

Administrativ DEBAT

#2 / SEPTEMBER 2013

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



To perspektiver på kommunalpolitik – fra det centrale Christiansborg og det lokale Rådhus

Interview med kommunalordfører for socialdemokraterne Simon Kollerup
og borgmester i Herlev Kommune, Thomas Gyldal Petersen. → SIDE 3

**JACOB TORFING,
LOTTE BØGH ANDERSEN
OG KURT KLAUDI KLAUSEN:**

Turbo på debatten om
dansk forvaltningspolitik

→ SIDE 14

JENS PETER CHRISTENSEN:

Fra spindoktor til minister-
rådgiver. Et serviceeftersyn
af betænkning 1537
om ministrenes særlige
rådgivere → SIDE 19

BO SMITH:

Udviklingen i departe-
mentschefrollen → SIDE 22

PETER HEYNI NIELSEN:

Analyse af den historiske
udvikling i departements-
chefernes baggrund → SIDE 26

BO JOHANSEN:

Evaluerings af kommunal-
reformen – set fra et
regionalt perspektiv → SIDE 29

ULRIK KJÆR:

Kommunalpolitikere med
prisskilte og drømme

→ SIDE 33

CÆRSTEN HENRICHSEN:

Farum-kommissionens be-
retning – et år efter → SIDE 35

**DORTHE PEDERSEN, NIELS
THYGE THYGESEN
OG CHARLOTTE BENDER:**

Nye udfordringer i den of-
fentlige sektor → SIDE 38

RUBEN MADSEN:

Tyrkiet – hvor går landet
hen? → SIDE 41

**THOMAS RIISOM
OG BETINA NØRGAARD**

Ekstern kvalitetssikring.
Et skridt på vejen mod
bedre beslutningsgrundlag

→ SIDE 44

Et fyrtårn i den administrationspolitiske debat



*Claes Nilas (herover) og
Mette Søgaard-Andersen.*



FORORD AF CLAES NILAS, FORMAND FOR NORDISK ADMINISTRATIVT FORBUND

Der sker meget i Nordisk Administrativt Forbund i denne efterårssæson 2013. Flere debatmøder er undervejs, og vi er også langt inde i forberedelserne til den traditionsrige store Forvaltningskonference, som vi denne gang holder sammen med Djøf torsdag den 6. februar 2014. Som du sikkert ved, kan du følge intenst med i nye arrangementer på vores nye hjemmeside: www.naf-net.dk.

Jeg må også sige, at vi har haft overordentlig stor glæde af det meget omfattende temanummer af Administrativt Debat, som vi udgav i juni måned 2013. Jeg synes egentlig også, at vi havde ganske høje ambitioner med dette blad, nemlig at drøfte forvaltningspolitikens aktuelle tilstand. Det gav anledning til en masse gode bidrag i bladet, og det har også efterfølgende givet anledning til omfattende debat. Et af de helt håndgribelige udtryk for opfølgningen har været et samarbejde mellem Nordisk Administrativt Forbund og Djøf under overskriften "Bedre offentlig sektor" – foreløbigt kulminerende med en omfattende chefkonference om moderne styring den 24. september 2013.

Det er en vigtig dagsorden, nemlig hvordan kan vi som offentlige chefer og medarbejdere medvirke til over de kommende år at skabe mere velfærd og højere produktivitet for de samme eller færre ressourcer. Det er vigtigt, at vi bl.a. som offentlige ledere er med på at bidrage til den overordnede vækst og produktivitetsdagsorden. Og det fordrer en endnu mere effektiv og servicebetonet offentlig sektor.

Debatten foregår heldigvis på en god og saglig måde: Hvad er det for håndgreb, der skal til, og skal vi se på nye måder for styring af den offentlige sektor? Jeg tror, der er en bred enighed om, at vi skal blive mere effektive og være bedre til at viderdele og sammenligne os på tværs således. Men vi skal også være innovative og tænke i helt nye måder for borgerbetjening, bl.a. gennem anvendelse af digitalisering og selvbetjeningsløsninger, men også ved at se på nye måder at håndtere de store velfærdsområder på. Det kan f.eks. være i forhold til de socialt udsatte og de socialt vanskeligt stillede.

Vi har rigtig mange dygtige medarbejdere inden for det offentlige, men nogle gange knirker det lidt i samarbejdet mellem djøf'erne og de fagprofessionelle. Jeg tror, det er meget vigtigt, at de offentlige ledere, som det vist en gang blev udtrykt af Jim Hagemann Snabe fra SAP, evner både at være "drømmere og detaljens mester". Heri ligger, at vi skal være i stand til at sætte retning og opstille visioner. Vi er dog også nødt til at have fingrene nede i kagekassen og have fokus på driften, og hvordan vi bliver bedre til at eksekvere de politiske beslutninger.

Det er den dagsorden, der kører nu, som er et udtryk for, efter min bedste opfattelse, en revitalisering af den administrationspolitiske debat. Den debat vil vi naturligvis følge løbende op på her i medlemsbladet Administrativt Debat.

Til dette arbejde er det så også sådan, at vi nu har fået en ny, dygtig redaktør på bladet, nemlig Mette Søgaard-Andersen, der arbejder som personlig assistent for forsvarrets økonomidirektør i Forsvarskommandoen. Men Mette, der er scient.pol. af uddannelse, har også en fortid på forskellige andre ministerområder. Mette har således allerede en fin administrativ erfaring og gode holdninger til udviklingen af både Forbundet generelt og specifikt vores medlemsblad. Jeg glæder mig rigtig meget til samarbejdet med Mette i de kommende år.

Mette tager over efter Mads Lyndrup, som har ydet en enestående indsats for Medlemsbladet igennem flere år – især synes jeg, vi har haft fantastisk stor succes med de store temanumre, både det sidste om den forvaltningspolitiske status, men også det tidligere om forholdet mellem politikere og embedsmænd, anvendelse af spindoktorer og særlige rådgivere osv.

Det er godt at se, at Mads har udviklet Administrativt Debat til virkelig at være et fyrtårn i den administrationspolitiske debat her i landet – et arbejde, jeg er helt sikker på, at Mette vil fortsætte på allerbedste vis.

Med venlig hilsen
Claes Nilas



Dobbeltinterview:

To perspektiver på kommunalpolitik – fra det centrale Christiansborg og det lokale Rådhus

Kommunalordfører for socialdemokraterne Simon Kollerup.

Kommunalvalget den 19. november 2013 nærmer sig. Vi har sat to politikere i stævne for at drøfte perspektiver på kommunalpolitik, på statens styring af kommunerne, budgetlov og effektiviseringspres. Begge politikere er socialdemokrater, men mens Thomas Gyldal Petersen sidder i borgmesterstolen i Herlev, sidder Simon Kollerup på Christiansborg og varetager hvervet som kommunalordfører for socialdemokraterne. Det giver naturligt nok forskellige perspektiver på kommunalpolitikken.

AF METTE SØGAARD-ANDERSEN (REDAKTØR) OG ULRICH SCHMIDT-HANSEN, SOCIAL- OG SUNDHEDSDIREKTØR I HERLEV KOMMUNE

Kommunalpolitik set fra Christiansborg: Interview med kommunalordfører for socialdemokraterne Simon Kollerup.

Hvilke forskelle er der på at betragte kommunalpolitik her fra Christiansborg og fra det lokale rådhus?

Jeg tror i høj grad, at man som kommunalpolitiker oplever at man er meget tættere på borgerne i forhold til de politiske greb, som man kan lave. Det er i kommunerne, at man træffer beslutninger om antallet af voksne pr. barn i dagsinstitutionerne, hvor tit der skal

gøres rent hos de ældre og så videre. Så jeg tror i virkeligheden, at den oplevelse, som mange kommunalpolitikere har, er at man er mere tæt på hverdagen og meget tæt på borgeren i opgaveløsningen.

Tror du, at man som kommunalpolitiker lokalt ude i kommunerne oplever, at der er tilstrækkeligt handlerum til at føre kommunalpolitik?

Det er meget forskelligt, hvordan man oplever det som kommunalpolitiker. Set fra min stol vil jeg mene, at der er det politiske handlerum til at træffe de nødvendige prioriteringer og få tingene til at hænge sammen i den helt nære hverdag for de borgere, som man er kommunalpolitiker for.

Det er klart, at det er regeringen og Folketinget, som har ansvaret for finanspolitikken i Danmark og for at der er styr på finanserne samlet set, men indenfor den ramme, at der er styr på pengene skal der laves en masse prioriteringer. Det er jo den i grad politik.

Men jeg anerkender også, at mange kommunalpolitikere oplever, at deres handlemuligheder er begrænsede. Mange kommunalpolitikere oplever, at de slet ikke forstår, hvad der står på dagsordenen til byrådsmøderne. I det lys har kommunalpolitikere en benhård opgave i forbindelse med det kommende kommunalvalg, og det bliver at tage magten tilbage.

Fra hvem?

Der er jo sket det, siden kommunalreformen indtrådte, at man har fået store voksne forvaltninger, som fagligt set er meget dygtigere end de forvaltninger, vi havde før, altså et mere massivt embedsværk i kommunerne.

Samtidig har vi dog ikke i realiteternes verden set på, hvordan kommunalpolitikernes arbejdsvilkår er ændret med reformen. Man oplever måske nogle gange som deltids-kommunalpolitiker, at man får mange lange meget faglige korrekte notater i bedste ”yes minister-stil”, som man kan begrave sig selv i. Og så drukner politikerne og de politiske debatter og ideer hurtigt.

Hvordan påvirker de nye styringsredskaber, herunder budgetloven, kommunerne?

Jeg tror, at budgetloven kommer til at betyde noget helt – ja, jeg er lige ved at sige ”historisk” – nemlig at vi ikke bruger flere penge end dem, vi har. Og det er meget sjovere at prioritere indsatser, når man ved, at det er fordi man har styr på sine penge. Det er me-

» I det lys har kommunalpolitikere en benhård opgave i forbindelse med det kommende kommunalvalg, og det bliver at tage magten tilbage.

get sjovere, end at der kommer en regning, som ikke er blevet betalt tidligere. Sådan har det desværre været for længe i Danmark. Det skifte skal man selvfølgelig vænne sig til på alle niveauer i det offentlige Danmark, men når vi har vænnet os til det, så tror jeg, at vi alle sammen vil være mere rolige omkring økonomien.

Har den nuværende regering gjort det lettere eller sværere at føre kommunalpolitik og hvorfor?

Vi har gjort det lettere fordi vi faktisk forsøger at lægge ansvaret ud til kommunalpolitikere på flere forskellige måder.

Den ene måde er den kulturelle, som handler om at lade være med at tage enkeltsager ud af kommunerne og gøre til lovgivning på Christiansborg. Der har været en tendens til, at man fra Christiansborgs side tager en enkeltsag i en kommune, en rigtig dårlig sag, og så besvarer man den med at lave cirkulærer i tykt og tyndt papir, man laver ny lovgivning op og ned af stolper, og på den måde regulerer man sig selv ihjel.

Jeg synes, at man har en regering, som forsøger at tage fat på noget af den regulering, som har taget kvælertag på det politiske engagement i kommunerne. Det er al den regulering, der handler om at regulere processer – frem for at stille krav til bestemte mål eller bestemte resultater.

Hvad kan I gøre fra Christiansborgs side, som kan hjælpe kommunalpolitikere med at ”tage magten”, som du siger, og udfylde deres handlerum?

Jeg mener, at vi kan gå videre af det spor, der handler om at lade være med at regulere



kommunerne ned i de enkelte processer, men at regulere på resultater, fordi det stiller kommunalpolitikere mere frit til at beslutte, hvilke veje man skal gå i X-købing Kommune. I stedet for at der kommer en statslig guideline til, at nu skal man gå de og de skridt.

Et område, som i den grad er procesreguleret ned på, hvilke bestemte skridt selv medarbejderen skal tage for at nå i mål er beskæftigelsesområdet – her bør vi have mere fokus på resultater. Det kræver politisk mod, og det kræver også, at man tør at gøre noget som er nyt og anderledes, og det er slet ikke ”Christiansborgsk”, som vi har kendt det frem til nu. Men vi tør godt at gøre det, og vi er allerede i gang med at gøre det. Jeg håber så, at kommunalpolitikere vil fylde det nye handlerum ud med deres lokale prioriteringer og beslutninger.

Der er i de senere år lavet en række analyser centralt, bl.a. af Finansministeriet, som anviser hvordan man som kommune kan blive blandt de bedste. Hvad kan kommunerne bruge benchmark-analyserne til?

Man kan ikke bruge benchmark-analyser til noget som helst – medmindre vi finder en måde, hvor kommunerne rent faktisk kan,

» **Jeg tror, at der er rigtig meget at lære af hinanden. Det drejer sig om enorme summer – det er milliarder af kroner, som vi sådan set kan frigive til offentlig velfærd på andre områder.**

men også tør, at lære af hinanden. Det lykkes kommunerne ikke med i tilstrækkelig høj grad.

Jeg tror, at der er rigtig meget at lære af hinanden. Det drejer sig om enorme summer – det er milliarder af kroner, som vi sådan set kan frigive til offentlig velfærd på andre områder. Så det er rigtig godt, at vi får sådan nogle analyser lavet.

Jeg savner bare, som kommunalordfører, at se det redskab i KL eller et andet sted, som er det der ”speed-dating rum”, hvor kommunerne sidder overfor hinanden og udveksler deres erfaringer med hinanden, så best practice faktisk bliver udbredt.

Vi skal have fundet ud af, hvordan man lærer af hinanden, og der synes jeg i virkeligheden, at KL bærer en enormt stor opgave, også fordi jeg nødig vil have, at det skal være Christiansborg, som kommer og fortæller, hvordan det skal gøres.

Ønsker I fra Christiansborgs side mere ens serviceniveauer på tværs af kommunerne?

Jeg vil gerne, at alle borgere i alle kommuner oplever et nogenlunde ensartet serviceniveau. Og det siger jeg fordi jeg godt ved, at det ikke bliver ens alle steder, men jeg vil gerne have, at det bliver nogenlunde ens. Og det er også en socialdemokratisk holdning, der handler om at uanset om du bor i Thisted Kommune eller du bor i Københavns Kommune, så har du lige muligheder for at få dig et godt liv.

Men kan det lade sig gøre når kommunerne er forskellige og ikke har den samme økonomi? Er det en realistisk målsætning?

Jeg synes, at det skal være en politisk realistisk målsætning. Jeg synes efterhånden, at vi har et af kongeriget mest sofistikerede værktøjer til at forsøge at få det til at lykkes, nemlig vores udligningssystem som måske ikke udligner det hele, men som i hvert fald er et så fintmasket system, som det fås i 2013, og så kæmpestor en maskine, at man plejer at sige, for sjov, at når Niels Jørgen Mau starter regnemaskinen, så går Slotsholmens lys på halv kraft.

Hvad er din vurdering af effekterne af kommunalreformen?

Jeg synes, at vi har set, at forvaltningerne er blevet mere fagligt stærke og mere professionelle.

Jeg er dog bange for, at vi stadigvæk har nogle af de store forventede effektiviseringsgevinster, som man havde forudset der ville komme med kommunalreformen, til gode. Der er stadig mange kommuner, der kører med de gamle rådhus i funktion, og det er dyrt i transport og drift. Jeg har en fornemmelse af, at der er nogle af de forventede stor-driftsfordele, som er gået tabt.

Hvordan tror du, det opleves, hvis man er borger i en kommune, som er blevet meget stor?

Jeg tror, at mange borgere oplever, at kommunen er rykket længere væk. En af de største anker, jeg havde mod kommunalreformen, var netop i forhold til borgervinklen. Det var, at man i høj grad klientgjorde befolkningen, ved at man centraliserede store

» Der er dog et lokal-demokratisk tab ved kommunalreformen, og det er en kæmpe opgave at få rettet op på det.

dele af forvaltningen. Jeg tror ikke, at borgerne oplever, at de har ret meget at sige i dag. Derfor ser vi også, at man fx i Næstved og i flere andre kommuner laver lokalråd. Og at man derved faktisk lægger beslutningskraft ud til lokalområderne i kommunen.

Så i virkeligheden en decentralisering som modsvar på centraliseringen?

Ja. Det bliver sådan lidt Christiansborg i miniperspektiv. Der er et overordnet ansvar for kommunens samlede økonomi, ligesom på Christiansborg, hvor man har ansvar for statens og kongerigets samlede økonomi, men derfor kan man godt lægge beslutninger og konkrete prioriteringer ud lokalt. Der er dog et lokaldemokratisk tab ved kommunalreformen, og det er en kæmpe opgave at få rettet op på det.

Du nævner, at man som kommunalpolitiker kan have svært ved at følge med. Hvad skal man som kommunalpolitiker gøre for at "få bidt sig fast"?

Vi laver en høring her i oktober måned omkring kommunalpolitikernes arbejdsvilkår, fordi der selvfølgelig er flere veje til at få kommunalpolitikeren til at blive mere "herre i eget hus", så det bliver en mere politisk ledet organisation, og ikke alene en driftsorganisation.

Det er et spørgsmål om at gentænke politikerrollen i de nye forvaltningsstrukturer. Man skal ikke have politikere, der går i vejen og som blander sig i sagsbehandlingen undervejs. Politikerrollen og embedsmandsrollen skal skilles mere ad, de er blevet for meget filtret ind i hinanden.

Også på Slotsholmen?

Det handler jo også om hele debatten omkring juniorministre og statssekretærer, som er en tanke, jeg er tilhænger af. Man oplever



meget, at departementschefer godt kan have rigtig rigtig travlt med at skulle være den tætteste politiske rådgiver af ministeren i spidsbelastningsperioder, og derfor ikke har tid til også at lede og drifte organisationen. Det synes jeg er en skam. Det er en skam, når de der roller bliver blandet for meget sammen.

Er I politikere på Slotsholmen blevet for enige med embedsmændene i Finansministeriet? Hvad vil du sige til de kommunalpolitikere, der tror, at I sidder og giver embedsapparatet på Slotsholmen ret?

Det gør vi ikke. Det håber jeg faktisk ikke, der er nogle politikere, der gør, i hvert fald ikke uden at have en sund kritisk tilgang til, hvad der kommer fra vores i øvrigt dygtige embedsmænd først. Til syvende og sidst er der kun én af de to grupper, som er på valg og

» **Til syvende og sidst er der kun én af de to grupper, som er på valg og står til ansvar overfor vælgerne, og det er sådan set politikerne.**

står til ansvar over for vælgerne, og det er sådan set politikerne.

Men hvis man tror, at Finansministeriet og Finansministeriets embedsmænd har infiltreret Bjarne Corydons hjerne, eller min hjerne, fordi vi gerne vil have styr på pengene



» **Men jeg synes, at man skylder debatten om vores roller – politikerrollen over for embedsmandsrollen – en reel afprøvning.**

Jeg tror også, at man vil se et socialdemokrati, der står stærkere, end mange tror, fordi vi har svar på borgernes bekymringer. Så jeg er egentlig ret fortrøstningsfuld omkring valget.

Hvordan ser du på forholdet mellem embedsstanden og politikerstanden?

Jeg mener, at vi har en hamrende dygtig centraladministration, der er kompetent og veluddannet og inde i sit stof. Men jeg synes, at man skylder debatten om vores roller – politikerrollen over for embedsmandsrollen – en reel afprøvning.

Jeg tror sådan set, at det ville gavne alle parter at få en mere klar adskillelse af arbejdet som embedsmand og politiker. Jeg håber, at vi kan gå forrest på Christiansborg med en mere tydelig rollefordeling og på den måde inspirere kommunerne. ■

i det her land, så er det ganske forkert. Det er i den grad en socialdemokratisk kongstanke, at vi ikke bruger flere penge af dem, folk betaler ind i skat, end det, vi har aftalt – fordi vi fx gerne vil have råd til at udligne den kommunale økonomi, råd til et stærkt fællesskab i Danmark. Det er derfor, vi skal have styr på økonomien, det er ikke fordi David Hellemann eller andre i Finansministeriet synes, at det er en god idé. Men jeg er glad for, at de er enige med os.

Hvor meget er kommunalpolitik gået hen og blevet til en del af den nationalpolitiske arena?

Jeg tror, at man skal gøre sig klart, at kommunalvalget i Danmark ikke er et midtvejsvalg eller et ”mini-folketingsvalg”.

Det er meget præcist 98 forskellige valg rundt omkring i landet. Det handler om lokale forhold, og der er alle mulige forhold, som vi ikke har en kinamands chance for at vide noget om. Og vi skal i virkeligheden bare lade være med at gå i vejen herinde på Christiansborg.

Hvilke forventninger har du til den kommende valgkamp?

Jeg glæder mig til at tegne forskellene op, og



Kommunalpolitik set fra det lokale rådhus: Interview med borgmester i Herlev Kommune, Thomas Gyldal Petersen (S).

Hvilke forskelle er der på at betragte kommunalpolitik her fra det lokale rådhus og fra Christiansborg?

Den grundlæggende forskel er, at det ene sted har man indsigt og det andet sted, der har man fornemmelser.

Man må sige, at den kommunalpolitiske virkelighed er ekstremt konkret. Vi arbejder hver eneste dag med at prioritere og vurdere, hvad der kan lade sig gøre og hvad der ikke kan lade sig gøre.

På Christiansborg har man ikke så mange overvejelser af denne slags – for alt kan lade sig gøre. Det skal man bare beslutte. Man kan bestemme, hvad det skal koste, hvornår det skal være og hvordan det skal gøres. Det er en meget behagelig situation at være i. Når beslutningen møder virkeligheden, det rum vi sidder i her, så opstår udfordringerne. Forskellen er grundlæggende, at Christiansborg på den måde er en badebillet.

Hvilken betydning har den statslige styring for mulighederne for som kommunalpolitikere at føre lokal politik?

Nu er det bladet for fagnorder, så det kommer helt på, hvilken definition af politik man har. Hvis politik er defineret som kampen om fordelingen af knappe ressourcer, så gør det bare opgaven mere interessant. Hvis man i tillæg til det har en definition, som ligeledes omhandler en eller anden form for frihed til at træffe beslutninger, så er vores handlerum blevet indskrænket.

Vi får mindre og mindre rum. Det lokale demokrati og de lokale løsninger får mindre og mindre ilt, og jeg er bekymret for, at udviklingen over de seneste ti år i virkeligheden, hvis det fortsætter, kommer til at betyde, at det lokale demokrati har mere karakter af staffage end af realitet. Den demokratiske vinkel på hele den offentlige styringsdagsorden er fraværende.

Hvis handlerummet er så indsnævret, hvad er det så borgeren kan stemme om til det kommende valg?

Der skal stadig prioriteres, og der er stadig lokale dagsordener, som viser, hvem der har forstået den lokale udfordring. Rammerne er muligvis blevet mere snævre, men der er stadig et rum for diskussion.

» **Når beslutningen møder virkeligheden, det rum vi sidder i her, så opstår udfordringerne. Forskellen er grundlæggende, at Christiansborg på den måde er en badebillet.**

Derfor har vi brug for en lokal politisk dagsorden, som omhandler, hvordan vi styrker kommunen. En strategi for at få flere borgere til kommunen, som kan bidrage økonomisk og med andre ressourcer. Det er forudsætningen for et lokalt manøvrerum. Og her er der plads til en politisk diskussion og prioritering, som er rigtig interessant at få sat i spil, også her i Herlev.

Hvordan påvirker de nye styringsredskaber kommunerne?

Jeg ved, fra samtaler med kolleger, at der er kommuner, som på grund af det nye regime lægger buffere ind i budgettet. I Herlev er vi så tilpas tæt på driften, at vi ikke behøver gå så langt. Men nationalt set er det en udfordring, at man i virkeligheden får et alt for stort mindreforbrug som konsekvens af de styrings- og sanktionsredskaber, vi arbejder under.

Helt konkret deltager jeg på borgmestermøder i KL om de kommunale budgetter. Og det er nogle gange et absurd teater. Det er absurd at forholde sig til nogle budgetter, hvor kommuner overskrider deres servicedrift eller anlæg, og så skal vi sidde i plenum og diskutere dette.

Det kan fx handle om, at en kommune overskrider sin anlægsramme, fordi staten har pålagt den at medfinansiere en vej. Det æder halvdelen af anlægsbudgettet, og hvad skal vi gøre ved det? Det er helt gak gak, at vi sidder og skal forholde os til den slags ting. Et eller andet sted kunne man ønske sig, at de, som sidder i Finansministeriet og definerer disse ting, på et tidspunkt i deres karriere blev tvunget ud i kommunalpraktik – de kunne komme i turnus.

Vi har brug for en diskussion med staten om statens styring. De vil gerne styre ret præcist for at sikre, at den offentlige økonomi hænger sammen, men så er vi nødt til at udvikle nogle redskaber som samtidig giver kommunerne en vis mulighed for manøvre inden for den ramme.

Hvis Finansministeriet gerne vil have den enormt effektive styring, så skal vi have en fleksibilitet, som gør det mulighed for kommunerne at levere. Vi skal ikke sidde på nogle Anders And-møder og få virkeligheden til at passe ind i nogle strukturer og modeller, som er skabt i en teoretisk virkelighed.

» Den demokratiske vinkel på hele den offentlige styringsdagsorden er fraværende.

Hvad tror du effekterne af den nye budgetlov vil være?

Det kan betyde, at kommunerne, på baggrund af regeringens forsigtighedsprincip, vil gøre det samme. Det vil sige, at forsigtighed gange forsigtighed giver forsigtighed i dobbelt potens, og derfor vil vi opleve, at budgetstyringen bliver overstyret.

Corydon definerede i sin kronik i efteråret 2012 den ”overholdbarhed i økonomien”, som skulle være et mål for den socialdemokratiske bevægelse. Det skal jeg love for, at han får nu. I en tid med krise har vi ikke brug for det.

Derfor håber jeg, at fremtiden vil føre til, at vi siger til embedsmændene i Finansministeriet, at ”det er godt med styring, men nu skal vi fortælle jer hvad I skal styre efter”. Modsat i dag, hvor det lidt er nogle svage politikere, som har fået at vide, hvad det er, man kun kan styre efter.

Der gennemføres i disse år en række analyser af mulighederne for at effektivisere den kommunale opgaveløsning, bl.a. benchmarkanalyser. Hvad kan kommunerne bruge analyserne til?

Vi skal modernisere og effektivisere den offentlige sektor. Det har vi brug for. Vi har brug for en offentlig sektor, som ikke må være dyrere, men som samtidig skaber mere kvalitet for pengene. Det er jeg med på. Hvordan gør man så det mest effektivt?

Gør man det ved at sige, at Vejle Kommunes beskæftigelsesindsat kan spare Herlev Kommune for 3 millioner kroner om året, såfremt de ledige opfører sig som i Vejle og vores medarbejdere opfører sig ens. Hvad skal jeg bruge det til? Ærligt talt, så er de ledige i Vejle ikke som de ledige i Herlev, og vores profil er generelt anderledes. Der er derimod behov for at gøre det, som vi har gjort det sidste halvandet år.

Man skal sikre en effektivisering med udgangspunkt i, hvad det er, vores egne medarbejdere

» Det er en helt oplagt mistillid fra det centrale hold i forhold til det decentrale.



» Men Christiansborg vil rigtig gerne se Danmark under et, og så ser man altid forkert.

bejdere og organisation selv ser muligheden for – forandring nedefra.

Hvorfor tror du ikke, at man så har valgt den tilgang?

Det er en helt oplagt mistillid fra det centrale hold i forhold til det decentrale. Den mistillid er dybt skadelig. Jeg vil sige, at det er en del af problemet, at de ikke har en tillid til, at man faktisk med udgangspunkt i lokale løsninger og et forandringspres nedefra kan levere det her på en god måde. Hvor vi har leveret på bundlinjen, men samtidig også har leveret på indholdssiden og kvaliteten.

Grundlæggende er problemet, at vi ikke har nogen interaktion mellem det centrale hold og decentrale hold i forhold til at definere, hvad der er det indholdsmæssige og kvalitative mål med den offentlige sektor.

Skal man som borger kunne forvente det samme serviceniveau af Herlev Kommune og Københavns Kommune?

Nej, selvfølgelig skal man ikke det. Man skal vælge de politikere, som træffer de prioriteringer som man er enig i. Men Christiansborg vil rigtig gerne se Danmark under et, og så ser man altid forkert.

Man skal acceptere, at borgerne i Herlev har nogle ting som er vigtige for dem, mens borgerne i Hørsholm synes noget andet, og borgerne i Hirtshals har en tredje prioritet. Det er fint. Hvis de er utilfredse lokalt, så må de vælge nogle andre politikere lokalt.

Hvad er din vurdering af opfyldelsen af målene med kommunalreformen?

Man kan vælge at se hele billedet på økonomien med de gennemsnitligt store kommunekasser og flotte driftsregnskaber som et udtryk for, at kommunalreformen har leveret. Jeg tror bare mere, at det er angsten for sanktionsregimet, som har leveret. Vi kan se, at vi har en demokratisk udfordring i forhold til en faldende valgdeltagelse, og vi kan måske også se på serviceniveauet, at det ikke er gået frem.

Er der noget, som er blevet bedre?

Det positiv er, set fra min stol i hovedstadsområdet, at kommunalreformen ubetinget har tvunget os til i højere grad at kigge ud over kommunegrænsen for at søge alliancer og samarbejdspartnere.

Vi kan godt lide at sige, at vi er det bedste til alting. Men omvendt er det også sundt er erkende, at vi kan gøre det bedre ved at løse nogle ting sammen med andre. Jeg tror også på, at vi på den lange bane kan få positive effekter på kvalitet og pris ved at samarbejde med hinanden og levere løsningerne i en større volumen.

Det handler om at finde det rigtige snit på den enkelte opgave og have en grundlæggende respekt for, at mennesker kan have en vis forventning om, i hvert fald med den danske demokratiske tradition, at de har en chance for at komme til orde.

» Hellemanns perspektiv kan i en teoretisk, økonomisk sammenhæng give mening, men kan vise sig praktisk, og demokratisk, at være en historisk fejltagelse.

» I skal bruges som trækdyr for den politiske vogn. Det må aldrig blive omvendt. Hvis æslet styrer vognen, så går det galt.

Derfor må vi tænke os rigtig godt om, inden vi reelt og de facto kommer til at afskaffe det lokale demokrati. Og det er vi desværre på vej til, i takt med at flere og flere opgaver centraliseres og defineres centralt på vegne af det decentrale.

Hellemanns perspektiv kan i en teoretisk, økonomisk sammenhæng give mening, men kan vise sig praktisk, og demokratisk, at være en historisk fejltagelse.

Hvilke forventninger har du til den kommende valgkamp?

Jeg håber, at det kommer til at handle om de to ben, som jeg synes en kommunal debat skal handle om. På den ene side hvordan vi kan styrke os og gøre vores lokalsamfund stærkere selv.

På den anden side skal det handle om, hvordan vi får mest ud af pengene med udgangspunkt i en kvalitetsdiskussion. Hvad er det, vi vil, og hvad er det, lokalsamfundet skal levere? Hvordan skal Herlev være et godt sted at bo også om 5 eller 10 år? Hvad er det, vi skal gøre nu for at sikre det? Det handler både om indtægtssiden og vores styrker, men det handler også i høj grad om, hvordan vi udvikler fællesskabsinstitutioner lige nu.

Min allerstørste frygt er, at den aktuelle udvikling med strammere offentlig økonomi og strammere styring gør, at den enkelte borger oplever, at fællesskabsinstitutionerne ikke længere er til for den enkelte borger. De har ikke længere mulighed for at bidrage til forandring gennem en stemme på nogen her lokalt, som kan gøre det anderledes.

Kan man bruge lokalpolitik i en nationalpolitisk sammenhæng?

Alt det, vi gerne vil levere på fællesskabsinstitutionerne, skal leveres her i kommunerne. Derfor skal Christiansborg forstå at



bruge os som et trækdyr. Sæt os fri til at skabe nogle resultater, som de kan prale af. Det vil være genialt. I stedet er situationen i dag at Christiansborg definerer et besparelspotentiale, som de bruger til at sætte nogle andre ting i værk og så beder de os om at levere besparelsen.

De har brugt den model, som Anders Fogh indførte: Få kommunerne til at tage tæskene, mens regeringen deler gaver ud. Det virker bare ikke – i hvert fald ikke på opbakningen.

Hvad er din vurdering af styrkeforholdet mellem embedsstanden og politikerne?

Embedsstanden gør grundlæggende, som den skal gøre. Jeg ved, at de, som sidder i Fi-

nansministeriet og forsøger at udvikle, de gør det jo efter bedste evne og vilje. Der er bare brug for, at vi har nogle stærke politikere, som udfordrer de teknokratiske, bureaukratiske logikker og opstiller nogle klare politiske målsætninger for en udvikling.

I skal bruges som trækdyr for den politiske vogn. Det må aldrig blive omvendt. Hvis æslet styrer vognen, så går det galt.

Jeg kan rigtig godt lide ministre, som udstikker en politisk retning for deres ministerium. Det har vi brug for, da embedsværket bliver dygtigere og dygtigere. Embedsværket tager over, hvis politikerne bliver for svage. Det er helt naturligt, men det skal I ikke have lov til. ■



Turbo på debatten om dansk forvaltningspolitik

I en frugtbar dialog mellem forskellige indfaldsvinkler til de forvaltningspolitiske diskussioner om den offentlige sektors styring, ledelse og organisering skal der findes løsninger, som sikrer stram udgiftsstyring og en velfungerende og kvalitetsrig offentlig sektor. Sådan lød ét af argumenterne i det redaktionelle forord til sidste nummer af Administrativ Debat, og vi kan kun erklære os enige. I denne artikel diskuterer vi ud fra artiklerne i det nævnte temanummer og det oprindelige forvaltningspolitiske debatoplæg, hvordan debatten kan bringes videre.



AF JACOB TORFING, LOTTE BØGH ANDERSEN OG KURT KLAUDI KLAUSEN

I 2012 udfærdigede vi sammen med ca. 25 andre forvaltningsforskere et debatoplæg om dansk forvaltningspolitik. Oplægget tog udgangspunkt i den frustration over den centralistiske styring i almindelighed og New Public Management (NPM) i særdeleshed, som flere af os i stigende grad havde mødt hos offentligt ansatte i forbindelse med vores empiriske forskning.

Mange steder havde ledere såvel som medarbejdere vanskeligt ved at se meningen med styringstiltagene, følte sig kontrolleret og fandt kontrollen meningsløs. Det er ikke befordrende for produktiviteten og miljøet på en offentlig arbejdsplads, ligesom omfattende kontrol og registrering kan øge transaktionsomkostningerne. Selvom man altid skal tage interessegrupperes opfattelse af og udtalelser om styring med et gran salt, så kan selve opfattelsen af styringstiltag som uhenigtsmæssige og kontrollerende være et problem i sig selv.

Vi stillede derfor os selv det spørgsmål, om man ikke kunne gøre tingene lidt anderledes på nogle områder, så de udførende niveauer i den offentlige sektor ville opfatte styringen som mere hensigtsmæssig og understøttende.

Samtidig vurderede vi, at regeringsskiftet kunne give anledning til at diskutere dansk forvaltningspolitik med friske øjne. I modsætning til andre lande havde vi indtil da ikke haft tradition for forvaltningspolitiske diskussioner på tværs af forsker- og praktiker verdenen, og én af vores væsentligste ambitioner med debatoplægget var at starte en sådan diskussion.

Processen med at formulere og diskutere det oprindelige oplæg

Vi fik overraskende hurtigt samlet en bred kreds af forvaltningsforskere, og efter grundige diskussioner af en lang række forskningsbaserede notater offentliggjorde vi vores oprindelige debatoplæg i april 2012. Vi er blevet glædeligt overraskede over modtagelsen i den forstand, at der har været stor interesse for vores debatoplæg. Det har givet os lejlighed til at diskutere forvaltningspolitik i en lang række ministerier, styrelser, regioner, kommuner, samt professionelle og faglige organisationer.

Vi har deltaget i mange debatmøder over hele landet, og de forvaltningspolitiske overvejelser er blevet omtalt i aviser, magasiner og tidsskrifter. Senest har Administrativ Debat viet et helt temanummer til debatten om dansk forvaltningspolitik med afsæt i vores oplæg. I den forbindelse er vi især glade for, at der er mange praktikere, som giver deres besyv med. Det bidrager til at indfri vores ambition om en bred offentlig diskussion og kan forhåbentlig på sigt føre til et bredere ejerskab til forvaltningspolitikken.

Fortællingen om en bedre offentlig sektor

Debatskabelse var dog ikke vores eneste ambition. Vi ønsker også at bidrage med forskningsbaseret viden, der kan bruges til at forbedre den offentlige sektor. Konkret handler det fx om at balancere mellem hhv. stram styring og hensynene til motivation, tværgående samarbejde og offentlig innovation. Det handler også om være opmærksom på alle de ting i den danske offentlige sektor, der faktisk fungerer godt, fremfor alene at fokusere på problemerne. På internationale konferencer har flere udenlandske kolleger fx spurgt til, hvad vi gør rigtigt i den danske offentlige sektor, siden den efter deres mening fungerer så godt. Skabelsen af en ny og mere positiv fortælling om den offentlige sektor kan i sig selv give forøget energi til at møde

fremtidens udfordringer. Vores udgangspunkt har her været de reformbevægelser, der allerede findes i den offentlige sektor, og som forskningen er i fuld gang med at studere. Vi mener, at engagerede samfundsforskere bør bruge deres forskning til at pege på nye udviklingsmuligheder og forbedringspotentialer i den offentlige sektor.

Konflikt og uenighed? Ja, heldigvis

Der er (heldigvis) forskellige opfattelser af, hvad en god offentlig sektor er, og herunder også divergerende forståelser af, hvad der udgør god styring og ledelse.

Som fremført i forordet til det nævnte temanummer af Administrativ Debat er der derfor forskellige indgangsvinkler til de forvaltningspolitiske diskussioner. Det gælder også internt blandt forskerne og internt blandt praktikerne. Frem for at begræde eksistensen af mange konkurrerende bud på forbedring af den offentlige sektor skal det efter vores mening ses som en styrke, at der ikke på forhånd er enighed.

Der er også ganske stærke og potentielt konfliktende interesser på spil i diskussionen af forvaltningspolitik. Det er bl.a. derfor, at en kritisk tilgang til fx personaleorganisationernes udmeldinger er nødvendig. Det samme gælder i forhold til centrale magthaveres indspil i debatten. I den offentlige sektor er der således en arbejdsgiverside og en arbejdstagerside, som til tider kan være meget uenige, hvilket lærer- og lægekonflikterne i foråret 2013 tydeligt illustrerede.

Der vil altid være en lige legitim interesse i central styring og decentral autonomi, men

» **Frem for at begræde eksistensen af mange konkurrerende bud på forbedring af den offentlige sektor skal det efter vores mening ses som en styrke, at der ikke på forhånd er enighed.**

» **Vi mener, at engagerede samfundsforskere bør bruge deres forskning til at pege på nye udviklingsmuligheder og forbedringspotentialer i den offentlige sektor.**

noget af det, der adskiller Danmark forvaltningsmæssigt fra mange andre lande, er, at vi råder over meget professionelle og selvstændige medarbejdere og har en tradition og kultur præget af bl.a. tillid og lav magtdistance, som muliggør delegering af ansvar. I en sådan kultur kan centralisering og kontrol blive opfattet som udtryk for manglende tillid og som unødvendig og tidskrævende, og det virker demotiverende. Vi siger ikke, at man kan og skal have blind tillid, men påpeger utilsigtede negative effekter, hvis man ændrer en kultur, som rigtig mange steder faktisk fungerer hensigtsmæssigt.

En fælles interesse?

Trods konfliktlinjerne er der heldigvis en fælles interesse blandt mange af interessenterne i at forbedre den offentlige sektor forstået som øget opfyldelse af de politiske målsætninger. Det er her, den forskningsbaserede viden kan være et nyttigt indspil. Hvad betyder strammere budgetstyring, mere detailstyring og forstærket kontrol fx for de ansattes motivation og arbejdsindsats, og hvordan kan styringen tilrettelægges, så den opfattes som mere understøttende? Det er nogle af de temaer, hvor vi som forvaltningsforskere kan bidrage til at oplyse debatten.

Prioriteringen mellem, hvad der skal udbydes, til hvilket omkostningsniveau, og til hvilken kvalitet er i bund og grund politisk, men forskere og praktikere kan i fællesskab bidrage med løsningsforslag, der kan hjælpe til at optimere de mål, som prioriteres politisk.

One size does not fit all

Der er store forskelle internt i den offentlige sektor, og vi tror derfor ikke på udviklingen af en sammenhængende plan for offentlig organisering, styring og ledelse, der med et snuptag løser alle problemer. Tværtimod kan det ikke understreges nok, at "one size" bestemt ikke "fits all" i den offentlige sektor.

» **Forvaltningspolitik er altid et kompromis mellem det ønskelige og det mulige, og implementeringen er ofte stykvis, kaotisk og ufuldstændig.**

Vores debatoplæg er heller ikke nær af en forestilling om, at det var bedre før, og alt bliver godt igen, hvis vi får en ny og sammenhængende forvaltningspolitik. Fortidsromantik kræver, at man er blind over for de problemer, der fx var forbundet med det bureaukrati og professionsvælde, man kunne finde nogle steder i den offentlige sektor førhen. Forvaltningspolitik er altid et kompromis mellem det ønskelige og det mulige, og implementeringen er ofte stykvis, kaotisk og ufuldstændig. En diskussion med respekt for forskellige opfattelser giver netop mulighed for løbende at justere kursen samt at drøfte behovet for mere grundlæggende revisioner en gang imellem. Derfor har vi også afstået fra at lave en manual for, hvad der skal ske med den offentlige sektor.

Konkretisering og fjernelse af blinde vinkler

Det betyder på minussiden, at man med rette kan beskyldes for ikke at være konkrete på alle områder. Konkretiseringen af vores ideer og visioner er imidlertid noget, som vi skal foretages i en dialog mellem politikere, offentlige ledere, medarbejdere og interesse-rede borgere og organisationer – og gerne med inspiration og deltagelse fra forskere.

Vores debatoplæg tager udgangspunkt i den empiriske virkelighed, som vi har studeret forskningsmæssigt. Forskning undersøger altid kun en bestemt del af virkeligheden, men oplægget bygger på danske såvel som internationale begrebs- og teoridannelser. Der er dog stadig blinde vinkler, som kun yderligere forskning kan fjerne, og vi noterer os med glæde, at bestræbelserne på at fremme forskning i offentlig administration og styring allerede er til stede i temanummeret i Administrativ Debat.

Behov for forvaltningspolitiske diskussioner

Enhver regering har behov for en politik for, hvad den vil med den offentlige sektor, og hvordan den vil udvikle den offentlige forvaltning.

Forvaltningspolitik er siden de første moderniseringsredegørelser i begyndelsen af 80'erne i stigende grad blevet et selvstændigt politikområde, som næres af ønsket om at tilpasse den offentlige forvaltning til skiftende økonomiske konjunkturer, samfundsmæssige udfordringer og samt nye politiske og ideologiske forestillinger. Selvfølgelig har forvaltningspolitikken ikke været fraværende i de senere år. 2020 Planen rummer fx en klar

opsummering af den aktuelle forvaltningspolitik. Det betyder imidlertid ikke, at offentligheden er opmærksom på de forvaltningspolitiske initiativer, eller at der er en demokratisk debat om de vigtige beslutninger, der ligger som en del af forvaltningspolitikken.

I Administrativ Debat temanummeret opsummerer Finansministeriet en lang række nye initiativer som bl.a. udvikling af statens indkøbsprogram, ny metoder til resultatstyring, fremme af digital selvbetjening og digital velfærd, etablering af Udbetaling Danmark mv. Det er alt sammen fine og spændende initiativer, men forvaltningspolitik er ikke kun konkrete initiativer, der skal sættes i gang og gøres i praksis, uden der tales og skrives for meget om det.

I et demokratisk samfund finder vi det uhenigtsmæssigt at afpolitisere forvaltningspolitikken, fordi nye løsninger netop kan opstå i respektfulde møder mellem forskellige opfattelser af styring, ledelse og organisering. Det skal ikke ses som en blanco check til at gøre forvaltningspolitikken til varm luft adskilt fra driftsmæssige og udgiftspolitiske beslutninger. Tværtimod. Men vi skal holde fast i, at forvaltningspolitik er politik, hvilket betyder, at værdier, visioner og principper skal kobles med konkrete initiativer, som man kan være uenig om nytten af. Vi mener, at forvaltningspolitikken skal frem i lyset og underkastes en bred politisk og demokratisk debat på et oplyst grundlag. Det er i hvert fald det, der er kongstanken bag forskerkredsens debatoplæg.

En nuanceret diskussion af NPM

Som nævnt var udgangspunktet for vores forvaltningspolitiske oplæg en voksende frustration hos mange offentligt ansatte over centralstyringen med særlig fokus på NPM.

Som vi skriver i debatoplægget, har NPM haft adskillige gavnlige effekter. Den stramme økonomiske rammestyring har fx givet øget dispositionsfrihed inden for rammen, ligesom den bidrager til at frigøre økonomiske midler til nye politiske initiativer. Målstyringen har givet en klarere retning for de offentlige institutioners og medarbejders indsats, og styrkelsen af den offentlige ledelse har givet os stærkere, dygtigere og mere proaktive ledere. Brugerorienteringen har gjort os bedre til at sætte borgerne i centrum, ligesom evalueringskulturen i den offentlige sektor også er blevet styrket. Disse positive effekter af NPM fritager os imidlertid ikke

for overvejelser om, hvordan vi kan supplere denne styringstænkning med nye og anderledes måder at tænke offentlig styring på. Der kan nemlig også være skyggesider ved NPM-tiltagene i form af fx manglende horisontal og vertikal integration, målforskydning og risiko for faldende motivation blandt medarbejderne. NPM har heller ikke altid vist sig at føre til de resultater, man oprindeligt håbede. Det er således ikke lykkedes at afbureaukratisere den offentlige sektor, ligesom gevinsterne ved udlicitering af velfærdsområder så som ældrepleje kan diskuteres.

NPM i forskellige dele af den offentlige sektor

Behovet for at supplere eller sågar erstatte NPM-inspireret styring varierer mellem forskellige dele af den offentlige sektor. Krikken af NPM er mere udbredt i de udførende dele af den offentlige sektor, som har kontakten til brugerne, mens opfattelsen højere oppe i systemet snarere er, at NPM er noget, vi først nu for alvor skal til at lægge os i selen med. Det kan sagtens være tilfældet i nogle dele af den offentlige sektor, for delelementerne af NPM virker som nævnt meget forskelligt i forskellige dele af den offentlige sektor. Ligeledes er det helt rigtigt, at vi i Danmark har fået en forholdsvis pragmatisk version af NPM, som har sameksisteret med bureaukratiske og sidenhen mere netværksbaserede styringsparadigmer.

Vi er således enige med de debattører, som påpeger, at NPM aldrig er blevet systematisk udrullet, om end nogle NPM-elementer (økonomisk rammestyring, kontraktstyring, resultatmåling og akkreditering) har haft større indflydelse end andre (privatisering, udlicitering og deregulering). Det ændrer imidlertid ikke på, at forskningen systematisk viser både fordele og ulemper ved tiltag knyttet til NPM – også i Danmark. Vores forhåbning er, at begge dele tages i betragtning, før beslutningen om udrulning af tiltagene tages.

Nye veje til at øge den offentlige sektors effektivitet

Hierarki, regelstyring, arbejdsdeling og professionalisering var (og er) vigtige elementer i en effektiv offentlig sektor, men som det gælder for NPM tiltag, har de såvel fordele som ulemper. Øget regeldannelse og arbejdsdeling kan fx føre til stivhed og koordinationsproblemer. I nogle dele af den offentlige sektor er vi kommet dertil, hvor den marginale gevinst ved flere af disse klassiske tiltag ikke overstiger den marginale omkostning.

Det gælder også nogle af NPM-tiltagene (igen selvfølgelig med variation mellem tiltagene og mellem forskellige dele af den offentlige sektor). Strategisk ledelse, resultatfokus, privatisering og udlicitering har øget effektiviteten, og potentialet af disse virkemidler er nogle steder fuldt udnyttet (eller har aldrig været der), mens der sagtens stadig kan være gevinster at hente på andre områder. Til supplement af såvel det klassiske bureaukrati som NPM peger vi i vores oplæg på en række nye styringstiltag, som fremadrettet kan skabe nye effektivitetsgevinster. Vores debatoplæg har bl.a. følgende forslag:

1) En mere fleksibel indretning, der sigter på at skabe større integration og mere koordination på tværs af politiske og administrative siloer og på langs af styringskæderne, så muligheden for at udvikle effektive løsninger på tværgående problemer og modvirke problemer med policy-eksekvering øges

2) En større vægt på ledelse og styring, der opfattes understøttende, så medarbejdernes motivation styrkes med øget arbejdsindsats til følge

3) Intensivering af samarbejdet mellem offentlige og private parter gennem etablering af partnerskaber og styringsnetværk, der mobiliserer de private aktørers viden, ressourcer og ideer i løsningen af komplekse samfundsproblemer og dermed skaber innovation

4) En forstærket indsats for at aktivere borgerne som aktive medproducenter af offentlige ydelser. Mange borgerne kan bidrage til at klare sig selv, når den rette hjælp gives (rehabilitering). Mange kan også selv producere velfærdsservice (selvbetjening) og yde en indsats i produktionen af velfærd til andre borgere (frivillighed)

5) En systematisk udbredelse af digitale løsninger fra det administrative område til velfærdsområdet

Vores debatoplæg er på ingen måde et opgør med målsætningen om en begrænset vækst i de offentlige budgetter. Tværtimod har vi nogle bud på, hvordan der gennem mobilisering af interne og eksterne ressourcer og ved hjælp af systematisk innovationsfremme kan skabes 'mere for mindre'. Det handler om at få de bedst mulige offentlige ydelser til det mindst mulige ressourceforbrug. Derudover rummer vores debatoplæg en lang række andre anbefalinger, der handler om at styrke

» **Disse positive effekter af NPM fritager os imidlertid ikke fra overvejelser om, hvordan vi kan supplere denne styringstænkning med nye og anderledes måder at tænke offentlig styring på.**

kvaliteten i offentlig service, sammenhængskraften i den offentlige sektor og demokratiet. Her henviser vi læseren til selve oplægget.

Hvordan kommer vi videre?

Regeringen og de offentligt ansattes organisationer indgik lige før sommerferien en aftale om 7 principper for modernisering af den offentlige sektor. Den handler bl.a. om dialog, tillid, innovation og borgerinddragelse med resultatstyring, dokumentation og evidens. De 7 principper syner ikke af meget, men de kan signalere til styrelser, regioner og kommuner, at de skal fortsætte arbejdet med at modernisere den offentlige sektor.

Principper skal danne ramme om fortsatte forhandlinger, og måske kommer der med tiden en mere gennemgribende forvaltningspolitisk reform. Foreløbig går det imidlertid rimelig godt med at reformere den offentlige sektor fra neden, og signalværdien i de 7 principper kan måske styrke processen.

Forhåbentlig vil frustrationen over centralstyringen med NPM i rollen som superskurk aftage, nu hvor dødvandet i forvaltningspolitikken er brudt. Denne udvikling betyder efter vores mening, at vi skal have endnu mere gang i debatten om forvaltningspolitik og øge fokuset på, hvordan vi i praksis kan forbedre den offentlige sektors forskellige dele.

Der er allerede masser af decentrale diskussioner, men måske kunne det være nyttigt

med et forum for diskussioner på tværs af sektorområder og på langs af styringskæderne. Workshopagtige styringslaboratorier, som regeringen nu vil fremme, er en god ide, men der kan også være brug for fora, hvor politikere, praktikere, medarbejderorganisationer, forskere og andre interessenter kan diskutere åbent og fordomsfrit med hinanden og holde politiske ønsker, administrative problemer og løsninger samt forskningsresultater op mod hinanden.

Behovet for sådanne diskussionsfora kan næppe dækkes ved en stor forkromet konference. Det kræver formodentlig etablering af en række forskellige fora på forskellige niveauer og med forskellige besætning. For at skabe grobund for en udvikling af sådanne fora kunne vi dog efter svensk forbillede overveje at etablere et årligt topmøde om styring, ledelse og organisering i den offentlige sektor. Her kunne alle aktørerne på området vende og dreje forskellige temaer og reforminitiativer ud fra politiske, administrative og forskningsfaglige vinkler. Det kunne give et endnu bedre udgangspunkt for at diskutere forvaltningspolitik, der forholder sig til virkeligheden.

Det oprindelige forvaltningspolitiske oplæg kan findes på www.forvaltningspolitik.dk. ■

Et serviceeftersyn af betænkning 1537 om ministrenes særlige rådgivere

Ministrenes særlige rådgivere kan gøre god nytte for ministrene, men de har ikke en særlig blankocheek til brug for løgnehistorier og ulovligheder.

AF HØJESTERETSDOMMER,
DR. JUR. JENS PETER CHRISTENSEN

Ministrenes særlige rådgivere – de, der i daglig tale kaldes ”spindoktorerne” – er nok kommet for at blive. Men det er samtidig vigtigt, at der ikke bliver for mange af dem. Det er en af hovedkonklusionerne i den betænkning, som et sagkyndigt udvalg afgav lige før sommer.

Baggrunden for udvalgsarbejdet

Baggrunden for arbejdet i udvalget, som jeg var formand for, var, at Folketinget i december 2011 vedtog, at ministrenes særlige rådgivere skulle ses efter i sømmene. Forinden havde der været en omfattende debat om, hvorvidt nogle af den daværende VK-regerings spindoktorer havde trådt i spinaten. I det sagkyndige udvalg har vi ikke skullet tage stilling til disse sager. Derimod har udvalget med tættekam gennemgået de gældende regler og retningslinjer samt de mange spørgsmål og problemer, der har været rejst herom gennem det seneste årti.

Et serviceeftersyn

Udvalgets opgave var at foretage et såkaldt ”serviceeftersyn” af reglerne og retningslinjerne for de særlige rådgivere. Udvalget skulle kortlægge og beskrive udviklingen i praksis siden 2004, da betænkning nr. 1443 om Embedsmænds rådgivning og bistand blev afgivet. Udviklingen skulle navnlig kortlægges og beskrives med hensyn til de særlige rådgiveres funktioner og deres uddannelses- og erhvervsmæssige baggrund. På grundlag af denne faktuelle kortlægning har udvalget skullet vurdere behovet for at præcisere de gældende regler og retningslinjer, herunder spørgsmålet om antallet af særlige rådgivere. I den forbindelse har udvalget skullet overveje muligheden for, at ministre i fremtiden i højere grad betjenes af fastansatte i ministerierne.

Hvad angår de særlige rådgiveres uddannelses- og erhvervsmæssige baggrund, viser udvalgets undersøgelser, at der er sket en meget væsentlig udvikling gennem det sidste årti. Da Anders Fogh Rasmussen i 2001 gav sine ministre grønt lys til at have hver én og kun én særlig rådgiver, var det dagspressen, der var den væsentligste rekrutteringsbasis. Sådant er det ikke længere. I dag kommer de særlige rådgivere fortrinsvis fra partisekretariaterne og kommunikationsbranchen, og der er så at sige næsten ikke en eneste ærlig journalist tilbage. Journalistuddannelsen har da også været på stærkt tilbagetog blandt de særlige rådgivere, mens akademiske uddannelser i mere eller mindre fuldført udgave har været på fremmarch. Man kan også sige det på den måde, at de særlige rådgivere uddannelsesmæssigt ligner de faste embedsmænd mere, end de gjorde tidligere.

Forslag til præcisering og justering af reglerne

På en række punkter kommer udvalget med forslag til præcisering og justering af de gældende regler og retningslinjer. Som nævnt har vi i den forbindelse behandlet de mange spørgsmål og problemer, der har været rejst herom gennem det seneste årti. Målet for udvalget har været, at der ikke efterfølgende skulle være noget at komme efter.

Vedrørende stillingsopslag anbefaler udvalget, at det hidtidige krav om opslag afskaffes, sådan at det overlades til ministrene selv at bestemme, om stillingen som særlig rådgiver skal slås op. Udvalgets og Rigsrevisionens undersøgelser viser, at stillingsopslagene i virkelighedens verden som regel blot har været en skueret. Stort set alle særlige rådgivere, der forud for stillingsopslag er blevet ansat midlertidigt, har efterfølgende, efter stillingsopslag, fået stillingen. Stillingsopslag har med andre ord ikke i praksis været et egnet middel til at få ansøgere frem, der var



» Man kan også sige det på den måde, at de særlige rådgivere uddannelsesmæssigt ligner de faste embedsmænd mere, end de gjorde tidligere.

» Men der skal selvfølgelig være det fornødne saglige grundlag for at inddrage rådgiveren i den pågældende sag.

mere kvalificerede end den, ministeren allerede i forbindelse med den forudgående midlertidige ansættelse havde udvalgt til stillingen.

For at sikre åbenhed om ansættelserne har udvalget til gengæld foreslået, at de enkelte ministerier – senest på dagen for den særlige rådgivers tiltrædelse – med en pressemeddelelse offentliggør, at vedkommende er ansat, og kort beskriver den nyansatte særlige rådgivers baggrund og kvalifikationer samt påtænkte arbejdsopgaver.

Også på et andet punkt foreslår udvalget mere åbenhed, nemlig vedrørende de særlige rådgiveres lønforhold. Udvalget slår her til lyd for, at de særlige rådgiveres lønninger offentliggøres.

Et væsentligt tema i de seneste års debat har været, om de særlige rådgivere bør holdes ude af visse sager og sagstyper, f.eks. sager med følsomme personoplysninger. Udvalgets konklusion er imidlertid, at det må være sådan, at hvad ministeren kan se, kan ministerens rådgiver også se. Men der skal selvfølgelig være det fornødne saglige grundlag for at inddrage rådgiveren i den pågældende sag. Det giver også sig selv, at de særlige rådgivere, ligesom de faste embedsmænd, er forpligtet til at overholde reglerne om tavshedspligt. Hvad angår de særlige rådgiveres håndtering af dokumenter (journalisering, aktindsigt, videregivelse af oplysninger mv.) fastslår udvalget på tilsvarende måde, at der må gælde de samme regler for de særlige rådgivere som for almindelige embedsmænd, men der kan efter udvalgets opfattelse nok være behov for, at de særlige rådgivere gives en særlig grundig indføring i tavshedspligt-reglerne mv.

Udvalgets hovedkonklusion er således, at de gældende regler og retningslinjer er gode nok. De skal bare overholdes. Ligesom det ikke er straffelovens skyld, at der er forbrydere, er det ikke de gældende regler for spindoktorer, der er årsagen til, at nogle af dem til tider har trådt i spinaten.

Det helt afgørende er, at de særlige rådgivere er underlagt de samme regler, som de almindelige embedsmænd. De særlige rådgivere skal ganske som de almindelige embedsmænd holde sig inden for lands lov og ret og overholde almindelige krav til faglighed. De særlige rådgivere har ikke en særlig blanko-check til brug for løgnehistorier og ulovligheder.

Fra spindoktorer til ministerrådgivere

Der, hvor de særlige rådgivere adskiller sig fra de faste embedsmænd, er, at deres ansættelse er knyttet til en bestemt minister. De særlige rådgivere skal gå af senest samtidig med deres minister. De kan derfor gå længere frem på banen, når det gælder bistand til ministerens mere politisk prægede opgaver. Udvalgets undersøgelser viser da også, at de fleste nuværende og forhenværende ministre finder, at der er et klart behov for de særlige rådgivere.

Hvor de særlige rådgivere for år tilbage først og fremmest beskæftigede sig med at bistå ministeren med pressebetjeningen, er de i dag i højere grad beskæftiget med minister-rådgivning i bredere forstand. Man kan sige, at de særlige rådgivere i dag ikke så meget er spindoktorer, men mere er minister-rådgivere. De særlige rådgivere synes i så henseende at kunne bidrage med noget, som de almindelige, faste embedsmænd kan have vanskelige ved. Det gælder navnlig den mere partipolitisk prægede rådgivning om udviklingen og virkeliggørelsen af ministerens politik, om hjælp til ministerens politisk prægede samspil med andre ministre i en koalitionsregering og om hjælp til ministerens varetagelse af relationerne til ministerens politiske bagland i Folketinget, organisationerne og ministerens parti.

Udvalgets undersøgelser tegner et billede af, at de særlige rådgivere yder en bistand til ministeren, som er en form for supplement til den bistand, som de faste embedsmænd yder.

De særlige rådgivere er således ikke kun til nytte for ministrene, men også for de faste embedsmænd, der på denne måde kan hol-

» Udvalgets hovedkonklusion er således, at de gældende regler og retningslinjer er gode nok. De skal bare overholdes.

» En god embedsmand kan ikke alene spille ministerens melodi, han kan også komponere videre på den. Også selv om ministeren kun har anslået nogle få, falske toner.

des ude af mere snævert politisk og partipolitisk prægede opgaver, som kan risikere at anfægte tilliden til det faste embedsværks partipolitiske neutralitet. De særlige rådgivere er på denne måde ikke en trussel mod det almindelige embedsapparat, men snarere et værn mod, at de faste embedsmænd trækkes for langt ind i det meget politisk prægede.

Som nævnt er de særlige rådgivere formentlig kommet for at blive. Det er da også værd at hæfte sig ved, at brugen af særlige rådgivere ikke er noget specielt dansk fænomen. Der har gennem de seneste år i de fleste vestlige demokratier udviklet sig den praksis, at ministre har mulighed for at knytte medarbejdere til sig, hvis opgave er at bistå og rådgive dem, og hvis ansættelse er knyttet sammen med ministeren, således at de går af samtidig med ministeren, eller når ministeren beslutter, at ansættelsen skal ophøre.

Når man skal vurdere de særlige rådgiveres virke, er det vigtigt at have for øje, at det i Danmark er sådan, at ministeren er folkestyrets eneste repræsentant i ministeriet. Der er derfor også god grund til bedst muligt at sikre ministeren den fornødne bistand. Ikke blot til at administrere det bestående, men også til at tænke nyt.

En god embedsmand kan ikke alene spille ministerens melodi, han kan også komponere videre på den. Også selv om ministeren kun har anslået nogle få, falske toner. Det faste embedsapparat er her det afgørende. Men de særlige rådgivere kan også ydes deres på områder, hvor de almindelige embedsmænd kan have vanskeligere ved det.

Antallet er vigtigt

I dag er det sådan, at regeringens mest centrale ministre har ret til to særlige rådgivere, mens de øvrige ministre har ret til en. De gældende retningslinjer anbefaler maksimalt to til tre særlige rådgivere pr. minister.

I udvalgets betænkning understreger vi afslutningsvis, at det er meget væsentligt, at brugen af de særlige rådgivere fortsat holdes inden for rammen på maksimalt to til tre særlige rådgivere pr. minister.

Flere særlige rådgivere pr. minister vil kunne medføre en glidende udvikling i retning af et helt anderledes centraladministrativt system svarende til systemer med politiske kabinetter, statssekretærer, viceministre mv. En sådan fundamental ændring bør ikke ske uden en principiel politisk stillingtagen til, om ændringen er fornuftig og ønskelig. ■

Betænkning 1537/2013 om "Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn" kan findes på www.finansministeriet.dk.



Udviklingen i departementschefrollen

Med en lidet glørværdig afstikker til Københavns Amt i 90'erne og halvandet år som divisionsdirektør i den daværende Datacentralen som eneste afbræk har jeg været knap 40 år i centraladministrationen, heraf de sidste 15 år som departementschef i Beskæftigelsesministeriet. Det er vel baggrunden for at Administrativ Debat har bedt mig reflektere over udviklingen med fokus på rollen som departementschef.

**AF TIDL. DEPARTEMENTSCHEF I
BESKÆFTIGELSESMINISTERIET BO SMITH**

I det særlige danske system, hvor vi ikke har statssekretærer eller viceministre, og hvor departementscheferne er ansvarlige både for den politiske rådgivning og for den administrative ledelse af ministerierne, har vi haft en næsten permanent debat om departementscheferne. I bøger, artikler og ministerielle betænkninger er systemet blevet beskrevet, analyseret og debatteret.

På den ene fløj er der tegnet et billede af yderst loyale, partineutrale embedsmænd, som har evnet at betjene skiftende regeringer og ministre tilfredsstillende. På den anden verserer et billede af mørkets manipulerende fyrster, som effektivt har evnet at erobre ministrene og spænde dem for embedsmændenes bureaukratiske kampvogn.

I debatten har mange spurgt: Hvordan har systemet overlevet? Før de to seneste regeringsskifter har det forlydt, at nu var der et regimeskifte på vej – men det er udeblevet. Det kan der være to forklaringer på, nemlig for det første, at systemet faktisk har nogle kvaliteter, som nye ministre hurtigt får blik for, og for det andet, at systemet har evnet at udvikle sig og imødekomme nye behov og ønsker fra det politiske niveau.

Centraladministrationen i midten af halvfjerdserne

At der er sket en udvikling i de årtier, hvor jeg har haft min gang på ”øen”, er utvivlsomt. Som jeg husker det, var ministerierne ganske autonome, selvstændige søjler, som havde et vist, nødvendigt samarbejde med de centrale, tværgående ministerier, men ellers i vid udstrækning kørte deres eget løb.

Central planlægning og koordinering var noget, Finansministeriets ledelse og nogle yngre medarbejdere drømte om og skrev betænkninger om. Samspillet mellem departementscheferne var også begrænset. Ud over de første kaffeklubber beroede det nok mest på de individuelle, personlige relationer.

Medierne fyldte noget, men ikke meget. I Miljøministeriet, hvor vi betragtede os selv som et foregangsministerium, ansatte vi i halvfjerdserne Slotsholmens første journalist med den opgave at bistå med pressemeddelelser, taler og artikelskrivning. Ellers var forholdet til pressen overladt til ministeren selv, ofte med bistand fra den enlige ministersekretær, som i hvert fald ikke var rekrutteret ud fra kommunikationsfaglig kompetence.

Den administrative ledelsesopgave var præget af, at tiden var en anden. Den offentlige sektor var i vækst, og mange ministerier vok-

» (...) På den anden verserer et billede af mørkets manipulerende fyrster, som effektivt har evnet at erobre ministrene og spænde dem for embedsmændenes bureaukratiske kampvogn.

» Jeg husker et år, hvor vores sekretariatsfolk noget slukørede kom tilbage fra de årlige forhandlinger med Finansministeriet og beskæmmet fortalte, at det år havde vi kun fået godt hundrede nye stillinger.

sede år efter år. Jeg husker et år, hvor vores sekretariatsfolk noget slukørede kom tilbage fra de årlige forhandlinger med Finansministeriet og beskæmmet fortalte, at det år havde vi kun fået godt hundrede nye stillinger.

Sommetider påstås det, at datidens ledende embedsmænd ikke gav politisk-taktisk rådgivning, men begrænsede sig til sagernes faglige indhold. Virkeligheden var snarere, at datidens departementschefer håndterede rådgivningsrollen forskelligt. Jeg arbejdede i nogle år i Miljøministeriet for en af de dygtigste, Holger Lavesen, og jeg kan forsikre, at han rådgav sine ministre om såvel materie som politisk proces. Da jeg blev ministersekretær, sagde han til mig: Husk altid at tænke i proces, ellers forstår du ikke, hvad der foregår, og kan ikke hjælpe ministeren – et råd, jeg selv har givet videre til de chefer og ministersekretærer, jeg har udnævnt. Lavesen var næppe alene om at fylde rollen helt ud, men dengang var der givet andre som valgte en snævrere rolle, og hvor det blev accepteret af deres ministre.

Fire centrale elementer i udviklingen

At det politisk-administrative system har ændret sig en del siden da – og at det har ændret departementschefernes rolle – er evident. Jeg vil nævne fire væsentlige linjer i denne udvikling.

Mediernes rolle

For det første har medie billedet i Danmark ændret sig og stiller i dag helt andre krav til politikerne. Der er blevet flere medier, hastigheden er øget, og mange ”sager” udvikler sig derfor i løbet af få timer. Medierne prioriterer også den kritiske vinkel og personer højere.

Hertil kommer, at mange politikere har erkendt, at politiske udspil skal ”forklares og forsvares” – at jorden skal gødes, hvis eksempelvis større reformer skal igennem. Tiden, hvor ministre og embedsmænd kunne sidde i deres eget lønkammer og udtænke løsninger

på problemer, som ingen rigtig havde opdaget endnu, og så samle de fornødne mandater til at få forslagene igennem i Folketinget, er forbi.

Medierne skal derfor i dag håndteres både offensivt og defensivt. Offensivt gennem grundig forberedelse af udspil og gennem generel kommunikation af politikken, defensivt i forhold til den stadige strøm af historier om konkrete sager, som der skal svares effektivt på. Den intensitet i den politiske kamp, som tidligere især prægede valgkampe, er nu blevet en del af hverdagen og er et vilkår for en minister 24-7.

Det skal en minister selvfølgelig have bistand til. I Beskæftigelsesministeriet betød det i de 15 år, hvor jeg var departementschef, at vi opbyggede en professionel stab med presse- og kommunikationsmedarbejdere, som kunne bistå med såvel den offensive som den defensive politiske kommunikation. Og det betød, at første møde i min kalender hver dag var et morgenmøde med pressemedarbejdere, ministersekretærer og centrale chefer for at skanne medie billedet og aftale eventuelle reaktioner. Selv om de fleste departementschefer traditionelt og klogt selv holder sig ude af medierne, er det i dag et krav, at en departementschef forstår, hvordan politisk kommunikation fungerer, og sammen med kompetente medarbejdere kan rådgive ministeren om håndteringen af svære sager og om eksempelvis lanceringen af større initiativer.

Mere sammenhæng i regeringsarbejdet

For det andet er der fra halvfemserne og frem sket en væsentlig ændring af regeringsarbejdet. Groft sagt arbejder regeringer efter min vurdering i dag i højere grad end tidligere som en sammenhængende, koordineret organisation, hvor faste beslutningsstrukturer sikrer enigheden imellem regeringspartierne. Et middel er regeringsgrundlagene, som siden regeringsskiftet i 2001 har været ganske detaljerede og styrende for arbejdet.

» (...) de vigtigste kvaliteter ved den danske central-administration er, at der arbejdes på et højt fagligt niveau, og at fagligheden ikke er politiseret.

Et andet middel er regeringens to faste udvalg, Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget hver med en forberedelsesgruppe af departementschefer. Som man kan læse bl.a. i Lotte Jensens disputats om koordineringen via Økonomiudvalget er det i disse fora, at linjerne lægges og beslutninger træffes. Forberedelsesgrupperne sikrer, at det faglige grundlag for drøftelserne mellem ministrene er i orden, og at der er en konkret indstilling, som de kan tage stilling til.

For en departementschef betyder det, at en helt central opgave i dag er på sin ministers vegne at gå ind i samarbejdet med de tværgående ministerier, ikke mindst Finansministeriet, og med andre involverede ministerier, om de sager, der skal på dagsordenen i K- og Ø-udvalgene. De tider, hvor en departementschef kunne stå vagt om sit eget område og holde Finansministeriet og andre ministerier på passende afstand, er forbi. Ministre vil dag forvente af deres departementschef, at han kan gå konstruktivt ind i samarbejdet med sine kollegaer og sikre, at sagerne dels er solidt belyst fagligt, dels afspejler de enkelte ministres politiske synspunkter og giver et operationelt grundlag for at træffe en politisk beslutning.

Sagt på en anden måde skal departementschefer i dag være holdspillere og ikke solister. Det understøttes af, at der uformelt er etableret månedlige frokoster og to årlige seminarer, som bidrager til, at departementscheferne kender hinanden og kan arbejde sammen.

Da jeg blev departementschef, sagde en af kollegaerne til mig, at jeg skulle vide, at der ingen "dumme svin" var i kredsen. Sådan har det været, og det har betydet, at det professionelle samarbejde fungerer åbent og uden frygt for "urent trav". I et politisk system som det danske, hvor vi har flerpartiregeringer uden flertal i Folketinget – og dermed uhyre komplekse politiske beslutningsprocesser – tror jeg, at departementschefernes evne til at arbejde sammen bidrager til at håndtere sagsmængden og kompleksiteten.

Øgede krav til rådgivning

For det tredje er kravene til den direkte rådgivning af ministrene også steget. Som jeg ser det, så består rådgivningsopgaven af i hvert fald tre elementer. For det første skal departementschefen sørge for, at sagerne er fagligt i orden. Det er kernen i embedsmandsopgaven og har altid været det. En af de vigtigste kvaliteter ved den danske centraladministration er, at der arbejdes på et højt fagligt niveau, og at fagligheden ikke er politiseret. Sådan bliver det ikke altid beskrevet i debatten, og centraladministrationens faglighed bliver ofte anfægtet af eksperter og interesseorganisationer. Men ikke desto mindre er fagligheden en grundlæggende del af Slotsholmskulturen og respekteres af politikerne. En af de ministre, som jeg har arbejdet sammen med, sagde efter nogle år i huset og efter nogle større runder af brede, politiske forhandlinger, at han havde noteret sig, at alle omkring forhandlingsbordet accepterede ministeriets besvarelse af spørgsmål, beregninger, juridiske vurderinger og hvad vi ellers leverede fagligt. Sådan skal det være, og det er departementschefens ansvar at fastholde fagligheden i den politiske rådgivning.

For det andet skal departementschefen på en gang kunne fraråde og advare og samtidig kunne pege på en anvendelig vej eller løsning. Nyere danmarkshistorie rummer jo mindst ét spektakulært eksempel på, at embedsmændene ikke tilstrækkelig klart frarådede et politisk ønske. Det skal en departementschef kunne, og det gælder selvfølgelig ikke alene, når det er lovligheden, der er barrieren, men også når det, ministeren gerne vil, er u hensigtsmæssigt, ineffektivt eller på anden måde potentielt kritisabelt.

Men hvis departementschefen alene koncentrerer sig om at advare, opleves han formentlig ikke som særlig hjælpsom. Derfor skal han og ministeriet samtidig kunne byde på andre løsninger, der går "ministerens vej", og som ikke støder på juridiske eller andre barrierer.

» Derimod tror jeg, at forpligtelsen til, hvad man kunne kalde offensiv rådgivning, er blevet stærkere.

Anders Fogh Rasmussen sagde i et oplæg til departementschefgruppen kort efter sin tiltræden, at når politikerne nynnede en strofe, skulle embedsmændene ”kunne skrive en symfoni”. I det lægger jeg, at en departementschef har pligt til at være offensiv, stille forslag, tage initiativer, gå på bestandig jagt efter, hvad der med afsæt i regeringens og ministerens politik kunne være nye, konkrete udspil.

Til denne forpligtelse hører også forslag til, hvordan den politiske proces kan håndteres. Mange ministre er dygtige erfarne politiske håndværkere, der kender det politiske spil, men de skal kunne sparre med de centrale embedsmænd om processen, og departementschefens råd skal ikke alene omfatte ”hvad”, men også ”hvordan”.

Departementschefer har nok altid sat fagligheden højt og vidst, at de skulle kunne sige fra. Derimod tror jeg, at forpligtelsen til, hvad man kunne kalde offensiv rådgivning er blevet stærkere. En reaktiv, passiv centraladministration vil ingen regering i længden være tilfreds med. Kravet om, at embedsmændene kan tænke frem og tænke nyt og levere bidrag til løbende politikudvikling, er efter min vurdering grundlæggende i dag.

Rollen som administrativ chef

Endelig vil jeg nævne et fjerde udviklingstræk, som knytter sig til departementschefens rolle som administrativ chef. Fra vækst er vi gået til nedskæringer og fra decentralisering og rambestyring til stigende krav til departemental indsigt og styring af ministerområdet. For tyve år siden kunne en departementschef lade sine underinstitutioner passe sig selv, så længe de ikke lavede ulykker, i halvfemserne kom koncernstyring og kontrakter på banen som opgaver for en departementschef mens kravene i dag går videre.

En departementschef skal evne og prioritere den konkrete ledelsesopgave, som jo i de fleste ministerier omfatter en stor organisation og et stort budget. Det gælder organisation, økonomi, personale, teknologi og generelt ”hands on”-ledelse.

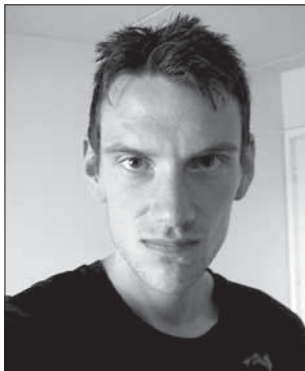
I dag vil det efter min mening f.eks. være utilfredsstillende, hvis en departementschef håndterer et nyt sparekrav ved blot at køre med grønthøsteren over sit budget. Han skal være så tæt på hele sit system, at han kan prioritere ressourceanvendelsen på grundlag af viden om indsats og resultater.

Systemets styrke og udfordring

Jeg har tegnet et billede med fokus på udvikling og forandring. Ikke desto mindre er det mest iøjnefaldende måske snarere kontinuiteten. Det grundlæggende danske system er intakt. Som jeg indledte med er en grund efter min vurdering, at systemet har nogle kvaliteter, som især politikere med ministererfaring får blik for. En væsentlig fordel er således, at ansvaret for de råd, som ministre får, og for at gennemføre de politiske beslutninger er samlet i et embed, departementschefens. Det sikrer et tæt kobling mellem politikudvikling og drift, mellem faglighed og politik og – sagt lidt slagordsagtigt – mellem den politiske virkelighed og den virkelige virkelighed. At det selvfølgelig ikke indebærer garantier mod, at beslutningerne efterfølgende viser sig at være mangelfulde, dyrere eller mindre effektfulde, er klart.

Når systemet har overlevet, skyldes det helt givet også, at det løbende har tilpasset sig. I de små fyrre år, hvor jeg har været med, er ministerierne blevet tilpasset nye krav i forhold til udviklingen i medierne, og departementscheferne er blevet integreret i en mere styret og koordineret regeringsfunktion.

Om systemet vil evne at tilpasse sig morgendagens krav, er selvfølgelig et åbent spørgsmål. I en artikel i Administrativ Debat for nylig forudsagde Hans Engell systemets udvikling. Hans grundlæggende kritik var, at embedsapparatet – departementscheferne – i stigende grad blev oplevet som træge, blokerende og ikke som offensive, innovative medspillere i udviklingen af ny politik. Jeg deler ikke hans triste forudsigelse, men jeg er enig i, at det er den grundlæggende udfordring for departementscheferne på Slotsholmen i de kommende år. ■



Departementschefer i det nye årtusinde

Siden regeringsskiftet i 2011 er der blevet skiftet en stribe departementschefer ud. Selvom det benægtes hos de involverede parter, forlyder det,¹ at det er sket pga. samarbejdsvanskeligheder med de nye ministre. Er den tid forbi, hvor det giver mening at være departementschef på tværs af et regeringsskifte? I denne artikel ses der nærmere på, hvem departementscheferne i VK-æraen var.

**AF PETER HEYN NIELSEN, B.SC. I STATS-
KUNDSKAB. INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB,
KØBENHAVNS UNIVERSITET.**

”Ministrene udtrykker nu altovervejende tilfredshed med embedsmændenes politisk-taktiske rådgivning.” (Finansministeriet 2013: 23). Det konkluderes der i det såkaldte serviceeftersyn af de særlige rådgivere, der udkom i foråret 2013. Det står i kontrast til de lignende betænkninger fra 1997 og 2003, hvor ministrene udtrykte at embedsmænd – herunder departementschefer – ikke leverede tilstrækkelig politisk-taktisk rådgivning. Det antyder, at departementschefstillingen er i forandring.

Man kan så spørge, om departementschefer overhovedet skal kunne det? Normalt siger vi, at vi har fagligt rekrutterede embedsmænd i Danmark. En opfattelse, der bygger på, at man kan skille det politisk-taktiske og det mere saglige og juridiske ad. Men denne adskillelse er yderst hårfin, og i en tid, hvor ministre er stadigt mere overbebyrdede, trækkes departementscheferne tættere ind i denne rådgivning. Også selvom ministrene nu må ansætte nogle ganske få politisk rekrutterede medhjælpere i form af de særlige rådgivere, spindoktorerne.

Den nye type faglighed

Hvis disse embedsmænd rekrutteres efter faglighed, synes denne faglighed at være i forandring. Det kan man fx se på en moderne jobannonce til en stilling som departementschef (fx Politiken 2012). Her ses det, at en departementschef primært skal have ”forståelse for politiske processer”, kan ”skabe resultater” i den offentlige sektor og ”udvikle en effektiv, innovativ” organisation. Sekundært kan kendskab til det specifikke ressortområde være en fordel. Særlig juridisk kompetence efterspørges ikke, selvom lovlighed ellers også kan siges at være en klassisk embedsmandsdyd.

Sådan så jobopslag til en departementschefstilling ikke ud for bare tyve år siden og slet

ikke før da (Rutgers & Jørgensen 2011: 7). Det illustrerer, at kravene til departementschefer er i stadig forandring. Selveste Karsten Dybvad, der i VK-perioden både nåede at være departementschef i Finans- og Statsministeriet, har sagt, at ”som departementschef kan du ikke være den ultimativt faglige ekspert på ret mange felter” (Larsen 2006). Her menes faglig i den mere klassiske embedsmandsforstand. Fremtrædende departementschefer fra VK-tiden har givet udtryk for samme tendens. I dag er økonomisk kunnen og politisk-taktisk forståelse afgørende for en departementschef.

Hvem var VKO-æraens departementschefer?

For at kaste lys over departementschefposten kigger jeg i denne artikel på nogle grundlæggende karakteristika for VK-periodens departementschefer (jf. Nielsen 2013). Undervejs sammenligner jeg med tidligere tiders danske departementschefer for at sætte udviklingen i relief.²

VK-æraens departementschefer (2001-2011)	
Personer	37
Stillinger	48
Tiltrædelser i perioden	31
Fratrædelser i perioden	29

Tabel 1: Fraregnet konstituerede departementschefer. Tiltrædelser og fratrædelser angår stillinger og ikke personer.

37 personer nåede at være departementschefer i VK-perioden fra 2001 til 2011. Nogle var det før, under og efter perioden – andre nåede kun nogle måneder på posterne. Flere personer nåede sågar at være departementschefer i flere ministerier. Således bliver det til, at selvom der var 37 personer, der var departementschefer, var der 48 forskellige departementschefstillinger. Eksempelvis var Karsten Dybvad både departementschef for Finansministeriet (2001-2005) og Statsministeriet (2005-2010). I det følgende kigger

jeg både på de 37 personer og de 48 stillinger. For det første er det en mandsdomineret branche: I de 48 stillinger sad der kun tre kvinder. Den kønsmæssige ligestilling, der har fundet sted både i den øvrige del af samfundet og på ministerholdet, er endnu ikke indtruffet på departementschefsniveau.

For det andet kan man se, at departementscheferne fratræder stillingerne i en langt yngre alder end hidtil. En departementschef er altså i dag ikke en person, der sidder og varmer stolen resten af sin karriere, som det tidligere var tilfældet. Alderen for fratrædende departementschefer er i gennemsnit 53,9 år i denne periode. I de 29 tilfælde en departementschef forlod sin stilling i perioden, var det kun i ca. 10 procent af tilfældene for at gå på pension (Nielsen 2013: 22). Ser man på de personer, der var departementschefer i 1980, var de i gennemsnit 60,7 år, da de fratrådte. Departementscheferne fra 1970 var tilsvarende 65,8 år i snit. Departementschefposten er i ringere grad end tidligere toppen af en embedsmandskarriere, snarere et skridt på vejen.

Statskundskaberne indtager Centraladministrationen

For det tredje kan man pege på, at den uddannelsesmæssige sammensætning har ændret sig. Lige så vel som en overordentlig stor andel af ministrene i dag har en statskundskabsbaggrund (Nielsen 2012), gælder det også i stigende grad departementscheferne. Det fremgår af Tabel 2.

Fra specialist til økonomisk orienteret generalist

For det fjerde kan man se på departementschefernes erhvervs erfaring. Før i tiden var departementscheferne i højere grad skolet i et bestemt ministerium i løbet af deres karrierer og kendte sagsgangene på dette specifikke ressortområde ud og ind. I dag har de typisk været i en række forskellige ministerier som embedsmænd, inden de når departementschefposten. Det indikerer, at departementscheferne i dag har nogle mere generelle kompetencer, der efterspørges på tværs af.

I højere grad end tidligere er også erfaring fra Finansministeriet en efterspurgt kompetence for departementschefer. Blandt de 31 tiltrædende departementschefer fra VK-tiden var 36 procent tidligere ansatte i Finansministeriet. Blandt departementscheferne i 1980 havde ingen andre end Finansministeriets departementschefer været ansat her i deres forudgående karrierer.

Ikke mindst til landets højeste embedsmandsstilling, departementschef i Statsministeriet, efterspørges erfaring fra Finansministeriet. De to gange Statsministeriet skifter departementschef i VK-perioden, er det ved at hente ham direkte fra departementschefstillingen i Finansministeriet – det er de to eneste tilfælde i danmarkshistorien på, at Statsministeriets departementschef rekrutteres direkte herfra.

Departementschefernes uddannelsesbaggrund				
	Juridisk kandidat	Kandidat i statskundskab	Økonomisk kandidat	Andet
1960	73,3	0	23,3	3,3
1980	59,3	0	33,3	7,4
VK tiltræder	50,0	5,6	38,6	5,6
VK fratræder	36,8	36,8	26,3	0

Tabel 2: Procentvise fordelinger på de nævnte tidspunkter. Økonomiske kandidater dækker over cand.polit. og cand.oecon. Andet-gruppen indbefatter alle, der ikke tydeligt falder i én af de andre grupper.

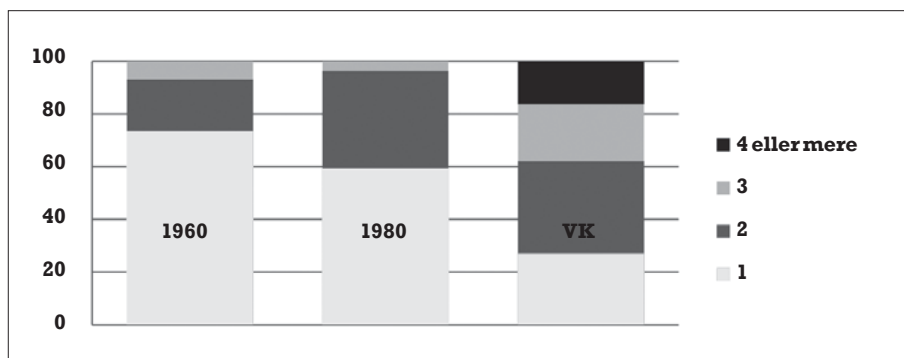
Det indikerer også den overgang til, at departementschefen i dag er den politisk-taktiske konsulent i højere grad end den saglige og især juridiske sparringspartner. Tendensen kan naturligvis hurtigt forskubbes, da gruppen af departementschefer er relativt lille. Dog er der blandt de departementschefer, der er kommet til under Helle Thorning-Schmidts regering kun én jurist.

Så sent som i 1970'erne havde vi en departementschef i Statsministeriet uden dybere økonomisk indsigt. Til gengæld var han, Jørgen Gersing, jurist og han havde indsigt i de diplomatiske og statsretlige sager, der er knyttet til Statsministeriets ressort. Økonomisk indsigt har VK-periodens tre departementschefer (og økonomer) i Statsministeriet utvivlsomt haft. I forbindelse med Muhammed-krisen udtrykte Statsministeriets daværende departementschef Karsten Dybvad omvendt, at "udenrigspolitik i klassisk forstand er jo ikke noget, man dyrker i

hverken Trafikministeriet eller i Finansministeriet”, og erkendte, at han her måtte improvisere (Larsen 2006). Prioriteringer og forventninger til Statsministeriets departementschef er altså vendt rundt i de 30 år.

Departementscheferns holdbarhed

Som tidligere bemærket er departementschefsposten kun for få en livstidsstilling. For det femte kan man se på, hvor lang anciennitet departementschefer har.

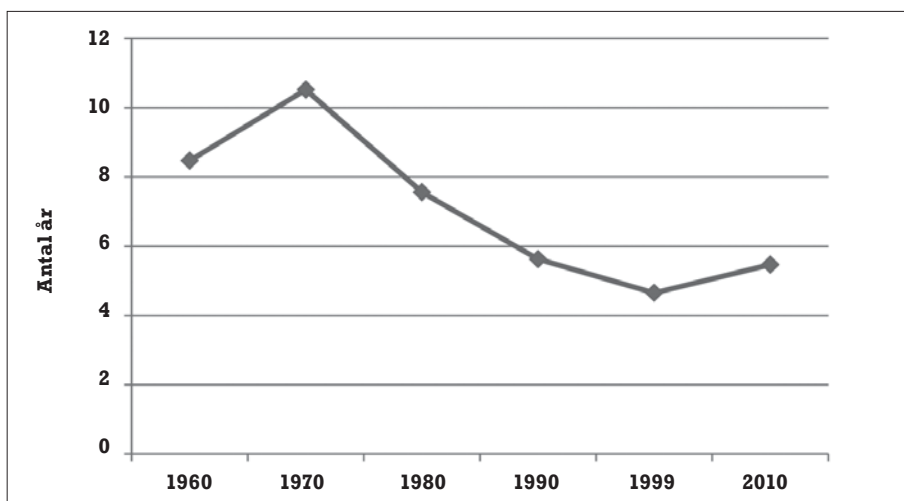


Figur 1 : Procentvise fordelinger for hvor mange ministerier, departementscheferne har været ansat i. For VK-perioden ses på de 37 personer, der nåede at være departementschefer i løbet af perioden. For de øvrige år er der set på stikprøver på det nævnte tidspunkt.

Igen er der set på nedslag på givne tidspunkter, der er følsomme over for rokeringer og eventuelle omlægninger af ministerier. Men tendensen er uden tvivl, at departementscheferne sidder langt kortere fra 1990 og frem end de gjorde tidligere. Blandt de 29 fratrædelser der sker i VK-perioden, har kun en tredjedel siddet som departementschefer i mere end fem år – og det er i langt højere grad statskundskaerne, der flakser omkring end de øvrige faggrupper (Nielsen 2013: 11). Den lavere anciennitet kan siges at være udtryk for, at departementscheferne i ringere grad end tidligere har en faglighed, der er særligt knyttet til specifikke ressortområder, da en sådan tager tid at oparbejde.

At medarbejdere bliver kortere tid i deres stillinger end førhen, er udbredt i hele sam-

Figur 2 : Departementschefernes gennemsnitlige anciennitet. Tallene er målt på, hvor mange års anciennitet de siddende departementschefer havde ved de nævnte nedslag.



fundet. I dette tilfælde kan det dog skyldes, at embedet er blevet mere politiseret og skiftende ministre føler trang til at have en mand på posten, der ikke er fedtet ind i tidligere regeringers politiske projekter. I forlængelse heraf kan det også skyldes frygt for samarbejdsvanskeligheder med fremtidige ministre, således at departementschefer griber chancen for at finde et andet og mere interessant job, inden de evt. selv måtte blive gået.

Den moderne departementscheferns rolle

Departementscheferne som gruppe har på nogle grundlæggende karakteristika forandret sig. At departementscheferne ofte har været ansat i flere forskellige ministerier og bliver kortere tid på posten, antyder, at jobbet kræver nogle generelle kompetencer frem for mere ressortspecifik erfaring.

Det gør ikke debatten om politiske vs. ikke-politiske embedsmænd mindre væsentlig: Når de i højere grad end førhen udskiftes og er generalister, kunne de så bare blive udpeget personligt af skiftende ministre? Ser vi på de fyringer, der har været under den Helle Thorning-Schmidts regering, er det også departementschefer, der har skullet servicere så forskellige ministre som hhv. Troels Lund Poulsen og Ida Auken i Miljøministeriet og i Beskæftigelsesministeriet Claus Hjort Frederiksen og Mette Frederiksen. Det kræver sin embedsmand at omstille sig mellem disse, hvis udsagnene om departementschefernes nuværende rolle står til troende. ■

Referencer:

Finansministeriet (2013): *Betænkning 1537. Ministrenes særlige rådgivere - et serviceeftersyn*. København: Rosendahls-Schultz Grafisk.

Larsen, Jesper (5. november 2006): *I Foghs tjeneste*. Århus Stiftstidende, Sektion: Severin, s. 6.

Nielsen, Peter Heyn (10. april 2012): *Statskundskaerne leder landet*. Politiken, 2. sektion, s. 10.

Nielsen, Peter Heyn (2013): *Departementschefer under VK-regeringerne 2001-2011*. Arbejdsrapport 2013/2, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Politiken (30. december 2012): *Miljøministeriet søger ny departementschef*, 1. sektion, s. 13.

Rutgers, MR & Jørgensen, TB (2011): *Value Dynamics in the Public Sector: A Historical Comparative Analysis of Changes in Selection Criteria for Civil Servants*. Paper presented at the Public Management Research Conference at Syracuse, June 2011.

1) Hans Engell i *Euroman* (juli 2013, s. 35); Arne Hardis & Hans Mortensen i *"Bjarne eller Corydon"* i *Weekendavisen* (18. januar 2012, s. 2).

2) *Kraks blå bøger fra de nævnte år*. I alle statistikker er konstituerede departementschefer udeladt.

Evaluering af strukturreformen – set fra et regionalt perspektiv

”Vi sagde det jo”. Dette kunne næsten være titlen på den nylige evaluering af strukturreformen. Det er nemlig påfaldende, at så mange af de bekymringer og anbefalinger, der blev givet udtryk for fra forskere og andre i forbindelse med strukturreformens fødsel – bl.a. i en række mindretalsudtalelser i Strukturkommissionens afrapportering – har vist sig at holde stik her 6-7 år senere.

**AF BO JOHANSEN, REGIONSDIREKTØR I
REGION MIDTYLLAND**

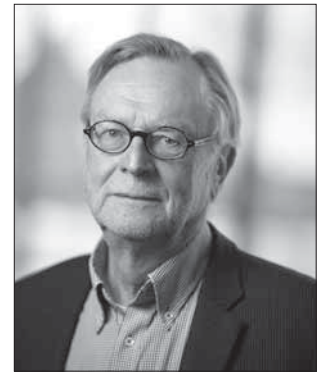
Evalueringen af strukturreformen giver anledning til lidt blandede følelser. På den ene side kan man – set med regionsbriller – være tilfreds med det altovervejende positive indtryk, evalueringen giver af regionerne og med en række gode justeringer og tydeliggørelser i opgavefordelingen. På den anden side er der ikke helt kommet alle de justeringer af opgavefordelingen ud af evalueringen, som regionerne kunne have ønsket.

Det positive først. Det er godt, at vi nu har fået en længe ventet evaluering af strukturreformen og en bred politisk aftale til at følge op på evalueringen med en række fornuftige justeringer.

Det er også tilfredsstillende, at evalueringen formelt konstaterer, at regionerne varetager de regionale opgaver på en kvalitetsbevidst og effektiv måde. Eller sagt på en anden måde, at regionerne er en succes. Evalueringen er således en stor cadeau til det store arbejde, der er lagt i at få regionerne til at fungere optimalt, lige fra regionsrådene, der har gennemført en række til tider upopulære, men nødvendige beslutninger, til de mange ansatte, der i det daglige får regionerne til at fungere.

Set med mere negative briller var evalueringen af strukturreformen en mulighed for en bredere justering af opgaveløsningen i den offentlige sektor. Men evalueringen har ikke omhandlet alle dele af reformen, herunder hvordan staten har løst de opgaver, den har overtaget i forbindelse med reformen, og Folketingets partier har ikke taget de fulde konsekvenser af de problemer, som evalueringen vitterlig peger på. F.eks. på det specialiserede socialområde og på miljøområdet.

I denne artikel forsøges at give et bud på den aktuelle status på evalueringen af strukturreformen og effekterne heraf på nogle enkeltområder, som er særligt vigtige for velfærds-samfundet.



Vækstmotor og samspil

Strukturreformen betød nye opgaver for regionerne i form af oprettelse af nye regionale vækstfora og formulering af regionale udviklingsplaner, hvorved regionsrådene fik ansvaret for at fremme vækst og udvikling på det regionale og lokale niveau.

Det har på mange måder været en helt ny opgave, regionerne har skullet tage fat på. Regionerne har løftet opgaven godt. Regionerne har sågar for nylig fået stor ros fra OECD, der fremhæver, at regionerne spiller en afgørende rolle for vækst og innovation i hele landet.

Regionerne har besiddet den faglighed, der er nødvendig for at løse en så kompliceret og kompleks opgave. Endvidere har samarbejdet mellem regionsråd og kommuner via vækstforaerne givet den helt nødvendige medinddragelse og medejerskab af indsatsen og styrket sammenhængen og ejerskabet i de regionale indsatser.

Folketinget har med sin evalueringsaftale anerkendt de gode resultater, der er opnået af de regionale vækstfora og af regionerne i forhold til erhvervsudvikling og vækst. Og den justering, der er aftalt på området, hvor den regionale udviklingsplan og den regionale erhvervsudviklingsstrategi samles i én strategi i regi af regionerne, er en oplagt mulighed for at skabe yderligere sammenhæng i indsatsen.

Alt i alt giver dette område et godt billede på det, som kendetegner regionerne helt overordnet; nemlig stor faglighed, evnen til på en god måde at navigere i et komplekst område med mange aktører og ikke at forglemme evnen til at skabe resultater.

Mest sundhed for pengene

Med strukturreformen blev størstedelen af sundhedsvæsenet forankret i regionerne og der fastlagdes nye snitflader mellem det regionale sundhedsvæsen og det kommunale område.

» Man får ikke innovation ved at detailstyre eller kvalitetsudvikling ved øget kontrol.

Regionerne har leveret varen, og regionernes dygtige medarbejdere har været i stand til at forbedre behandlingen på de danske sygehuse. Dette skyldes bl.a. hospitalernes store fokus på forskning og innovation, og at regionerne – hver for sig og i fællesskab – målrettet har arbejdet med kvalitetsudvikling, bl.a. gennem omfattende strukturtilpasninger, som også har omfattet de administrative støttefunktioner som it, indkøb, logistik mv.

Evalueringen af strukturreformen er enig heri. Regionerne kvitteres for deres store arbejde med at modernisere, effektivisere og udvikle kvaliteten i det danske sundhedsvæsen. Og de visioner, regionerne selv har for et fremtidens sundhedsvæsen præget af tværsektorielt samarbejde med glidende overgange mellem de involverede myndigheder, har fået vægt i regeringens sundhedsudspil.

Særligt på rehabiliteringsområdet synes evalueringen af strukturreformen at have fundet brugbare løsninger på de snitfladeproblemer, vi har i dag i forhold til grænsen mellem regionshospitals og kommuners opgave. Det vil give de berørte en bedre livskvalitet, at hospitalerne nu får mulighed for at stille krav til kommunernes genoptræningsindsats til borgere med særligt komplekse eller omfattende behov, således at indsatsen påbegyndes så tidligt som muligt og dertil har den rette kvalitet.

Behov for frihed til at skabe forbedring

Til trods for de gode toner i sundhedsudspillet er der dog stadig udfordringer. Man får

» I stedet er mere statslig styring af området, flere indberetninger fra kommunerne til staten og altså mere bureaukrati blevet løsningen på den situation, det specialiserede socialområde står i

ikke innovation ved at detailstyre eller kvalitetsudvikling ved øget kontrol. Her er det helt andre incitamenter, der skal på spil, og det må sikres, at regionerne får rammerne til at udvikle sundhedsvæsenet til fremtidens behov bl.a. ved at skabe rammer, der frisætter de innovative og kreative kræfter blandt medarbejderne og ved, at regionerne gennem et konstruktivt samarbejde med praktiserende læger og kommuner får den frihed, der er nødvendig, til at kunne udvikle sig i takt med, at der f.eks. udvikles nye behandlingsmetoder.

Afspecialisering og nyspecialisering

Evalueringen af strukturreformen er selv inde på det – der kan være sket en u hensigtsmæssig afspecialisering af det specialiserede socialområde.

Problemet med afspecialisering kunne løses ved tydeligt at definere de områder, som regionerne bør tage sig af – de mest komplekse og sjældne diagnoser – og de områder, som kommunerne bør tage sig af – de mindre krævende diagnoser. Regionerne har hele tiden været klar til at påtage sig det fulde ansvar for de allersvageste grupper ud fra en vurdering af, at denne løsning forankret i det regionale demokrati ville have været den bedste for de berørte borgere.

I stedet er mere statslig styring af området, flere indberetninger fra kommunerne til staten og altså mere bureaukrati blevet løsningen på den situation, det specialiserede socialområde står i.

Samtidig opererer kommunerne med begreberne nyspecialisering og inklusion. Det handler kort fortalt om, at borgere med særlige behov – såvel handicappede som udsatte børn – tilbydes hjælpen i deres nærmiljø og på en sådan måde, at barnet eller den voksne får det bedst mulige udgangspunkt for at mestre eget liv. I stedet for at udskille skal man således inkludere og undgå at behandle i specialtilbud, som er adskilt fra brugerens miljø.

Det lyder jo alt sammen fint, bortset fra at nærhed og inklusion ikke altid er svaret. Kan en plejefamilie altid passe og pleje et svært skadet lille barn? Kan en lille kommune altid tilbyde en ung hjerneskadet højt specialiseret genoptræning i et udviklende miljø? Kan et almindeligt botilbud for mennesker med ADHD altid håndtere en meget udadreagerende borger, som samtidig har misbrugsproblemer? Kan borgere – voksne såvel som

børn – med meget komplekse vanskeligheder klare sig på de brede tilbudspræmisser? Hvis ikke bliver det dyrt – både for den enkelte berørte borger og for samfundet.

Med evalueringen af strukturreformen indskrænkes kommunernes mulighed for at overtage regionalt drevne sociale tilbud, således at de ikke – som nu – i princippet kan gøre det fra dag til dag, men kun vil kunne overtage sociale tilbud én gang i hver valgperiode. De regionalt drevne sociale tilbud får nu fire års ro og dermed bedre muligheder for en mere langsigtet planlægning af drift og udvikling. Dette vil give et kvalitetsløft i de regionale ydelser.

Justeringen giver dog også grobund for nye bekymringer for fremtiden for det regionalt drevne socialområde. Vil kommunerne nu bruge deres mulighed hvert fjerde år for at tage endog meget store bidder af socialområdet, og hvordan vil det blive taklet økonomisk, fagligt og organisatorisk i kommunerne?

Sundhedsvæsenets blinde plet

Når man læser i regeringens aftale om rammer for justering af kommunalreformen er behandlings- og socialpsykiatri ikke nævnt med ét ord.

Mange undersøgelser gennem årene har vist, at psykisk syge dør væsentlig før andre borgere i samfundet. Regionerne har særligt fokus på at skabe sammenhæng mellem somatisk og psykiatrisk behandling, bl.a. via byggerierne af nye supersygehuse og ved på de eksisterende sygehuse at samle akutmodtagelserne, således at psykiatrien integreres i den somatiske behandling. Sammen med kommunerne er der også en lang række projekter i gang, hvor socialpsykiatri og behandlingspsykiatri arbejder sammen på at forebygge livsstilssygdomme blandt psykiatriske patienter.

Evalueringen af strukturreformen savner klare visioner for, hvordan psykiatrien fremadrettet kan blive en integreret del af sundhedsvæsenet. Særligt på det retspsykiatriske område er der de seneste år sket en række ændringer i blandt andet antallet af domme til retspsykiatrisk behandling, der nødvendiggør et fornyet fokus på området. Dette gælder ikke mindst den nødvendige drøftelse af, hvordan vi takler den meget vanskelige balance mellem retssikkerhed og behandling.

Forhåbentlig giver den rapport, som Regeringens psykiatriudvalg snart barsler med,

nogle svar på, hvordan vi får psykiatriområdet ud af det vakuum, det befinder sig i, både fagligt og økonomisk. Fragmenterede satspuljeaftaler uden mulighed for langsigtet planlægning gør det i hvert tilfælde ikke.

Miljøområdet – forbudt for regioner

Miljøområdet er desværre et godt eksempel på det gennemgående problem i tilgangen til evalueringen af strukturreformen.

Der er således ikke foretaget en samlet og helhedsorienteret evaluering af området men i stedet evalueret på seks udvalgte områder koncentreret om muligheder for tværkommunale samarbejder og snitfladerne mellem kommuner og stat. Der har derfor ikke været mulighed for at forholde sig til området som helhed og heller ikke til en eventuel regional løsningsmodel.

Miljøområdet var én af amternes kerneopgaver før strukturreformen, og i forbindelse med reformen blev der fra mindretallet i strukturkommissionen peget på, at opgaverne vedrørende miljøgodkendelser og tilsyn med særligt forurenende virksomheder burde forblive i de nye regioner. Begrundelsen herfor var blandt andet en bekymring for muligheden for konflikter mellem miljøhensyn og hensynet til lokale arbejdspladser.

Sådan blev det som bekendt ikke, da størstedelen af opgaverne blev placeret i de nye kommuner. Alene opgaver omkring råstoffer og forurenede grunde blev placeret i regionerne.

Det har ikke overraskende medført en spredning af den ekspertise, der var opbygget på området, som det ikke har været sådan lige at genopbygge. Evalueringen peger da også på, at der har været udfordringer for kommunerne med at løfte nogle af de opgaver, de fik på miljøområdet, herunder bl.a. problemer i forhold til tilstrækkelig sagsmængde til at opbygge en faglig ekspertise på området.

Det havde været en mulighed - ud fra en faglig og effektivitetsmæssig betragtning, at flere opgaver på miljøområdet var blevet placeret regionalt. Regionerne vil have gode forudsætninger for at løse flere opgaver på miljøområdet via en større koncentration af faglige medarbejdere, men udgangen på evalueringen er kun blevet nogle små justeringer på natur- og råstofområdet, og regionerne har ikke fået muligheden for at være med til at løfte disse områder fremover.

» (...) hvis regionerne også fortsat skal kunne forbedre deres resultater – både økonomisk og fagligt – skal der kigges på rammerne for sundhedsvæsenet, herunder især på de økonomiske incitament, således at disse understøtter kvalitet og sammenhæng i behandlingsforløbene frem for bare kvantitet.

Løbet er dog ikke helt kørt endnu, da opgaven med overvågningen af grundvandet skal vurderes i et udvalgsarbejde. Her vil regionerne være et godt bud.

Den økonomiske kabale

Evalueringen af strukturreformen er selv inde på problemstillingen omkring finansieringen af sundhedsvæsenet, om end formuleringerne er noget vage. Det er min opfattelse, at hvis regionerne også fortsat skal kunne forbedre deres resultater – både økonomisk og fagligt – skal der kigges på rammerne for sundhedsvæsenet, herunder især på de økonomiske incitament, således at disse understøtter kvalitet og sammenhæng i behandlingsforløbene frem for bare kvantitet.

For skatteudskrivningens vedkommende er temaet – trods Europarådets anbefaling af regional skatteudskrivning fra 2009 - ikke medtaget i kommissoriet for udvalget om evaluering af strukturreformen, og dermed heller ikke berørt i den aftale, regeringen har indgået om reformens evaluering. Det ser således ud til, at skatteudskrivning er et afsluttet kapitel for det regionale forvaltningsniveau.

Et forsøg på konklusion – på vej mod fælles løsninger?

Et rimeligt udgangspunkt for en vurdering af strukturreformen og evalueringen af denne må være at holde den op mod de kriterier, som var udgangspunktet i reformen: Effektivitet og bæredygtighed, demokratisk kontrol, borgerinddragelse og dialogen mellem borgere og politikere, kvaliteten i opgaveløsningen, nærhed til borgerne, borgernes rets-

sikkerhed og valgmuligheder, klarhed i ansvarsfordelingen og endelig sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar

Kriterierne peger alle på relevante hensyn i forbindelse med vurderingen af, hvor i den offentlige sektor en opgave skal løses. Kriterierne illustrerer samtidig, at opgaveplaceringen i praksis ofte grundlæggende bliver et valg mellem faglighed, kvalitet og effektivitet på den ene side og nærhed, borgerinddragelse mv. på den anden side, da kriterierne i mange tilfælde peger i forskellig retning.

Forenklet sagt kan hensynet til faglighed, effektivitet, kvalitet og retssikkerhed tale for en samling af opgaven på én eller få enheder, mens hensynet til demokratiske grundprincipper som nærhed og borgerinddragelse kan tale for mere lokale løsninger. Den regionale model, hvor en større geografisk enhed er kombineret med demokratisk valgte regionsråd kan her ses som en afvejning af de to hensyn.

Folketinget har med strukturreformen og opfølgningen på evalueringen af reformen foretaget nogle valg i forhold til placeringen af de enkelte opgaver. Valgene peger i mange tilfælde i retning af mere statslig styring, der hvor der har vist sig at være problemer. Valg hvor kriterier som demokratisk kontrol og borgerinddragelse taber til fordel for kriterier som effektivitet og kvalitet i form af standardisering. Samtidig er det valg, som for både regioner og kommuner mangler respekt for det lokale demokrati, og valg der mindsker sammenhængen mellem kompetence og økonomisk ansvar.

Opfølgningen på evalueringen efterlader en række uløste problemer. I vores søgen efter løsninger er det nok klogt at lytte til C.V. Jørgensen, som i ”Alle har en drøm” siger ”Der er en vej ud af alting, men sjældent en tilbage.”

Det er et lønligt håb, at der med evalueringen er skabt et fundament for – i et konstruktivt samarbejde mellem stat, regioner og kommuner – at finde de fælles løsninger. ■

Kommunalpolitikere med prisskilte og drømme

Så nærmer kommunalvalget 19. november sig, og vi skal som vælgere til at finde ud af, hvem vi vil stemme ind på pladserne i landets 98 kommunalbestyrelser. Og de fire et halvt tusind personer, der bliver valgt som kommunalpolitikere, skal efterfølgende finde ud af, hvordan de vil forvalte deres hverv, og hvilken rolle de vil spille i kommunens politiske liv de næste fire år. De kan naturligvis skele til den kommunale styrelseslov, hvor der står noget om, hvordan opgaven som kommunalpolitiker skal løses, men de bliver nok også skuffede, hvis de leder efter en egentlig detaljeret manual. Der er mange ting omkring kommunalpolitikernes roller, som er ganske uregulerede.

**AF ULRIK KJÆR, PROFESSOR,
CAND. OECON., PH.D. INSTITUT FOR STATS-
KUNDSKAB, SYDDANSK UNIVERSITET.**

I de fleste kommunalbestyrelser findes der en række til tider kraftige uskrevne regler om, hvordan ”vi plejer at gøre det her hos os”. Ikke mindst de omkring fire ud af ti af kommunalpolitikere, som i gennemsnit er nyvalgte, kan støtte sig op ad disse normer og forsøge at manøvrere efter dem. Men netop indgangen til en ny valgperiode giver imidlertid også lejlighed til, at man i de enkelte kommunalbestyrelser kollektivt overvejer, om man nu har de rigtige idealer for det politiske arbejde, og det vil sandsynligvis også blive tilfældet i ganske mange kommunalbestyrelser efter dette valg.

Idealet for en kommunalpolitiker

Idealet for, hvordan en kommunalpolitiker bør udfylde sit hverv, har ændret sig over tid.

Således blev der i 90'erne talt en del for, at kommunalpolitikere skulle forsøge at bevæge sig væk fra rollen som enkeltagspolitiker, der gik dybt ned i substansen og fulgte (få) sager helt tæt og helt til ende. I stedet skulle kommunalpolitikere i højere grad agere generalistisk og arbejde med de store linjer og udstikke de overordnede mål og rammer for kommunens virke.

I 00'erne skiftede diskussionen igen – nu var det netværkspolitiker, som blev forsøgt promoveret. Kommunalpolitikeren skulle være med til at binde tingene sammen og facilitere processer, hvor forskellige aktører arbejder sammen om at realisere kommunens projekter, hvad enten dette så er politikere, embedsmænd, statslige institutioner, frivillige organisationer eller private virksomheder.

Men billedet er ikke entydigt. Således medfødte Strukturreformen i 2007 og de større sammenlagte kommuner, eksempelvis at den

kommunalpolitiker, man kunne kalde ”den geografiske repræsentant”, kom på banen – politikere som primært anså sig som forkæmpere for snævre geografiske interesser, nemlig forholdene i netop den mindre del af den nu store kommune, de selv kom fra. På mange måder en slags lidt overraskende comeback til en form for enkeltagspolitiker.

For at gøre rolleforvirringen total så førte netop Strukturreformen også på mange måder en helt anden forestilling om en god kommunalpolitiker med sig, nemlig hvad man kunne kalde ”den semi-fagprofessionelle politiker”, som er politikeren, der forsøger at holde trit med det embedsværk, hele øvelsen omkring Strukturreformen gik ud på at styrke og professionalisere. Ved indgangen til den ny valgperiode er der således på ingen måder fuld enighed om, hvordan den ideelle politikerrolle ser ud.

For yderligt at forvirre billedet skal der her foreslås yderligere to roller, som de nytiltrådte kommunalpolitikere kan overveje at indarbejde i deres kommunalbestyrelse, hvad enten dette så sker ved, at nogle få kommunalpolitikere påtager sig disse roller fuldt ud, eller ved at alle tager dem lidt til sig og lader dem indgå i den vifte af roller, som kommunalpolitikere skal jonglere.

Spændet i det kommunalpolitiske arbejde kan på mange måder siges at være ganske vidt – kommunalpolitikere skal måske den ene dag være med til at udvikle en overordnet strategi for, hvordan de ser kommunen udvikle sig og se ud om et par årtier, og den næste dag sidde og presses af den økonomiske virkelighed finde helt konkrete besparelser i ældreplejen. I begge ender af dette spektrum kan der identificeres en rolle, som derfor i hvert fald til tider skal kunne håndteres af kommunalpolitikere, og som derfor kan medtænkes, når kommunalbestyrelsens fremtidige arbejde skal diskuteres.



» Ved indgangen til den nye valgperiode er der således på ingen måder fuld enighed om, hvordan den ideelle politikerrolle ser ud.

» De kommunalpolitikere, som vælges ind nu, skal ikke bare køre bixsen videre, men i høj grad også medvirke til, at den kommunaliserede velfærdsstat udvikles.

Der skal drømmes

Den første rolle handler om at håndtere drømme. En væsentlig udfordring for kommunerne i disse år ligger i, at selvom økonomien er stram, og der mange steder er en sparedagsorden, så er kravene til at udvikle kommunen og dens service samtidigt ganske høje. De kommunalpolitikere, som vælges ind nu, skal ikke bare køre bixsen videre, men i høj grad også medvirke til, at den kommunaliserede velfærdsstat udvikles. Sporene til fremtidens børnepasning, folkeskole, ældrepleje osv. skal lægges ud nu, og nogen skal få ideerne og formulere de ideelle ønsker. Der skal drømmes. Ikke fuldstændig urealistisk og utopisk, men vel alligevel med lidt mere luft under vingerne end kun at spille de sikre og velgennemprøvede kort. Og det bliver ikke nødvendigvis let i en tid, hvor der tales meget om politiske løftebrud, og hvor der kan være et pres i retning af kun at foreslå, hvad man er fuldstændig sikker på er politisk gennemførligt.

Prisskiltning

Den anden rolle handler om at håndtere prisskilte. Eller sagt på en anden måde: om at sikre en reel prioriteringsdebat på et oplyst grundlag.

De færreste er nok i tvivl om, at vi for øjeblikket lever i en prioriteringstid – finanskrise og den økonomiske smalhals har fået de fleste til at se realistisk på de faktiske forhold i samfundsøkonomien og det behov, der eksisterer for gennem til tider benhårde prioriteringer at få det kommunale husholdningsregnskab til at passe. Men det er ikke ensbetydende med, at det derfor flyder med prisskilte i den kommunale verden. Prioriteringsdiskussionen synes ikke at være blevet spidset lige så meget til i forhold til form, som den er blevet i forhold til antal kroner, der til tider skal spares. Og den første forudsætning for at kunne foretage en prioritering er vel ellers, at man kender priserne på de enkelte service-

ydelser. Hvad koster et måltid kommunalt produceret ældremad egentlig? Hvor meget koster det at installere ny IT på skolerne? Hvad koster det at hæve normeringen i en daginstitution, så der er et barn færre per voksen? osv. Hvordan der skal prioriteres mellem børneområdet og ældreområdet har vel ikke kun noget at gøre med ens syn på, om de unge eller de gamle skal have det bedst, men vel også med hvad de enkelte ting koster.

Og her kan det godt være, at nogle kommunalpolitikere føler sig godt klædt på, men det er vanskeligt at se på baggrund af den debat, de som oftest fører med borgerne. Det kunne godt være kommunalpolitikernes rolle at sørge for, at der kom prisskilte på kommunens aktiviteter, så også borgerne kunne følge den reelle prioriteringsdiskussion på baggrund af oplysninger om, hvor mange hjemmehjælpstimer man kan få for samme penge, som renoveringen af torvet koster.

Kommunalpolitikerne må selvfølgelig påtage sig de roller, de har lyst til. Og der er mange forskellige roller, som skal dækkes af og spilles af nogen undervejs. Men herfra skal det som sagt foreslås, at kommunalpolitikere i den kommende valgperiode også husker at arbejde med drømme og med prisskilte. Om de vil tage opfordringen til sig bliver spændende at følge. Herunder også for administrationen, som jo også kan blive udfordret, hvis politikerne for alvor begiver sig ud i drømme og prisskilte.

Men især for borgerne, og for dem bliver det jo også spændende at se, om nogle kommunalpolitikere allerede her i valgkampen vil øve sig lidt på de to roller. Det ville i hvert fald ikke gøre valgkampen hverken kedeligere eller mindre oplysende, hvis den også for alvor kom til at indeholde drømme og prisskilte. ■

Farumkommissionens beretning – har det nyttet noget?

Farumkommissionen blev nedsat på baggrund af ”Farum-sagen”, som handlede om afsløringen af en borgmesters årelange forbrug af dyre rødvine og middage på kommunens regning. Det satte gang i en livlig debat om magtmisbrug og moral. Professor Carsten Henrichsen reflekterer cirka et år efter beretningens færdiggørelse over følgevirkningerne af undersøgelsesarbejdet.

**AF CARSTEN HENRICHSEN, PROFESSOR,
DR. JUR., DET JURIDISKE FAKULTET,
KØBENHAVNS UNIVERSITET**

Farumkommissionen afgav beretning sidste år (9. februar 2012). Efter en kortvarig mediebevågenhed har denne beretning imidlertid ikke påkaldt sig større opmærksomhed. I den offentlige debat hæftede man sig mere ved beretningens omfang (ca. 13.000 sider inkl. bilag, fordelt på 16 bd.), den lange tid, den havde været undervejs (kommissionen blev nedsat i 2003), og de store udgifter, der havde været forbundet med kommissionsarbejdet (af Justitsministeriet opgjort til 58 mio. kr.). Ligeledes noteredes det, at regeringen reagerede meget hurtigt på de forslag til en styrkelse af det kommunalpolitiske system, som kommissionen stillede (pressemeddelelse 12/4 2012) – og så var der egentlig ikke så meget mere debatstof i den sag.

Det meget store undersøgelsesarbejde, som Farumkommissionen havde udført, har således ikke været genstand for nærmere granskning og debat. [M2] Af samme grund har der heller ikke været anledning til at overveje, om regeringens behandling af sagen har været fuldt tilstrækkelig. Det er disse spørgsmål, der tages op her. Nærmere bestemt som spørgsmål om, hvordan kommissionen har løst sin opgave, og hvordan regeringen har reageret på kommissionens beretning.

Om kommissionen

Farumkommissionen tilhører den særlige kategori af faktaudredende undersøgelseskommissioner. Den har skullet finde ud af, hvad der var op og ned i den vidtforgrene sag, som Farumsagen var, men uden at statuere et ansvar for eventuelle retsbrud, idet denne side af sagen i det væsentlige var afgjort med de straffesager, der tidligere var blevet rejst mod borgmesteren i Farum kommune, og som havde ført til domfældelser i de mellemliggende år. Hovedformålet var i

stedet det mere fremadrettede, at efterspore, hvad der i kommissoriet betegnes som mulige ”systemfejl”, herunder fejl eller mangler i reguleringen af kommunestyret, set i lyset af de erfaringer, som man havde gjort sig med mere end ti års misregimente i Farum kommune.

Resultater

Forventningerne til, hvad der kunne komme ud af et sådant undersøgelsesarbejde, måtte dog på forhånd nedtones en del. I de knap ti år kommissionen virkede, var der allerede med en række lovinitiativer taget hånd om i hvert fald en del af de problemer, som Farumsagen havde afdækket. Det såkaldte Ekspertudvalg afgav betænkning i 2002 (nr. 1425) om mulighederne for at skaffe kommunalbestyrelsen øget indsigt i borgmesterens og forvaltningens virksomhed, og det var der blevet fulgt op på med ændringer af styrelsesloven, ligesom kravene i denne lov til revision af kommunernes regnskaber var blevet skærpet (bet. 1487/2006). En tilsynsreform i 2004 førte endvidere efter forslag fra Klagereformudvalget (bet. 1395/2000) til en afpolitisering af det regionale tilsyn med kommunerne ved en fjernelse af de tilsynsråd, som også havde stået for skud i Farumsagen. Det kunne også nævnes, at kommunalreformen i 2007 havde medført større og administrativt mere selvhjulpne kommuner, hvor det kan være lidt vanskeligere at forestille sig, at en egenrådig borgmester kan skalte og valte med kommunekassen, som det var tilfældet i Farum kommune.

Så der var ikke meget tilbage for Farumkommissionen at gøre godt med, når det gælder eftersporning af mulige systemfejl i den kommunale lovgivning. Et enkelt, men iøjnefaldende problem, stod dog tilbage – de uklare regler om afsættelse af en borgmester, der misrøgter sit hverv (styrelseslovens § 66). Kommissionen foreslår en klargørelse af disse regler, og det har Økonomi- og Indenrigs-



» **Det meget store undersøgelsesarbejde, som Farumkommissionen havde udført, har således ikke været genstand for nærmere granskning og debat.**

» **Det er således påfaldende, at der skulle gå mere end 10 år, førend en embedsmand anonymt lækkede de oplysninger, som førte til borgmesterens fald i Farum kommune.**

ministeriet fulgt op på med nedsættelsen af et ”lovforberedende udvalg”, som skal afgive betænkning i år. Det kan blot undre, at denne uklarhed, som havde hensat kommunalbestyrelsen i Farum kommune i stærk vildrede om, hvordan man kunne slippe af med sin borgmester, ikke var blevet taget op for længst, f.eks. ved inddragelse af spørgsmålet i kommissoriet for det omtalte Ekspertudvalg. Men det var der måske en grund til, siden reglerne skulle stå deres prøve i en sag for domstolene på et grundlag, som måske ikke helt opfyldte lovens krav til afsættelse af borgmesteren.

Men derudover er der ikke så meget at hente i beretningen på det kommunalretlige område. En skærpelse af reglerne for udsendelse af dagsordner til kommunalbestyrelsens møder er alt, hvad der bliver stillet forslag om. Og det skal ses i lyset af en praksis i Farum kommune, hvor antallet af møder i kommunalbestyrelsen blev reduceret væsentligt og også under de lovmæssige krav, foruden at møderne blev indskrænket tidsmæssigt, samtidig med at de blev indkaldt med kort varsel, ofte som ekstraordinære møder, og typisk således, at fornødent sagsmateriale først blev fremlagt under møderne. Men her taler vi om regelrette og massive retsbrud (styrelseslovens § 8), som ikke kan tilskrives systemfejl af nogen art.

Behov for yderligere klargørelser?

Til gengæld kan det undre, at kommissionen ikke selv tager hårdere fat om en række andre problemer, som bliver taget op under behandlingen af denne sag, men som altså ikke udmønter sig i egentlige anbefalinger om ændringer eller præciseringer af retstilstanden. Kommunalbestyrelsen i Farum kommune svævede åbenbart i den vildfarelse, at et simpelt flertal kunne bemyndige borgmesteren til at ordne sagerne. Intet kunne være mere forkert, men det kan man ikke læse ud af styrelsesloven. Kommunalbestyrelsen accepterede også, at borgmesteren uden videre opprioriterede sager til hastesager med den virkning, at han selv kunne afgøre dem – det er der udtrykkelig hjemmel for i styrelsesloven (§ 31, stk. 1), om end uden præcisering af det ikke uvæsentlige forbehold for opprioriteringens saglighed. Ydermere havde borgmesteren indsat sig selv som formand for en kommunalt ejet virksomhed med den virkning, at han vanskeligt kunne opfylde sine forpligtelser som borgmester til at føre tilsyn med selvsamme virksomhed, men uden at det gav anledning til ophævelser i kommunal-

bestyrelsen, som heller ikke på det punkt kunne finde vejledning i styrelsesloven. Selv om retstilstanden på disse områder er klar nok set med juridiske briller, kunne det have været nyttigt at overveje mulighederne for yderligere klargørelser i den kommunale styrelseslov, men det ligger i hvert fald uden for kommissoriet for det lovforberedende udvalg at tage op.

Farumkommissionen blev nedsat uden om den daværende regering, efter at der fra politisk side var blevet rejst stærk kritik af tilsynsmyndighederne for ikke at have skredet tilstrækkelig håndfast ind over for uregelmæssighederne i Farum kommune. Kommissionens behandling af denne side af sagen måtte derfor imødeses med en vis spænding. Her er det kommissionens vurdering, at tilsynsrådets virksomhed i nogen grad hæmmedes af ressourcemangel i forhold til de mange og store sager, som Farum kommune gav anledning til. Endvidere stod den daværende borgmester – med beretningens ord – for en ”usædvanlig kritisk, uvillig og konfrontatorisk linje”, som udmøntede sig i trænering af sagerne ved forsinkede eller ufyldstgørende svar på rådets henvendelser. På den baggrund finder kommissionen ikke, at tilsynsrådet kunne klandres for at have ”siddet på hænderne”.

Anderledes med den centrale tilsynsmyndighed, Indenrigsministeriet. Her finder kommissionen, at den meget betydelige gældsætning af kommunen kunne have været begrænset, hvis ministeriet havde skredet mere konsekvent ind over for finansieringen af visse anlægsarbejder i strid med deponeringsreglerne. Men denne forsømmelighed måtte i vid udstrækning tilskrives ministeren (Karen Jespersen), som også var en partifælle til borgmesteren i Farum kommune. Sagen illustrerede for så vidt de svagheder ved et politisk præget overtilsyn, som klagereformudvalget også havde peget på. Heller ikke embedsmændene går dog ram forbi i den forbindelse, selv om man skal langt ind i beretningen for at finde noget, der ligner en næse til ministeriet. Det sker da med en lakonisk bemærkning om, at vidneudsagnene fra visse embedsmænd ikke korresponderer med det faktiske forløb i sagen.

Politiseringen af det ministerielle tilsyn med kommunerne kunne nok henregnes som en systemfejl. Men det er forståeligt at kommissionen afstår fra at gøre det i betragtning af, at fastholdelsen af Indenrigsministeriet som overtilsynsmyndighed skete på trods af en

enstemmig indstilling fra Klagereformudvalget om henlæggelse af opgaven til et uafhængigt tilsynsnavn. Konstruktionen beror således på et helt bevist politisk valg, som det næppe tilkommer en Undersøgelseskommission at anfægte hensigtsmæssigheden af. Hvilket naturligvis ikke skal forhindre andre i at gøre det.

Regeringen kunne også selv af egen drift have taget dette spørgsmål op som en del af det lovforberedende udvalgs kommissorium. Partierne bag denne – nye – (SRSF-)regering var selv blandt de stærkeste kritikere af den tidligere (VK-)regerings behandling af Farumsagen. Men regeringen har tydeligvis valgt en minimumsmodel for de spørgsmål, der skal tages op til nærmere overvejelse. Det gælder også på andre og i virkeligheden langt mere betydningsfulde punkter, hvor man ligefrem har negligeret kommissionens anbefalinger. Det er særligt tilfældet på to områder – begge af stor principiel og praktisk betydning. Det ene er reglerne om ansattes ytringsfrihed og meddeleret. Det andet er den ansættelsesretlige beskyttelse for ansatte, som drister sig til at kritisere ledelsens dispositioner på deres arbejdssted.

Det er således påfaldende, at der skulle gå mere end 10 år, førend en embedsmand anonymt lakkede de oplysninger, som førte til borgmesterens fald i Farum kommune. Men det kunne der være gode grunde til. I denne kommune skete det sjældent, at kritik blev mødt med direkte ansættelsesmæssige reaktioner i form af advarsel eller afskedigelse. I stedet blev den formastelige sat i skammekrogen ved tildeling af arbejde langt under vedkommendes charge. Så var man effektivt isoleret, uden den støtte som man muligvis ville have kunnet mønstre fra sin personaleorganisation i en mere direkte konflikt. Til overmål havde borgmesteren også garderet sig med en såkaldt ”flad struktur”, hvor ansvaret for kommunens forvaltning var henlagt til en række tjenestegrenschefer, som hver især refererede direkte til borgmesteren – en organisationsform, som – uden en kommunaldirektør som samlende, ansvarlig, topledelsesmand – var særligt egnet til at spærre for kritisk modsigelse.

Negligerede systemfejl

Under sådanne forhold er det ikke nok at appellere til de ansattes civilcourage. De må også bakkes op af så vidt muligt klare regler for, hvordan og hvornår de kan meddele sig til omverden, og der må ligeledes være et betryggende værn mod ledelsesmæssige over-

greb mod ansatte, der kritiserer ulovlige dispositioner på deres arbejdssted. Det er dog ikke kommissionens opfattelse.

Den vejledning om ”Ytringsfrihed og meddeleret”, som Justitsministeriet har udsendt efter anbefaling fra et udvalgfertal i en betænkning fra 2006 (nr. 1472), er ikke egnet til med tilstrækkelig vægt at markere de hensyn til ledelsens ansvarlighed og de ansattes retssikkerhed, som er på spil her. Kommissionen lægger derfor op til et lovgivningsinitiativ, som det også havde været mindretallets forslag i det pågældende udvalg. Hvad angår den ansættelsesretlige beskyttelse foreslår kommissionen endvidere en styrkelse af det erstatningsretlige værn mod uberettigede afskedigelser. Det kan man måske have sine tvivl om er nok, men kommissionen peger i hvert fald her på nogle systemfejl, som kunne fortjene en nærmere overvejelse, men som regeringen altså har valgt at negligere, og som heller ingen andre – hverken presse eller politikere – har fulgt op på.

Høj pris for allerede kendt viden

Når boet skal gøres op efter Farumkommissionen, kan det unægtelig forekomme at være meget lidt, der er kommet ud af denne undersøgelse. På nogle områder kunne kommissionen måske også have gået mere til bidet, men på andre områder, og det er de fleste, blev den overhalet af en udvikling, som gjorde, at problemerne blev adresseret andetsteds, bl.a. af det såkaldte Ekspertudvalg og Klagereformudvalget.

Hvis kommissionen overhovedet har gjort en mærkbar forskel, er det ved at påpege uklarhederne i reglerne om afsættelse af en borgmester. Men det var jo ikke nyt, og det kan måske være lidt meget at betale 58 mio. kr. for at få noget at vide, som man godt vidste i forvejen.

Til gengæld er det ikke Farumkommissionens ansvar, at regeringen har valgt at negligere de meget væsentlige systemfejl, som den påpeger i forhold til embedsmænds meddeleret og ansættelsesbeskyttelse. Disse anbefalinger kan dårligt gøres op i penge, og der hviler et tungt ansvar på regeringen for at sidde dem overhørigt. Så det er altså regeringens ansvar, at vi ikke får fuld valuta for de mange penge, der er spenderet på denne sag. ■



Nye udfordringer i den offentlige sektor

Den offentlige sektor står midt i en overgang mellem New Public Management og Netværksstaten. Den trængte økonomi og nye krav fra borgerne gør det nødvendigt at opfinde nye former for værdiskabelse. Derfor har vi brug for nye kompetencer og nye lederroller i det offentlige – og det er en udfordring for den typiske DJØF'er.



AF LEKTOR DORTHE PEDERSEN, STUDIELEDER VED MPA-UDDANNELSEN PÅ CBS, LEKTOR NIELS THYGE THYGESEN, VICESTUDIELEDER VED MPA-UDDANNELSEN PÅ CBS OG EKSTERN LEKTOR CHARLOTTE BENDER, CBS.

Fra New Public Management til Netværksstaten

Debatten om den offentlige sektor er både i Danmark og internationalt præget af meget kritik af New Public Management, og man søger andre løsninger på, hvordan der kan skabes ny udvikling, sammenhæng og innovation i den offentlige sektor. Samtidig er de fleste enige om, at krisen fortsætter og at det også i de kommende år vil være nødvendigt at effektivisere som følge af den økonomiske smalhans. Nødvendigheden af en økonomisk genopretningspolitik går altså hånd i hånd med tankerne om en ny reformdagsorden, der sætter innovation, velfærdsteknologi og digitalisering i højsædet – og det siger sig selv, at det ikke kan ske gnidningsløst.

De senere års modernisering af den offentlige sektor efter New Public Management-tankegangen kritiseres for at bygge alt for ensidigt på målstyring, tal og økonomi. Den stærke økonomiske styring skaber lukkede resultatenheder og giver grobund for suboptimering. Enhederne har tendens til at lukke sig om sig selv og deres egne mål og kommer derfor til at fungere som lukkede siloer med meget lidt samarbejde på tværs af afdelinger og forvaltninger.

Kritikken går også på, at vi har fået skabt et måle- og dokumentationstyranni, der flytter fokus fra det faglige indhold i velfærdsydelse og opleves som mistillid til de fagprofessionelle som fx lærere, pædagoger og social- og sundhedsmedarbejdere. Et andet kritikpunkt er, at NPM med sin stærke styring og kontrol begrænser mulighederne for kreativitet og nytænkning.

Debatten om nyudvikling af den offentlige sektor går på to ben: Det ene ben er netværksdannelse og netværksstyring – og det andet ben er en ny samarbejdsrelation mellem borgerne og det offentlige og fokus på at involvere borgerne i skabelsen af velfærdsydelserne. Netværkstankegangen handler i høj grad om at skabe samarbejde på tværs af den offentlige sektors traditionelle organisatoriske rammer og hierarkier og om at skabe partnerskaber med den frivillige sektor og andre eksterne samarbejdspartnere. Her søger man at erstatte markedsteorier og klassiske kontrakter – med mere uformelle samarbejdsformer og tillidsbaserede netværk.

Det nye samarbejde med borgerne repræsenterer et skift fra en klient- og kundetankegang – til snarere at betragte borgerne som partnere og specialister, der i samarbejde med det offentlige skal skabe fleksible og skræddersyede velfærdsydelser og sætte skub i nyudviklingen. Det drejer sig om hjælp til selvhjælp, ny teknologi, digitalisering og borgerdrevet innovation.

I denne artikel præsenterer vi nogle af de tanker om den offentlige sektor, som vi arbejder med på den offentlige masteruddannelse MPA på CBS. Vi giver vores bud på nye udfordringer og på, hvilke kernekompetencer der er brug for i den offentlige sektor i fremtiden. Til sidst giver vi nogle gode råd til kompetenceudvikling af de DJØF'ere, som gerne vil fortsætte som – eller ønsker at blive – ledere i den offentlige sektor.

» Kritikken går også på, at vi har fået skabt et måle- og dokumentationstyranni, der flytter fokus fra det faglige indhold i velfærdsydelserne og opleves som mistillid til de fagprofessionelle (...)

» Vi har valgt at give de nye reformtendenser navnet "Netværksstaten".

Vi har valgt at give de nye reformtendenser navnet "Netværksstaten". Netværksstaten skal forstås som en offentlig sektor, der er fleksibel, åben og netværksdannende, og hvis fornemste opgave er at sikre etablering og supervision af mange slags netværk og partnerskaber, der tilsammen bidrager til skabelse af velfærd og offentlig værdi. Netværksstatens styringsprincip er polyfont og styringsopgaven består i at integrere forskellige ofte modsatte hensyn og interesser og skabe samarbejde og fælles opgaveløsning.

Velfærdens dilemmaer

Den offentlige sektor står samtidig over for en række strukturbestemte dilemmaer, som gør det svært at skabe en organisation, der på én og samme gang både er innovativ og effektiv. Det er udfordringer, som man ikke umiddelbart kan finde en god løsning på og hvor løsningen straks indebærer en række nye problemer. Her er et bud på nogle af de centrale og strukturelle dilemmaer:

Ikke noget styringscentrum

Den offentlige sektor har ikke længere et center – hverken i staten, regioner, kommuner eller i den enkelte forvaltning – som kan overskue og styre det hele fra politisk niveau til den enkelte velfærdsinstitution eller sagsbehandling. Tværtimod er det at styre blevet et spørgsmål om styring af styring og om at håndtere både hierarkiske og netværksbaserede styringsrelationer, der skifter fra sag til sag.

Mere for mindre

Den økonomiske krise og de stadige nedskæringer i den offentlige sektor ser ud til at fortsætte foreløbig. Det giver færre ressourcer samtidig med, at udviklingen og borgerne stiller krav om mere velfærd og mere skrædderpassede ydelser. Et columbusæg, som mange offentlige forvaltninger bakser med.

Flere ældre og færre varme hænder

Velfærdsstatens økonomi er stærkt udfordret af de demografiske ændringer. I årene fremover vil vi blive flere ældre og andre med behov for offentlig service, samtidig med at skattegrundlaget mindskes. Det betyder

færre varme hænder og flere, der bliver ældre og ældre.

Risikoen bliver global, social og tværkulturel

Mange af de strukturelle udfordringer for velfærdsstaten er globale og kan ikke kun afgrænses til eller løses indenfor Danmarks grænser. Det gælder fx transnationale miljøproblemer, ny teknologi og viden, sygdomspestemier og ikke mindst tidens store finansielle udfordringer. Samtidig bliver den traditionelt store sociale sammenhængskraft og kulturelle enighed i Danmark udfordret af en større social og multikulturel diversitet. Det giver på den ene side flere muligheder og på den anden side flere udfordringer bl.a. i form af større uddannelsesmæssig diversitet, forskelle i livstil og familiemønstre, social skævhed i sundhedstilstanden, strukturelle forskelle mellem storby og Udkants-Danmark osv.

Mere kompleks – mere gensidig afhængig

Velfærdsopgaven bliver stadig mere kompleks og løsningerne kan ikke længere findes indenfor et fagområde eller en forvaltning. Løsningerne skal søges på tværs af faggrænser og på tværs af den offentlige organisation og kræver ofte samspil med private virksomheder og frivillige organisationer.

Krav om nye kompetencer i det offentlige

Udfordringerne betyder, at vi har behov for at udvikle nye kompetencer i den offentlige sektor. Hvis den offentlige organisation ikke kan løse udfordringer indenfor de traditionelle organisationer og faggrænser, som vi påstår det, så må det offentlige udvikle nye strategier for horisontal tankegang og for at etablere og facilitere samarbejde, netværk og partnerskaber.

En anden stor udfordring i fremtiden bliver evnen til at involvere sig og skabe individuelle løsninger tilpasset den enkelte borger – i en offentlig sektor, som er på evindelig slankekur, og hvor kravene til effektivitet og resultater stadig skærpes.

Vores bud er, at den offentlige sektor skal udvikle og rekruttere ud fra et nyt sæt af kerne-

» Offentlige ledere skal kunne lede i egen organisation – men også etablere nye netværk med eksterne.

kompetencer: Analytisk sans, selvkritisk refleksion, stærk iagttagelseskraft og strategisk agilitet i forhold til komplekse og hastigt skiftende problemstillinger. Meget central er evnen til at tænke på tværs af den offentlige sektor og kunne skabe offentlig værdi og velfærd.

Den offentlige leder 3.0

Lederen i netværksstaten er hverken den bedste blandt de faglige kolleger – eller den generelle manager, som DJØF'erne for mange er blevet sindbilledet på. Lederen skal være en "facilitator" og supervisor, som leder gennem dygtige og ansvarlige fagmedarbejdere og via eksterne partnerses selvstændige arbejde. Det kræver fleksibilitet, lydhørhed, indlevelsesevne – og stort overblik.

Sagt på en anden måde er vores bud på kompetenceprofilen for den offentlige leder 3.0, at hun eller han skal repræsentere og kunne kombinere og skifte mellem 4 lederroller:

Lederen skal fungere som den kritiske tænk, der kan reflektere over sit eget lederskab, dets etiske grundlag og bæredygtighed og hvordan han eller hun skaber samfundsmæssig værdi. Det betyder, at lederen både skal kunne udfordre og stå som formidler af præmisserne og værdierne i sin egen organisation.

Lederen skal fungere som en slags antropolog, der kan forholde sig nysgerrigt og lyttende til både egen organisation og omverden. Han eller hun skal være i stand til at forstå og bruge forskellige perspektiver til at analysere velfærdssamfundets komplekse problemer.

Lederen skal også være entreprenør og kunne skabe løsninger sammen med andre gennem at involvere andre parter og skabe samarbejde og synergi i samarbejdet med interne og eksterne samarbejdspartnere.

Lederen skal have mod og kreativitet til at fungere som innovativ designer af nye løsninger sammen med og til borgere, brugere og andre interessenter. Hun eller han skal kunne designe og skabe organisation og netværk med partnere og stakeholdere.

Fremtidens offentlige lederskab er en kompleks størrelse, som kræver, at lederen både kan operere indenfor og samtidig overskride velfærdstatens faggrænser og public managementstatens resultatstyring. Offentlige ledere skal kunne lede i egen organisation – men også etablere nye netværk med eksterne samarbejdspartner. Han eller hun skal kunne tale samarbejde på tværs, kunne se en sag fra mange sider og tale mange sprog for offentlig værdi.

Det betyder efter vores mening, at den nuværende generelle manager ikke slår til. Hvis DJØF'erne vil fortsætte som offentlige ledere i fremtiden, skal de kunne påtage sig en langt større mangfoldighed af lederroller. De skal udvikle kompetencer til ikke blot at styre knappe ressourcer, men også kunne skabe og mobilisere nye ideer og potentialer til løsning af velfærdssamfundets udfordringer. ■

Tyrkiet – hvor går landet hen?

Tyrkiet har det seneste tiår primært tiltrukket sig positive overskrifter i international presse. Ikke mindst har landets betydelige økonomiske vækst, der har skabt en tredobling af BNI pr. indbygger i perioden 2002-12, skabt megen positiv omtale. Og der har også i mange analyser været fokus på det, der mere end noget andet har skabt grundlaget for den imponerende økonomiske udvikling i Tyrkiet, nemlig en hidtil uset lang periode med politisk stabilitet. Som kontrast hertil hæftedes tidligere betegnelser på Tyrkiet som "Europas syge mand", og nyhederne fra landet tegnedes ofte af dramatiske elementer såsom militærkup og regeringers fald i utide.

**AF DANMARKS AMBASSADØR I ANKARA,
RUBEN MADSEN**

Erdogan og AKP – ulv i fåreklæder?

Skiftet til perioden med politisk stabilitet indtraf i 2002, hvor premierminister Erdogans parti, AKP (Retfærdigheds- og Udviklingspartiet), vandt sin første valgsejr. AKP vandt også valgene i 2007 og 2011, og vel at mærke med stigende stemmetal fra valg til valg. Men på trods af de markante flertal har Tyrkiets politiske scene også de senere år været mærket af nogle af de gamle modsætninger, der fortsat præger landet.

De fleste udenlandske iagttagere vil nok betegne AKP som et konservativt, moderat islamisk, pragmatisk orienteret og bredt appellerende parti. Selv tegner AKP gerne billedet af sig selv som en parallel til de store kristelige folkepartier i Vesteuropa. Men der er i Tyrkiet, og også udenfor, nogle, der ser AKP grundlæggende som et islamistisk parti, der som en "ulv i fåreklæder" kun fremstår som moderat og kompromisvillig indtil den dag, hvor man har opnået fuld kontrol med de statslige institutioner, herunder militæret, hvorefter man vil gennemtvunge en islamisering af landet og ændre dets sekulære indretning som fastlagt af landsfaderen, Atatürk, efter den moderne tyrkiske republikk dannelsen i 1923.

Mange tyrkiske politikere, og særligt repræsentanter for det gamle republikanske parti, CHP, har siden 2002 ihærdigt søgt at overbevise tyrkere og også udenlandske kontakter om, at AKP reelt er den omtalte "ulv i fåreklæder".

Men det er ikke lykkedes særligt godt at overbevise de tyrkiske vælgere, tvært imod kan man sige, når man ser på AKP's stemmetal ved de tre seneste valg. CHP er stadig det største oppositionsparti, men har de senere år oplevet vigende opslutning. Det hænger efter alt at dømme sammen med, at "ulven kommer"-strategien ikke virker, og at partiet

har undladt at forny sig og dermed får stadigt sværere ved at sætte dagsordenen i tyrkisk politik.

Faktisk må dette betegnes som et reelt problem for tyrkisk politik, idet der i et demokrati som bekendt altid er behov for en stærk og årvågen opposition – ikke mindst i situationer med stærke regeringer og politiske ledere, der i lange perioder rager højt op og dominerer i det politiske landskab.

Folkelige protester i maj/juni 2013

For nylig indtraf så en ny udvikling i Tyrkiet med vedvarende og relativt bredt baserede folkelige protester. Hvad startede som nogle begrænsede protester over planerne om at sløjfe en park i det centrale Istanbul, Gezi Park, og i stedet indrette et nyt indkøbscenter og genopføre en historisk ottomansk militærbarak, endte som brede folkelige protester, der spredtes fra Istanbuls Taksim Plads, der ligger side om side med Gezi Park, til andre tyrkiske storbyer.

Demonstrationerne blev overalt mødt af store politiopbud og førte til helt nye overskrifter om Tyrkiet i international presse, hvor der fokuseredes på politiets overdrevne brug af magtmidler, herunder vandkanoner og tåregas. Fem omkom, herunder en politimand, og mange blev såret i forbindelse med urolighederne, der toppede i begyndelsen af juni i 2013 og stilnede af hen over sommeren.

Tyrkiet og EU

Man kunne i pressen til tider få indtrykket, at Tyrkiet var det seneste udslag af det såkaldte arabiske forår: Først Tahrir-pladsen i Kairo, nu Taksim-pladsen i Istanbul. Lad det være sagt med det samme: En sådan sammenligning har ikke rod i virkeligheden. Tyrkiet er ikke et arabisk land, og Tyrkiet er ikke Mellemøsten. Tyrkiet har været medlem af NATO siden 1952 og er i dag EU-kandidatland og forhandler om optagelse i EU. Ønsket om EU-tilnærmelse har sat normen for Tyrkiets reformbestrebelse i en årrække.



» (...) der kan ikke herske tvivl om, at landet i dag er tættere på EU's standarder (acquis) end nogensinde før.

» Hvis denne foreløbige analyse af urolighederne holder, er der i virkeligheden tale om en modning af det tyrkiske civilsamfund, som vil styrke demokratiet i landet.

Der udestår klart reformer, inden Tyrkiet er klar til EU-medlemskab, herunder ikke mindst på det retslige område og vedrørende frihedsrettighederne. Men der kan ikke herske tvivl om, at landet i dag er tættere på EU's standarder (acquis) end nogensinde før.

Snarere end mellemøstlige paralleller peger meget på, at urolighederne i Tyrkiet et stykke hen ad vejen kan sammenlignes med de anti-autoritære demonstrationer, der fandt sted i Vesteuropa i 1970'erne og 80'erne.

Der har i Tyrkiet været tale om en kerne af unge studerende og højtuddannede, der ud over den urimelige magtanvendelse fra politiets side har følt sig kaldet til modstand mod den tyrkiske regerings meget hårde italesættelse af begivenhederne og en belærende indstilling over for ungdommen i almindelighed.

Nok er der således tale om en dynamik mellem demonstrationerne og regeringens ageren, men det ville være forkert at antage, at de demonstrerende alene rettede deres tilkendegivelser mod regeringslederen og AKP. Øvrige politiske aktører bør i lige så høj grad læse den udvikling i 'demokratiets væsen' i Tyrkiet, som urolighederne var udtryk for. Det største oppositionsparti, CHP, og andre organiserede aktører forsøgte fra starten at 'omfavne' urolighederne og at sætte den politiske dagsorden for de demonstrerende. Men det lykkedes ikke. Dertil var den indre sammenhængskraft blandt de demonstrerende, der udpræget organiserede sig ved hjælp af de sociale medier, allerede i den tidlige fase for stor.

Hvis denne foreløbige analyse af urolighederne holder, er der i virkeligheden tale om en modning af det tyrkiske civilsamfund, som vil styrke demokratiet i landet, belønne de partier, der forstår at 'læse' forandringens vinde – og straffe dem, der ikke gør. Der vil

være en række valg i Tyrkiet i 2014 og 2015, lokal- parlaments- og præsidentvalg. Ingen venter lige nu større forskydninger i tilslutningen til partierne, herunder AKP og CHP, men det bliver under alle omstændigheder spændende at følge forløbet, herunder hvilke politikere der forstår at 'læse' de nye politiske strømninger.

Ingen problemer med naboer

Som det er velkendt for historiske interesse-rede, kan netop historien spille en stor rolle for et lands selvforståelse og ageren udadtil (jf. Slesvig-spørgsmålet for Danmark). Det gælder i udpræget grad for Tyrkiet, der så, hvordan Vestmagterne, i form af Storbritannien og Frankrig, og naboerne, særligt Grækenland og Armenien, efter første Verdenskrig søgte at dele resterne af det gamle ottomanske imperium op, således at der kun blev en mindre del tilbage midt på Den Anatolske Højslette. Det var den udvikling, som Tyrkiets landsfader, Atatürk, effektivt modsatte sig med en folkehær i ryggen, således at Den Tyrkiske Republik kunne dannes i 1923 stort set inden for dagens grænser. Men denne udvikling satte sig spor i både folkesjæl og udenrigspolitik og særligt i forholdene til de direkte naboer: Grækenland, Bulgarien, Georgien, Armenien, Iran, Irak og Syrien – og Cypren-spørgsmålet ikke at forglemme. Op igennem det 20. århundrede blev Tyrkiets forhold aldrig særligt godt og åbent til nogen af de direkte naboer, men Tyrkiet satte i stedet i tråd med Atatürks klare vestlige orientering fokus på atlantisk og europæisk tilnærmelse og integration.

I 2009 formulerede Tyrkiet imidlertid en ny udenrigspolitisk ambition, der tog udgangspunkt i mantraet: Nul problemer med naboer. Der var tale om en politik, som nød bred respekt hos Tyrkiets NATO-allierede og europæiske samarbejdspartnere, og som også førte til nye åbninger særligt i forhold til Armenien (jf. det såkaldte 'fodboldsdiplomati'), Iran, Det Kurdiske Selvstyreområde i det nordlige Irak og ikke mindst til Syrien, hvormed der bl.a. udvikledes en betydelig samhandel.

På grund af en lang række udviklinger, som i hvert fald ikke samlet set kan lægges Tyrkiet til last, er der siden indtruffet en række tilbagelag, således at kun forholdet til Grækenland og Bulgarien samt til kurderne i det nordlige Irak i dag kan betegnes som godt og åbent. Det har fået vittige og kritiske røster i tyrkisk presse til at omdøbe det nævnte mantra til: Ingen venner blandt naboerne.

Relationen til Syrien

Særligt udviklingen i Syrien, som Tyrkiet deler en ca. 900 km lang landegrænse med, har haft store negative konsekvenser.

Særligt skal fremhæves bortfald af tyrkisk eksport samt tilstedeværelsen af et meget stort antal syriske flygtninge i Tyrkiet, der i sommeren 2013 passerede ½ million. Det er velkendt, at Tyrkiet har knyttet nære forbindelser til den syriske opposition og til Den Frie Syriske Hær, og landet er blandt de stærkeste kritikere af regimet i Damaskus. Også omvæltningerne i Egypten i juli 2013 har gået Tyrkiets interesser imod. Man havde således udviklet meget tætte bånd til Morsi og Det Muslimske Broderskab, og det kræver ikke megen indsigt at forstå, at udviklingen bestemt ikke været gunstig ud fra et tyrkisk synspunkt.

Ikke kun i forhold til tyrkiske økonomiske interesser i Syrien og Egypten som sådan tjener udviklingen indtil videre til at stække Tyrkiets interessevaretagelse, men udviklingen har også i videre forstand skabt eller udbygget skel i relation til bl.a. kongedømmerne ved Golfen og nabolandet Iran.

Hen over sommeren 2013 har mange indviede i avisernes spalter og i andre sammenhænge talt om, at Tyrkiet har isoleret sig i forhold til naboerne og i regionen som sådan, og nogen har fundet det relevant at fremkalde et gammelt udtryk fra britisk politik i det 19. århundrede: ”Splendid isolation”.

Tyrkiet – quo vadis

De til dels politiske spekulationer nævnt tidligere om, at Tyrkiet kunne søge et alternativ til den hidtidige søgen efter europæisk og transatlantisk integration ved at se mod syd og øst, dvs. det større Mellemøsten og overordnet mod den islamiske verden, bærer ikke gode odds i lyset af udviklingen beskrevet ovenfor. Men bortset fra det helt naturlige i, at Tyrkiet har søgt at udnytte sine komparative økonomiske og handelsmæssige fordele i sin egen region, hvilket også langt hen ad vejen samlet har skabt gode resultater særligt for eksporten, er der ikke mange vestlige eller europæiske iagttagere, der har set dette som et reelt valg for Tyrkiet. Dertil er Tyrkiets velstand alt for afhængig af eksport til og investeringer fra særligt EU og USA. Det skal huskes, at knap 50 % af Tyrkiets eksport i en årrække er gået til EU, hvorfra også ca. 75 % af udenlandske investeringer (FDI) hidrører.

» Europa har mere brug for det stabilitetsbolværk, Tyrkiet udgør i regionen, end før.

Det ville nok forekomme de fleste iagttagere mere reelt at tale om, at udviklingen i Mellemøsten, herunder aktuelt særligt Syrien og Egypten, taler for, at Tyrkiet har mere brug for et nærmere samarbejde med EU end før. Og man kunne tilsvarende sige, at Europa har mere brug for det stabilitetsbolværk, Tyrkiet udgør i regionen, end før[M4]. Hertil kommer den fortsatte og stigende gensidige interesse i at udvikle det økonomiske samarbejde.

Det er på denne baggrund manges håb, at EU’s udvidelsesforhandlinger med Tyrkiet i fælles interesse kan tilføje ny dynamik. Der er naturligvis reelle udfordringer i udvidelsesforhandlingerne, som må og skal adresseres, men det er der ikke uenighed om mellem parterne. Det er derimod svært at overse, at der de senere år på begge sider særligt ved markante politiske tilkendegivelser er blevet skabt nogle hindringer for opnåelsen af en mere befordrende dynamik i forhandlingerne mellem EU og Tyrkiet.

Man kan håbe, at en større gensidig fornemmelse af interdependens og interessefællesskab mellem EU og Tyrkiet får lov at sætte et større præg på forholdet i kommende år. ■



Ekstern kvalitetssikring – Et skridt på vejen mod bedre beslutningsgrundlag

Store offentlige anskaffelser og investeringer er ofte meget komplekse og indebærer store risici, samtidig med at de typisk er omgærdet af en stor offentlig og politisk bevågenhed. Ekstern kvalitetssikring kan på centrale tidspunkter i beslutningsprocessen bidrage til en vurdering af, om det enkelte projekt kan forventes at udvikle sig som forudsat.

**AF PARTNER THOMAS RIISOM OG
MANAGER BETINA NØRGAARD, DELOITTE
CONSULTING**

Kvalitetssikringens udbredelse

Ekstern kvalitetssikring har de seneste år vundet indpas som metode til at vurdere kvaliteten af beslutningsoplæggene bag store anlægs- og anskaffelsesprojekter. Dette gør sig gældende i Danmark, hvor der de seneste år er anvendt ekstern kvalitetssikring inden for Transportministeriets og Forsvarsministeriets ressort. Finansministeriet anbefaler, at der foretages ekstern kvalitetssikring i forbindelse med store it-projekter.¹ Ligeledes redegjorde Rigsrevisionen allerede tilbage i 2009 for nødvendigheden af anvendelse af ekstern kvalitetssikring i forbindelse med større bygge- og anlægsprojekter.²

Anvendelsen af ekstern kvalitetssikring er dog ikke et særligt dansk fænomen. I Norge anvendes der konsekvent ekstern kvalitetssikring ved alle offentlige investeringer over 0,5 mia. norske kr. Der ses ligeledes eksempler på ekstern kvalitetssikring i England, hvor alle militære anskaffelser udsættes for en uafhængig økonomisk vurdering, samt i Holland.

En aktivitet med flere formål

Det overordnede formål med ekstern kvalitetssikring er at bidrage til det bedst mulige grundlag for beslutninger om iværksættelse af forberedelser til eller den egentlige realisering af anlægs- eller anskaffelsesprojekter. Ekstern kvalitetssikring kan således omfatte alle faser i den politiske beslutningsproces

fra beslutning om iværksættelse af for- og VVM-undersøgelser over type- eller leverandørvalg til beslutning om en egentlig realisering af et anlægs- eller anskaffelsesprojekt. Beslutningen om realiseringen af et projekt sker typisk ved fremsættelse af forslag til anlægslov eller aktstykke.

For at sikre et solidt grundlag for den politiske beslutning i den enkelte fase af anskaffelsesprocessen har den eksterne kvalitetssikring typisk følgende tre underliggende formål, nemlig at:

- Vurdere, om der er ”vægtige grunde til, at der ikke bør træffes politisk beslutning om, hvorvidt man skal gå videre med projektet på baggrund af det fremlagte grundlag”.³ Der er således tale om en analytisk og erfaringsbaseret vurdering af beslutningsgrundlagets kvalitet baseret på klare kriterier og inden for de temaer, som er fastlagt i opdraget til den eksterne kvalitetssikring.
- Klarlægge, om der, af hensyn til beslutningsgrundlagets kvalitet, er behov for at foretage forbedringer eller præcisering af beslutningsgrundlaget.
- Give konkrete anbefalinger til optimeret styring, effektivisering eller mulige besparelser, der kan realiseres i projektets videre forløb.

Den konkrete afgrænsning af en ekstern kvalitetssikring kan være bred og omhandle alle aspekter af et beslutningsgrundlag eller snæver og blot omhandle enkelte aspekter som eksempelvis det anvendte prisgrundlag eller risiko- og usikkerhedsvurderingerne.

» **Ekstern kvalitetssikring anvendes systematisk i både Norge og England.**

EKSEMPLER PÅ KVALITETSSIKRINGSKRITERIER:

KONSISTENS omfatter en vurdering af, om de gennemførte analyser og den foreliggende dokumentation er i overensstemmelse og logisk sammenhængende med de informationer, projektet har til rådighed.

FULDSTÆNDIGHED omfatter en vurdering af, om de anvendte metoder, processer, analyser og informationer i henseende til dybde og bredde er dækkende og står i forhold til de konklusioner, der drages, og som tænkes at indgå i beslutningsgrundlaget.

GYLDIGHED omfatter en vurdering af kvaliteten af de anvendte metoder, processer, analyser og informationer, og hvorvidt disse er gennemskuelige og sporbare samt underbygger de konklusioner, der drages i beslutningsgrundlaget.

AKTUALITET omfatter en vurdering af, om beslutningsgrundlaget i alt væsentlighed baseres på tilgængelige informationer, der er relevante på det tidspunkt, hvor beslutninger skal tages.

EFFEKTIVITET omfatter en vurdering af, om anvendelsen af metoder eller tilrettelæggelsen af projektet kan effektiviseres med henblik på at forkorte varigheden, mindske den medgåede tid eller mindske risici for forsinkelse af den for projektet fastlagte tidsplan.

Grundlag og perspektiver

Den eksterne kvalitetssikring tager afsæt i det helt eller delvist færdiggjorte beslutningsgrundlag, der er udarbejdet af den ansvarlige myndighed. Det overordnede formål med at sikre et solidt beslutningsgrundlag tilgodeses ved at analysere grundlaget for og sammenhænge i den forelagte dokumentation i forhold til god praksis på det pågældende område. Desuden foretages en systematisk inddragelse af erfaringer fra den faktiske håndtering af tilsvarende problemstillinger i sammenlignelige danske og udenlandske projekter.

Beslutningsoplægget og dermed grundlaget for den eksterne kvalitetssikring omfatter typisk en vurdering af de samfundsøkonomiske effekter ved realiseringen af et givet projekt samt den økonomi, der er forbundet med selve realiseringen. Ved projekter, der indebærer store anskaffelsesomkostninger, er det typisk anskaffelses-/anlægsøkonomien, der er belyst i forbindelse med beslutningsoplægget. Ved projekter, der resulterer i et aktiv med en lang levetid og samtidig et betydeligt driftsbudget, ses der dog en øget tendens til, at beslutningsoplægget også omfatter de efterfølgende driftsomkostninger. Der er ved denne type projekter således fokus på både omfanget og værdien af investeringen i hele aktivets levetid.

Mulighederne for realisering af et anlægsprojekt eller en større anskaffelse inden for det opstillede budget afhænger for det første af, om budgettet tager højde for alle væsentlige risici. Dernæst har den valgte organisering af projektet og dermed fordelingen af de potentielle risici også betydning. Derfor vil

den foretagne risikoanalyse samt metoder til håndtering af usikkerheder og risici sammen med den valgte model for organisering af det pågældende projekt ligeledes typisk være omfattet af den eksterne kvalitetssikring.

Kriterier til bedømmelse af kvaliteten i et projekt

Ved vurderingen af det forelagte beslutningsgrundlag tager den eksterne kvalitetssikring afsæt i de kvalitetskriterier, der er defineret af den bestillende myndighed. I boksen til højre ses eksempler på kvalitetskriterier, der ofte anvendes i forbindelse med kvalitetssikring af grundlag for store komplekse anlægs- eller anskaffelsesprojekter. Sigtet i vurderingskriterierne tilpasses formålet med den eksterne kvalitetssikring. Det afgørende er, at der sikres klare og entydige kriterier for vurderingen, der understøtter succeskriterierne for den politiske beslutning.

Ekstern kvalitetssikring i fire trin

Forløbet af en ekstern kvalitetssikring kan med fordel tilrettelægges, så der sikres et entydigt grundlag for kvalitetssikringen i form af kriterier og materiale samt adgang til opklarende dialog med den ansvarlige myndighed. Det er Deloitte's erfaring, at dette hensigtsmæssigt kan gennemføres via fire trin, som beskrevet i det følgende.

I trin 1 indledes kvalitetssikringen med en afklaring af temaer, kriterier og acceptniveauer, så der sker en gensidig forventningsafstemning vedrørende kvalitetssikringens konkrete fokusering. Klare og entydige kvalitetskriterier er erfaringsmæssigt centrale i forhold til at sikre en systematisk og dækken-

» (...) dokumentationen analyseres i forhold til god praksis og erfaringer fra projekter med tilsvarende kompleksitet og omfang.

de kvalitetssikring, hvor der er klarhed over grundlaget for vurderingerne.

Det er ligeledes på første trin, der sker overdragelse af dokumentationen til den eksterne kvalitetssikring. I forbindelse med dette kan der med fordel ske en præsentation af materialet og baggrunden for dette. Præsentationen skal sikre, at der er gensidig forståelse af dokumentationens faktiske færdiggørelsesgrad, indbyrdes sammenhæng og fuldstændighed.

Den eksterne kvalitetssikring foretager dernæst i trin 2, efter en indledende gennemgang af dokumentationen, en operationalisering af kvalitetssikringens spørgsmål. Operationaliseringen sker gennem en konferencemodel, så de afgørende kritisk-konstruktive spørgsmål identificeres, og så det klarlægges, hvorledes en risiko- og hypotesebaseret vurdering af beslutningsgrundlagets dokumentation tilrettelægges effektivt. Herefter indledes det egentlige kvalitetssikringsarbejde.

Det egentlige kvalitetssikringsarbejde foregår således i trin 3. Kvalitetssikringsarbejdet omfatter først og fremmest systematisk gennemgang og vurdering af dokumentationen i overensstemmelse med de fastlagte temaer. Der anvendes en risiko- og hypotesebaseret tilgang, der med afsæt i temaerne og de aftalte kriterier og acceptniveauer sikrer den fornødne balance mellem grundighed og effektivitet i kvalitetssikringsarbejdet. Almindeligvis gennemføres der stikprøvevise analyser af beregninger, forudsætninger og data, hvor det anses for mest kritisk.

For at undgå tvivl og usikkerhed om forståelsen og fortolkningen af det materiale, der er genstand for den eksterne kvalitetssikring gennemføres løbende dialog med den udarbejdende myndighed og eventuelt dennes rådgivere.

Sidste og 4. trin omfatter afrapporteringen af den eksterne kvalitetssikring. Forud for aflevering af den endelige kvalitetssikrings-

rapport er det erfaringsmæssigt fordelagtigt at afholde et statusmøde med opdragsgiver og den myndighed, der har udarbejdet beslutningsoplægget. Mødet sikrer, at eventuelle kritiske forhold kan drøftes og afklares forud for aflevering af endelig kvalitetssikringsrapport. Den endelige kvalitetssikringsrapport afspejler kvalitetssikringens grundlag og forløb samt indeholder den eksterne kvalitetssikrings vurdering af det forelagte beslutningsoplæg.

Kvalitetssikringens nytte

For at sikre det bedst mulige udbytte af en ekstern kvalitetssikring er det vigtigt, at denne er både troværdig og anvendelsesorienteret. Den eksterne kvalitetssikring bør derfor være både uafhængig og samtidig have forståelse for myndighedens overordnede formål med og succeskriterier for det konkrete projekt.

De stikprøvevise analyser af beregninger, forudsætninger og data har til formål at sikre et troværdigt grundlag for den politiske beslutningsproces. Kvalitetssikringen kan således identificere fejl eller uklarheder, der bør rettes op på forud for forelæggelsen af beslutningsoplægget. Endvidere kan den eksterne kvalitetssikring identificere konkrete anbefalinger til optimeret styring, effektivisering eller mulige besparelser, der kan realiseres i det videre projektføreløb, hvilket kan medvirke til at øge stabiliteten omkring projektets realisering og dermed den samlede økonomi.

Et troværdigt og sammenhængende beslutningsgrundlag sikrer desuden et bedre fundament for de politiske prioriteringer mellem forskellige løsningsmodeller og projekter. Dette skyldes at den politiske prioritering foretages på baggrund af en sammenligning af den forventede samfundsøkonomiske forretning af det enkelte projekt. Den samfundsøkonomiske forretning er et udtryk for de forventede samfundsøkonomiske effekter i form af eksempelvis reduktion af trængslen på en vejstrækning sammenholdt med den investering, der er forbundet med projektet. Et mere retvisende anlægs-/

anskaffelsesbudget vil således også sikre mere retvisende opgørelser af den samfundsøkonomiske nytte ved de enkelte projekter.

Ud over fokus på forbedring af det konkrete beslutningsgrundlag kan den eksterne kvalitetssikring samtidig anvendes som et kvalificeret redskab til forbedring af processen for myndighedens fremadrettede arbejde. Dette kan eksempelvis være i form af forbedring af de anvendte metoder til opgørelse og håndtering af risici, via inddragelse af analyser og/eller erfaringer fra andre nationale eller internationale myndigheder.

Det er Deloittes erfaring, at en tilgang til ekstern kvalitetssikring, der balancerer kritisk udspørgen med konstruktive råd, sikrer et solidt beslutningsgrundlag for det konkrete projekt. Samtidig er tilgangen medvirkende til, at der skabes værdifuld viden til det fremadrettede arbejde med tilsvarende beslutningsgrundlag. ■

1) Finansministeriets rapport om Professionalisering af arbejdet med bedre it-projekter i staten, maj 2010.

2) Rigsrevisionens beretning om beslutningsgrundlaget for eventuelt køb af nye kampfly, marts 2009.

3) Jf. kriterierne for ekstern kvalitetssikring i henhold til Principperne for ny anlægsbudgettering på Transportministeriets område.

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

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

Vi gør noget ved beskæftigelsen.



INDMELDelse, SKRIFTLIGT TIL:

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

Jeg vil gerne indmeldes i Nordisk Administrativt Forbund mod en indbetaling på 350,00 kr. for indeværende år. Kontingentet for efterfølgende kalenderår er 450,00 kr. Jeg modtager herefter 3-4 numre af Administrativ Debat årligt, Nordisk Administrativt Tidsskrift samt indkaldelse til diverse nordiske møder, nationale debatmøder, studiekredse og konferencer.

Fulde navn: _____

Adresse: _____ E-mail: _____

Postnummer/by: _____ Telefon: _____

ADMINISTRATIV DEBAT #2 - SEPTEMBER 2013

Udgivet af den danske afdeling af
Nordisk Administrativt Forbund.

REDAKTION AF ADMINISTRATIV DEBAT ER:

Mette Søgaard-Andersen (ansvarshavende redaktør)
Mads Lyndrup/Claes Nilas/Kristian Lyk-Jensen/
Jens Blom-Hansen/Niels Jørgen Mau Pedersen /
Pia Gjellerup/Ulrik Schmidt-Hansen /Vibeke Iversen/
Kim Højlund Christensen/Peter Stensgaard Mørch/
Stig Henneberg/ Torben Buse.

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

GRAFISK PRODUKTION: Djøf Forlag.

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