

# Administrativ DEBAT

#2 / SEPTEMBER 2023

Udgivet af den danske afdeling  
af Nordisk Administrativt Forbund



**”Hvis ikke vi er samarbejdende,  
har vi ingen magt”**

- interview med direktøren for National Enhed for Særlig Kriminalitet (NSK),  
Lasse Boje → **SIDE 2**

**MADS LETH JAKOBSEN  
OG PETER BJERRE  
MORTENSEN**

Interview med  
Lasse Boje,  
direktør for National  
Enhed for Særlig  
Kriminalitet (NSK)

→ **SIDE 2**

**MICHAEL ZILMER-JOHNS**

Den skærpede  
geopolitiske situation  
ændrer rammebetin-  
gelserne for det danske  
velfærdssamfund og  
kræver administrativ  
nytænkning.

→ **SIDE 7**

**SOLVEJG SCHULTZ-  
JAKOBSEN**

Kunst og kultur bliver  
mere politisk potent og  
stiller nye krav til ledelse  
og forvaltningspolitikken

→ **SIDE 11**

**BETINA HAGERUP**

Mere end 10 år med  
Statens It-råd: Hvordan  
står det til med it-  
styringen i staten?

→ **SIDE 15**

**JONAS HERBY**

En forhastet lovgivning

→ **SIDE 18**

**NIELS JØRGEN MAU  
PEDERSEN**

Økonomiaftalen 2024:  
Skævt magtforhold  
eller en ny begyndelse?

→ **SIDE 25**

**MARTIN BÆKGAARD**

Borgernes oplevelse af  
administrative byrder i  
kontakten med det  
offentlige

→ **SIDE 29**



## ”Hvis ikke vi er samarbejdende, har vi ingen magt” Interview med Lasse Boje

*Den 1. januar 2022 blev National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) etableret. Den udspringer af den politiske flerårsaftale for politiet fra 2021 og er en landsdækkende specialenhed i dansk politi med ca. 1.100 medarbejdere. NSK samler syv specialenheder fra dansk politi og skal håndtere de mest komplekse og alvorlige sager om organiseret kriminalitet, økonomisk kriminalitet og cyberkriminalitet. Administrativ Debat mødte den 4. august direktøren for NSK, Lasse Boje, til en samtale om, hvordan etableringen af NSK er blevet grebet an. Det blev en samtale om blandt andet reformstrategi, ydmyghed og viljen til at stå fast på fagligheden.*

**AF MADS LETH JAKOBSEN OG PETER BJERRE MORTENSEN,  
BEGGE ADMINISTRATIV DEBAT**

**Samlingen af en række enheder i en ny tværnational enhed kan ligne en centralisering. Ser du etableringen af NSK som en centralisering eller decentralisering?**

Hovedoverskriften i flerårsaftalen er decentralisering. Det står udtrykkeligt i aftalen, at Rigspolitiet skal reduceres, og politiet skal være tættere på borgerne. Der skal være et øget lokalt ansvar. Det, mener jeg, er en ægte decentralisering.

Med flerårsaftalen er der flyttet mange årsværk fra det nationale niveau og ned i politikredsene, og NSK har også overtaget opgaver og årsværk fra Rigspolitiet. Da NSK er på niveau med politikredsene, kan overdragelsen af opgaver fra Rigspolitiet til NSK

også ses som en decentralisering. Vi har ikke de samme beføjelser over for politikredsene, som Rigspolitiet har. Men de opgaver, vi har overtaget, er nationale, så den del af reformen er måske ikke en rigtig decentralisering.

Men jeg vil stadig hævde, at hovedtrækket i flerårsaftalen er en ægte decentralisering. Med den reduktion, der er sket af Rigspolitiet, kan de ikke løfte det centrale ansvar, som de har gjort før. Det er i højere grad blevet til et lokalt ansvar.

Det bliver interessant at se, hvordan borgerne og også det politiske niveau vil reagere, når der kommer lokale forskelle, for det gør der, når der er øget lokalt ansvar, og mere af prioriteringen foretages lokalt.

» Det bliver interessant at se, hvordan borgerne og også det politiske niveau vil reagere, når der kommer lokale forskelle, for det gør der, når der er øget lokalt ansvar, og mere af prioriteringen foretages lokalt.



**NSK er blevet beskrevet som et dansk FBI, men i amerikanske film, er det ofte kun modvilligt, at det lokale politi hidskaldes FBI. Hvordan er jeres relation til politikredsene?**

Jeg synes, forholdet til politikredsene er godt. Vi har også lagt rigtig mange kræfter i at få et godt forhold. Vi er en enhed på politikredsniveau. Vi er ikke Rigspolitiet. Det har været meget vigtigt for os helt fra starten.

Det har vi også gjort meget ud af i vores ledergruppe. Der er både ledere og medarbejdere i NSK, som tidligere, da de arbejdede som en del af Rigspolitiet, har haft formel magt til at give instrukser til en politikreds. Vi skal nu navigere i et andet rum gennem forhandlede løsninger.

Hvis ikke vi er samarbejdende, hvis ikke vi løser vores opgaver godt, hvis ikke vi opfører os ordentligt, har vi ingen magt. Og så kommer vi ikke igennem med de styrkede indsatser, vi gerne vil levere.

**Men er der ikke en grænse for de forhandlede løsninger. Nogle gange er I vel uenige med kredsene om, hvordan en sag bedst håndteres, fx om hvad der er den fagligt forsvarlige løsning?**

Det normale er ikke, at vi har stor uenighed med kredsene, tværtimod. Den nye struktur har givet mening for os og politikredse- ne i en verden, som bliver mere og mere kompleks, mere og mere digitaliseret og mere og mere international. I sådan en verden giver det god mening, at det ikke er 14-15 kredse, som prøver at bekæmpe kriminalitet hver for sig, men at der derimod er en arbejdsdeling, hvor nogle beskytter danskerne imod terror og spionage (PET), og nogle beskytter danskerne imod den mest komplekse og samfundsskadelige kriminalitet (NSK). Politikredsene beskytter så borgerne imod alt anden slags kriminalitet, som jo er rigtig meget. Samtidig har vi Rigspolitiet, som stadig har det strategiske ansvar for dansk politi.

Til tider kan der selvfølgelig opstå uenigheder imellem os og kredsene, og der er det vigtigt, at mine medarbejdere i NSK tør stemple igennem, altså at de tør stå fast på, hvad de vurderer, er det fagligt rigtige at gøre.

Nogle gange er den fagligt rigtige løsning dyr for en politikreds. Det kan fx være, at vi melder ud, hvordan data fra en mobiltelefon bør udlæses, eller hvordan politifolkene skal

sikre beviser på et gerningssted, og at det fordyrer processen. Men der skal vores kriminaltekniske centre turde stå fast, hvis de mener, det er det, der skal gøres. Der er hundredvis af sådan nogle små og større eksempler.

Det er samtidig klart, at når vi så har større spørgsmål, fx om vi skal bruge 20 mio. kr. på at højne kvalitetsniveauet på et kriminalteknisk område, hvor vi plejer at bruge 10 mio. kr., kan sagen løftes op til Rigspolitiet, men i det daglige er det virkelig vigtigt, at medarbejderne stempler igennem. Vi skal på ingen måde bekriige nogen, men vi skal insistere på kvaliteten. Hvis ikke vi påtager os det ansvar, giver det nationale i vores opgave ikke nogen mening.

**Politifaglighed lyder som et guidende princip for, hvordan I griber de her ting an. Hvad er kernen i politifaglighed?**

Det kan betyde forskellige ting. For mig betyder det i denne sammenhæng, at vi taler om tingene på en rigtig måde og har fokus på at løse opgaven på den bedst mulige måde – det er politifaglighed. Det handler fx om, at hvis vi skal gå efter et bestemt kriminelt netværk, skal det ikke være, fordi medierne har skrevet om det, eller fordi jeg bare synes det, og har set mig sur på det netværk.

Vi skal stille nogle enkle spørgsmål, som typisk handler om *hvorfor*. Hvorfor er det lige det netværk, vi skal tage ud nu? Hvordan skader det netværk samfundet sammenholdt med andre netværk? Hvis der er en god forklaring på det, køber jeg den. Og medarbejderne køber den. Det går begge veje.

Og så handler politifagligheden og anklagerfagligheden selvfølgelig også om at se på, *hvordan* vi så bedst kan gribe opgaven an. Altså hvordan vi rent fagligt bedst sætter en stopper for det kriminelle netværk.

**Man kan vel også forestille sig, at politikredsene ikke blot bruger jer for lidt, men derimod sender for mange sager videre. Er der risiko for kassetænkning i samspillet mellem politikredsene og NSK?**

Ja, hvis vi kæmper om sagerne, kan det både handle om at få dem, men bestemt også om ikke at få dem, hvis man skal sige det på den måde. Det er jo også en af de udfordringer, der historisk har været imellem politikredse- ne og SØIK, hvor der på begge sider af bordet har været en oplevelse af, at man passer for godt på sine egne ressourcer.

» **Hvis ikke vi er samarbejdende, hvis ikke vi løser vores opgaver godt, hvis ikke vi opfører os ordentligt, har vi ingen magt.**

» Vi skal stille nogle enkle spørgsmål, som typisk handler om *hvorfor*.

Hvorfor er det lige det netværk, vi skal tage ud nu? Hvordan skaber det netværk samfundet sammenholdt med andre netværk?

Internt i NSK har vi talt meget om det ansvar, som følger af, at vi er i en privilegeret situation med mange efterforskningsressourcer og med nogle af de mest specialiserede og dygtigste medarbejdere. Modsat en politikreds har vi ikke i titusindvis af anmeldelser, men derimod ret få sager, som er komplekse og alvorlige, og som vi går meget dybt ned i. Samspillet med kredsene kræver ydmyghed fra vores side, og at vi prøver at forstå og tilpasse os kredsenes virkelighed.

Og så prøver vi at være enormt åbne, også meget mere åbne, end man har været tidligere, om, hvorfor vi tager den ene sag og ikke den anden. Vi prøver med andre ord at sætte retning på og hele tiden give noget kontekst for, hvorfor det fx giver mening at starte de her fire operationer og til gengæld sige nej til to andre operationer.

**Kan du sætte lidt flere ord på, hvordan den ydmyghed over for politikredsene kommer til udtryk?**

Fx har jeg sagt åbent til mine medarbejdere, at selv om vi har rigtig mange stillinger i opslag, fordi vi er blevet tilført midler, ansætter vi ikke nødvendigvis alle dem, vi kunne ansætte. Heller ikke selv om vi har vildt dygtige ansøgere. Det er et hensyn til de afgivende politikredse. Vi kan ikke bare tage alle de bedste medarbejdere i kredsene, og netop af den årsag har vi eksempler, hvor vi har undladt at slå stillinger op eller delt større rekrutteringer op i to.

Den tilgang betyder til gengæld, at vi ikke når i mål med nogle af de rekrutteringer, som lå i flerårsaftalen, og det afrapporterer vi selvfølgelig til Justitsministeriet, som præsenterer det for forligskredsen. Det er mit indtryk, at der fra politisk side er forståelse for denne forsigtige fremgangsmåde, og samtidig er der jo ikke rigtig tabt noget. Sagerne bliver i kredsene, og folk bliver siddende ude i kredsene.

**Hvordan har I konkret grebet fusionen af de mange centre og medarbejdere an? Der må være udfordringer med at flytte medarbejdere rundt, få nye enheder til at arbejde sammen, sikre drift samtidig med reform og udvikling?**

Vi er gået konservativt til værks. Helt bevidst.

For det første var der mange ting ved oprettelsen, som var vanskelige. Vi begyndte uden en stab, som jo er det allervigtigste for at få styr på flytning, løn og meget andet. Så den skulle først rekrutteres ind og startes op.

For det andet ville flytningen tage tid. Det viste sig også at tage længere tid, end vi troede. Vi skulle være på plads medio 2023, men det er vi slet ikke, og det kommer mindst til at vare et par år endnu.

For det tredje ville vi ikke, som man har set ved mange andre reformer, gå ud med armene over hovedet allerede ved etableringen af





NSK og sige, at nu findes NSK, og indsatsen mod økonomisk og organiseret kriminalitet er styrket. Der er ikke nogen, som har over-solgt varen.

For øvrigt skal nogen have æren for at skrive ind i flerårsaftalen, at etableringen af NSK kommer til at tage tid. Den tilfalder nok både rigspolitichefen, Justitsministeriet og det politiske niveau. Vi har fået de første to år til at etablere os, og det har vi brugt på lige præcis det.

I 2024 og 2025 er vi så klar til at træde mere i karakter og fortælle både omverden og medarbejdere om, hvad der er fantastisk ved NSK, og hvad det er, vi gerne vil.

**Det virker ikke som om, at NSK blev oprettet på en brændende platform af problemer i politiet?**

Nej, det er rigtigt. De enheder, vi har overtaget, har generelt været velfungerende enheder, og derfor var og er der ikke nogen brændende platform. Derfor har vi rent ledelsesmæssigt heller ikke på noget tidspunkt set det som en turn around-øvelse.

Men det betyder ikke, at der ikke er et stort forbedringspotentiale, for det er der, og vi vil gerne arbejde på en helt ny måde.

I sådan en stor organisation som NSK sidder der selvfølgelig nogle medarbejdere, som er glade for, at det er business as usual, men der sidder også nogle, som siger ”hva’ fanden, skulle vi ikke komme i gang med at styrke enheden og vores indsatser?” Jeg er selv utålmodig i forhold til at snakke til den sidste gruppe, for vi er meget, meget ambitiøse med NSK i den øverste ledelse. Vi fravalgte at lancere en formel strategi fra starten, men lavede i stedet en grundfortælling om, hvad NSK er. Inden udviklingen af en egentlig strategi ville vi dels afvente, hvilke krav vi møder fra vores omverden, dels vente til organisationen har den modenhed, som er nødvendig for at kunne implementere strategien. Og der håber vi snart at være.

**Hvordan undgår I, at en så stor organisation som NSK sander til i internt bureaukrati?**

Blandt andet ved ikke at opfinde strategiprocesser! Når jeg siger, vi ikke har en formel



## » I sådan en stor organisation som NSK sidder der selvfølgelig nogle medarbejdere, som er glade for, at det er business as usual, men der sidder også nogle, som siger "hva' fanden, skulle vi ikke komme i gang med at styrke enheden og vores indsatser?"

strategi, hænger det også sammen med, at vi generelt prøver at undgå for meget papir og for mange lange processer, hvor der alligevel kun er enighed på overfladen.

Det kan naturligvis ikke undgås, og vi har masser af sager på vores ledelsesmøder, som vi skal have klappet af osv. Men vi prøver at undgå at opfinde unødvendig målstyring, og vi har undgået strategiprocesser og frem og tilbage. Vi forsøger at holde det så smidigt og uformelt, vi kan, inden for det hierarki, som nu engang er der, for politiet er en meget hierarkisk styret organisation, og vi har i den grad brug for at få aktiveret hele ledelseskæden, når vi fx sætter retning for vores efterforskninger og udpeger konkrete efterforskningsmål.

**Du har arbejdet mange år i ministeriernes departementer, blandt andet som afdelingschef i henholdsvis Beskæftigelsesministeriet og Justitsministeriet. Du har været helt tæt på det øverste politiske niveau, men for to år siden valgte du at blive politidirektør for en meget stor driftsorganisation som NSK. Hvordan har du oplevet det skifte?**

Det, som er spændende ved at sidde i et departement, er, at du sidder med ved bordet, hvor ministeren sidder, og der er et hav af spændende sager. Du har mulighed for at påvirke en bred vifte af dagsordener og har på den måde lidt ansvar i virkelig mange sager.

Her i NSK har du det dybe ansvar, et meget større ansvar, for færre og mere afgrænsede dagsordener end i departementet. Jeg synes altid, jeg har opsøgt ansvaret der, hvor jeg har været, og også været ansvarlig i de løsninger, jeg har fundet. Men det er noget andet, når man har det dybe ansvar, og når man ser sig selv, som den der ultimativt og i sidste

ende alene står på mål for alt, der foregår i en stor organisation som NSK. Der er jo ikke andre end mig at pege på for omverdenen og egentlig heller ikke for mig selv. Jeg deler selvfølgelig ansvaret med de andre i NSK's øverste ledelse, vores ledere i øvrigt og vores medarbejdere, men ultimativt er det mit ansvar at sikre, at NSK fungerer.

Det slog mig faktisk forleden, at jeg nu har haft 2-års jubilæum i NSK, og det er dermed den stilling, jeg har siddet i længst i min karriere. Med de hyppige skift internt i Justitsministeriets departementet bliver det typisk sådan, at du får bolden og afleverer den, får bolden og afleverer den osv. I NSK tænker jeg det sådan, at når jeg taler om NSK i 2026, 2027, 2028, ja så antager jeg, at jeg stadig er her. Det er jo ikke sikkert, jeg er, og det bestemmer jeg i øvrigt heller ikke selv. Men det er sådan, jeg tænker. Det nytter ikke noget at have gode løsninger og flotte ord nu, for hvis de om fire år ikke har vist sig at holde stik, så er jeg her stadig.

# Den skærpede geopolitiske situation ændrer rammebetingelserne for det danske velfærdssamfund og kræver administrativ nytænkning



*Det internationale samfund er i opbrud. USA har mistet sin position som den altdominerende supermagt på grund af en økonomisk, teknologisk og militær magtspredning, som har givet først og fremmest Kina, men også andre stormagter som f.eks. Indien mere indflydelse og manøvrerum. Globale institutioner som FN og WTO er svækkede, og de fleste internationale aftaler om våbenkontrol og tillidsskabende foranstaltninger er faldet fra hinanden. Med Ruslands brutale angreb på Ukraine har et nyt jerntæppe sænket sig gennem Europa. En mere flydende og mindre regelbaseret international orden er på vej. Det ændrer rammebetingelserne for den danske velfærdsmodel og stiller nye krav til myndigheder, virksomheder og borgere.*

**AF MICHAEL ZILMER-JOHNS, FHV.  
NATO-AMBASSADØR OG FORMAND FOR  
REGERINGENS SIKKERHEDSPOLITISKE  
ANALYSEGRUPPE.**

## **Geopolitikken ændrer rammebetingelserne**

Den skærpede stormagtsrivalisering og erfaringen fra coronapandemien har fået stater og virksomheder til at fokusere langt stærkere på forsyningsikkerhed. ”Just in Time”-filosofien erstattes af ”Just in Case”. Øget risiko for økonomiske sanktioner og en benhård konkurrence om kontrollen med fremtidens teknologier og kritisk infrastruktur har sat ”strategisk autonomi” højt på dagsordenen. Det gælder ikke mindst ift. Kina, og selvom der ikke tegner sig en fuldkommen afkobling som fra Rusland, fokuserer både stater og virksomheder nu på ”de-risking” for at mindske afhængigheden af Kina. EU-Kommissionen har gennemanalyseret sårbarheder i europæisk økonomi og infrastruktur og har på den baggrund bl.a. iværksat opbygning af en europæisk produktion af halvledere. Der er også etableret en europæisk investerings-screening for at undgå, at kritisk infrastruktur og produktion overtages af potentielle rivaler eller modstandere.

Denne udvikling indvarsler afslutningen af globaliseringens æra med stadig tættere inte-

gration af verdensøkonomien og stadig mere komplekse forsyningskæder på tværs af landegrænser og tidszoner. Reduktionen af frihandel, international konkurrence og arbejdsdeling vil medføre lavere verdensøkonomisk vækst, hvilket rammer en stærkt globaliseret økonomi som den danske særlig hårdt. Sammen med behovet for at bruge flere ressourcer på militært forsvar og civil sikkerhed vil det på sigt indsnævre råderummet.

Hårdest ramt bliver som altid de fattigste lande og sammen med den globale opvarmning og stærk befolkningsvækst vil det forstærke migrationspresset fra Afrika mod Europa og øge risikoen for radikaliseret, grænseoverskridende kriminalitet og terrorisme. Den skærpede stormagtsrivalisering vil gøre det vanskeligere at opnå enighed i FN’s Sikkerhedsråd om fælles indgriben for at bremse konflikter i Afrika og tværtimod skærpe risikoen for, at de udvikler sig til stedfortræderkrige, der yderligere vil forstærke migrationspresset.

**Rusland er blevet farligere, men USA vender sig mod Kina, så europæerne må forsvare sig selv**

Uanset at Ukraine-krigen har afsløret betydelige svagheder i det russiske militær og efterretningsapparat, og at afkoblingen fra Ve-

» **Medens NATO entydigt har ansvaret for den militære afskrækkelse af Rusland, bidrager EU i stigende omfang til andre dimensioner af europæisk sikkerhed.**

» Det er også et åbent spørgsmål, om Forsvarets ledelse og personel er parat til det bebudede, massive teknologiske løft, som vil kræve et helt nyt mindset og en helt ny ansættelses- og rekrutteringsmodel.

sten på sigt vil svække landets økonomiske og teknologiske potentiale, vil Rusland frem mod 2035 forblive den mest alvorlige og direkte trussel mod fred og sikkerhed i Europa. Med angrebet på Ukraine har Rusland demonstreret foragt for indgåede aftaler, hensynsløshed og risikovillighed i en grad, som kræver en væsentlig oprustning af NATO's afskrækkelse af Rusland med ny, fuldt udrustede, mobile og teknologisk opdaterede styrker.

USA ser imidlertid ikke Rusland, men Kina som den største udfordring for amerikansk sikkerhed og drejer derfor på trods af Ukraine-krigen sit strategiske og militære fokus mod Asien, medens det konventionelle forsvaret af Europa i langt højere grad vil blive overladt til europæerne selv. USA kan således ikke på sigt forventes fortsat at levere massive forstærkningsstyrker og strategiske kapaciteter som rumbaseret efterretningsindhentning, rumforsvar, lufttransport og lufttankning til Europa.

Heldigvis er de europæiske NATO-lande i fuld gang med den nødvendige styrkelse af deres forsvar. De leverer hovedparten af det forstærkede fremskudte forsvar langs hele den østlige flanke, som NATO besluttede på Madrid-topmødet, og de har siden Ruslands annektering af Krim i 2014 forøget deres forsvarsbudgetter med ca. 25% til over 300 mia. USD. Stigningen forventes fortsat i de kommende år, hvor den især vil blive leveret af de lande, som endnu ikke har nået målet på 2% af BNP - først og fremmest Tyskland, som med 2% af BNP vil komme op på ca. 80 mia. USD og dermed få langt det største militærbudget i Europa. NATO styrkes også væsentligt med optagelsen af Finland og Sverige, som vil forandre den geostrategiske situation i Østersøen og Norden markant og tilføre Alliansen en betydelig militær kapacitet.

#### **EU træder i karakter som sikkerhedspolitisk aktør**

Medens NATO entydigt har ansvaret for den militære afskrækkelse af Rusland, bidrager EU i stigende omfang til andre dimensioner af europæisk sikkerhed. Det gælder først og fremmest forsvaret mod hybride trusler som f.eks. cyberangreb eller misbrug af illegal migration som politisk pressionsmiddel. Samtidig udgør EU's historisk hårde økonomiske sanktioner mod Rusland sammen med den store økonomiske bistand og finansiering af våbenleverancer til Ukraine væsentlige bidrag til Vestens samlede svar på den russiske aggression. Endelig har EU

markant opgraderet sin indsats på det forsvarsindustrielle område, hvor EU-Kommissionens aktive engagement er et vigtigt nybrud, som giver ny tyngde og momentum til samarbejdet. De store forskningsfonde er åbnet op for projekter med blandet civil og militær anvendelse, den ny forsvarsfond giver en markant forøget finansiering og en række store fælles projekter vil være forudsætningen for, at Europa på sigt kan erstatte de amerikanske strategiske kapaciteter, som USA fremover skal bruge i Asien. Den overraskende beslutning om fælles indkøb af ammunition til Ukraine kan blive et første skridt i retning af fælles indkøb til landenes egne forsvar.

#### **Truslen er ikke kun militær**

Ukraine-krigen har skabt et stærkt fokus på den militære trussel mod Europa, men de åbne, velhavende og gennemdigitaliserede europæiske samfund skal ikke kun beskytte sig mod militære angreb, men mod en bred vifte af menneske- og naturskabte trusler, som alle skærpes i disse år. Hvor de menneskeskabte trusler gennem en lang periode især kom fra terrorgrupper, kommer de nu først og fremmest fra stater, som har langt større kapacitet til at gennemføre cyberangreb, manipulere politiske processer, udnytte sårbarheder i kritisk infrastruktur eller stoppe kritiske forsyninger. Den øgede stormagtskonkurrence og det forandrede trusselsbillede udfordrer hver eneste dag den hjemlige sikkerhed. De naturskabte trusler forstærkes også. Covid-19 lærte os, hvor markant spredningen af pandemier er accelereret med globaliseringen, og hvor dyr og indgribende bekæmpelse kan være. Samtidig har denne sommer understreget, at vi kan se frem til mere ekstremt vejr med nye udfordringer til infrastruktur og beredskab.

#### **Konsekvenserne for Danmark**

De skærpede internationale rammebetingelser kræver et stærkere dansk forsvar, en væsentlig oprustning af den bredere samfundssikkerhed og en mere robust krisestyringsorganisation.

Det ny forsvarsforlig med et væsentligt rammeløft til 2% af BNI frem mod 2030 har skabt de økonomiske forudsætninger for den nødvendige styrkelse af Forsvaret. Det mest veluddannede og kampvante officerskorps, Danmark nogensinde har rådet over, giver også et godt udgangspunkt. Til gengæld må det vække bekymring, at en række sager – senest artilleriindkøbet – har vist, at de mange nye penge skal forvaltes af en samlet organi-



sation med et atomiseret ansvar og uklare kommandoveje i departementet og mellem departementet, den militære struktur og de civilt kontrollerede styrelser. Det er også et åbent spørgsmål, om Forsvarets ledelse og personel er parat til det bebudede, massive teknologiske løft, som vil kræve et helt nyt mindset og en helt ny ansættelses- og rekrutteringsmodel.

Hvor vi trods disse bekymringer er godt på vej med styrkelsen af det militære forsvar, halter Danmark langt bagefter vores nordiske naboer, når det gælder den bredere samfundssikkerhed. Den er en kerneopgave for den moderne stat, hvor mange forskellige myndigheder har opgaver vedrørende samfundssikkerhed, og hvor beredskabsplaner og koordination på tværs af disse myndigheder spiller en vigtig rolle for effektiv imødegåelse af truslerne. Norge og Sverige har ministre med et samlet ansvar for samfundssikkerheden, der råder over store styrelser med mellem 700 og 1000 medarbejdere, som løbende analyserer samfundets sårbarhed og sikrer, at både den offentlige og den private sektor tilpasser sig udviklingen i trusselsbilledet og har de nødvendige, gennemøvede beredskabsplaner, så kritiske samfundsfunktioner og forsyninger kan opretholdes under kriser og angreb. Ministrene og deres styrelser har også et entydigt ansvar for at koordinere de mange myndigheder, som deler ansvaret for samfundets sikkerhed.

I Danmark påhviler denne kæmpe opgave en lille håndfuld medarbejdere, der er gemt af vejen i et hjørne af Beredskabsstyrelsen i Birkerød. Til understøttelse af beredskabsplanlægningen udarbejder Beredskabsstyrelsen bl.a. "Nationalt Risikobillede", men styrelsen har langt fra samme mulighed som sine søsterorganisationer i Sverige og Norge for at monitorere myndighedernes beredskabsplanlægning, og styrelsen fører ikke tilsyn med andre statslige myndigheder på beredskabsområdet for slet ikke at tale om den kommunale sektor eller den private sektor, som har ansvaret for meget væsentlige samfundsfunktioner og kritisk infrastruktur, herunder hospitaler, transportsystemer, telekommunikation og elektroniske betalingssystemer. Hvor den svenske myndighed for samfundssikkerhed og beredskab f.eks. har fuldt overblik over alle landets beskyttelsesrum og sikrer en forsvarlig stand, er der ingen i Danmark, der har et samlet overblik over vores beskyttelsesrum eller aner, om de er fyldt med pølser eller dørene er rustet

sammen. Ingen minister eller myndighed i Danmark har et entydigt ansvar for den daglige koordination på samfundssikkerhedsområdet.

I krisetid er det tanken at løse koordinationsopgaven ved at aktivere Den Nationale Operative Stab (NOST), herunder Det Centrale Operative Kommunikationsberedskab (DCOK), eller Den Internationale Operative Stab (IOS). Ingen af disse strukturer har dog vist sig i stand til at løse opgaven under alvorlige kriser som covid-19 eller Afghanistan-evakueringen, hvor man i stedet i al hast og under stort pres måtte etablere en række ad hoc strukturer. Sat på spidsen kan man sige, at hvor de andre nordiske lande satser på systematisk sårbarhedsanalyse fulgt op af gennemprøvede beredskabsplaner på tværs af samfundet, så satser vi i Danmark på held og improvisationsevne.

#### **Vi venter utålmodigt på det ny Ministerium for National Sikkerhed**

Heldigvis har den nye regering erkendt, at det ikke længere er en forsvarlig tilgang og bebuder i regeringsgrundlaget, at "det danske samfund skal gøres mere robust i mødet med fremtidens trusler, udfordringer og kriser. Derfor vil regeringen tage initiativ til at styrke organiseringen og prioriteringen af samfundsberedskab, krisestyring, kritisk infrastruktur og forsyningssikkerhed." Der bebudes endvidere en analyse af, "hvordan der kan etableres et nyt Ministerium for National Sikkerhed, som bl.a. får ansvar for politiet, den overordnede anklagemyndighed og rigets sikkerhed, herunder PET."

Problemet er, at der her 8 måneder efter regeringens tiltrædelse intet er sket. Analysen af det ny Ministerium for National Sikkerhed skal udarbejdes af Justitsministeriet, som næppe har travlt med at amputere sig selv. Man må også frygte, at analysen bliver koncentreret om de eksisterende opgaver under Justitsministeriet i stedet for den langt bredere tilgang, der er behov for. Det ny ministerium bør ikke blot have ansvaret for Politiet, men for den samlede samfundssikkerhed og en effektiv daglig koordination på tværs af de mange relevante statslige og kommunale myndigheder, og bør understøttes af en ny slagkraftig Styrelse for Samfundssikkerhed med udgangspunkt i den norske eller svenske model.

Den strategiske del af Beredskabsstyrelsen kunne udgøre kernen af den ny styrelse, som også bør integrere Styrelsen for Forsy-

» **Sat på spidsen kan man sige, at hvor de andre nordiske lande satser på systematisk sårbarhedsanalyse fulgt op af gennemprøvede beredskabsplaner på tværs af samfundet, så satser vi i Danmark på held og improvisationsevne.**

# » Tiden må være kommet til, at Danmark, som de fleste andre vest- lige lande, får et nationalt sikkerheds- råd med nøgle- ministre og topembeds- mænd.

ningssikkerhed, som blev oprettet under Justitsministeriet i efteråret 2020 som en udløber af ad hoc-organiseringen af krisestyringen under de første faser af covid-19 krisen. Samtidig bør det overvejes at placere det samlede myndighedsansvar for cyberforsvar under et sådant nyt ministerium. I dag ligger Center for Cyber Security under Forsvarets Efterretningstjeneste, og selv om der i etableringsfasen var oplagte fordele ved det, så er cyberdomænet i dag af så afgørende betydning på tværs af samtlige samfundssektorer, at et effektivt digitalt beredskab forudsætter inddragelse af en lang række både offentlige og private aktører, som ikke fremmes af forankringen i en efterretningstjeneste.

Ministeriet for National Sikkerhed bør også have ansvaret for beskyttelse af den kritiske infrastruktur. Samfundet kan ikke fungere uden elforsyning, rent drikkevand, spildevandsafledning og fibernetforbindelser, og nogen skal sørge for at skabe og vedligeholde et overblik. Ansvaret for den kritiske infrastruktur er i Danmark spredt ud på mange offentlige og private aktører, som faktisk udviser en stor evne og vilje til at bidrage til samfundets samlede robusthed, men der er behov for at sikre et klart myndighedsansvar, et samlet overblik og den agilitet, der vil være nødvendig for til stadighed at kunne omstille beredskabet til nye trusler i en ukendt fremtid. Det vil bl.a. indebære skærpede krav til de private operatører, så f.eks. en strømafbrydelse på Bornholm ikke samtidig lukker ned for hele mobilnetværket på øen i mange timer, som det var tilfældet for nylig.

Etableringen af det ny ministerium bør suppleres med en reform af den samlede krisestyringsorganisation, så den bliver mere robust og bedre i stand til at håndtere flere alvorlige og langvarige kriser samtidig. I dag ledes krisestyringen på politisk niveau af Regeringens Sikkerhedsudvalg med statsministeren som formand og udenrigsministeren, justitsministeren, finansministeren og forsvarsministeren som faste medlemmer, medens cheferne for Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste samt forsvarschefen deltager efter behov. Udvalget understøttes af Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål, hvor departementscheferne for samme kreds af ministerier samt cheferne for Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste er faste medlemmer. Foruden de faste medlemmer kan Statsministeriet

indkalde ad hoc-repræsentanter fra andre myndigheder. Der er en begrænset sekretariatsbetjening af de to udvalg. Tiden må være kommet til, at Danmark, som de fleste andre vestlige lande, får et nationalt sikkerhedsråd med nøgleministre og topembedsmænd, herunder forsvarschefen, rigspolitichefen og chefen for den ny styrelse for samfundssikkerhed som faste medlemmer samt et solidt sekretariat til at organisere det daglige arbejde og sikre velforberejdede politiske beslutninger i krisesituationer samt ikke mindst en klar kommunikation til det operative niveau om disse beslutninger og ansvaret for deres gennemførelse.

## **Den skærpede sikkerhedspolitiske situation påvirker os alle**

Den skærpede sikkerhedspolitiske situation har ikke kun konsekvenser for myndigheder og virksomheder med ansvar for sikkerhed og kritisk infrastruktur. Den påvirker også institutioner og virksomheder, som aldrig har været vant til at tænke i disse baner. F.eks. betyder den skærpede risiko for spionage og technologyveri, at universiteterne må tage skridt til at beskytte deres viden, medarbejdere og studerende, ligesom de grundigt må gennemgå deres internationale samarbejdsmodeller. Virksomheder, der opererer uden for Danmark og EU, må tage højde for en stigende risiko for at blive ramt af afbrydelse af forsyninger eller sanktioner. Det gælder ikke blot sanktioner, der indføres af EU eller rettes mod EU, men kan også være sanktioner mellem to tredjelande, som f.eks. de amerikanske Iran-sanktioner, som har kostet danske og europæiske virksomheder dyrt. Virksomhederne vil gøre klogt i nøje at gennemgå deres investeringsportefølje og forsyningskæder og sikre, at de er robuste i forhold til en mere brutal verdensorden. Også virksomheder, der alene opererer på hjemmemarkedet, må sikre sig, at de har taget højde for risikoen for hybride angreb på IT-infrastruktur, strømforsyning mv., ligesom selv mindre håndværksvirksomheder kan blive ramt af politisk betingede forsyningsproblemer.

Alt dette betyder, at meget få borgere i Danmark ikke på en eller anden måde kommer til at opleve konsekvenserne af de voldsomme sikkerhedspolitiske forandringer i disse år.

# Kunst og kultur bliver mere politisk potent og stiller nye krav til ledelse og forvaltningspolitikken



*Kultur synes at blive stadig mere politisk potent. Regeringen ønsker, at kultur skal bidrage til at håndtere de store kriser, bl.a. klimakrisen, naturkrisen, velfærdskrisen og trivselskrisen. En ny epoke synes at være i gang på kulturområdet, og det sætter samtidig en ny retning i ledelses- og forvaltningspolitikken. Det nye Kulturens Analyseinstitut skal bidrage med viden og vidensdeling og kan på den måde understøtte den udvikling, som er sat i gang. Jeg ser i denne artikel nærmere på udviklingen og har talt med direktør Esben Danielsen fra Kulturens Analyseinstitut om udviklingstendenserne på kulturområdet, hvad de betyder og bør betyde for kulturledelse og forvaltningens ledelse af området, og hvilken rolle Kulturens Analyseinstitut skal spille.*

**AF SOLVEJG SCHULTZ-JAKOBSEN, TIDLIGERE VICEDIREKTØR I KL OG SEKRETARIATS- OG PRESSECHIEF I KULTUR- OG FRITIDSFORVALTNINGEN, KØBENHAVNS KOMMUNE**

Kultur er vigtigt. Det er der almindelig konsensus om – også selvom mange af os mangler et egentligt sprog om hvorfor, og hvad værdien af kultur er. Kultur er noget andet end de klassiske velfærdsområder, og de kreative erhverv er noget andet end andre erhverv. Kulturens almene værdi og position i samfundet ses bl.a. ved, at kulturen har sin helt egen sektion i aviserne og egne TV- og radio- og podcastprogrammer. Det er der ikke andre brancher, der har.

Kultur er mangfoldigt og i dagligdagens tale er kultur både idræt, fritids- og naturliv, arkitektur og turisme, biblioteker og litteratur, foreningsliv, folkeoplysning, medier, demokrati, musik, visuel kunst, film, scenekunst og medier. I Danmark hylder vi både kultur for bredden og for eliten.

Kulturen har lang tradition for at involvere frivillige. De frivillige er ofte forudsætningen for at kunne lykkes med kulturbegivenheder og events. Kulturområdet er i begrænset omfang lovreguleret og giver derfor beslutningstagere i bl.a. kommunerne et lokalt råde- og prioriteringsrum. Der er en relativ stor fondsfinansiering på kulturområdet, kulturudøverne er private aktører og det offentlige – staten såvel som kommunerne – yder i forskelligt omfang tilskud til kulturinstitutioner, arrangementer, events, projekter m.v.

Det store politiske tema på kulturområdet har de senere år i stor udstrækning været op-

levelsesøkonomi med fokus på at vokse, vækste og sælge billetter – sælge oplevelser i form af kunst, kultur og underholdning. Meget tyder imidlertid på, at vi bevæger os ind i en ny epoke i kulturpolitikken. En ny epoke, som vokser frem i en tid, hvor kriser af forskellig karakter (inflation, klima, mistrivsel, ensomhed m.v.) og krig tæt på os forandrer verden internationalt, nationalt og lokalt. Dannelse og værdier og fokus på samfundsunderstøttelse, fællesskaber og sammenhængskraft synes at være nogle af overskrifterne i kulturpolitikken nye epoke.

## Mere viden om kultur

Esben Danielsen tiltrådte ved årsskiftet 2022/2023 som direktør for det helt nye Kulturens Analyseinstitut. Institutet blev etableret af den tidligere regering i 2022, og i august 2022 blev instituttets første bestyrelse nedsat for en fireårig periode.

Kulturens Analyseinstitut skal meget kort fortalt understøtte vidensindsamling og vidensudvikling på kulturområdet. ”Det er ikke sådan, at der ikke er nogen viden på kulturområdet i dag. Der er masser af viden, men i stor udstrækning spredt og på ad hoc-basis. Vi ved ikke nok om effekter, og der mangler et godt benchmarking-grundlag. Når vi får det, får vi et langt bedre grundlag for at følge udviklingen og lære – også på tværs”, fortæller Esben Danielsen og fortsætter: ”Vi har mange projekter på kulturområdet, og der laves også evalueringer, men



## » Vi ved ikke nok om effekter, og der mangler et godt benchmarking-grundlag. Når vi får det, får vi et langt bedre grundlag for at følge udviklingen og lære – også på tværs.

det er ofte øjebliksbilleder af, om det konkrete projekt gik godt eller skidt”.

Siden sin start har Kulturens Analyseinstitut prioriteret at være på rundrejse i kulturlivet i hele landet. Esben Danielsen fortæller, at noget af det, han især har bidt mærke i, er, at der er stor appetit på at lære af hinanden og sammenligne sig på kulturområdet, men der er sjældent ressourcer til det eller tradition for det. Derfor er der heller ikke en praksis for at gøre det eller rammer for det. Der er manglende fælles grundlag for meget grundlæggende ting, fx er et publikumsbesøg noget, som defineres vidt forskelligt fra kulturinstitution til kulturinstitution. Der er fx også rigtig mange kulturaktører med forholdsvis lille viden og erfaring med politiske beslutningsprocesser, og derfor er der også mange myter og misforståelser om, hvordan det foregår.

Kulturlivet er meget opdelt i sine forskellige genrer/brancher, og der sker kun en begrænset erfaringsudveksling på tværs. Det betyder, at der oftest arbejdes parallelt med de samme problematikker. Et lille eksempel lige nu er, at bibliotekerne har en stor bæredygtighedsindsats, museerne har stiftet et grønt akademi, musikken har lavet en grøn forening for fælles indsats m.v. Men få af disse indsatser arbejder tæt sammen med hinanden, selvom meget af indholdet har overlap.

Esben Danielsen siger endvidere, at det hele ikke skal handle om at måle al kunst og kultur. Det vil ikke være sådan, at Kulturens Analyseinstitut kun vil interessere sig for det, der kan måles og vejes. Tal er ikke det eneste. Det er superrelevant med størrelsesforhold, kontekster og økonomi, men det handler i lige så høj grad om at skabe et sprog for at dele erfaringer, vise udvikling og skabe basis for sammenligning. Der er ikke en modsætning mellem at kunne kvantificere og samtidig kvalitativt bearbejde. Det er mixed methods, der er brug for. Helt grundlæggende vil instituttet gerne stille spørgsmål og udfordre og på den måde bidrage.

Analysemæssigt har instituttet for nylig set nærmere på ”frivillighed i kulturlivet”, og det giver en ny viden, som reelt viser noget andet end det, der har fyldt i debatterne om frivillighed på det seneste. Efterspørgslen på den viden er stor. Der er en stor lyst til at få viden. Analysen viser fx, at der er en stor sammenblanding mellem, hvad der er praktikforløb, hvad der er uddannelse, og hvad der er frivillig indsats, hobby etc. Begreber og indsatser blandes sammen og skaber mange misforståelser. Der opstår uheldige konflikter mellem frivillighed og ansatte, når sammenblandingen sker. Der er et stort behov mange steder for at styrke kompetencen i at arbejde med hvervning, fastholdelse og ledelse af frivillige. Generelt er der undersøgt og formidlet meget om frivillighed i den sociale sektor og noget omkring frivillighed i idrætslivet, men hvad der kendetegner frivillighed i kulturlivet, er meget lidt undersøgt og formidlet. Der er bestemt forskelle, men de er ikke velkendte og bearbejdede.

### **Analyseinstitutets strategi**

Strategien er, at instituttet i den kommende tid vil se på konkrete og aktuelle temaer og problematikker bl.a. ”kulturens betydning for unges trivsel” og ”civilsamfundets rolle”. ”Den strategi kan ændre sig hen ad vejen, men det er det, vi tror kan give den største værdi for såvel beslutningstagere som kulturudøvere. Vi kommer ikke til at være et institut, som giver kulturen karakter eller siger, hvad der skal være mere eller mindre af i kulturlivet”, siger Esben Danielsen.

Kulturens Analyseinstitut kan beskrives som en parallel til VIVE på velfærdsområderne og Idrættens Analyseinstitut på idrætsområdet. Instituttet vil være praksisorienteret og kommer, som nævnt, til at spille ind med analyser og viden. Direktør Esben Danielsen ser målgrupperne for Kulturens Analyseinstituts arbejde som de politiske beslutningstagere – både i staten og i kommunerne, kulturlivet selv, forvaltningerne og interessepolitikere på kulturområdet samt alle de understøttende fagfolk/embedsfolk.

### **Kultur bliver mere politisk potent**

Kulturen og dens betydning fremhæves stadig oftere i bl.a. diskussionerne om sundhed, velfærd, trivsel, natur og bæredygtighed, i diskussionerne om styrkelse af demokrati og deltagelse, fællesskaber og sammenhængskraft og i diskussionerne om, hvordan vi bedst udvikler byrum og lokalområder.

Regeringen har i sit regeringsgrundlag helt konkret fremhævet, at den vil formulere en samlet og ambitiøs kulturpolitik, der skal løfte kunsten og kulturens stilling i samfundet. Regeringen skriver endvidere, at den vil se på, om der er tilsandede strukturer og styrke kulturen i hele landet, samt afdække og diskutere, hvordan kunst og kultur kan bidrage til at løse tidens store kriser, herunder klimakrisen, naturkrisen, velfærds-krisen og trivselskrisen.

Kulturområdet er blevet mere politisk potent. Kultur er stadig vigtigt i sig selv. Kultur har en selvstændig værdi og en værdi for den enkelte, men politisk synes kultur nu at skulle mere end det. Kultur skal bidrage til og understøtte samfundsudviklingen og udviklingen lokalt.

I maj måned præsenterede kulturministeren den første kulturpolitiske redegørelse i 25 år. Redegørelsen er tænkt som en del af afsættet for en ny kulturpolitik. Kulturministeren fremhæver i forordet, at ”vi ser en verden i konstant forandring i disse år. Derfor har vi brug for noget at holde fast i – noget der samler og binder os sammen som folk og land. Det gør vores fantastiske kulturliv, som netop er en af grundpillerne i det danske samfund”. Og videre siger kulturministeren: ”Det er vigtigere end nogen sinde, at kulturen har de bedste betingelser at udvikle og udfolde sig i.

### **Kultur skal spille sammen med andre fagligheder**

Esben Danielsen sætter disse ord på udviklingen: ”Det nye er, at kultur skal bringes og tænkes sammen med andre fagligheder og skabe resultater i samspil med dem. Det er kultur og sundhed, det er kultur og skole, kultur, fritidsliv og idræt, kultur, arkitektur og byudvikling, kultur og klima, kultur og de unge med erhvervsuddannelse. Og det nye er, at kunst og kultur tænkes ind i driften og ikke som ad hoc-projekter. Og endelig er det nye, at vi er nødt til at vide, hvordan kunsten og kulturen bidrager til udviklingen for at lære mere og skabe endnu større effekt.”

I dag ved vi sjældent, hvilken betydning det har, at en kommune fx flytter et lokalteater ind i et tomt butikslokale i den øde del af gågaden, eller hvad det betyder, at vi har fire lokalbiblioteker, hvor det ene ligger tæt ved stationen, hvilke kulturprojekters indhold der betyder mest for unge i mistrivsel osv.

Esben Danielsen fortsætter: ”Det er en ny måde at tænke kultur på. Vi kender lidt fra ’kultur på recept’, som først var midlertidige ad hoc projekter, og som i dag mange steder er blevet en fast del af opgaveløsningen. Det forudsætter et fokus på data, viden, benchmarking og deling af viden – og her skal ledelsen gå forrest”.

### **En udviklingsdagsorden – ikke en mistillidsdagsorden**

Der er mange tegn på, at der er en ny bevægelse i gang i forhold til kulturens rolle i samfundet og samfundsudviklingen. Landspolitisk synes linjen at være klar, og diskussionerne om kunstens og kulturens rolle er også i gang på en række fagområder fx i diskussionerne om læring og pædagogik, og hvordan kunsten og kulturen kan indgå og give nye muligheder. Et par opmærksomhedspunkter i forhold til den nye bevægelse kunne ifølge Esben Danielsen være:

”Det er vigtigt at have for øje og gentage, at det er en udviklingsdagsorden ikke en mistillidsdagsorden. Jo mere politisk relevant man bliver, jo større bliver behovet for transparens. Der er ulighed i kultur, men hvis kunst og kultur skal bidrage til samfundsdagsordner og de store samfundsudfordringer, må det formodes, at der også kommer fokus på dette aspekt.

Det at skulle se på sit område – kunsten og kulturen – på en anden måde, kan være udfordrende.

Samtidig er det udfordrende, hvis man ikke er en del af kunsten og kulturens verden, som fx i skolerne, at forstå den og bruge den. Derfor kunne en opfordring være at opleve, se og forstå sammen og skabe en fælles forståelse og et fælles sprog sammen”.

Som noget helt centralt påpeger Esben Danielsen, at det er afgørende at være klar på, at kunsten og kulturen ikke skal laves med det formål at modvirke mistrivsel, men at tilgangen skal være, at det er kunstens og kulturens iboende kraft, der gør, at kunsten og kulturen kan modvirke mistrivsel.

» **Det nye er, at kultur skal bringes og tænkes sammen med andre fagligheder og skabe resultater i samspil med dem.**

### **Fokus på kulturledelse og på forvaltningens ledelse af kultur**

Endelig mener Esben Danielsen, at vi med fordel skal begynde at sætte et mere eksplicit fokus på kulturledelse, bestyrelsesarbejdet i kulturbestyrelserne og ledelsen og forvaltningen af kulturområdet. Generelt er kulturledelse i dag i udbredt grad ledelse af fagligheden. Det bliver ikke nok. Omverdensledelse og ledelse i samspillet med andre fagområder bliver også en del af ledelsesopgaven. Tilsvarende skal ledelsen af kulturområdet og forvaltningspolitikken formå at arbejde tværsektorielt. Hverken kunst- og kulturlivet eller forvaltningerne har tradition for at lede eller blive ledet gennem politiske mål, effekt og benchmarking eller at tænke kunsten og kulturen ind i de store dagsordener og udfordringer på velfærdsområderne, i klimaindsatsen eller i udviklingen af lokalområder, byer og demokrati m.v.

Det er en omstilling, som kræver tid og gensidig tillid og åbenhed. Esben Danielsen ser, at der med fordel – og parallelt med mere analyse og viden om kulturens rolle i samfundsudviklingen – kan ses nærmere på selve ledelsesopgaven og forvaltningspolitikken og drøfte roller og kompetencer til at udfylde dem på nye måder. Og måske skal der også afprøves nye veje, så repræsentanter fra kulturlivet kommer med i ledelses-, arbejds- og beslutningsrum på andre fagområder for på den måde at kunne bidrage direkte og skabe fælles forståelse og sprog.

I kommunerne er der kommunalbestyrelser, der i deres kulturpolitik allerede er begyndt at beskrive kunsten og kulturens samfundsrolle og perspektiverne ved at indtænke kunst og kultur i velfærdsopgaver og klimaindsatser, hvordan kulturen selv skal blive grøn og bæredygtig, og hvordan den kan understøtte bæredygtighed mere generelt. Måske vil vi i den kommende tid også se kunsten og kulturen indtænkt i skolepolitikken, so-

cialpolitikken, i erhvervsskolernes strategier for nye arbejdsmarkeder mv.

Flere faggrupper har taget kunsten og kulturen ind i deres faglige drøftelser, fx i diskussionerne om læring og pædagogik, og hvordan kunsten og kulturen kan indgå og give nye muligheder i den praktiske læring i skolerne. Fx hvordan mistrivsel og ensomhed kan modvirkes via kulturlivets fællesskab, hvordan kunst og kultur kan løfte en byudvikling eller styrke lokalsamfund på landet. Og får det gennemslagskraft, skal det fokus også ind i professionsuddannelserne.

**» Det er vigtigt at have for øje og gentage, at det er en udviklingsdagsorden ikke en mistillidsdagsorden.**



# Mere end 10 år med Statens It-råd: Hvordan står det til med it-styringen i staten?



*Statens It-råd er et uafhængigt råd, der siden 2011 har arbejdet for at professionalisere og forbedre it-styringen i staten ved at yde rådgivning til statslige myndigheder. It-styringen i staten er forbedret i rådets levetid, men der er stadig en række udfordringer med de statslige it-systemer og it-projekter. Jeg vil i dette indlæg give mit perspektiv på statens arbejde med it og digitalisering, samt hvordan it-styringen efter It-rådets opfattelse bør udvikles fremover.*

## **AF BETINA HAGERUP, FORMAND FOR STATENS IT-RÅD**

### **It binder den offentlige service sammen**

”Staten er ikke dårlig til at drive it-projekter, men har vanskelige vilkår.” Det en af de pointer, jeg i mange år har fremhævet – og som jeg stadig fremhæver, når jeg synes, de statslige myndigheder får for meget kritik for deres måde at drive deres it-projekter. For it er en helt anden størrelse i dag end for blot ti år siden, og vi er kommet langt med digitaliseringen af den offentlige sektor. I dag er it grundlaget for den offentlige service, som sikrer, at der kan leveres velfærd, sundhed, forsvar og retssikkerhed.

Men når it er forudsætningen for en velfungerende offentlig service, stiller det samtidig større krav til de statslige myndigheders styring af deres it. Derfor ser jeg det som en af de absolut vigtigste opgaver for Statens It-råd at bistå de statslige myndigheder ved at rådgive om styring af it-projekter og it-systemporteføljer, så de understøtter den offentlige sektors kerneopgaver bedst muligt.

### **En af tidens store forvaltningsmæssige udfordringer**

Der er dog ingen tvivl om, at it-skandaler og deres årsager har optaget mange embedsmænd, eksperter og virksomhedsledere gennem årene – og jeg er selvfølgelig ingen undtagelse. Jeg husker tydeligt, da Bonnerup-rapporten tilbage i 2001 udkom med anbefalinger til bedre gennemførelse af offentlige it-projekter med udgangspunkt i en analyse af en række statslige it-projekter. Rapporten belyste nogle væsentlige udfordringer, som

senere blev udbygget i Finansministeriets rapport om *Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten* fra 2010.

Denne rapport dokumenterede blandt andet omfattende budget- og tidsoverskridelser, risikofyldte projekter og udfordringer med leverandører. En af anbefalingerne i rapporten var at nedsætte et statsligt it-projektråd, som skulle risikovurdere store statslige it-projekter – og derfor har It-rådet siden 2011 rådgivet om statslige it-projekter. Fra 2018 har rådet også rådgivet om it-systemporteføljestyring.

### **Op af kælderen og ind på direktionsgangene**

Er myndighederne så blevet bedre til it-styring gennem årene? Mit korte svar er ja. Det er mit klare indtryk, at it er flyttet fra kælderen og ind på direktionsgangen hos langt de fleste myndigheder, og at topledelse har fået større forståelse for betydningen af at have en velfungerende it-portefølje, som er vedligeholdt, opdateret og sikker. It er blevet forretningsudvikling, myndighederne er blevet dygtigere til at tilrettelægge og gennemføre it-projekter, og mange steder er der markant bedre overblik over udfordringerne i it-systemporteføljen end tidligere.

### **Plads til forbedring**

Hvis man har læst med på It-rådets seneste statusrapporter, vil det dog også blive tydeligt, at der stadig er udfordringer med it-styringen, og at nogle af udfordringerne ikke er nye. Der er som sagt sket meget siden It-rådet blev dannet, og it-styringen er på et helt andet niveau i dag, men der er samtidig en

# » Det er mit klare indtryk, at it er flyttet fra kælderen og ind på direktionsgangen hos langt de fleste myndigheder.

hel del at tage fat på. I It-rådet ser vi særligt tre overordnede udfordringer, som går igen hos flere myndigheder, og som har betydning for it-styringen i staten.

*1) Udfordringer med statens kritiske it-systemer*  
Siden 2018 har 41 myndigheder kortlagt deres it-systemporteføljer og identificeret en række udfordringer med it-systemerne, herunder de it-systemer, som er mest kritiske for myndighedernes og samfundets virke. It-rådets statusrapport fra 2022 dokumenterer, at 18 pct. af de kritiske systemer, efter myndighedernes egen vurdering, ikke understøtter myndighedernes kerneopgaver på tilfredsstillende vis.

Samtidig har 28 pct. udfordringer med teknisk tilstand, mens 18 pct. har udfordringer med sikkerheden.

Tallene er et udtryk for, at myndighederne har udfordringer med at prioritere tilstrækkeligt teknisk vedligehold og videreudvikling af it-systemerne. I vores dialog med myndighederne oplever vi, at det blandt andet skyldes et stort pres på nyudvikling – fx som følge af politiske beslutninger. Jeg synes helt afgjort, det er positivt, at myndighederne har fået overblik over udfordringerne. Men data peger også på, at vi skal håndtere udfordringerne for at bevare et stærkt statsligt it-fundament.

*2) For lange og dyre it-projekter*  
Mange af statens it-projekter kommer stadig ikke i mål inden for den planlagte tid og økonomi, og antallet af røde og gule trafiklys til it-projekterne har været stigende over de seneste år. Det samme har projekternes forventede varighed og udgifter. Det gælder, når man ser på projekternes overskridelser, men projekterne er også fra start blevet planlagt længere og dyrere end tidligere. I 2022 er den gennemsnitlige forventede varighed for it-projekterne i It-rådets portefølje fem år, og de gennemsnitlige forventede udgifter er cirka 216 mio. kr., mens det i 2019 var cirka 119 mio. kr. Det skal dog siges, at der er stor variation i projekternes størrelse.

Der er selvfølgelig mange forskellige årsager til, at projekterne kommer i vanskeligheder, men det er min og It-rådets vurdering, at det især skyldes, at den opgave, som projekterne skal løse, ikke er afgrænset nok og vokser, mens projekterne er i gang. Projekterne bliver planlagt med for lang tidshorisont, og de har for høj kompleksitet, hvilket gør dem risikofyldte og svære at styre.

Vi har i It-rådet længe opfordret myndighederne til at igangsætte små it-projekter, som har bedre forudsætninger for at kunne gennemføres inden for tidsplan og budget, ligesom vi også advokerer for, at kompleksiteten i projekterne bør reduceres mest muligt. Jeg ynder tit at sige, at når myndighederne bygger it-løsninger, skal de fokusere på at bygge hovedveje frem for biveje og cykelstier. Det er altså ikke alt, der skal digitaliseres, og det er vigtigt at starte med at digitalisere hovedprocesserne, som understøtter de mest centrale brugerbehov.

*3) For højt aktivitetsniveau i forhold til myndighedernes kapacitet*

I It-rådet er vi af den opfattelse, at de to ovennævnte udfordringer vidner om en tredje og mere underliggende udfordring, nemlig at flere myndigheders aktivitetsniveau på it-området er for højt i forhold til deres kapacitet. Der bliver altså sat flere initiativer i gang, end myndighederne har ressourcer, økonomi og kompetencer til at løfte. Det er It-rådets vurdering, at det både skyldes et internt og et eksternt pres. Det interne pres består i et behov for at udskifte eller opgradere forældede løsninger, som ikke altid er vedligeholdet tilstrækkeligt, for at sikre, at løsningerne understøtter kerneopgaven. Det eksterne pres kommer blandt andet fra det politiske niveau, hvor ny lovgivning og politiske aftaler ofte medfører udvikling af nye it-systemer eller tilpasning af de eksisterende. Når vi taler med myndighederne, tilkendegiver flere af dem desuden, at de har udfordringer med at rekruttere de nødvendige kompetencer – heriblandt de specialiserede it-kompetencer, der må siges at være i høj kurs.

### **Højere kompleksitet kræver nytænkning af it-styringen**

Igen er det vigtigt for mig at fremhæve, at udfordringerne – over en bred kam – ikke er et udtryk for, at myndighederne er blevet dårligere til at arbejde med it. Jeg og mine kolleger i rådet ser det snarere som et udtryk for, at kompleksiteten på det statslige it-område er steget, i takt med at den offentlige sektor er blevet mere digitaliseret. Der er flere komplekse integrationer til andre systemer, højere krav til sikkerhed og højere forventninger til, hvad de nye it-løsninger skal kunne. Samtidig er lovgivningen på flere områder blevet mere kompleks, og det kan give udfordringer, når den skal digitaliseres.

Hvad kan vi så gøre for at løse de her udfordringer? Der skal ikke herske tvivl om, at det er myndighedernes eget ansvar at træffe beslutninger om og styre deres it-porteføljer. Det er vores oplevelse i It-rådet, at der, på grund af den øgede ledelsesopmærksomhed på området, er stigende interesse blandt de statslige topledelse for, hvordan man styrer sin it bedst. Og det er her, hvor jeg ser, at It-rådet kan bidrage med rådgivning og sparring til ledelserne. I min optik mangler der et overordnet og tværgående blik på it-porteføljerne, som favner *både* de eksisterende systemer og de store udviklingsprojekter. Sådan et overblik vil vi gerne understøtte myndighederne i at skabe, og det er ambitionen, at overblikket kan hjælpe myndighederne med at sikre:

1. At der er den rette balance mellem aktiviteter og kapacitet i myndighedernes arbejde med it.
2. At den tekniske gæld nedbringes ved, at myndighederne bruger en større del af it-budgettet på at vedligeholde.
3. At flere it-projekter bringes succesfuldt i mål ved nye it-projekter slankes mest muligt.

En forudsætning for, at myndighederne kan lykkes med ovenstående, er, at de har de rette kompetencer. Det gælder både for topledelse, som selvfølgelig ikke skal være eksperter på it, men skal vide nok om deres it-porteføljer til at stille de rigtige spørgsmål til deres organisation, når der skal træffes beslutninger om it-understøttelse. Og det gælder også for medarbejderne, hvor generalisterne skal have forståelse for hovedmekanismerne i offentlig digitalisering, mens specialisterne skal have indgående kendskab til it-løsningerne. Derudover er der behov for kompetencer inden for kontrakt- og leverandørstyring, så myndighederne kan agere som kompetente indkøbere over for de mange leverandører, som foretager den outsourcete it-drift og -udvikling.

### **Mere transparens i it-styringen**

Hvis staten skal lykkes med ovenstående, kræver det, som jeg ser det, øget transparens i it-styringen. Når it er en så central forudsætning for opgaveløsningen, er det vigtigt, at der er større forståelse for, hvordan nye politiske aftaler, lovgivning mm. påvirker den statslige it-portefølje, fordi it danner grundlag for at føre beslutningerne ud i livet. Det vil være nødvendigt med mere vedligehold af it-systemerne, større sikkerhed om it-projekternes forløb og samlet set en bedre balance mellem, hvad man sætter i gang, og de forudsætninger, man har for at gennemføre det. På den måde kan vi bevare et stærkt it-fundament og udvikle den offentlige service samtidig. Hvis It-rådets rådgivning og sparring kan bidrage til dette, synes jeg, vi er lykkes med det, vi er sat i verden for.

**» I min optik mangler der et overordnet og tværgående blik på it-porteføljerne, som favner *både* de eksisterende systemer og de store udviklingsprojekter.**





# En forhastet lovgivning

*De seneste 15 år er den gennemsnitlige lovbehandlingstid i Folketinget reduceret med ca. en måned. I Anders Fogh Rasmussens sidste år gik der i gennemsnit omtrent 80 dage fra fremsættelse til 3.-behandlingen i Folketinget, imens det under SVM-regeringen i gennemsnit har taget knap 48 dage. Oplagte faktorer som håndteringen af COVID-19-pandemien kan ikke forklare faldet i lovbehandlingstiderne.*

**AF JONAS HERBY, SPECIALKONSULENT I CEPOS**

Der er i de senere år udkommet en række udvalgsrapporter og bøger<sup>1</sup>, som synes enige om én ting: Det går hurtigere – og også for hurtigt – i dansk politik. Det opskruede tempo ses bl.a. i lovbehandlingstiden – altså tiden, fra et lovforslag fremsættes i Folketinget, til det 3.-behandles. Da Anders Fogh Rasmussen var statsminister, tog det i gennemsnit 76,6 dage at behandle et lovforslag. I perioden 2019-22 under S-regeringen tog det 54,6 dage. Og siden SMV-regeringens tiltrædelse har det i gennemsnit taget 47,9 dage.<sup>2</sup>

I denne artikel ser jeg nærmere på, hvad der ligger bag dette fald i den gennemsnitlige lovbehandlingstid. Jeg viser blandt andet, at oplagte faktorer som håndteringen af COVID-19-pandemien ikke kan forklare faldet i lovbehandlingstid. Artiklen afsluttes med en diskussion af, hvad udviklingen skyldes, og hvad der eventuelt kan gøres, hvis der er politisk vilje til at øge den tid, som Folketinget bruger på at behandle ny lovgivning.

## Udviklingen i lovbehandlingstiderne

Figur 1 viser udviklingen i den gennemsnitlige lovbehandlingstid siden folketingsåret 1985/86. Figuren viser, at det langt fra er et særsyn, at det i enkelte år går ekstra stærkt. Både i 1987/88, 1997/98 og 2011/12 tog det under 60 dage i gennemsnit for Folketinget at behandle lovforslagene.

Det bemærkelsesværdige i nyere tid er, at det er blevet normalen, at det går stærkt. I

samtlige af de fem seneste folketingsår har den gennemsnitlige lovbehandlingstid været under 60 dage. Og i fire ud af fem år forud for disse var den gennemsnitlige lovbehandlingstid under 70 dage. Meget tyder altså på, at der de seneste 10-15 år er sket en grundlæggende ændring i den måde, Folketinget lovgiver på.

Gennemsnitstallene i **figur 1** dækker over en betydelig underliggende variation, som det fremgår af figur 2, der viser andelen af lovforslag, som hastebehandles. Fra 1985/86 til 1999/00 blev næsten hvert fjerde lovforslag behandlet indenfor 30 dage. Men andelen faldt markant fra folketingsåret 2000/01 som følge af en ny forretningsorden, der som udgangspunkt forhindrede, at et lovforslag kunne hastebehandles indenfor 30 dage efter fremsættelsen.<sup>3</sup>

Ændringen i forretningsordenen betød, at hastebehandlede lovforslag faldt dramatisk, så det i perioden 2000/01 til 2018/19 kun var 3,0% af alle lovforslag, der blev behandlet på under 30 dage.

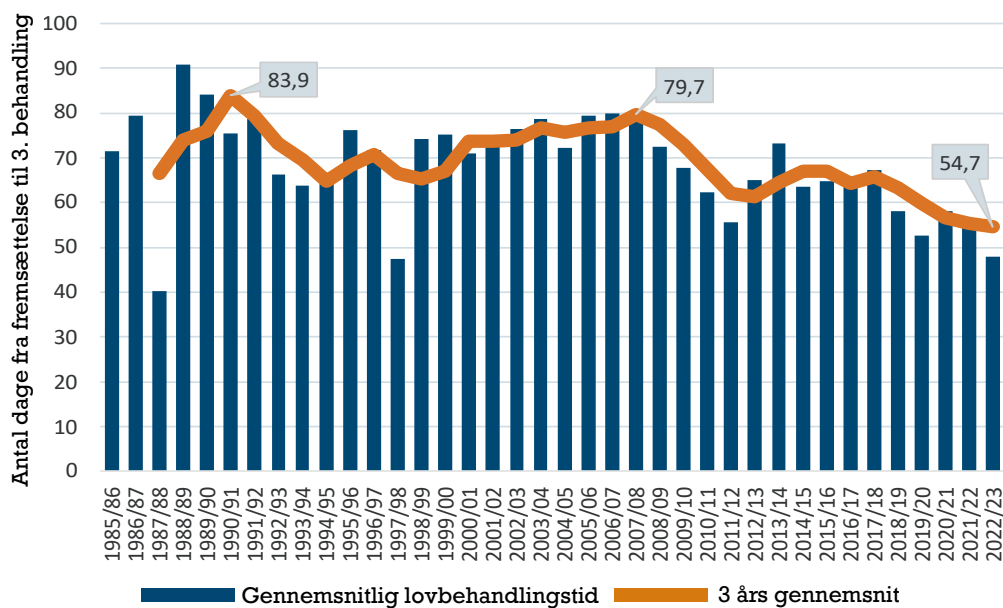
I folketingsåret 2019/20 blev Danmark ramt af COVID-19-pandemien, og det førte til en markant stigning i andelen af hastebehandlede lovforslag. I 2019/20 blev næsten hvert femte lovforslag (19%) således hastebehandlede. Der kan være argumenter for, at Folketinget reagerer hurtigt, når landet står overfor en pandemi. Men som **figur 2** viser, er den udvidede brug af hastebehandling fortsat længe efter, at pandemiens overraskelsesmoment var overstået. I de seneste tre folketingsår er 11,4% af alle lovforslag blevet

<sup>1</sup> Se bl.a. Nielsen (2021), Lauritzen (2023), Bo Smith-udvalget (2015) og Dybvad-udvalget (2023)

<sup>2</sup> Tal for Fogh Rasmussen og Frederiksen I kan findes i Herby (2023).

<sup>3</sup> Se B 69 fra 1999, Folketingsbeslutning om ændring af forretningsordenen for Folketinget (Frist for vedtagelse af lovforslag), [https://www.folketingstidende.dk/samling/19991/beslutningsforslag/B69/19991\\_B69\\_som\\_vedtaget.pdf](https://www.folketingstidende.dk/samling/19991/beslutningsforslag/B69/19991_B69_som_vedtaget.pdf).

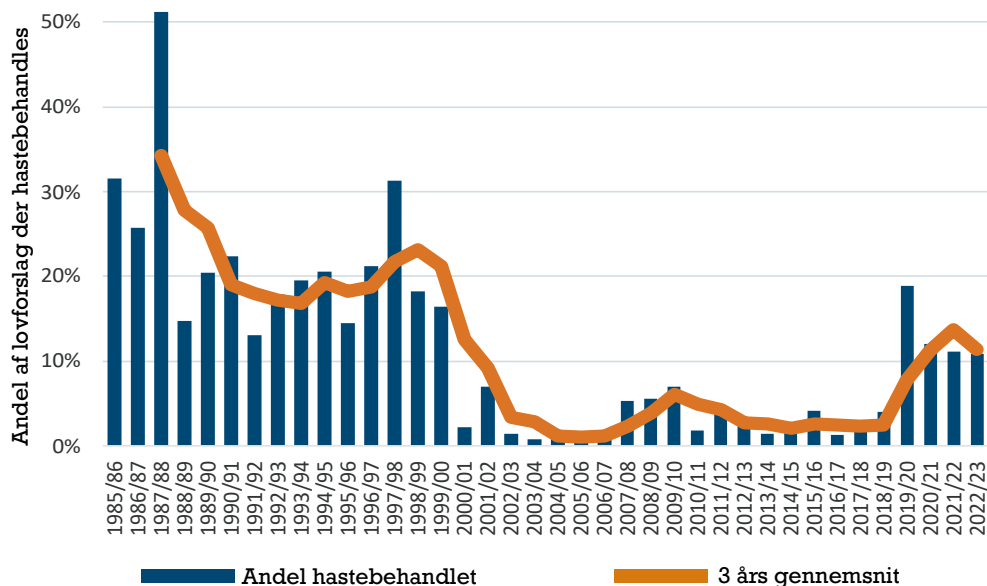
**Figur 1.**  
Udviklingen i den gennemsnitlige lovbehandlingstid fra fremsættelse til 3. behandling



Kilde: CEPOS' Reguleringsdatabase baseret på data fra ft.dk.

Note: Alle lovforslag, der er blevet 3.-behandlet, indgår i figuren. Ved delte lovforslag tæller hvert enkelt af de delte forslag med.

**Figur 2.**  
Brugen af hastebehandlinger er steget markant de seneste år



Kilde: CEPOS' Reguleringsdatabase baseret på data fra ft.dk.

Note: Et lovforslag tæller som hastebehandlet, hvis der er mindre end 30 dage fra fremsættelse til 3. behandling. Alle lovforslag, der er blevet 3.-behandlet, indgår i beregningerne. Ved delte lovforslag tæller hvert enkelt af de delte forslag med.

## » I de seneste tre folketingsår er 11,4% af alle lovforslag blevet hastebehandlet, hvilket er næsten en firedobling i forhold til perioden fra 2000/01 til 2018/19.

hastebehandlet, hvilket er næsten en firedobling i forhold til perioden fra 2000/01 til 2018/19.

### Særligt antallet af stærkt hastende lovforslag er vokset

Den 24. marts 2021 afgav Udvalget for Forretningsordenen beretning nr. 15 om hastebehandling af regeringens lovforslag<sup>4</sup>, hvori udvalget opstillede retningslinjer for, hvornår der ved behandling af hastelovforslag skal stemmes om dispensation fra forretningsordenens fristregler i Folketingssalen. I den forbindelse opdelte udvalget hastebehandlingerne i følgende kategorier:

- Mildt hastende lovforslag (ønskes færdigbehandlet inden for 15-30 dage)
- Moderat hastende lovforslag (ønskes færdigbehandlet inden for 8-14 dage)
- Stærkt hastende lovforslag (ønskes færdigbehandlet inden for 7 dage)

**Figur 3** viser udviklingen i hastebehandlingerne siden folketingsåret 2000/01.<sup>5</sup> Figuren viser, at det især er omfanget af de stærkt hastende lovforslag, der er steget markant de seneste fire år. Et eksempel på brugen af stærkt hastende lovforslag fik vi forud for seneste valg, da Folketinget den 29. september 2022 vedtog hele tre lovforslag fremsat dagen før,<sup>6</sup> herunder to nye love og fire lovændringer. Lovene var en reaktion på den høje inflation, og omfattede bl.a. ”L 212 Forslag til lov om en indefrysningsskema for høje energiregninger”, som efterfølgende har medført en del debat, fordi ordningen efter et halvt år kun havde udbetalt 192 mio. kr., men til gengæld havde kostet 145 mio. kr. i administration.<sup>7</sup> Ikke siden 1990, hvor Folketinget på én dag vedtog tre lovforslag i for-

bindelse med en ændring af petroleumsafgiften,<sup>8</sup> er det sket, at så mange love er vedtaget på så kort tid.<sup>9</sup>

Det gennemsnitlige fald i lovbehandlingstiden afspejles også i, at der over de seneste 15 år er markant færre lovbehandlinger længere end 90 dage. Med andre ord er meget lange lovbehandlingstider blevet lidt af et sær-syn. Som **figur 4** viser, var det indtil omkring 2008/09 normalt, at ca. 1/3 af alle lovforslag tog mere end 90 dage at behandle for Folketinget. Men fra 2009/10 og frem faldt andelen i løbet af få år til hver ottende, og de seneste tre år har kun hvert 12. lovforslag taget længere end 90 dage at behandle. Samtidig er antallet af lovforslag, der behandles på 30-45 dage, og dermed behandles relativt hurtigt, uden at Folketinget skal give samtykke til hastebehandling, steget markant, så det i dag er godt hvert fjerde lovforslag, der behandles på mellem 30 og 45 dage.

**Figur 4** viser også en anden interessant pointe, nemlig at reglerne for hastebehandling har ført til en stor klump af lovforslag, der bliver behandlet på netop 30 dage, så tidsplanen netop ikke skal godkendes af Folketinget. Dermed lever man op til de formelle regler, imens det kan diskuteres, om man lever op til ånden i reglerne.

Selvom det i sidste ende er Folketingets ansvar, at hastigheden i lovbehandling er steget de senere år, har regeringen flere muligheder for at sætte tempoet. Fx kan regeringen anspore til en hurtig lovbehandling ved at fremsætte lovforslaget sent i folketingsåret eller foreslå en tidlig ikrafttrædelse, så Folketinget planlægger lovbehandling med henblik på, at den kan ske, før loven træder i kraft.

<sup>4</sup> Udvalget for Forretningsordenen (2021).

<sup>5</sup> Jeg tager udgangspunkt i 2000/01, fordi det er første år efter den nye forretningsorden vedrørende hastebehandling, jf. fodnote 3.

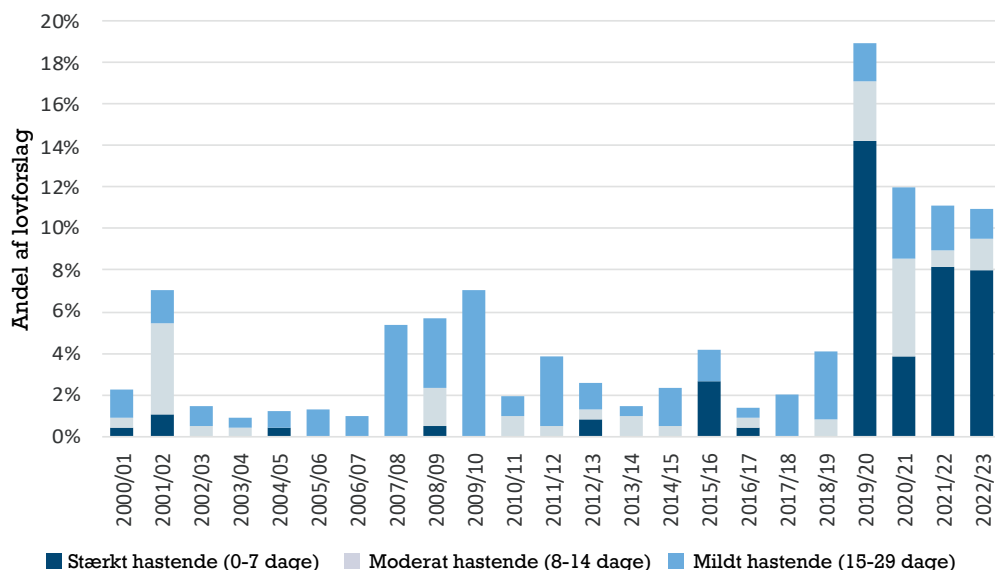
<sup>6</sup> Se <https://www.ft.dk/samling/2021/lovforslag/1214/index.htm>, <https://www.ft.dk/samling/2021/lovforslag/1213/index.htm> og <https://www.ft.dk/samling/2021/lovforslag/1212/index.htm>.

<sup>7</sup> <https://borsen.dk/nyheder/politik/mette-frederiksens-prisloft-er-endt-i-dyr-administration>

<sup>8</sup> Se [http://webarkiv.ft.dk/samling/19891/lovforslag\\_oversigtsformat/L244.htm](http://webarkiv.ft.dk/samling/19891/lovforslag_oversigtsformat/L244.htm), [http://webarkiv.ft.dk/samling/19891/lovforslag\\_oversigtsformat/L243.htm](http://webarkiv.ft.dk/samling/19891/lovforslag_oversigtsformat/L243.htm) og [http://webarkiv.ft.dk/samling/19891/lovforslag\\_oversigtsformat/L242.htm](http://webarkiv.ft.dk/samling/19891/lovforslag_oversigtsformat/L242.htm).

<sup>9</sup> Jeg ser her bort fra tre lovforslag genfremsat af Bertel Haarder i 2008 pga. procesfejl, som blev vedtaget samme dag, som de blev fremsat. Det drejer sig om L218, L217 og L216, som ”ved en beklagelig fejl ikke er blevet stadfæstet inden for den i grundloven fastsatte frist på 30 dage efter vedtagelse i Folketinget”.

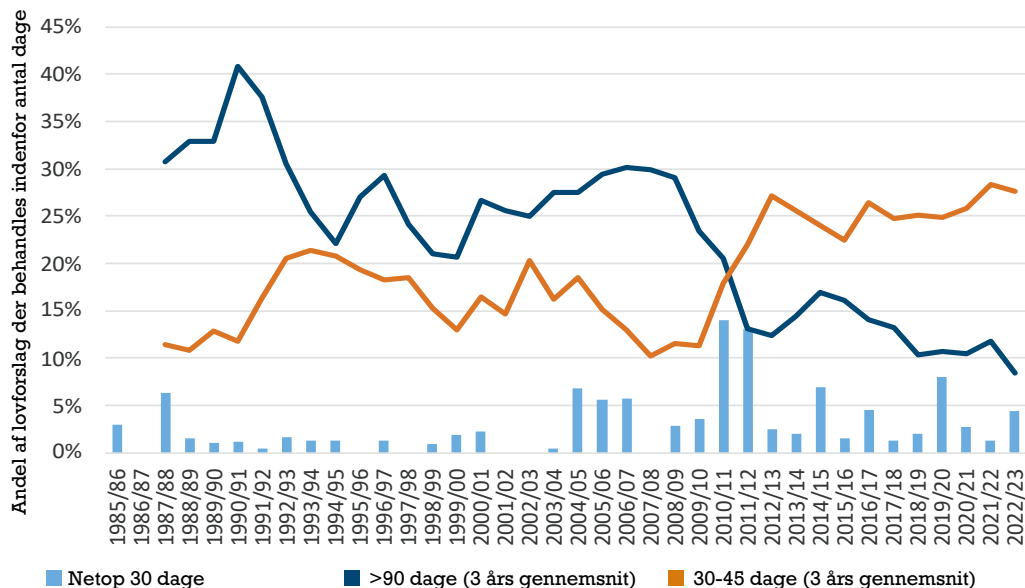
**Figur 3.**  
Hastebehandlede lovforslag siden ny forretningsorden opdelt på kategorier



Kilde: CEPOS' Reguleringsdatabase baseret på data fra ft.dk.

Note: Alle lovforslag, der er blevet 3.-behandlet, indgår i beregningerne. Ved delte lovforslag tæller hvert enkelt af de delte forslag med. Den nye forretningsorden vedrørende hastebehandlinger trådte i kraft forud for folketingsåret 2000/01.

**Figur 4.**  
Andel af lovforslag der bliver behandlet på netop 30 dage, 30 til 45 dage og mere end 90 dage



Kilde: CEPOS' Reguleringsdatabase baseret på data fra ft.dk.

Note: Alle lovforslag, der er blevet 3.-behandlet, indgår i beregningerne. Ved delte lovforslag tæller hvert enkelt af de delte forslag med. 30-45 inkluderer lovforslag, der er behandlet på netop 30 dage.



## » Ved indførelse af et regelstop skal politikerne ikke blot forklare, hvorfor de vil handle på et nyt problem, men også hvorfor tidligere problemer ikke længere kræver politikernes handling i form af regler.

I Folketingets forretningsordens §10 står der, at ”lovforslag bør normalt fremsættes senest den 1. april, for at de kan påregnes gennemført i det pågældende folketingsår”.<sup>10</sup> Men som figur 5 viser, er det alligevel normalt for skiftende regeringer at fremsætte en relativt stor del af folketingsårets lovforslag efter den 1. april. De seneste fire år er næsten hvert femte lovforslag fremsat efter denne dato.<sup>11</sup>

Dog viser figur 5 også, at 1. april-reglen har en vis effekt. Der er således klare tegn på, at der, siden reglen blev indført i slutningen af 1990'erne, har været flere år, hvor en lang række lovforslag er fremsat lige før fristen den 1. april. Dette gælder ikke mindst i år, hvor 33 lovforslag, svarende til næsten en fjerdedel af alle lovforslag i folketingsåret, er fremsat i dagene lige før den 1. april. Senest der blev fremsat over 30 lovforslag lige før den 1. april var i folketingsåret 2010/11.

### **Kan/skal der gøres noget ved den forhastede lovgivning?**

Det er i denne artikel blevet dokumenteret, at lovgivningshastigheden i Danmark generelt er steget over tid, og at det er en stigning, som ikke blot kan forklares med exceptionelle hændelser såsom COVID-19-pandemiens udbrud. Brugen af hastebehandling er steget markant de seneste år. Fra 2-4% i 10'erne til 11-12% i 20'erne – selv når der ses bort fra COVID-19-perioden. Særligt andelen af stærkt hastende lovforslag, som bliver behandlet inden for en uge, er steget de seneste år. Samtidig sker det i dag relativt sjældent, at behandlingen af et lovforslag strækker sig over mere end 90 dage – noget der ellers var helt normalt i 00'erne, hvor ca. hvert fjerde lovforslag tog mere end 90 dage at behandle.

Der er tale om en længerevarende tendens, som ser ud til at være startet i slutningen af 00'erne, og som er accelereret de seneste år.

Også forud for COVID-19-pandemien, selv om noget tyder på, at den medførte et normskred i forhold til bl.a. brugen af hastebehandling.

Der kan være mange forklaringer på den observerede udvikling. En mulig forklaring er, at en større del af lovbehandlingsarbejdet foregår før lovforslaget fremsættes. Dybvad-udvalget (2023) påpeger fx, at antallet af gældende politiske aftaler er steget fra 75 i 2011 til 117 i 2021. Det kan betyde, at en større del af de forhandlinger, der ellers ville finde sted under lovbehandlingsprocessen, er afklaret, inden lovforslaget fremsættes. Modsat er ministerielle arbejdsgrupper, kommissioner og udvalg, som forbereder ny lovgivning, styrt-dykket fra 92 i år 2000 til 14 i 2020.<sup>12</sup>

Hvad end den præcise årsag til udviklingen er, er det en bekymrende udvikling, fordi den forøgede hastighed kan føre til dårligere lovgivning og dermed et dårligere samfund, end vi ellers kunne have haft. Det gode spørgsmål er, hvordan udviklingen kan vendes. Skærpede regler for lovgivningsprocessen i fx Folketingets forretningsorden har fx virket tidligere – bl.a. da man i 2000 indførte regler for hastebehandling af lovforslag. Men garantien for succes er langt fra sikker. For det første viser gennemgangen i denne artikel, at reglerne primært har fungeret som minimumsstandarder, så fristerne for både lovforslag og høringer klumpede sig sammen netop på den rigtige side af reglerne, uden at man for alvor fik gjort noget ved hastværket. For det andet viser de seneste år, at normerne let kan skride, så hastebehandling bliver gummistempet, og lovforslag helt naturligt fremsættes efter den 1. april – i strid med diverse skrivelser og forretningsordener.

### *Er løsningen et egentligt regelstop?*

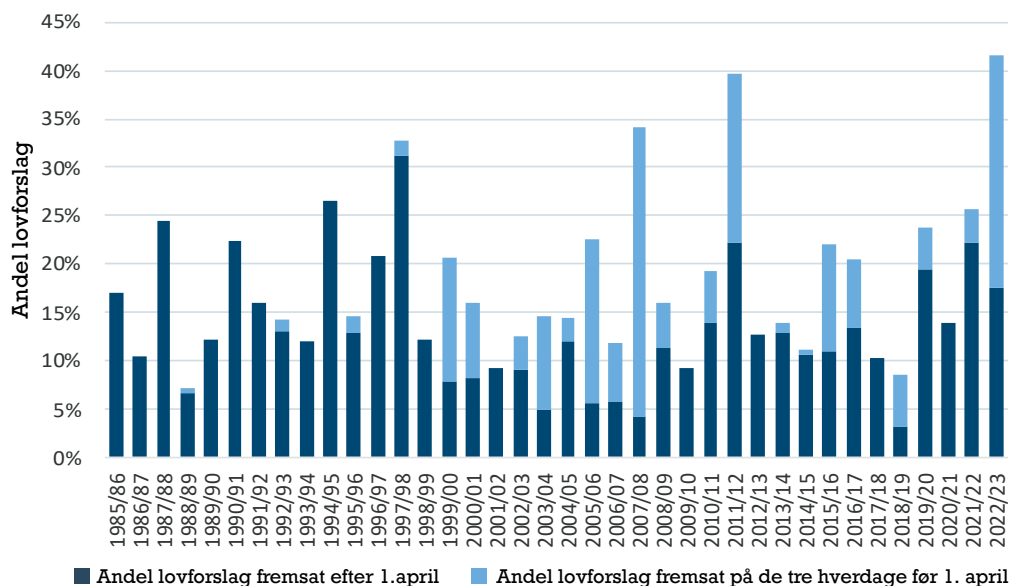
Det kunne tyde på, at der er brug for mere radikale tiltag, hvis udviklingen skal vendes. En mulighed, som er blevet foreslået og dis-

<sup>10</sup> Se <https://www.ft.dk/da/dokumenter/bestil-publikationer/publikationer/forretningsorden/forretningsorden-for-folketinget/kapitel-iv>. Så vidt vides har det være en del af forretningsordenen siden folketingsåret 1997/98, jf. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/19961BA00108>.

<sup>11</sup> Andelen af lovforslag, hvor datoen for ikrafttrædelse er indenfor 45 dage efter fremsættelsen er også steget, men vises ikke af pladshensyn.

<sup>12</sup> Tabel 3.4 i Dybvad-udvalget (2023).

Figur 5.  
Andel lovforslag fremsat efter 1. april



Kilde: CEPOS' Reguleringsdatabase baseret på data fra ft.dk.

Note: Alle lovforslag, der er blevet 3.-behandlet, indgår i beregningerne. Ved delte lovforslag tæller hvert enkelt af de delte forslag med. Den nye forretningsorden vedrørende hastebehandlinger trådte i kraft forud for folketingsåret 2000/01.

kuteret, men aldrig implementeret, er et egentligt regelstop.

Et regelstop kendes også som ”1 ind, (mindst) 1 ud”-modellen og betyder, at enhver ny regel skal ”finansieres” ved at afskaffe (mindst) en eksisterende regel. Jeg har tidligere undersøgt, hvordan et regelstop kan få bugt med den voksende regelmængde<sup>13</sup> og føre til markant øget økonomisk vækst.<sup>14</sup> Og jeg har fremlagt en konkret og detaljeret plan for, hvordan antallet af regler kan opgøres.<sup>15</sup> Men et regelstop kan også ændre politikernes belønningsfunktion og derigennem bidrage til at nedsætte tempoet i lovgivningsprocessen.

Bla. vil et regelstop lægge en dæmper på *handlingsbiasen*, fordi der vil være to modsatrettede handlinger. Den traditionelle handling (at gøre noget ved problemet) og anti-handlingen (at omgøre noget, man har gjort ved et problem). Ved indførelse af et regelstop skal politikerne ikke blot forklare, hvorfor de vil handle på et nyt problem, men også hvorfor tidligere problemer ikke længere kræver deres handling i form af regler. Et re-

gelstop vil også dæmme op for de særinteresser, der måtte have interesser, ved at aktivere de særinteresser, der har fordel af de eksisterende regler, der står til at blive fjernet. Dette vil potentielt kunne sænke hastigheden i lovgivningsprocessen effektivt, fordi særinteresserne vil modarbejde hinanden.

Men et regelstop vil også medføre mere arbejde, fordi der ikke blot skal indføres regler, men også afskaffes regler. Hvilken effekt det vil have på tempoet, er usikkert. Målet med regelstoppet er, at det vil føre til færre nye regler og dermed bedre tid til at gennemarbejde lovene, inden de vedtages. Men hvis regelstoppet kun i begrænset omfang fører til færre nye regler, kan det potentielt øge tempoet, fordi man nu ikke blot skal indføre, men også afskaffe, regler på den samme tid.

I sidste ende er en grundig lovbehandlingsproces Folketingets ansvar. Og man kan derfor kun håbe på, at Folketinget står sammen om at få sat tempoet ned, hvad enten det skal ske gennem nye regler i forretningsordenen mv., eller ved i højere grad at stå fast på de principper, der ligger bag de nuværende regler. Denne kulturændring sker hurtigst, hvis en god og grundig lovgivningsproces bliver så tilpas vigtig for vælgerne, at Folketinget ønsker at prioritere det.

<sup>13</sup> Herby og Andersen (2022).

<sup>14</sup> Herby og Andersen (2023a).

<sup>15</sup> Herby og Andersen (2023b).

## Referencer

- Bo Smith-udvalget. 2015. *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. 1. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. <https://services.djoef.dk/-/media/documents/bosmith/bo-smith-rapport.ashx>.
- Dybvad-udvalget. 2023. "Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier". [https://www.djoef.dk/-/media/documents/dybvad-udvalget/dybvad-udvalgets-rapport\\_web.pdf](https://www.djoef.dk/-/media/documents/dybvad-udvalget/dybvad-udvalgets-rapport_web.pdf).
- Herby, Jonas. 2023. "Tempoet i lovbehandlingen er skudt i vejret i Mette Frederiksens statsministerperiode". CEPOS. Tempoet i lovbehandlingen er skudt i vejret i Mette Frederiksens statsministerperiode.
- Herby, Jonas og Line Andersen. 2022. "Sådan får Danmark succes med at bekæmpe regulering og bureaukrati: Erfaringer med regelstop". CEPOS. <https://cepos.dk/media/6567/saadan-faar-danmark-succes-med-at-bekaempe-regulering-og-bureaukrati-erfaringer-med-regelstop.pdf>.
- . 2023a. "Et regelstop kan give økonomisk gevinst på 58 mia. kr." Se [www.cepos.dk](http://www.cepos.dk) eller kontakt [herby@cepos.dk](mailto:herby@cepos.dk) for en kopi.
- . 2023b. "Model for udformningen af et regelstop i praksis". Se [www.cepos.dk](http://www.cepos.dk) eller kontakt [herby@cepos.dk](mailto:herby@cepos.dk) for en kopi.
- Lauritzen, Karsten. 2023. *Lad det gå langsomt: et opgør med en usund politisk kultur*. 1. udgave. Kbh.: 28B.
- Nielsen, Sigge Winther. 2021. *Entrepreneurstaten: Hvorfor vælgeres ønsker forsvinder op i den blå luft - og hvordan vi fikser det*. 1. udgave, 5. oplag. København: Gads Forlag.
- Udvalget for Forretningsordenen. 2021. "Beretning om hastebehandling af regeringens lovforslag". <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/beretning/15/index.htm>.

# Økonomiaftalen 2024: Skævt magtforhold eller en ny begyndelse?



*Økonomiaftalerne er en institution i dansk forvaltning, men magtforholdet har ændret sig, og den kortfattede og meget hurtige aftale for 2024 illustrerer på nogle parametre en erosion i kommunernes styrkeposition over for regeringen. Trods mange penge i aftalen er rammerne stramme, men måske tegner der sig med et flerårigt samarbejdsprogram konturerne af en ny udvikling for aftalesystemet.*

**AF NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN,  
PROJEKTCHEF, VIVE**

## **Den lidt overfladiske sammenligning med tidligere år**

En helt grov og noget overfladisk sammenligning af økonomiaftalen for 2024 med de sidste 20 års aftaler viser:

- Aftalen er aldrig før indgået så *tidligt* på året
- Aftalen har aldrig været *kortere* (ekskl. bilag og frasat det særlige forhandlingsresultat for 2016)

Selv om sammenligningen er temmelig grov, kan den alligevel påpege nogle tendenser.

Vedrørende selve længden af teksten i aftalen er antallet af sider som bekendt taknemmeligt, og hvad der kan skrives på 18 sider (gennemsnitlig tekstlængde siden 2003), kan sikkert også formuleres på 12 sider som i år. Dog er der formentlig en tendens til, at emnevalget er indsnævret over årene. Måske tillægges aftalerne mindre betydning som platform for et effektivt samarbejde, hvor sektorlovgivning og -aftaler prioriteres, end tidligere? En fuldstændig forklaring skal ikke forsøges her, men aftalerne er tilsyneladende blevet mere entydigt økonomiaftaler, som titlen jo også indikerer. Det er gået ud over det mere sektororienterede indhold, og i det omfang fx det specialiserede sociale område har fyldt meget i de seneste år, har det netop været pga. økonomien. Der er endvidere en mere begrænset behandling af bl.a. geografisk og regionalt orienterede emner (jf. undersøgelse i Mau Pedersen, 2023). Derimod er der på netop den økonomiske front blevet sat mere fokus på makroøkonomien, jf. nedenfor, og et utraditionelt emne som forsyningsvirksomhed så tilmed en overgang også ud til at blive adresseret.

Hvad angår tidspunktet for aftaleindgåelse, kan det umiddelbart synes forholdsvis ube-

tydeligt, om en aftale kommer i land lidt før eller senere. Jeg vil dog i næste afsnit argumentere for, at dette alligevel kan have en del med magtpositionerne imellem regeringen og kommunerne at gøre.

## **Hvordan har magtpositionerne ændret sig?**

En aftale mellem to parter må rimeligvis bygge på, at begge parter har et vist spillerum i processen på forhånd. Det gælder også, selv om økonomiaftalerne indgår som et styringsinstrument i den offentlige sektor. Men uden spillerum bliver der blot tale om et diktat fra den ene part eller simple konstateringer af nogle forhold, som mere er en beskrivelse af forholdene, end det handler om noget, der reelt påvirkes (ændres) af aftalen. Hvordan ser årets aftale da ud i denne vinkel?

Aktørernes styrkepositioner i økonomiaftalerne er et næsten klassisk emne (jf. fx Blom-Hansen, 1998), og emnet har også været taget op efterfølgende (bl.a. Mau Pedersen, 2016) i analysen af den særlige danske tradition med årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL (og Danske Regioner). Der kan lægges vægt på forskellige aspekter af magtpositionerne, men fra litteraturen og egne observationer tegner der sig forskellige trin i udviklingen, der viser, at magtpositionen generelt er svækket for kommunerne og KL i forhold til regeringen, selv om nogle aspekter dog også kan trække i retning af det modsatte. Nævnes kan:

1. Kommunerne er blevet mere betydningsfulde samfundsøkonomisk ved at organisere flere opgaver og have større ansvar på velfærdsområder som fx beskæftigelsesområdet og sundhedsområdet. Det har utvivlsomt øget kommunernes økonomiske tyngde, men også gjort dem sårbare over for Folketingets indblanding, da disse områder er



præget af politiske aspekter, der traditionelt antages at være nationale anliggender, fx fordelingspolitik og standarder for sundhedsbehandling.

2. Kommunerne har ønsket – og fået – vidtgående 'sikkerhedsnet' til at afskærme deres økonomi fra usikre faktorer, særligt i tilknytning til konjunktoren. Det gælder for det første den lovbestemte budgetgaranti (fra 1992), der sikrer kommunerne kompensation for konjunkturpåvirkede i bl.a. overførselsudgifter. For det andet den etablerede statsgaranti (fra 1996), som muliggør, at kommunerne kan vælge et skattegrundlag, der ikke påvirkes af konjunktoren. Endelig for det tredje det såkaldte balancetilskud (jf. finansieringsreformen i 2007), som skal medvirke til at holde kommuneøkonomien balanceret ved forskellige reale udviklingsforløb efter finansministerens vurdering. Alt i alt medvirker disse tiltag til at skabe en betydelig tryghed om kommunernes økonomi. Det har dog næppe været gratis for kommunerne, fordi de på den måde kan have været med til at legitimere en hårdere statslig styring med trusler om mulige sanktioner ved brud på aftalen, end hvis kommunerne var overladt til selv at sikre sig i forhold til bl.a. konjunkturændringer. Større sikkerhed har altså fulgtes med mere styring – 'noget for noget'.

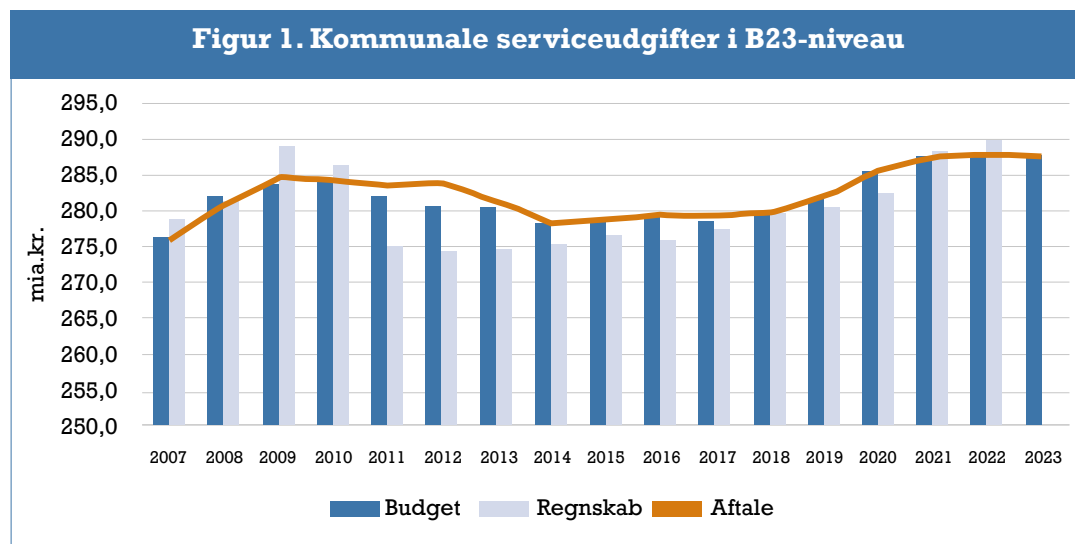
3. Denne stærkere styring har især manifesteret sig ved budgetloven og dens tilknyttede udgiftslofter og hermed forbundne statslige sanktionsmuligheder. Kommunerne kan endog potentielt ifalde straf, dvs. lavere bloktilskud, hvis den enkelte kommunes regnskab overskrider dens eget budget. Selv om disse sanktioner på udgiftssiden muligvis er mere teoretiske end anvendelige i praksis, er der næppe tvivl om, at de spiller

en betydelig rolle i de enkelte kommuners budgetdrøftelser, regnskabsmæssig opfølgning, aftaleoverholdelse mv.

Figur 1, som viser kommunernes samlede serviceudgifter fra 2007 og frem for hhv. aftale, budget og regnskab, giver et indtryk af effekten af den stærkere styring på aftaleoverholdelsen. Det er bemærkelsesværdigt, at aftalerne fra 2011, hvor individuelle sanktioner blev hjemlet, til 2019 er (mere end) overholdt i såvel budget som regnskab. Det var modsat i årene før. I 2021 og 2022 er der mindre overskridelser i regnskabet, som dog forklares af COVID-19 og ukraineflygtninge.

Da budgetloven skulle vedtages, var man øjensynlig klar over, at det kunne trække tæppet væk under økonomiforhandlingerne, hvis de medfølgende sektorfordelte udgiftslofter og udgiftsniveauer dermed allerede var vedtaget af Folketinget og således fjernet som emne i forhandlingerne. Det blev dog forhindret ved at arrangere udgiftslofterne sådan, at der er afsat en reserve under staten, som kommunerne og regionerne herefter kan forsøge at forhandle sig til en del af. Reserveelementet har til gengæld gjort de tekniske opgørelser af udgiftslofterne endnu mere svært forståelige for Folketing og befolkning, end de allerede var.

4. KL's mulighed for at kunne udnytte støtte fra – eller 'spille på' – oppositionen synes også at være mindsket, og her er vi tilbage ved tidspunktet for aftalens indgåelse. Når der er tale om en flertalsregering, har denne så at sige ikke det samme behov som en mindretalsregering for at udskyde aftalens indgåelse til efter Folketinget er sendt hjem (5. juni), fordi regeringen alligevel råder over flertallet i Fol-



kettinget. Det kan have mindsket regeringens latente bekymring for, at oppositionen kan få mulighed for at påvirke udgiftspolitikken i Folketinget eller evt. senere i Finansudvalget, når det såkaldte bloktilskudsaktstykke skal godkendes for det kommende år. Dette kan i sidste ende reducere mulighederne for, hvad kommunerne kan opnå ved forhandlingen.

### Stram aftale – men med mange penge

Udgiftsrammerne kan vurderes som forholdsvis stramme. Ganske vist fik kommunerne i udgangspunktet et løft på 2,4 mia. kr., men da der samtidig blev indarbejdet en besparelse på 1 mia. kr. på bl.a. administration, og idet kompensationen for demografisk udgiftstræk – flere børn og ældre – udgjorde 1,3 mia. kr., blev rammerne for udgiftsvækst af andre årsager reelt ganske begrænset.

En ikke-udtømmende oversigt over vigtige aftaleelementer fremgår af boks 1.

#### Boks 1. Nogle vigtige elementer i økonomiaftalen 2024:

- **Rammer i 2024:**
  - øges med 2,4 mia. kr. men reduceres derefter med 1 mia.kr.
  - anlægsramme øges med 0,2 mia.kr. vedr. botilbudskapacitet
- **Øvrig økonomi:**
  - ingen kompensation for merinflation i 2022 men dog i 2023
  - 0,9 mia.kr. i mer-ramme vedr. ukrainere i 2023
  - Ekstra 0,1 mia.kr. særtilskud til mest vanskeligt stillede kommuner.
- **Kasse og likviditet:**
  - Overfinansiering i 2024 på 5,6 mia. kr. samt midtvejsregulering
  - Ekstra lån vedr. boligskatteforlig og botilbud på 0,4 mia.kr.
- **Sektorforhold:**
  - Bedre styringsmuligheder på det specialiserede sociale område
- **Partnerskab og flerårigt samarbejdsprogram – inkl. administration**

Kilde: Økonomiaftalen 2024.

Statens/regeringens styrkede magtposition som følge af at være en flertalsregering kan muligvis være slået så meget igennem her, at aftalernes berettigelse synes udsat for en alvorlig grad af erosion. Alligevel har regeringen stadig betydelig interesse i en økonomiaftale med KL (og Danske Regioner). Dels

med tanke på den dag, hvor der ikke længere er en flertalsregering, og oppositionen igen vil spille en større rolle. Dels fordi Finansministeriet over for sektorministerierne udgiftsønsker kan have udbytte af at have KL 'i ryggen', hvis det vil forsøge at tøjle væksten i det administrative personale i staten.

Et tegn på regeringens interesse i at indgå en aftale kan muligvis være dens villighed til at lade aftalerne blive så voldsomt overfinansieret hvert år. Alene for 2024 er indtægterne ifølge den officielle økonomitabel i aftalen således 5,6 mia. kr. større end udgifterne. En væsentlig del af overfinansieringen hidrører fra udligningsaftalen fra 2020, men det er bemærkelsesværdigt, at der denne gang ikke engang gøres forsøg på at nedbringe likviditeten. Tværtimod yder staten en midtvejsregulering af bloktilskuddet i 2023 på 5 mia. kr., som ikke er klart forklaret i aftalen som knyttet til merudgifter. Samlet opstår derfor en udsigt til fortsat ophobning af kassebeholdninger i kommunerne, som trods en vis reduktion i de seneste kvartaler alligevel er tæt på 60 mia. kr. Synspunktet synes altså at være, at staten er indifferent mht., hvor der ligger 'ekstra penge' i den offentlige sektor – blot de bliver liggende.

Det kan dog være en risikabel strategi med den løbende overfinansiering også for kommunerne/KL, selv om det er vanskeligt at sige nej til ekstra penge. Overfinansieringen gør først kommuneøkonomien mere uigenkendskuelig for borgerne, og den kan dernæst gøre styringen mere usikker, især hvis nogle kommuner efterhånden betvivler realismen i mulige sanktioner og evt., hvor likviditeten er rigelig, påregner at kunne betale eventuelle sanktioner af kassen. Herudover kan andre end kommunerne jo evt. også få øje på kassebeholdningerne. Så vidt vides var det således på tale at lade lovinitiativet om konkurrenceudsættelse af affaldshåndtering omtale i økonomiaftalen, fordi lovforslaget angiveligt kunne belaste kommunale kassebeholdninger til dækning af mulige såkaldte strandede omkostninger ved forbrændingsanlægs konkurs (lovforslag nr. 115). Så vidt det ses, tilkendegav klimaministeren dog, at der (alligevel) ikke skulle bruges kassebeholdning til dette formål.

### Nogle fremtidige udviklingsmuligheder for samarbejdet

Det er ret oplagt, at kommunerne og KL har en fortsat interesse i årlige økonomiaftaler, fordi aftalerne giver kommunerne en særlig platform til at forsøge at gøre deres indfly-

» Det har dog næppe været gratis for kommunerne, fordi de på den måde kan have været med til at legitimere en hårdere statslig styring med trusler om mulige sanktioner ved brud på aftalen.

delse gældende over for en siddende regering, herunder om nye initiativer og udviklingstiltag. Det gælder særligt i en tid, hvor der også skal etableres permanente trepartsdrøftelser med organisationerne. Desuden skal der fremover fastlægges det nærmere indhold i regeringens frisættelsesdagsorden, hvor kommunerne må have stor interesse i at blive frisat, sådan som statsministeren på det årlige kommunalpolitiske topmøde syntes at lægge op til, men hvor meget er uafklaret. Hertil kommer kommunernes behov for statslig bistand til at implementere besparelser på 700 mio. kr. på administration. Endelig er der fortsat konjunkturpolitiske usikkerheder, herunder om inflationen.

Nogle fremtidige muligheder for budget-samarbejdet kan bl.a. også være:

#### *Et nyt moderniserings- og effektiviseringsprogram (MEP)*

KL og regeringen har i aftalen tilsyneladende valgt at uddybe samarbejdet frem for at indskrænke det. Den korporative stat bliver støttet yderligere ved et såkaldt partnerskab om udvikling af den borgernære service og omfattet af et samarbejdsprogram med flere spor, halvårslige statusmøder etc. Beskrivelsen heraf fylder meget i den ellers korte aftaletekst og minder på flere punkter om MEP fra 2016-2019 i forlængelse af afskaffelsen af omprioriteringsbidraget.

#### *Flere sikkerhedsnet*

Forløbet efter økonomiaftalen for 2023 viste, at kommunerne kunne risikere at miste betydelige beløb ved en upræcis indregning af inflationen. Beregninger viser, at tabet for kommunerne nærmede sig 2 mia. kr., fordi inflationen blev knap  $\frac{3}{4}$  procentpoint højere i 2022 end antaget ved aftalens indgåelse. Skulle kommunerne da forsøge at få en form for 'prisgaranti' ind i aftalen – parallelt med ovennævnte budgetgaranti og statsgaranti? En ny garantiordning kan dog være vanskelig at implementere, og i lyset af de potentielle omkostninger ved den form for statslig bistand forekommer muligheden næppe attraktiv. Hertil kommer, at kommunerne selv via KL er involveret i pris- og lønfastlæggelsen, idet KL forhandler løn for ca.  $\frac{1}{2}$  mio. lønmodtagere.

#### *(Endnu) større kommunalt beredskab om makroøkonomiske forhold*

De omtalte garantier på skattegrundlaget og konjunkturafhængige udgifter skulle netop medvirke til, at kommunerne og KL ikke behøver at interessere sig meget for makroøko-

nomiske forhold, afvikle egne modelkørsler på ADAM (senere MAKRO) etc.

Omvendt er der faktorer, der kan øge KL's interesse i at have sit eget makro-beredskab. Ikke blot for at kunne bedømme inflationen, men også fordi overførsler er blevet en betydelig udgiftsfaktor for kommunerne, trods den nævnte budgetgaranti. Endvidere er størrelsen af det såkaldte råderum også interessant for kommunerne.

Ved dette års aftale kom makroøkonomien også til at spille en vis rolle, idet aftalerne, antagelig efter KL's velanbragte ønske, nåede at få resultatet af det seneste konvergensprogram med. Det gælder også, selv om KL standardmæssigt anerkender statens prærogativ mht. finanspolitikken.

#### **Hvor går aftalesystemet hen herfra?**

Det næste års tid må vise, hvilke veje budget-samarbejdet tager. Det kan fremhæves, at Danmark som formentlig et af de mest kommunaliserede lande i verden nødvendigvis også må have en effektivt samarbejdende institution til at sikre økonomisk koordinering i den offentlige sektor. Det stort anlagte samarbejdsprogram trækker heller ikke i retning af en svanesang, men måske en ny start til budgetsamarbejdet.

#### **Litteratur:**

Jens Blom-Hansen (1998): Studier i statens styring af den kommunale sektors økonomi, Phd-afhandling.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2023): Lovforslag om ny organisering af affaldsforbrændingssektoren og konkurrenceudsættelse mv., L 115.

Niels Jørgen Mau Pedersen (2016): Tendenser i stat-kommuneforholdet efter kommunalreformen – fokus på økonomiaftaler og sanktionssystemet. Politik nr. 2.

Niels Jørgen Mau Pedersen (2023): Landdistrikterne i den kommunale økonomi – afspejles de i økonomiaftaler og udligning? Økonomi & Politik, nr. 1.

Regeringen og KL (2023): Aftale om kommunernes økonomi for 2024.

# Borgernes oplevelse af administrative byrder i kontakten med det offentlige: Resultater og anbefalinger fra et forskningsprojekt



*Administrative byrder handler om de ulemper og barrierer, som borgerne på forskellige måder kan opleve, når de er i kontakt med det offentlige. I denne artikel præsenterer jeg nogle af hovedresultaterne fra et EU-finansieret forskningsprojekt om administrative byrder. Artiklen har særligt fokus på, hvordan krav og regler kan have en ulighedsskabende effekt og på, hvordan kontakten mellem borgere og det offentlige kan gøres nemmere uden at ændre fundamentalt på eksisterende krav og regler.*

**AF MARTIN BÆKGAARD, PROFESSOR,  
INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS  
UNIVERSITET.**

Mediedækningen af arbejdsløse borgeres kontakt til jobcentre, a-kasser og sagsbehandlere giver ofte indtryk af et system, som stiller rigide krav og er svært at finde rundt i. Skiftende regeringer har da også haft afbureaukratisering af blandt andet beskæftigelsesystemet på programmet, og et mere simpelt og tilgængeligt beskæftigelsesystem var også et hovedfokuspunkt for Ydelseskommissionens arbejde.

Men hvilken betydning har krav og regler om blandt andet hyppige møder med sagsbehandlere for de arbejdsløse borgeres liv og fremtidsperspektiver? Det har en dansk-amerikansk forskningsgruppe undersøgt nærmere i projektet POAB (The Psychology of Administrative Burden), som er finansieret af Det Europæiske Forskningsråd. Jeg vil i denne artikel præsentere nogle af resultaterne fra forskningsprojektet med særligt fokus på ulighed i, hvordan arbejdsløse oplever krav og regler, samt på hvad der kan gøres for at lette nogle af de byrder, som opleves af de arbejdsløse uden at gå på kompromis med de krav, der stilles til dem.

## **Hvad er administrative byrder for borgere?**

I forskningslitteraturen anvendes begrebet *administrative byrder* som paraplybegreb for borgernes oplevelser af bøvnl, besvær og pres i forbindelse med, at de er underlagt offentlige regler og krav, som skal efterleves for at få adgang til offentlige ydelser og services såsom

kontanthjælp, dagpenge, handicapydelse, pladser på plejehjem og meget mere. Overordnet skelner litteraturen mellem tre forskellige typer af byrder eller omkostninger, som borgerne kan komme ud for: læringsomkostninger, efterlevelsedomkostninger og psykologiske omkostninger (Halling og Bækgaard 2023; Moynihan, Herd og Harvey 2015).

Læringsomkostninger handler om de byrder, der kan være forbundet med at sætte sig ind i en given ydelse. Det kan fx handle om den tid og energi, der er påkrævet for at sætte sig ind i, hvordan man søger om kontanthjælp eller dagpenge. Hvis læringsomkostningerne er høje, kan det afholde folk fra at søge om ydelser, som de egentlig er berettigede til, fordi de enten ikke er opmærksomme på, at ydelsen findes, eller fordi de ikke ved, at de har ret til den pågældende ydelse. I et dansk studie af boligstøtte finder Hansen og Hultin (1997) fx, at det blot er ca. 2/3 af dem, som er berettiget til boligstøtte, der faktisk ansøger om og modtager ydelsen.

Efterlevelsedomkostninger handler om de byrder, der er forbundet med at efterleve offentlige regler og krav. Det kan fx handle om tid, penge og energi forbundet med at møde op til møder på jobcentre eller aktiveringstilbud, eller med efterlevelse af krav om opdatering af CV og hyppige jobansøgninger.

Endelig handler de psykologiske omkostninger om det mentale ubehag i form af fx stress, autonomitab, frustration og usikkerhed, der kan være forbundet med, at man som borger skal leve op til offentlige regler og krav for at



## » Administrative byrder i form af krav og regler i beskæftigelsesindsatsen har altså potentielt ulighedsskabende effekter.

kunne modtage ydelser og services. Både psykologiske og efterlevelsomkostninger kan i sidste ende betyde, at borgere undlader at engagere sig i ydelser og services, som er relevante for dem, og kan således påvirke effektiviteten af de offentlige politikker. Hvis oplevelsen af byrder påvirker folk i en sådan grad, at de har svært ved at leve op til de krav og regler, der gælder i beskæftigelsesindsatsen, kan det have uønskede policy-konsekvenser.

I POAB-projektets undersøgelser findes flere eksempler på, at den måde, som beskæftigelsesindsatsen er indrettet på, er forbundet med byrder. En undersøgelse fra 2020 finder, at kontanthjælpsmodtagere i signifikant mindre grad oplevede byrder i beskæftigelsesindsatsen i de perioder, hvor krav om job samtaler med jobcentre og jobkonsulenter var suspenderet i forbindelse med coronanedlukningerne af samfundet end i perioder, hvor disse krav var gældende (Bækgaard m. fl. 2021). Tilsvarende afrapporterer kontanthjælpsmodtagere i højere grad byrder, når de har et nært forestående møde med jobcentre og jobkonsulenter, end når et sådant møde ligger længere væk i tid eller ikke er planlagt (Bækgaard og Madsen 2023). Schjødt finder desuden i sine studier af unge arbejdsløse, at beskæftigelsesystemet som et hele opleves som komplekst og uigennemskueligt, og at det komplekse system i sig selv har betydning for de unges trivsel (Schjødt 2023).

### **Ulighed i oplevelsen af administrative byrder**

Foruden spørgsmålet om effektiviteten af de offentlige politikker kan der være grund til at kere sig om administrative byrder, fordi de kan bidrage til øget ulighed. Det er en fremtrædende hypotese i litteraturen, at administrative byrder ikke opleves i samme grad af alle borgere. Mindre ressourcestærke borgere har typisk vanskeligere ved at håndtere de barrierer, som de møder i kontakten med det offentlige. Der er et indlejret paradoks i denne erkendelse. De mindre ressourcestærke

borgere, det vil sige borgere med enten dårligt helbred, høj alder, manglende uddannelse, manglende socialt netværk eller dårlig økonomi, er på den ene side dem, der har mest brug for de ydelser, som de kan få fra det offentlige, men samtidig dem, der har sværest ved at varetage kontakten hertil (Bell m. fl. 2023; Christensen m. fl. 2020).

POAB-projektet har i forskellige studier fundet støtte til denne forventning. I et studie af danske kontanthjælpsmodtagere fra 2023 finder Madsen, Bækgaard og Kvist (2023), at kontanthjælpsmodtagere, som føler et betydeligt økonomisk pres, i markant højere grad end andre kontanthjælpsmodtagere har svært ved at sætte sig ind i kontanthjælpssystemets krav og regler og føler sig markant mere stressede end andre. En mulig forklaring kan være, at borgernes fokus på at løse de presserende økonomiske problemer samtidig tager opmærksomhed og energi fra at navigere i et komplekst beskæftigelsesystem.

I et omfattende studie af danske arbejdsløse finder Bækgaard m. fl. (2023), at beskæftigelsesrettede tiltag så som fremrykket aktivering og krav om hyppig mødeaktivitet med sagsbehandlere har en positiv beskæftigelseseffekt for dagpengemodtagere i det randomiserede kontrollerede forsøg ”Hurtigt i Gang 1” (se STAR 2023). Effekten kan endda spores 10 år efter interventionerne, som altså lader til at have en varig positiv effekt for mange i denne gruppe. Til gengæld har tiltagene ingen beskæftigelseseffekt blandt kontant- og starthjælpsmodtagere i forsøget ”Alle i gang” (se STAR 2023). I denne gruppe kan der til gengæld spores helbredsmæssige konsekvenser af indsatserne, idet der selv 10 år efter de oprindelige indsatser er en øget tilbøjelighed til at modtage antidepressiv medicin blandt dem, som har været del af interventionerne sammenlignet med dem, som ikke har været del af interventionerne. Den helbredsmæssige effekt skyldes primært et øget medicinforbrug blandt dem, som al-

lerede forud for interventionen var diagnosticeret med angst eller lignende helbredsproblemer. Undersøgelsen illustrerer, at velmente beskæftigelsesrettede tiltag nok kan have en positiv effekt for nogle men til gengæld kan være forbundet med potentielt negative konsekvenser for mindre ressourcestærke arbejdsløse. Administrative byrder i form af krav og regler i beskæftigelsesindsatsen har altså potentielt ulighedsskabende effekter.

#### **Hvordan kan byrderne afhjælpes?**

Hvis præmissen om, at administrative byrder så vidt muligt bør minimeres, accepteres, er det næste naturlige spørgsmål, hvordan dette kan gøres uden at gå på kompromis med de krav og regler, som findes i beskæftigelsespolitikken, og som varetager legitime politiske hensyn. POAB-projektets resultater leder i denne forbindelse til en række anbefalinger. For det første er det vigtigt, at regler og krav kommunikerer i så simpel en form som muligt for at gøre dem let tilgængelige for alle borgere. I eksperimentelle undersøgelser i Danmark (Bækgaard, Döring og Thomsen 2022) og USA (Moynihan m.fl. 2022) finder vi, at simplificering af regler har stor betydning for folks forståelse heraf og deres tilbøjelighed til at leve op til de krav, de er forpligtede til for at modtage deres ydelse. Simplificering kan fx handle om at undgå henvisninger til komplicerede paragraffer, juridiske fagtermer, passive sætninger og fremmedord.

For det andet kan fleksibilitet i, hvordan krav konkret udmøntes, have betydning. Et eksempel på dette er krav om, at arbejdsløse borgere med mellemrum skal mødes med jobkonsulenter. Her kan muligheden for at vælge et virtuelt møde frem for et fysisk møde spare de arbejdsløse for transporttid,

gøre det lettere at håndtere mødet for borgere, der lider af social angst og skabe større fleksibilitet i indsatsen, fordi det virtuelle møde ofte kan planlægges med kortere varsel end det fysiske møde (Bækgaard og Madsen 2023; Hjelmar, Pedersen og Jensen 2021: 33).

For det tredje peger resultaterne i retning af, at der kan være et potentiale i at differentiere indsats og krav, fordi forskellige målgrupper reagerer vidt forskelligt på dem afhængigt af deres overskud og ressourcer (Christensen m.fl. 2020).

For det fjerde indikerer undersøgelserne, at det er vigtigt, at der afsættes tilstrækkeligt med ressourcer til, at jobkonsulenter og sagsbehandlere har tid og overskud til at hjælpe de arbejdsløse. Mikkelsen, Madsen og Bækgaard (2023) finder således, at der i højere grad er en oplevelse af administrative byrder blandt arbejdsløse dagpengemodtagere, som er tilknyttet et jobcenter, hvor jobkonsulenter i høj grad afreporterer, at de er stressede, end på jobcentre, hvor dette i mindre grad er tilfældet. Det er i den forbindelse væsentligt at pointere, at den i medierne hyppige kritik af jobkonsulenter og jobcentre ikke kan genfindes i vores undersøgelser af danske arbejdsløse. I stedet finder Schjødt, (2023), at der blandt de arbejdsløse unge i hans undersøgelse er en udbredt tilfredshed med jobkonsulenterne, som opleves som en positiv ressource, der aktivt hjælper med afklaring og svar på spørgsmål. Det giver anledning til en afsluttende overvejelse: I udformningen af et fremtidigt beskæftigelsessystem kan det for mange blive et problem, hvis de helt mister en hyppig kontakt til jobkonsulenter, som for nogle udgør en værdifuld ressource til at navigere i et kompliceret system og en svær situation.

» **I udformningen af et fremtidigt beskæftigelsessystem kan det for mange blive et problem, hvis de helt mister en hyppig kontakt til jobkonsulenter.**

## Referencer

- Bell, Elizabeth, Julian Christensen, Pamela Herd og Donald Moynihan (2023). "Health in citizen-state interactions: How physical and mental health problems shape experiences of administrative burden and reduce take-up." *Public Administration Review* 83(2): 385-400.
- Bækgaard, Martin, Matthias Döring og Mette Kjærgaard Thomsen (2022). "it's not just about the content: How rules are communicated matters to perceived administrative burden". Konferencepapir præsenteret ved Public Management Research Conference 2022.
- Bækgaard, Martin og Jonas Krogh Madsen (2023). "Anticipated administrative burdens: How proximity to upcoming compulsory meetings affect welfare recipients' experiences of administrative burden." *Public Administration* (early view version). Kan tilgås på <https://doi.org/10.1111/padm.12928>.
- Bækgaard, Martin, Julian Christensen, Jonas Krogh Madsen og Kim Sass Mikkelsen (2021). "Reducing Compliance Demands in Government Benefit Programs Improves the Psychological Well-Being of Target Group Members." *Journal of Public Administration Research and Theory* 31(4): 806-821.
- Bækgaard, Martin, Søren Albeck Nielsen, Michael Rosholm og Michael Svarer (2023). "Long-term health and employment effects of compliance demands: evidence from five field experiments". Konferencepapir. Public management Research Conference 2023.
- Christensen, Julian, Lene Aarøe, Martin Bækgaard, Pamela Herd og Donald P. Moynihan (2020). "Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions". *Public Administration Review* 80(1): 127-136.
- Halling, Aske og Martin Bækgaard (2023). Administrative Burden in Citizen-State Interactions: A Systematic Literature Review. OSF pre-print. [10.31219/osf.io/26xdj](https://doi.org/10.31219/osf.io/26xdj).
- Hansen, Hans og Marie Louise Hultin (1997). Actual and Potential Recipients of Welfare Benefits with a Focus on Housing Benefits, 1987-1992. Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Hjelmar, Ulf, Rasmus Tue Pedersen, og Didde Cramer Jensen (2021). "Kommunale nyskabelser under covid-19-krisen". København: VIVE.
- Madsen, Jonas Krogh, Martin Bækgaard og Jon Kvist (2022). "Scarcity and the Minds of Social Welfare recipients: Evidence from a Field Experiment". *Journal of Public Administration Research and Theory* (early view version). Kan tilgås på: <https://doi.org/10.1093/jopart/muac043>.
- Mikkelsen, Kim Sass, Jonas Krogh Madsen og Martin Bækgaard (2023). "Is stress among street-level bureaucrats associated with experiences of administrative burden among clients? A multilevel study of the Danish unemployment sector". *Public Administration Review* (early view version). Kan tilgås på: <https://doi.org/10.1111/puar.13673>.
- Moynihan, Donald P., Pamela Herd, og Hope Harvey (2015). "Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions". *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(1): 43-69.
- Moynihan, Donald P., Eric Giannella, Pamela Herd og Julie Sutherland (2022). "Matching to Categories: Learning and Compliance Costs in Administrative Processes". *Journal of Public Administration research and Theory* 32(4): 750-764.
- Schjødt, Rasmus Jensen (2023). *Implications of active labour market politics for wellbeing: The case of young unemployed people in Denmark*. Ph.d.-afhandling. Aarhus: Politica.
- STAR (2023). <https://star.dk/viden-og-tal/hvad-virker-i-beskaeftigelsesindsatsen/randomiserede-kontrollerede-forsog-rct/>, sidst tilgået den 1. august 2023.

# Nyt fra formanden for Nordisk Administrativt Forbund

Online-versionen af Administrativ Debat vil fremover være placeret hos tidsskrift.dk. Her vil man også snart kunne finde alle numre af bladet fra de sidste godt 10 år. NAF har med støtte fra DJØF og Djøf Forlag iværksat en digitalisering af tidligere numre af bladet, og målet er at få alle numre af Administrativ Debat digitaliseret.

Den 29. august afholdt NAF, i samarbejde med DJØF, fyraftensmødet Eksperter i politiske beslutningsprocesser. Debatten handlede om, hvordan eksperter mest konstruktivt inddrages i den politiske beslutningsproces. I panelet var Bjarne Corydon, Lotte Bøgh Andersen, Michael Zilmer-Johns og David Budtz Pedersen.

NAF har i år været medarrangør af tre debattmøder. Fremover vil NAF få en profil på LinkedIn, hvor aktiviteter og arrangementer løbende vil blive annonceret.

Den næste store opgave for NAF bliver Det Almene Møde, som skal afholdes i København den 7.-8. marts næste år. Det Almene Møde afholdes hvert tredje år og går på skift imellem de nordiske afdelinger af NAF. Følg med på LinkedIn for flere oplysninger om mødet.

Jeg håber, du har haft glæde af at læse dette nummer af bladet. Har du lyst til at støtte foreningens arbejde, kan du på næste side læse mere om, hvordan du melder dig ind i Nordisk Administrativt Forbund.

Peter Bjerre Mortensen  
Formand for Nordisk Administrativt Forbund



**Nordisk  
Administrativt  
Forbund**





**Jurabibliotek.dk** Djøf Forlag

Søg, læs og download hundredevis af fagbøger og tidsskrifter med ét samlet abonnement

Læs mere på [jurabibliotek.dk](http://jurabibliotek.dk)

## INDMELDESESOPLYSNINGER

Indmeldelse kan ske på hjemmesiden [www.naf-net.dk](http://www.naf-net.dk) under fanen **Bliv medlem**. Ved udfyldelse af formularen vil du i løbet af et par dage modtage en velkomstmil og bekræftelse af din tilmelding. Medlemskabstyper og priser oplyses ligeledes på hjemmesiden. Du er altid velkommen til at kontakte os på mail: [regnskab@naf-net.dk](mailto:regnskab@naf-net.dk).

Nordisk Administrativt Forbund  
c/o Lasse Bo Anderschou  
Mail: [regnskab@naf-net.dk](mailto:regnskab@naf-net.dk)

## ADMINISTRATIV DEBAT #2 – SEPTEMBER 2023

Udgivet af den danske afdeling af  
Nordisk Administrativt Forbund.

### REDAKTION AF ADMINISTRATIV DEBAT ER:

Kasper Tollestrup (ansvarshavende redaktør)/Claes Nilas/  
Thomas Gloy/Niels Jørgen Mau Pedersen/Peter Bjerre  
Mortensen/Mads Leth Jakobsen/Rasmus Mølgaard Mariager.

### GRAFISK PRODUKTION:

 Djøf Forlag.

Tryk: Ecograf, Højbjerg.

Eftertryk tilladt med kildeangivelse.

Løssalgspris: 150 kr. inkl. forsendelse.