

Administrativ DEBAT

#3 / DECEMBER 2023

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



Geopolitik, bæredygtig omstilling og coronakompensation

– Interview med Katrine Winding, direktør for Erhvervsstyrelsen → **SIDE 2**

**PETER BJERRE
MORTENSEN OG NIELS
JØRGEN MAU PEDERSEN**
Interview med Katrine
Winding, direktør for
Erhvervsstyrelsen

→ **SIDE 2**

**KURT HOULBERG OG
CAMILLA T. DALSGAARD**
Udgiftspres på det
specialiserede
socialområde

→ **SIDE 7**

**ANDERS HOLBØLL OG IDA
ØSTERKJÆRHUS**
Blå skjorter og fodformede
sko: Forskellige embeds-
mandstyper i central-
administrationen

→ **SIDE 11**

**SIMON CALMAR
ANDERSEN OG PETER
BJERRE MORTENSEN**
40 års regelstyring i blinde:
Hvordan gør vi det bedre?

→ **SIDE 15**

HANNE FOSS HANSEN
Dynamisk inerti:
Universiteternes reaktion
på reformer

→ **SIDE 18**

**CHRISTIAN BØTCHER
JACOBSEN OG MICKAEL
BECH**
Robusthedskommissionen:
Anbefalinger og
refleksioner

→ **SIDE 22**

MIKKEL MAILAND
Varme hænder mellem
overenskomster og politik:
Lønmidler udefra og den
danske model

→ **SIDE 26**



Geopolitik, bæredygtig omstilling og coronakompensation

Interview med Katrine Winding, direktør for Erhvervsstyrelsen

Der er store forandringer i verden i disse år, og tre af de største – geopolitikken, den grønne omstilling og coronapandemien – rammer lige ned i kernen af det, Erhvervsstyrelsen arbejder med. Det har gjort det nødvendigt for styrelsen at tænke i nye løsninger, og dette interview med styrelsens direktør, Katrine Winding, handler især om Erhvervsstyrelsens arbejde med at udvikle digitale svar på udfordringerne.

Af Peter Bjerre Mortensen
og Niels Jørgen Mau Pedersen,
begge Administrativ Debat

Hvad er I særligt optaget af for tiden i Erhvervsstyrelsen?

En problemstilling, som særligt optager og udfordrer os, er de geopolitiske forandringer. I Danmark har vi levet virkelig godt af global handel, og vi skal nu have ændret vores mindset til, at hensynet til global handel med fx frihandelsaftaler og lave toldsatser skal balanceres med hensynet til også at beskytte kritisk teknologi og infrastruktur. Det er en situation, der vender 180 grader i forhold til, hvad vi tidligere var vant til.

Hvordan kommer I til at arbejde anderledes?

Det giver jo konkret det dilemma, at hvor statsstøtte er et anerkendt instrument i Europa, som vi traditionelt har afvist fra dansk side, fordi det ikke fungerer godt sammen med markeds kræfterne, må vi nu på nogle

punkter genoverveje vores syn på statsstøtte, fordi det bruges af andre EU-lande.

Et andet eksempel er, at vi laver med den ene hånd erhvervsfremme og understøtter udvikling af ny teknologi, fx Power-to-X eller kvanteteknologi. Med den anden hånd har vi samtidig ansvar for investeringsscreening med det formål at forhindre, at udenlandske direkte investeringer i kritisk teknologi og infrastruktur kan udgøre en trussel mod den nationale sikkerhed. På den måde hænger erhvervs politik og sikkerhedspolitik tæt sammen i dag. Og det påvirker naturligvis vores arbejde på området.

Den grønne omstilling optager jer også?

Ja, det er en anden stor og kompleks problemstilling, hvor virksomhederne spiller en central rolle, og det afspejler sig også i vores ar-

bejde. Der kommer rigtig meget regulering i disse år fra EU, som skal fremme den bæredygtige omstilling, bl.a. krav om bæredygtighedsrapportering, som skal implementeres i årsregnskabslovgivningen, vi sidder med. Det er en kæmpe omstilling, hvor man nu i bestyrelserne og på ledelsesgangene ikke skal træffe beslutninger alene ud fra finansielle nøgledata, men også bæredygtighedsdata.

Jeg tror, virksomhederne er fuldstændig enige i, at vi skal den her vej, men det er en kæmpe opgave for dem. Bæredygtighedsdata bliver lovgivningsmæssigt sidestillet med finansielle data, hvor lovgivningen og de internationale standarder er blevet udviklet og forfinet gennem 100 år. Bæredygtighedsreguleringen er udviklet og implementeret inden for 5 år. De store virksomheder regner med at fordoble deres regnskabsafdelinger – og bare det med de administrative byrder er vi ikke færdige med endnu.

Det kan jo godt være, at virksomhederne er nogenlunde enige i målet om den grønne omstilling, men oplever I også, at de er enige om vejen derhen?

Jeg oplever som sagt, at virksomhederne er helt enige i målet, men det er en stor mundfuld at implementere. Fremfor en mere "fransk" reguleringstradition med omfattende regulering har vi fra dansk side undervejs plæderet for, at man kunne fokusere bæredygtighedsrapporteringen på de mest centrale oplysninger for at skabe transparens om bæredygtighed, og så vi starter med det væsentligste.

De her problemstillinger, den geopolitiske situation og den grønne omstilling, må også udfordre jeres arbejde med at lette de administrative byrder for danske virksomheder?

Det er rigtigt. Alt det, vi har talt om her, gør det isoleret set mere bøvlet at være virksomhed. Derfor skal vi have fundet den helt store værktøjskasse frem for at yde en ordentlig

service og for at prøve at finde måder at lette virksomhedernes vej igennem reguleringen og de komplekse forandringer. Samtidig gjorde vi os for en del år siden den erkendelse, at det med at lette byrder ved at hive paragrafer ud af lovebøgerne kan ikke stå alene, og derfor arbejder vi samtidig målrettet på at lette de administrative byrder ved at digitalisere og automatisere efterlevelsen af bogførings- og regnskabslovgivningen. Det står nu også i regeringsgrundlaget, og det hedder "automatisk erhvervsrapportering".

Her er vi gået fra at blive betragtet som sådan nogle stjernekrigere med en fuldstændig skøre ide, til at det rent faktisk godt kan lade sig gøre. På den ene side er der jo aldrig en iværksætter, som har startet en virksomhed, fordi de elsker at bogføre. Omvendt er vi også alle sammen enige om, at det skal man kunne gøre rigtigt, for det er grundlaget for at kunne lave et retvisende regnskab og for at kunne lave korrekt momsindberetning. Men det kan alle virksomheder ikke. Heldigvis findes der et privat marked for løsninger, der kan automatisere hele det flow fra købs- og salgssituationen til bogføring og til regnskabsaflægning og til indberetninger til os og til skat.

En sådan automatisering kræver en ubrudt kæde af strukturerede data, og der har vi valgt at tage det fra en ende af. Det første brud på kæden er, at ikke alle danske virksomheder bruger et digitalt bogføringssystem. Der har politikerne nu lovgivet om, at alle skal bruge et digitalt bogføringssystem fra 2024 for de regnskabspligtige og tidligst 1. januar 2026 for de ikke-regnskabspligtige.

Det næste brud på datakæden er e-faktura. Danske virksomheder sender i stor stil regninger rundt til hinanden som pdf-filer tilknyttet en email. I mange år har vi haft obligatoriske e-fakturaer til det offentlige, så de kan sagtens, men virksomhederne gør det ikke, givetvis fordi gevinsten er hos den, der modtager og ikke hos den, der sender, så alle

” Det er en kæmpe omstilling, hvor man nu i bestyrelserne og på ledelsesgangene ikke skal træffe beslutninger alene ud fra finansielle nøgledata, men også bæredygtighedsdata

” Når vi kører policy-sager og laver lovgivning, altså de sager, der vender ind mod departementet, der vender styringspyramiden normalt. Men i de digitale udviklingsprojekter vender vi pyramiden på hovedet.

skal gøre det på én gang. Så jeg forventer, at e-faktura mellem virksomhederne er det næste, vi kommer til at rulle ud.

Det kan lyde enkelt, når du beskriver det, men på andre områder har man jo kæmpet med at få gennemført en digitaliseringsparat lovgivning?

Det har ikke været enkelt. Der skal jo både være indholdsmæssige standarder, og så skal der være datadelingsstandarder. Hvis vi ser på e-faktura, har EU længe haft standarder på området, men Kommissionen havde ikke selv overvejet, at man kunne bruge dem på fx bæredygtighedsområdet til at dele data om produkter. Det smukke er her, at når du først har e-faktura, kan du sådan set sætte alt muligt ind i den e-faktura. Fx har vi digitaliseret miljømærker som fx Svanemærket, så miljødata kan sættes ind i e-faktura og bruges til at vise bæredygtigheden af produktindkøb. En stor del af virksomhedernes scope 3 udledninger stammer fra varer og produkter, og derfor bliver e-faktura et vigtigt "transport-middel" til automatisering af bæredygtighedsrapporteringen. Så når vi taler om digitaliseringsklar lovgivning på dette område, taler vi om, hvordan vi sikrer fælles standarder og strukturerede data til at automatisere efterlevelsen af lovgivningen.

Vi er drivkraften på det her, og så har vi verdens bedste samarbejdspartner i Skattestyrelsen, som bl.a. kan se, at det kan hjælpe virksomhederne til at undgå utilsigtede momsindberetningsfejl.

Hvorfor er I så gode til IT i Erhvervsstyrelsen?

Vi har en lang tradition for at være digitale. Vi har indberetningsløsninger på VIRK, som har været digital siden tidernes morgen (cirka), og som er en digital indgang for virksomhederne til det offentlige. Den tidligere direktør for styrelsen, Betina Hagerup, stod i spidsen for det, der hed (IT-) moderniseringsprogrammet, og som var færdigt i 2015. Hun har været en vigtig drivkraft for skabelsen af den agile kultur i Erhvervsstyrelsen. Man kan se vores systemer som en legoplade med en masse legoklodser på, og som er bygget op, så det kan tages fra hinanden, vedligeholdes og bygges om, uden at alt det andet går i stå. Derfor, da jeg overtog direktørposten i Erhvervsstyrelsen, havde jeg ikke et kæmpestort legacy-system, der tyngede os. Vi har lavet hele setuppet omkring, hvordan vi bygger. Vi bygger agilt, vi bygger behovsdrevet, og vi laver ikke store udbud, hvor vi kravspecificerer langt

ned i detaljen. Vi har derimod et meget tæt samarbejde med de leverandører, som er i huset.

Har I primært kompetencerne internt, eller har I også et stort forbrug af eksterne konsulenter?

Vi har også konsulenter, men vi er meget klare på, hvad vi outsourcer, og hvad vi ikke outsourcer, og de konsulenter, vi bruger, sidder fysisk placeret hos os. Alt det, der er forretningskritisk for os, det har vi selv, men normalt er det leverandørerne, der koder. Det er samtidig en model, som giver mulighed for hurtig skalering, hvis der pludselig sker et eller andet, vi skal reagere på. Vi har fireårige rammekontrakter, som giver mulighed for, at vi hurtigt kan lave udbud.

Vi har en moden digital organisation, som vi hele tiden udvikler på. I Betina Hagerups tid blev det digitale fundament lagt, og i min tid som direktør har vi så bygget hele datasiden ovenpå. Vi har meget data, og opgaven er, hvordan vi bedst udnytter de data til at understøtte en effektiv forvaltning og en god service til erhvervslivet.

Jeg tror også, det handler om, at vi i styrelsen har en risikovillighed. Jeg sidder ikke og kræver notater, eller styrer projekterne ned i detaljen. Vi kører agile produktteams, og vi vender pyramiden helt om, når det gælder IT-udviklingen. Når vi kører policy-sager og laver lovgivning, altså de sager, der vender ind mod departementet, der vender styringspyramiden normalt. Men i de digitale udviklingsprojekter vender vi pyramiden på hovedet. Det er dem, der er tæt på projekterne, der skal træffe beslutningerne.

Hvor store er de IT-projekter, som I sætter i søen?

Når vi er oppe at ramme 20 mio. kr. om året, som vi fx gør med moderniseringen af hele CVR og af fagsystemerne rundtom, synes vi, det er stort. Det digitale fundament har vist sig robust, men der skal hele tiden tages hånd om det, for legoklodser har det med at blive til duploklodser, og så er ideen ligesom ude af det. Ingen går jo helt fri for legacy-problemer, og vi har legacy-systemer, som vi kæmper for at få lukket. Dertil kommer CVR, hvor der i sin tid ikke blev sat penge nok af til vedligehold, og så opstår der legacy-problemer hen ad vejen. Desuden havde vi to år med corona, hvor vi i vildskab byggede kompensationsløsninger på CVR, og det kommer naturligvis med en pris i forhold til tid og kræfter til det løbende vedligehold.

Er der forståelse hos bevillingsgiverne for de penge, der skal bruges på vedligehold?

Der er kommet større forståelse for det, men der er stadig forbedringsmuligheder på det punkt i centraladministrationen. Det er meget svært at opgøre, hvornår noget er vedligehold, og hvornår det er udvikling. Men det arbejdes der på at blive bedre til med Finansministeriet i spidsen. Det andet, man kunne arbejde med, er sådan nogle overordnede metrikker for, at hvis du udvikler IT for så meget, skal du afsætte fx 20 procent til vedligehold som en tommelfingerregel.

Erhvervsstyrelsen er blevet hædret for jeres arbejde med maskinlæringsmodeller. Kan du fortælle lidt om det arbejde?

Det startede egentlig med, at vores gode kollegaer i Skatteforvaltningen for en del år siden kom til os med momssvindelproblemet, som kort fortalt går ud på, at på det tidspunkt, hvor Skatteforvaltningen kommer ind i billedet og kan se, at der ikke er blevet indbetalt moms, der er virksomhederne typisk over alle bjerge. Skatteforvaltningen havde dengang ikke selv båndbredde til at gøre noget ved problemet, så de spurgte, om vi kunne udvikle et "first line of defense", hvor man allerede på tidspunktet for registrering af en ny virksomhed finder ud af, hvem der registrerer en virksomhed for at svindle, og hvem der registrerer en virksomhed for faktisk at drive en ordentlig virksomhed. Så det gik vi i gang med, og vi har i dag fået udviklet et maskinlæringsystem, som på det tidspunkt, hvor virksomheden er under stiftelse, kan forudsige, om der er høj sandsynlighed for, at virksomheden er en såkaldt svigsvirksomhed. Vi har over 350.000 registreringer i CVR hvert år, som maskinelt bliver overvåget i realtid, og som, hvis maskinmodellen giver dem over en vis score, bliver udtaget til manuel kontrol.

Det giver jo en stor effektiviseringsgevinst, som ikke blot indhøstes i Erhvervsstyrelsen,



men også hos andre myndigheder som Skatteforvaltningen, politiet og retsvæsenet, i det omfang det lykkes os at forebygge svindel – og selvfølgelig hos alle de andre virksomheder, som ville risikere at blive snydt, hvis ikke svindelvirksomhederne bliver stoppet, allerede inden de kommer i gang med at svindle.

” vi har i dag fået udviklet et maskinlæringsystem, som på det tidspunkt, hvor virksomheden er under stiftelse, kan forudsige, om der er høj sandsynlighed for, at virksomheden er en såkaldt svigsvirksomhed



I har også stor nytte af maskinlæringsmodellerne i forbindelse med udbetalingen af coronakompensation?

Ja, her bruger vi maskinlæring som kontrolled i sagsbehandlingen. Vi er over 300 mennesker, som er i fuld gang med slutafregningen på coronakompensation. Da kompensationsordningerne i sin tid blev vedtaget, skulle det gå stærkt med at få pengene ud, så

virksomhederne søgte alene på forventet omsætningsnedgang og forventede faste omkostninger, og så kunne man slutfregne, når vi var færdige med pandemien. Det var dengang, vi tænkte, at det her bliver nok en 3-månedersperiode.

Det endte imidlertid med, at vi udbetalte i alt 56 mia. kr. i coronakompensation baseret på ca. 400.000 ansøgninger. Det skal altså sammen slutfregnes baseret på virksomhedernes faktiske omsætning og faktiske omkostninger i perioden, og det skal ske på grundlag af 289 bekendtgørelser, 59 statsstøttegodkendelser og fire forskellige statsstøtteregele sæt.

Vi kan ikke sagsbehandle 400.000 ansøgninger manuelt. Så bliver Lynetteholmen færdig før os! Derfor forsøger vi at automatisere så meget af sagsbehandlingen, vi kan, ved at opmærke de digitale ansøgninger – vi har ca. 150-200 opmærkninger per ordning. Vi laver kontroller af alle ansøgninger med maskinlæringsmodeller, og så sagsbehandler vi de dele af ansøgningerne, der er mærkater på. Det betyder, at ansøgningerne kan indplaceres i forskellige kategorier. Den ene kalder vi motorvejen, hvor alt ser godt ud, og som vi ikke forholder os yderligere til manuelt. Derudover har vi en manuel motorvej, hvor der måske er et par ting, der skal tjekkes, før sagen kører videre. Resten kommer til almindelig sagsbehandling eller til udvidet kontrol, hvor vi kigger rigtig grundigt på ansøgningerne. Men den automatiserede sagsbehandling kan kun lade sig gøre, fordi alt data er struktureret.

Afslutningsvist, hvordan ser du på EU's rolle i forhold til den digitale udvikling? Er det en positiv kraft i at udvikle den digitale offentlige forvaltning?

EU er ikke nødvendigvis en drivkraft som sådan, men hvis vi vender tilbage til det med at automatisere det finansielle flow og også bæredygtighedsflowet i virksomhederne, så kræver det jo nogle internationale standarder og en international struktur, og det har EU. Det er nødt til at være internationale standarder, og hele digitaliseringsarbejdet hænger tæt sammen med standarder. Tilsvarende når det gælder standarder for at kunne tage sine data med fra system til system – interoperabilitet og portabilitet – er EU en vigtig drivkraft. Hele det fundament nedenunder, som er forudsætningen for en fornuftig digitalisering, der er EU en nødvendig og også positiv drivkraft.

Udgiftspres på det specialiserede socialområde

Udgifter til det specialiserede socialområde sprænger år efter år kommunernes budgetter, og kommunernes udgifter til området er i de seneste fem år steget med 4-5 mia. kroner. Det er ikke muligt ud fra de foreliggende data at tegne et entydigt billede af drivkræfterne bag udgiftsudviklingen. Vi beskriver i denne artikel udgiftsudviklingen og diskuterer nogle bud på mulige årsager.

Kommunerne fik med kommunalreformen i 2007 det fulde myndigheds-, finansierings- og forsyningsansvar på det specialiserede socialområde. Det specialiserede socialområde omfatter to hovedområder:

- Børn- og ungeområdet: anbringelser, forebyggende foranstaltninger og særlige dagtilbud/klubber for børn og unge med særlige behov, fx handicap eller social udsathed
- Voksenområdet: botilbud, dagtilbud, hjælp og støtte i eget hjem, rådgivning mv. for voksne borgere med særlige behov, fx fysisk og psykisk handicap, sindslidelse, misbrug eller social udsathed.

Udgiftsvækst på det specialiserede socialområde

Figur 1 viser udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde fra 2018 til 2022, opdelt på børne- og ungeområdet og voksenområdet. Bemærk, at fokus er på de kommunale nettodriftsudgifter, dvs. den del af udgifterne, som kommunerne selv skal finansiere.

De samlede kommunale nettodriftsudgifter til det specialiserede socialområde er steget fra 52,1 mia. kroner i 2018 til 56,5 mia. kroner i 2022. Stigningen på 4,4 mia. kroner svarer til en stigning på 8,4%. Til sammenligning er de samlede kommunale serviceudgifter i samme periode steget med 4,4%. Udgiftsstigningen

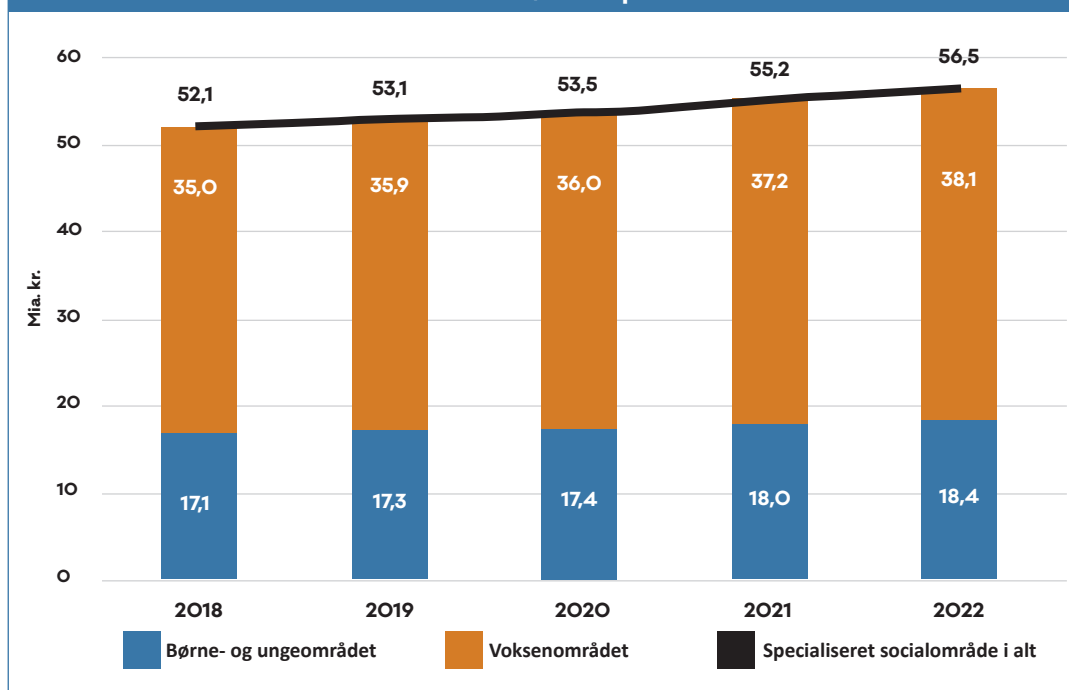


Af Kurt Houlberg,
professor ved VIVE



Af Camilla T. Dalsgaard,
projektchef ved VIVE

Figur 1. Kommunernes udgifter på det specialiserede socialområde 2018-2022. Mia. kroner, 2022-priser



Note: Opgjort i 2022-priser på basis af KL's Pl-skøn fra juni 2023. Opgjort som de kommunale nettodriftsudgifter (inkl. statsrefusion, dvs. dranst 1 og dranst 2) i kommunernes regnskaber (Danmarks Statistikbank, REGK31). Voksenområdet er opgjort som funktion 5.38.38-5.38.59. Børn- og ungeområdet er opgjort som funktion 5.28.20-5.28.26. Der er ikke korrejeret for meropgaver som følge af DUT.

har været størst på voksenområdet, hvor udgifterne er steget med 3,4 mia. kroner, svarende til 9,0%. På børne- og ungeområdet er udgifterne steget med 1,3 mia. kroner, svarende til 7,3%.

De stigende udgifter afspejler, at der i de senere år har været markant større procentvise budgetoverskridelser på det specialiserede socialområde end på andre kommunale udgiftsområder (Ruge og Houlberg 2023).

Budgetoverskridelserne og udgiftsstigningerne på det specialiserede socialområde presser i stigende grad kommunernes samlede økonomi.

Pres på kommunernes samlede økonomi

Efter en periode midt i 10'erne, hvor kommunernes serviceramme blev reduceret i de årlige økonomiaftaler mellem KL og regeringen, så har kommunerne siden 2018 hvert år i økonomiaftalerne fået midler til at dække 'det demografiske træk' som følge af et stigende antal ældre og børn (Finansministeriet 2023). Det er imidlertid begrænset, hvor meget KL har været i stand til at forhandle sig frem til, ud over det demografiske træk. I økonomiaftalen for 2024 indgår fx et løft af servicerammen på 1,4 mia. kroner, hvoraf de 1,25 mia. knytter sig til det demografiske træk fra flere børn og ældre (Regeringen og KL 2023). Forskellen på 0,15 mia. kroner dækker ikke det seneste års udgiftsstigning på 1,3 mia. kroner på det specialiserede socialområde. Hertil kommer, at den høje inflation i 2022 har trukket 1,9 mia. ud af kommunernes økonomi, som kommunerne ikke er blevet kompenseret for.

Kommunerne er samtidig underlagt en budgetlov med etårige udgiftslofter for, hvor meget de under ét må bruge på service i et givet år. Holder kommunerne sig samlet set ikke inden for den i økonomiaftalerne aftalte serviceramme – i såvel budgetter som regnskaber – så vanker der en statslig sanktion på op til 3 mia. kroner (se fx Houlberg 2021). Når kommunernes udgifter stiger, eller budgetterne skrider på ét udgiftsområde, så er kommunerne derfor nødt til at finde kompenserende besparelser på andre udgiftsområder, hvis de samlede serviceudgifter skal holde sig under serviceloftet. De stigende udgifter på det specialiserede socialområde har derfor afledt betydning for, hvor mange penge kommunerne har mulighed for at bruge på fx dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet.

De fortsat stigende udgifter på det specialiserede socialområde udfordrer dermed i stigende grad kommunernes samlede økonomi og mulighederne for at prioritere udgifter til service på andre velfærdsområder.

Ingen simple forklaringer på, hvorfor udgifterne stiger

Det specialiserede socialområde er et sammensat område med mange forskellige målgrupper med meget forskellige problemstillinger og behov. Forklaringen på de stigende udgifter vil følgelig kunne variere fra målgruppe til målgruppe, ligesom udgifterne ikke nødvendigvis er stigende for alle målgrupper. Det er ikke muligt på baggrund af den nuværende viden at tegne et entydigt billede af drivkræfterne bag udgiftsudviklingen, og mekanismerne er givetvis både komplekse og sammensatte. Nedenfor diskuterer vi nogle af de *mulige* forklaringer på udgiftsudviklingen. Det gør vi med afsæt i de summariske nøgletal for udgifternes fordeling på underkategorier og antal indsatsmodtagere i tabel 1. Vi trækker desuden på viden fra Ekspertudvalget (2023a, 2023b) og andre tidligere undersøgelser.

Aldersgrupperne er ikke vokset – men hvad så?
Fra 2018 til 2022 har der været et fald i antallet af 0-21 årige, og i aldersmålgruppen for indsatser på voksenområdet er antallet af 18-66-årige blot steget med beskedne 0,9%. De stigende udgifter er således ikke drevet af, at der bliver flere borgere i de aldersgrupper, som udgør den potentielle målgruppe. De mulige forklaringer på stigende udgifter kan dermed knytte sig til tre faktorer:

- En større andel af den potentielle målgruppe kan modtage indsatser (brugerfrekvensen)
- Den enkelte modtager kan i gennemsnit modtage et større antal indsatser (brugsfrekvensen)
- Udgiften per indsats kan være steget (enhedsudgiften).

Børne- og ungeområdet: Øget brugerfrekvens for forebyggende foranstaltninger

Antallet af børn og unge anbragt uden for eget hjem er faldet med omkring 2% fra 2018 til 2022, stort set svarende til, at antallet af 0-21-årige i samme periode er faldet med 1,5%. Andelen af de 0-21-årige, der er anbragt uden for eget hjem, ligger dermed på et stabilt niveau på omkring 9 promille af aldersgruppen. Udgifterne til anbringelser er samtidig steget med 4,2%. Den gennemsnitlige udgift pr. anbragt har dermed været stigende.

” De stigende udgifter på det specialiserede socialområde har derfor afledt betydning for, hvor mange penge kommunerne har mulighed for at bruge på fx dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet.

Antal modtagere af forebyggende foranstaltninger er steget med omkring 19%. En stadig større andel af de 0-21-årige modtager således forebyggende foranstaltninger. Den stigende brugerfrekvens mht. forebyggende foranstaltninger skal bl.a. ses i lyset af, at flere og flere børn og unge har psykiatriske diagnoser og oplever psykisk mistrivsel, angst og depression (Andreasen mfl. 2022, KL 2021, Ottosen m.fl. 2022). Antallet af børn og unge med forebyggende foranstaltninger er steget mere end udgifterne til forebyggende foranstaltninger (hhv. 19% og 11%). Gennemsnitsudgiften pr. modtager af forebyggende foranstaltninger er således faldet. På det foreliggende vidensgrundlag kan det ikke konkluderes, hvad årsagen er, men blandt de mulige forklaringer kan være, at modtagerne i gennemsnit modtager færre eller mindre intensive forebyggende indsatser end tidligere, og/eller at enhedsudgiften for en uændret indsats er faldet.

Voksenområdet: Øget brugerfrekvens, brugsfrekvens og enhedsudgifter

Antal modtagere af indsatser på voksenområdet (netto) er steget med 2,3% fra 2018 til 2022. Denne stigning er større end stigningen på 0,9% i antallet af borgere i den potentielle brugergruppe af 18-66-årige. En stigende andel af aldersgruppen modtager således indsatser på voksenområdet. Det samlede antal indsatser på voksenområdet (brutto) er samtidig steget med 3,8%, og er dermed steget

mere end antallet af nettomodtagere. Det indikerer, at der på voksenområdet som helhed er sket en stigning i brugsfrekvensen, så det gennemsnitlige antal indsatser pr. modtager er steget. Udviklingen peger endvidere på, at gennemsnitsudgiften pr. modtager på voksenområdet som helhed er stigende, da de samlede udgifter på voksenområdet er steget mere end antallet af unikke modtagere (hhv. 9,0% og 2,3%).

Der knytter sig generelt væsentlig usikkerhed til opgørelsen af modtagere og indsatser på voksenområdet. Forskellige opgørelser og afgrænsninger kan således give forskellige billeder af niveauet for og udviklingen i antal modtagere og indsatser. For at skabe størst mulig sammenlignelighed over tid, er nøgletallene for antal modtagere og indsatser i tabel 1 opgjort eksklusiv gruppebaseret og individuel tidsbegrænset socialpædagogisk hjælp og støtte (SEL §§ 82 a-b), da disse indsatser først er opgjort systematisk fra sidste halvdel af 2020, og gruppebaseret hjælp endvidere indberettes frivilligt (Social, Bolig- og Ældreministeriet 2022: 211-212). Der er dog fortsat visse usikkerheder i modtagertallene, jf. note til tabel 1.

Udgiftsstigningen på voksenområdet drives især af udgifter til botilbud og botilbudslignende tilbud, der er steget med 2,3 mia. kroner i 2018-2022, svarende til 12%. Procentuelt

” Den stigende brugerfrekvens mht. forebyggende foranstaltninger skal bl.a. ses i lyset af, at flere og flere børn og unge har psykiatriske diagnoser og oplever psykisk mistrivsel, angst og depression

Tabel 1. Udvalgte overordnede nøgletal 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022	Vækst pct. 2018-2022
UDGIFTER (mia. kr. 2022-priser)						
Børn- og ungeområdet						
Forebyggende foranstaltninger	6,2	6,2	6,3	6,7	6,8	10,7
Særlige dagtilbud og særlige klubber	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	17,8
Anbringelser	10,0	10,1	10,1	10,3	10,4	4,2
I alt børn- og ungeområdet	17,1	17,3	17,4	18,0	18,4	7,3
Voksenområdet						
Botilbud og botilbudslignende tilbud	19,1	19,6	20,1	20,8	21,4	12,4
Personlig/praktisk hjælp og støtte i eget hjem	7,0	7,1	7,0	7,2	7,4	7,0
Rådgivning, rådgivningsinstitutioner, krisecentre, herberger, forsorgshjem mv.	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3	30,1
Misbrugsbehandling	1,5	1,5	1,4	1,5	1,5	-1,2
Aktivitetstilbud og beskyttet beskæftigelse	4,1	4,1	4,0	4,1	4,1	2,1
Øvrige udgifter	2,4	2,6	2,3	2,3	2,3	-3,3
I alt voksenområdet	35,0	35,9	36,0	37,2	38,1	9,0
ANDRE UDVALGTE NØGLETAL						
Børn- og ungeområdet						
Antal 0-21-årige	1.457.429	1.450.511	1.442.432	1.435.756	1.435.359	-1,5
Antal børn/unge anbragt uden for eget hjem (31/12)	13.880	13.483	13.502	13.372	13.579	-2,2
Antal børn og unge der modtager forebyggende foranstaltninger eller støtteindsatser	61.788	63.544	65.255	69.648	73.371	18,7
Voksenområdet						
Antal 18-66-årige	3.628.386	3.640.443	3.641.454	3.641.710	3.659.574	0,9
Antal unikke modtagere af handicapydelse (netto)	82.099	82.610	82.047	82.853	83.988	2,3
Antal handicapydelse i året (brutto):	102.017	102.325	103.001	105.003	105.911	3,8

Note: Se note til figur 1 for oplysninger om opgørelsen af udgifter. Oplysninger om antal unikke modtagere af handicapydelse stammer fra en specialkørsel fra Danmarks Statistik. Øvrige oplysninger stammer fra Danmarks Statistikbank, REGK31, BEFOLK1, ANBAAR2, ISBU02; HAND07). Bemærk, at antal unikke modtagere af handicapydelse er opgjort netto (hver person tæller kun med én gang), mens antallet af handicapydelse er opgjort brutto (hver person kan have modtaget flere ydelser). Antal modtagere af handicapydelse og antal handicapydelse er af hensyn til sammenligneligheden over tid opgjort ekskl. gruppebaseret og individuel tidsbegrænset socialpædagogisk hjælp og støtte (SEL §§ 82a-b), da disse ikke er opgjort systematisk før 4. kvartal 2020, og gruppebaseret hjælp indberettes frivilligt. Det skal understreges, at der fortsat knytter sig en vis usikkerhed til tallene. Hvor antallet af bruttomodtagere af botilbud/botilbudslignende tilbud (§§ 85, 107 og 108) i Danmarks Statistikbank (HAND07) fx er ca. 26.500 i 2021, er antallet af unikke modtagere af de samme tilbud i seneste socialpolitiske redegørelse i samme år opgjort til ca. 28.000 personer på grundlag af en opregning af data for 86 kommuner (Social, Bolig- og Ældreministeriet 2022: 211-212).

” Udgiftsstigningen på voksenområdet drives især af udgifter til botilbud og botilbudslignende tilbud, der er steget med 2,3 mia. kroner i 2018-2022, svarende til 12%.

er udgifterne til rådgivning, krisecentre, herberger, forsorgshjem mv. steget mere, men disse udgifter er væsentligt lavere i kroner og øre. På botilbudsområdet er antallet af helårsmodtagere af botilbud og botilbudslignende tilbud steget, men steget mindre end de samlede udgifter til disse tilbud (Ekspertudvalget 2023b). Gennemsnitsudgiften pr. helårsmodtager er således steget. Det skal bl.a. ses i lyset af, at et stigende antal borgere – i samfundet såvel som i botilbuddene – har psykiatriske diagnoser og komplekse, sammensatte problemer (Ekspertudvalget 2023b). På det foreliggende vidensgrundlag kan det ikke konkluderes, hvad årsagerne er til de stigende gennemsnitsudgifter pr. botilbudsmodtager. Blandt de mulige forklaringer kan være stigende støttebehov hos borgerne og dermed mere omfattende indsatser i botilbud end tidligere, og/eller at enhedsudgiften for uændrede indsatser er steget.

Behov for mere viden, bedre styring – og prioritering

Vi har ikke på nuværende tidspunkt viden og data til at kunne tegne et entydigt og dækkende billede af, hvad der driver udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde. Ekspertudvalgets videre arbejde vil bidrage med yderligere viden, men givet områdets kompleksitet og manglende data vil det være vanskeligt at tegne et fuldt dækkende billede. Uanset hvad de præcise årsager og mekanismer er, så er der behov for at finde greb, der kan forbedre kommunernes styring på socialområdet og dermed styrke deres mulighed for at prioritere udgifterne til kommunal service. Tilsvarende kalder bagtæppet af økonomisk pres og rekrutteringsudfordringer på politiske drøftelser lokalt og nationalt af, hvilken offentlig velfærd vi som borgere kan forvente at modtage i de kommende år. På socialområdet såvel som på de øvrige kommunale velfærdsområder.

Litteratur

Andreasen, A.G., Rangvid, B.S., & Lindeberg, N.H. (2022). Støtte, støttebehov og elevresultater: Delrapport 1. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Ekspertudvalget på socialområdet (2023a). Delrapport 1 - foreløbige anbefalinger til en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling af socialområdet. Social-, Bolig- og Ældreministeriet 2023.

Ekspertudvalget på socialområdet (2023b). Bilagsmateriale til delrapport 1. Social-, Bolig- og Ældreministeriet 2023.

Finansministeriet (2023). Faktaark: Kommunernes anlægs- og serviceudgifter. Finansministeriet, <https://fm.dk/media/27134/faktaark-kommunernes-anlaegs-og-serviceudgifter.pdf>

Houlberg, Kurt (2021). Det økonomiske råderum for lokalt politisk lederskab - er kommunerne virkelig så fattige? I K. Ulrik, & A. Lotte Bøgh (red.), *Kommunalpolitisk lederskab. Tæt på borgerne i de lokale fællesskaber* (s. 83-101). Hans Reizels Forlag.

KL (2021). Ungdomsuddannelse blandt unge med psykiatriske diagnoser. KL Analysenotat. <https://www.kl.dk/media/ju4c5yua/ungdomsuddannelse-blandt-unge-med-psykiatriske-diagnoser.pdf>

Regeringen og KL (2023): Aftale om kommunernes økonomi for 2024. <https://fm.dk/media/27133/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2024.pdf>

Ruge, Mathias og Kurt Houlberg (2023). VIVEs kommunetal 2023.5: Kommunerne overskrider igen budgetterne for udsatte grupper. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Social-, Bolig- og Ældreministeriet (2022). Socialpolitisk Redegørelse 2022. Social, Bolig- og Ældreministeriet, <https://sm.dk/publikationer/2023/jun/socialpolitisk-redegoerelse-2022>

Ottosen, M.H., Andreasen, A.G., Dahl, K.M., Lausten, M., Rayce, S.B., & Tagmose, B.B. (2022). Børn og unge i Danmark. Velfærd og trivsel 2022. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Blå skjorter og fodformede sko: Forskellige embedsmandstyper i centraladministrationen

Embedsmændene i centraladministrationen har en vigtig rolle i vores politiske system, men omtales og opfattes ofte som en samlet enhed. I denne artikel forsøger vi at modificere dette ved at opridse fem forskellige aktuelle embedsmandstyper i centraladministrationen: bureaukraten, teknokraten, styringsgeneralisten, kommunikatøren og politrukken. Det diskuteres i artiklen, hvordan disse idealtyper adskiller sig på en række vigtige punkter, bl.a. i forhold til deres fokus på dyderne i Kodeks VII for god embedsmandsadfærd.

Fællessalen på Christiansborg var den 3. marts 2023 stuvende fuld, og stemningen var formel og forventningsfuld. Dybvad-udvalget skulle præsentere sine konklusioner og anbefalinger om samspillet mellem politikere, embedsmænd og medier. Baggrunden for udvalgets arbejde var en række skandalesager og den medfølgende debat. Udvalgets præsentation af konklusioner og anbefalinger den dag i marts var samtidig en bekræftelse af den helt centrale rolle, som embedsmændene i centraladministrationen – i samspil med politikere og medier – spiller i netop at sikre et velfungerende demokratisk, politisk system, som borgerne kan have tillid til (Dybvad-udvalget, 2023).

Oftest er embedsmænd omtalt som ”embedsværket” eller ”embedsapparatet”, og det kan være relevant at betragte dem som en samlet enhed. Men givet embedsmændenes vigtige rolle i vores politiske system og ikke mindst den aktuelle debat om embedsværkets samspil med politikere og medier kan det også være relevant at dykke ned under overfladen og se på forskellige roller inden for embedsværket, og hvordan disse har udviklet sig.

I denne artikel vil vi opridse fem idealtypiske embedsmandsroller anno 2023. Rollerne vil vi betegne som hhv. *bureaukraten*, *teknokraten*, *styringsgeneralisten*, *kommunikatøren* og *politrukken*.

Men inden disse gennemgås, er det på sin plads med to præciseringer. For det første skal det med det samme tilkendegives, at denne artikels pointer grundlæggende hviler på et arbejde om embedsmandsroller foretaget af Birgitte Poulsen (2005 og 2015). Vi forsøger her at aktualisere og supplere tankerne om embedsmandsroller, men hovedæren for kon-

ceptualiseringen af rollerne tilfalder som sagt ikke os.

For det andet foreligger der ikke en udførlig, aktuel empirisk analyse af embedsmandsrollerne. Birgitte Poulsen (2005) har foretaget en grundig analyse, der dog dels ligger en række år tilbage, dels ikke omfatter alle de nævnte roller. Når det er sagt, finder vi alligevel, at en opstilling af embedsmandsrollerne er relevant i forhold til videre diskussion og analyse. Vi finder også, at det faktisk vil være muligt at efterprøve den empiriske relevans af disse roller i centraladministrationen. Skulle nogen have den interesse, er opfordringen hermed givet videre.

Embedsmandsrollers betydning

Udgangspunktet er her, at roller er vigtige, når de påvirker individers opfattelser, adfærdsmønstre og handlinger. Hvis vi vil vide noget om, hvordan centraladministrationen fungerer, kan det derfor være relevant at se på, hvilke roller der eksisterer. I lighed med Birgitte Poulsen (2005) ser vi embedsrollerne som idealtyper i Max Webers forstand. Rollerne indeholder en række rendyrkede træk, som virkelighedens embedsmænd kan holdes op imod. Virkelighedens embedsmænd kan ikke forventes at falde entydigt i rollekategorierne, men vil meget ofte have betydelige lighedstræk med en af de idealtypiske roller. Rollerne er fremkommet gradvist over årene i takt med samfundsudviklingen og udviklingen af statsapparatet (Poulsen 2005). Nye roller supplerer de eksisterende og gør, at antallet af roller stiger og gør centraladministrationen mere differentieret.

Nedenfor relaterer vi de forskellige embedsmandsroller til det såkaldte Kodex VII, dvs. de syv dyder for god embedsmandsadfærd,



Af Anders Holbøll, ekstern lektor i offentlig forvaltning, Københavns Universitet og fhv. afdelingschef i Fødevareministeriet og Skatteministeriet



Af Ida Østerkjærhus, undervisningsassistent i offentlig forvaltning, Københavns Universitet og fuldmægtig i Fødevareministeriet

der blev formuleret i forlængelse af Bo Smith-udvalgets arbejde i 2015 (Bo Smith-udvalget, 2015; Finansministeriet, 2015). Dyderne er 1) lovlighed, 2) faglighed, 3) sandhed, 4) udvikling og samarbejde, 5) ansvar og ledelse, 6) åbenhed om fejl og 7) partipolitisk neutralitet, og de har efter vores opfattelse forskellig appel hos de forskellige embedsmandstyper. Dette kan være særligt interessant, da Kodex VII udgør en eksplicit ramme for embedsmændenes virke, og da udviklingen af forskellige embedsmandsroller derfor kan have betydning for, hvilke dele af Kodex VII der vil blive lagt vægt på.

Lad os begynde med at se på de mest klassiske typer embedsmænd.

De klassiske roller: bureaukraten og teknokraten

Den første rolle benævnes *bureaukraten*, og det er den, som kommer nærmest Max Webers forestilling om en medarbejder i et bureaukrati, dvs. en organisation præget af regelstyring, hierarki og upartiskhed. Bureaukratens opgaver er dels at anvende love og andre regler i fortolkningen af både generelle og specifikke problemstillinger, herunder konkret sagsbehandling, dels at bidrage til udformningen af nye love og regler. En bureaukrat er i kraft af opgaverne i langt de fleste tilfælde uddannet som jurist, da opgaverne fordrer juridiske kompetencer og juridisk tænkning.

Denne embedsmandstype kan grundlæggende dateres tilbage til etableringen af retsstaten og et egentlig partipolitisk neutralt embedsværk fra omkring 1900. Særligt efter systemskiftet i 1901 og i en lang periode herefter er det rimeligt at sige, at embedsmænd mere eller mindre alle var af denne type (Poulsen, 2005). Men selvom denne embedsmandstype har en del år på bagen, er den i høj grad stadig relevant og aktuel i den danske centraladministration. Anvendelse og udformning af regler er stadig en meget betydelig opgave, som både tiltrækker og former en bestemt type af embedsmænd.

Bureaukraten motiveres i høj grad af korrekt jura. Høj lovkvalitet, sikker afklaring af hjemmelsspørgsmål og juridisk korrekte afgørelser i enkeltsager vil have et stort fokus. Kigger man på dyderne i Kodex VII, er det ikke overraskende lovlighed, som vil have en meget stor vægt hos en bureaukrat, da denne dyd på mange områder er indbegrebet af formålet for denne embedsmandstype. Samtidig vil også dyden partipolitisk neutralitet vægte

tungt, da det for bureaukraten er helt indgroet, at der skal anvendes saglige, ikke partipolitiske kriterier, når juridiske problemstillinger skal afklares. Partipolitisk neutralitet står helt centralt, når målet om en upartisk forvaltning skal realiseres.

For den næste idealtipe, *teknokraten*, står faglig viden og analyse i centrum, og denne idealtipe kunne man også kalde for fageksperten. Teknokratens opgave er at anvende sin dybe faglige viden om et område samt sine analytiske metoder til at skabe grundlaget for beslutninger om større eller mindre samfundsmæssige tiltag. En teknokrat har typisk en uddannelse inden for et område, der er baseret på et relativt stærkt videnskabeligt grundlag, og som foreskriver en række faglige normer, der skal overholdes, når viden indsamles og analyseres.

Det er efter anden verdenskrig, at teknokraten for alvor gør sin entre i centraladministrationen i form af samfundsøkonomer, der med økonomisk analyse bidrager til planlægningen af efterkrigsøkonomien og opbygningen af velfærdsstaten (Poulsen, 2005). Efterhånden blev disse økonomer suppleret af andre faggrupper med stærk faglig viden og analytiske kompetencer, ikke mindst med teknisk/naturvidenskabelig baggrund. Eksempler kan være biologer, kemikere og civilingeniører, der bidrager til regulering og planlægning inden for områder som miljø, natur og infrastruktur.

Ser man på dyderne i Kodeks VII, vil dyden faglighed spille en helt central rolle for denne embedsmandstype. Teknokraten vil have et stærkt ønske om, at ikke mindst dennes egen specifikke faglighed respekteres således, at beslutningsoplæg baseres på tilstrækkelig faglig viden og analyse, og at det præsenteres for beslutningstagere på en faglig retvisende måde. I forlængelse heraf vil teknokraten også typisk være meget optaget af overholdelsen af dyden sandhed. For teknokrater med stærk faglighed vil sandheden ofte være relativt entydig. Det vil derfor være meget vigtigt, at viden oplyses og fremstilles korrekt og ikke i teknokratens øjne er fortiet eller fordrejet.

De nye skud på stammen: styringsgeneralisten, kommunikatøren og politrukken

Bureaukraten og teknokraten er måske det, som de fleste opfatter som klassiske embedsmandstyper. Men lad os prøve at se på de nyere idealtyper.

” Med opgaver, der ofte berører de politiske beslutningsprocesser, er det naturligt for en styringsgeneralist at have et stærkt blik for realiseringen af de politiske ønsker

Styringsgeneralisten er karakteriseret ved at kunne bidrage til løsningen af mangeartede opgaver og indgår på en lang række områder i centraladministrationens processer, ikke mindst ved at kunne tilrettelægge, styre og bidrage indholdsmæssigt til beslutningsprocesser af forskellig art. For styringsgeneralisten er tværgående samarbejde med interessenter både i og uden for centraladministrationen desuden typisk en væsentlig funktion.

Fremkomsten af denne embedsmandstype kan ikke mindst ses som en konsekvens af de forøgede behov for styring og planlægning, der i lyset af de økonomiske ubalancer og nye tanker om styringen af den offentlige sektor dukkede op omkring 1980 (Poulsen, 2005). Mens embedsmandstypen benævnes *meta-guvernør* af Birgitte Poulsen (2005), finder vi, at betegelse *styringsgeneralist* bedre indfanger, at der er tale om en embedsmandstype, der dels kan løse mange forskellige opgaver på mange forskellige områder, dels en embedsmandstype med fokus på styringsredskaber, tværgående sammenhænge og tilrettelæggelsen af beslutningsprocesser. Styringsgeneralisten har typisk en uddannelse inden for statskundskab eller offentlig forvaltning, der i nogen grad forbereder til den slags opgaver, som en styringsgeneralist har. Men rollen kan også udfyldes på baggrund af andre uddannelser, da en meget specifik faglig viden i sammenligning med bureaukraten og teknokraten ikke er nødvendig, og mange kompetencer kan tillæres gennem praksis.

I forhold til dyderne i Kodeks VII vil en styringsgeneralist typisk have mere blik for dyden udvikling og samarbejde end andre embedsmandstyper. Dette skyldes, at udvikling af organisationen og tværgående samarbejde ofte vil stå i centrum af opgavevaretagelsen og derfor naturligt vil være i fokus. Ligeledes vil dyden om ansvar og ledelse, hvor fokus er på ansvaret for at bistå med at realisere de politiske ønsker gennem det ledelsesmæssige hierarki i centraladministrationen, være i særlig fokus hos denne embedsmandstype. Med opgaver, der ofte berører de politiske beslutningsprocesser, er det naturligt for en styringsgeneralist at have et stærkt blik for realiseringen af de politiske ønsker og redskaberne til brug herfor.

Med *kommunikatøren* ser vi fra omkring årtusindskiftet en ny embedsmandstype vokse frem. Med kommunikatøren er der tale om embedsmænd med den primære opgave at formidle, primært i kontakt med medierne og

til offentligheden, men også internt i organisationen. Opgaverne kan både omfatte kommunikation og kontakt med medier på vegne af en minister, hvilket typisk løses i departementer, og som kommunikation på vegne af ministeriets myndigheder, hvilket også kan løses i styrelser. Kommunikationsopgaver er før blevet løst, men bliver fra ca. 2000 opgraderet og professionaliseret. Dette indebærer også ansættelsen af flere som embedsmænd med en uddannelse journalist og andre kommunikationsuddannelser.

Ser vi på dyderne i Kodeks VII, kan der også hos kommunikatøren peges på sandhed som særlig relevant. Det skyldes, at kommunikatøren hele tiden arbejder med oplysninger og med formidling til offentligheden på vegne af magthavere. Derfor vil det naturligt være et mere eller mindre konstant opmærksomhedspunkt, at de oplysninger, man giver, er sande. Kommunikatøren vil i forhold til f.eks. teknokraten nok være mindre optaget af at redegøre for faglige nuancer i formidlingen, men vil ikke desto mindre være optaget af, at oplysninger grundlæggende er fagligt korrekte.

*Politrukken*¹ er den sidste embedsmandstype, vi skal opridse. Her har vi at gøre med en idealtipe, der er karakteriseret ved som sit primære formål at skulle hjælpe ministeren politisk og imagemæssigt ved at anvende såkaldt politisk tæft, dvs. evnen til at vurdere fordelagtige handlinger og udtalelser i en politisk/taktisk kontekst. Fokus er ikke primært på regler, faglig viden eller beslutningsprocesser, men entydigt på ministerens politiske dagsorden. Denne idealtipe kan i nogen grad siges at have været fremherskende før systemskiftet i 1901 og før fremkomsten af bureaukraten, hvor den fremherskende embedsmandstype var loyal over for de kongeligt udnævnt ministre, ikke over for retsstaten og loven (Poulsen). Men typen kan også siges at være genkommet i nyere tid i en revideret form, især efter ca. 2000 (Poulsen, 2005). Den mest rendyrkede form for nutidig politruk er naturligvis de såkaldt særlige rådgivere, der fra især ca. 2000 og frem har fået en formaliseret rolle i centraladministrationen (Betænkning 1537 fra Udvalget om særlige rådgiver, 2013). De særlige rådgivere kunne man også kalde personlige rådgivere, da de – i modsætning til alle andre embedsmænd – tiltræder og afgår sammen med ministeren. Men også andre embedsmænd end særlige rådgivere vil kunne betegnes som politrukker. Særligt kan medarbejdere i et departements pressesekretariat tæt på ministeren

” Kommunikatøren vil i forhold til f.eks. teknokraten nok være mindre optaget af at redegøre for faglige nuancer i formidlingen

” Den mest rendyrkede form for nutidig politruk er naturligvis de såkaldt særlige rådgivere

have en funktion, der til en vis grad udviser grænsen mellem kommunikator- og politrukrollen. Og i praksis er det da også set i en række tilfælde, at de samme personer har skiftet imellem at være særlig rådgiver og ordinær embedsmand, typisk i pressefunktioner.

Der kan ikke umiddelbart peges på enkelte dyder i Kodeks VII, som politrukken vil opfattes som særligt væsentlige. Dette skyldes, at der for denne embedsmandstype vil være et forholdsvis entydigt fokus på taktisk bistand til ministeren, som netop ikke indgår som en af de syv dyder. For særlige rådgivere gælder endda, at de eksplicit er undtaget fra dyden om partipolitisk neutralitet, da formålet med deres ansættelse er, at de modsat resten af embedsmændene må hjælpe ministeren med rent partipolitiske formål. Når dette er sagt, kan der måske af denne grund være særlig grund til, at embedsmænd af denne type er opmærksomme på dyderne og deres relevans også for dem selv.

Afsluttende bemærkninger

Væsentlige træk ved de fem embedsmandstyper er opsummeret i tabel 1.

Som det blev nævnt i indledningen, ligger der ikke en aktuell empirisk analyse til grund for vores kategorisering, og det kunne i høj grad være relevant at undersøge dette empirisk. Det vil også være relevant at overveje, om – eller måske snarere hvordan – samfundsviklingen og behovet for nye kompetencer i centraladministrationen vil medvirke til udviklingen af nye embedsmandstyper. Vil vi se en embedsmandstype med særligt fokus på krisestyring i en uforudsigelig verden? Vil vi se en embedsmandstype med specialisering i planlægning og ikke mindst implementering af store, komplekse projekter? Eller vil vi se en embedsmandstype, for hvem teknologi, dataanalyse og kunstig intelligens er en integreret del af det at udvikle policy og drive en forvaltning? Meget tyder på, at nye tider igen vil medføre nye roller i centraladministrationen.

Tabel 1: Væsentlige træk ved fem embedsmandstyper i centraladministrationen

	Typiske opgaver	Tidsperiode	Typisk uddannelse	Fokus ift. Kodeks VII
<i>Bureaukraten</i>	Udformning og anvendelse af regler, juridisk fortolkning	Fra ca. 1900	Jura	- Lovlighed - Partipolitisk neutralitet
<i>Teknokraten</i>	Faglig analyse, indhentelse af viden	Fra ca. 1945	Økonomi, naturvidenskab mv.	- Faglighed - Sandhed
<i>Styringsgeneralisten</i>	Tilrettelæggelse af beslutningsprocesser og beslutningsoplæg	Fra ca. 1980	Statskundskab	- Udvikling og samarbejde - Ansvar og ledelse
<i>Kommunikatøren</i>	Formidling, kontakt til medier	Fra ca. 2000	Journalist, cand.comm.	- Sandhed - Åbenhed om fejl
<i>Politrukken</i>	Politisk bistand til ministeren	Før 1900 og igen fra ca. 2000	Blandet	Ingen særskilt

Referencer

Betænkning 1537 fra Udvalget om særlige rådgivere (2013). *Ministres særlige rådgivere. Et serviceeftersyn*. København: Finansministeriet.

Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Dybvad-udvalget (2023). *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*. København: DJØF.

Finansministeriet (2015). *Kodex VII. Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen*. København: Moderniseringsstyrelsen.

Poulsen, Birgitte (2005). *Nye tider, nye roller? Embedsmandsroller i den danske centraladministration*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Poulsen, Birgitte (2015). ”Den moderne embedsmandsrolle”, *Futuriblerne – tidsskrift om samfundsforhold*, 43 (2-3): 14-18.

¹ Ordet *politruk* anvendes oprindeligt om sovjetiske embedsmænd og officerer, der repræsenterede det kommunistiske parti i forvaltning og militæret. Poulsen (2005) anvender ikke begrebet i denne oprindelige forstand, men som en beskrivelse af en embedsmandstype med et primært politisk fokus.

40 års regelstyring i blinde: Hvordan gør vi det bedre?

For 40 år siden blev der med Schlüter-regeringens tiltræden igangsat en indsats for at få styr på både de offentlige finanser og de mange regler. Her 40 år senere kan vi konstatere, at det lykkedes at få styr på finanserne, imens der til gengæld ikke er opnået nogen landvindinger, når det kommer til reglerne. I denne artikel diskuteres det, hvad der skal til for at få bedre styr på især de regler, der regulerer den offentlige sektor.

En klog person, vist nok endda en departementschef, har sagt, at politik i sin kerne handler om to ting: regler og penge. Pengene har vi i Danmark efterhånden fået ret godt styr på, ikke mindst takket være den genopretning af økonomien og de offentlige finanser som blev igangsat med Schlüter-regeringens tiltræden i begyndelsen af 1980'erne. Det skete ikke i et snuptag, men er et resultat af årtiers investeringer i bedre udgifts- og økonomistyring, herunder i bedre budget- og informationssystemer. Alt sammen med et stadig stærkere finansministerium som indpisker og primus motor og ikke at forglemme politikere, som på den lange bane erkender den samfundsmæssige værdi af sunde offentlige finanser.

Konsekvensen er, fx, at Finansministeriet faktisk kan følge op på, om kommunerne lever op til det, der bliver aftalt i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og kommunerne. De ved også, om pengene bliver brugt til den ene eller den anden aktivitet, på det ene eller det andet formål. Det er en helt grundlæggende forudsætning for at have kontrol med udviklingen i de offentlige udgifter, at man har validerede mål for, hvordan udgifterne skal opgøres. Men det er ikke kommet af sig selv. Det er skabt af årtiers ihærdig indsats for at få styr på pengene, og til tider har kampen om, hvad der skal tælles med, og hvordan der skal tælles, været både hård og fantasifuld.

40 års spildte muligheder for at få styr på regelstyringen

Når det kommer til reglerne, den anden centrale komponent i politik, er situationen helt anderledes. Schlüter-regeringerne ville ikke blot have styr på pengene. De ville også begrænse regelvæksten. Det samme gælder alle efterfølgende regeringer. Men modsat det økonomiske område er der stort set intet sket med tilgangen til regelstyringen. Den politi-

ske diskussion er på fyrretyvende år stadig domineret af tomme og meningsløse udsagn om, at vi skal fjerne unødvendige regler og kun beholde de nødvendige. En tilsvarende argumentation om de offentlige udgifter er svær at forestille sig: Vi skal fjerne de unødvendige udgifter og kun beholde de nødvendige udgifter!

Men der er heller ikke meget hjælp at hente fra embedsværket. Selvfølgelig kan embedsfolk nok svare på, hvilke regler der gælder på et givet område, men de kan med al sandsynlighed ikke give et overblik over, hvilke regler der er indført for at understøtte frit valg og konkurrence, hvilke regler der indfører mål- og resultatstyring, hvilke der regulerer proces og indhold af produktion af velfærdsservice, og hvilke der primært retter sig imod kontrol og dokumentation af arbejdsprocesser. Og de kan slet ikke sige noget tilnærmelsesvist præcist om, hvordan reguleringens omfang og form påvirker opgaveløsningens effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor.

For sagen er, at styring af den offentlige sektor kræver regler, og vil man fx indføre frit valg og markedsløsninger, hvor der ikke er et naturligt marked, kræver det rigtig mange regler at få det til at ske. Og sagen er også, at de udgifter, der bruges på administration, i betydeligt omfang er udgifter til administration af regler. Men heller ikke den kobling mellem regler og administrative udgifter har man en blot nogenlunde sikker forståelse af.

I økonomiaftalen mellem regeringen og kommunerne for næste år hedder det: "Som led i samarbejdsprogrammet vil regeringen forpligte sig til at foretage konkrete regelforenklinger, mens kommunerne forpligter sig til at sanere i egne regler og procedurekrav. Parterne vil løbende følge op på fremdriften i samarbejdsprogrammet." Men hvordan vil parterne følge op på fremdriften, hvis ikke de



Af Simon Calmar Andersen,
professor i statskundskab,
Aarhus Universitet



Af Peter Bjerre Mortensen,
professor i statskundskab,
Aarhus Universitet

” Den politiske diskussion er på fyrretyvende år stadig domineret af tomme og meningsløse udsagn om, at vi skal fjerne unødvendige regler og kun beholde de nødvendige.

har et systematisk mål for, om regler er ”forenklet” og ”saneret”?

Vi ser den manglende investering i og udvikling af fælles og standardiseret information om regler som en vigtig årsag til, at de mange sanerings- og forenklingsinitiativer aldrig har fået gennemslagskraft. Det er nemlig ikke gjort ved, at politikerne siger, at ”denne gang mener vi det virkelig”, for har man en blot nogenlunde hukommelse, vil man vide, at sådan har de formuleret sig ved samtlige tidligere regelforenklingskampagner.

Hvordan kommer der bedre styr på reglerne?

Der er to problemstillinger, som begge er vigtige at håndtere, hvis der skal komme bedre styr på reglerne. Den første er bagudrettet og handler om at få et overblik over den gældende regelmasse; et overblik som vel at mærke understøtter politikernes ønske om regelforenklinger og reduktion i de administrative byrder.

Når en ny minister tiltræder, vil vedkommende som noget af det første kunne få et detaljeret overblik over, hvordan udgifterne på ministerens ressort fordeles sig på forskellige funktioner og aktiviteter. Ministeren vil sikkert også hurtigt blive præsenteret for, hvilke hovedlove og bekendtgørelser, som hører under ministerens ressort. Men det vil overraske os meget, hvis en nytiltrådt minister får et overblik over reglerne på ministerens område, som faktisk understøtter ministerens forståelse af sammenhængen mellem regler, styring, kontrol og administrative udgifter.

Det vil sige et overblik efter devisen: ”Kære undervisningsminister, du har ansvaret for at forvalte 150 paragraffer; 20 paragraffer knytter sig til frit valg og konkurrence, 10 paragraffer regulerer mål- og resultatstyring, 10 paragraffer retter sig primært imod kontrol og tilsyn” osv. Og der gives formentlig slet ikke svar på det politisk relevante spørgsmål om, hvor meget det koster (penge og/eller årsværk) at administrere et givet sæt af paragraffer og regler. Den type information og overblik er ikke nem at bygge op. Men den er nødvendig, hvis politikerne mener det alvorligt, at der skal ryddes op i den år for år voksende regelmasse. Og der er god grund til at mene det alvorligt, for det går ud over reguleringen og styringen af velfærdsstaten, hvis ikke der er styr på reglerne og deres konsekvenser. En velfærdsstat med stadigt knappere ressourcer kalder på effektiv regulering, ikke på regulering i blinde.

Den anden problemstilling knytter sig til kvalitetssikring og viden om konsekvenserne af ny lovgivning. Ny lovgivning bliver skam konsekvensvurderet før fremsættelsen i Folketinget. Vejledningen til disse konsekvensvurderinger er lang og grundig, og fremsatte lovforslag skal vurderes i forhold til både økonomiske, implementeringsmæssige og administrative konsekvenser for erhvervsliv, stat, kommuner og regioner.

Det er jo sådan set, som det bør være, og det er da også indtrykket, at disse konsekvensvurderinger får mere opmærksomhed og er mere grundige, end de var før i tiden. Tvivlen nager imidlertid om, hvorvidt denne vejledning er tilstrækkelig til at sikre, at der regnes og vurderes efter de samme standarder over tid og på tværs af de ministerier, som har fået tildelt opgaven med at konsekvensvurdere den lovgivning, som deres minister fremsætter. Ikke mindst når det gælder konsekvenserne af de regler, som retter sig imod den offentlige sektor.

Vi kan ikke vide det, for det er kun konklusionen på vurderingerne, som optrykkes i bemærkningerne til fremsatte lovforslag. Men et enkelt nedslag gør ikke bekymringen mindre. I 2005 vedtog Folketinget at indføre elevplaner i folkeskolen, hvilket betød, at alle elever skulle have en skriftlig elevplan, som indeholdt oplysninger om resultaterne af den løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen i alle fag og oplysninger om, hvordan der skulle følges op på denne evaluering. Den gang lød konsekvensvurderingen: ”Forventningen er, at forslagene i kraft af en systematisering af fremgangsmåder vil lette og effektivisere opgaver, som (amts)kommunerne og skolerne allerede i dag må forudsættes at udføre, og således ikke vil forøge ressourceforbruget.”

I 2008 valgte Folketinget så at samordne elevplaner med de såkaldte uddannelsesbøger og uddannelsesplaner, hvilket blev konsekvensvurderet som en forenkling. I 2013 fulgte man op med en forenkling af elevplanerne og andre styringsdokumenter (Fælles Mål og kvalitetsrapporter), hvilket skønnedes at kunne frigøre ca. 30 mio. kr. årligt., og i 2022 vedtog Folketinget at afskaffe elevplanerne, hvilket blev vurderet til ikke at medføre mer- eller mindreudgifter.

Med disse regneprincipper er der ingen omkostninger forbundet med at indføre regler om elevplaner, efterfølgende forenkler dem og endelig afskaffer dem igen. Det er dog ikke

” Men det vil overraske os meget, hvis en nytiltrådt minister får et overblik over reglerne på ministerens område, som faktisk understøtter ministerens forståelse af sammenhængen mellem regler, styring, kontrol og administrative udgifter.

” Med disse regneprincipper er der ingen omkostninger forbundet med at indføre regler om elevplaner, efterfølgende forenkle dem og endelig afskaffe dem igen.

vores indtryk fra den offentlige debat om elevplaner, at lærerne opfattede indførelsen af elevplanerne som en lettelse, og noget kunne derfor tyde på, at de administrative konsekvensvurderinger, som angives ved indførelse af ny lovgivning, ikke tager højde for – eller ikke i tilstrækkelig grad tager højde for – den arbejdsopgave, som det medfører for de enkelte medarbejdere i kommuner og regioner.

En vej at gå er at udvikle og validere et eller flere mål for de administrative byrder, der følger med ny lovgivning og nye kommunale regler. Her kunne man tage udgangspunkt i Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), som blandt andet indebærer, at der, når staten indfører nye regler for kommunerne og regionerne, skal foretages en beregning af de økonomiske konsekvenser. De afledte administrative konsekvenser, der følger af sådanne regelændringer, er imidlertid som hovedregel ikke omfattet af DUT.

Hvis man begyndte at beregne, hvad det koster i tid for læreren, sygeplejersken og administratorerne i forvaltningen, at bestemte nye regler indføres, ville det i sig selv kunne få en disciplinerende effekt på produktionen af nye regler. Samtidig ville man få et stærkere grundlag for at følge med i, hvordan det fx går med aftalen mellem regeringen og kommunerne om regelforenklinger, og man ville kunne indhøste de økonomiske besparelser, som forenklingerne ville afføde.

Effektiv regulering af den offentlige sektor

Som inspiration for arbejdet med at finde en enkel og systematisk måde at opgøre de administrative konsekvenser af nye og gamle regler, kan man se til Erhvervsstyrelsens vurderinger af nye reguleringers administrative konsekvenser for virksomhederne. Alle ressortmyndigheder skal sende deres forslag til ny regulering i præhøring hos styrelsens Team Effektiv Regulering med henblik på en vurdering af de økonomiske omkostninger for virksomhederne ved nye administrative byrder. Vurderingen tager udgangspunkt i interview med en lille gruppe virksomheder for at få deres vurdering af tidsforbruget, der følger med nye regler. Hvorfor skal man ikke foretage

samme grundige vurdering af de administrative byrder for skoler, plejehjem og sygehuse, når stat og kommune indfører nye regler?

De to problemstillinger – den bagudrettede opgørelse af forskellige typer af regler og den fremadrettede konsekvensvurdering af nye regler – må i sidste ende tænkes sammen, så man får nogle kvalificerede estimater på, hvad forskellige typer af regler har af konsekvenser for den offentlige sektor. Det er indtrykket, at det mangeårige fokus på administrative byrder for erhvervslivet har skabt et bedre videns- og beslutningsgrundlag på det område, og det er derfor især i forhold til reguleringen af den offentlige sektor, vi ser et stort potentiale for forbedring.

Vi hævder ikke, at dette vil være en lille øvelse, og det vil nok være realistisk og formålstjenstligt at udvælge et afgrænset område at begynde med, fx ældreområdet. Men det er svært at se en anden vej frem, hvis utallige regeringers løfter om afbureaukratisering skal tages seriøst. Det vil samtidig være oplagt, at ansvaret for disse beregninger af administrative omkostninger ved ny regulering forankres centralt i fx Finansministeriet – gerne som led i en mere generel oprustning af ministeriets viden og kompetencer inden for styring af den offentlige sektor. Hvis ikke det skal blive en bureaukratisk skrivebordsøvelse, er det nødvendigt, at arbejdet forankres i et ministerium, som har de nødvendige muskler til at få bragt denne information og viden ind tidligt i politik- og lovgivningsprocessen.

For ikke at gøre opgaven for stor kan det være, man skal aftale en bagatelgrænse for, hvor små ændringer, man vil medregne, når man beregner omkostningerne ved et nyt regelsæt. Men samme bagatelgrænse må så gælde, når man hævder at fjerne gamle, ”unødvendige” regler. På den måde vil man med et nyt mål for de administrative omkostninger ved både gamle og nye regler få et billede af, om den daværende leder af Det Radikale Venstre, Margrethe Vestager, havde ret, da hun i 2011 konstaterede: ”Vi har talt om afbureaukratisering i årevis. Men samtidig med at man har siddet og fjernet regler med en pincet, har man haft oplevelsen af at sidde med en skovl i den anden hånd for at læsse dem på igen.”

Dynamisk inerti: Universiteternes reaktion på reformer

Den seneste reform på universitetsområdet – kandidatreformen – vil i de kommende år forandre universitetsuddannelserne markant. En lang relativt ubrudt vækstperiode bliver efter planen erstattet af om- og nedbygning særligt inden for humaniora og samfundsvidenskab. På basis af viden om tidligere reformprocesser i sektoren diskuteres nedenfor, hvordan universiteterne og deres medarbejdere kan tænkes at reagere på reformen. Der er desværre ikke grund til optimisme. Der tegner sig et billede af et fald i uddannelseskvalitet og et svækket arbejdsmiljø.



Af Hanne Foss Hansen,
tidligere professor på
Københavns Universitet

Universiteterne er en særdeles vigtig institution i det danske samfund. De producerer ny viden via forskning. Og de uddanner stadig nye generationer af højt uddannede, kompetente unge mennesker inden for en stor bredde af fag spændende fra humaniora og samfundsvidenskab over medicin til naturvidenskab og teknik. Universiteterne er på en og samme tid en konservativ og kulturbærende institution og en markant samfundsmæssig fornyelseskraft. Universiteterne er også en vigtig bro til det internationale forskersamfund gennem deres netværk til og samarbejde med forskere i hele verden.

Universiteterne er både reformparate og reformtrætte. Utallige reformer er rullet ud i sektoren igennem en årrække: Bologna-processen med dens 3+2+3 gradsstruktur, ECTS- og akkrediteringssystemet, den i et internationalt lys radikale ledelsesreform, resultatbaserede finansieringsreformer, kontraktstyring, fusionerne med sektorforskningsinstitutter såvel som mellem universiteter, etablering af forskerskoler, fremdriftsreform, dimensionering med sigte på ikke at uddanne til arbejdsløshed samt opbygning og efterfølgende nedskalering af uddannelses tilbud til udenlandske studerende for blot at nævne de vigtigste elementer.

Kandidatreformen

Nu kommer så kandidatreformen. Regeringsudspillet ”Danmark kan mere III” fra september 2022 lagde op til en meget radikal reform. 50% af studiepladserne på universiteternes kandidatuddannelser skulle omlægges til 1-årige kandidatuddannelser eller til erhvervskandidatuddannelser, hvor de studerende tager en 2-årig kandidatuddannelse

over fire år med deltidsjob men uden SU. Arbejdsudbuddet skulle øges, og der skulle spares.

Reformen bliver nu mindre radikal, men er fortsat ganske omfattende. Ifølge den brede politiske aftale fra juni 2023 og det efterfølgende forligstillæg fra august 2023 skal 30% af studiepladserne i de kommende år omlægges. 20% søges omlagt til erhvervskandidatuddannelser, og 10% forkortes. Hvis 20%-målsettingen ikke kan nås, fordi de studerende ikke i tilstrækkeligt omfang søger mod erhvervskandidatuddannelserne, hvilket meget tyder på, skal andelen af forkortede uddannelsespladser forøges. Herudover skal bacheloroptaget skæres ned med 8% fra 2025. Reformen bliver særligt en udfordring for samfundsvidenskab og humaniora, der skal levere størstedelen af reduktionerne. Og her skal man huske, at mange uddannelser på humaniora allerede over en årrække er blevet skåret ned.

Hvordan reagerer universiteterne og universiteternes forskere og undervisere, når radikale reformer er på dagsordenen? Min erfaring fra at have forsket i universiteternes udvikling og været ansat i sektoren i 40 år er, at reformprocesser typisk foregår i flere til tider overlappende faser. Når radikale reformer sættes på den politiske dagsorden, bliver de først modarbejdet og forsøgt minimeret fra sektorens side. Overlever den politiske reformdagsorden sektorens modstand, sker der herefter en topledelsesmæssig ansvarliggørelse. Dette skaber et ledelsespres nedover i hierarkiet på det enkelte universitet. Der skal findes implementeringsløsninger lokalt på de enkelte fakulteter, institutter og studier. Mel-

lemlederne skal levere – i hvert fald hvis de vil fortsætte i en ledelseskariere. Nogle typer af reformer igangsætter forhandlingsprocesser relateret til, hvem der lokalt skal bære reformens byrder. Universitetspolitik kan i denne sammenhæng være ganske blodig. Lad mig i det følgende dvæle lidt ved hver af disse faser.

Modarbejdelse og minimering

Når en reform kommer på dagsordenen, aktiveres universiteternes interesseorganisation Danske Universiteter. Om der kan skabes enighed i sektoren, afhænger af den pågældende reforms indhold. I relation til en radikal nedskæringsreform, som reformudspillet fra september 2022, skabes hurtigt en fælles front. Også andre interesser aktiveres og søges aktiveret – i den aktuelle reform både fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer og politiske oppositionspartier. Mange stemmer gav i efteråret 2022 udtryk for, at regeringens udspil ”Danmark kan mere III” snarere burde have haft overskriften ”Danmark kan mindre”.

I første runde nyttede protesterne ikke. Den politiske reformdagsorden blev fastholdt i regeringsgrundlaget for den nye SVM-flertalsregering, der tiltrådte i december 2022. Her finder vi formodentlig baggrunden for, at Danske Universiteter ændrede strategi. I hvert fald kunne universitetsrektorerne i maj 2023 fremlægge et forslag til det, de kaldte ”en holdbar kandidatreform”. Deres udspil, der lænede sig op ad oppositionspartiernes udmeldinger, blev spillet ind i forhandlinger på Christiansborg. Og oplægget gjorde åbenbart indtryk. Den ovenfor omtalte politiske aftale har i hvert fald markante lighedstræk med rektorernes udspil.

I relation til kandidatreformen fik universiteternes modstrategi således til dels succes. Udspillet 50%-omstillingskrav blev ændret til et overordnet 30%-krav. Samfundsvidenskaberne skal dog omlægge 40% af kandidatstudierne og humaniora 35%. Omstillingskravene blev herudover som allerede nævnt kombineret med en 8%-reduktionen i antallet af studiepladser på bachelorstudierne – den såkaldte sektordimensionering.

Alle parter synes at kende de forhandlings-spil, der igangsættes når et reformudspil lanceres. Formodentlig har politikerne i udgangssituationen derfor spillet ud med en slags overbudspolitik, så der var noget fedt at forhandle væk. På den måde glider upopulære ting lettere ned. De kan også have skelet til, at radikale reformer bedst gennemføres via brede forlig. Besluttet radikale reformer med et smalt flertal, er risikoen for, at de efter en tid rulles tilbage, ganske stor. Endelig kan det have haft en betydning, at SVM-regeringen startede ud med den både politisk og vælgermæssigt meget upopulære afskaffelse af store bededag. Endnu en meget upopulær sag ønskede man måske trods alt ikke.

Ledelsesmæssig ansvarliggørelse

Rektorernes udspil fra maj 2023 er udtryk for, at fasen med ledelsesmæssig ansvarliggørelse er påbegyndt. I den aktuelle reform videreføres denne fase via nedsættelse af det såkaldte kandidatudvalg. I udvalget, der har fået til opgave at udforme fremtidens kandidatlandskab, er alle universiteter repræsenteret ved deres rektorer og med universitetsdirektørerne som bisiddere. Ministeriet deltager toptungt med departementschef, direktør, styrelsesdirektør og vicedirektør. Dette viser, at denne sag tages meget alvorligt. Herudover deltager 2 studenterrepræsentanter.

Kandidatreformen er en nedskæringsreform. Paradoksalt nok skal kandidatudvalget udover opgaven med at tegne det nye kandidatlandskab blandt andet også forholde sig til, hvordan det nye landskab understøtter, at kvaliteten løftes på kandidatuddannelserne, og de studerendes trivsel øges. Det lyder godt, men synes umuligt.

Udvalgets omfattende kommissorium fastlægger flere modsatrettede kriterier for fordelingen af 8%-reduktionen i bachelorstudiepladser. Der skal tages hensyn til uddannelsernes dimittendledighed og aftagernes efterspørgsel efter arbejdskraft og til bæredygtigheden af små fag og tilknyttede forskningsmiljøer. Herudover skal der sikres udbud i hele landet – herunder uden for de

” Formodentlig har politikerne i udgangssituationen derfor spillet ud med en slags overbudspolitik, så der var noget fedt at forhandle væk.

” Tiden frem til oktober 2024, hvor udvalget senest skal afgive deres rapport, bliver et sorteperspil, hvor alle parter vil forsøge at overvælde omstillingsbyrden til andre.

største byer. Der er megen elastik i disse formuleringer. Tiden frem til oktober 2024, hvor udvalget senest skal afgive deres rapport, bliver et sorteperspil, hvor alle parter vil forsøge at overvælde omstillingsbyrden til andre.

Udvalget forventes at nedsætte en række arbejdsgrupper, ligesom der nedsættes et referencepanel med repræsentanter fra erhvervsorganisationer, offentlige arbejdsgivere, faglige organisationer og relevante ministerier. I panelet indgår også repræsentanter for professionshøjskole- og erhvervsakademisektoren. Det er vigtigt, at de andre dele af det videregående uddannelsessystem inddrages. Kandidatreformen synes skabt på basis af en snæver universitetssektortænkning med fokus på besparelser, ikke på en helhedsorienteret tænkning om videregående uddannelse. Politikerne vil gerne styrke professionshøjskolerne og erhvervsuddannelserne ved at investere nogle af besparelserne på disse områder. Men reformmagerne har ikke gennemtænkt, om reformen kan få konsekvenser for arbejdsdeling og samarbejde på tværs af sektorer, ej heller om reformen vil påvirke studenterøgningen til de forskellige typer af institutioner.

Lokal implementering

Formelt starter den lokale implementering, når kandidatudvalget har afrapporteret og udvalgets rapport været fremlagt for forligspartierne. I praksis bliver fakulteter, institutter og studiemiljøer formodentlig aktiveret langt tidligere. Lokalt er sparerunder allerede varslet.

Der findes i omegnen af 60 erhvervs kandidatuddannelser allerede i dag. Disse vil formodentlig relativt enkelt og uden de store omlægningsomkostninger kunne opskaleres. Erhvervs kandidatuddannelserne er imidlertid ganske ujævnt fordelt på universiteter såvel som fagområder. På humaniora og samfundsvidenskab, der skal levere tungt i implementeringen af reformen, er antallet af erhvervs kandidatuddannelser begrænset og har på en del områder svag studenterøgning.

Det tegner derfor til, at der bliver et betydeligt pres for at udvikle korte kandidatuddannelser. Dette kan blive en ganske ressourcekrævende proces både i forhold til at få studieordninger på plads og efterfølgende godkendt. Det er svært at se, at der skal kunne skabes uddannelser af god kvalitet på disse præmisser. Kan der skabes rum for udenlandsophold? Og hvad med specialet, som er et studieelement, hvor de studerende erfa-

ringsmæssigt virkelig rykker kompetencemæssigt?

Hertil kommer spørgsmålet om, hvordan reformen vil påvirke de studerendes trivsel? Ungekulturen er mange steder meget konkurrencebetonet. For nogle studerende skaber dette mistrivsel. Kandidatreformen kan – trods fastholdelsen af retskravet om, at man som bachelor kan få adgang til en kandidatuddannelse – tænkes at forstærke konkurrencen. For hvilke bachelorer skal kunne få adgang til hvilke typer af kandidatuddannelser?

Forsker- og underviserreaktioner

Hvilke konsekvenser er tænkelige i kølvandet på kandidatreformen udover de ovenfor nævnte umiddelbare konsekvenser for uddannelsernes kvalitet og de studerendes trivsel? Flere undersøgelser (se for eksempel Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd 2023, Hansen et al. 2019, Hansen et al. 2020 samt Pinheiro et al. 2019) har i de senere år peget på, at en stor andel af de universitetsansatte forskere og undervisere ikke oplever, at universiteterne har et godt arbejdsmiljø.

Medarbejderinddragelsen beskrives som begrænset. Ledelseskulturen opleves mange steder som mistillidsbaseret. Og der er en udbredt frygt for repressalier, hvis man udtaler sig kritisk, hvad de færreste derfor gør. Hertil kommer, at der mange steder i de senere år har været gennemført fyringsrunder. Processer der tærer kraftigt på arbejdsglæden. Kandidatreformen kommer næppe til at forbedre disse forhold. Der hvor reformen får begrænset gennemslag, får den formodentlig ingen særlige konsekvenser for arbejdsmiljøet, men der hvor reformen rammer hårdt, og fyringsrunder viser sig nødvendige, kan den vise sig at svække arbejdsmiljøet betydeligt. Der er en risiko for, at medarbejderne vil opleve, at ledelsen og administrationen løber med implementeringsprocessen, mens forskere og undervisere ser apatisk til, selvom de udgør de ”brikker”, der i sidste ende skal udmønte reformen i praksis.

Økonomi

Reformøkonomien, som den fremgår af den politiske aftale, er sammensat og vanskeligt gennemskuelig. Det samlede reformprovenu er beregnet til 1,7 mia. kr. i 2030 stigende til 1,8 mia. kr. i 2075. Knap en tredjedel af midlerne er planlagt ført tilbage i sektoren til blandt andet hævdede takster, flere internationale studerende og særlige talentudviklingsinitiativer for studerende, mens andre

” Men reformmagerne har ikke gennem- tænkt, om reformen kan få konsekvenser for arbejdsdeling og samarbejde på tværs af sektorer, ej heller om reformen vil påvirke studentersøgningen til de forskellige typer af institutioner.

midler prioriteres til investeringer i erhvervsuddannelser og velfærdsuddannelser på professionshøjskolerne og mere løst formuleret til børn, unge og uddannelse. Denne øvelse har med alle de usikkerheder, der er i en reform af denne karakter med et langt tidsperspektiv, udpræget karakter af en tænk på et tal-øvelse.

En løftestang?

Reformen er besluttet med en trinvis indfasning. Det er positivt. Den politiske ambition er, at der i 2028 skal optages 10% på en forkortet uddannelse og 10% på en erhvervs kandidatuddannelse, mens der i hvert af årene 2030 og 2032 skal optages yderligere 5% på en

erhvervs kandidatuddannelse. Dette betyder, at der i 2028 maksimalt kan optages 80% af de studerende på de 2-årige kandidatuddannelser, vi kender i dag, mens dette tal falder til 75% i 2030 og 70% i 2032.

Der er planlagt en samlet erfaringsopsamling i forhold til det nye kandidatlandskab forud for anden og tredje del af den trinvis implementering i 2030 og 2032. Dette er ligeledes positivt. Der er i den forstand indbygget en løftestang for justering og eventuel tilbageregulning af (dele) af reformen, såfremt de mest pessimistiske forventninger skulle vise sig at blive til virkelighed. Reformens dynamik kan vise sig at få et præg af inerti.

Referencer

Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (2023). *Universiteter for fremtiden: Tyve år med universitetsloven*. København: Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Hansen, H. F., Geschwind, L., Kivisto, J., Pekkola, E., Pinheiro, R. & Pulkkinen, K. (2019). Balancing accountability and trust: university reforms in the Nordic countries. *Higher Education*, 78(3): 557-573.

Hansen, H. F., Lind, J. K. & Stage, A. K. (2020). Changing managerial roles in Danish universities. *Science and Public Policy*, 47(4): 447-457.

Pinheiro, R., Geschwind, L., Hansen H. F. & Pulkkinen, K. (2019). *Reforms, organizational change and performance in higher education*. Cham: Pallgrave Macmillan.

Robusthedskommissionen: Anbefalinger og refleksioner

Robusthedskommissionen udgav den 11. september 2023 en rapport med 20 anbefalinger. Vi vil i denne artikel drøfte arbejdet i kommissionen, anbefalingernes karakter samt forventningerne til implementeringen af anbefalingerne.



Af **Christian Bøtcher Jacobsen**,
professor, Aarhus Universitet



Af **Mickael Bech**,
professor, Syddansk Universitet,
begge medlemmer af
Robusthedskommissionen

Ingen er længere i tvivl om, at det samlede sundhedsvæsen er under pres. Men hvordan afhjælper vi ubalancen mellem forventninger, behov og kapacitet nu og i fremtiden? Dette spørgsmål ledte til nedsættelsen af Robusthedskommissionen, som blev udpeget af den daværende regering den 28. august 2022. Kommissionen blev nedsat som en del af en bred politisk aftale i Folketinget. Kommissionen blev genbekræftet af den nuværende regering, og resultaterne af kommissionens arbejde blev offentliggjort den 11. september 2023 (Robusthedskommissionen 2023).

Formålet med Robusthedskommissionen

Kommissionens overordnede opgave var i henhold til kommissoriet at "... komme med anbefalinger til, hvordan der kan sikres mere personale med mere tid til kerneopgaven". Kommissoriet angav en række temaer, herunder uddannelse, arbejdstilrettelæggelse, teknologiske løsninger og bedre prioritering af opgaver, som kunne indtænkes i anbefalingerne (Sundhedsministeriet 2022).

Ambitionen med kommissionen var at foreslå løsninger for at styrke robustheden og effektiviteten af sundhedsvæsenet. I kommissoriet er der angivet begrænsninger i forhold til løsninger. Dels må anbefalingerne ikke vedrøre løn, overenskomstmæssige forhold samt organiseringen på ældreområdet. Derudover skal forslagene samlet set være udgiftsneutrale. Vi vil vende tilbage til refleksioner om målsætninger og indvirkning af at nedsætte kommissioner som denne.

Kommissionssammensætning og arbejds måde

Kommissionen blev sammensat med 8 eksperter samt 8 repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter – 4 fra hhv. arbejdstager- og arbejdsgiversiden. Søren Brostrøm, som dengang var direktør i Sundhedsstyrelsen,

blev udpeget som formand for kommissionen. Kommissionen var således bredt sammensat, hvilket på den ene side gav mulighed for at inddrage mange perspektiver, ekspertiser, viden og erfaringer. På den anden side udfordrede det potentielt også, hvilke typer af anbefalinger som kommissionen kunne komme med, da anbefalingerne ideelt set skulle bygge på bred konsensus, så de ville fremstå med bred opbakning og stor troværdighed.

Robusthedskommissionens arbejde og anbefalinger krævede en løbende drøftelse for dels at holde sig inden for kommissoriet og samtidig komme med anbefalinger, som kunne skabe reel forandring på centrale områder. Eksempelvis kunne kommissionens arbejde og anbefalinger om forhold som rekruttering, fastholdelse, grund- og efteruddannelse mv. komme snublende nær på forhold, som var reguleret eller påvirket af overenskomstmæssige forhold. Det krævede derfor – også taget sammensætningen af kommissionen i betragtning – en løbende samtale i kommissionen om, hvordan vi kom med tilstrækkeligt vidtgående løsninger uden samtidigt at udfordre eksempelvis specifikke overenskomstmæssige forhold.

En bred repræsentation kan give fordele i forhold til realisme og relevante anbefalinger, men rummer samtidig en risiko for, at det bliver vanskeligt at ramme en ambitiøs konsensus. Opgaven for kommissionen har derfor været at undgå at blive systembevarende og særligt på områder, hvor der er behov for mere radikale nybrud.

Sammensætningen gav mulighed for at drøfte realismen af anbefalinger, hvor viden fra forskning mødte konkrete løsninger, som var afprøvet i dele af det danske sundhedsvæsen med positive erfaringer. Som repræsentanter for eksperterne i kommissionen har vores rolle været at bidrage med den bedste mulige vi-

den fra forskningen eller systematiske erfaringsopsamlinger. Der er heldigvis meget forskning at trække på, men denne viden giver sjældent entydige svar og løsninger, og derfor indgår man som ekspert sammen med de øvrige repræsentanter fra arbejdsmarkedets aktører i en samlet analyse af, hvilke løsningsmuligheder der kan robustgøre sundhedsvæsenet.

Robusthedskommissionens arbejdsperiode var i sammenligning med de fleste andre kommissioner kort, hvilket særligt kan tilskrives de akutte udfordringer på sundhedsområdet, som kaldte på hurtige anbefalinger. Derudover blev kommissionens arbejde indrammet af valg og regeringsdannelse, som satte kommissionens arbejde på pause i det meste af efteråret 2022. Kommissionens primære arbejdsform var hyppige møder med løbende behandling af analyser, erfaringer og i den sidste del konkrete rapportudkast. Derudover var kommissionens medlemmer og sekretariat i løbende samarbejde mellem møderne for at forberede kommissionens materiale. Det gav på den ene side en fleksibel arbejdsform, hvor kommissionsmedlemmernes ekspertise og erfaringer kunne give dybviden og samtidig mulighed for fælles afstemning på møderne.

Kommissionens anbefalinger

Robusthedskommissionens afrapportering indeholder 20 anbefalinger, der fremgår af boks 1. Hver anbefaling indeholder en række underpunkter, og vi har lagt meget vægt på, at anbefalingerne skal ses i en helhed, hvor de supplerer og forstærker hinanden. Der er således ikke én af anbefalingerne, som i sig selv vil afhjælpe presset på sundhedsvæsenet, og flere anbefalinger forudsætter, at en eller flere af de øvrige anbefalinger gennemføres.

Anbefalingerne følger tre overordnede spor:

- **Øget prioritering og effektiv opgaveløsning** med fokus på at reducere behovet for arbejdskraft skal sikre, at vi løser de rigtige opgaver, på nye måder, med øget brugerinddragelse og med mere differentierede indsatser.
- **Attraktive arbejdspladser og tid til kerneopgaven.** Tiltrækning og tilknytning skal styrkes gennem styrket ledelse, kombinationsstillinger, vagtudtynding,

mv., som gør arbejdspladser mere attraktive og sikre at flere medarbejdere ønsker et langt og fuldt arbejdsliv med patient- og borgernært arbejde.

- **Rette kompetence og faglig fleksibilitet.** Uddannelsessystemet skal gøres mere fleksibelt, faglige siloer skal nedbrydes, og kobling mellem uddannelse og job skal styrkes.

Det første spor sætter fokus på, hvordan vi kan frigøre ressourcer ved at prioritere udbudte sundhedsydelse, reducere uhensigtsmæssig behandling med begrænset sundhedsmæssig værdi eller omlægge til mindre arbejdskraftkrævende løsninger. Dette involverer et stærkere politisk mandat til prioritering og et langt større fagligt fokus på at reducere uhensigtsmæssige behandlinger. Det handler også om, at teknologiske og digitale løsninger skal erstatte fremmøde, men det kræver, at disse bliver standardtilbud snarere end supplerende løsninger. En række af disse anbefalinger kræver politiske beslutninger, ændringer i lovgivning, ændrede styringstilgange og ikke mindst fagligt mod og kompetencer til at omstille til løsninger, som for nogen initialt kan opfattes som dårligere tilbud.

I det andet spor gives anbefalinger til at styrke ledelse, herunder at tage et kritisk blik på ledelsesspænd, og blandt de mere kontroversielle forslag anbefales det, at flere ansættes i kombinationsstillinger, samt at der sker en udtynding af vagtarbejde blandt flere personer inden for de enkelte professioner, og at flere professioner inddrages i vagtarbejde. Anbefalingerne kan håndteres inden for de gældende overenskomstmæssige rammer, men det kræver, at man lokalt tilpasser kutymer, kultur og arbejdsrutiner.

I det tredje spor sættes der fokus på hele uddannelsessystemet lige fra grund- til videre- og efteruddannelsessystemet. Der er behov for øget fleksibilitet for grunduddannelserne og et mere gennemskueligt og struktureret system for efter- og videreuddannelser med tydeligt fokus på klinisknære karriereveje. Anbefalingerne angiver en klar retning, men der udestår et stort arbejde med at oversætte en række af disse til mere handlingsorienterede anvisninger af, hvad der skal gøres.

” vi har lagt meget vægt på, at anbefalingerne skal ses i en helhed, hvor de supplerer og forstærker hinanden

Robusthedskommissionens 20 anbefalinger



STÆRKERE PRIORITERING OG KLOGERE OPGAFLØSNING

- Anbefaling 1:** Nationalt prioriteringsråd skal frigøre ressourcer til kerneopgaven
- Anbefaling 2:** U hensigtsmæssig behandling skal nedbringes gennem stærkere faglig prioritering
- Anbefaling 3:** Prioritering skal styrkes gennem fælles beslutningstagen, differentierede tilbud og øget egenomsorg
- Anbefaling 4:** U hensigtsmæssig dokumentation skal nedbringes
- Anbefaling 5:** Kompetencer skal bruges på tværs af geografi og sektorer
- Anbefaling 6:** Der skal indføres et fælles princip om "digitalt og teknologisk først"
- Anbefaling 7:** Der skal sikres bedre rammer for hurtig ibrugtagning af dokumenteret arbejdskraftbesparende teknologi
- Anbefaling 8:** Digitale kompetencer og teknologiforståelse skal styrkes



ATTRAKTIVE ARBEJDSPLADSER OG TID TIL KERNEOPGAVEN

- Anbefaling 9:** Ledelse skal prioriteres, og ledelseskvaliteten skal styrkes
- Anbefaling 10:** Flere skal op i tid
- Anbefaling 11:** Vagtarbejdet skal udtyndes og deles mellem flere
- Anbefaling 12:** Stillinger og karriereveje skal være forankrede i det patient- og borgernære arbejde
- Anbefaling 13:** Potentialet ved senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet skal indfries
- Anbefaling 14:** Kompetencer fra udlandet skal bruges bedre gennem styrket tilknytning
- Anbefaling 15:** Flere og bedre introforløb for nyuddannede



RETTE KOMPETENCER OG FAGLIG FLEKSIBILITET

- Anbefaling 16:** Der skal være mere sammenhæng og større fleksibilitet på tværs af sundhedsuddannelserne
- Anbefaling 17:** Efter- og videreuddannelserne skal reformeres, så karrierevejene rettes mod praksis
- Anbefaling 18:** Faglige siloer skal nedbrydes, og flere skal bidrage
- Anbefaling 19:** Kabling mellem uddannelse og job skal styrkes, så praksis- og ansvarschok undgås
- Anbefaling 20:** Mere strategisk og langsigtet styring af udbud af de sundhedsfaglige uddannelser skal sikres

Anbefalingerne angiver en samlet vej til at styrke robustheden i sundhedsvæsenet. Den kritiske læser vil hævde, at der ikke er nogen overraskende punkter, og at de enkelte anbefalinger ikke angiver veje, som ikke allerede er drøftet. Til dette vil vi omvendt sige, at det også ville være mærkeligt, hvis vi kom op med helt nye temaer, som ingen tidligere har drøftet. Det har været et fokuspunkt for kommissionen, at anbefalingerne skal være underbygget af viden og realistiske forventninger om effekt. Samtidigt må man også blot nøgternt konstatere, at selvom løsningsforslagene ikke er nye, så sker forandringerne med alt for lav hastighed i forhold til at imødekomme presset. Mange anbefalinger kræver både, at der træffes nationale beslutninger, samt at lokale aktører finder løsninger og øger implementeringshastigheden, så kommer der overheadet til at ske noget?

Baner kommissioner vejen for politiske beslutninger?

Et centralt formål med at nedsætte kommissioner er at tilvejebringe anbefalinger, som skal omsættes til konkrete beslutninger og løsninger. Kommissioner skal på den måde rådgive regeringen, Folketinget og samfundet i bredere forstand om komplekse og tekniske spørgsmål og medvirke til at træffe informerede beslutninger.

Kommissioner kan komme med løsninger, men samtidig er problemforståelse og -analyse helt centrale dele af arbejdet. I Robusthedskommissionen har vi brugt en del tid og analysekraft på at udarbejde og ikke mindst samle viden om problemstillingerne. Derfor fylder fremstillingen af problemerne også en del i den samlede rapport, og det er en afgørende faktor for at skabe forandringer. En fælles og samlet problemforståelse spiller en væsentlig rolle for de videre (politiske) beslut-

ninger, da centrale såvel som lokale beslutninger har et samlet og autoritativt sted at henvise til, når der skal træffes svære politiske beslutninger. En fælles problemforståelse giver legitimitet til at træffe beslutninger, som endda kan række til beslutninger, som ikke udelukkende er baseret på kommissionens anbefalinger.

Anbefalingerne angiver en klar retning for løsningsforslagene, men det er altid et godt spørgsmål, om anbefalingerne enten er for specifikke eller for uklare og abstrakte. Meget specifikke anbefalinger giver muligheden for, at beslutningstager hurtigt kan omsætte dem til konkrete handlinger, men omvendt kan det også betyde, at anbefalingerne bliver forkastet. Det er svært at sammenfatte erfaringerne fra tidligere kommissioner, da de hver har deres forskellige kontekst. I Robusthedskommissionen har vi satset på, at anbefalingerne er tydeligt retningsgivende, men stadig efterlader et betydeligt rum til, at de kan og skal omsættes af beslutningstagere. Anbefalingerne bliver derfor heller ikke implementeret i år eller næste år. Omvendt kan de være relevante i en lang årrække, så både nutidige og fremtidige beslutningstagere kan finde inspiration til politiske beslutninger i rapporten.

I forlængelse af afvejningen mellem specifikke eller mere overordnede anbefalinger kan man også drøfte hensigtsmæssigheden af, at anbefalingerne er afgivet med fuld konsensus blandt kommissionsmedlemmerne. Fuld opbakning giver på den ene side troværdighed og legitimitet til alle anbefalinger, men på den anden side kan det være en barriere for mere radikale forslag, hvor bestræbelserne for konsensus bliver en spændetrøje. Uden at røbe noget om de interne drøftelser i kommissionen, er det selvfølgelig klart, at der var

” I Robusthedskommissionen har vi satset på, at anbefalingerne er tydeligt retningsgivende, men stadig efterlader et betydeligt rum til, at de kan og skal omsættes af beslutningstagere.

” Vores egen oplevelse er, at vi er kommet langt med at stå samlet som kommission, men samtidigt rummer anbefalingerne også muligheden for, at mere radikale eller kontroversielle forslag ikke berøres i afrapporteringen.

forskellige synspunkter på og vægtninger af anbefalingerne. Vores egen oplevelse er, at vi er kommet langt med at stå samlet som kommission, men samtidig rummer anbefalingerne også muligheden for, at mere radikale eller kontroversielle forslag ikke berøres i afrapporteringen.

Bliver forventningerne indfriet?

Afslutningsvis vil vi drøfte mulighederne for at indfri forventningerne til Robusthedskommissionen. Foreløbigt kan vi konstatere, at modtagelsen af kommissionsrapporten overordnet har været positiv både politisk, organisatorisk og fagligt. Der opleves en stor vilje til at arbejde med anbefalingerne, men der er også en vis tøven i forhold til at komme videre. Selvom det haster med at komme til løsninger, kender vi endnu ikke den større betydning.

De mest centrale initiativer kræver politiske beslutninger, som for en dels vedkommende også kan være upopulære. Det gælder fx anbefalingerne om prioritering, der vil have den konsekvens, at man fx kan komme til at diskutere mulighederne for at have universelle rettigheder for udredning og behandling i sundhedsvæsenet. Derudover kan en stor del af anbefalingerne om fx arbejdets planlægning og tilrettelæggelse tages op i trepartsforhandlinger og overenskomstforhandlinger, som kører frem til foråret. Her er der gode muligheder for at gennemføre hurtige tiltag. Endelig er anbefalingerne et oplæg til hele

det danske sundhedsvæsen, idet mange af anbefalingerne først kan realiseres på arbejdspladser og uddannelsesinstitutioner. Implementeringen af en række anbefalinger er dermed også i væsentlig grad overlagt til arbejdsmarkedets parter, som skal blive enige om at gennemføre forandringer på både centralt og decentralt niveau.

En sidste opmærksomhed går til kravet om udgiftsneutralitet, som er en generel præmis for mange kommissioner. Er det en god præmis? Forsvaret kunne være, at det er et nødvendigt krav for, at kommissioner ikke blot opfinder nye, men også dyrere løsninger. Det er altid godt at få set kritisk på, om der skal nedlægges eller omlægges til billigere løsninger på nogle områder. Men samtidig bliver det også lidt en hæmsko for at få set på mere radikale løsninger, som potentielt flytter økonomi rundt mellem ressortområder og sektorer. Økonomiske beregninger af konsekvenser bliver selvsagt hurtigt komplicerede, da de hviler på antagelser om konsekvenser, men netop indsigten i disse antagelser kan udfolde de forskellige faktorer, der har betydning for implementeringen af konkrete forslag.

Vi har selv store forhåbninger til, at kommissionens arbejde vil påvirke udviklingen i sundhedsvæsenet i mange år frem. Det vil samtidigt også indgå i flere opfølgende arbejder, bl.a. i den igangværende Sundhedsstrukturkommission, som udkommer med sine anbefalinger i første halvdel af 2024.

Referencer:

Robusthedskommissionen, 11. september 2023. Robusthedskommissionens anbefalinger. <https://sum.dk/temaer/robusthedskommissionen>

Sundhedsministeriet, 2022. Kommissorium og sammensætningen af Robusthedskommissionen. <https://sum.dk/nyheder/2022/august/udpegning-af-medlemmer-til-kommission-for-robusthed-i-sundhedsvaesenet>

Varme hænder mellem overenskomster og politik: Lønmidler udefra og den danske model

Velfærdsstatens frontpersonale i sundheds- og plejesektorerne har gentagne gange været i strejke med baggrund i krav om ligeløn. Appeller til Christiansborg om ekstra lønmidler og kommissionsarbejder om løn i den offentlige sektor er også set før. Men perioden efter sygeplejerskekonflikten i 2021 er første gang, en regering har tilsluttet sig ønsker om at tilføre lønmidler, ligesom det er første gang, trepartsforhandlinger er igangsat, der så direkte har handlet om løn. Dagsordenen har siden konflikten skiftet fra fokus på ligeløn til arbejdskraftmangel. Trepartsforhandlingerne om ekstra lønmidler kan muligvis reducere arbejdskraftmanglen på nogle af de store velfærdsområder, men de kan også yderligere politisere og på andre måder ændre den offentlige sektors aftalemodel.



Af Mikkel Mailand,
lektor og forskningsleder
på Forskningscenter
for Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier (FAOS),
Sociologisk Institut,
Københavns Universitet

Ligelønsspøgelset der ikke ville gå væk

1993, 1995, 1999, 2002, 2008 og 2021. Det er de årstal, hvor Dansk Sygeplejeråd (DSR) siden 1990'erne alene eller sammen med andre grupper fra sundheds- og plejesektorerne har stemt nej til de 2- eller 3-årige overenskomstfornyelser. De er enten endt med konflikt, eller også er en konflikt kun undgået efter Forligsinstitutionens sammenkædning af de oprørske organisationers forlig med andre forlig.

Det er løn, og især ligeløn i kvindedominerede fag, som den markante utilfredshed har centreret sig om. DSR har ikke stået alene i denne kamp. Efter overenskomstfornyelsen i 2008 (OKo8) indgik først de to pædagogforbund BUPL og SL og forhandlingsparaplyen Sundhedskartellet Ligelønsalliancen, mens det medlemstærke forbund FOA tilsluttede sig senere. Alliancen holdt helt frem til OK18, men gik derefter gradvist i opløsning. Og selvom der op til OK21 blandt en række organisationer blev opnået enighed om en begrænset ligelønspulje, ville man i DSR mere og begyndte – bl.a. under påvirkning af en stærk græsrods mobilisering – tydeligt at efterspørge Christiansborgs medvirken til problemløsningen. Det endte med, at DSR's medlemmer stemte nej både til OK21 forliget og til Forligsinstitutionens mæglingsforslag.

Mæglingsforslaget lancerede ideen om en Lønstrukturkomité, der skulle lægge ny viden

til det arbejde, som Lønkommissionen gennemførte efter OKo8-konflikten. Lønstrukturkomitéen publicerede sin rapport i juni 2023 (Lønstrukturkomitéen 2023). Den tog udgangspunkt i en sammenligning af en teoretisk løn udregnet i forhold til ledelses-, erfarings- og uddannelsesniveau (LEU) og den faktiske løn. Lønmodtagergrupper, hvor den faktiske løn ligger under LEU-niveauet, inkluderer ifølge rapporten bl.a. pædagoggrupper og dagplejere. Grupper, hvor den faktiske løn er på LEU-niveauet, omfatter bl.a. sygeplejersker og SOSU'er, mens lærernes, lægernes, politiets og DJØF'ernes løn generelt ligger over. Rapporten viste endvidere, at uddannelse betaler sig, at det største lønmæssige spring finder sted fra mellemlang til lang videregående uddannelse, og at grupper med stor kvindeandel, grupper med jobfunktioner i den offentlige sektor og grupper på nedsat tid generelt har lavere faktisk løn end LEU-løn. Som ventet skabte rapporten straks debat. Særligt det forhold, at nogle gruppers faktiske løn ændrer placering i forhold til LEU-lønnen, hvis genetillæg medregnes, blev debatteret.

Dagsordenen forskydes og politiseringen øges

Allerede inden Lønstrukturkomitéen havde færdiggjort sit arbejde, havde den politiske og mediemæssige opmærksomhed imidlertid flyttet sig fra ligeløn og over mod arbejdskraftudfordringerne. Væsentligt her var den

socialdemokratiske regerings udspil 'Bedre vilkår, bedre velfærd' (Socialdemokratiet 2022), der indeholdt forslag om et gradvist lønloft på 3 mia. kr. frem mod 2030 og syv principper for udmøntningen heraf. Et af disse principper var ligeløn, men det princip, der nævntes først, var bidrag til at løse de rekrutteringsudfordringer, som navnlig på sundhedsområdet var blevet tydeligere i løbet af 2021 og 2022. Både det, at en regering lagde op til at stille ekstra lønmidler til rådighed og mere eller mindre direkte satte navne på modtagergrupperne, var hidtil uset.

Processuelt forestillede regeringen sig, at Lønstrukturkomitéen afsluttede sit arbejde efter overenskomstfornyelsen i den private sektor primo 2023. Lønstrukturkomitéen skulle så følges op af trepartsforhandlinger, hvor man skulle nå til enighed om nogle fordelingsparametre, mens udmøntningen af den ekstraordinære ramme ifølge denne plan først skulle finde sted ved OK24.

I SVM-regeringsgrundlaget fra december 2022 blev intentionen om tilførsel af de ekstra lønmidler konfirmeret under en overskrift om rekruttering (ikke ligeløn), men med modkrav til de ekstra lønmidler i form af øget fleksibilitet eller færre muligheder for deltid i overenskomsterne, mindskede barrierer i arbejdstilrettelæggelse (faggrænser), øget brug af lokal løn, samt muligheder for at styrke ledelses- og rekrutteringsmulighederne lokalt (Regeringen 2022).

Trepartsforhandlingerne 2023

Invitationen til trepartsforhandlinger blev udsendt i slutningen af september sammen med et faktaark indeholdende regeringens syv målsætninger for 'udmøntning af den ekstraordinære ramme til løn og arbejdsvilkår' (Finansministeriet 2023). Forhandlingerne blev igangsat kort tid efter.

Selvom trepartsforhandlinger er en integreret del af den danske model, og der særligt i de senere år har været mange af dem, er de ikke så velkendte som overenskomsthandlerne. Det er værd at gøre opmærksom på, at trepartsforhandlinger ikke bare er overens-

komstforhandlinger med en ekstra part. Ved trepartsforhandlinger er der sjældent tale om forhandlinger mellem ligeværdige eller ligevægtige parter, eller bare forsøg på at få det til at se sådan ud. Det er regeringen, der inviterer til forhandlingerne, det er den, der skriver kommissoriet, forhandlingerne foregår i dens bygninger, det er den, der leverer sekretariatsbetjeningen, og det er for det meste også den, der bidrager med det meste af eller hele finansieringen. Hvad der er sluppet ud fra de i skrivende stund endnu uafsluttede trepartsforhandlinger om den ekstraordinære ramme passer godt ind i denne beskrivelse, om end der ikke har været et egentligt kommissorium denne gang. I stedet har regeringens syv målsætninger i nogen grad været strukturerende for forløbet.

Regeringens ofte styrende rolle i trepartsforhandlingerne udelukker ikke, at parterne kan spille afgørende roller og få væsentlige indrømmelser. Det er der mange eksempler på, at de har (se fx Mailand 2020). Men i udgangspunktet er regeringen hovedaktøren.

Mens regeringsrepræsentanternes primat altså er set før, er både aktørkredsen og forhandlingernes indhold atypisk ved trepartsforhandlingerne 2023. Oftest går trepartsforhandlingerne på tværs af den offentlige og private sektor, og parternes primære repræsentanter er FH og DA, omend AC, Lederne og de offentlige arbejdsgivere i KL og Danske Regioner typisk også er med. For bordenden sidder ofte Beskæftigelsesministeriet, men et eller to andre ministerier – fx Finansministeriet eller Uddannelses- og Forskningsministeriet. Men denne gang er de private arbejdsgivere i DA ikke med, og der deltager repræsentanter fra både Stats-, Finans-, Indenrigs og Sundheds-, Beskæftigelses- og Kulturministeriet. Sidstnævnte forhold illustrerer, at forhandlingerne er højt prioriterede, og at samtlige regeringspartier har behov for at påvirke forhandlingernes indhold og profilere sig på dem.

Trepartsforhandlinger handler normalt om alt andet end løn. Oftest har det været emner som beskæftigelses-, erhvervs- og efterud-

” Ved trepartsforhandlinger er der sjældent tale om forhandlinger mellem ligeværdige eller ligevægtige parter, eller bare forsøg på at få det til at se sådan ud.

dannelsespolitik, der har været på dagsordenen. Løn har meget sjældent været berørt, og når det er sket, har det været på et generelt niveau, som da parterne i Fælleserklæringen fra 1987 blev enige om løntilbageholdenhed. Den uskrevne regel har været, at løn aftales ved overenskomst- og ikke trepartsforhandlinger. Så også på indholdssiden viser trepartsforhandlingerne 2023 sig som usædvanlige.

Politiske forslag om at tilføre ekstra lønmidler til bestemte grupper i det offentlige er dog i sig selv ikke usædvanlige. De blev bl.a. fremført under valgkampen i 2007 forud for den offentlige sektors OK08, og igen i valgkampen i 2019 forud for OK21 og under selve OK21. Men det har hidtil altid været partier uden for regeringen, der er kommet med disse forslag. Partierne, der har haft regeringsmagten, har derimod enten været tavse eller henvist til, at det ikke er en sag, Christiansborg skulle blande sig i. Derfor var S-regeringens forslag om trepartsforhandlinger om en ekstraordinær ramme, der i en lettere justeret form rejste med ind i SVM-regeringens regeringsgrundlag, højst usædvanligt (Hansen og Mailand 2023).

Respekten for overenskomstforhandlingerne har endvidere betydet, at trepartsforhandlinger har været forsøgt afkoblet fra – og afsluttet i god tid før – overenskomstfornyelserne. Der har dog været eksempler på sammenkobling, som da der i 2007 blev indgået en trepartsaftale på det offentlige område om en Kvalitetsreform, som bl.a. afsatte betragtelige efteruddannelsesmidler, der skulle udmøntes efterfølgende under OK08. Det var i lighed hermed som nævnt oprindeligt tænkt, at OK24 skulle udmønte i hvert fald dele af trepartsaftalen 2023. Hvordan det mere konkret skulle foregå, er uvist, men under alle omstændigheder er de to processer blevet blandet sammen alene ved, at det ikke er lykkedes at holde dem tidsmæssigt adskilt.

Hvilke konsekvenser kan den ekstraordinære ramme få?

Den 'ekstraordinære ramme til løn og arbejdsvilkår i den offentlige velfærd' har alle-

rede, før den er forhandlet på plads, påvirket aftalemodellen, da den har vanskeliggjort forberedelsen af OK24. Usikkerheden om, hvem der skal have mere og for hvilken pris, har udfordret forventningsafstemningen med medlemmer og lønmodtagernes evne til at koordinere fælles lønkrav. Der er allerede nu opbygget forventninger til at blive kompenseret under OK24 hos nogle af de grupper, der ikke står til at få del i den ekstraordinære ramme. Og det er spørgsmålet om Forhandlingsfællesskabet – forhandlingskoalitionen på det kommunale og regionale område – kan holde til alle de modsatrettede interesser, som trepartsforhandlingerne puster til. Foreløbigt har AC besluttet sig for ikke at tilslutte sig Forhandlingsfællesskabets forhandlingsaftale – hvilket dog ikke er det samme som, at de forlader koalitionen. Desuden kan en utilfredshed med trepartsforløbet meget vel præge fagforeningsmedlemmernes stillingtagen til det efterfølgende overenskomstresultat og med stor risiko for nej-flertal og konflikt til følge.

Men ikke bare fordelingen af den ekstraordinære ramme kan påvirke modellen. Det kan også nogle af de modydelser, der forhandles om. Blandt dem er øget fleksibilitet, fordeling af vagtarbejdet, færre muligheder for deltid i overenskomster, mindske barrierer i arbejdstilrettelæggelse (faggrænser) og øget brug af lokal løn. Blandt disse kan man formode, at forslaget om mere lokal løndannelse møder stor modstand fra de organisationer, der traditionelt har påpeget, at deres medlemmer ikke får stor nok del i de lokale midler, eller at systemet på anden vis ikke fungerer efter hensigten. En øget brug af lokalløn vil dog ikke i sig selv være modelforandrende. Men det kan et af de forslag, der er kommet til op til forhandlingerne, vise sig at være. Det drejer sig om de offentlige arbejdsgivers forslag om en form for 'tvungen brug' af Forligsinstitutionens mulighed for at sammenkæde forlig og sende dem samlet til afstemning og dermed binde enkeltgrupper ind af brede j-flertal. Det er et forslag, der er stillet med inspiration fra den private sektor, hvor man ikke har haft konflikt siden 1998. Formålet er

” Den uskrevne regel har været, at løn aftales ved overenskomst- og ikke trepartsforhandlinger. Så også på indholdssiden viser trepartsforhandlingerne 2023 sig som usædvanlige.

” Hvis det bliver 'the new normal' med trepartsforhandlinger om løn op til OK-fornyelser, er den danske aftalemodel, som vi kender den, død.

at undgå de partielle konflikter, som den offentlige sektor ofte oplever. Forslaget har mødt stor skepsis hos mange af de offentlige lønmodtagerorganisationer, men det er ikke desto mindre i skrivende stund stadig på bordet under forhandlingerne. Her er man inde at røre ved kernestof i aftalemodellen. Lykkes det at finde et fælles fodslag med organisationerne om at anvende Forligsinstitutionen og muligheden for sammenkædning mere aktivt navnlig på det kommunale og regionale område vil det være en ændring af den offentlige aftalemodel.

Hvis det bliver 'the new normal' med trepartsforhandlinger om løn op til OK-fornyelser, er den danske aftalemodel, som vi kender den, død. Det er nu heller ikke det mest sandsynlige scenarie. De fleste lønmodtagerorganisationer – herunder FH – og de regeringsbærende partier på Christiansborg har signaleret, at dette er en nødvendig 'engangsforestilling'. Men selvom det ikke bliver gentaget, er det stadig sandsynligt, at nogle lønmodtagerorganisationers energi og opmærksomhed i

fremtiden i højere grad vil flytte sig mod Christiansborg. For nu har det jo vist sig, at Christiansborg er villig til at gå langt og spille en rolle i aftalemodellen. Det kan indvarsle en tid med mere uro omkring forhandlingerne, der vil kalde på strengere disciplinering af aftalesystemet (Hansen og Mailand 2023).

Et andet væsentligt spørgsmål er naturligvis, om den ekstraordinære ramme vil indfri sit formål, nemlig at understøtte rekruttering og fastholdelse på nogle af de store velfærdsområder, og derigennem sikre en bedre velfærdsservice. Selvom der er andre faktorer, der spiller ind, så betyder løn noget for rekruttering og jobtilfredshed. Med de nævnte beløb i størrelsesordenen 2.000-2.500 kr. ekstra om måneden for de udvalgte grupper, er der mulighed for, at den ekstra ramme kan gøre en forskel. Men det kræver, at modbydelserne ikke opleves som stærkt forringende, at modtagergrupperne ikke har forventning om endnu større beløb, og at det er forstået, at de nævnte beløb først opnås, når den ekstraordinære ramme er fuldt indfaset i 2030.

Referencer

Finansministeriet (2023): Faktaark. Syv målsætninger for udmøntningen af den ekstraordinære ramme til løn og arbejdsvilkår.

Hansen, N.W. og M. Mailand (2023): Forskere: Regeringens lønindgreb kan slå store skår i fagbevægelsen. Debatindlæg i Altinget, 9. oktober 2023.

Lønstrukturkomitéen (2023): Lønstrukturkomitéens hovedrapport. København: Lønstrukturkomitéen.

Mailand, M. (2020): Corporatism since the Great Recession - Challenges to Tripartite Relations in Denmark, the Netherlands and Austria. Cheltenham: Edward Elgar.

Regeringen (2022): Ansvar for Danmark. Det politiske grundlag for Danmarks regering. København: Regeringen.

Socialdemokratiet (2022): Bedre vilkår, Bedre velfærd. Bedre løn og arbejdsvilkår skal bidrage til at løse udfordringerne med rekruttering i velfærdssamfundet.

Din juridiske litteratur lige ved hånden -
uanset om du er på kontoret, derhjemme
eller på farten.



Få adgang til 464 jurabøger og links til 185.004 §§



Administrativ DEBAT

INDMELDESEOPLYSNINGER

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

KONTAKTOPLYSNINGER:

Nordisk Administrativt Forbund
c/o Lasse Bo Anderschou
Mail: regnskab@naf-net.dk
ISSN 0108-8483

ADMINISTRATIV DEBAT #3 – DECEMBER 2023

Udgivet af den danske afdeling af
Nordisk Administrativt Forbund.

REDAKTION AF ADMINISTRATIV DEBAT ER:

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

GRAFISK PRODUKTION:

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