløsningen. Når beskæftigelse og sundhed tænkes sammen, når skole og uddannelse tænkes sammen, og når ældre og sundhed tænkes sammen. Gør det til et tjekpunkt i alle sager, at der ses på, om de muligheder og alternativer der opstilles, samtidig styrker helhed og sammenhæng i opgaveløsningen til gavn for borgerne.

Anbefaling 5: Præsenter sagerne så mulighederne for at styrke medborgerskabet fremgår

At styrke medborgerskabet er en kulturforandring. Vores vaner skal ændres, vi skal tænke anderledes – som borgere, forvaltning og som politikere. Overvej systematisk om der i sagerne kan være forslag til den politiske drøftelse af, hvordan medborgerskabet kan styrkes i opgaveløsningen.

Anbefaling 6: Præsenter sagerne, så der er mulighed for at drøfte, hvordan borgere og andre aktører kan indgå i de politiske processer

Når omstillinger og tilpasninger er nøgleordene i det kommunalpolitiske arbejde er samspillet med borgerne ekstraordinært vigtigt. Den politiske behandling af større sager, hvor der skal omstilles og findes nye løsninger, kan derfor med fordel omhandle, hvornår og hvordan de forskellige aktører og deres ressourcer kan bringes i spil.

Anbefaling 7: Variér grundlaget for de politiske drøftelser

Grundlaget for politikudviklingen og de politiske prioriteringer kan være mange ting. De politiske drøftelser er i sig selv et væsentligt afsæt. Dialogen i partierne, med borgere og andre aktører, medierne, sagerne og ledelsesinformationen er andre kilder. Overvej

hvordan politikerne kan komme ”tæt på” fx med institutionsbesøg eller besøg i eller fra andre kommuner, og overvej hvordan temadrøftelser og fællesmøder mellem udvalg kan danne grundlag for den videre politikudvikling. Og vurder hvilke rammer, der kan sættes for at lade politik og faglighed mødes fx ved at anonymisere sager og drøfte visitering og konsekvenser og de politiske mål.

Anbefaling 8: Tydeliggør det kommunalpolitiske arbejde på kommunens hjemmeside

Kommunerne betragtes stadig alt for ofte alene som en servicevirksomhed. Ét af de steder, hvor kommunen kan give et andet billede, er på kommunes hjemmeside. Hjemmesiden kan bruges til at fortælle om det kommunalpolitiske arbejde, om kommunens udfordringer og bevæggrundene bag de politiske beslutninger. Og til at fortælle om kommunalbestyrelsens forventninger til de, der er brugere af den lokale velfærd og borgerne i det hele taget og fortælle, hvordan borgerne kan bidrage til at løfte kommunens udfordringer.

Ny vejledning på vej

Økonomi og Indenrigsministeriet og KL er lige på trapperne med en vejledning: ”Vejledning om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår”. Vejledningen ser på ét af de centrale elementer i det politiske arbejde nemlig spilleregler og rammer for arbejdet i kommunalbestyrelsen og udvalgene, og den tydeliggør det spillerum, der er for det politiske arbejde i. ■

Evaluering af strukturreformen – set fra et forskerperspektiv

I september 2013 nummeret af Administrativ Debat havde regionsdirektør Bo Johansen et indsigtfuldt indlæg om evalueringen af strukturreformen set fra et regionalt perspektiv. I det følgende vil vi give vores bidrag til tolkningen af evalueringen ud fra et mere heldækkende forskerperspektiv. Vi vil sætte fokus på, hvordan evalueringen blev til, hvordan den blev gennemført, hvilke konklusioner den kom frem til, og hvordan disse er blevet fulgt op.

**AF LEKTOR GUNNAR GJELSTRUP
OG PROFESSOR HANNE FOSS HANSEN,
INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, KØBEN-
HAVNS UNIVERSITET**

Evalueringen af strukturreformen er vigtig, fordi strukturreformen, der blev gennemført med virkning fra 1. januar 2007, er den mest betydningsfulde reform af dansk forvaltning siden kommunalreformen i 1970. Reformen blev til efter et langt tilløb, hvor stadigt flere problemer og løsningsmuligheder blev italesat og diskuteret. Efter det lange tilløb gik det pludseligt stærkt i perioden fra sommeren 2003 til sommeren 2004, hvor VK regeringen fremlagde deres reformplaner og efterfølgende fik politisk støtte hertil.

Resultatet blev som bekendt en inddelings-, opgavefordelings- og en finansieringsreform. 271 kommuner blev til 98. Amterne blev nedlagt og fem regioner oprettet i stedet. Opgaver flyttede over grænser. Staten overtog skatteopgaver fra kommunerne og uddannelsesopgaver fra amterne. Kommunerne overtog en række opgaver fra amterne, herunder opgaver på det specialiserede socialområde, specialundervisningen, miljøtilsyn, veje, forebyggelse og sundhedsfremme og de fik ansvar for genoptræning uden for indlæggelse. Finansieringsmæssigt betød reformen, at regionerne ikke fik skatteudskrivningsret. I stedet finansieres de af staten og kommunerne, idet kommunerne som noget nyt også medfinansierer sundhedsvæsenet.

Fra politisk ihærdighed til troværdighed

Den internationale forvaltningslitteratur refererer til reformparadokset, forstået som det at betydningsfulde forvaltningspolitiske reformer sjældent evalueres på trods af, at forvaltningspolitikken i en årrække har abonneret på evalueringstænkning. På denne baggrund kunne det forventes, at en evaluering af strukturreformen var utænkelig.

Men den kom, selvom det længe var usikkert, om det ville ske.

Efter reformens iværksættelse opstod en politisk diskussion om, hvorvidt reformen burde evalueres eller ej. Oppositionen fremsatte forslag om, at reformen skulle evalueres, men forslagene blev afvist. Formodentlig ønskede regeringen ikke at løbe en risiko for, at dele af reformen ville blive forsøgt rullet tilbage. Men måske var oppositionspartierne ej heller afklarede på, eller ikke enige om, hvad en evaluering burde fokusere på. Da oppositionen i oktober 2011 overtog regeringsmagten, var en gennemførelse af en evaluering på en måde blevet en politisk forpligtigelse.

Fra rummeligt regeringsgrundlag til snævert kommissorium

Af regeringsgrundlaget fremgik det, at ”regeringen vil foretage en evaluering af kommunalreformen og den nuværende arbejdsdeling mellem kommuner, regioner og stat. Det skal blandt andet ske med særlig fokus på sundhedsområdet, det specialiserede socialområde, miljøområdet og den regionale udvikling” (Regeringen 2011: 64, vores understregning). Formuleringen er åben for fortolkning. Efterfølgende konkretiseredes projektet i et kommissorium, der fastlagde evalueringens fokus og organisering. I processen var de tværgående ministerier (Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet) i tæt dialog med sektorministerierne, om hvad der var behov for at undersøge. Måske var der ikke politisk tænkt længere end til de åbne formuleringer i regeringsgrundlaget. I hvert fald var der en åbenhed i forhold til at involvere de aktører, der så at sige vidste, hvor skoen trykkede. Men det betød også, at nogle ministerier fik mulighed for at holde sig udenfor evalueringens radar. Kommissoriet understregede, at evalueringen skulle analysere snitfladerne i opgavefordelingen mellem kommuner, regioner og stat samt overveje relevante justeringer heraf. De



» På denne baggrund kunne det forventes, at en evaluering af strukturreformen var utænkelig. Men den kom, selvom det længe var usikkert, om det ville ske.

» Sekretariatsbetjeningen var organiseret så en stærk koordination blev mulig. Og ekstern ekspertise (og kritik) blev holdt på afstand.

fire opgaveområder fra regeringsgrundlaget gik igen. Som den eneste tilføjelse var også de specialiserede undervisningstilbud inkluderet. Der var således sket en betydelig afgrænsning af evalueringen. En analyse af snitflader mellem niveauerne ville principielt kunne føre til to typer af konklusioner. Viste der sig snitfladeproblemer, måtte det diskuteres, hvordan disse kunne løses. Viste der sig ikke snitfladeproblemer, ville det kunne konkluderes, at alt var godt, uanset at evalueringen ikke havde sat fokus på indholdet og kvaliteten i opgaveløsningen.

Kommissoriet anførte også eksplicitte ikke-fokusområder. Finansieringssystemerne bag kommunernes og regionernes opgavevaretagelse indgik ikke, og evalueringen skulle tage udgangspunkt i den nuværende kommune- og regionsstruktur. Disse to dagsordener skulle med andre ord ikke genåbnes. Herudover var der alle de implicite ikke-fokusopgaveområder, herunder beskæftigelses- og transportområdet, ligesom de opgaver staten havde overtaget som led i reformen.

Regeringsgrundlagets plan om at gennemføre en evaluering kan således både tolkes bagudrettet som en strategi for at bibeholde troværdighed og fremadrettet som en politisk forandringsstrategi.

Inddragende og ekskluderende organisering

Ansvar for evalueringen blev placeret i et udvalg med fire underarbejdsgrupper, en for hvert af de fire opgaveområder. Udvalget blev sammensat af repræsentanter fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet¹, Kommunernes Landsforening samt Danske Regioner. Ankestyrelsens chef Thorkil Juul, der har et indgående kendskab til den kommunale verden bl.a. på basis af mange års ansættelse i Indenrigsministeriet, blev udpeget til formand. Underarbejdsgrupperne blev sammensat med repræsentanter fra de samme aktører suppleret med repræsentanter fra relevante sektorministerier og med det ansvarlige sektorministerium som formand. Hovedudvalget var således relativt smalt, formodentlig ud fra et ønske om at det skulle

være operationelt. Udvalget blev sekretariatsbetjent af Økonomi- og Indenrigsministeriet i samarbejde med Finansministeriet. Underarbejdsgrupper blev sekretariatsbetjent af sektorministeriet i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet og Finansministeriet.

Kommunernes og regionernes interesseorganisationer fik en ret central placering og sektorministerierne en klar platform, hvorfra de kunne spille ind. Sekretariatsbetjeningen var organiseret så en stærk koordination blev mulig. Og ekstern ekspertise (og kritik) blev holdt på afstand.

Arbejdstøjet

Der var afsat et lille år til den endelige rapport skulle foreligge. Mens de fire underarbejdsgrupper udarbejdede hver deres delrapport, afholdt udvalget en række høringer med 1) interesseorganisationer, 2) borgmestre, kommunaldirektører, regionsrådsformænd og -direktører samt 3) med fire forskere med særlig kompetence på området. Formålet var at afdække synspunkter på, hvordan reformen havde fungeret.

Udvalget formulerede tværgående tematikker, som man ønskede at sætte fokus på, fx politisk styring, faglig og økonomisk bæredygtighed og det administrative ressourceforbrug i kommuner og regioner. Nogle temaer var inspireret af samtalerne under høringerne, andre var egne prioriteringer. På de fleste af de tematiske områder fik udvalget udarbejdet analyser af KORA (Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning). Formålet var at få et sagligt materiale på bordet.

I denne fase blev evalueringens snævre afgrænsning udvidet.

Lydhørhed, tabuer og interessespil

Som fremgået var der lydhørhed overfor centrale aktører i det praksisfelt, der var i evalueringens søgelys. Det samme gjaldt ikke eksperterne, som bl.a. havde peget på, at den kommunale medfinansieringsordning på sundhedsområdet var så stort et problem, at

den burde fjernes. Dette blev et tabutema, der blev landet på et forslag om, at der bør gennemføres en evaluering af denne ordning, når den har fungeret i en periode.

Inddragelsen af kommunernes og regionernes organisationer gav grobund for interesse- og forhandlingsspil. Disse spil kørte både i underudvalgene og i det overordnede udvalg, og de handlede både om fremstillingen af udviklingen fra reform- til evalueringstidspunktet, og om hvilke fremadrettede forslag, der skulle lægges frem. At markeringerne blev skarpe, skal formodentlig ses i lyset af, at Venstre i valgkampen i 2011 havde meldt ud, at regionerne skulle nedlægges, hvis der kunne skabes flertal for dette. For Danske Regioner havde konteksten så at sige skabt en overlevelseskamp. Og KL stod parat til at påtage sig nye opgaver.

Legitimering og justering

Evalueringsens resultater blev offentliggjort i marts 2013 og hovedkonklusionen var bl.a. (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013: 19-20):

”Et af de centrale mål med reformen var at skabe kommuner og regioner med en større faglig og økonomisk bæredygtighed. Desuden var der en forventning om, at kommunalreformen kunne understøtte en omkostningseffektiv opgaveløsning med indhøstning af stordriftsfordele etc..... På baggrund af udvalgets analyse, er det vurderingen, at kommuner og regioner i disse år er i færd med at realisere de nævnte målsætninger fra reformens indførelse.”

Hovedkonklusionen legitimerer reformen. Udviklingen er på vej i rette retning i forhold til reformens målsætninger. Men flere spørgsmål står tilbage: I hvilket omfang er disse konklusioner forankret i de indmeldinger, der var kommet i høringerne, versus egentligt analytisk funderede? Og i det omfang konklusionerne er analytisk funderede, er de da udtryk for analyser gennemført eksplicit med en evalueringsproblemstilling ”up

front”? Vi vil gerne understrege, at vi ikke stiller metodiske spørgsmål ved KORA's analyser. Pointen er alene, at det materiale konklusionerne bygger på er udtryk for sammenfatninger af allerede eksisterende viden mere end selvstændige evalueringsforankrede analyser. Ikke overraskende peger hovedkonklusionen også på, at der fortsat er uudnyttede potentialer for effektiviseringer og kvalitetsudvikling, som det er vigtigt at indfri fremadrettet. Her ses Finansministeriets klare fingeraftryk.

På de fire opgaveområder er der mange specifikke vurderinger og forslag, som pladsen her kun muliggør en yderst summarisk diskussion af. Udvalget tegner et ganske kritisk billede af det specialiserede socialområde, selvom den anvendte sprogbrug er diplomatisk (”udvalget har identificeret en række udfordringer”, Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013: 27 samt 29). Konklusionen er, at den markedsmodel, der er etableret på området efter reformen, ikke fungerer. Udvalget foreslår, at der etableres en national koordinationsstruktur, hvor Socialstyrelsen gives en rolle i forhold til at kvalitetssikre og videreudvikle den specialiserede viden og indsats.

Også på sundhedsområdet er der konsensus om, at der er plads til forbedring. Sundhedsaftalerne er kendetegnet ved svagheder, hvorfor det foreslås, at der fremover kun udarbejdes én sundhedsaftale for hver region. Og på genoptræningsområdet er der brug for justeringer i form af skærpet regional myndighedskompetence, visitationsretningslinjer og øget gennemsigtighed. På natur- og miljøområdet påpeges snitfladeproblemer på områderne godkendelse og tilsyn af virksomheder samt råstoffer. På erhvervsudviklingsområdet er udvalgets konklusioner ganske positive. Her konkluderes det, at det langt hen ad vejen er lykkedes at indfri målet om en énstrengt og mere sammenhængende indsats.

»» For Danske Regioner havde konteksten så at sige skabt en overlevelseskamp. Og KL stod parat til at påtage sig nye opgaver.

Vejen frem

Den politiske opfølgning fulgte hurtigt efter offentliggørelsen af evalueringsrapporten. Efter en høringsfase kom i juni 2013 regeringens oplæg til politiske initiativer, og ultimo juni blev der indgået en bred politisk aftale under overskriften ”Bedre kvalitet og samarbejde”. På det specialiserede socialområde støttes ideen om at etablere en ny national koordinationsstruktur i regi af Socialstyrelsen. Styrelsen skal også i ”helt særlige tilfælde” have kompetence til at fastlægge en tilbudsstruktur, men det understreges samtidig, at kommunerne fortsat vil have det fulde ansvar for at sikre de fornødne tilbud til deres borgere. Der navigeres her i konfliktfyldt farvand. For at støtte udviklingen prioriteres ti mio. kr. årligt. På sundhedsområdet, natur- og miljøområdet samt erhvervsudviklingsområdet fulgte det politiske udspil stort set evalueringens konklusioner og anbefalinger.

Evalueringen har således bidraget til at lukke sagen om kommunalreformen ved at gennemføre nogle justeringer. Usikkerheden om regionernes fremtidige skæbne synes fortsat at bestå, hvilket illustreres ved, at der på et punkt, nemlig spørgsmålet om hvorvidt regionerne fremover skal kunne nedsætte stående udvalg, ikke kunne opnås bred politisk enighed. Dette forslag ønskede Venstre, Dansk Folkeparti og de Konservative ikke at støtte.

Den hurtige politiske aftale baner vejen for, at den administrative del af implementeringsprocessen kan gå i gang. Meget kan som bekendt ske i implementeringsprocesser. På det specialiserede socialområde følger interesseorganisationerne processen tæt. Danske Handicaporganisationer har f. eks. meldt ud, at de fortsat vil arbejde for, at der skabes et forpligtigende samarbejde på tværs af kommunerne.

Hvordan kan evalueringsprocessen overordnet set tolkes og indgår evalueringsresultaterne fremadrettet i en gennemtænkt styringsproces? I det følgende diskuteres det, hvordan fire styringsteoretiske perspektiver kan bidrage til besvarelsen af disse spørgsmål: to rationelle perspektiver, et institutionelt-kulturelt perspektiv og et perspektiv, der er en decideret antitese til de rationelle, kaldet ”kaosperspektivet”.

Rationalitet og politik

Starter vi i det rationelle univers, er det første spørgsmål, om evalueringen kan tolkes som en instrumentelt rationel evalueringsproces givet reformpakkens indhold og evalueringens formål vis a vis reformens indhold? Næppe og så dog måske. Næppe fordi en evaluering forankret i et instrumentelt perspektiv med en ambition om at levere en genuin faglig evaluering resulterende i solid viden om reformens betydning, ideelt set have været planlagt allerbedst før, men i hvert fald på reformtidspunktet, og fordi den ville have været mere eksplicit i designovervejelser og mere systematisk i dataindsamling og –analyse.

Og så måske alligevel måske, idet man kan argumentere for, at forløbet kan tolkes som udtryk for procesrationel adfærd. Var formålet med evalueringen at lukke reformsporet, så synes dette formål at være opnået. Man kan også spørge, om de fremadrettede anbefalinger kan tolkes som udtryk for instrumentel rationalitet? Ser vi på den sproglige iklædning i den skriftlige afrapportering, er svaret ja. Der diagnosticeres problemer, kaldet udfordringer, og der fremsættes løsninger som svar på disse.

Lytter vi til de involveredes oplevelser er svaret imidlertid nej. Vurderingerne af udviklingen siden reformen og de fremsatte alternative løsninger reflekterer de inddragede

» Evalueringsprocessen er en interessebaseret proces, hvor grupperinger og organisationer via forhandlinger og interessespil forsøger at fremme egne interesser mest muligt.

» ... set fra et forskerperspektiv savnes der fortsat en egentlig evaluering af strukturreformen.

interessenters interessevaretagelse snarere end instrumentelt rationelle svar på problemer/udfordringer. Evalueringsprocessen er en interessebaseret proces, hvor grupperinger og organisationer via forhandlinger og interessedialog forsøger at fremme egne interesser mest muligt.

Tidspunktet for evalueringens gennemførelse, den politiske tekst om dens indhold, kommissoriet, beslutninger om hvilke tematikker, der skulle belyses hvordan undervejs i procesforløbet samt selve evalueringsrapporternes tekster, er alle resultat af forhandlinger mellem centrale interessenter på forskellige niveauer. Positioner er meldt ud og forhandlet og kompromisser indgået gennem hele forløbet. Den rationalitet, der præger processen er i begrænset omfang en systemrationalitet, men derimod de enkeltstående aktørers snævre rationalitet.

Pragmatisme og uklarhed

Anlægger vi et institutionelt-kulturelt perspektiv, er det centrale spørgsmål, om normer, værdier og traditioner præger processen? Vores svar er: I nogen grad. Den pragmatisme, der mere generelt kendetegner dansk forvaltning, er også på spil her. Evalueringen bliver på mange måder det muliges kunst. Evalueringen vægtlægger også historisk kulturelle normer for inddragelse af de centrale parter i forvaltningssystemet.

Kan processen tolkes som forankret i et kaosperspektiv? Et perspektiv hvor betydningen af uklarhed, kompleksitet og foranderlighed er i centrum, og hvor evaluering og forandringsprocesser er karakteriseret ved emergens i form af ikke-lineære procesforløb, men derimod tilfældige og tidsspecifikke koblinger af problem- og løsningsstrømme.

Også dette perspektiv giver mening. Uklarhed er et vilkår for aktørerne.

Endelig kan det, at øvelsen bærer overskriften "evaluering" også tolkes som udtryk for pragmatisme. Øvelsen lever kun i begrænset omfang op til de krav om systematisk dataindsamling og -analyse, der kendetegner

evalueringens selvfølgelig. Sagt på en anden måde: Der er tale om en evaluering af navn, men ikke af gavn. Reformparadokset træder tydeligt i karakter, og set fra et forskerperspektiv savnes der fortsat en egentlig evaluering af strukturreformen. ■

Referencer:

Regeringen (2011): Et Danmark det står sammen. Regeringsgrundlag.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013): Evaluering af kommunalreformen. Afrapportering fra udvalget om evaluering af kommunalreformen.

i) Analysen er baseret på det dokumentariske materiale, der er tilgængeligt vedrørende evalueringen (politiske forslag, kommissorium, evalueringsrapport med bilag, høringsmateriale mv.) samt på interviews med fire nøglepersoner, heraf tre deltagere i udvalget og en deltager i en af underarbejdsgrupperne.

1) Skatteministeriets repræsentation var politisk, så der kunne rapporteres tilbage til alle regeringspartier. Ved SF-formandskiftet blev ministeriet erstattet med en repræsentant fra Erhvervs- og Vækstministeriet.

Felteksperimenter som metode til at skabe bedre evidens



Hvordan virker de indsatser, vi laver, og i hvilken grad bør de udbredes fremover? Det er centrale spørgsmål, som enhver, der beskæftiger sig med den offentlige sektor, ønsker svar på. I mange tilfælde vil et felteksperiment kunne give de mest præcise svar på netop disse spørgsmål, og der er et stort potentiale for at udbrede anvendelsen af felteksperimenter til mange områder, hvor evidensen i dag hviler på mere skrøbelige metoder.

AF YOSEF BHATTI, JENS OLAV DAHLGAARD, JONAS HEDEGAARD HANSEN OG KASPER MØLLER HANSEN, INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, KØBENHAVNS UNIVERSITET.

Felteksperimenter som metode til at skabe bedre evidens

Ministerier, styrelser, regioner og kommuner møder løbende nye udfordringer, der skal løses. I nogle tilfælde er løsningerne solidt dokumenterede. Men ofte afprøves løsninger, der er helt nye, er baseret på eksempelvis udenlandske erfaringer, erfaringer fra andre områder eller på undersøgelser, hvor metoden kunne være stærkere. Det er der intet i vejen med. Det er nødvendigt at afprøve nye ting, hvis man vil have en dynamisk og innovativ offentlig sektor, selvom det betyder, at ens viden om effekten af tiltaget ikke på forhånd er så solid, som man kunne ønske sig.

Netop i disse tilfælde er det ikke desto mindre vigtigt at gennemtænke indsatserne, så effekten af dem kan dokumenteres bedst muligt. Effektmålingerne kan bruges til at vurdere, om initiativerne har haft den ønskede effekt og som pejlemærke for fremtidige indsatser. Det kan være, at vi overvejer at udbrede en praksis fra få kommuner til alle landets kommuner. Her er det centralt med et

solidt evidensgrundlag for at vide, om en sådan udbredelse vil give mening. Det kan også tænkes, at vi ved, at vi vil støde på en lignende udfordring om fire år. Det er tilfældet i det eksempel, vi præsenterer nedenfor, som omhandler udfordringen om at få flere til at stemme til kommunal- og regionsvalgene. I alle tilfælde er det nødvendigt at skabe evidens om tiltagene, så pengene på sigt kan bruges så omkostningseffektivt som muligt.

Heldigvis er der bredt i den offentlige sektor stor fokus på evidens i disse år (Rieper og Hansen 2007). Når vi først har erkendt vigtigheden af at skabe mere solid evidens af de tiltag, der sættes i værk, er felteksperimentet i mange tilfælde en optimal metode at gøre brug af (Gerber & Green 2012). Logikken i metoden er yderst simpel. Hvis man har en målgruppe og et tiltag, er den grundlæggende ide, at man inden for målgruppen tilfældigt udvælger en gruppe, der udsættes for tiltaget (stimuligruppen) og en gruppe, der ikke udsættes for tiltaget (kontrolgruppen). Idet udvælgelsen er sket tilfældigt, er den eneste systematiske forskel imellem stimuli- og kontrolgruppen, at stimuligruppen er blevet udsat for tiltaget.

Forskellen i resultatet mellem de to grupper, hvis der er en, kan derfor tilskrives tiltaget. Logikken kender vi fra eksempelvis medicinsk forskning, hvor en tilfældig gruppe mennesker får en bestemt medicin, mens en anden gruppe får placebo. Helbredsforskellen imellem de to grupper vil derfor kunne tilskrives medicinen.

Valgdeltagelse som eksempel

Inden kommunalvalget i november var der et politisk ønske om at øge valgdeltagelsen, idet den ved kommunalvalget i 2009 var den la-

» Effektmålingerne kan bruges til at vurdere, om initiativerne har haft den ønskede effekt og som pejlemærke for fremtidige indsatser.

veste i 35 år. Der var ligeledes megen ulighed i deltagelsen, således at især unge, nydanskere og socialt udsatte blev væk fra valgstederne (Bhatti et al. 2013). Udfordringen var, at der ikke eksisterede dansk evidens for, hvilke tiltag der faktisk virker til at øge valgdeltagelsen. Vi ved nu, at valgdeltagelsen i 2013 blev på 71,9 procent. Årsagerne til stigningen på 6,1 procentpoint kender vi endnu ikke, men fordi flere af tiltagene faktisk har været tilrettelagt som felteksperimenter, kommer vi til at kunne gøre store fremskridt i vores viden om, hvordan man kan øge valgdeltagelsen.

Et af tiltagene var at sende breve til førstegangsvælgere med en opfordring til at stemme. I stedet for at sende breve ud til alle knap 300.000 førstegangsvælgere blev det bestemt kun at sende breve til 100.000 tilfældigt udvalgte vælgere. Da de 100.000 vælgere var tilfældigt udtrukket, var den eneste systematiske forskel imellem de to grupper, at den ene gruppe fik en direkte personlig opfordring til at stemme, hvilket den anden ikke gjorde. Hermed vil en efterfølgende forskel i valgdeltagelse mellem de to grupper kunne tilskrives brevet. Vi får på den måde solid evidens for effekten af brevene. Det giver et stærkt udgangspunkt for at vurdere om tiltaget skal gentages ved senere valg. Havde man med det samme sendt et brev ud til alle 300.000 vælgere, ville man ikke ved næste valg kende omkostningseffektiviteten af brevene, og man ville således stå på bar bund i forhold til at kunne vurdere, om tiltaget skulle gentages.

Et andet eksempel er udsending af Grundloven til unge, der fylder 18 år. Folketinget har i flere år sendt Grundloven til unge i forbindelse med deres 18 års fødselsdag. I forbindelse med kommunalvalget ønskede de at undersøge, om det kan have en effekt på valgdeltagelsen blandt modtagerne. En udfordring her var, at alle skal have en Grundlov, så hvordan kan vi undersøge effekten af at modtage denne uden en sammenlignelig gruppe, der ikke modtager den? Den udfordring løste man ved at sende Grundloven til 20.000 18-årige kort tid inden valget, mens omkring 13.000 18-årige først fik den lige efter valget. Valgdeltagelsen for de 13.000, der først fik Grundloven efter valget, var naturligvis ikke påvirket af at modtage Grundloven kort før valgdagen, og de kunne derfor tjene som kontrolgruppe i forsøget, uden at de blev snydt for Grundloven, som de nu har modtaget. Eksemplet illustrerer, hvordan man med en smule kreativitet kan overkomme de udfordringer, der nogle gange kan

» Det giver et stærkt udgangspunkt for at vurdere om tiltaget skal gentages ved senere valg.

være ved kun at tildele et tiltag til en andel af ens samlede målgruppe.

Felteksperimenter som standard for evalueringer

Anvendelsen af felteksperimenter på samfundsforhold er ganske udbredt i andre lande, mens det indtil for nylig var relativt sparsomt med erfaringer i en dansksammenhæng. Metoden har dog fået en vis opblomstring på det seneste, og ud over eksemplerne ovenfor kan som andre nylige eksempler nævnes forsøg med tolærerordninger (Andersen et al. 2012), beskæftigelsesindsatser (Pedersen et al. 2012) og samproduktion mellem borgere og det offentlige (Jakobsen 2013).

Potentialet er dog ganske stort, og forskningen på området er yderst praksisorienteret. Man kan eksempelvis forestille sig, at man ønsker at kende gennemsnitseffekten af obligatoriske seks-ugers kurser på sandsynligheden for, at en arbejdsløs kommer i arbejde. For at teste dette, vil man i et felteksperiment tilfældigt inddele en gruppe arbejdsløse i to grupper, hvor den ene halvdel sendes på obligatoriske kurser. Efterfølgende kan man observere den faktiske forskel i beskæftigelse, fordi den gruppe, der ikke har været på kursus vil have fulgt et forløb, der svarer til et arbejdsløshedsforløb uden et kursus. På den måde kan man give et estimat på, om sådanne kurser har den ønskede effekt. Resultatet kan bruges, når man skal vurdere, om man skal udbrede kurserne til flere kommuner, ændre i deres indhold eller overhovedet gøre brug af dem fremover. Der vil være nogle ting, man enten af praktiske eller etiske grunde ikke kan tildele tilfældigt, men ellers er der teoretisk stort set ingen begrænsninger i forhold til at kunne anvende felteksperimenter som metode til at skabe bedre evidens. Der er dog nogle få praktiske begrænsninger. For det første er det nødvendigt, at der er et tilstrækkeligt stort antal i målgruppen til, at det giver mening at lave en kvantitativ måling. Derudover er prisen, at en del af målgruppen ikke modtager tiltaget.

» Endelig kræver det på nogle områder et opgør med 'best practice'-tankegangen ...

I praksis i dag er det dog alligevel sådan, at der ved mange initiativer er knaphed i ressourcer, som gør, at man alligevel er nødt til at udvælge nogen, der henholdsvis får og ikke får tiltaget. Hvis det er tilfældet, er felteksperimentet som metode ofte en god løsning, idet udvælgelsen er tilfældig, og alle derfor har samme chance for at få tiltaget, hvilket kan opfattes som mere retfærdigt. Ofte vil man også have et ønske om at undersøge, om en ny praksis er bedre end den eksisterende. Det kan man undersøge ved at fortsætte en eksisterende praksis i kontrolgruppen.

Endelig kræver det på nogle områder et opgør med 'best practice'-tankegangen samt ideen om at udvælge de steder, hvor man tror, initiativet vil have den største effekt. Problemet ved disse tilgange er, at man ikke opnår en tilstrækkelig valid og generaliserbar viden, som kan bruges, hvis man skal overveje at udbrede initiativet i større omfang. Hvis man på forhånd har udvalgt de ti kommuner, hvor man formoder, at et tiltag har størst chance for at virke, er man ikke blevet meget klogere på, hvordan tiltaget vil virke i en gennemsnitlig kommune.

Feltekspirerimenter er altså en metode, som vil kunne hjælpe med at synliggøre effekterne af de tiltag, som gennemføres, og mulig-

gør at få præcis evidens for en indsat. Samtidigt benyttes en gennemskuelig metodiske logik, som minder om traditionelle medicinske forsøg, der gør resultaterne lettere at formidle. Udfordringen ved at gennemfører feltekspirerimenter ligger i logistikken, da hele metoden står og falder på, om det lykkes at lave en tilfældig opdeling af deltagerne i en forsøgsgruppe og en kontrolgruppe og kun at tildele tiltaget til forsøgsgruppen og holde kontrolgruppe upåvirket. ■

Referencer:

Andersen, Simon Calmar; Helena Skyt Nielsen og Michael Rosholm (2012) "Tolærerordningen – projektbeskrivelse", Aarhus: Aarhus Universitet.

Bhatti, Yosef, Jørgen Elklit & Kasper Møller Hansen (2013) *Hvorfor faldt valgdeltagelse?* pp. 61-79 i Jørgen Elklit & Ulrik Kjær (red.) *KV09: Analyser af kommunalvalget 2009*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Gerber, Allan S. & Donald P. Green (2012) *Field Experiments. Design, Analysis, and Interpretation*. New York: W. W. Norton & Company.

Jakobsen, Morten (2013) "Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction? Results of a Randomized Field Experiment", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1): 27-54.

Pedersen, Jonas M., Michael Rosholm & Michael Svarer (2012) *Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation*. Institut for Økonomi, Aarhus Universitet, Aarhus. *Economics Working Papers*, nr. 2012-26.

Rieper, Olaf & Hanne Foss Hansen (2009): *Metodedebatten om evidens*, København: AKF.

Mod mere tillid: Praksisnære bud på nye spor i den offentlige styring

Den nuværende debat om fremtidens velfærdsproduktion er præget af to krav fra politisk niveau: Den offentlige sektor skal være mere effektiv, og den skal baseres på højere grad af tillid. Konkret udmønter disse krav sig i et ønske om at få skiftet det nuværende styringsparadigme ud med noget andet. Det er en omsigribende opfattelse, at den nuværende form for New Public Management har nået en grænse, hvad angår effektiviseringsgevinster, og den er samtidig under mistanke for at svække tilliden til frontarbejderne – med hensygnende ansvarsfølelse og motivation til følge.

AF AFDELINGSCHEF I RAMBØLL THOMAS KARLSSON OG SPECIALKONSULENT I KØBENHAVNS KOMMUNE CHARLOTTE DEMANT

Vores afsæt er, at kontrol og tillid er en balance – snarere end et spørgsmål om enten-eller. Forholdet mellem kontrol og tillid kan dermed billedligt forstås som en vippe, hvor det gælder om at finde den politisk ønskede ligevægt. Det er forvaltningernes opgave at bygge bro mellem politik og faglighed, således at mål og regler er relevante og meningsfulde for både den politiske ledelse og driften. Hvis regler og mål fjernes, er det nødvendigt at erstatte dem med noget andet for at opnå øget fagligt handlerum blandt frontmedarbejderne.

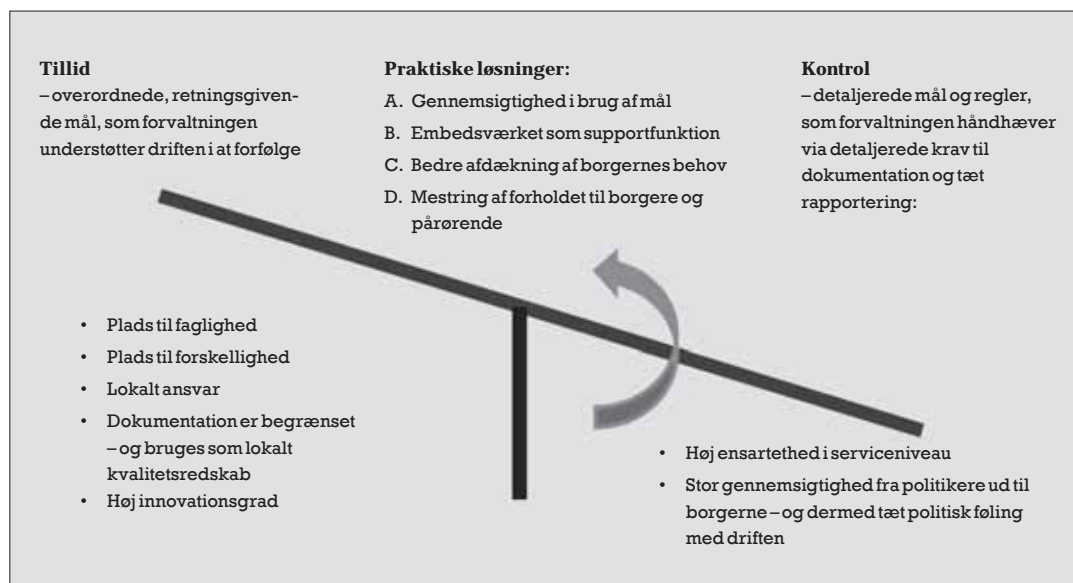
I denne artikel vil vi give fire bud på, hvordan vægten kan forskydes mod tillid – med afsæt i vores praksisnære erfaringer med at understøtte en tillidsreform i Københavns Kommunes Sundheds- og Omsorgsforvaltning.

Pragmatisk og gennemsigtig brug af mål

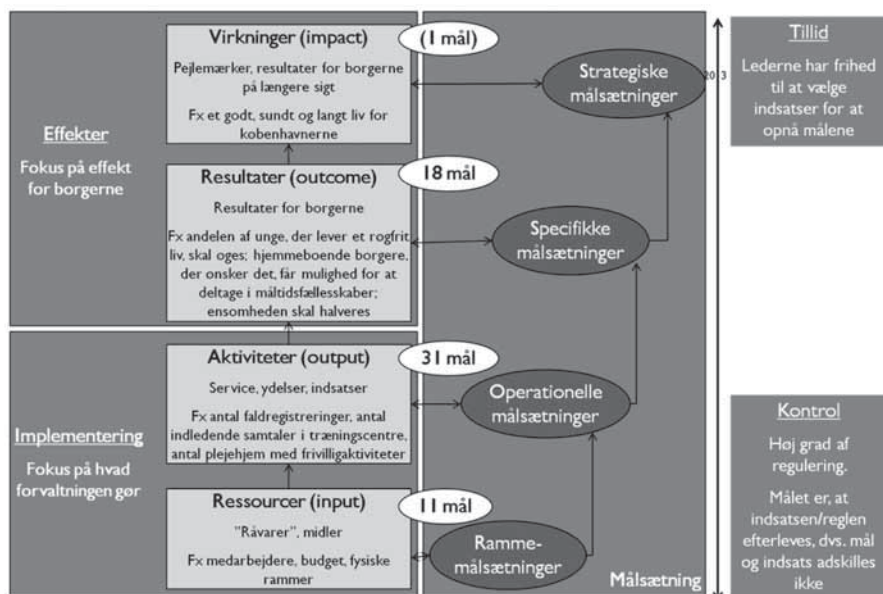
Spørgsmålet om, hvilke typer af mål, der er hensigtsmæssige at styre en offentlig forvaltning med, er en disciplin i sig selv. I Københavns Kommunes Sundheds- og Omsorgsforvaltning har vi startet denne dialog med politikerne med et afsæt i en opgørelse over, hvilke typer af faglige mål som forvaltningen pt. styrer efter. (figur 2).

Opgørelsen viser, at hovedparten af målene handler om at styre ressourcer eller aktiviteter. Derimod er der længere mellem de mål, som siger noget om, hvad borgerne skal have ud af hjælpen. Drøftelserne mellem politikere og forvaltning har givet følgende læringspunkter i forhold til fremtidig målstyring:

A) *Pragmatisme*: Politikerne har det samlede ansvar, og de vil forbeholde sig retten til at sætte både overordnede visioner og de konkrete mål, som de til enhver tid vurderer, der er mest brug for. Dermed holder de teoretiske modeller, hvor politikerne udelukkende sætter overordnede mål, ikke i den virkelige verden.



Figur 1: Tillidsvippen.



Figur 2: Eksempler på typer af mål, som styrer Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

B) *Gennemsigthed og systematik*: Når det er sagt, vil politikerne gerne have, at der er klare kriterier for, hvornår hvilke typer af mål tages i anvendelse. Her kan en del af systematikken bestå i, at reformer og politikker udmøntes i overordnede mål, mens konkrete mål om ressourceforbrug og indsatser bruges til implementering af særlige indsatser. Det kan eksempelvis være vigtigt i forbindelse med enkeltsager. Disse kriterier kan fx samles i en "code of conduct", som forvaltning og politikere kan støtte sig til.

C) *Dynamik*: Forvaltninger kan have en tendens til at samle til bunke, når det gælder mål. Det skyldes den helt grundlæggende psykologi, at det er lettere at vedtage nye mål end at afskaffe eksisterende. Men det skyldes også, at mange mål ikke fra begyndelsen udstyres med en udløbsdato. Derfor gælder det om at være eksplicit omkring tidshorizonten, når der sættes mål. Det gælder ikke mindst meget konkrete mål, som kan blive direkte kontraproduktive, hvis de ikke løbende tilpasses nye rammevilkår eller nye politiske ønsker.

D) *Fleksibel rapportering*: De seneste år har overskriften for forvaltningens udvikling af

ledelsesinformation været IT-understøttelse og standardisering. Vi er gået fra manuelt udarbejdede rapporter til datawarehouses, der kan bearbejde og rapportere store mængder af data. Næste generation af vores ledelsesinformation vil have fleksibilitet som nøgleord. Vores politikere har hver især forskellige mærkesager og skal derfor hver især understøttes i at kunne følge med – og dermed styre – dér, hvor de har størst interesse. Derfor vil forvaltningens politiske udvalg i fremtiden kun modtage få rapporter til fælles behandling. Derimod vil de få adgang til et webbaseret rapporteringscockpit, som giver mulighed for, at de hver især kan dykke ned i de data, som de er mest optaget af.

E) *Fokus på kerneydelsen*: Der har været – og er stadig – en tendens til, at selvom man siger, at de faglige mål først og fremmest skal sige noget om kvaliteten i de kommunale kerneydelser, er virkeligheden, at andre typer af mål – på administration, interne processer mv. – udkonkurrerer kvalitetsmålene, slet og ret fordi de er lettere at sætte data på – og derfor lettere at rapportere på. Fx har vi gennemført en analyse af, hvad der påvirker institutioners handlerum i negativ retning, som viste, at der på plejehjemsområdet er en række mål om belægningsgrader, sygedage, kønsfordeling blandt personalet og meget andet – mens mål, der siger noget om beboernes trivsel i dagligdagen, er sparsomme.

Embedsværket som supportfunktion

Traditionelt har den kommunale forvaltning primært spillet en myndighedsrolle over for kommunens driftsenheder. Embedsmændene har udarbejdet retningslinjer for den kommunale drift og ført opsyn med, at disse retningslinjer blev overholdt.

En væsentlig del af tillidsreformen handler om at gøre op med forvaltningens myndighedsrolle og få drejet embedsværkets fokus til i højere grad at understøtte frontmedarbejderne på en måde, der giver bedst muligt rum for faglig udfoldelse. Der er med andre ord brug for, at embedsværket i højere grad

» Det skyldes den helt grundlæggende psykologi, at det er lettere at vedtage nye mål end at afskaffe eksisterende.

» Der er med andre ord brug for, at embedsværket i højere grad ser sig som supportfunktion.

ser sig som supportfunktion, hvis eksistensberettigelse er at understøtte den daglige drift på et plejehjem eller en skole – snarere end at kontrollere, at disse institutioner lever op til nedskrevne krav. Det vil kræve nye kompetencer og nogle steder en mental kolbøtte på rådhuskontorerne.

I Københavns Kommune har vi bl.a. afprøvet denne nye rollefordeling mellem centralforvaltning og drift i forbindelse med udviklingen af kvaliteten i hjemmeplejen. Efter en række dårlige tilsyn i 2010 stod det klart for os, at hjemmeplejens udfordringer var af en karakter, hvor de hverken kunne løses ved skrivebordene eller ude i den enkelte hjemmepleje. Problemerne krævede, at sundhedsfaglige specialer, driftsforståelse og AC'eres evne til at analysere og tilrettelægge processer mødtes omkring hjemmeplejens kerneopgaver. Derfor oprettede vi en enhed, hvor sygeplejersker og gruppeledere fra hjemmeplejen fysisk og organisatorisk blev sat sammen med embedsmænd fra centralforvaltningen. De udarbejdede en række konkrete og innovative ideer til kvalitetssikring og -udvikling, som løbende blev afprøvet i hjemmeplejen og herefter optimeret, så de passede til frontmedarbejderes og borgernes behov.

Pointen er, at hverken centralforvaltning eller drift kunne have opnået resultater af samme høje kvalitet og relevans alene. Embedsmænd og frontmedarbejdere fik lov at bruge deres styrker og arbejde sammen om at skabe en bedre kvalitet i kerneydelsen. Denne form for udviklingsarbejde vil der blive meget mere brug for i fremtiden, hvis tillidsreformen for alvor skal kunne mærkes ude på den enkelte institution og i mødet mellem medarbejder og borger.

Mestring af forholdet til borgere og pårørende

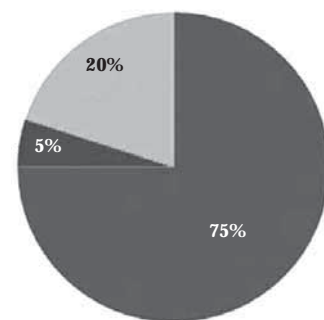
Der er en traditionel opfattelse af, at hvis man fjerner alle mål og regler i tillidsreformens navn, vil ledere og medarbejdere opleve det som en frisættelse og få større råderum i det daglige. Vi mener, at denne udlægning bør nuanceres.

Vores analyser viser, at det er nødvendigt at skelne klart mellem, hvad der påvirker den enkelte institutions handlerum, og hvad der påvirker den enkelte medarbejders handlerum.

Det er rigtigt, at institutioners handlerum bliver indskrænket af summen af mål og beslutninger og disses oversættelse til regler og retningslinjer i centralforvaltningen. Mere fagligt frirum til den enkelte institution begynder derfor med en sanering i disse mål og krav. Men analysen viser også, at hvis det er den enkelte frontmedarbejder, man ønsker at sætte fri, skal man gøre noget andet.

For den enkelte frontmedarbejder er det ikke mål og regler, der indsnævrer handlerummet i det daglige arbejde. Her er der andre kræfter på spil, nemlig forholdet til kolleger, borgere og især pårørende. Mere fagligt frirum til den enkelte medarbejder vil derfor især handle om at hjælpe medarbejderne til at håndtere pårørende. Det kan ske gennem kompetenceudvikling med fokus på konflikthåndtering, men også gennem at omdefinere, hvad det er, medarbejderen skal dokumentere om borgeren.

Vores pointe er, at der skal dokumenteres på medarbejdernes og borgernes præmisser, således at medarbejderens dialog med borgeren og de pårørende kvalificeres. Fokus hos frontmedarbejdere, borgere og pårørende er



■ Pårørende
■ Ansatte
■ Beboere

Figur 3: Indflydelsesfordeling på praksis omkring en beboer – medarbejdernes oplevelse.

Kilde: Fra specialet "Offentlig omsorg – et arbejdsliv i krise" (2012) af Liselotte Krodal, der baserer sig på 8 måneders feltarbejde på et stort plejecenter. Feltstudiet udgør et "kig" ind i, hvordan medarbejderne oplever styring, ledelse og tillid på et plejehjem.

» Fokus hos frontmedarbejdere, borgere og pårørende er på borgernes trivsel i hverdagen – og det skal afspejle sig i dokumentationen.

» Én mulighed er at udvikle et sæt af hverdagsindikatorer, der følger udviklingen i den enkelte borgers trivsel.

på borgernes trivsel i hverdagen – og det skal afspejle sig i dokumentationen. Mere herom senere.

Bedre afdækning af borgernes behov

Mere plads til faglighed forudsætter mere viden om brugernes behov – og dermed om, hvad denne faglighed skal bruges til. Derfor har vi i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen udviklet et koncept for brugerundersøgelser, der søger at udvide forståelsen af oplevet kvalitet til ikke kun at handle om tilfredshed, men også – og måske især – om hvordan brugerne har det i hverdagen, og i hvilken grad vores hjælp gør en forskel for dem.

Vi har siden 2010 gennemført vores brugerundersøgelser årligt for at kunne bruge dem mere aktivt som styringsredskab. Vi gennemfører årligt ca. 5.000 telefoninterviews og personlige interviews med borgere, der modtager hjemmepleje, bor i plejebolig, har været i kontakt med visitationen, været tilknyttet et af vores aktivitetstilbud for ældre, trænet på et af vores træningscentre eller modtaget et patientrettet forebyggelsestilbud i et af vores forebyggelsescentre.

En mere målrettet anvendelse af brugerundersøgelser med vægt på livskvalitet og effekt af kommunens indsats har bragt os et stykke hen ad vejen mod fagligt meningsfulde mål for kommunens indsats. Eksempelvis har brugerundersøgelserne hjulpet til at sætte spot på ensomheden blandt ældre. De har nemlig vist, at næsten en fjerdedel af hjemmeplejemodtagerne og plejeboligbeboerne i et eller andet omfang føler sig ensomme. På denne baggrund fastsatte det politiske udvalg i 2011 et mål om, at ensomheden blandt disse borgergrupper skulle halveres. Som følge af målsætningen har plejeboligenhederne de seneste to år haft et generelt fokus på ensomhed, og der er blevet sat ind, bl.a. med frivilligaktiviteter. I 2012 viste brugerundersøgelsen foretaget blandt 1004 plejehjemsbeboere, at ensomheden er halveret.

Brugerundersøgelser er dog en forholdsvis ressourcekrævende at gennemføre. Desuden har de den begrænsning, at de ikke kan bru-

ges som direkte feedback til den enkelte medarbejder på vedkommendes indsats.

Hvis den fremtidige ældrepleje skal være drevet af viden om, hvad der virker, og hvad der er brug for i forhold til den enkelte ældres livskvalitet, er der derfor behov for at tænke nyt. Der er brug for nye former for monitoring, som kan anvendes direkte i det daglige arbejde af medarbejdere og den lokale ledelse – uden at det indbefatter bunker af dokumentation. Frontmedarbejderne skal have metodefrihed til at bruge deres faglighed, men de skal også understøttes og hjælpes, så de føler sig klædt på til at varetage deres arbejde. Én mulighed er at udvikle et sæt af hverdagsindikatorer, der følger udviklingen i den enkelte borgers trivsel. Resultaterne skal kunne bruges af den enkelte hjemmeplejegruppe til faglig refleksion og skal på den måde give mulighed for, at medarbejderne kan følge effekten af deres indsats på områder, som er vigtige for borgerne.

Med den nye brugerundersøgelse og de kommende hverdagsindikatorer er vi i gang med et skift i selve kommunens forståelse af, hvad kvalitet er. Fra at måle på ressourcer og aktiviteter som udtryk for kvalitet, vil vi i højere grad monitorere, hvordan kontakten med medarbejderne gør en forskel for borgeren.

Afslutning

Vi har i denne artikel argumenteret for, at når man som kommune går i gang med at udvikle det nuværende styringsparadigme, skal man sætte noget andet i stedet. Vi har givet nogle bud på, hvad dette ”andet”, set fra et praksisnært perspektiv, kan bestå i. Vi arbejder bl.a. med at give embedsmændene en mere understøttende rolle for frontmedarbejderne, at inddrage frontmedarbejderne mere i innovation, at sanere mål og rapporter og gøre dokumentationen mere meningsfuld – alt sammen i bestræbelserne på at bane vejen for et større fagligt handlerum i mødet mellem borgere og frontmedarbejdere. ■

Europas flygtninge- og indvandrerpolitik er udfordret

Nye flygtningestrømme udfordrer EU's flygtninge- og indvandrerpolitik. Direktøren for EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder, Morten Kjærum, giver i denne artikel et indblik i en række komplekse problemstillinger, som EU står over for.

AF MORTEN KJÆRUM, DIREKTØR
EU'S AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE
RETTIGHEDER

Hvem er de?

Hvem er de mennesker, som vi kender fra nyhederne om de forfærdelige hændelser ud for Italiens kyst, ved Malta, Grækenland og andre steder i Middelhavet? Det er skolelæreren eller forretningsmanden fra Syrien, som er blevet tvunget på flugt på grund af borgerkrigen; det er den unge somaliske sportskvinde, som ønsker af hele sit hjerte at komme til Olympiaden i London; det er den nigerianske kvinde, som bliver lovet et godt arbejde i restaurationsbranchen, som viser sig at handle om prostitution og slaveri; det er den unge mand, som higer efter et bedre liv end lediggang i et afrikansk land, hvor korrupsion og elendig regeringsførelse ikke tilbyder håb for fremtiden; det er et lille barn, som står for at blive solgt til organdonation.

Med alle deres forskellige bevæggrunde og drømme mødes de et sted i Nordafrika i et mikrokosmos på vej i en elendig båd mod Europa. Hvor mange der klarer det, og hvor mange der omkommer undervejs, ved vi af gode grunde meget lidt om. FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR) anslår, at der omkom ca 1500 personer i 2011. Tallene for 2012 og 2013 er stadig usikre.

Europa er kommet langt i at skabe fælles rammer for flygtninge- og indvandrerpolitikken, men der er fortsat uløste problemstillinger, som relaterer sig til de nævnte grupper ovenfor.

I det følgende vil jeg kort skitsere nogle af de kerneproblemstillinger som EU's Agentur For Grundlæggende Rettigheder (FRA) har identificeret.

Redning af folk i nød.

Der er to væsentlig komponenter i de tragiske hændelser, som vi er vidne til i Middelhavet. *For det første* er der en uklarhed i forhold til, hvor personer, der reddes på åbent hav,

skal sættes i land. En operation i Middelhavet i et samarbejde mellem flere medlemslande og måske tredje lande kan starte som en grænsekontrolopgave. FN's Flygtningekonventions non-refoulement bestemmelse er i den forbindelse helt afgørende set fra et menneskerettighedsperspektiv. Ifølge denne bestemmelse må man ikke tilbagesende en person til et land, hvor vedkommende risikerer forfølgelse eller risikerer at blive videresendt til et sådant land. Denne beskyttelse er nu også kodificeret i artikel 18 i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, hvorfor enhver operation, der har deltagelse af EU-institutioner eller EU-medlemsstater, skal overholde disse regler, uanset om det sker i samarbejde med et tredje land.

Men grænsekontroloperationen kan udvikle sig til en redningsoperation, hvis de små flygtningebåde kommer i havsnød. Dermed kommer de internationale maritime regler i spil for at afgøre, hvilket land der er ansvarligt. Der hersker kort sagt uklarhed om, hvilket land der i første omgang skal landsætte de personer, der er i havsnød. Denne uklarhed bidrager til, at flygtningene kan opholde sig i flere uger på små elendige både, hvilket i sidste ende kan føre til forlis og tragiske hændelser. Der må derfor snarest sikres en afklaring af, hvilket land der er ansvarligt i forhold til disse aktioner.

For det andet skal det sikres, at fiskere og andre private søfarende ikke risikerer straf for at hjælpe mennesker i nød på det åbne hav. FRA offentliggjorde i foråret 2013 en stor undersøgelse om situationen i Middelhavet, som bygger på en lang række interviews med flygtninge, fiskere, grænsevagter m.fl. Af interviewene fremgår det klart, at fiskere og andre er nervøse for, at de i sidste ende vil blive straffet for at hjælpe folk i nød. Fra avisartikler i forbindelse med det alvorlige forlis i september 2013, hvor mere end 310 mennesker omkom, stod flere fiskere åbent frem og fortalte om, hvordan de undgår flygtningebådene af angst for straf. Den nuværende EU-lovgivning og national lovgivning må



» Der hersker kort sagt uklarhed om, hvilket land der i første omgang skal landsætte de personer, der er i havsnød.

» Der må og kan sondres mellem illegal smugling af mennesker og en humanitær indsats.

» I dag 30-40 år senere er der stadig lang vej for Europa til at skabe en tilsvarende solidarisk flygtningepolitik.

derfor bringes i overensstemmelse med artikel 2 i Charter om Grundlæggende Rettigheder, som beskytter retten til liv.

Der må ikke herske tvivl om, at retten til liv også gælder, når folk er i nød på havet, uanset hvad årsagen til deres situation måtte være, og at en redning derfor ikke kan medføre straf. Der må og kan sondres mellem illegal smugling af mennesker og en humanitær indsats.

Som et sidste element i denne sammenhæng skal også nævnes, at afvisning på åbent havn, såkaldte pushbacks, i strid med flygtningekonventionens non-refoulement bestemmelser forekommer hyppigst, når et land føler sig alene om opgaven. I forbindelse med de vietnamesiske bådflygtninge i 1970'erne og 80'erne var det den internationale solidaritet gennem genbosætningsprogrammer, som Danmark og mange andre lande deltog i, der førte til, at Thailand og andre nabolande opførte med pushbacks. I dag 30-40 år senere er der stadig lang vej for Europa til at skabe en tilsvarende solidarisk flygtningepolitik. Som illustration kan nævnes, at i forbindelse med de mange ankomster til Malta blev der etableret et mindre genbosætningsprogram, hvilket i sig selv er et væsentlig skridt. Men det er tankevækkende, at USA i gennemførelsen af programmet har genbosat flere flygtninge end alle EU-landene til sammen.

I debatten rettes der ofte kritik af EU's græskontrolagentur FRONTEX. Agenturet har til opgave at assistere og nogle gange koordinere indsatserne. I de undersøgelser, FRA har foretaget både i den ovennævnte rapport og i en stor undersøgelse foretaget på den græsk-tyrsk grænse i 2012, viste det sig, at FRONTEX generelt spiller en beskyttende rolle i forhold til risikoen for refoulement og pushbacks. Mange af de asylsøgere, som FRA interviewede, fortalte, at de bevidst søgte mod de steder, hvor FRONTEX var repræsenteret. FRONTEX-personel gennemgår grundig træning i, hvordan menneskerettigheder konkret omsættes i deres arbejde på grænsen i mødet med asylsøgeren eller andre personer i nød.

Ud over et tæt samarbejde med FRA har FRONTEX en medarbejder med menneskerettigheder som ansvarsområde, og derudover har agenturet etableret et struktureret samarbejde med de centrale NGO'er og humanitære organisationer. FRONTEX er ikke ufejlbarlig, men megen af den berettigede kritik i forhold til konkrete situationer

har forkert adressat og skulle snarere rettes mod de relevante medlemsstater.

For de personer, der klarer rejsen og kommer i forbindelse med et EU-lands myndigheder, skal der etableres en screening af den enkelte for at klarlægge identiteten og baggrunden for flugten. For de personer, som ansøger om asyl, vil der blive foretaget en undersøgelse af sagen. Det ny-etablerede asylagentur (European Asylum Support Office – EASO) bidrager i væsentlig grad til at styrke asylprocedurerne i de berørte lande. Det har bl.a. styrket asylprocedurerne, så de personer, der har behov for beskyttelse, kan komme videre i livet, og andre returneres, med mindre der måtte være andre grunde til, at de kan forblive i Europa.

Trafficking in Human Beings - THB

For de personer, der klarer rejsen, men som ikke sætter sig i forbindelse med et EU-lands myndigheder, starter et nyt kapitel, som også rejser en række menneskeretlige problemstillinger.

Den kriminelle fødekæde tager hurtigt hånd om kvinden, barnet og nogle af de unge mænd, som blev transporteret til Europa med et klart mål for de kriminelle grupper. Prostitutionsmarkedet, organdonationsmarkedet eller ekstrem udnyttelse på arbejdsmarkedet kan blive tilværelsen for disse mennesker. Der er talt meget om Trafficking in Human Beings (THB) igennem en årrække, men i realiteten har der været meget lidt handling. I sin årsberetning for 2009 gav EU's politiagentur, EUROPOL, klart udtryk for sin frustration over medlemsstaternes passivitet i forhold til dette uhyre udbredte, grænseoverskridende og lukrative kriminelle marked.

I de seneste år er der begyndt at ske mere, og ikke mindst udpegningen af EU's særlige koordinator i forhold til THB har bevirket et højere niveau af koordinering og en generel styrket indsats. Området lider dog stadig under, at man er mere fokuseret på at fange de kriminelle bagmænd end på at hjælpe og tage hånd om ofrene. Det medfører blandt andet, at incitamentet for ofrene til at stå frem er begrænset, da udsigten for den pågældende ofte vil være en returbillet til hjemlandet og dermed en stor risiko for på ny at havne i hænderne på de kriminelle grupper. Det nye EU-direktiv om ofres rettigheder kan potentielt blive et værktøj til at styrke fokus på ofrene og på at sikre deres rettigheder.

THB har indtil for nylig primært handlet om kvinder i sexindustrien. Men blandt andet gennem EUROPOLs og FRAs arbejde er der i stigende grad opmærksomhed på det ekstreme arbejdsmarked eller slaveri. Det er umuligt at sætte præcise tal på omfanget, men tal i størrelsen 1-200.000 mennesker i Europa er ikke urealistisk. Det drejer sig typisk om personer, som arbejder i landbruget, byggefagene, den ringeste ende af industrien eller hotel- og restaurationsbranchen. Men andre brancher er også involveret i den ekstreme udnyttelse.

Der er tale om personer, som typisk bor på arbejdspladsen under yderst ringe forhold; hvis pas og andre papirer er taget fra dem; som er kommet i en gæld til arbejdsgiveren, som de fastholdes i; eller som er under en anden form for pres. Nogle af de seneste domme på området kommer fra Holland og Belgien fra henholdsvis landbruget og flyttebranchen med straffe op til fem år til arbejdsgiveren. Der er dog næppe noget land, der kan sige sig fri for, at det finder sted inden for dets grænser. Forbuddet mod slaveri i Artikel 5 i Charteret om Grundlæggende Rettigheder er derfor særdeles relevant.

Udokumenterede indvandrere

En tredje gruppe af personer i det lille mikrokosmos i båden er de personer, der på egen hånd vil søge lykken i Europa. De såkaldte udokumenterede indvandrere. Denne gruppe omfatter også personer, som er indrejst med lovligt visum, men som er forblevet efter visummets udløb. De kan ende i samme eller lignende situationer på det grå/sorte arbejdsmarked som de personer, der er blevet trafikkeret ind i Europa. Flere problemstillinger er da også ens for de trafikkerede og de udokumenterede indvandrere.

Fra et menneskerettighedsperspektiv er det især værd at fremhæve to forhold for denne gruppe. Den første er retten til sundhed som fastslået i flere FN-konventioner og i artikel 35 i Charteret om Grundlæggende rettigheder. Ethvert menneske har ret til grundlæggende sundhedsydelse; ikke som følge af en opholdstilladelse eller statsborgerskab, men som følge af at man er menneske. Det centrale spørgsmål i den sammenhæng er, hvad der omfattes af grundlæggende sundhedsydelse. Livstruende akut behandling er omfattet, men det gælder ikke nødvendigvis lidelser, som med tiden med stor sandsynlighed vil blive livstruende. Det kan være tidlig kræftdiagnose eller stærkt forhøjet blodtryk. Fødselshjælp omfattes også af grundlæggende

de sundhedsydelse, men i mange medlemsstater er undersøgelser under graviditeten ikke anset for at være omfattet.

1/3 af EU's medlemslande kræver betaling for sundhedsydelse fra udokumenterede indvandrere også i akut situationer. Sammenholdt med det faktum, at langt hovedparten af de udokumenterede indvandrere ender med at blive i Europa, vil det såvel ud fra et menneskeretligt perspektiv som fra et økonomisk perspektiv være vigtigt at sikre et højere niveau af behandlingsmuligheder for udokumenterede indvandrere i sundhedssektoren.

EU's Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme i Stockholm er igennem FRA's arbejde blevet opmærksom på problemstillingen og potentialet for spredning af smitsomme sygdomme, når visse grupper har vanskeligt ved at få adgang til den nødvendige lægebehandling.

En lignende problemstilling som beskrevet ovenfor ses i forhold til retten til grundskoleuddannelse, som alle børn besidder, fordi de er menneskebørn. Det følger af FNs Konvention om Børns Rettigheder og Konventionen om Økonomiske og Sociale rettigheder. Igen er retten ikke afhængig af opholdstilladelse, statsborgerskab eller lignende. Denne ret er afgørende for, at børn får mulighed for at leve og udnytte deres fulde potentiale som menneske. Så uanset hvilket samfund, de ender med at leve i, har den stat, hvor barnet opholder sig, til enhver tid forpligtelse til at modtage barnet i undervisningssystemet.

Hverken retten til sundhed eller retten til grundskoleuddannelse forhindrer staterne i at udsende en udokumenteret indvandrer, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt. Rettighederne gælder udelukkende, så længe personen de facto opholder sig i landet.

Det er imidlertid ikke ligegyldigt, hvorledes udsendelsen effektueres. I efteråret 2013 stoppede det franske politi en skolebus med henblik på at pågribe og udvise en roma-pige fra Kosova sammen med hendes forældre. Det er et kendt fænomen, at politiet forsøger at pågribe udokumenterede indvandrere uden for skoler og hospitaler. En sådan praksis fører til, at mange udokumenterede indvandrere ikke tør anvende hospitalerne, når de er i nød, eller sende deres børn i skole. På den baggrund udviklede FRA i samarbejde med en række EU-lande et sæt guidelines

» Der er talt meget om Traficking in Human Beings (THB) igennem en årrække, men i realiteten har der været meget lidt handling.

» Det er et kendt fænomen, at politiet forsøger at pågribe udokumenterede indvandrere uden for skoler og hospitaler.

» Man må begynde at over- veje, hvordan Europa kan gøre sig mere attrak- tiv, så mennesker ude i verden ønsker at bidrage til foryngelsen af og videreudvik- ling af dette aldrende kontinent.

for politiets virke på dette område. Udlændingemyndighederne og politiet har mange andre muligheder for at pågribe udokumenterede indvandrere.

Europas udfordringer.

Europa er udfordret på to fronter. For det første må der her og nu findes nogle holdbare løsninger for de flygtninge, der kommer over Middelhavet. Der må søges bedre løsninger tæt på deres hjemlande; der må sikres klare regler for, hvem der i første omgang er ansvarlig for dem, der samles op på havet; der må sikres en afkriminalisering af humanitære handlinger; og der må skabes en solidaritet mellem EU's medlemsstater.

For det andet må Europa skifte spor i forhold til den økonomisk drevne immigration. Som ofte fremhævet af Cecilie Malmstrøm, EU's Kommissær for flygtninge og indvandringspolitik, får Europa om ganske få år desperat brug for et befolkningstilskud, hvis der skal være hænder og unge hjerner til at brødføde en aldrende befolkning. Og det skal gå hurtigt med et skift, for vi ser allerede, at mange veluddannede anden- og tredjegerations indvandrere vender tilbage til Tyrkiet. I Tyrkiet er der en rivende økonomisk udvikling ligesom i andre dele af verden. I 1980 foregik 70% af den globale vækst i de industrialiserede lande, i dag sker 75 % af væksten i de såkaldte emerging markets. Disse markeder vil i stigende grad gå ind i jagten på den globale talentmasse.

Men ikke kun på eliten, for der skal også være hænder til at passe på børnene, de syge, de ældre og til mange andre almindelige funktioner i samfundet. Hvad man i dag i USA betegner som samfundets "essentielle funktioner". Europa må indrette sig på, at

man ikke længere kan læne sig tilbage og forvente, at folk bare bliver ved med at søge mod dette kontinent. Man må begynde at overveje, hvordan Europa kan gøre sig mere attraktiv, så mennesker ude i verden ønsker at bidrage til foryngelsen af og videreudvikling af dette aldrende kontinent.

Der er mange håndtag at skrue på, og det gøres der allerede på EU plan og i mange EU lande.

Afslutningsvis vil jeg pege på ét element, som man ikke altid har øje for, men som vi ved er en afgørende faktor i forhold til at tiltrække den ønskede talentmasse: Hvordan behandler vi dem, der allerede opholder sig i Europa? Sikrer vi deres rettigheder på betryggende vis? Er vi tilstrækkelige håndfaste i bekæmpelse af had-kriminalitet? Udnytter vi deres uddannelsesmæssige baggrund tilstrækkelig godt? Og meget mere kunne nævnes. Disse forhold er i sidste ende meget afgørende for, om en person ønsker at forblive/komme til Europa eller foretrækker USA, Australien, Indien, Brasilien eller en af de mange andre attraktive muligheder, der med stor sandsynlighed vil blive stigende interessante i de kommende år.

Den lille båd i nød på Middelhavet med alt for mange mennesker rejser som illustreret en række komplekse spørgsmål og udfordringer for Europa. Disse udfordringer er ikke alene af humanitær og menneskeretlig karakter, men vedrører også vitale spørgsmål om Europas demografiske fremtid, og hvordan vi bygger et inkluderende samfund, der kan rumme og trives med diversitet. ■

Italien – på vej mod politisk normalitet?

Hvor er den politiske udvikling i Italien på vej hen? Danmarks ambassadør i Italien, Birger Riis-Jørgensen, giver sin analyse af udviklingen med afsæt i den historiske udvikling på den politiske scene fra 1970'erne og frem til i dag.

AF BIRGER RIIS-JØRGENSEN,
DANMARKS AMBASSADØR I ITALIEN

1. De landspolitiske scener i Italien spiller tre forskellige forestillinger:

På den største scene foregår ikke meget, som øjet kan fange. Her står de ca. 30% af vælgerne, der for længst har meldt sig helt ud og de 20%, som ikke ved, hvor de vil sætte krydset næste gang.

Nyhedsmediernes placerer de fleste projektorer på den anden scene. Her spiller to hovedkræfter med store karismatiske evner. Berlusconi (77 år) er stjernen i sit eget efterårsdrama. Han prøver at trække Italien med i faldet i håb om, at noget måtte vise sig, så han undgår flere ydmygelser efter dommen for skattesvindler. Det ser ud til at mislykkes. Men dramaet vil fortsætte en rum tid endnu. Beppe Grillo (65 år) har den anden hovedrolle. Han spidder Berlusconi og hele den politiske klasse.

På den tredje scene udspilles det egentlige drama om Italien. Det drejer sig om det politiske system og om økonomien. Men også om et generationsskifte, måske et egentligt hamskifte i italiensk politik.

2. Italien er eurozonens tredjestørste økonomi med 60 millioner mennesker og samme antal stemmer i EU's ministerråd som Frankrig, Tyskland og UK. Det politiske spil i landet har dybe og komplicerede rødder:

Dels har staten/det offentlige aldrig vundet samme legitimitet som nord for alperne. Skattetrykket ligner efterhånden det danske. Men borgeren får ikke nødvendigvis kvalitetsydelse til gengæld. Italieneren bruger derfor sin familie og netværk til at sikre jobs, pleje af børn og gamle, beskyttelse i svære tider. Dette fører mange ting med sig: Blandt andet stor opsparing i familierne, men også skattesnyd og sort økonomi.

Syditalien med sine 20 millioner mennesker nåede aldrig væksttoget. Det nærer mafiaor-

ganisationernes operationsmuligheder og påvirkning af politik.

Hundredetusinder – politikere, deres stabe, sikkerhedsfolk m.v. - lever rigtigt godt af politik. De findes i mere end 8000 kommuner, over 100 provinser, de 20 regioner samt i Parlamentet. Politikerleden er enorm. Den gav Grillo og hans Femstjernebevægelse 25 % af stemmerne ved parlamentsvalget i februar i år.

Italiens stærke kommunistparti fik under den kolde krig aldrig lov at komme nær regeringsmagten i Rom. Det forklarer delvis også nutidens voldsomt polariserede politiske kultur i landet. Kristendemokraterne var spiselige for både USA og Vatikanet. De blev regeringsbærende helt op i 1980'erne. Til tider kunne det se kaotisk ud med idelige regeringsomdannelser. I realiteten var systemet stabilt og bidrog til årtiers dramatisk vækst og fremgang for Italien.

Fra slutningen af 1970'erne sandede systemet til. Det kollapsede under korruption og skandaler omkring Murens fald. Mange hilste derfor den succesrige forretningsmand Silvio Berlusconi velkommen, da han i 1994 tilbød grundlæggende ændringer. Berlusconi fortalte samtidig italienerne, at de var gode nok, som de var. At de ikke skulle betale for meget skat. At det var menneskeligt at fejle - se blot på ham selv. Kirken spillede imod at få sine økonomiske interesser tilgodeset.

Fra 1994 til 2011 var der på overfladen stabilitet. Prodi og centrumvenstre fik ryddet tilstrækkeligt op til, at Italien kom med i euroen. Berlusconi regerede hovedparten af årene uden at gennemføre nævneværdige reformer. Han evnede at sætte dagsordenen stort set egenhændigt. Den gjorde aldrig ondt på nogen.

3. Det var den internationale økonomiske krise, der gav Berlusconi det første grundskud. I 2011 var landet inde i sin længste ne-



» Skattetryk-
ket ligner ef-
terhånden det
danske. Men
borgeren får ikke
nødvendigvis
kvalitetsydelser
til gengæld.

» Man ville efter 2. verdenskrig undgå et nyt diktatur. Derfor byggede man solide "checks and balances" ind i grundloven.

gative vækstkurve og den offentlige gæld steget til 120 % af BNP. Italien måtte betale 5,5 pp mere i rente på sin gæld end Tyskland.

Trods finanspolitiske stramninger havde ingen i udlandet tiltro til, at Berlusconi kunne løse landets udfordringer. Eurozonelandene frygtede, at deres tredjestørste økonomi kunne trække dem alle ned. Berlusconi måtte gå, da han mistede sit flertal i Parlamentet.

Mario Monti satte italienerne på hestekur. På bare ét år blev de italienske statsfinanser i 2012 forbedret med, hvad der svarer til 2,25 % af BNP, først og fremmest gennem øgede skatter. Også en pensionsreform blev gennemført med omgående virkning. Fra 2018 vil pensionsalderen på 66 år være indfaset også for kvinder.

Italien kom bort fra afgrunden og er nu ude af EU-proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Men Monti og EU får af mange skylden for, at Italien først i 2014 kan forvente positiv vækst og da blot 0,5-1%.

OECD, IMF og EU vil pege på, at der ligger mere grundlæggende udfordringer bag den negative vækst. Produktiviteten er lav af en række grunde. Arbejdsmarkedsindretningen afholder virksomhederne fra at fastsætte nye medarbejdere. De unge betaler prisen. Der er blandt de 18-24 årige 40 % arbejdsløshed. Også investeringer i uddannelse, forskning og udvikling halter bagefter. Retsvæsenet er blandt de tungeste i Europa.

4. Mange særinteresser – fagforeninger; advokater; apotekere; taxavognmænd; energiselskaber; rigmænd etc. – modarbejder reformer. De har haft kronede dage ikke mindst på grund af det politiske systems indretning. Man ville efter 2. verdenskrig undgå et nyt diktatur. Derfor byggede man solide "checks and balances" ind i grundloven. En af dem er det perfekte tokammersystem. Al lovgivning skal vedtages i nøjagtig samme udformning i begge kamre. Det giver rige påvirkningsmuligheder.

Dette perfekte tokammersystem blev også udslagsgivende for regeringsdannelsen efter 2013-valget. Beppe Grillos Femstjerne-folk var blevet tungen på vægtskålen i senatet, men afviste ethvert samarbejde med den vindende venstrefløj. Grillo ønsker nyvalg hurtigst muligt for at få hele den gamle politiske klasse smidt på porten. Centrum-venstre og centrum-højre blev derfor tvunget sammen i en umage regering efter parlamentsvalget i februar i år.

Den ældre generation af politiske ledere måtte slippe grebet efter årtier ved magten. [M4] Parlamentet blev også voldsomt forynget og med langt bedre kvinderepræsentation. Regeringsleder blev det brede socialistparti Partito Democratico's (PD) næstformand Enrico Letta (47 år). Vicestatsminister blev Berlusconis kronprins Alfano (43 år). Begge har rødder hos kristendemokraterne. De siges at arbejde godt sammen.

Generationsskiftet er kommet længst på centrum-venstrefløj. Her står kampen nu om PD's fremtidige retning og lederprofil. Den kamp afklares først i 2014 eller 2015. Hovedmodstanderne bliver premierminister Letta og Firenzes borgmester Renzi (38 år), som forventes at vinde primærvalget i december om formandsposten i partiet. Det må så vise sig, om PD med alt fra tidligere kommunister til kristendemokrater kan holde sammen.

Letta står for et Italien, hvor moderne partier skal spille hovedrollen i arbejdet på at normalisere landet efter årtier med korrupsions-skandaler og Berlusconi. Renzi vil ændre ikke alt, men alle; det er tænkningen, holdningerne, der er noget galt med. Spørgsmålet er, om Renzi evner at ændre hovederne på tilstrækkeligt mange. Store dele af befolkningen har konservative instinkter. Mange spørger også, hvad Renzi egentligt står for. Han ligger godt i meningsmålingerne. Det tyder på forandringsønsker hos mange vælgere.

Generationsskiftet på centrum-højrefløj er endnu i sin vorden. Berlusconi nægter at give op trods domme og eksklusion fra Senatet. Men han svækkes langsomt. Senest er Alfano og med ham en tredjedel af Berlusconis senatorer brudt ud og har dannet et nyt parti – det nye centrumhøjre. Alfano har hverken Berlusconis enestående karisma, kontrol med landsdækkende medier eller adgang til en milliard-formue. Andre oplagte afløserer tegner sig heller ikke. Opgøret på centrum-højrefløj kan blive meget langt og ende i nye politiske formationer.

5. Det står på regeringens arbejdsprogram at reformere det politiske system. Sammen med bekæmpelsen af den høje arbejdsløshed (12 %) og den manglende vækst er dette regeringens hovedprioritet.

De fleste erkender, at Italien må bort fra det perfekte tokammersystem, at provinserne skal væk, at der skal være færre politikere. De fornødne forfatningsændringer kan kla-

res af Parlamentet på ca. halvandet år, såfremt den politiske vilje er der. Et fællesudvalg mellem de to kamre behandler nu ændringsforslagene.

Der er også behov for en valglov, som kan give arbejdsduelige regeringer. Diskussionen går især på, om man skal have et system som i Frankrig (stærk præsident) eller i Spanien (stærk premierminister). Mange parlamentsmedlemmer har personlig interesse i det bestående systems fortsættelse. Med Grillos hede ånde i nakken vil næppe nogen partileder dog ønske at gå til valg uden et mindstemål af reformer på plads.

6. Vedrørende økonomien minder det italienske finansministerium jævnlige om, at Italien hidtil har bidraget med EUR 50 milliarder til redningsaktionerne for Irland, Portugal, Grækenland og Spanien. Italien selv har ikke kostet partnerne en euro.

Alle erkender, at den store offentlige gæld er den væsentligste økonomiske svaghed. Nok er den velstruktureret, og mere end 60 % af den er på italienske hænder. Men gælden svarede i 2012 til 127 % af BNP. Renteudgifterne er så store, at Italiens positive primære balance på nu ca. 2,5 % årligt ikke kan knække gældskurven. Dertil kræves fortsat lav rente og fortsat mindre budgetunderskud plus positiv vækst.

Der er dog også styrker. Den italienske nationalbank ser ikke andre ubalancer i økonomien. Ingen boligboble. Ingen virkeligt alvorlige problemer i den konservativt drevne banksektor. Ingen privat gældsætning af betydning. Faktisk er husholdningernes gæld mindre end statens. Selv i disse kriseår sparer husholdningerne op i betydeligt omfang.

Endelig er Italien næst efter Tyskland fortsat EU's største eksportnation. Italien har en række sektorer – bilproduktion; mode og påklædning; design; fødevarer; kemikalier; maskiner etc. – med veldrevne, konkurrencedygtige virksomheder og betydelige vækstrater.

Kort sagt: En svær, men ikke umulig situation for Letta-regeringen. Den viderefører ikke Montis drakoniske opretningspolitik, men har hidtil undgået grundlæggende at afmontere hans reformer. Kritikere vil sige, at ministrene er for uambitiøse i deres reformer. EU-Kommissionen betvivler i sin vurdering af det italienske finanslovsforslag for 2014, at Italien med den skitserede politik vil kunne respektere Stabilitets- og Vækstpagten fuldt ud.

Regeringen selv hæfter sig ved, at Italien agter at overholde det med EU aftalte om stadig mindre budgetunderskud og gæld. At man har iværksat besparelser og privatiseringer i den offentlige sektor, modernisering på en række områder samt taget skridt for at sluse flere unge ind på arbejdsmarkedet.

7. Grillos protestbevægelse har tvunget de etablerede politikere ind på reformvejen. Et generationsskifte bidrager også til fornyelse. Berlusconi svækkes i stadigt stigende grad. På begge fløje i italiensk politik er der opbrud.

Hertil kommer Paven. De fleste fremhæver, at kirkens indflydelse på italiensk politik også i de senere år har været stor, svær at gennemskue, men konserverende. Pave Frans har klart markeret, at han ønsker den katolske kirke ud af politik, også i Italien. Det åbner endnu et vigtigt vindue til forandring.

Berlusconi vil fortsat søge at fremprovokere regeringens fald, hvis han kan. Renzi vil af helt andre grunde måske også prøve i 2014. Det ville være uklogt at afskrive noget af disse scenarier.

Men de fleste forventer først valg efter det italienske EU-formandskab, måske endda først efter verdensudstillingen i Milano, der slutter i efteråret 2015.

8. Regeringen lægger stor vægt på EU-formandskabet i andet halvår af 2014. Italien har traditionelt brugt disse til at fremme integrationen i Europa.

Letta-regeringen vil sætte arbejdsløshedsbekæmpelse, vækst og immigrationsspørgsmål i fokus, også for at imødegå den euro-skepsis, som Grillo og Berlusconi appellerer til.

Letta-regeringen vil herudover skubbe på for yderligere integration af samarbejdet. Det ligger i direkte forlængelse af såvel PD's som det moderate centrum-højres overbevisninger. ■

» **Pave Frans har klart markeret, at han ønsker den katolske kirke ud af politik, også i Italien. Det åbner endnu et vigtigt vindue til forandring.**



Forvaltningskonferencen ²⁰¹⁴

Vi har i Danmark langtfra set de sidste reformer af den offentlige sektor. Med regeringens "Vækstplan DK" skal der findes yderligere besparelser på 12 mia. kr., som kræver væsentlige omprioriteringer og ledelse på en ny måde. Kendetegnene er en ny form for borgerinddragelse og en større og mere strategisk ledelsesopgave med mere ansvar for styring, udvikling og innovation hos ledelsen.

På Forvaltningskonferencen i februar 2014 ser vi på en generel nytænkning af den offentlige velfærdsproduktion, hvor vi drøfter spørgsmålet om friere tøjler og samtidig større ansvar for resultater hos lederne.

Mød offentlige topledere, politikere og ledende personer fra forsknings- og mediemiljøet, der vil komme med oplæg og give input til debat.

Se det endelige
program på
djoef.dk/forvaltning

Forvaltningskonferencen 2014

Dato: 6. februar 2014 på Radisson Blu Scandinavia Hotel,
København S

På Forvaltningskonferencen møder du topledere fra det offentlige, politikere og ledende personer fra forsknings- og mediemiljøet. De kommer med oplæggene og giver input til en debat med deltagerne.

Program

09.00–09.30 | Ankomst

09.30–10.00 | Key note speaker

10.00–10.30 | Indledning ved formand for Nordisk Administrativt Forbund i Danmark, departementschef, **Claes Nilas**

Realisering af Vækstplan DK

10.30–10.50 | Departementschef i Beskæftigelsesministeriet, **Peter Stensgaard Mørch**:
De strategiske ledelsesudfordringer for dansk forvaltning

10.50–11.10 | Kommunaldirektør i Rudersdal Kommune, **Bjarne Pedersen**:
Kommunernes håndtering af strammere budgetter

11.10–11.30 | Direktør i Digitaliseringsstyrelsen, **Lars Frelle-Petersen**:
Digitalisering som den gyldne løsning

11.30–11.50 | Bestyrelsesformand, **Anders Eldrup**:
Vækstplan DK – outside-in

11.50–12.05 | Debat

12.05–13.05 | Frokost

Bedre data og bedre styring

13.05–13.25 | Koncerndirektør i ATP/direktør i Udbetaling Danmark, **Lilian Mogensen**:
Styring, forenkling og effektiv drift – hvori ligger merværdien?

13.25–13.45 | Direktør for Public Government i SAS Institute, **Lars Kirdan**:
Nytænkning af den offentlige velfærdsproduktion – hvor skal vi finde inspiration til bedre styring?

13.45–14.05 | Direktør i Mandag Morgen Velfærd, **Morten Hyllegaard**:
Radikal velfærdsinnovation som løsning på de økonomiske udfordringer

14.05–14.25 | Professor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, **Kurt Klaudi Klausen**:
Offentlige chefers udfordringer i en moderne forvaltning

14.25–14.40 | Debat

14.40–15.00 | Pause

Forholdet mellem embedsmænd og politikere

Debat om udviklingen af den politiske betjening – vil det danske system blive opretholdt, får vi flere politisk udpegede rådgivere, og hvad med den politiske betjening i kommunerne?

15.00–15.15 | Direktør i Kraka, **Peter Mogensen**

15.15–15.30 | Politisk redaktør på Fyens Stiftstidende, **Elisabet Svane**

15.30–15.45 | Leder af Christiansborg-redaktionen på Jyllands-Posten, **Christine Cordsen**

15.45–16.00 | Debat

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

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

Vi gør noget ved beskæftigelsen.



INDMELDelse, SKRIFTLIGT TIL:

Nordisk Administrativt Forbund
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 #3 - DECEMBER 2013

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.