

Koordinationens koordinater

AF ULF HJELMAR, MARTIN MARCUSSEN OG LENE HOLM PEDERSEN

Koordination i den offentlige forvaltning handler om en samordning af aktører, processer eller organisationer for at sikre opfyldelsen af effektivitetsmål, kvalitetsmål eller andre organisatoriske mål. Denne form for samordning eller styring har vi set flere eksempler på i de senere år. Når udførelsen af offentlige opgaver deles op i flere forskellige arbejdsprocesser, så opstår behovet også for at samordne de enkelte arbejdsprocesser. I takt med velfærdsstaten er vokset, så er der sket en sådan specialisering i leverancen af service og administration. Det er imidlertid ikke den fulde forklaring. I det følgende vil vi pege på fire supplerende forklaringer på, at koordination i den offentlige forvaltning er blevet aktualiseret i disse år, ja vel nærmest er blevet en slags megatrend.

- *Behovet for koordination opstår som et resultat af regulerings-samfundet.* Efterspørgslen efter offentlig styring har aldrig været større. Kravet om offentlig fordeling og regulering konstrueres som løsning på snart sagt alle problemer – fra det helt nære relateret til vores sundhed og familie til det helt brede relateret til vores udenrigspolitik og verdensøkonomien. Samtidig har udbuddet af regulering aldrig været større end i dag. Aldrig har der været ansat så mange mennesker i den offentlige forvaltning, aldrig har de offentlige budgetter været større, og aldrig før er der blevet produceret så meget offentlig regulering som netop i disse år. Med denne reguleringsaktivisme følger naturligt nok et stigende behov for koordination på en lang række forvaltningsniveauer og aktører.

- *Behov for koordination opstår som følge af, at vi lever i et risikosamfund.* Hermed følger, at koordinationsbestræbelser i den offentlige sektor har med kompleksiteten at gøre. Det kan hævdes, at vi lever i et samfund, der er konstrueret på en måde, der gør os ekstremt afhængige af hinanden og dermed meget udsatte over for alskens former for risici. Et problem ét sted i samfundsmaskineriet har det med at forstørres og brede sig som ringe i vandet og skabe uforudsete problemer et helt andet sted. Denne stigende afhængighed og kompleksitet er karakteristisk for et risikosamfund, der kun kan holdes sammen og stabiliseres, hvis der gradvist etableres stadig flere mekanismer for systematisk koordination og samarbejde på tværs af sekto-

rer og forvaltningsniveauer. Det moderne samfunds kompleksitet fordrer en stabilitetsfremmende koordination mellem alle dele af samfundet.

- *Fokus på koordination opstår som en reaktion på New Public Management-bølgen.* En del af forklaringen på det større fokus på koordination kan også hævdes at have at gøre med de bredere ideologiske udviklingstendenser og forskningsmæssige paradigmer, der er med til at sætte deres præg på den offentlige forvaltnings strukturer, relationer og funktioner. Gennem 1980'erne og 1990'erne udviklede der sig en betydelig interesse blandt forvaltningsforskere såvel som forvaltningspraktikere omkring muligheden for at afpolitiserer en lang række politikområder ved at afskærme disse fra politisk kontrol og intervention. Der blev oprettet uafhængige reguleringsmyndigheder, hvis formål var at udvikle, beslutte og iværksætte politik af egen drift. Det blev antaget at uafhængige myndigheder bedre end valgte politikere kunne anlægge et langsigtet og helhedsorienteret syn på overordnede samfundsmålsætninger. Noget af denne udviklingstendens kan indfanges med begrebet New Public Management (NPM). I de senere år kan der argumenteres for, at det ideologiske pendul svinger mod en anden pol, der snarere vægtlægger horisontale og vertikale samarbejdsrelationer, forhandlinger og informationsstrømme i den offentlige forvaltning. I denne post-NPM-fase tales der om »joined-up government«, hvor koordinationens mange afskygninger udfoldes som et helt centralt kendetegn ved en effektiv, vidensbaseret, legitim og transparent offentlig forvaltning. Ifølge denne forklaring antages det, at organisationsmoderne har det med at skifte hvert tiende eller tyvende år, og at tiden nu er kommet til at anlægge et samordningsperspektiv på den offentlige forvaltning.

- *Løsninger på koordinationsproblemer har det med at skabe nye koordinationsbehov.* Ofte begrundes reformer af forvaltningen med et ønske om at skabe større koordination og færre såkaldte snitfladeproblemer, men i kølvandet på reformerne opstår der ofte nye koordinationsproblemer. I kølvandet på struktur-reformer bliver der eksempelvis behov for en ny koordination mellem kommunerne og mellem kommuner og regioner. Eva

Sørensen beskriver i sin artikel, hvordan denne koordination medfører en række kampe om, hvilke nye positioner og roller aktørerne skal indtage. Tilsvarende gennemføres der ændringer i den formelle organisering ud fra et ønske om at sætte borgeren i centrum af jobcentre og borgerservicecentre, men disse ændringer giver også anledning til nye snitfladeproblemer, sådan som Lene Holm Petersen er inde på i sin artikel.

Hvordan skabes koordination?

Der kan være noget interessant og rigtigt at hente i alle disse forklaringer på, hvorfor koordination i den offentlige forvaltning lader til at have vundet indpas i reformretorikken såvel som i forvaltningspraksis næsten overalt. Forklaringerne giver os bare ikke nogen indikation af, hvordan koordinationsprocesser skabes, og hvad koordination i realiteten indebærer af udfordringer. Artiklerne i dette temanummer af *Samfundsøkonomen* forsøger på forskellige måder at forholde sig til disse udestående spørgsmål.

I en af artiklerne (af Leif Olsen) anvendes et symfoniorkester som en metafor på en vellykket koordinering af forskellige aktørers indsats. Lad os med udgangspunkt i denne metafor prøve kort at skildre, hvordan man kan skabe koordination i den offentlige forvaltning.

Et symfoniorkester har et klart defineret mål om at spille et bestemt stykke musik på et givet tidspunkt. På samme måde kan man hævde, at en vellykket koordinationsindsats inden for den offentlige sektor kræver klare fælles mål for indsatsen, som er anerkendt som legitime mål af de involverede aktører. I artiklen af Vrangbæk og Hjelmar om koordination på sundhedsområdet peges der eksempelvis på, at koordinationsindsatsen mellem hospital, kommune og almen praksis over for ældre medicinske patienter, der udskrives fra sygehus, i høj grad lider under, at der ikke er en klar opfattelse af målet for indsatsen ud over de helt åbenbare mål – lavere dødelighed etc.

Et symfoniorkester har også et fælles sprog i form af noder, der er afgørende for de enkelte musikeres samspil (koordination). På samme måde kan man argumentere for, at aktører i kommuner, regioner m.m. kan have forskellige traditioner og faglige kulturer, og for at en vellykket samordning af indsats kan lykkes, så kræver det en indsats for at skabe et fælles sprog og fælles praksisformer på tværs af organisatoriske skel. I artiklen af Leif Olsen peges der eksempelvis på, at processuelle netværksmøder er essentielle i forhold til at skabe en fælles forståelse af, hvordan de komplekse problemer som socialt udsatte grupper står overfor bedst muligt kan løses. I artiklen af Martin Marcussen om det europæiske samarbejde træder dette perspektiv endnu klarere frem. Kulturer, traditioner og sprog er markant forskellige på tværs af de europæiske lande og en vellykket koordinationsindsats drejer sig i høj grad om at håndtere denne udfordring.

Et symfoniorkester har også klare rammer for deres indsats og tydelige konsekvenser af ikke at leve op til målene i form af publikums umiddelbare reaktion (klapsalver/ikke klapsalver). På samme måde kan det hævdes, at rammevilkårene og sanktionsmulighederne skal være tydelige i de koordinationsbestræbelser, der er inden for den offentlige sektor. I artiklen af Eva Sørensen om koordination på det regionale område fremgår det eksempelvis, at rammevilkårene er utilstrækkelige, og der ikke eksisterer entydige kompetence- og arbejdsdelinger mellem de involverede aktører.

Læren af dette er, at vi kan komme langt i den offentlige sektor ved at lære af de mange eksempler, vi har på vellykkede og ikke vellykkede koordinationsindsatser i forvaltningen. Koordination i den offentlige sektor er en stående udfordring, og det er væsentligt, at vi tager udfordringen op. God fornøjelse med læsningen af dette temanummer om koordination i den offentlige sektor!

En pluricentrisk styringsarena bliver til

I artiklen analyses den form for styring og koordination, som er opstået i samspillet mellem kommuner og regioner efter strukturreformen i 2007. Der peges på de centrale udfordringer, som knytter sig til denne form for styring og koordination.



EVA SØRENSEN
Professor,
Institut for Samfund
og Globalisering,
Roskilde Universitet

Indledning

Med strukturreformen i 2007 skabtes en interessant institutionel konstruktion. Man bevægede sig nemlig væk fra en offentlig styringsmodel baseret på en relativ klar niveaudelt opgave- og arbejdsdeling over i retning af en situation, hvor styringen tilvejebringes i samarbejde mellem de forskellige niveauer. Særligt regioner og kommuner er sat i en sådan situation. I en netop udgivet bog, der præsenterer resultaterne af et studie af samspillet mellem region og kommuner i Region Sjælland, kalder vi den form for samstyring, som strukturreformen institutionaliserer, for pluricentrisk koordination, fordi ideen er, at styringen skal tilvejebringes gennem en gensidig tilpasningsproces mellem mange forskellige gensidigt afhængige niveauer og aktører (Sørensen, Sehested og Reff, 2011a, 2011b).

Formålet med denne artikel er at give en karakteristisk af, hvordan pluricentrisk koordination udøves, hvordan den kommer til udtryk i samspillet mellem regioner og kommuner, hvilke problemstillinger der rejser sig, når offentlig styring antager denne form, og hvordan de involverede aktørers adfærd influerer på den styring, som tilvejebringes. I bestræbelserne på at belyse disse spørgsmål trækkes der på resultaterne af den nyeste forskning om samspillet mellem regioner og kommuner i de første år efter at strukturreformen trådte i kraft. Den pluricentriske koordination involverer ofte revir- og positioneringskampe, hvor der både er vindere og tabere. Kampene skyldes bl.a. det institutionelle vakuum, som let opstår, når styringsopgaven formuleres som et samstyringsanliggende, hvor ansvaret for opgaveløsningen er delt mellem parterne. Revir- og positioneringskampene ser ud til at være særligt fremher-

skende, når en pluricentrisk styringsarena er under etablering, og hverken magtbalancerne eller rammevilkårene har sat sig igennem. Selvom revir- og positioneringskampene udgør et vedvarende element i pluricentriske koordineringsprocesser, så aftager de i nogen grad, når den pluricentriske styringsarena har opnået en vis institutionaliserings- og formaliseringsgrad. Endeligt argumenteres der for, at omfanget af de tidlige revir- og positioneringskampe synes at hænge sammen med en række forhold i udgangssituationen: relationen mellem de involverede aktører; hvor tvingende kravet om at man arbejder sammen forekommer de involverede parter; og i hvilken grad aktørernes rolleopfattelser og referencerammer understøtter deres deltagelse i udøvelsen af pluricentrisk koordination.

Artiklen er opbygget som følger. Indledningsvist afklares det, hvad der nærmere bestemt menes med begrebet pluricentrisk koordination. Derefter redegøres der for, i hvilken forstand strukturreformen kan siges at konstruere regionalpolitikken som en pluricentrisk styringsarena, hvor regioner og kommuner arbejder tæt sammen om tilvejebringelsen af offentlig styring. Her rettes blikket i særlig grad mod den samstyring, som lovgivningen lægger op til skal finde sted på sundhedsområdet og det regionale udviklingsområde. Endelig analyseres det med afsæt i den nyeste forskning på området, hvordan den pluricentriske styring mellem regioner og kommuner har udfoldet sig i perioden efter strukturreformens gennemførelse, og der peges på en række af de forhold, som ser ud til at have haft betydning for karakteren af samspillet mellem regioner og kommuner i de første 4-5 år efter strukturreformen. Afslutningsvist drages nogle konklusioner om, hvilke udfordringer

der knytter sig til udøvelsen af offentlig styring som pluricentrisk koordination, og hvad der kan gøres for at håndtere disse udfordringer.

Offentlig styring som pluricentrisk koordination

Begrebet pluricentrisk koordination kan defineres som *de mere eller mindre konfliktbetonede styringsprocesser, der involverer en række autonome men gensidigt afhængige aktører i bestræbelser på at løse en nærmere bestemt offentlig styringsopgave*. Med afsæt i denne definition skulle det stå klart, at pluricentrisk koordination involverer udøvelsen af magt. Magten kommer ikke alene til udtryk som den vertikale, hierarkiske koordination, der udspiller sig mellem principal og agenter. Den er tillige på spil i den horisontale koordination, der finder sted mellem ligestillede, autonome aktører. Dermed lægger jeg afstand til anvendelsen af koordinationsbegrebet som en betegnelse for et plussumsspil, hvor den gensidige tilpasning gør alle til vindere, fordi resultatet er en bedre målopfyldelse og opgavevaretagelse. Koordinationsbegrebet anvendes her i en bredere betydning som betegnelse for både den mere lydefrie gensidige tilpasning og de former for koordination, der tager form af mere eller mindre eksplicite magtkampe. Jeg vil her skelne mellem den koordination, der er resultat af interessekampe, og den koordination, der finder sted gennem fortolkningskampe. Interessekampe fører til koordination, når en række gensidigt afhængige aktører med forskellige interesser forhandler sig frem til mere eller mindre ambitiøse grader af koordineret samhandlen (jf. Fritz Scharpfs (1994) begreber om negativ og positiv koordination). Det sker på baggrund af en strategisk afvejning af, hvad de enkelte aktører kan opnå indenfor de gældende rammebetingelser. Koordination finder imidlertid også sted gennem fortolkningskampe. Det sker, når der udkæmpes kampe om rammebetingelsernes udformning, fortolkning og konkrete implikationer for den måde, som koordinationsprocesserne foreløber på, og om fordelingen af indflydelse og ressourcer blandt de deltagende aktører. Når sådanne fortolkningskampe resulterer i en situation, hvor de toneangivende aktører agerer med reference til nogenlunde samme fortolkning, er der tale om koordination. Magt spiller altså en central rolle i pluricentriske koordinationsprocesser. Dermed ikke sagt, at magtkampe nødvendigvis bidrager til at skabe pluricentrisk koordination. Det afhænger af, i hvilket omfang de ender med at bidrage til at gøre samstyring mulig.

Hvad er det så nærmere bestemt for aktiviteter, der skal koordineres på tværs af niveauer i det politiske system? I de fleste tilfælde vil en pluricentrisk koordination af offentlige styring både omfatte en vis grad af politikkoordination, administrativ koordination og opgaverelateret koordination. Den politiske koordination mellem politikere fra forskellige niveauer i det politiske system er diskursivt indlejret i forestillingen om, at politikerne kontrollerer den styring, der udøves i offentligt regi, og at pluricentrisk koordination derfor er et spørgsmål om at få fastlagt hvilke politikere, der skal bestemme hvad. Administratorerne fra de forskellige politiske niveauer og offentlige institutioner ser det som deres opgave at lede og designe samspillet mellem de involverede aktører og niveauer, så der opnås den

mest effektive og driftssikre koordination af opgaveløsningen som muligt. Her er det ledelses- og styreformerne, der ses som den afgørende kilde til pluricentrisk koordination. Endelig er den opgaverelaterede koordinationen, der finder sted blandt de offentlige medarbejdere, som står for den konkrete opgavevaretagelse, forankret i en fagligt funderet selvforståelse og styringsdiskurs, der sætter professionelle kvalitetsstandarder og faglige kvalitetskriterier i centrum. Det er med andre ord professionsfagligheden, der er kilde til koordination.

Det, at der ikke bare er forskellige niveauer men også forskellige rolleopfattelser på spil blandt deltagerne i de pluricentriske koordinationsprocesser, betyder, at pluricentrisk koordination er en heterogen og fragmenteret affære. Den finder sted på mange planer, involverer forskellige aktørgrupper og tjener forskellige formål. Succeskriteriet er at tilstræbe en vis grad af sammenkobling og gensidig tilpasning mellem de forskellige forståelser, således at samarbejde bliver muligt.

Strukturreformen som iscenesætter af pluricentrisk koordination mellem regioner og kommuner

I hvilken forstand kan strukturreformen så siges at have etableret rammebetingelserne for skabelsen af en pluricentrisk styringsarena, hvor regioner og kommuner samarbejder om tilvejebringelse af offentlig styring? Rent opgavemæssigt er der indenfor såvel sundhedsområdet som det regionale udviklingsområde etableret en arbejdsdeling, der stiller store krav om både politisk, administrativ og opgaverelateret koordination. Derfor er det også bemærkelsesværdigt, at der rent lovgivningsmæssigt primært er gjort noget for at sikre en pluricentrisk koordination af den politiske styring. En sådan koordination er fremmet med etableringen af en række tværgående politiske organer, hvor regions- og kommunalpolitikere mødes i hver af de fem regioner. *Kommunekontaktudvalget* (KKU) har til formål at fremme en løbende koordination og fælles beslutningstagen mellem regioner og kommuner, mens *Sundhedskoordinationsudvalget* (SKU) og *Vækstforum* kan ses som pluricentriske koordinationsorganer, der skal danne ramme for at de politiske niveauer arbejder sammen om opgaveløsningen indenfor henholdsvis sundhedsområdet og det regionale udviklingsområde. I lovgrundlaget er der imidlertid relativt upræcis beskrevet, hvordan dette politiske samarbejde nærmere bestemt skal foregå, hvilket skaber gunstige betingelser for fortolkningskampe. Ud over disse lovbestemte politiske koordinationsorganer findes *Kommunekontaktudvalgene* (KKR), som KL tog initiativ til at etablere i hver af de fem regioner i forbindelse med implementeringen af strukturreformen. Disse råd, som hver især består af ledende politikere fra de kommuner, der er placeret i samme region, har til formål at koordinere kommunernes politik på de områder, hvor de skal samstyre med regionen, herunder ikke mindst på sundhedsområdet og det regionale udviklingsområde. Når KKR nævnes i denne sammenhæng, skyldes det, at rådet er kommet til at spille en central rolle på den regionalpolitiske pluricentriske styringsarena. Dermed står det klart, at den betydning som forskellige organer får i styringsprocesserne, langt fra er bestemt at, hvorvidt de er lovbestemt eller ej. På sundhedsområdet er

behovet for politisk, administrativ og opgaverelateret koordination mellem region og kommuner stort, selvom der er et særligt behov for administrativ og opgaverelateret koordination. Hvert år skal der udarbejdes sundhedsaftaler, der fastsætter de takster, som kommunerne skal betale, når deres borgere benytter hospitalerne. Den komplekse arbejdsdeling omkring leveringen af de primære og sekundære sundhedsydelser skaber et stort behov for løbende koordination mellem driftsenhederne. Koordinationsopgaven bliver ikke lettere og mindre af, at der på forebyggelses- og genoptræningsområdet i udgangspunktet var en relativt uklar ansvarsfordeling mellem region og kommuner (Sundhedsstyrelsen, 2006). Med strukturreformen blev der også skabt et særligt stort behov for koordination af regionens og kommunernes aktiviteter på det regionale udviklingsområde. Det gælder ikke mindst den politiske styring, hvor region og kommuner har fået til opgave at udarbejde regionale udviklingsstrategier, og etablere en tæt sammenhæng mellem disse. Behovet for et tæt politisk samarbejde er endvidere et resultat af det forhold, at Vækstforum, hvor både region og kommuner deltager, har til opgave at udvikle en erhvervpolitisk strategi (Lov om Vækstforum, 2005).

Det er interessant at notere sig, at strukturreformen ikke gør noget for at formalisere en administrativ og driftsrelateret pluricentrisk koordination. Hvad angår den administrative koordinering, så overlades det til den regionale administration at servicere KKR, SKU og Vækstforum, mens KL har stået for serviceringen af KKR. Det har betydet, at den administrative koordination mellem de regionale og kommunale administrationer, der har været nødvendiggjort af opgavernes karakter, har antaget en mere uformel karakter (Fotel, 2011). Behovet for en institutionalisering af administrativ pluricentrisk koordination afspejles bl.a. af det forhold, at antallet af tværgående administrative arbejdsgrupper mellem regioner og kommuner har været i betydelig vækst, hvilket da også har givet sig udslag i en vis grad af formalisering af det tværgående administrative samarbejde (Sehested, Lund og Rosenbak, 2010; Sehested, 2011; Rasmussen og Sørensen, 2011).

Ser vi på den opgaverelaterede koordination mellem regionale og kommunale institutioner, har strukturreformen heller ikke på dette område etableret formelle organer, der kan bidrage til at fremme en tværgående koordination. Grundtanken bag reformen synes at være, at politikkoordineringen og det at der udarbejdes politiske planer, strategier og programmer, vil være nok til at sikre den nødvendige administrative og opgaverelaterede koordination. Ulempen er, at der igangsættes og institutionaliseres en omfattende koordineringsindsats i toppen af pyramiden, som i sidste ende ikke får ret meget betydning, fordi den konkrete opgaveløsning, der finder sted koordineres på samme måde, som den plejer.

Sammenfattende kan det siges, at der med strukturreformen er etableret en pluricentrisk styringsarena, hvor regioner og kommuner, befordret af en række politiske koordinationsorganer, har fået til opgave at tilvejebringe pluricentrisk koordination på sundhedsområdet og det regionale udviklingsområde gennem

formuleringen af en række fælles politiske planer, strategier og aftaler.

En pluricentrisk styringsarena bliver til

Der er på det seneste gennemført en del forskningsprojekter, som kan bidrage til at belyse, hvordan de pluricentriske koordinationsprocesser mellem region og kommuner har udspillet sig i årene efter strukturreformen (Højmark og Tanghøj, 2008; Christoffersen og Klausen, 2006, 2009; Sehested, Lund og Rosenbak, 2010; Iversen og Bjerrum, 2010; Mouritzen, 2010; Sørensen, Sehested og Reff, 2011a). Resultaterne af disse forskningsprojekter bidrager hver på deres måde til at producere konkret viden om, hvordan pluricentriske koordinationsprocesser udspiller sig i den fase, hvor en pluricentrisk styringsarena er under etablering. I det følgende sammenfattes nogle af hovedresultaterne fra denne forskning. Først analyseres dannelsesprocessen med særlig vægt på de revir- og positioneringskampe, som udspillede sig i den forbindelse. Derefter opregnes nogle af de forhold, der kan bidrage til at forklare, hvorfor dannelsesprocessen forløb, som den gjorde.

Forskningsresultaterne peger på, at det i starten var vanskeligt at få regioner og kommuner til at samarbejde, men at der, som tiden er gået, er kommet mere gang i samarbejdet. Særligt vanskeligt var det at få regions- og kommunalpolitikkerne til at koordinere deres styringsindsats. I de første år efter strukturreformen udspillede der sig således relativt voldsomme politiske revir- og positioneringskampe (Christoffersen og Klausen, 2006, 2009; Sehested, Lund og Rosenbak, 2010; Sørensen, Sehested og Reff, 2011a). Disse kampe tog ikke alene form af interessekampe, men også fortolkningskampe. Fortolkningskampene udspillede sig i særlig grad på det regionale udviklingsområde, hvor der var uenighed om, hvorvidt den regionale udviklingsplan skulle formuleres som en selvstændig strategi eller tage form af en sammenfatning af de kommunale udviklingsstrategier. Fortolkningskampene var noget mindre fremherskende på sundhedsområdet. Det kan bl.a. skyldes, at koordineringsopgaven, herunder ikke mindst indgåelsen af sundhedsaftaler, havde en mere administrativ karakter. Den blev derfor overladt til aktører med helt andre og mere koordinationsbefordrende diskursive referencepunkter. Denne antagelse om, at konfliktniveauet hænger sammen med opgavens karakter, understøttes bl.a. af det forhold, at samstyningen mellem stat og regioner omkring udformningen af de langt mere politiske sygehusplaner resulterede i intense interesse- og fortolkningskampe mellem stat og regioner (Iversen og Bjerrum, 2010; Reff, 2011).

Selvom både interesse- og fortolkningskampene skabte en del turbulens i de første år, så bidrog disse kampe til at fremme en gradvis institutionalisering af en pluricentrisk styringsarena. De førte til formningen af nogle forståelsesrammer og praksisformer, som i stigende grad har vundet fodfæste som fælles referencepunkt og manual for, hvordan samarbejdet tilrettelægges. Dermed ikke sagt, at der er skabt fuld konsensus om den institutionelle ramme. Mere korrekt er det nok at sige, at den dels er blevet accepteret som et vilkår, der er givet af de ekssi-

sterende magtrelationer mellem aktørerne, og dels ses som en nødvendighed, der skaber den midlertidige orden og mening, som gør det muligt for de involverede aktører at agere på den pluricentriske styringsarena og undslippe den usikkerhed, der er forbundet med fraværet af institutionel orden.

Forløbet omkring skabelsen af en regionalpolitisk styringsarena var særligt stormfuldt, fordi kommunerne tidligt i processen rejste tvivl om det hensigtsmæssige i at løfte styringsopgaverne gennem et samarbejde mellem regioner og kommuner. Der var med andre ord ikke bare kamp om fortolkningen af rammebetingelserne. Der blev tillige sat spørgsmålstegn ved, om det overhovedet var hensigtsmæssigt at opretholde dem. Kritikken af rammebetingelserne kom særligt til udtryk på det regionale udviklingsområde, hvor kommunerne argumenterede for, at de godt kunne klare opgaven alene, men manifesterede sig også på socialområdet, hvor stort set alle kommunerne valgte at overtage flertallet af de specialinstitutioner, som før havde været et amtsligt anliggende.

Kommunernes forsøg på at ændre rammebetingelserne for opgaveløsningen, så behovet for pluricentrisk koordination mellem region og kommuner mindskedes, kan bl.a. være ansporet af det forhold, at regionerne fra dag ét har været spået en kort levetid (Christoffersen og Klausen, 2009). Dermed var der nemlig fra starten antydning af en mulighed for, at der fremadrettet kunne rokkes ved rammebetingelserne. Vejen var med andre ord banet for, at kommunerne kunne anlægge en dobbeltstrategi, hvor man på kort sigt bestræbte sig på at påvirke udformningen af den pluricentriske styringsarena, der var under udformning, så initiativ- og veto retten i så høj grad som muligt kom til at ligge hos kommunerne, mens man på langt sigt søgte at ændre på rammebetingelserne, så man ikke i samme grad behøvede at arbejde sammen med regionerne.

Ikke mindst i relation til interesse- og fortolkningskampene kom KKR til at spille en hovedrolle i alle fem regioner (Sehested, Lund og Rosenbak, 2010). KKR blev nemlig omdrejningspunkt og gatekeeper for kommunernes politiske kommunikation med regionerne og bidrog dermed til at sikre, at kommunerne var i stand til at stå sammen i stort set alle spørgsmål, der skulle forhandles med regionerne. Det betød, at karakteren og graden af samarbejde mellem region og kommuner i vid udstrækning blev bestemt af, hvad kommunerne ville være med til.

En af årsagerne til kommunernes begrænsede lyst til at samarbejde med regionerne i opstartsfasen kan findes i det forhold, at der historisk set har været et relativt dårligt forhold mellem amter og kommuner, som bl.a. kan tænkes at være affødt af den myndighedsrolle, som amterne havde i forhold til kommunerne. Mange kommuner oplevede derfor amterne som en kontrolinstans. Det store personsammenfald mellem amter og regioner har gjort det ekstra svært for kommunerne fra den ene dag til den anden at skulle indgå i en mere samarbejdsorienteret relation.

En anden årsag til, at det viste sig vanskeligt at få etableret en samarbejdsrelation, kan tænkes at ligge gemt i det forhold, at den pluricentriske koordination først og fremmest blev søgt befæstet på politisk niveau, hvor den traditionelle referenceramme er spørgsmål om at fordele magt og indflydelse mellem niveauerne i det politiske system. Når hovedspørgsmålet er, hvem der skal bestemme hvad, ender det meget let med revirkampe og befæstning af 'kongedømmer' frem for samarbejde. Denne forklaring finder støtte i det forhold, at de administrative og opgaverettede koordinationsbestræbelser generelt set kom langt bedre fra start end de politiske. Det at den administrative og opgaverettede koordination kom bedst fra start er ikke mindst bemærkelsesværdigt set i lyset af den manglende lovbestemte institutionalisering af disse koordinationsprocesser og de organisationsinterne barrierer for administrativ og opgaverettet inter-organisatorisk koordination, som flere studier peger på (Mehdic, 2011; Reff, 2011; Nielsen, 2011; Christensen og Sørensen, 2011; Sehested, Lund og Rosenbak, 2010; Sehested, 2011). At det er gået bedre med at institutionalisere en administrativ og opgaverelateret pluricentrisk styringsarena kan bl.a. tænkes at hænge sammen med, at disse koordinationsbestræbelser finder sted på baggrund af forståelsesrammer som sætter en effektiv og faglig korrekt styring og opgaveløsning i centrum. Derved befordres tvær-institutionel kommunikation og samarbejde. En anden forklaring kan være, at jo mere konkret koordinationsopgaven er, jo mindre påvirkes dens udførelse af strukturreformen, i og med at selve opgaverne og aktørlandskabet ikke har forandret sig. Man har med andre ord kunnet bygge videre på de mange uformelle netværks- og samarbejdsrelationer, der allerede eksisterede (Nielsen, 2011)

Som tiden er gået, er de politiske kampe mellem region og kommuner blevet færre og mindre radikale, i og med kampene om, hvordan rammebetingelserne kan fortolkes og mulighederne for at få dem ændret, er mindre i fokus. Den pluricentriske styringsarena er nu på vej til ikke bare at være formelt men også reelt institutionaliseret. Der har udviklet sig nogle fælles opfattelser af og forventninger til samstyrings karakter og forløb, og derfor kan kræfterne nu bruges på de langt mere håndterbare praksisjusteringer og forhandlingsbaserede interessekampe. Dermed ikke sagt, at de store kampe er slut. Der er snarere tale om, at der er skabt en midlertidig orden, som meget let kan destabiliseres. Ikke mindst bidrager de vedvarende rygter om regionernes snarlige død til at skabe en betydelig usikkerhed om fremtidsperspektiverne for den regionale pluricentriske styringsarena, hvilket er med til at åbne feltet op for nye radikale fortolknings- og revirkampe.

Konklusion

Studierne af relationen mellem kommuner og regioner efter strukturreformen giver et første indblik i, hvordan en pluricentrisk styringsarena bliver til. Helt konkret viser studierne, at det særligt på politisk niveau har været vanskeligt at få regioner og kommuner til at arbejde sammen. For det første skulle man indledningsvist igennem en institutionaliseringsfase med de revir- og positioneringskampe, som det nu medfører. For det andet var der, set i lyset af forholdene omkring vedtagelsen af

struktureformen, fra starten sået tvivl om, hvor længe den pluricentriske styringsarena ville overleve. Endelig var relationen mellem regioner og kommuner af historiske årsager så dårlig, at viljen til samarbejde var begrænset. Studierne viser imidlertid samtidig, at samarbejdsrelationerne i de fleste regioner er mærkbart forbedret ved indgangen til den anden valgperiode, hvilket bl.a. skyldes, at de mange kampe og tilpasningsbestræbelser har resulteret i en vis institutionalisering af samstyringen.

Hvad kan der så på den baggrund uddrages af viden om pluricentrisk koordination? For det første kan det konstateres, at det tager tid at etablere en pluricentrisk styringsarena. Institutionaliseringsen af pluricentriske styringsarenaer kan være særligt krævende og turbulente, i og med at rammevilkår,

der lægger op til samarbejde mellem autonome men gensidigt afhængige aktører, er vanskeligere at sætte på formel end rammevilkår, der etablerer en klar og entydig kompetence- og arbejdsdelinger mellem de involverede parter. Derfor er det en god idé fra starten at gøre noget målrettet for at facilitere kampene mellem de involverede aktører. Derved kan aktørerne bidrage konstruktivt til etableringen af en fælles forståelsesramme. Endvidere forekommer det væsentligt at sikre sig, at de aktører, der tænkes inddraget i samstyringen, har et godt forhold til hinanden – og hvis ikke de har det i udgangspunktet, må der gøres noget målrettet for at forbedre relationen mellem dem. Endelig er det afgørende, at der ikke kan rejses tvivl om rammevilkårene, idet en sådan tvivl kan underminere den gensidige afhængighed mellem aktørerne, der i sidste ende udgør den energikilde, som sætter skub i samarbejdet?

REFERENCER

- Christensen, C. og E. Sørensen (2011), 'Regionspolitikere i en pluricentrisk kontekst' i E. Sørensen, K. Sehested og A. Reff (red.), *Offentlig styring som pluricentrisk koordination*, København: Jurist- og økonomiforbundets forlag, side 235-266.
- Christoffersen, H. og K. K. Klausen (2006), 'Opfindelsen af det regionale niveau – en undersøgelse af dannelsen af Region Midtjylland', København: AKF's Forlag.
- Christoffersen, H. og K. K. Klausen (2009), *Den danske regionskonstruktion: Spillet om Region Midtjyllands dannelse og konsolidering*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Fotel, T. (2011), 'Politisering af »det regionale« i et internationalt perspektiv' i E. Sørensen, K. Sehested og A. Reff (red.), *Offentlig styring som pluricentrisk koordination*, København: Jurist- og økonomiforbundets forlag, side 89-110.
- Højmark, L. og C. Tanghøj (2008), 'Metastyring – vejen til succes', *Specialeopgave*, Institut for Samfund og Globalisering, RUC.
- Iversen, U. og H. Bjerrum (2010), 'Fremtidens sygehusstruktur – en analyse af det statslige niveaus styring af Region Nordjylland og Region Sjælland', *Specialeopgave*, Institut for Samfund og Globalisering, RUC.
- Lov om Vækstforum (2005), Lov nr. 602, 24/06/2005.
- Mehdic, N. (2011), 'Strategiske planlæggerroller – mellem begreb og praksis' i E. Sørensen, K. Sehested og A. Reff (red.), *Offentlig styring som pluricentrisk koordination*, København: Jurist- og økonomiforbundets forlag, side 209-234.
- Mouritzen, P. E. (2010), *Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionernes politiske styreform*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Nielsen, A. J. (2011), 'Koordinative praksiser og performative redskaber: I fodsporene på de nye sundhedsaftaler' i E. Sørensen, K. Sehested, og A. Reff (red.), *Offentlig styring som pluricentrisk koordination*, København: Jurist- og økonomiforbundets forlag, side 129-148.
- Rasmussen, R. M. og E. Sørensen (2011), 'Vækstforum og Kommunernes kontaktråd: Grader af netværksidentitet' i E. Sørensen, K. Sehested og A. Reff (red.), *Offentlig styring som pluricentrisk koordination*, København: Jurist- og økonomiforbundets forlag, side 179-208.
- Reff, A. (2011), 'Koordination mellem krig og nødvendighed: Storylines om sundhedsaftaler og sygehusplaner' i E. Sørensen, K. Sehested og A. Reff (red.), *Offentlig styring som pluricentrisk koordination*, København: Jurist- og økonomiforbundets forlag, side 111-128.
- Scharpf, F. (1994), 'Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded negotiations', *Journal of Theoretical Politics*, 6 (1), s. 27-53.
- Sehested, K. (2011), 'Kampen om regional udvikling' i E. Sørensen, K. Sehested, og A. Reff (red.), *Offentlig styring som pluricentrisk koordination*, København: Jurist- og økonomiforbundets forlag, side 149-178.
- Sehested, K., D. H. Lund og M. Rosenbak (2010), 'Kommunekontakttråd (KKR) som ny regional styringsaktør: En evaluering af kommunekontakttråd i de fem regioner' *KL-rapport*, http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_43372/ImageVaultHandler.aspx
- Sundhedsstyrelsen (2006), 'Vejledning om sundhedskoordinationsudvalg og sundhedsaftaler', Sundhedsstyrelsen.
- Sørensen, E., K. Sehested, og A. Reff (red.) (2011a), *Offentlig styring som pluricentrisk koordination*, København: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Sørensen, E., K. Sehested og A. Reff (2011b), 'Pluricentric coordination: Towards and interactive approach to coordination', *American Review of Public Administration*. Publiceret første gang d. 18. august 2010 (doi:10.1177/0275074010378159).

Indførelsen af one-stop-shopping – koordination gennem ændringer af den formelle organisering?

I artiklen diskuteres to eksempler på indførelsen af *one-stop-shopping* under overskriften *en indgang til den offentlige sektor*. I forlængelse heraf diskuteres ændringer i den formelle organisering som svar på koordinationsproblemer.



LENE HOLM PEDERSEN

Forskningsleder, AKF - Anvendt KommunalForskning

One-stop-shopping

De moderne velfærdsstater er i mange lande blevet kritiseret for manglende koordination. Som svar på denne kritik – og for at opnå øget legitimitet – er der i mange lande sket ændringer i den formelle organisering. En af de organisationsopskrifter, der er blevet trukket på, er one-stop-shops – en form for administrativt supermarked, hvor borgeren fra et og samme sted kan hvide alle de varer, han har brug for, ned fra hylderne. Her sker koordinationen ved at en række ydelser samles på samme sted. Det er en forvaltningsopskrift, der kan spores tilbage i tiden, men som også i disse år spredes i en række lande, hvor den tilpasses og omformes i tråd med lokale interesser og institutioner (Askim et al. 2011b).

One-stop-shops varierer på en række forhold. For det første varierer deres opgavesammensætning – både i bredden og dybden. Nogle er blot informationsportaler, hvor man kan shoppe viden, andre laver reel sagsbehandling. Det varierer også i hvor høj grad sager færdiggøres på stedet, og i hvor høj grad de overføres til andre forvaltningsenheder. For det andet varierer deltagerkredsen. Nogle gange er der flere myndigheder, der har en one-stop-shop som et fælles ansigt udadtil. Det gælder fx de norske NAV-kontorer, hvor der er deltagere fra flere myndighedsniveauer, men der kan også være forskellige typer af organisationer involveret, fx både offentlige og frivillige organisationer. Public-private partnerships (PPP) er således stadigt mere udbredte. Et tredje forhold, der varierer, er nærheden til borgerne. Nogle gange er der tale om fysiske enheder, der placeres i et konkret nabolag, andre gange er der tale om enheder, der servicere en større region eller en kommune. Der er således en række dimensioner på, hvor one-stop-shops vari-

erer, men der er også et særtræk, de deler, nemlig forestillingen om at der kan skabes koordination med udgangspunkt i den enkelte borger. Altså ved at den formelle organisation indrettes, så alle borgerens behov samles på et sted. Det lyder jo næsten for godt til at være sandt.

I det følgende analyseres indførelsen af borgerservicecentre og kommunale jobcentre som to eksempler på tiltag, der trækker på forestillingen om en koordination, hvor borgeren skal have én indgang til den offentlige sektor. Imidlertid er der også – som vi skal se – andre hensyn end hensynet til koordination, der har betydning for ændringer i den formelle organisering.

Indførelsen af borgerservicecentre

Én indgang til den offentlige sektor var mantraet for gennemførelsen af Strukturreformen. Reformen skulle gennemføres med »borgeren i centrum«. Der var med andre ord et ønske om en borgernær koordination og opskriften på, hvordan det skulle gennemføres var ændrede organisationsformer. Det med at sætte borgeren i centrum, det lyder jo rigtig godt. Der var heller ikke nogen, der meldte sig som modstandere af det på reformtidspunktet. Faktisk kan man se det som et rigtig godt retorisk greb, der var med til at skabe opbakning og tilslutning til reformen. Imidlertid var det langt mindre tydeligt, hvad det skulle udmønte sig i konkret. Hvordan gør man, når borgeren i stigende grad skal sættes i centrum? Og hvad betyder det, hvis det ikke betyder, at borgeren skal have det, borgeren gerne vil have i form af et højere serviceniveau?

Det mest konkrete tiltag i forbindelse med reformen var vedtagelse af loven om kommunale borgerservicecentre. Formålet

med loven er at fremme, at kommunalbestyrelserne opretter borgerservicecentre, der kan fungere som borgernes indgang til den offentlige sektor. Imidlertid indeholdt loven ikke et påbud om at oprette kommunale borgerservicecentre. I substansen indeholder loven først og fremmest anvisninger til, hvad kommunale borgerservicecentre kan gøre, og det meste af dette kunne de faktisk allerede gøre i forvejen. På det tidspunkt, hvor loven blev vedtaget, eksisterede der således kommunale borgerservicecentre i ca. 50% af kommunerne. Udbredelsen af borgerservicecentre i Danmark følger således et mønster, hvor det første borgerservicecenter blev oprettet i slutningen af 80'erne, og hvor centrene derefter spredtes mellem kommunerne i en mimetisk proces, hvor kommunerne efterlignede hinanden, indtil borgerservicecentre også vedtoges ved lov. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at alle kommuner undtagen en enkelt indfører borgerservicecentre efter lovens ikrafttrædelse, selvom loven altså ikke indeholder et påbud om, at kommunerne skal oprette et borgerservicecenter, men kun en anvisning på hvad kommunerne kan gøre. For så vidt kan man jo sige, at loven ser ud til at have haft en virkning.

Hvor loven om borgerservicecentre i forbindelse med reformen indeholdt et element af symbolpolitik, var det samme i høj grad tilfældet for den måde borgerservice centrene blev oprettet i sammenlægningskommunerne. Hvis man analyserer, hvilke forhold der har betydning for, hvor mange borgerservicecentre kommunerne oprettede efter reformen, viser det sig således, at det der for alvor spiller en rolle er, hvor mange kommuner der indgik i kommunesammenlægningen (Bhatti et al. 2011a). Umiddelbart i forbindelse med reformen ønskede man i mange kommuner at holde lyset tændt på rådhusene, især i de sammenlægningskommuner der ikke vandt i spillet om at få det nye rådhus placeret hos sig. Her blev oprettelsen af borgerservicecentre således et symbol på lokalt demokrati og geografisk nærhed. Det er selvfølgelig lidt pudsigt, at det er geografisk nærhed, der blev en bærende forvaltningsværdi i forbindelse med oprettelsen af centrene, når det der ellers har været fokus på i borgerserviceområdet er, hvilke forbedringer og effektiviseringer der kan opnås med digitalisering. På den måde blev oprettelsen af borgerservicecentre ikke kun et element i at skabe opbakning til reformen på landsplan men også et element i forhold til at få kommunesammenlægningerne til at glide ned lokalt.

Den politiske hukommelse er jo imidlertid kort. Efter reformen blev det tydeligt, at det ikke var så mange borgere endda, der havde behov for at møde op for at få personlig betjening på de gamle rådhus. I stedet for at satse på geografisk nærhed blev der i kommunerne igen behov for at lægge vægt på digitalisering og effektivisering. I den større sammenhæng var det med en indgang til den offentlige sektor også mere et mantra end en faktisk realitet. Organiseringen af forvaltningen blev ikke meget mere simpel med reformen. Amterne forsvandt, men i stedet kom der nu fem regioner, 11 miljøcentre og 29 skattecentre. Der opstod således nye snitfladeproblemer mellem fx borgerservicecentre og skatteområdet.

Det fornyede fokus på effektiviteten på borgerserviceområdet førte også til en ny reorganisering. Denne gang blev en række opgaver med virkning fra 2012 samlet og centraliseret under myndigheden »Udbetaling Danmark«, der står for sagsbehandlingsopgaver i forhold til pension, boligstøtte, barseldagpenge, børnebidrag mv. Umiddelbart kan det godt undre, at man opretter hele fem centre forskellige steder i landet til at varetage denne opgave frem for at lave et samlet center, når rationalet er, at der skal være tale om en objektiv og ensartet sagsbehandling. Der er altså ikke tale om centre, hvor borgeren skal kunne møde frem, eller hvor man ønsker en lokal variation i sagsbehandlingen, når der findes flere forskellige centre skyldes det således, at man også skulle tage hensyn til skabelsen af arbejdspladser i udkantsområderne.

Ændringerne i den formelle organisering af borgerservicecentre skifter således mellem at hente deres legitimitet i behov for koordination med udgangspunkt i borgeren over geografisk nærhed og videre til slut i effektivitet – dog kombineret med den kompleksitet, der følger med politiske kompromiser.

I forlængelse af det forløb kan man diskutere, om borgeren så er kommet mere i centrum. Med borgerservicecentre er det blevet tydeligt for borgerne, hvor de kan møde op. Der er også sket en institutionalisering af et sted i forvaltningen, som skal yde service til borgerne, og som har service til borgerne som umiddelbar eksistensberettigelse. Men det er også tydeligt, at forestillingen om en one-stop-shop, hvor borgeren kan møde op og få fikset det hele skal tages med et gran salt. Der kommer nye snitflader, hvor gamle nedlægges. Særlig tydelig er snitfladen i forhold til skatteområdet. Skatteområdet er netop et område, der har stor betydning for alle borgere, og hvor der er borgere, der har brug for et personligt fremmøde. Det har de også efter, at skatteområdet er blevet fjernet fra kommunerne, men nu møder de så op i borgerservicecentre i de kommuner, der ikke mere har skat inden for deres område. Her er der altså kommet en ny snitflade. For nogle borgere fungerer de nye digitale selvbetjeningsløsninger, men der er også en gruppe af borgere, der har brug for fortsat personligt fremmøde. Det gælder faktisk ikke kun de ældre borgere, men også yngre borgere. Selvom de unge mennesker lærer at bruge computere fra barnsben, så betyder det ikke, at de har den viden om, hvordan de offentlige systemer fungerer, der er nødvendig for at kunne manøvrere rundt i forvaltningen med en pc. Der er således borgere, der fortsat har behov for et personligt fremmøde, men nu i høj grad skal have hjælp til at lære at betjene andre myndigheders selvbetjeningsløsninger. Men gode digitale løsninger vil kunne skabe virtuelle one-stop-shops, hvor borgeren kan få det hele samme sted, lige meget hvor han er.

Indførelsen af de kommunale jobcentre

Tilbage i 2002 erklærede regeringen, at den arbejdede på at indføre et enstrengt system på beskæftigelsesområdet, og en ændring i den retning blev gennemført parallelt med Strukturreformens. Efter reformen på beskæftigelsesområdet indførtes umiddelbart to forskellige former for jobcentre. For det første var der delte jobcentre, hvor kommunerne havde ansvaret for

de uforsikrede ledige – det vil sige kontakthjælpsmodtagerne, mens staten havde ansvaret for administrationen og finansieringen af de forsikrede ledige. Ledelsen af disse centre var delt mellem staten og kommunerne, og ligeledes var ansvaret for finansiering og administration delt. Den anden model der var gældende, er den vi også kender fra i dag, hvor der blev oprettet såkaldte pilot-jobcentre i kommunerne. Her fik 14 kommuner det fulde ansvar for både de forsikrede og uforsikrede ledige. Den første model lyder nok umiddelbart som en noget underlig konstruktion, og den var da også resultat af et politisk kompromis mellem arbejdsmarkedets parter og regeringen. Den blev i øvrigt også afskaffet meget hurtigt, hvorefter kommunerne fik det fulde ansvar for jobcentrene.

Det centrale i ændringen af organiseringen af jobcentrene er, at det tostrengede system, hvor administrationen af forsikrede og uforsikrede ledige blev set som problematisk og »ukoordineret«. Dette var baggrunden for et ønske om reorganisering, som rækker langt tilbage i tid. Men bag koordinationsproblemet lå der også forskellige institutionelle interesser. Fx havde højredelen af salen en langt større interesse i at svække fagforeningernes involvering i forvaltningen af de forsikrede ledige end venstresiden, og fagforeningerne havde en stor interesse i at have en institutionel platform i AF forvaltningerne. Ændringerne i retning af »one-stop-shops« var således ikke kun funderet i nye organisationsformer, om end det i høj grad er her reorganiseringen henter sin legitimitet.

I forlængelse heraf kan man også diskutere om ændringer i den formelle organisering medfører en øget koordination. På beskæftigelsesområdet er der nok en tendens til, at nogle koordinationsproblemer forsvinder, mens der opstår nye snitflader på andre områder. Intensionen med reformen var at udbrede en arbejdsmarkedspolitik, hvor borgeren populært sagt blev rask af at gå på arbejde, frem for en forståelse hvor borgeren skulle være rask, før han kunne begynde at gå på arbejde. Altså et skift i retning af en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik. Desuden var der et ønske om, at sagsbehandlere med større kendskab til arbejdsmarkedet – dvs. de sagsbehandlere, der havde arbejdet med de forsikrede ledige – skulle have lettere ved at koordinere

med sagsbehandlere, der arbejdede med de ikke-forsikrede ledige, som derved skulle kunne trække på de andre medarbejders viden om aktivering. Det er dog også tydeligt, at der samtidigt opstår nye snitfladeproblemer. Der er således en ny snitflade mellem jobcentrene og de øvrige dele af den kommunale forvaltning, der træder tydeligere frem. Det gælder fx mellem jobcentrene og ydelseskontorerne, som tager stilling til, hvilke ydelser folk på kontanthjælp skal modtage, mens jobcentrene tager stilling til deres aktiveringstilbud. Der er også eksempler på det samme i forhold til børne- og familieforvaltningerne, der sidder med en viden om kontanthjælpsmodtagernes familieforhold, fx deres børns trivsel.

Det er altså et ønske om en mere koordineret og sammenhængende forvaltning, der er det idemæssige gods bag de ændringer i den formelle organisering, der har fundet sted i forhold til jobcentrene og borgerservicecentrene. Imidlertid ser det ud som om, at formelle organisatoriske løsninger på snitfladeproblemer har det med at føre til fremvæksten af nye snitfladeproblemer, hvilket så selvfølgelig kan sætte gang i nye reformer.

Konklusion

Ønsket om at skabe en forvaltning uden snitfladeproblemer er dybtfølt. Velfærdsstatens koordinationsproblemer opleves som besværlige og bureaukratiske. De kommer til udtryk ved kasse-tænkning, og ved at folk kan opleve, at de bliver kasterbold mellem myndighederne. Sådanne legitimitetsproblemer er drivende for den politiske appel et ønske om at sætte borgeren i centrum og om at skabe en forvaltning uden snitfladeproblemer. Forestillingen om one-stop-shops og en enstrengt forvaltning er eksempler på bestræbelser på at løse koordinationsproblemer ved at ændre den formelle organisering. Eksemplerne viser også, at det ikke kun er koordinationsproblemer, der er drivende for reformerne, ændringer i den formelle organisering kan også give administrative reformer en politisk legitimitet. Desuden viser eksemplerne, at ændringer i den administrative organisering, som måske nok som udgangspunkt søger at løse nogle koordinationsproblemer, ofte ender med at skabe andre.

LITTERATUR

Askim, J.; A. L. Fimreite, A. Moseley & L. Holm Pedersen (2011): One stop shops for Social Welfare The Adaptation of an Organisational Form in Three Countries. *Public Administration*. Early view.

Bhatti, Y.; A. L. Olsen & L. Holm Pedersen (2011a): Administrative professionals and the diffusion of innovations The case of citizen service centres. *Public Administration*. Vol 89, issue 2: pages 577-594

Bhatti, Y.; A. L. Olsen & L. Holm Pedersen (2011b): Keeping the lights on Citizen service centres in municipal amalgamations. *Administration in Social Work*, 35(1):3-19.

Koordination: Specialfunktion eller integration?

Løsning af komplekse sociale problemer kræver koordination såvel inden for som mellem offentlige, private og civile aktører. Virker det at gøre koordinering til en specialfunktion eller er det bedre med integration? Svaret er: Prøv med kombination!



LEIF OLSEN

Seniorforsker, AKF - Anvendt KommunalForskning

Hvem skal koordinere hvad med hvem, hvorhenne og hvordan?

»At koordinere indsatsen over for mennesker med sjældne handicap kan være som at dirigere et orkester, hvor musikerne ikke er til stede på sammen tid, hvor der spilles efter forskellige partiturer, og hvor musikerne er uenige om, hvilket musikstykke der skal spilles...« (Center for Små Handicapgrupper, 1996).

Citatet er taget fra en debatbog fra 1996, hvor Center for Små Handicapgrupper behandlede mangfoldige udfordringer forbundet med koordination i deres arbejde med at sætte fokus på mennesker med sjældne handicap. Der kunne også have været tale om mennesker med andre komplekse sociale problemer (se fx Social Fokus, 2011; CABI, 2011; Vejle Kommune, 2003; KL 2009). Citatet er illustreret med en tegning af en orkestergrav, hvor dirigenten fra sin lidt ophøjede position prøver at få samlet musikernes opmærksomhed omkring et stykke musik, hun gerne vil fremføre sammen med musikerne. Der er dog ikke kontakt, hverken mellem dirigenten og musikerne eller mellem musikerne, der retter deres opmærksomhed i alle mulige retninger og tilsyneladende spiller en strofe hver for sig eller er i gang med at stemme deres specielle instrument. Der skabes ikke musik. Set udefra burde forudsætningerne for koordineret fremførelse af det valgte stykke musik ellers være gode: 1) Der er et klart defineret mål om at spille et bestemt stykke musik på et bestemt tidspunkt, 2) målet er dokumenteret og nedskrevet i et entydigt fælles sprog i partituret, som alle musikere og dirigenten har adgang til, 3) de fleste af musikerne

og dirigenten er til stede i koncertrummet på samme tid, 4) det er klart, hvem der har dirigentstokken og skal stå for koordinationen, 5) orkestergraven er designet til at understøtte fremførelsen af koordineret og samstemt musik af et stort orkester, og 6) publikum evaluerer fremførelsen gennem større eller mindre klapsalver. Der bliver bare ikke spillet musik, hvorfor de givne forudsætninger, der ellers støtter koordineringen, åbenbart ikke er tilstrækkelige. Andre forhold end de seks nævnte må således spille ind, når komplekse opgaver skal løses. Det er ikke overraskende, men det er værd at huske på, når udfordringen er at finde løsninger på de mange koordinationsproblemer, der er forbundet med løsning af komplekse sociale opgaver. Orkestrets problemer kendes således ikke alene på handicapområdet, men også på området for socialt udsatte, hvor de sociale problemer har det med at være komplekse og sammensatte og vedrøre relativt små og differentierede grupper. Disse karakteristika synes ikke i tilstrækkelig grad at blive håndteret i hidtidige forsøg på at løse koordinationsproblemer via fx følgende virkemidler:

1. Klare mål (fx FOKUS, 2007).
2. Fælles sprog (fx Socialebegreber.dk 2011; KL 2011a).
3. Samling af aktører på samme sted (fx Socialpædagogerne, 2007a, b; Servicestyrelsen, 2011b).
4. Udpegning af en bestemt koordinator eller tovholder (fx Gruber, 2009; Greve Kommune, 2011).
5. Tekniske fx it (Servicestyrelsen, 2011a) og organisatoriske fx forløbsprogrammer (KL, 2011b).
6. Evaluering (fx KL, 2007).

Disse virkemidler repræsenterer både potentialer, faldgruber og begrænsninger i forhold til behovene for koordinering i arbejdet med at løse komplekse sociale opgaver. Virkemidlerne kan indgå i såvel en differentieringsstrategi, der søger at løse koordineringsproblemer gennem 'specialfunktioner', fx en selvstændig koordinatorfunktion (Hansen & Jørgensen, 2011), som i en integrationsstrategi, der søger at gøre koordinering til en 'almen funktion' i alle aktørernes arbejde fx i RCT's processuelle netværksmøder.

De særlige udfordringer for en differentieringsstrategi og de nævnte virkemidler i forhold til komplekse sociale problemer er bl.a.:

- a. at målene både kan være sammensatte sociale, fysiske og psykiske og forandre sig over tid,
- b. at problemer og løsninger udfordrer fastsatte diagnoser, begreber og kategorier,
- c. at der er mange involverede omskiftelige aktører, der arbejder forskellige steder,
- d. at kravene til koordinering er for mangfoldige og omfattende for én koordinator eller tovholder,
- e. at aktørerne har forskellige it-systemer, traditioner og forudsætninger, ligesom problemer og løsninger er kontekstuelle og vanskelige at håndtere i foruddefinerede forløbsprogrammer,
- f. at der er flere omskiftelige mål og processer, det er relevant at evaluere på forskellige måder og fra forskellige perspektiver.

Det er bl.a. disse udfordringer RCT (Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre) har arbejdet med at håndtere i deres model for processuelle netværksmøder. Modellen bidrager med konstruktive ideer og erfaringer i forhold til at løse udfordringerne med koordinering i arbejdet med komplekse problemer for særligt udsatte grupper. RCT's processuelle netværksmøder har til formål at forebygge, at unge i traumatiserede flygtningefamilier kommer ind i en livsbane med vold og kriminalitet (Johansen m.fl., 2006). Modellen er afprøvet i Karlebo Kommune (2005-2006) og har fået positiv opmærksomhed bl.a. af Ungdomskommissionen (2009). RCT udviklede efterfølgende et implementeringsprojekt, der med finansiel støtte fra bl.a. Egmont Fonden, Integrationsministeriet og TrykFonden danner ramme for at finde veje til implementering af processuelle netværksmøder i seks kommuner i perioden 2008-2012: Brøndby, Fredensborg, Hillerød, Kolding, Skive og Århus (Montgomery m.fl., 2008).

Som en del af implementeringsprojektet har RCT bedt AKF om at gennemføre en evaluering, der dels kan bidrage konstruktivt til de seks kommuners arbejde med implementeringen og dels kan uddrage erfaringerne fra de seks kommuners implementering, så andre kommuner kan drage nytte heraf efter 2012. Evalueringen er herefter designet som en formativ evaluering (Høgsbro & Rieper, 2001), der beskriver, analyserer og skaber dialog om kommunernes praksis og teorier omkring implementeringen af de processuelle netværksmøder (Olsen,

2010). Evalueringen er startet med gennemførelse af interview af nøglepersoner ultimo 2010, hvorefter der gennemføres fokusgruppeinterview med nøglepersoner i hver kommune i henholdsvis foråret og efteråret 2011 samt i foråret 2012. Der vil blive udgivet en samlet rapportering i efteråret 2012, men de foreløbige erfaringer danner grundlag for iagttagelserne og refleksionerne over kravene til koordinering i arbejdet med implementering i denne artikel.

Modellen er interessant i denne sammenhæng, fordi man i netværksmøderne arbejder med at integrere koordinationsopgaverne mellem de mange involverede aktører, ligesom familierne og de unge tager aktiv del i både forberedelse, afholdelse og aktiviteterne mellem møderne. Det er desuden et afgørende punkt i modellen, at møderne ledes af en såkaldt 'neutral mødeleder', hvilket bl.a. betyder, at sagsbehandlere kommer til at fungere på lige fod med de øvrige deltagere. Sagsbehandlere bliver på denne måde frigjort fra at skulle tage rollen som 'den koordinerende sagsbehandler', men indgår i stedet som ligeværdig part i det man kort kunne kalde for 'koordineret sagsbehandling'. Opgaverne med koordinering bliver i netværksmøderne fordelt dynamisk mellem alle deltagerne i en fælles arbejdsproces, der faciliteres af den 'neutrale mødeleder'.

Svaret på spørgsmålet »Hvem skal koordinere hvad med hvem, hvorhenne og hvordan?« består i RCT's model for processuelle netværksmøder således både af integration og specialfunktion i form af den 'neutrale mødeleder'. Den neutrale mødeleder skal dog ikke foretage koordination direkte men i stedet facilitere aktørernes koordinering med familierne og hinanden. De, der lever med de sociale problemer, her traumatiserede flygtningefamilier, indgår i arbejdet med alle dele af møderne og bidrager efter evne til koordinering, sammen med de mange forskellige fagfolk der deltager. Den 'neutrale mødeleder' faciliterer netværksmøderne med udgangspunkt i personlige og formelle kompetencer såsom sine evner til at støtte dialoger og interaktioner i en stor heterogen gruppe samt anvendelse af systemisk teori og neutralitetsteknikker. Konkret beretter deltagere i møderne, at de oplever at forstå familiernes sammensatte problemer og deres ressourcer bedre, end de tidligere har haft mulighed for. Dette tilskrives til dels, at familie og alle fagfolk bliver synlige for hinanden, og dels at mødernes facilitering gør, at man fælles tager sig tid til at foretage en mere refleksiv afdækning af både problemer og ressourcer i og omkring familien. Fagfolk fortæller desuden, at møderne gør dem i stand til at se deres egne indsatser i relation til de øvrige indsatser, andre fagfolk arbejder med, hvilket er helt afgørende for at kunne prioritere, afstemme og koordinere de forskellige indsatser med familien og på tværs af faggrupper.

Der er mange koordineringsopgaver, hvor det ser ud til, at oprettelse af specialfunktioner virker, men de har deres begrænsninger, og ser man på fx handicapområdet, så rapporterer knap halvdelen – 47% – der har erfaringer med kommunernes sagsbehandling i 2006, at 'instanserne ikke var godt koordineret' (Bengtsson, 2008, s. 189). Når der skal kompenseres for problemer med koordinering, lander opgaven ofte hos forældrene,

der er direkte afhængige af, at indsatserne bliver koordineret, men ikke altid har ressourcerne til at tage ansvar for denne specialfunktion. At lade koordinering være op til forældrene kan være problematisk, medmindre det er et bevidst valg og en aftale mellem forældrene og fagfolkene omkring dem. Det er bl.a. sådanne bevidste valg og afklaringer, de processuelle netværksmøder skal skabe rum for og støtte gennem konstruktiv involvering af både forældre og fagfolk. I samarbejde kan de kvalificere og samordne deres forståelse af problemer og ressourcer i familierne og deres netværk, hvilket gør det muligt at finde frem til de rigtige løsninger, prioriteringer og en velovervejet plan for implementeringen af dem.

RCT's processuelle netværksmøder er af generel interesse, når der skal findes virkningsfulde modeller til at løfte de udfordrende koordineringsopgaver, der opstår, når sociale problemer er komplekse, bevægelige og kan skifte karakter og mål igennem sagsforløbet. Ikke mindst hvor de involverede aktører arbejder adskilt fra hinanden, fx i kommunale forvaltninger, PPR, SSP, skoler, SFO'er, børnehaver etc. Modellen er desuden interessant, set i et implementeringsperspektiv, idet der også er et væsentligt koordineringsarbejde forbundet med at skabe forudsætningerne for, at denne krævende, tværfaglige og tværsektorielle model vil finde anvendelse i kommunernes praksis. Det har bl.a. vist sig at være en udfordring at skelne og håndtere forskelle mellem kendte og allerede anvendte former for netværksmøder og denne variant 'processuelle netværksmøder', der har en særlig målgruppe. Denne problematik gør sig også gældende i forhold til andre mainstreammetoder, hvor der er brug for en særlig variant til at løse komplekse problemer for specifikke, mindre grupper af socialt udsatte.

Processuelle netværksmøder med integration af koordinering og en specialfunktion

RCT har beskrevet udviklingen af og indholdet i deres systemiske model for processuelle netværksmøder i en række

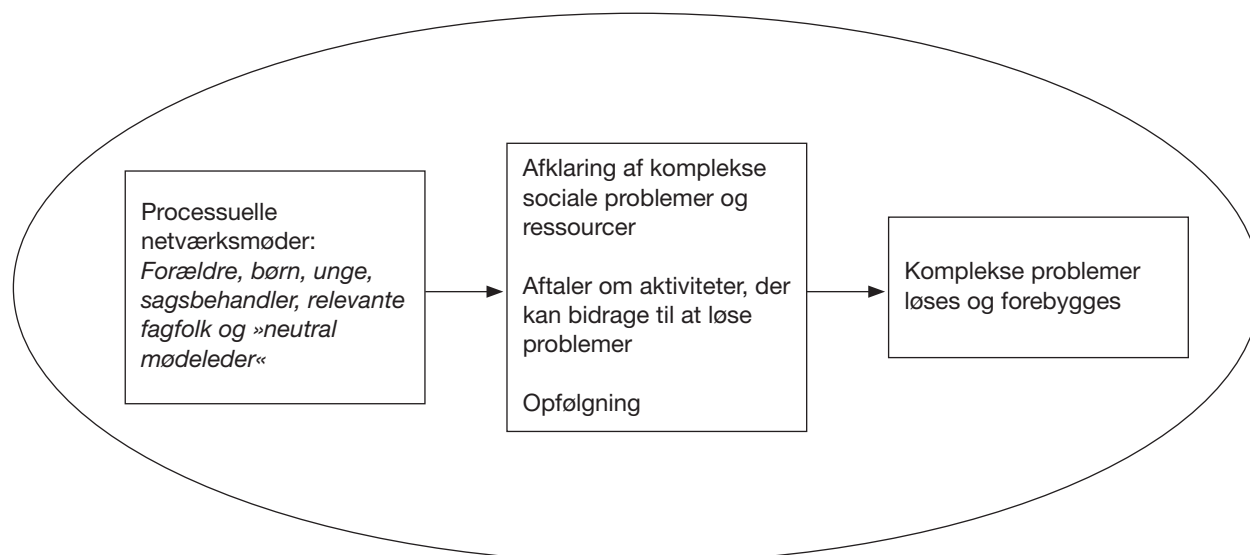
rapporter, der er tilgængelige via www.rct.dk, hvor man også finder »Værktøjskassen til systemisk mødeledelse«. De centrale elementer i RCT's netværksmøder med hensyn til deres gennemførelse er i kort form følgende:

1. Forældre, børn og unge har direkte indflydelse på, hvem der skal deltage i det tværfaglige og tværsektorielle netværksmøde, hvori de er centrum.
2. Møderne ledes efter systemiske principper af en neutral mødeleder, der har opbygget såvel formelle kompetencer inden for systemisk teori og neutralitetsteknikker, som personlige kompetencer i forhold til at facilitere interaktion i større tværfaglige grupper med forældre, børn og unge.
3. Sagsbehandlerne deltager i netværksmøder på lige fod med de øvrige fagpersoner fra skoler, PPR, SSP, klubber, forvaltninger, politi, foreninger mv.
4. Mødernes tidsmæssige omfang er på ca. 3 timer, idet de som oftest kræver tolk.
5. Møderne er processuelle, og derfor er der altid tale om en møderække, hvor der aftales nye møder fra gang til gang med 8-11 ugers mellemrum.
6. Der udarbejdes referat af en særligt udpeget referent, så mødelederen kan orientere sig om indholdet og aftalerne i møderne samt udviklingen heri fra gang til gang.

Mødeledernes facilitering af møderne gør koordinering til en integreret del af aktørernes arbejde. Deltagerne får her mulighed for både at se og forstå familiernes problemer, ressourcer og mål ud fra eget fagligt perspektiv og ud fra de øvrige fagfolks perspektiver samt fra familiens. Hermed skabes der grundlag for at handle koordineret i forhold til de øvrige aktører og familien. Dette er hovedelementer i modellens virknings-teori (Chen, 2005), der illustreres grafisk i figur 1.

RCT er i gang med en systematisk evaluering af modellen, men indtil videre samles erfaringerne af de direkte berørte

Figur 1: Generel virkningsteori for processuelle netværksmøder

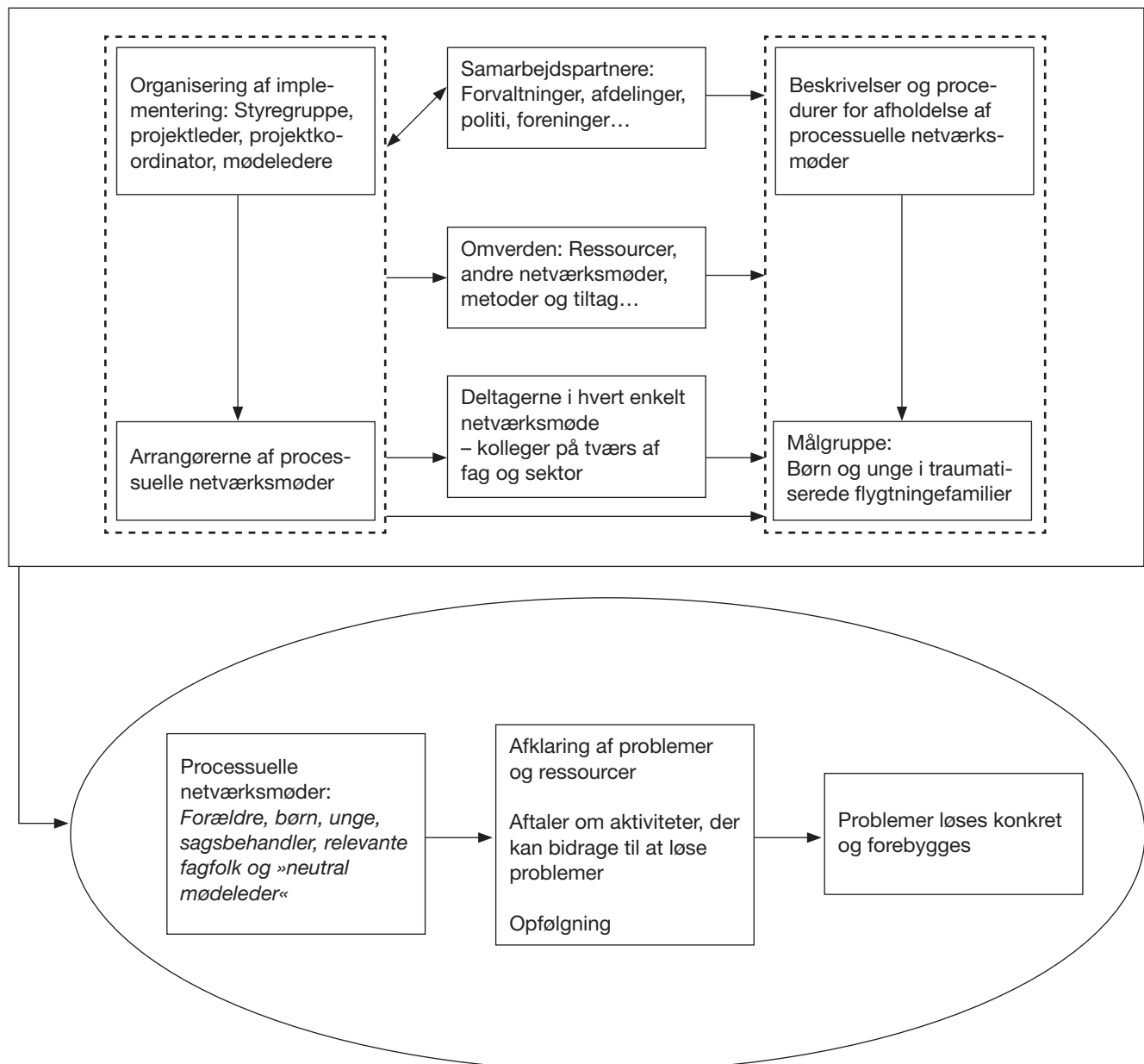


deltagere, der fortæller om mange positive og få negative erfaringer. Blandt de ledere, fagfolk og familier, der har deltaget i afprøvningen af modellen, er det en udbredt opfattelse, at der er tale om en virksom model, der gør det muligt at realisere målene. De positive fortællinger er bl.a., at: 1) tiden er godt givet ud, 2) familien satte pris på, at alle fagfolk var samlet og gav udtryk for, at de ville hjælpe, 3) sagsbehandleren gik fra mødet med få koordineringsopgaver, fordi de var blevet fordelt mellem deltagerne på mødet, 4) fagfolkene var pludselig gæster til borgerens møde, og 5) møderne forandrede den gamle model med, at »borgerne tilpasser sig systemet« til en ny og bedre model, hvor »systemet tilpasser sig borgerne«. De negative fortællinger er bl.a., at: 1) mødelederen mistede styringen, 2) familien ikke brød sig om det, 3) sagsbehandleren mistede

kontrollen over sin sag, 4) familien ikke havde et problem, der var komplekst og stort nok til et processuelt netværksmøde.

Virkningsteorien, altså teorien om at de processuelle netværksmøder kan skabe de ønskede resultater og samtidig er økonomisk bæredygtige, er således anerkendt af de aktører, der har primær erfaring med møderne. RCT's indledende projekt viser dog også erfaringer med, at det kan være svært at skabe og fastholde forudsætningerne for etablering af de processuelle netværksmøder i praksis (Montgomery m.fl., 2008). Modellen støder således på markante forbehold, når fagfolk får den præsenteret for første gang. Dette gælder bl.a. tidsforbruget, idet tre timer kolliderer med normerne for møders længde og antallet af deltagere, der dels anses for at være meget ressourcekrævende.

Figur 2: Generel handlings- og virkningsteori for RCT's processuelle netværksmøder



vende og dels anses for at være for voldsomt for familierne. Disse forbehold imødegås af fagfolk, der har deltaget i møder, men ikke desto mindre har svært ved at overbevise kolleger, der ikke har denne primære erfaring.

Situationen er altså den, at RCT og de deltagende kommuner står med en model, der virker, men mangler gode svar på spørgsmålet: Hvordan implementeres denne virksomme model for processuelle netværksmøder, så kommunerne anvender den i praksis, også på længere sigt og efter projektperioden? Et spørgsmål der i høj grad indeholder koordineringsudfordringer, på både praksis- og implementeringsniveau.

Ingen aktiv virkningsmodel uden en aktiv handlingsmodel, der virker

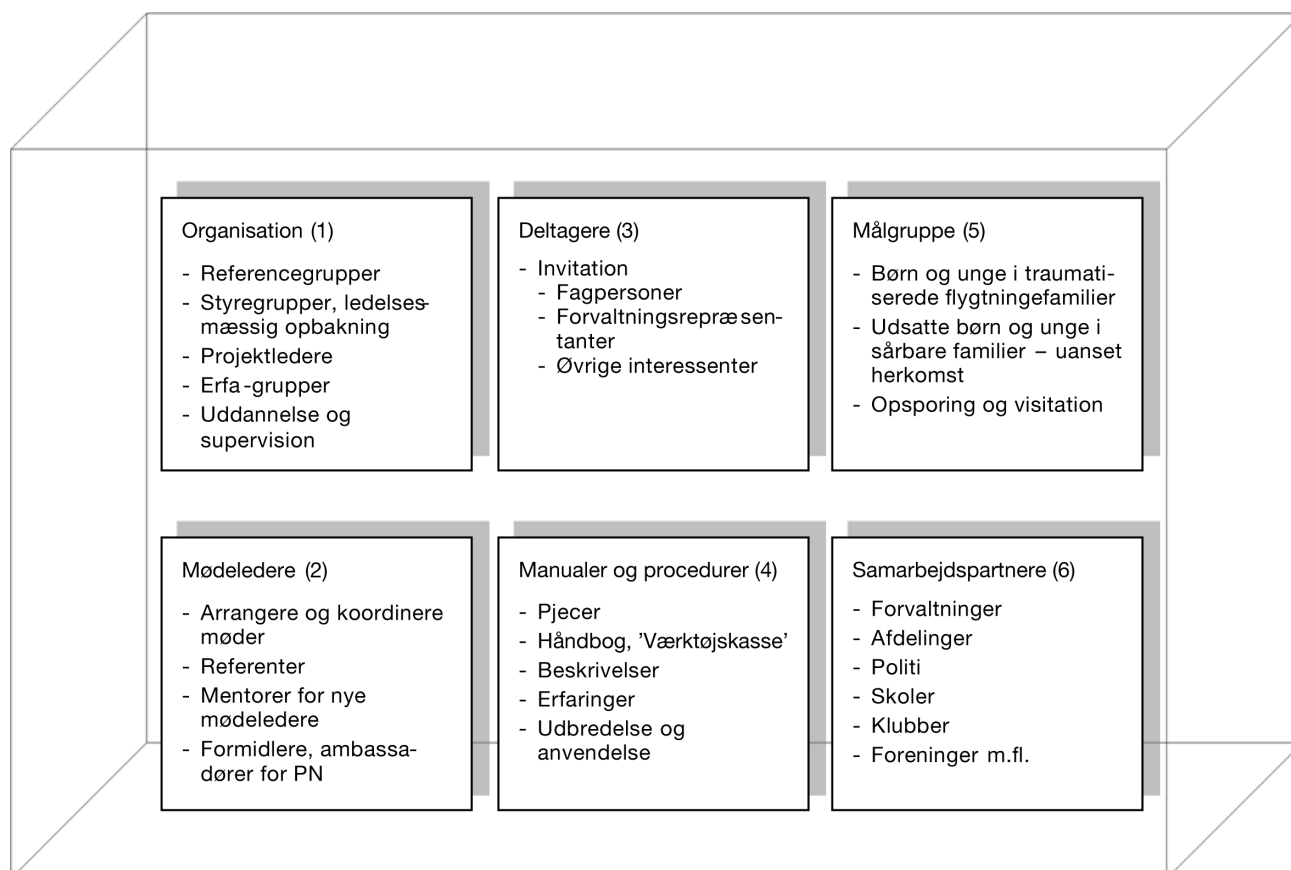
Hvor virkningsmodellen er en model for de indsatser og aktiviteter, der direkte skaber de ønskede effekter, så er handlingsmodellen en model for, hvilke forudsætninger der skal være til stede for at virkningsmodellen kan aktiveres (Chen, 2005). For at konkretisere arbejdet med handlingsmodellen blev den i første omgang illustreret som vist i figur 2. Figuren skitserer helheden i kommunernes arbejde med de processuelle netværksmøder, der både består af gennemførelsen af de enkelte møder – virkningsmodellen – og gennemførelsen af alle de aktiviteter, der gør det muligt at afholde møderne – handlingsmodellen. Da RCT evaluerer virkningsmodellen, og AKF har

til opgave at evaluere handlingsmodellen, fungerer figur 2 også kommunikativt i forhold til denne arbejdsdeling. Den bidrager til at skelne mellem de to modeller og deres forskellige bidrag til både forståelse og analyse af de samlede aktiviteter, der har betydning for implementeringen.

Handlingsmodellen indeholder, med inspiration fra Chen (2005), syv bokse med temaer og opgaver, der hver især skal koordineres med de øvrige for at blive effektueret. Hertil skal lægges de udfordringer, der er forbundet med at samordne aktiviteterne på tværs af alle boksene, så 'hele orkestret' kommer til at spille sammen og 'skabe musikken' i virkningsmodellen.

RCT har foretaget et begrundet valg af implementeringsstrategi, hvor det er op til hver enkelt kommune at tilpasse RCT's netværksmodel til kommunens egne forhold. Begrundelsen er, at implementeringen ved at være så kommunenær som muligt forventes at blive mere bæredygtig i den enkelte kommune på længere sigt, end den ville blive ved at arbejde med en fast og mere generel model for implementering. Det betyder, at hver kommune arbejder med at finde sin egen måde at implementere modellen på, og AKF udviklede derfor en mere åben handlingsmodel, hvor der ikke er pile mellem boksene, og en boks er fjernet. Resultatet fremgår af figur 3, der har fungeret som grundlag for første runde af fokusgruppeinterview i foråret 2011 og fået navnet implementeringsmodel i stedet

Figur 3: Dynamisk implementerings- og evalueringsmodel, der tilpasses hver kommune



for handlingsteori, idet dette ordvalg viste sig at fungere bedre i praksis. Der er i højere grad tale om en skitse over centrale temaer, der skal koordineres i implementeringsprocessen, end om en egentlig model for implementeringen. Det er tanken, at hver kommune ud fra dette oplæg gør sig egne overvejelser og dynamisk tegner netop den implementeringsmodel, der virker bedst hos dem i en vedvarende proces. Modellen skal løbende tilpasses de praktiske erfaringer med, hvad der virker, og hvad der ikke virker, set fra de mange relevante aktørers perspektiver.

Som tidligere nævnt foretager AKF, som led i evalueringen af kommunernes implementering, tre fokusgruppeinterview i hver kommune. Der inviteres 10-12 deltagere til fokusgruppeinterviewene ud fra et kriterium om variation i forhold til deres: 1) organisatoriske placering, 2) ledelsesniveau, 3) faglige opgaver, 4) deltagere i netværksmøder og 5) potentielle deltagere i netværksmøder (Halkier, 2010). Dette er en udfordrende sammensætning, men den er afgørende for formålet, nemlig at skabe en implementeringsmodel, der indeholder alle relevante parter og deres respektive perspektiver på, hvad der skal til for at aktiviteter i de seks kasser kan udfoldes på en koordineret måde i forhold til de øvrige aktiviteter og kasser. Der er tale om at tage livtag med udfordringerne i forhold til at bygge broer mellem ledelseshierarkier og medarbejdere og forskellige faglige epistemer (Hansen & Vedung, 2010; Høgsbro, 2010). De foreløbige erfaringer med fokusgruppeinterviewene viser at de i flere tilfælde har virket stimulerende for diskussionen mellem alle deltagende parter, der har brugt anledningen til at træffe beslutninger om, hvordan man vil gå videre med implementeringen. I andre tilfælde har fokusgrupperne ikke fungeret så dynamisk, hvilket til dels må tilskrives evaluators kompetencer og held til at stimulere gruppens samarbejde og til dels må tilskrives gruppens parathed til at bruge fokusgruppen som anledning til at gå i dialog med hinanden om implementeringen.

Som et eksempel på, hvordan figur 3 foreløbig har været brugt til at stimulere dialogen om de enkelte kasser, elementerne heri og deres gensidige afhængighed, kan nævnes ledelseselementet i øverste venstre boks 1. De foreløbige interview bekræfter vigtigheden af RCT's krav til kommunerne om, at der skal være ledelsesmæssig opbakning bag implementeringen af processuelle netværksmøder. Det gælder både ved opstart og i den videre proces, hvor der er behov for, at opbakningen bekræftes og fornyes over for såvel de direkte involverede parter, fx mødeledere og -deltagere i henholdsvis boks 2 og boks 4, som over for øvrige medarbejdere og samarbejdspartnere i boks 3, der dels er potentielle deltagere i netværksmøder, dels er kolleger til dem, der deltager, og dels bidrager til visitationen til de processuelle netværksmøder.

Der er en række udfordringer forbundet med at skabe og formidle den ledelsesmæssige opbakning. Interviewene peger bl.a. på udfordringen med at få opbakningen etableret og fastholdt på tværs af sektorer og afdelinger. Der kan således forekomme perioder, hvor opbakningen fungerer flot og fint på nogle om-

råder, mens den halter på andre, og det kan skabe vanskeligheder for afholdelse af netværksmøderne, idet mødernes varighed og antallet af deltagere gør møderne meget synlige og dermed skaber særligt behov for ledelsesmæssig legitimitet.

Dette er et eksempel på, at koordinering af elementerne i implementeringsmodellen er afgørende for, at aktiviteterne i virkningsmodellen kan sættes i værk. Der er med andre ord udfordringer til arbejdet med koordinering i forhold til begge modeller, hvor kommunerne har brug for at finde den rigtige og virksomme sammensætning af integreret koordinering og koordinering som specialfunktion. Spørgsmålet rejser sig fx i forhold til opsporing af familier i målgruppen, der har komplekse sociale problemer, der er relevante at bruge processuelle netværksmøder til at løse. På den ene side argumenteres der for, at opgaven kræver, at nogen får den som specialopgave, mens der på den anden side argumenteres for, at det er nødvendigt, at opsporingen bliver en integreret opgave for alle fagfolk, der har kontakt med målgruppen og dermed mulighed for at vurdere, om der er behov for processuelle netværksmøder.

Koordinering på flere niveauer gennem kombination af specialfunktion og integration

Spørgsmålet om, hvorvidt udfordringerne i relation til koordinering af indsatserne over for komplekse problemer for socialt udsatte grupper skal løses ved brug af specialfunktioner eller ved integration som almen opgave, må besvares med et 'både og'. Det gælder såvel med hensyn til de koordineringsopgaver, der indgår i udredninger og løsninger (virkningsmodellerne), som de koordineringsopgaver, der indgår i de aktiviteter, der skaber forudsætningerne for at gennemføre udredninger og finde frem til løsninger (handlingsmodellerne). Det er vigtigt at være opmærksom på den gensidige afhængighed mellem disse strategier og modeller. Erfaringerne med de hidtidige måder at håndtere koordineringsproblemerne på peger i retning af, at de foretrukne løsninger findes i form af specialfunktioner med virkningsmodeller. Det er ikke altid nok, hvilket orkesteret, der ikke spiller musik, er et billede på.

Udfordringen er at finde frem til, hvordan strategier og virkemidler til koordinering kombineres bedst muligt i forhold til konkrete indsatser over for specifikke målgrupper med komplekse sociale problemer. Her bidrager RCT's og kommunernes arbejde med implementering af processuelle netværksmøder med inspiration. Det forekommer således perspektivrigt at skabe rammer for at inddrage borgerne direkte i afklaring af mål og løsninger i samarbejde med hele det tværfaglige netværk omkring dem. Ideen om at definere en specialfunktion som den neutrale mødeleder, der støtter arbejdet med integreret tværfaglig koordinering, fortjener også opmærksomhed. Der er tale om vigtige inspirationskilder i bestræbelserne på at kombinere differentierings- og integrationsstrategier i koordinering af arbejdet med at finde løsninger på komplekse sociale problemer for udsatte grupper.

LITTERATUR

- Bengtsson, S. (2008): *Handicap og samfundsdeltagelse 2006*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- CABI (Center for Aktiv Beskæftigelsesindsats) (2011): *Den koordinerede indsats. Hjemmeside om projekter og udgivelser, der involverer en koordineret indsats over for udsatte unge*. www.cabiweb.dk.
- Center for Små Handicapgrupper (1996): *Koordination – en debatbog om handicaprådgivning*. København: Center for Små Handicapgrupper.
- Chen, H.-T. (2005): *Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness*. Paperback, SAGE.
- FOKUS (2007): *Kvalitetsreform: Klare mål og ansvar for resultater på det sociale område*. Hjemmeside: www.fokus-net.dk. AKF.
- Greve Kommune (2011): *Tovholder. Du kan få en tovholder, hvis du får hjælp fra flere steder i kommunen og har svært ved at samle alle informationerne*. Hjemmeside: www.greve.dk/tovholder
- Gruber, T. (2009): *Projekt koordinerende sagsbehandler – sådan sikrer vi bedre koordination på handicapområdet*. Projektets hjemmeside: www.servicestyrelsen.dk/koordinerende. Servicestyrelsen.
- Halkier, Bente (2010): Fokusgrupper. I Brinkman, S. & Tanggaard, L. (red.): *Kvalitative metoder*. København: Hans Reitzel, s. 121-135.
- Hansen, M.B.; Vedung, E. (2010): Theory-Based Stakeholder Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3):295-313.
- Hansen, S.G. & Jørgensen, T.S. (2011): *Forløbskoordinator under konstruktion – et studie af, hvordan koordination udfoldes i praksis*. København: AKF.
- Høgsbro, K. (2010): SIMREB – towards a systematic inquiry into models for rehabilitation. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 12(1):18.
- Høgsbro, K. & Rieper, O. (2001): *Formativ evaluering*. I Dahler-Larsen, P. & Krogstrup, H.K. (red.) (2001): *Tendenser i evaluering*, s. 180-194. Odense Universitetsforlag.
- Johansen, M.-L.; Mouritsen, T. & Montgomery, E. (2006): *Mod en fælles indsats. Netværksarbejde til forebyggelse af ungdomskriminalitet i traumatiserede flygtningefamilier*. København: RCT.
- KL (2011a): *Fælles sprog*. Hjemmeside: www.kl.dk/faellessprog.
- KL (2011b): *Forløbsprogrammer et godt afsæt for hjerneskaderehabilitering*. Hjemmeside: www.kl.dk
- KL (2009): *Sammenhængende indsats for borgere i vanskelige situationer*. Hjemmeside: www.kl.dk/Kvalitet-i-kommunerne.
- KL (2007): *Dokumentation og evaluering – de strategiske valg*. Hjemmeside: www.kl.dk
- Montgomery, E.; Mouritsen, T. & Johansen, M.-L. (2008): *Kriminalitetsforebyggelse blandt traumatiserede flygtningefamilier*. Implementering af netværksmøder i danske kommuner. Projektbeskrivelse. RCT.
- Olsen, L. (2010). *Formativ evaluering af implementeringen af processuelle netværksmøder i seks danske kommuner. Kriminalitetsforebyggelse blandt traumatiserede flygtningefamilier*. Projektbeskrivelse. København: AKF.
- Servicestyrelsen (2011a): *DUBU. En fællesoffentlig it-løsning, der skal fremme effektivitet og kvalitet på området Udsatte Børn/Unge*. Hjemmeside: www.servicestyrelsen.dk/dubu
- Servicestyrelsen (2011b): *Center mod Menneskehandel (CMM)*. Hjemmeside: www.centermodmenneskehandel.dk.
- Social Fokus (2011): *Koordination og samarbejde. Den sammenhængende indsats*. Odense: Servicestyrelsen.
- Socialebegreber.dk (2011): *Fælles sprog II. Klassifikationer til det kommunale ældre- og handicapområde*. Hjemmeside: www.socialebegreber.dk. Servicestyrelsen.
- Socialpædagogerne (2007a): *Specialisering på det socialpædagogiske område – Specielle behov, specialiserede tilbud og specialiseringsbetingelser i den socialpolitiske diskussion*. Hæfte 1.
- Socialpædagogerne (2007b): *Specialisering på det socialpædagogiske område Specielle behov, specialiserede tilbud og specialisering i socialfaglig litteratur*. Hæfte 2.
- Ungdomskommissionen (2009): *Indsatsen mod ungdomskriminalitet*. Betænkning 1508. Justitsministeriet, september 2009.
- Vejle Kommune (2003): *Koordinering af ressourcer i arbejdet med integration af udsatte unge*. *God Social Praksis*. www.godsocialpraksis.dk, Servicestyrelsen.

Koordination i sundhedssektoren – muligheder og udfordringer ved en ansvarligholdelse af aktørerne

Inden for sundhedsområdet er det nødvendigt med en høj grad af koordination mellem kommuner, regioner og almen praksis, f.eks. i ældre medicinske patienters behandlingsforløb. I artiklen analyseres, hvordan en ansvarligholdelse af aktørerne kan fremme en koordination på området.



KARSTEN VRANGBÆK
Forskningsprogramleder,
AKF - Anvendt KommunalForskning



ULF HJELMÆR
Forskningsprogramleder,
AKF - Anvendt KommunalForskning

Introduktion

I denne artikel anlægges et nyt perspektiv på koordination i sundhedssektoren, hvor der tages udgangspunkt i den internationale debat om »accountability« eller »ansvarligholdelse«. Med dette perspektiv sættes fokus på ansvarlighedsrelationer mellem forskellige offentlige aktører, og vi hævder, at dette perspektiv er særligt relevant, når man ser på tværgående offentlige organiseringsformer på komplekse områder såsom sundhedsområdet. Det grundlæggende spørgsmål for artiklen bliver dermed: hvordan er ansvarlighedsrelationer organiseret, og hvordan kan de justeres for at fremme koordinering af sundhedsydelser, som leveres af aktører fra forskellige sektorer og organisationer? Vi ønsker at undersøge, om nye ansvarlighedsstrukturer er opstået på sundhedsområdet, og hvilke muligheder der generelt er for at holde ydelsesleverandører ansvarlige i en situation, hvor ydelsen leveres i samspil på tværs af organisationer og myndighedsniveauer. Vi vil bruge koordination omkring ældre medicinske patienter som gennemgående eksempel.

Artiklen omhandler ansvarligholdelse og koordination på sundhedsområdet, men vi mener, at denne diskussion har relevans for alle dele af den offentlige sektor, hvor der leveres ydelser i samspil mellem forskellige organisatoriske niveauer.

Ansvarligholdelse og koordination

Den hollandske forsker Mark Bovens diskuterer i en artikel fra 2007 forskellige dimensioner af ansvarligholdelse eller »accountability« (Bovens 2007). Definitionen præciserer, at der med ansvarligholdelse menes en relation mellem en aktør og et forum (eller en anden aktør), hvor aktøren har en forpligtelse til at forklare og retfærdiggøre sine handlinger, og hvor forum

kan stille spørgsmål og lave vurderinger, som kan indebære konsekvenser for aktøren.

En række forskellige dimensioner kan udledes af definitionen. For det første kan der skelnes mellem politisk, juridisk, administrativ, professionel og social ansvarlighed afhængigt af hvilket forum, der er tale om. Ved politisk ansvarlighed er der tale om et politisk forum, juridisk ansvarlighed er knyttet til domstolssystemet, administrativ ansvarlighed er knyttet til den administrative styringskæde i forvaltningen, og professionel ansvarlighed er knyttet til professionelle fora som eksempelvis klageinstitutioner i sundhedsvæsenet. Med sociale ansvarlighedsmekanismer menes i denne sammenhæng formelle strukturer, hvor brugergrupper, interesseorganisationer eller lignende løbende gennemfører vurderinger fx i form af tilfredsundersøgelser.

Den næste dimension omhandler, hvem der holdes ansvarlig. Der kan skelnes mellem situationer, hvor den ansvarlige aktør er en organisation, og situationer, hvor det er enkeltindivider, som holdes ansvarlige. Der kan endvidere skelnes mellem en hierarkisk ansvarlighedsstruktur, hvor en ledelse repræsenterer organisationen, og en kollektiv ansvarligholdelse, hvor hver enkelt aktør i en organisation kan holdes ansvarlig for helheden.

En tredje dimension omhandler, hvad der er den saglige kerne i ansvarligholdelsen. Der kan her skelnes mellem et økonomisk indhold, et proceduremæssigt indhold og et fagligt produktindhold (output/outcome).

Den sidste dimension i Bovens analyseramme, som vil blive

fremhævet her, skelner mellem vertikal ansvarligholdelse, hvor »forum« har formel magt over den ansvarligholdte og horisontal ansvarligholdelse, hvor magten er mere uformel, normativt eller moralsk baseret. Det gælder eksempelvis en offentlig myndigheds informationsudveksling til offentligheden (ud over forvaltningsretten), og ansvarligholdelse i relationer mellem ligestillede organisationer, eksempelvis i netværkskonstruktioner. En tredje form benævnes »diagonal« ansvarligholdelse og refererer til ombudsmandsinstitutioner, finanstilsyn og lignende, som ikke har direkte hierarkiske kontrolmekanismer, men kan aktivere et formelt magtapparat i form af ministerium eller retsinstanter.

Denne forståelse giver et andet og mere nuanceret syn på ansvarlighedsrelationer end i den klassiske forståelse på området. I tankegangen om den parlamentariske styringskæde ligger således indbygget en forholdsvis simpel forestilling om ansvarlighedssammenhænge mellem de forskellige nøgleaktører (Olsen 1978, Jørgensen 1992). Borgerne/vælgerne holder politikere ansvarlige for deres beslutninger og kan på valgdagen afsætte politikere, som ikke har levet tilstrækkeligt op til deres ansvar. Politikere styrer embedsapparatet, og der er både formelle og uformelle regler for de krav, som politikere kan stille, og den information som embedsapparatet skal stille til rådighed. Embedsapparatet opfattes traditionelt som værende baseret på formelle lovregler og med relativt entydige ansvarlighedsrelationer mellem ledelse og underliggende niveauer (Weber 1971). Forestillingen om detaljeret styring via formelle regler er dog justeret væsentligt i de seneste tiår, men den hierarkiske struktur for ansvarligholdelse er fastholdt i den forstand, at ledelsesniveauet fortsat er den primære indgang for politikere og omverden, der ønsker at holde den offentlige organisation ansvarlig.

Ansvarlighedsrelationer i den parlamentariske styringskæde er altså ret entydige. I forhold til en praktisk virkelighed er de dog mere og mere ude af trit. Forvaltningsforskningen har siden 1980'erne påpeget, hvordan nye styringsformer inden for den offentlige sektor, og mere komplekse samspil med private aktører har skabt et nyt og meget mere diffust netværk af

samspils- og styringsrelationer. Betegnelser som »New Public Management«, fra »government« til »governance« og »netværksstyring« indfanger forskellige aspekter af denne udvikling (Hjelmar 1998, Pollitt & Bouckaert 2000, Vrangbæk & Jørgensen 2004, Greve 2009, Sørensen et al. 2011). I sådanne komplekse vertikale og horisontale samspilsstrukturer er det vanskeligere at etablere entydige ansvarlighedsrelationer. Ikke desto mindre lever principperne om formel ansvarligholdelse og tankegangen om hierarkisk politisk styring videre. Det er dette spændingsfelt mellem forestillingen om formelle (hierarkiske) ansvarlighedsformer og en praktisk virkelighed med mere komplekse og ikke-hierarkiske relationer for levering af offentlige serviceydelser, som er genstandsfeltet for artiklen.

Et centralt spørgsmål er herefter, hvornår man så skal bruge de forskellige former for accountability mekanismer. Dette kan næppe besvares entydigt og universelt men vil variere fra situation til situation (Pollitt 2003). Centralt for denne situationsbestemte vurdering er en afvejning af, hvad man vinder ved at styrke forskellige former for ansvarligholdelse (mere retfærdighed, større effektivitet mv.), og hvad man kan tabe ved ikke at gøre det. Hvis man ikke fokuserer på ansvarligholdelse, kan det føre til et brud på regler og principper, og sådanne brud kan have en række konsekvenser. Konsekvenserne kan være umiddelbare (fejltagtig nægtelse af turistvisum, fly der styrter, fordi sikkerhedsprocedurer ikke overholdes), eller de kan være mere afledte i form af underminering af tillid til offentlige systemer og ændring af værdier og adfærd. Følgende tabel illustrerer tankegangen:

Felterne I og IV er de mest entydige. Hvis der både er høj sandsynlighed for brud og store konsekvenser herved giver det mening at ofre ressourcer på at etablere entydige ansvarligholdelsessystemer (I: Skattekontrollsystemer). Omvendt, hvis sandsynligheden for brud er ringe, og konsekvenserne er små, bør der næppe anvendes mange ressourcer på at etablere formelle ansvarligholdelsessystemer (IV: Kvaliteten af rengøring). De to øvrige felter er mere problematiske og giver dermed anledning til diskussion af ansvarligholdelsesniveauer. Hvis sandsynligheden for brud er høj, mens konsekvenserne er lave (felt II), bør

Tabel 1: Manglende fokus på ansvarligholdelse – sandsynlighed for regelbrud og konsekvenser

		Konsekvenser ved brud på formelle eller uformelle regler	
		STORE	SMÅ
Sandsynlighed for brud på formelle/uformelle regler	HØJ	I Eks: Skatteindbetaling – finansiering af sundhedsudgifter	II Eks: Brud på procedureregler for ikke-kritiske serviceaktiviteter – orientering om ret til frit valg
	LAV	III Eks: Brud på procedureregler ved kritiske behandlingsaktiviteter – kirurgiske indgreb	IV Eks: Rutinemæssige aktiviteter – periodevis rengøring af patientstuer

der ud fra effektivitetsbetragtninger ikke etableres vidtgående og formelle »accountability«-mekanismer. Vi kører næsten alle fra tid til anden en smule hurtigere end hastighedsbegrænsningerne, og som regel har det ikke negative konsekvenser. Tilsvarende er der med det stigende antal procedureregler for service en sandsynlighed for at nogle overtrædes, men uden at det har store konsekvenser for den enkelte patient. I felt III er sandsynligheden for brug lave, mens de potentielle konsekvenser er høje, og der er derfor gode grunde til at fokusere på entydige ansvarlighedsrelationer. Det kan være ved kirurgiske indgreb, hvor man i hvert fald tidligere gik ud fra, at uddannelse og professionelle normer førte til, at man gjorde sit ypperste, så uheld var relativt sjældne om end naturligvis med potentielt katastrofale konsekvenser for den uheldige patient.

I sidste ende må valget af ansvarlighedsformer og intensiteten heraf afhænge af de grundlæggende værdier. Hvis man fokuserer stærkt på retfærdighed, kan regelbrud være helt uacceptable, da det skaber ulige forhold for de involverede, også selvom konsekvenserne kan være begrænsede. Hvis man fokuserer på effektivitet (bedst mulig målopfyldelse i forhold til de anvendte ressourcer) kan der måske anlægges en mere pragmatisk vinkel, som giver en større grad af autonomi til at afsøge forskellige muligheder for at sikre en passende ansvarlighedsrelation.

Med udgangspunkt i denne præsentation af teoretiske begreber om »accountability« kan vi vende tilbage til spørgsmålet om ansvarlighedsrelation i forhold til koordination af behandlingsforløb, der sker i samspil mellem flere aktører. Vi mener som nævnt, at dette er et underbelyst men vigtigt tema for at forstå, hvordan man bedst opnår en koordineret ydelseslevering i den offentlige sektor.

Koordination og ansvarlighedsmekanismer ved håndtering af ældre medicinske patienter

Mange ældre medicinske patienter er kendetegnet ved langvarige behandlingskrævende lidelser, som indebærer jævnlig kontakt til både det regionale sygehusvæsen, praktiserende læger og kommunale social- og sundhedstilbud. Ældre medicinske patienter lider typisk af flere samtidige behandlingskrævende tilstande, og mange har brug for vedvarende pleje og social omsorg. Ældre medicinske patienter udgør derfor en særlig stor udfordring for evnen til at koordinere interventioner på tværs af de forskellige aktørniveauer. Konsekvenserne af en manglende koordinering kan spænde fra lavere livskvalitet til helbredstruende problemer, fx ved overmedicinering som følge af dårlig kommunikation om udskrivning af flere samtidige typer medicin (polyfarmaci). Der er med andre ord god grund til at se på, hvordan man kan fremme koordinationen af indsatsen for denne gruppe borgere og samtidig sikre passende ansvarlighedsmekanismer i forhold til aktørerne på området.

De professionelle behandlingsaktører er underlagt de generelle tilsynsbestemmelser i Sundhedsloven. Sundhedsstyrelsen har i medfør heraf pligt til at føre tilsyn med det arbejde, som sundhedsfaglige personer udfører. Sundhedsloven sætter rammerne

på området og angiver, at der skal føres tilsyn med den enkelte sundhedsperson og med organisationer. Formålet med at føre tilsyn er at sikre en høj grad af patientsikkerhed. Som et led i Sundhedsstyrelsens tilsyn med sundhedspersoner kan styrelsen eksempelvis sætte en person i skærpet tilsyn, udstede påbud til vedkommende eller indstille til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at der indledes en sag ved domstolene om hel eller delvis indskrænkning af en persons faglige autorisation. Der er herved tale om, at Sundhedsstyrelsen følger op på sager, hvor der allerede er konstateret kritik fra Sundhedsvæsenets Patientklagenævn, tandlægenævnene eller domstolene. Vurderingskriterierne er sundhedsfaglige og vedrører sjældent spørgsmål om samspil mellem forskellige behandlingsaktører. Det er således primært, hvis der kan rejses kritik af ordinationspraksis eller specifikke behandlingstilgange, at der skrives ind fra Sundhedsstyrelsens side.

Den danske kvalitetsmodel og de nationale kliniske retningslinjer og patientforløbsbeskrivelser udgør andre vigtige elementer i den nationale ansvarlighedsstruktur. Den danske kvalitetsmodel (DDKM) udgør et nationalt initiativ for at vurdere og udvikle procedurer i forhold til patientforløb. Fokus har i første omgang været på akkreditering af sygehusorganisationer, men der er også udviklet standarder for andre dele af behandlingssystemet. Patientforløbstankegangen er inddraget i udarbejdelsen af standarder, og indgår som et element i akkrediteringsprocessen, selvom processen stadig klart har hovedvægt på organisationsinterne processer. I forhold til Bowen's begreber kan man karakterisere DDKM som en diagonal og professionelt baseret ansvarligheds mekanisme, hvor sanktionsmulighederne inden for systemet primært er offentliggørelse af resultater, mens det så efterfølgende er op til de hierarkiske styringskæder i regioner og kommuner at reagere på resultaterne.

Der er også udarbejdet nationale kliniske retningslinjer for en række behandlingskrævende lidelser. Opfølgning herpå sker i forskellige regier. Hvis der er tale om brud på retningslinjer, som kan medføre patientsikkerhedsmæssig risiko, kan det behandles via Sundhedsstyrelsens tilsynsforpligtelse.

Internt i regioner og kommuner spiller hierarkiske styringsrelationer en central rolle for ansvarlighedsrelation. I regionerne er sygehuse og andre regionalt ejede institutioner underlagt administrativ styring og kontrol fra det politisk-forvaltningsmæssige niveau. Ansvarlighedsrelationen har udviklet sig over tid fra primært at fokusere på økonomiske dimensioner og output til også at omfatte proces og outcome (kvalitet). Rammen for ansvarlighedsrelation er i mange tilfælde interne kontrakter mellem sygehusledelser og regionsråd.

Praktiserende læger og speciallæger er formelt uden for en formel parlamentarisk styringskæde, men er dog knyttet til regionerne i forhold til betaling og overordnet planlægning. Det er tanken, at DDKM også skal udbredes til den private praksis, men trods mange gode intentioner og projekter er det indtil videre ikke lykkedes at udvikle et så bredt dækkende mo-

monitoreringsredskab. Vægten bliver dermed i den private praksis i højere grad på de fagprofessionelle normer kombineret med en vis regional monitorering af aktivitetssammensætning, især blandt alment praktiserende læger. Dette uformelle ansvarlighedssystem udgør et potentielt problem for behandlingskvaliteten i praksissektoren. Nogle af de uheldige sager med især praktiserende speciallæger vidner om dette.

På samme vis som regionerne er også landets kommuner opbygget med en intern hierarkisk struktur, hvor kommunens medarbejdere og institutioner er underlagt politisk-administrativ styring. I mange kommuner bruges en intern kontraktstruktur, hvor institutioner ansvarliggøres for økonomi og diverse andre performancedimensioner afhængigt af aktivitetsområde. Borgeres tilbagemeldinger i form af tilfredshedsundersøgelser benyttes hyppigt som redskab til at facilitere en ansvarlighed af ledelsen. Det er dog et problematisk redskab på grund af den generelle tendens blandt brugere og pårørende til at svare (for) positivt i forhold til, hvordan ydelsen har været set ud fra andre mere faglige parametre.

På trods af disse generelle ansvarlighedsmekanismer har der dog i Danmark været flere eksempler på svigt i omsorgen for ældre. Det gælder både hjemmeplejen og den institutionaliserede pleje. Dette har ført til national bevågenhed og krav til kommunerne om bedre kontrol og mere entydige ansvarlighedsmekanismer.

Hvor der således på nationalt, regionalt og kommunalt niveau er en forholdsvis udbygget formel og uformel ansvarlighedsstruktur, er den ikke tilsvarende veludbygget for relationerne på tværs af myndighedsniveauer. Det betyder, at der mangler håndfaste mekanismer til at kontrollere og sanktionere samspillet mellem behandlere på forskellige niveauer. Det er problematisk, da mange patientforløb netop går på tværs af praksissektor, sygehuse og kommuner.

Sundhedsaftaler

De lovpligtige sundhedsaftaler mellem regioner og kommuner kan dog fremhæves som et vigtigt redskab til at sikre passende ansvarlighedsmekanismer i tværgående patientforløb (Vrangbæk 2011). Siden 2007 har kommuner og regioner været forpligtet til at indgå sundhedsaftaler i hver valgperiode. Aftalerne specificerer arbejdsdeling og ansvarsområder i forhold til seks forudbestemte temaområder: Indlæggelses- og udskrivningsforløb, (genop)træningsområdet, behandlingsredskaber og hjælpemidler, forebyggelse og sundhedsfremme, indsatsen for mennesker med sindslidelser og opfølgning på utilsigtede hændelser. Der er særlige retningslinjer for, hvad aftalen skal beskrive inden for hvert enkelt område. De obligatoriske krav inden for det enkelte indsatsområde er fastlagt inden for en række tværgående temaer: arbejdsdeling og samarbejde, koordination og kommunikation, kapacitetsstyring samt opfølgning på aftalen (jf. VEJ nr. 9698 af 21/08/2009, hvor disse krav uddybes).

Til at sætte den overordnede ramme for indgåelse af de

obligatoriske sundhedsaftaler nedsættes et sundhedskordinationsudvalg i hver region. Sundhedskordinationsudvalget – med medlemmer fra regionen, kommunerne i regionen og praksissektoren i regionen – har det overordnede ansvar for samarbejdet mellem sygehuse, praksissektor og kommunerne. Udvalget skal derfor udarbejde en generel sundhedsaftale for udvalgets egen region og kommuner. En generel aftale, som danner rammen om det samarbejde på sundhedsområdet, der skal etableres mellem regionen og de enkelte kommuner. Det er yderligere udvalgets ansvar, at aftalerne løbende følges, og at øvrige emner af relevans for samspillet mellem parterne drøftes.

Sundhedskordinationsudvalget er således det formelle politiske styringsorgan for samarbejdet om sundhedsaftalerne. Alle regionerne har oprettet en administrativ styregruppe (Administrativt kontaktforum) i tilknytning til deres sundhedskordinationsudvalg. Den administrative styregruppe har lidt forskellig udformning i de fem regioner, men typisk har styregruppen repræsentanter fra ledelsesniveau i regioner og kommuner. Den administrative styregruppe udarbejder forslag og indstillinger til det politiske koordinationsudvalg.

Ud over disse centrale, politiske og administrative udvalg er der typisk nedsat en række faglige og tværgående administrative arbejdsgrupper, som retter sig mod specifikke temaer. Arbejdsgrupperne har typisk til opgave at facilitere og overvåge implementeringen af sundhedsaftalerne.

Den egentlige implementering foregår via faste samarbejdsfora (klynger, kontaktudvalg), som typisk omfatter et sygehus og en række kommuner inden for sygehusets naturlige optageområde. Det er her, at de løbende udfordringer i samarbejdet håndteres. Mere principielle spørgsmål kan sendes opad til den administrative styregruppe og det politiske koordinationsudvalg.

Der er således en overordnet struktur til at sikre en ansvarlighed af aktørerne og koordinere indsatsen for ældre medicinske patienter. Konstruktionen lider imidlertid under det forhold, at sundhedskordinationsudvalget og de øvrige udvalg ikke har reelle beføjelser til at sanktionere de forskellige aktører i forhold til samarbejdet. Hvis sagen stilles på spidsen, er det inden for de separate styringsstrukturer i regioner, kommuner og fagligt regi, at den formelle ansvarlighed finder sted. På det uformelle, normative plan spiller de forskellige fora imidlertid en vigtig rolle for dialog og udvikling af de komplekse samarbejdsrelationer. Den formelle og hierarkiske ansvarhedsstruktur på området er dog stærk, så de mere uformelle og tværgående ansvarhedsrelationer, som sundhedsaftalerne skal regulere, har svære vilkår (Vrangbæk 2011).

Opfølgende hjemmebesøg

Et andet illustrativt eksempel på koordinationsproblematikker og problemer med ansvarlighed i forbindelse med komplekse behandlingsforløb for ældre er opfølgende hjemmebesøg. Opfølgende hjemmebesøg er en mulighed for at styrke

behandlingsindsatsen i kommunerne og i den private praksis efter udskrivelse af ældre og skrøbelige patienter fra hospitalet. Undersøgelser har vist, at denne indsats giver gode resultater i form af en lavere genindlæggelsesprocent, en forbedret medicinbehandling og en højere funktionalitet blandt ældre (Sundhedsstyrelsen 2007). Problemet er imidlertid, at organiseringen af opfølgende hjemmebesøg har vist sig vanskelig, og det blokerer for de potentielle sundhedsgevinster på området (Hjelmar 2010).

Hovedproblemet i forhold til organiseringen og implementeringen af opfølgende hjemmebesøg er, at samspillet mellem de tre forskellige parter ikke fungerer optimalt. Det er primært hjemmesygeplejen, som har ansvaret for gennemførelsen af de opfølgende hjemmebesøg, og de to andre parter føler i mindre grad et ansvar for hjemmebesøgene (Hjelmar 2010; Hjelmar et al. 2011). Den praktiserende læge får ofte ikke den nødvendige information fra sygehuset i forbindelse med udskrivelsen, så forberedelsen af hjemmebesøgene besværliggøres. Samtidig føler den praktiserende læge ofte ikke et ejerskab til de opfølgende hjemmebesøg og giver derfor heller ikke hjemmebesøgene den nødvendige prioritet. Ser man på sygehusets rolle i de opfølgende hjemmebesøg, så gælder det tilsvarende, at sygehuset ikke føler et ejerskab og stor grad af medansvar for hjemmebesøgene. Efter udskrivelsen fra sygehuset mister sygehuset kontakten til den ældre – hjemmesygeplejen tager over, og man hører typisk ikke mere fra patienten før en eventuel genindlæggelse.

Der er altså tydeligvis nogle problemer med at holde alle aktører ansvarlige for de opfølgende hjemmebesøg. Man har for praktiserende lægers vedkommende søgt at regulere området ved hjælp af overenskomstmæssige særaftaler om honorering (§2-aftaler), men aftalerne dækker kun det økonomiske aspekt af hjemmebesøgene, og det er ikke tilstrækkeligt til at sikre en ansvarlighed af de praktiserende læger på området. Samtidig er konsekvenserne af ikke at deltage i de opfølgende hjemmebesøg umiddelbart små, da behandlingsindsatsen fortsætter, selvom der ikke aflægges et opfølgende hjemmebesøg. Den afledte konsekvens af de praktiserende lægers manglende deltagelse i fælles og tværgående indsatser såsom opfølgende hjemmebesøg er, at samarbejdsrelationerne mellem de centrale aktører på sundhedsområdet forværres, og dermed bliver det sværere at tilbyde ældre og skrøbelige patienter et sammenhængende patientforløb med inddragelse af de mest relevante sundhedsaktører i behandlingsforløbet (Jespersen et al. 2009). Set i dette perspektiv er opfølgende hjemmebesøg et illustrativt eksempel på et område, som burde tillægges en højere prioritet, idet sandsynligheden for brud på uformelle regler på området er stor (manglende deltagelse fra praktiserende lægers side), og konsekvenserne potentielt er store (et dårligere behandlingsforløb for ældre), jf. tabel 1.

En måde at tillægge opfølgende hjemmebesøg – og samarbejdet på tværs af organisationsgrænser – en højere prioritet er at gøre samarbejdsrelationer mere entydige og faste, herunder at de enkelte aktører i højere grad får defineret et bestemt ansvar

for deres del af opgaveudførelsen. Sundhedsloven (Sundhedsaftalerne) er et eksempel på et lovgivningsmæssigt tiltag, som kunne indeholde en beskrivelse af, hvordan parterne via opfølgende hjemmebesøg skal forebygge u hensigtsmæssige genindlæggelser af skrøbelige ældre patienter. Dette ville skabe en mere entydig ansvarlighedsstruktur på området. Problemet med en sådan regulering af området er, at motivationen blandt praktiserende læger til at gennemføre opfølgende hjemmebesøg fortsat ville være lav, medmindre man samtidig tog fat på nogle af de grundlæggende faktorer, som skaber motivationen blandt sundhedsaktørerne til at deltage i hjemmebesøgene. Særlig væsentligt er det at se på den saglige kerne i samarbejdet (jf. Bovens), som skal vurderes som meget relevant af alle parter, og det er ikke altid tilfældet for de praktiserende lægers vedkommende. Vilje til samarbejde drejer sig om, at aktørerne på området klart skal kunne se, hvilke fælles værdier man arbejder ud fra, og hvilke læringsmuligheder der er på området, og det er typisk ikke blevet kommunikeret klart nok ud. Hermed peges altså på vigtigheden af de uformelle og normativt baserede ansvarlighedsmekanismer i koordinationsprocessen (Bovens 2007). Medmindre man samtidig tog fat på disse områder og motivationen til at deltage i hjemmebesøgene, ville en lovgivningsmæssig regulering af området formentlig kun have en begrænset effekt (Wagner & Olsen 1999).

Konklusion

I artiklen er ansvarlighedsrelationer blevet analyseret med udgangspunkt i samspillet om ældre medicinske patienters behandlingsforløb. Det overordnede billede der tegner sig, er en kompleks struktur, hvor der i hver af de to forvaltningsmæssige søjler (kommuner og regioner) er formelle og forholdsvis stærke vertikale ansvarlighedsmekanismer internt i søjlerne, mens der samtidig er mere uformelle og svage horisontale ansvarlighedsmekanismer på tværs af søjlerne. Praktiserende læger står uden for den formelle og forholdsvis stærke hierarkiske ansvarlighedsrække i hver af de to søjler, men de er underlagt ansvarlighedsrelationer i forhold til deres faglige opgaver og en vis administrativ ansvarlighed i forhold til økonomiske relationer med regionerne. Via sundhedsaftalerne har man søgt at skabe passende ansvarlighedsmekanismer på tværs af organisatoriske skel, men på grund af bl.a. manglende sanktionsmuligheder har effekten været begrænset. Casen med opfølgende hjemmebesøg illustrerede, at ansvarlighedsrelationerne på dette område ikke har været tilstrækkelige til at sikre en god koordination af behandlingsindsatsen, primært på grund af de praktiserende lægers manglende medvirken i samarbejdet om ældre medicinske patienter.

Analysen af ansvarlighedsrelationer som virker fremmede for koordinering af sundhedsydelser i forhold til ældre medicinske patienter peger også på, at klarhed omkring den saglige kerne i samarbejdet er væsentlig. Der er på området – i lighed med mange andre dele af sundhedssektoren – en ambition om at skabe en høj grad af klarhed omkring effekten af samarbejdet, og herunder hvem der er ansvarlige for hvad for at opnå de ønskede resultater. Problemet er imidlertid, at man i praksis har svært ved at opnå denne klarhed omkring effekt og rolle-

fordeling, fordi det rent metodisk og datamæssigt er vanskeligt at tilvejebringe, og det går ud over de enkelte aktørers følelse af ansvarlighed over for samarbejdet.

Samlet set peger analysen på, at der er en vis uklarhed om, hvem der kan holdes ansvarlig for ældre medicinske patienters behandlingsforløb. De hierarkiske styringsrelationer virker ikke på tværs af myndighedsniveauer, og praktiserende læger er som beskrevet delvist uden for en formel styringskæde. På bag-

grund af vores gennemgang af de to cases på området tegner der sig et billede af, at der ikke er opbygget ansvarligholdelsesstrukturer, som tager højde for denne problematik. Dette er – i begge de gennemgåede cases – et problem, som har en direkte betydning for behandlingen af ældre medicinske patienter, og er derfor også et problem, som bør tillægges vægt i fremtidige forsøg på at skabe behandlingsløsninger på området.

REFERENCER

- Bovens, M. (2007): Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4):447–468.
- Greve, C. (2009): Offentlig ledelse. København: DJØF.
- Hjelmar, U. (1998): En politisk analytik – med udgangspunkt i Foucault's arbejde. I: A., Berg-Sørensen, (red.): Staten det er – Stat og politik – historisk, politologisk og sociologisk. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Hjelmar, U. (2010): Kvalitativ evaluering af organiseringen af opfølgende hjemmebesøg i Københavns Kommune. København: AKF.
- Hjelmar, U., C. Hendriksen & K. Hansen (2011): Motivation to take part in integrated care – An assessment of follow-up home visits to elderly persons. *International Journal of Integrated Care* (under udgivelse).
- Jespersen, P.K., V. Byg, J. Seemann (2009): Evaluering af »Organisering og Samspilsrelationer« Aalborg Kommunes projekt om Kræftrehabilitering. Aalborg : Aalborg Universitet, 2009.
- Jørgensen, T.B. (red.) (1992): Livet i offentlige organisationer – institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked. København: DJØF.
- Olsen, J.P. (1978): Politisk organisering. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pollitt, C. (2003): *The Essential Public Manager*. Buckingham and Philadelphia, PA: Open University Press/McGraw Hill.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (2000): *Public management reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Sundhedsstyrelsen (2007): Opfølgende hjemmebesøg til ældre efter udskrivelse fra sygehus – en medicinsk teknologivurdering. København.
- Sørensen, E., K. Sehested & A. Reff (2011): Offentlig styring som pluricentrisk koordination. København: DJØF.
- Vrangbæk, K. (2011): Regioner og kommuners samarbejde om ældre, medicinske patienter. København, FOKUS.
- Vrangbæk, K. & T.B. Jørgensen (2004): Det offentlige styringsunivers: Fra government til governance?, Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag, Århus.
- Wagner, L. & L. Olsen (1999): Inerti i den kliniske hverdag – et aktionsforskningsprojekt om forebyggelse i udskrivelsen af ældre. København: Universitetshospitalernes Center for Sygepleje og omsorgsforskning.
- Weber, M. (1971): Makt og byråkrati. Essays om politik og klasse, samfunnsforskning og værdier. Oslo: Norsk Gyldendal.

Organisatorisk fragmentering, koordination og integration i Europapolitikken

Det europæiske samarbejde er de senere år blevet stadig mere fragmenteret. Øget koordination er et svar på denne udfordring, mens en egentlig integration også finder sted.



MARTIN MARCUSSEN¹
Professor mso,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Hvem driver egentlig »forretningen Danmark« og repræsenterer os på den internationale politiske og administrative scene?² De fleste har nok en forestilling om, at danske interesser og synspunkter varetages af Udenrigsministeriet og danske diplomater i et utal af forskellige sammenhænge. Den danske udenrigstjeneste er vidt forgrenet i ambassader, repræsentationer og konsulater, og alle trådene samles på Asiatisk Plads. Denne forestilling tager udgangspunkt i en antagelse om, at i diplomatiets verden har ét land én stemme og én interesse.

På mange områder beskriver denne »enhedsorganisation« forholdene i den virkelige verden. Danmark har en professionel udenrigstjeneste, der godt nok har udviklet sig meget markant over især de sidste tredve år, men som stadigvæk repræsenterer Danmark på traditionel vis i mellemstatslige sammenhænge. Alligevel er det ikke tilfredsstillende udelukkende at fokusere på udenrigstjenesten, når spørgsmålet om, hvordan, hvor og med hvilken effekt Danmark er til stede på den internationale politiske scene skal belyses. I lyset af dette temanummers diskussion om koordination i den offentlige sektor bliver det væsentligt at forstå, at diplomatiet i stor grad er blevet fragmenteret og pluraliseret i de senere år. Der kan argumenteres for at diplomatiet er blevet sektoriseret, privatiseret, parlamentariseret og endog folkeliggjort. Ja, på mange måder kan det hævdes, at det udenrigspolitiske område har mistet nogle af sine særegne træk og i stadig større udstrækning er kommet til at ligne andre »normale« politikområder.

Diplomatiets sektorisering beskriver det forhold, at der ikke er nogen organisation i den danske centraladministration, der kan

siges at have monopol på dansk diplomati. Dele af diplomatiet er sivet ud til sektorministerierne, hvor der gradvist opbygges en kapacitet til at varetage diplomatiske opgaver. Denne udvikling er i høj grad præget af, at dansk diplomati i stor udstrækning er koncentreret omkring den europæiske politiske scene.

Diplomatiets privatisering er udtryk for, at der i stigende udstrækning er en lang række private aktører i erhvervslivet der gør sig gældende i det internationale diplomati og dermed også kan bidrage til at pluralisere diplomatiet. Private virksomheder og foreninger er ikke bare halehæng til den officielle danske statsansatte diplomat. De har egne kapaciteter og er nogle gange enerådende i deres diplomatiske indsats på den internationale scene. Langt den største del af Danmarks handels- og investeringsrelationer er rettet mod de europæiske nærområder, hvilket også har som konsekvens, at det særligt er her, det private diplomati udfoldes.

At udenrigspolitikken og det diplomatiske håndværk i stigende grad er blevet et »normalt« policy felt kan desuden ses af det forhold, at folkevalgte politikere systematisk inddrages i fastsættelsen af danske forhandlingspositioner på den internationale scene generelt, og på EU-området i særdeleshed. Diplomatiets er så at sige blevet parlamentariseret. Det betyder naturligvis ikke, at det udenrigspolitiske område af vælgerne betragtes som noget helt centralt for dansk politik. Tværtimod har det traditionelt forholdt sig sådan, at udenrigspolitiske spørgsmål, herunder EU-spørgsmål, meget sjældent indgår som centrale temaer i valgkampe forud for Folketingsvalg.

Endelig handler diplomatiets folkeliggørelse om, at også civilsamfundets organisationer gør sig gældende i det internationale diplomati sammen med eller parallelt med de andre diplomatiske systemer. På flere områder kan man notere sig, at danske positioner og holdninger skabes i og fremføres af en bred kreds af danske organisationer, og at der sker en vis afstemning af synspunkter og strategier. På den europæiske scene tales om, at der er faktorer der fremmer hhv. begrænser dannelsen af et europæisk civilsamfund. Det er i høj grad i dette lys af det danske diplomati skal studeres.

Denne løbende fragmentering af udenrigspolitikken og diplomati er ikke udelukkende et dansk fænomen. De samme udviklingstendenser ser vi hos andre medlemmer af den Europæiske Union. Fragmenteringen kan ses som en afledt konsekvens af at den europæiske integrationsproces udvides og uddybes. Jo mere »almindelig« national politik, der varetages i en europæisk sammenhæng, jo mere domesticeres udenrigspolitikken. Dilemmaet der opstår er imidlertid, at der på den europæiske scene stadigvæk er behov for at tale med én dansk stemme. Dette stiller endog meget store krav til det danske EU koordinationsystem. For at kunne indgå effektivt i et internationalt forhandlingsspil skal der kunne formuleres én samordnet EU-politik for Danmark.

I det følgende vil det blive vist, at der kan gives mindst to svar på den danske centraladministrations stigende samordningsudfordring i relation til internationalt samarbejde: koordination og integration.

Som et eksempel på en betydelig koordinationsindsats nævnes den *almindelige danske EU-beslutningsprocedure*, som i store træk har eksisteret siden Danmark blev medlem af de Europæiske Økonomiske Fællesskaber i 1973. Vi taler her om et koordinationsystem, der har været ganske robust over en lang periode, hvor det europæiske samarbejde har udviklet sig fra hovedsageligt at vedrøre afgrænsede markedsopsummerende områder med deltagelse af et overskueligt antal ligesindede lande med ganske betydelige muligheder for at kunne fremføre og forsvare meget specifikke landeinteresser til i dag at dække snart sagt alle politikområder i en multilateral, multilevel, og multiinstitutionel kontekst, hvor Danmark i mindre udstrækning kan gøre sig forhåbning om at få accept af særstandpunkter i rutineforhandlinger (Christensen, 2003).

Som et eksempel på at det fragmenterede diplomati kan imødekommes med organisatorisk integration kan fremhæves Danmarks varetagelse af *Formandskabet i EU i foråret 2012*. Hvor »koordination« er et spørgsmål om i forskellig udstrækning at tilrettelægge arbejdet på en måde, der grundlæggende respekterer organisationsgrænser samtidig med at der i højere grad drages fordel af tæt samarbejde, handler »organisatorisk integration« i dette tilfælde om at overskride de organisatoriske grænser og samle visse funktioner inden for én organisatorisk enhed (se dette temanummers forord for en uddybning af disse centrale begreber). I modsætning til den danske EU-koordinationsprocedure, der som nævnt har vist sig at være gan-

ske robust, har organiseringen af det danske EU-formandskab udviklet sig løbende over årene. Det er der traktatmæssige, økonomiske og politiske forklaringer på, som vil blive uddybet nedenfor.

Den pointe, jeg forsøger at drive frem er at koordinations- og integrationsbestrebelse på det udenrigspolitiske område, kan ses som et forsøg på at genskabe politisk kontrol på et område, der er præget af stærk fragmentering. Hermed falder organiseringen af udenrigspolitikken generelt og Europapolitikken i særdeleshed helt i tråd med en generel post-NPM trend, hvor *joined-up government* og *whole-of-government* atter engang gør det legitimt at etablere politiske kommandobroer, hvorfra centraladministrationens enkeltdele kan samordnes (Halligan, 2010). Som det vil blive vist nedenfor er der imidlertid også en del problemer forbundet med dette forsøg på central koordination og integration.

Den danske EU beslutningsprocedure - koordination

Som en del af forberedelserne til at blive medlem af de europæiske økonomiske fællesskaber (EØF) så det danske EU-koordinationsystem i dens nuværende udformning dages lys i 1972. Der var tale om en klar organisatorisk nydannelse, hvor tre til dels modsatrettede hensyn skulle imødekommes: hensynet til vidensbaseret beslutningstagning, hensynet til horisontal og vertikal koordination, og hensynet til demokratisk legitimering.

For det første skal den danske position i forhold til et europæisk lovgivningsinitiativ baseres på viden. I den almindelige lovgivningsproces havde der i årevis været en tradition for at inddrage samfundets særinteresser i den politikforberedende fase, især gennem nedsættelsen af diverse kommissioner (Christensen et al., 2009). Med medlemskabet af EØF blev der nedsat en række specialudvalg med en formand på kontorchef-, afdelingschef- eller styrelsesdirektørniveau fra det ministerium, som den pågældende europæiske lovgivning sagsmæssigt falder ind under. I de over tredive specialudvalg indgår specialister fra ministerierne og styrelserne, samt i en række tilfælde interesseorganisationer. Udover at analysere sagernes indhold, er det specialudvalgenes rolle at udarbejde forslag til en dansk holdning i forhold til diverse enkeltsager. Som oftest er det i specialudvalgene at det tunge embedsmandsarbejde er placeret og resultatet er i de fleste tilfælde, at der skabes en form for enighed mellem embedsmændene om den danske holdning (Ronit, 2005).

Det andet hensyn, der skal tages i den danske EU-beslutningsprocedure vedrører behovet for en stærk samordning af de danske positioner i forhold til det europæiske samarbejde. Det er i imødekommelsen af dette hensyn, at Udenrigsministeriet på flere måder spiller en afgørende rolle. I hvert specialudvalg er der således placeret en embedsmand fra Udenrigsministeriet. Den overordnede koordinerende rolle på embedsmandsniveau foretager Udenrigsministeriet imidlertid i EU-udvalget, hvor det selv varetager formandskabsopgaven. EU-udvalget samler embedsmænd på tværs af ministerier og behandler spørgsmål,

der har interesser for mere end ét sagsområde, særlige sensitive spørgsmål og alle de spørgsmål, man ikke har kunnet komme til enighed om på specialudvalgsniveau. Det er ligeledes i dette udvalg at kommende rådsmøder forberedes. Gennem 1980'erne var Udenrigsministeriets embedsmænd optaget af at sagsbehandle på lige fod med og ofte helt parallelt med den sagsbehandling, der fandt sted i fagministerierne. Det gør man ikke længere. Der findes ikke adækvate ressourcer til denne til dels konkurrerende sagsbehandling og i takt med at EU-ekspertisen er steget i fagministerierne findes der i øvrigt ikke længere et reelt behov for at Udenrigsministeriet går i dybden med samtlige enkeltsager. Derfor overgik man til udelukkende at fungere som koordinerende serviceorgan for de sagsbehandlede ministerier, hvilket i sig selv er med til at placere Udenrigsministeriet endog meget centralt på EU-området. Udenrigsministeriet varetager desuden formandskabsrollen i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, som dog i praksis ikke indkaldes regelmæssigt. Det er her de relevante ministre fastlægger regeringens holdning til EU-politikken – typisk via en skriftlig procedure.

Det sidste hensyn der skal tages i den til enhver tid gældende EU-beslutningsprocedure er, at såkaldte EU-beslutninger bør kunne legitimeres politisk. Én ting er, at der samordnes horisontalt mellem forskellige politikområder med henblik på at formulere én dansk vidensbaseret position i forhold til EU, en ganske anden ting er at sikre sig, at EU-beslutninger, der ikke gennemgår tre behandlinger i Folketinget alligevel opfattes som demokratisk legitime. Det er her den korte formulering i Tiltrædelsesloven af 3. oktober 1972 vedrørende Folketingets inddragelse i det europæiske samarbejde bliver central. Her nævnes det, at »Regeringen underretter i fornødent omfang et af Folketinget nedsat udvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig« (§6, stk. 2). I praksis kom inddragelsen af Folketinget til at ske gennem Markedsudvalget, der i 1994 blev omdøbt til Europaudvalget. Fra år til år har man i udvalgets beretning kunne følge, hvordan Folketinget og Regeringen er blevet enige om, hvordan samspillet skal udmøntes i praksis. Europaudvalget er ét af de Folketingsudvalg, der mødes oftest. Det vil sige hver fredag i »EU-sæsonen« (Jensen, 2003). Det består af 17 medlemmer og et antal stedfortrædere. Det tilstræbes, at alle partier i Folketinget er repræsenteret.

I Europaudvalget sker der en drøftelse af dagsordnerne for ministerrådsmøder, der afvikles ugen efter. Ministre møder op til udvalgsmøderne med henblik på at underrette udvalget om såkaldt »væsentlige sager«, samt sager af »større rækkevidde«. Hvorvidt en sag er væsentlig eller har større rækkevidde er op til regeringen at afgøre. Beslutningen baseres på et skøn af sagens politiske, økonomiske og juridiske betydning for Danmark. Ministeren ønsker også nogle gange at få opbakning til et konkret forhandlingsoplæg til et kommende rådsmøde. På en tilstræbt teknisk måde redegør ministeren for sit forhandlingsoplæg, hvorefter det er op til udvalgets formand at konstatere hvorvidt der blandt medlemmerne er et flertal imod

oplægget. Hvis det ikke er tilfældet, hvilket det meget sjældent er, har ministeren grønt lys til at indlede en forhandling med sine europæiske kolleger. Ofte er et forhandlingsoplæg formuleret på en måde, der giver regeringen en vis manøvre frihed i forhandlingerne.

Alt imens de mange EU-sager vandrer gennem de forskellige faser i den danske EU-beslutningsproces, skal der koordineres intenst i forhold til sagsbehandlingen i Bruxelles. Det forholder sig ikke på den måde, at EU står stille mens hensyn til viden, intern koordination og demokratisk legitimering imødekommes i Danmark.

I tæt samarbejde med de danske ressortministerier og Udenrigsministeriet deltager den danske permanente repræsentation i Bruxelles i løbende forhandlinger fra start til slut. Når EU-Kommissionens forslag til beslutning forelægges starter forhandlingerne i den relevante arbejdsgruppe under Rådet. Nationale eksperter kan flyves ind til Bruxelles eller Repræsentationens ansatte kan varetage denne indledende behandling af forslaget. Hvis der allerede på dette niveau kan etableres et grundlag for enighed landene imellem oplistes beslutningen vedrørende dette punkt i Part I på dagsordenen for det næste forhandlingsled – dvs. forhandlingerne mellem de nationale EU-ambassadører i Komitéen af Permanente Repræsentanter (COREPER). EU-ambassadørerne (i COREPER II) eller deres stedfortrædere (i COREPER I) behøver ikke at åbne sager der er oplistet på dagsordenens Part I. Kan der derimod ikke findes enighed i Rådets arbejdsgrupper, indgår sagen på Part II af COREPERs dagsorden. Alle part I punkter understøttes af de relevante ressortministerier hjemme i Danmark, hvori Udenrigsministeriet træder til i alle løbende sager, som behandles i Part II. Formelle beslutninger kan kun træffes i det sidste forhandlingsled hvor de nationale fagministre naturligvis indgår. Hvis EU-ambassadørerne har kunnet finde løsninger forud for et ministerrådsmøde, indgår disse som »A-punkter« på ministrenes dagsorden. Det betyder, at den etablerede enighed blot kan bekræftes af ministrene. Er der derimod punkter, der kræver yderligere forhandlinger, refererer man til disse som »B-punkter«. Det nævnes ofte, at kunne 10 procent af alle EU-beslutninger har været B-punkter på ministrenes dagsorden. Resten er blevet vedtaget længe før ministrene involveres (Hayes-Renshaw og Wallace, 2006). Nationale embedsmænd involveres atter engang i beslutningsprocessen når den vedtagne retsakt skal implementeres. Det er EU-Kommissionen, der har ansvaret for at dette finder sted, men nationale embedsmænd og EU's ministerråd har en kontrollerende funktion i de såkaldte implementeringskomitéer, der samlet set refereres til som komitologi-systemet. Også dette arbejde skal koordineres af Danmarks Permanente Repræsentation i Bruxelles samt af de relevante ressortministerier i København.

I hvor stor udstrækning lever den danske EU-beslutningsprocedure op til forventningerne? Det kan der ikke gives noget meget præcist svar på. På den ene side kan den danske model på dette område karakteriseres som en succes. Det er længe siden, at den daværende kommissionsformand Jacques Delors

efter sigende kunne konstatere, at der udover de nationale ministre i Ministerrådene var en ekstra repræsentant, der løbende skulle tages i ed, nemlig det danske Markedsudvalg, som det hed dengang. Dengang, hvor Markedsudvalget blev anset som en ekstra hurdle for fælles beslutningstagning på europæisk niveau så fællesskabet meget anderledes ud end i dag (Marcusen, 2010). Det hed stadigvæk EØF, idet den såkaldte Fælles Akt, der introducerer flertalsafstemning på en lang række områder, der har med det indre marked at gøre endnu ikke havde set dagens lys. Der var kun 12 medlemmer af fællesskabet, og beslutningskadencen var beskeden i forhold til situationen i dag. Det var præcist i en sådan kontekst at den danske EU-koordinationsproces kom til sin ret (Arter, 1996; Metcalfe, 1994). Markedsudvalget fungerede som en reel bagstopper i kritiske sager, og tempoet i lovgivningsarbejdet gjorde, at både specialudvalgene og Udenrigsministeriet kunne udføre deres arbejde i nogenlunde ro og mag. En indikation på, at den danske model også i udlandet i stigende udstrækning blev betragtet som en succes er, at nye medlemsstater i forbindelse med udvidelsesrunderne i 1995 og 2004 i større eller mindre udstrækning har kopieret dele af modellen. I dag er Danmark langt fra den eneste, der tilstræber at involvere de folkevalgte politikere i EU-koordinationen.

På den anden side har EU siden 1980'erne udviklet sig dramatisk uden at der egentlig har fundet de store ændringer i den danske EU-koordinationsprocedure sted. Tempoet er skruet op og de procedurer, der anvendes i den europæiske beslutningstagning er i dag som hovedregel baseret på flertalsafstemninger (Sousa, 2002). Som nævnt tidligere har de fleste fagministerier i dag opbygget en betydelig ekspertise i den daglige forvaltning af EU-sager. Det gør, at Udenrigsministeriet kan koncentrere sig om at varetage den interne koordination, vertikalt såvel som horisontalt. De største problemer opstår vedrørende idealet om at inddrage Folketinget i EU-proceduren på en saglig forsvarelig og legitim måde. Mængden af sager, der til enhver tid er til behandling i systemet er evigt voksende. Det fremgår af Europaudvalgets beretninger, at udvalget i håb om at komme på højde med situationen fra år til år ønsker sig at få tilsendt stadig flere dokumenter i form af dagsordener, talepunkter, early-warnings, baggrundsnotater, grund- og nærhedsnotater, samlenotater, referater samt naturligvis kopier af alle relevante dokumenter, der til enhver tid produceres af EU's institutioner. Hertil kommer, at man på det seneste har fået mulighed for at inddrage Folketingets øvrige udvalg i behandlingen af EU-sager. Det er, med andre ord, blevet en ekstrem kompleks affære og en ganske anseelig udfordring for Europaudvalgets medlemmer samt ikke mindst udvalgets begrænsede sekretariat at bevare overblikket. Det er da også meget sigende, at det endog er meget sjældent, at udvalgets medlemmer har de store sagligt begrundede indvendinger mod og tilføjelser til ministerens forslag til forhandlingsgrundlag. Hertil kommer, at udvalget i stigende udstrækning presses af, at den gængse EU-beslutningsprocedure – samarbejdsproceduren – udmøntes i en række inter-institutionelle aftaler, hvor man via tidlige møder mellem EU-Kommissionen, Europa-Parlamentet og Ministerrådet – de såkaldte dialogforhandlinger – kan accelerere

EU-beslutningsproceduren som den udfolder sig i Bruxelles og dermed nå til en aftale på et ganske tidligt tidspunkt. I realiteten betyder dette opskruede tempo at Europaudvalget er hægtet af. Udvalget kan, når eksempelvis medierne retter opmærksomheden mod et kritisabelt forhold, bede den relevante minister komme i samråd. Det kan ligeledes på eget initiativ igangsætte og finansiere udredninger, men den daglige parlamentariske kontrol kan ikke være systematisk og dybtgående.

Det danske EU-formandskab 2012 – integration

Hvert halve år skiftes EU's medlemsstater til at indtage rollen som EU's formandsskabsland. Formandskabets rolle er at være dagsordensætter, at være drivkraft i beslutningsprocessen, at være kompromisskaber samt i nogle sammenhænge at repræsentere EU i forhold til omverdenen (Tallberg, 2006; Schout og Vanhoonacker, 2006). Når et land overtager formandskabet kommer det automatisk til at sidde for bordenden ved samtlige møder, der afholdes i Rådsregi – det vil sige ministerrådsmøderne og de godt 200 arbejdsgrupper under Rådet. Det kan dreje sig om mellem 2.000 og 3.000 møder i alt, der hovedsageligt afholdes i Bruxelles. Det betyder at næsten alle ressortministerier involveres i formandskabet. Ministrene leder rådsmøderne og embedsmændene leder møderne i Rådets arbejdsgrupper. Den danske regering har varetaget denne opgave seks gange tidligere (efteråret 1973, foråret 1978, efteråret 1982, efteråret 1987, foråret 1993 og efteråret 2002). Ved sidste formandskab forudså mange, at det ville blive sidste gang, at Danmark skulle indtage rollen som EU's formandskab. Sådan skulle det ikke gå. I foråret 2012 er det atter engang Danmarks tur til at sætte sig i formandsskabsstolen.

Som årene er gået er formandskabet blevet tillagt stadig flere beføjelser. Formandskabet fik formel kompetence til at indkalde til møder og lave udkast til dagsordener (1967), kompetence til at lave udkast til rådskonklusioner fra møder i Det Europæiske Råd (1977), ret til at kalde til afstemning (1986) og repræsentative beføjelser i forhold til tredjelande (1993). Arbejdsbyrden for formandsskabslandet er nærmest eksploderet. I takt med at integrationen udvides i bredden og stadig flere sagområder omfattes af hård eller blød EU-regulering vokser antallet af møder. Hertil kommer, at EU's placering på den internationale scene efter den kolde krig er tiltaget. Det betyder, at der skal varetages flere opgaver i forbindelse med at repræsentere EU på globalt plan. Endelig er det nok også en faktor, at den kompromisskabende og delvist også den initiativtagende rolle som EU-Kommissionen i tidligere tider havde monopol på nu også i en hvis udstrækning varetages af Rådet og dermed formandskabet. I de senere år har formandskabet desuden brugt ganske anseelige ressourcer på at indgå i forhandlinger med Europa-Parlamentet, der får større og større beslutningsmæssig kompetence på mange områder.

Succes for et formandskab vurderes efter nogle lidt andre kriterier end vi normalt anvender i internationale forhandlingsituationer. Baseret på erfaringer fra tidligere formandskaber viser det sig, at succes blandt andet betinges af, at formandsskabslandet kan optræde som en neutral aktør. Groft sagt regner

man med at kun fem-ti procent af EU's dagsorden fastsættes af formandsskabslandet selv. Resten af dagsordenspunkterne arves fra tidligere formandskaber, eller betinges af kriser, der er opstået undervejs. Under et formandskab handler det altså ikke så meget om, hvor mange nye emner man får placeret på dagsordenen, men mere om, hvor mange gamle emner der kan krydses af (Schalk et al., 2007; Tallberg, 2004; Thomson, 2008; Warntjen, 2008). For at nå dette mål er det altafgørende at store såvel som små formandskabslande er i stand til at arbejde sammen med såvel EU-Kommissionen, Europa-parlamentet og ikke mindst Rådssekretariatet. Det er også afgørende at formandskabet besidder banale sekretærfærdigheder såsom evne til at prioritere blandt de mange dagsordenspunkter, forberede møderne og ikke mindst skabe et godt forhandlingsklima. Alt dette gør, at varetagelsen af et formandskab stiller endog meget store krav til den danske centraladministration. Tre andre forhold er med til at sætte rammerne for afholdelsen af det danske formandskab: økonomiske rammer, juridiske rammer, samt politiske rammer.

Spørgsmålet om de økonomiske rammer handler grundlæggende om, hvorvidt, der tilflyder centraladministrationen ekstra ressourcer i forbindelse med planlægningen og afholdelsen af, og ikke mindst opfølgningen på formandskabet. Bliver det et luksusformandskab, hvor det i tillæg til andre formål også handler om at placere Danmark på landkortet, eller bliver det et såkaldt »rugbrødsformandskab«, hvor fokus er på at afvikle sagerne uden den store dramatik? Det kan siges med sikkerhed, at formandskabet i foråret 2012 bliver et spareformandskab. Det er blevet meldt klart ud at i lyset af rigets almindelige økonomiske situation forventes det at formandskabet i foråret 2012 principielt varetages inden for rammerne af de eksisterende budgetter. Det har vi prøvet før. Ja, umiddelbart forud for det sidste danske formandskab i efteråret 2002 gennemførte regeringen endog betydelige besparelser i Udenrigsministeriet. Dengang førte besparelserne i Udenrigsministeriet til, at mange dele af den konkrete planlægning blev lagt ud til de berørte ministerier. Fagministerierne fik simpelthen mere at sige. Et slogan i eksempelvis det store Økonomi- og Erhvervsministerium beskriver udviklingen på det tidspunkt meget godt: »Når viden møder rang, så er det viden, der vinder«, forstået på den måde, at godt nok varetog Udenrigsministeriet den overordnede koordination, men det var fagministerierne, der sørgede for, at vindesagerne blev kørt hjem. Formandskabet i 2002 huskes i øvrigt især for, at Anders Fogh Rasmussen kunne stille sig i spidsen for den endelige beslutning vedrørende EU's udvidelse med 10 nye medlemslande fra Central- og Østeuropa. En dokumentarfilm kunne dokumentere, at også i denne for EU så vigtige sag var det Statsministeren og altså ikke Udenrigsministeren, der trak stikket hjem.

De juridiske rammer for afholdelsen af det danske formandskab er nok så vigtige. Siden sidst er Lissabon-traktaten blevet vedtaget og ratificeret, hvilket indebærer nok så vigtige ændringer for formandskabets rolle og funktion. For det første, og vigtigst, eksisterer der nu en Formand for Det Europæiske Råd, belgieren Herman van Rompuy, der varetager mange af

de opgaver, der før tilfaldt formandskabslandet. Det er funktioner som mødeledelsen i Det Europæiske Råd, om krisestyring, og om at repræsentere EU i internationale fora, der nu er trukket ud af formandskabsrollen. Det er delvist op til van Rompuy selv at fylde Rådsformandskabsrollen med substans. Jo mere han bruger rollen til at sætte kursen for EU's integrationsproces, intervenere i konflikter og kompromisskabelse, og indkalde til møder, jo mere reduceres formandskabslandet til sekretariatsopbakning for Rådssekretariatet. Indtil videre har van Rompuy overrasket positivt. Kritik, der i tidligere tider har været rettet mod den roterende formandskabsinstitution – såsom manglende kontinuitet, meget skiftende dagsordener og ganske stor variation i de forskellige formandskabers succesrate – er nu blevet imødegået med oprettelsen af en reelt fungerende Rådsformand. Det betyder, at det bliver stadig mere påtrængende at stille spørgsmål ved relevansen af at opretholde et roterende formandskab. Til forsvar for formandskabsrollen fremhæves ofte, at denne institution sikrer at små lande som Danmark i det mindste en gang i mellem kommer til at sidde i førersædet. Hertil kommer, at det ikke kan undervurderes at varetagelsen af formandskabet er en endog særdeles effektiv mekanisme til at europæisere en hel generation af unge embedsmænd i centraladministrationen. Kendskabet til EU's institutioner og procedurer breder via formandskabet fra de internationale kontorer ud til alle de øvrige kontorer i styrelserne og ministerierne.

En anden vigtig juridisk nydannelse, der blev tilført med Lisabontraktaten er de såkaldte trio-formandskaber, hvorved forstås, at EU's medlemskabslande samles i hold på tre, der så har til opgave at varetage formandskabet i fællesskab, dog med skiftende roller som formandskabsland. Det betyder i realiteten, at Danmark i efteråret 2011 trådte ind i en trio-formandskabsrolle da Polen overtog formandskabet. Sammen med Polen og Cypern, der følger i Danmarks fodspor i efteråret 2012, blev der udviklet et triformandskabsprogram i tillæg til det enkelte formandskabs eget arbejdsprogram. Ordningen er indført for at imødekomme noget af kritikken angående fragmentering fra formandskab til formandskab. Før i tiden eksisterede der godt nok en trojka, men uden at der dog var faste regler for, hvordan de tre lande i trojkaen skulle samarbejde. Nu er dette samarbejde institutionaliseret, hvilket igen stiller krav til koordination mellem Danmark, Polen og Cypern – to nye medlemslande og et gammelt. Danmark spiller i denne forbindelse rollen som den erfarne, der kan viderebringe viden fra de seks tidligere formandskaber.

De politiske rammer for afholdelsen af det danske formandskab har at gøre med de danske EU-forbehold. I forlængelse af folkeafstemningen i juni 1992 vedrørende Maastricht-traktaten, der endte i et stort Nej, opstod der en diplomatisk krise for Danmark og en konstitutionel krise for EU. Løsningen på problemet blev, at der til Maastricht-traktaten blev tilføjet en protokol, hvori det stod beskrevet at Danmark var fritaget fra sin forpligtelse til at deltage i ØMU's tredje fase, i EU's militær- og forsvarsdimension, i samarbejdet omkring retlige og indre anliggender, samt i forhold til det europæiske statsbor-

gerskab. Disse forbehold blev vedtaget i forlængelse af endnu en folkeafstemning i maj 1993, der endte med et Ja.

Spørgsmålet i relation til varetagelsen af EU's formandskab bliver, hvorvidt Danmark som formandskabsland kan agere som formand i arbejdsgrupper og ministerrådsmøder, der omhandler sager omfattet af forbeholdene. Efter en interviewrunde, der er gennemført i alle de relevante internationale kontorer i centraladministrationen i løbet af 2010 og 2011 står det klart, at der generelt ikke hersker den store bekymring omkring forbeholdenes betydning for afviklingen af det danske EU-formandskab. Status er, at danske embedsmænd fuldt ud varetager formandskabet for alle møder, der har med retlige og indre anliggender at gøre. Det er der indtil videre ikke nogen der har stillet spørgsmål ved. På området for sikkerheds- og udenrigspolitik er det vice-formanden for EU-Kommissionen og EU's Høje Repræsentant for udenrigs- og sikkerhedspolitik, briten Catherine Ashton og hendes diplomatiske korps, der har overtaget alle formandskabsroller. Det betyder, at heller ikke det danske forbehold på dette område får nogen praktisk betydning for afviklingen af formandskabet. Hvad angår samarbejdet mellem de lande, der har indført euroen, varetages en stor del af dette i den såkaldte Eurogruppe. Da Eurogruppen også har en fast formand i skikkelse af Jean-Claude Juncker kommer det ikke på tale på noget tidspunkt at et formandskabsland skal erstatte ham. Danmark kommer dog til at varetage de helt almindelige formandskabsforpligtelser i de fora, der går forud møderne mellem Økonomi- og Finansministrene (Ecofin-møderne) og naturligvis Ecofin-møderne selv. Heller ikke på dette område skal man overdrive betydningen af de danske EU-forbehold for varetagelsen af det danske formandskab.

Samlet set må man sige, at opgaven at gennemføre et formandskab, også i lyset af de ovennævnte finansielle, juridiske og politiske rammer, er en betydelig opgave for den danske centraladministration. I modsætning til det forrige formandskab, hvor udfordringen blev imødegået via en betydelig grad af decentralisering i centraladministrationen, er tendensen denne gang snarere den modsatte. Hvis der ses bort fra substanspolitikken, samles flere og flere funktioner i relation til afviklingen af EU-formandskabet i foråret 2012 i Udenrigsministeriet. Der

er nærmest tale om en udpræget grad af »integration« forstået på den måde at alle opgaver der eksempelvis har med logistik, kommunikation og formidling at gøre samles ét sted – nemlig i Udenrigsministeriet. Hertil kommer, at Udvalget vedrørende Det Europæiske Råd og større udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål (REUS), der ledes af statsministeren, bliver det centrale forum for regeringskoordination vedrørende såvel forberedelse som afvikling af formandskabet. Denne udvikling kan ses i lyset af den internationale trend i retning af joined-up government, der ofte antages at være en reaktion på årtiers decentralisering og fragmentering og efterfølgende tab af politisk kontrol og overblik (Christensen, 2010). Hertil kommer at centraliseringen er et forsøg på at høste de stordriftsfordele, der opstår når væsentlige funktioner samles ét sted. I alle tilfælde understreger centraliseringen en vis rutinisering af formandskabsfunktionen, der sammen med en ikke særlig spektakulær dagsorden måske antyder, at selv formandskabsinstitutionen er ved at tage en ny form i forlængelse af Lissabontraktaten.

EU er kompleks hverdagspolitik

Koordinationsudfordringen i forhold til EU opstår fordi EU i bund og grund er »mere af det hele«. De øvrige bidrag i dette temanummer dokumenterer betydelige koordinationsudfordringer i mange forskellige sammenhænge på nationalt niveau. Alle disse udfordringer findes også i relation til EU. Hertil skal blot tilføjes et ekstra lag af politiske og administrative aktører med egne interesser; andre kulturer, traditioner og sprog der er indlejret i europæiske institutioner; problemer der opstår ét sted i Europa og som via det europæiske samarbejde transformeres til at blive problemer af relevans for Danmark; grænseoverskridende identiteter og loyalitetsbånd, der gradvist integrerer danske borger i en europæisk demos; nye demokratiopfattelser; og et opskruet beslutningstempo. Denne artikel har vist, at dansk udenrigspolitik og diplomati gennem flere år har gennemgået en transformation. Den er blevet fragmenteret og pluraliseret – især i relation til europæisk samarbejde. Artiklen har også forsøgt at vise, at der er givet to svar på denne udfordring – ét svar, der illustrerer koordinationsbestræbelser, og et andet svar, der illustrerer at integration kan være løsningen i nogle sammenhænge.

LITTERATUR

Arter, David (1996), "The Folketing and Denmark's 'European Policy': The Case of An 'Authorizing Assembly'", i Philip Norton, red., *National Parliaments and the European Union*, London: Frank Cass, pp. 110-23.

Christensen, Jørgen Grønnegård (2003), »Den fleksible og robuste forvaltning«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red., *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark*, Århus: Århus Universitetsforlag, pp. 57-94.

Christensen, Jørgen Grønnegård, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2009), *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Christensen, Tom (2010), "Transcending New Public Management", *Økonomi & Politik*, 83(1): 3-13.

Halligan, John (2010), "Post-NPM Responses to Disaggregation Through Coordinating Horizontally and Integrating Governance", i Per Lægrend og Koen Verhoest, red., *Governance of Public Sector Organizations. Proliferation, Autonomy and Performance*, London: Palgrave Macmillan, pp. 235-55.

Hayes-Renshaw, Fiona og Helen Wallace (2006), *The Council of Ministers*, London: Palgrave Macmillan.

Jensen, Henrik (2003), *Europaudvalget – et*

udvalg i Folketinget, Århus: Århus Universitetsforlag.

Marcussen, Martin (2010), *Den danske model og globaliseringen*, København: Samfundslitteratur.

Metcalf, Les (1994), "International Policy Coordination and Public Management Reform", *International Review of Administrative Sciences*, 60: 271-90.

Ronit, Karsten (2005), »Historiske institutionsdannelser under pres: forholdet mellem de traditionelle kommissionsvæsen og europapolitikens specialudvalg«, i Karsten Ronit og Bo Rothstein, red. *Den politiske forvaltning. Historiske spor i nutidens bureaukrati*, København: Forlaget politiske studier, pp. 104-130.

Schalk, Jelmer, René Torenlvlied, Jeroen Weesie og Frans Stokman (2007), "The Power of the Presidency in the EU Council Decision-Making", *European Union Politics*, 8(2): 229-50.

Schout, Adrian og Sophie Vanhoonacker (1996), "Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice", *Journal of Common Market Studies*, 44(5): 1051-77.

Sousa, Maja Møller (2002), »Den danske EU-beslutningsproces: dekolobling af den parlamentariske kontrol?«, *Politologiske Studier*, 5(4): 39-49.

Tallberg, Jonas (2004), "The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations", *Journal of Common*

Market Studies, 42(5): 999-1022.

Tallberg, Jonas (2006), *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.

Thomson, Robert (2008), "The Council Presidency of the European Union: Responsibility With Power", *Journal of Common Market Studies*, 46(3): 593-617.

Warntjen, Andreas (2008), "The Council Presidency: Power Broker or Burden? An Empirical Analysis", *European Union Politics*, 9(3): 315-38.

NOTER

1. Martin Marcussen er professor mso ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, hvor han underviser og forsker i disciplinen International Forvaltning. Han har senest skrevet »International Forvaltning – en grundbog«, København: Hans Reitzels Forlag, 2011.
2. Interview der er gennemført i forbindelse med udarbejdelsen af denne artikel indgår desuden som en del af et forskningsprojekt, der støttes finansielt af Center for Europæisk Politik (CEP) ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet og som ledes af Martin Marcussen og Peter Nedergaard. For kommentarer til tidligere udkast takkes Dorte Sindbjerg Martinsen, Peter Nedergaard og en anonym reviewer.

Den finansielle krise og kreditvurderingsbureauernes medvirken – hvad kan vi lære heraf?

Kreditvurderingsbureauerne havde et afgørende medansvar for den finansielle krise i henhold til en officiel amerikansk kongresrapport. Derfor bør området grundlæggende reformeres ud fra den indhøstede lære. Forslag hertil fremsættes.



CHRISTEN SØRENSEN

Professor i økonomi,
Syddansk Universitet Odense,
fhv. overvismand

Indledning

Epicentret for finanskrisen lå i USA, hvorfor det er nærliggende at underkaste forholdene i USA en nærmere undersøgelse, når årsager til den efterfølgende dybe og givetvis langvarige økonomiske krise, der også har ramt mange andre lande, herunder Danmark, skal forsøges udredet. Med udgivelsen af The Financial Crisis Inquiry Report fra en af den amerikanske kongres i maj 2009 nedsat føderal kommission, som blev offentliggjort i januar 2011, er der fremlagt et righoldigt materiale, som burde kunne give vigtige forklaringsbidrag.¹ Det er imidlertid ret overraskende, hvor lidt denne rapport har været analyseret og inddraget i den danske debat om dette afgørende spørgsmål. Henset til, at den nuværende krise i hvert fald er den værste, der har ramt de vestlige lande siden 1930'erne, burde det være essentielt at forstå årsager til denne krise for om muligt at forebygge/neddæmpe kommende økonomiske kriser. Der er vel ikke længere nogen, der tror på en krisefri økonomi.

Det var naturligvis ikke kun forhold i de finansielle sektorer, der gjorde, at den efterfølgende økonomiske krise givetvis vil blive både lang og dyb. Uansvarlig finanspolitik i USA og i andre lande, herunder også i Danmark, se bl.a. Sørensen (2010), spiller også en væsentlig rolle herfor. I dette papir er det imidlertid forholdene i de finansielle sektorer, og først og fremmest kreditvurderingsbureauernes rolle, der betragtes.

The Financial Crisis Inquiry Report på i alt 633 tætskrevne sider indeholder utrolig megen information, især når det righoldige supplerende materiale tages i betragtning. Men det

er også en kompliceret rapport at forholde sig til, idet der er to mindretalsudtalelser. Kommissionen bestod af 10 medlemmer, hvoraf 6 var udpeget af Demokraterne og 4 af Republikanerne. Og de to mindretalsudtalelser kom fra de fire, der var udpeget af Republikanerne, opdelt på henholdsvis tre medlemmer og et medlem. Især mindretalsudtalelsen fra Peter J. Wallison, der er tilknyttet American Enterprise Institute, på 91 sider har også indholdsmæssig vægt. Kommissionsarbejdet i denne mindretalsudtalelse udsættes for en ganske alvorlig kritik – såvel fagligt som ledelsesmæssigt. Rapporten, bortset fra mindretalsudtalelserne, betegnes i det følgende for hovedrapporten, når det er relevant at sondre mellem flertal og mindretal.

Den faglige kritik fra Wallison er primært baseret på, at kommissionsflertallet efter hans vurdering ikke i tilstrækkelig grad har inddraget de politiske ønsker om at udbrede ejerboligen til flere – især mindre velstående – i kriseforklaringen. Mindretalsudtalelsen fra Wallison indeholder tillige en hård kritik af den måde, hvorpå flertallet har gennemført udredningsarbejdet.

Som fronterne er trukket op mellem demokrater og republikanere i USA, er det måske ikke overraskende, at det endte med en opdeling af rapporten efter politiske skillelinjer. Men opdelingen gør det nødvendigt at tage stilling til, hvordan informationerne fra kommissionens rapport kan bruges. Personligt foretrækker jeg principielt den kvantitativt orienterede undersøgelsesmetode, som Wallison har anvendt. Den mere fortællende eller narrative undersøgelsesmetode, som flertallet har baseret sig på i tilknytning til den meget omfattende anvendelse af interviews, gør det meget vanskeligt at afveje

betydningen af de forskellige årsagselementer, jf. også kritikken fra mindretallet på tre. Der lades dog ingen tvivl om, hvad flertallet tillægger helt overvejende vægt, jf. følgende fra sammenfatningen:

»We conclude the failures of credit rating agencies were essential cogs in the wheel of financial destruction. The three credit rating agencies (Moody's, Standard & Poor og Fitch, tilføjet) were key enablers of the financial meltdown. The mortgage-related securities at the heart of the crisis could not have been marketed and sold without their seal of approval. Investors relied on them, often blindly. In some cases, they were obligated to use them, or regulatory capital standards were hinged on them. *This crisis could not have happened without the rating agencies.* Their ratings helped the market soar and their downgrades through 2007 and 2008 wreaked havoc across markets and firms.«, side xxv (kursivering tilføjet). Dette uddybes nedenfor.

Når jeg til trods for præferencen for kvantitative undersøgelser alligevel i det følgende især vil basere mig på flertallets vurderinger, hænger det ikke alene sammen med det, der i hovedrapporten er anført om grundlaget for Wallison's kritik, men også sammen med, at jeg ikke finder, at Wallison's analyser fører til den konklusion, som han argumenterer for: at det primært var den føderalt formulerede boligpolitik over for mindre velstillede, der førte til og udløste finanskrisen. Selv om det lægges til grund, at den føderalt formulerede boligpolitik – hvis væsentligste element var, at de føderalt støttede realkreditinstitut-

ter Fannie Mae og Freddie Mac blev tvunget til at finansiere pantebrevslån til mindrebemidlede – var ødelæggende, fører det kun til, at det offentlige har måttet konstatere meget betydelige tab. Dette skyldes ganske enkelt, at både alle långivere til Fannie Mae og Freddie Mac og alle købere af værdipapirer udstedt af disse to institutter, bortset fra Finansministeriet, har fået, hvad de havde krav på.² Derfor holder hovedelementet i Wallison's kriseforklaring kun, hvis det – som han gør – lægges til grund, at de subprime og Alt-A pantebreve, som disse to institutter købte, fik afsmittende virkninger på private aktører.³

Den reduktion af pantebrevskvaliteten, som måtte være en følge af de pålagte købskvoter for de to realkreditinstitutter, skulle altså efter Wallison's kriseforklaring have forledt øvrige pantebrevskøbere til at lukke øjnene for den til subprime og Alt-A pantebreve knyttede risiko – og i øvrigt være fritaget for ansvar herfor. Betydelige private aktører, investeringsbanker som Lehman Brothers og bankholdingselskaber som Citigroup m.v., var aktive i hele kæden fra udstedelse af subprime og Alt-A pantebreve til afsætning og køb af de obligationer m.v., der var baseret herpå. Det var også tilfældet for de CDO og CDO², se nedenfor, der indirekte var baseret herpå. Og disse højrisiko værdipapirer var Fannie Mae og Freddie Mac ikke involveret i, ligesom de subprime og Alt-A pantebreve, som blev opkøbt af Fannie Mae og Freddie Mac, var af betydelig højere kvalitet end de, der gik uden om Fannie Mae og Freddie Mac. Derfor holder Wallison's kriseforklaring ganske enkelt ikke, med mindre der anlægges et ekstremt synspunkt om, at

Boks 1. Alt-A og subprime pantebreve samt FICO-skalaen

Alt-A pantebreve er mindre risikobehæftede end subprime pantebreve, men mere risikobehæftede end prime-pantebreve. Alt-A pantebreve har én eller flere svagheder/mangler i forhold til prime-pantebreve. Ufuldstændige oplysninger om bl.a. låntageren, lav FICO-pointtal, om end typisk højere end ved subprime pantebreve, og sikkerhed, som går op i den høje ende af boligens værdi, er typiske kendetegn ved Alt-A pantebreve.

Subprime pantebreve lider af de svagheder, som også karakteriserer Alt-A pantebreve og er endvidere karakteriseret ved, at låntageren har en plettet lånehistorie eller status, normalt defineret ved et FICO-pointtal under 660.

Subprime og Alt-A pantebreve betegnes også under et som inferiorer pantebreve.

FICO-skalaen er oprindeligt udviklet af Fair Isacc Coporation. Normalt går skalaen fra 300 til 850, idet pointtallet stiger med stigende kreditværdighed. Sædvanligvis opereres med fire hovedintervaller i långivningsøjemed: mindst 750: fremragende kreditværdighed, 749-720: meget god kreditværdighed, 719-660: acceptabel kreditværdighed; 659-620 dårlig, subprime kreditværdighed. Undertiden antages subprime kreditværdighed først at foreligge ved et pointtal under 620.

Der indgår fem typer af oplysninger i beregningen af pointtal under FICO-skalaen med hertil hørende vægte, jf:

Vægt, pct.	Indgående oplysninger
35	Oplysninger om hidtidig overholdelse af betalingsforpligtelser
30	Størrelsen af og udnyttelsesgraden af bevilligede lån
15	Hvor lang tid, som kendskabet til låntagers låneadfærd hidrører fra
10	Anvendelsen af forskellige former for låntagning
10	Oplysninger om låntagers seneste låneansøgninger

Hvordan, FICO-skalaen helt konkret beregnes, vides ikke, idet skalaen er privat udviklet.

kun »politiske fejl« indregnes, ligesom det endvidere må lægges til grund, at de private aktører var uden medskyld i, at de blev *mere end* smittet af Fannie Mae's og Freddie Mac's fejltagelser. Hertil kommer, at centrale tal for pantebrevsmarkedet i USA også modsiger Wallison's kriseforklaring. Fannie Mae og Freddie Mac's markedsandel for købte pantebreve faldt fra 57 pct. i 2003, til 42 pct. i 2004 og til 37 pct. i 2006, se side 105.

Det, som givetvis holder, er derimod, at den føderale regerings overtagelse 7. september 2008 af Fannie Mae og Freddie Mac grundet de tab, der måtte følge af købskvoterne for Fannie Mae og Freddie Mac og de hertil hørende politikker, vil påføre skatteyderne betydelige tab. Det skjules heller ikke af flertallet. Det anføres således i hovedrapporten, at der allerede er konstateret tab på 151 mia. \$ for skatteyderne (side 310), og at tabene for skatteyderne i henhold til Kongressens budgetkontor frem til 2019 kan komme op på 389 mia. \$ (side 322).

Men det var naturligvis ikke disse tab, der førte til Lehman Brothers konkurs, eller til at AIG måtte tilføres offentlige kapitalindskud på 182 mia. \$ for at overleve (side 350). De øvrige redningsaktioner for andre finansielle institutioner m.v. var heller ikke forårsaget af finansministeriets – eller rettere skatteydernes – tab i tilknytning til overtagelsen af Fannie Mae og Freddie Mac.

Som anført konkluderer flertallet, at "This crisis could not have happened without the rating agencies." På denne baggrund fokuseres her på den rolle, som de tre store kreditra-

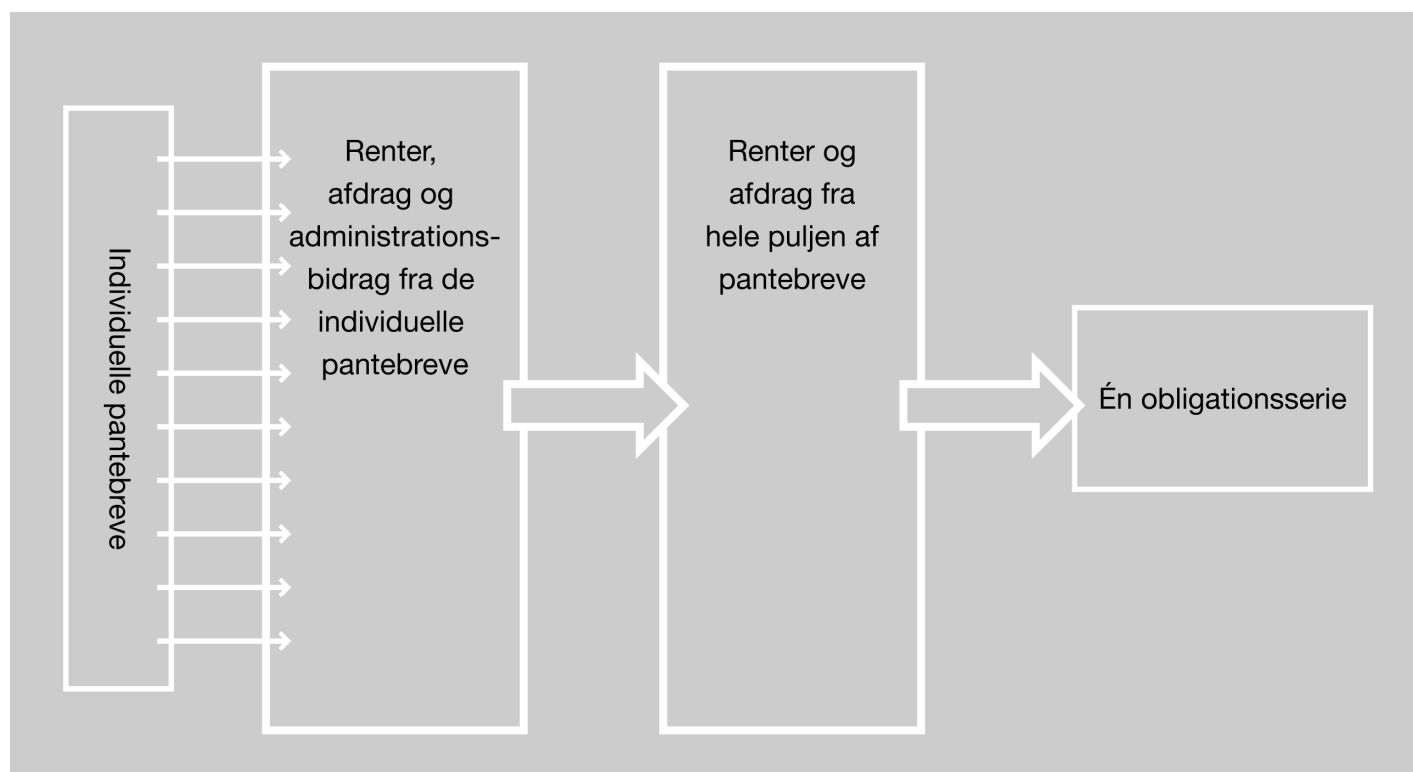
tingsbureauer, Moody's, Standard & Poor's og Fitch, havde i den proces, der førte til, at obligationer og andre værdipapirer som CDO'er m.v. baseret på subprime og Alt-A pantebreve kunne udstedes med urealistisk høje kreditvurderinger. Disse alt for høje kreditvurderinger var igen stærkt medvirkende til, at disse papirer fandt alt for villige købere.

Securitization og tranching

Securitization og tranching er to nøglebegreber, der er helt centrale, når finansieringsteknikken, som blev anvendt i relation til bl.a. belåningen af boligbyggeriet i USA, skal beskrives. Som danskere kender vi udmærket til securitization-elementet, idet det er den funktion, som er kernen i realkreditinstitutternes aktivitet.⁴ Denne kerne er kendetegnet ved, at realkreditinstitutterne omdanner en pulje af individuelle pantebreve til ensartede massefordringer: rentebærende obligationer. Denne simple og yderst vigtige funktion er til stor fordel for såvel de, der opnår et pantebrevslån i et realkreditinstitut, som for de, der køber de obligationer, som realkreditinstitutterne udsteder for at få midler til at yde de individuelle pantebrevslån. Det er køberne til disse obligationer, der i første omgang er långiverne. Denne sammenhæng er skitseret i figur 1.

Fordelene for låntagere i realkreditinstitutterne er, at de sædvanligvis opnår betydeligt bedre lånevilkår i form af bl.a. lavere rente, end de ellers ville kunne opnå ved f.eks. banklån eller ved udstedelse af private pantebreve.

Figur 1. Danske realkreditinstitutter og securitization



Når realkreditinstitutterne kan afsætte deres obligationer til en høj kurs og dermed lav rente hænger det sammen med den betalingsikkerhed, som er knyttet hertil.

Mens securitization er vel bekendt, er tranching ikke et element, der kendes fra den danske realkreditverden og vel næppe fra andre udbredte finansieringsformer her i landet.

Tranching indebærer, at de værdipapirer, f.eks. obligationer, der udstedes på basis af en pulje af f.eks. pantebreve, opdeles i flere særskilte serier med forskellig prioritet til de betalinger, der indkommer fra puljen af pantebreve. Figur 2 illustrerer, hvordan tranching ændrer figur 1. Tranching indebærer, at serie 1 har første ret til de betalinger, der indkommer fra de individuelle pantebreve, mens serie 2 først får ret til betalinger, når serie 1 har fået de betalinger, der tilkommer serie 1 og så fremdeles.⁵

I Financial Crisis Inquiry Report er der anvendt et gennemgående eksempel, benævnt CMLTI 2006 – NC2, til illustration af securitization og tranching. I dette eksempel indgik der 4.499 subprime eller Alt-A pantebreve med et pålydende på 947 mio. \$.

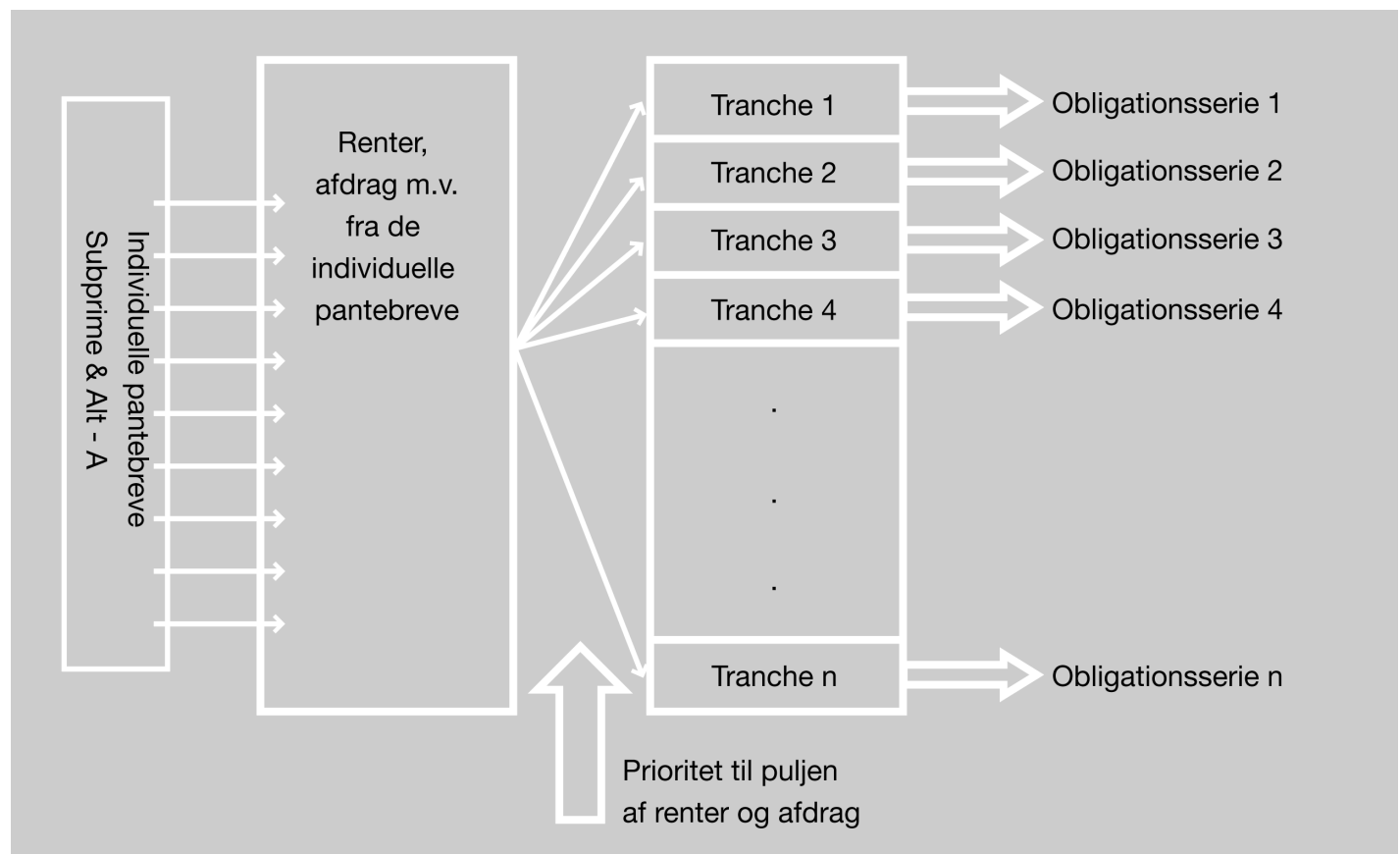
På basis af CMLTI 2006 - NC2 blev der udstedt 19 serier. Disse 19 serier blev opdelt i tre hovedgrupper: senior-(4),

mezzanin-(11) og residual-serierne (4). De fire seniorserier fik tilkendt den højeste mulige sikkerhed eller rating, nemlig AAA, som amerikanske statsobligationer. Dette skal endvidere ses i tilknytning til, at det var næsten 80 pct., nemlig 77,8 pct., af hele den nominelle værdi af pantbrevpuljen, der indgik i de fire seniorserier. Dette skete på trods af, at pantbrevpuljen bestod af subprime og Alt-A pantebreve! Inden det nærmere beskrives, hvordan det kunne lade sig gøre, er det nødvendigt at beskrive den meget risikofyldte finansieringsteknologi, der blomstrede op på det amerikanske marked.

Serie 6-14 i CMLTI 2006 – NC2 – altså mezzaninserier - blev helt eller delvist solgt til specielt oprettede enheder, der på basis heraf udstedte CDO'er. CDO står for Collateralized Debt Obligation og er blot en anden type af rentebærende fordringer eller obligationer. Det væsentligste kendetegn ved CDO'er, sammenlignet med de værdipapirer, der som ved CMLTI 2006 – NC2 blev udstedt på basis af subprime og Alt-A pantebreve, er, at de er udstedt på basis af afledte værdipapirer som serie 6-14 i CMLTI 2006 – NC2. Altså på basis af værdipapirer, hvortil betalinger først kan påregnes, når højere prioriterede værdipapirer er blevet tilgodeset. Det siger sig selv, at det stærkt øger risikoen ved CDO'er.

Det er i figur 3 illustreret, hvordan CDO'er blev skabt.

Figur 2. Værdipapirer, f.eks. obligationer, udstedt på en pulje af pantebreve, hvor der er anvendt tranching



Men det stoppede ikke engang med CDO'er. Kæden blev fortsat med CDO². CDO² blev som CDO'er skabt ved, at lavere serier (nu fra CDO'er i stedet for obligationsserier – også typisk fra mezzaninserie) blev anvendt som grundlag for udstedelse af disse værdipapirer. CDO² er derfor endnu mere risikobehæftede end CDO'er.

Forblandelsen af udsigten til de relativt høje afkast, som CDO'er og CDO²er osv. stillede i udsigt, var så stor og fornemmelsen for risiko så lille i boom-årene, at der også blev udstedt såkaldt syntetiske CDO'er. Syntetiske CDO'er afviger fra alm. CDO'er ved, at de ikke er baseret på køb af faktiske obligationstrancher, som det er tilfældet for alm. CDO'er, jf. figur 3. Syntetiske CDO'er *afspejler* derimod en eller flere faktiske CDO'er (og evt. også andre faktisk eksisterende værdipapirer). I den følgende beskrivelse forudsættes – for ikke unødigt at komplicere fremstillingen – at den syntetiske CDO fuldt ud afspejler én og kun én alm. CDO.

En investor kan f.eks. placere i tranche 7 i en syntetisk CDO. Herved opnås samme ret til betaling af rente og afdrag som en investor, der har placeret samme beløb i tranche 7 i den underliggende faktiske CDO.

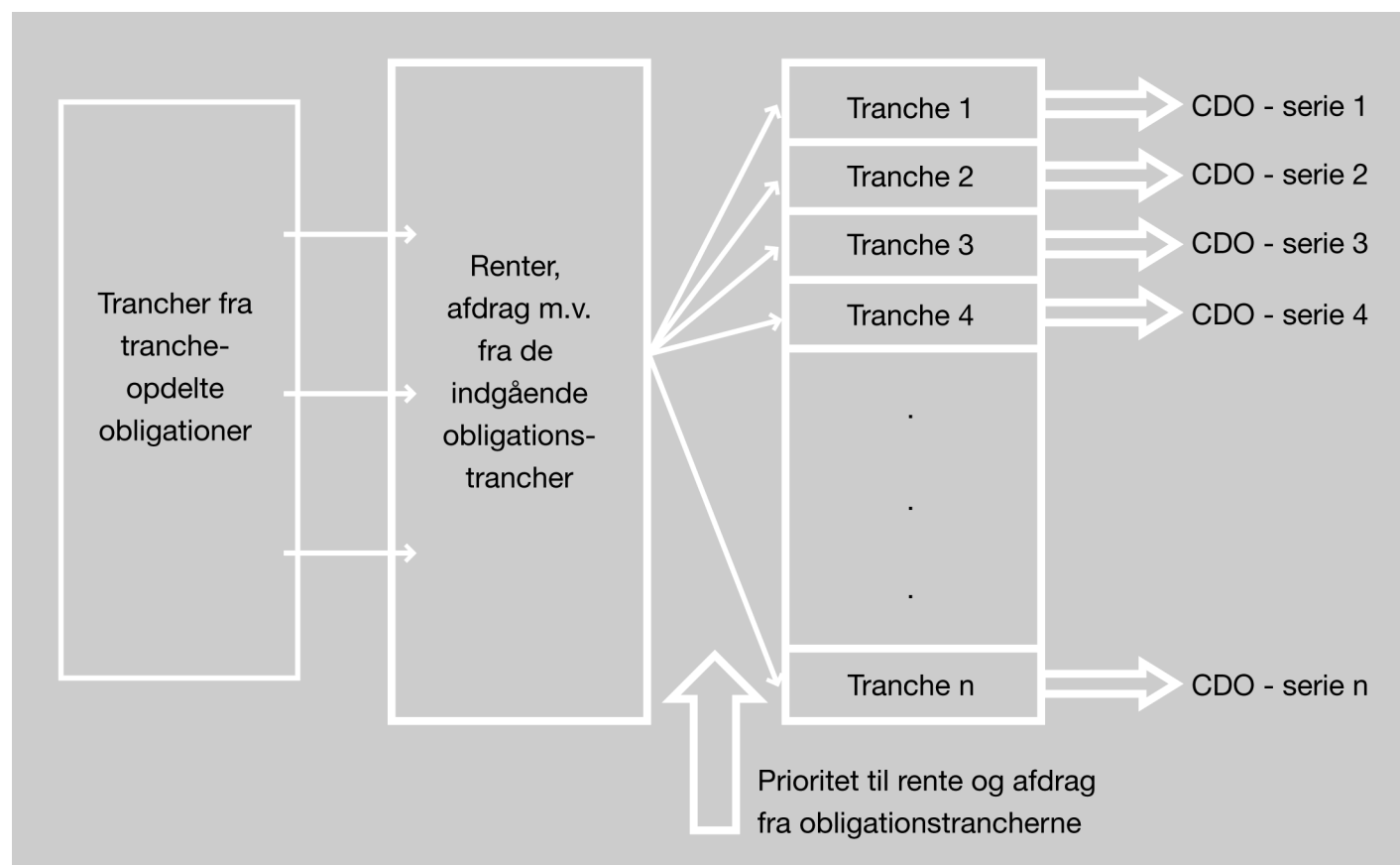
Fordelen ved syntetiske CDO'er var, at alt besværet med at etablere og udvikle faktiske CDO-værdipapirer kunne undgås,

idet syntetiske CDO'er jo blot afspejlede allerede eksisterende værdipapirer. Appetitten på finansmarkederne var i perioder så stor, at det var vanskeligt at fremskaffe et tilstrækkeligt antal pantebreve i fødekæden til CDO'er, hvorfor dette »problem« kunne løses med syntetiske CDO'er.

Syntetiske CDO'er tjente ikke blot til at imødekomme placerings- og lånedispositioner. Der blev også tegnet forsikringer eller indgået væddemål på basis heraf. Køb i en tranche i en syntetisk CDO kunne suppleres med en forsikring, som ville sikre køberen betaling af forfaldne beløb plus restbeløb, hvis rente- og afdragsbeløb ikke blev modtaget. Disse kreditforsikringer, der også betegnes Credit Default Swaps eller kort CDS'er, blev især tegnet af forsikringselskaber som AIG, men også af investeringsbanker. Præmierne for disse CDS'er var imidlertid alt for lave, fordi risikoen ved CDO'er – under aktiv medvirken af kreditvurderingsbureauerne – blev groft undervurderet, se Coval et al (2009). Og selv de største selskaber som f.eks. AIG havde ikke selv udviklet risikomodeller, hvorfor de havde gjort sig selv afhængige af kreditvurderingsbureauernes vurderinger!

Disse forsikringer kunne også tegnes af andre end køberne af trancher i syntetiske CDO'er. I disse tilfælde var der således tale om rene væddemål mellem to parter, idet der ikke var noget underliggende at forsikre.

Figur 3. CDO'er udstedt på obligationstrancher



Kreditvurderingsbureauernes svigt

Som det fremgik af CMLTI 2006 – NC2 vurderede kreditvurderingsbureauerne i dette tilfælde, der betragtes som et typisk tilfælde i FCIR, at omkring 80 pct. af de værdipapirer, der blev udstedt på basis af subprime og Alt-A pantebreve igennem tranching kunne gives den højeste rating, nemlig AAA. Det er ikke blot efterfølgende, at der er blevet givet udtryk for, at alkyymi åbenbart trivedes for fuld udblæsning – nu dog ikke i tilknytning til faktisk guldproduktion, men indirekte via kreditvurderingsbureauerne. Dette blev også påpeget i forløbet – og endvidere også ignoreret af centrale aktører og tilsynsmyndigheder.

Redskaberne i kreditvurderingsbureauerne var ikke underlige væsker og ildprocesser o. lign., men risikomodeller. Som i H.C. Andersens historie, Kejsers nye klæder, ville for mange af de centrale aktører ikke vise eller være ved, at de ikke forstod de modelresultater, som var produceret på basis af indviklet matematik og sandsynlighedsregning, der var yderligere kompliceret af, at der stort set ikke var historiske data at trække på.⁶ Men uanset hvor avancerede formler og lign., der anvendes i modeller, burde det uden videre være klart, at de resultater, der kommer ud af en model, ikke er bedre end de forudsætninger, som resultaterne begrundes med.

De to afgørende forudsætninger, som blev anvendt - og som ikke holdt - var for det første, at det i langt de fleste af de mange gennemregnede scenarier blev lagt til grund, at huspriserne fortsat ville stige. Moody's antog således i gennemsnit en årlig husprisstigning på hele 4 pct. (se side 28 og 120) over de simulerede scenarier.⁷ For det andet – og også afgørende – blev det lagt til grund, at der kun var beskeden korrelation mellem låntagernes betalingsevne (se side 128 og 147). Denne forudsætning, om mere eller mindre stokastisk uafhængighed, brød naturligvis også sammen, da huspriserne fra april 2006 begyndte at falde på nationalt niveau i USA.

Som anført er det en afgørende konklusion i Financial Crisis Inquiry Report, at finanskrisen ikke kunne være sket uden kreditbureauernes afgørende fejltagelser eller svigt, jf.: »This crisis could not have happened without the rating agencies.« Hvilken betydning, hhv. manglende kompetence og pekuniære hensyn har haft for dette resultat, er ikke ligetil at afgøre. Men som det fremgår nedenfor, har pekuniære hensyn fået betydelig større vægt efter, at kreditvurderingsbureauerne blev børsnoterede. I denne sammenhæng skal også anføres, at der fra flere sider blev advaret mod kreditvurderingsbureauernes risikovurdering, se side 20, 190 og 194, ligesom risikomodellernes antagelser specifikt blev kritiseret, se side 28, 127-29 og 148.

Læren fra kreditvurderingsbureauernes virke

Den funktion, som kreditvurderingsbureauerne skal udfylde, er yderst vigtig. Det kan være meget kostbart at gennemføre risikovurderinger af finansielle produkter og kræver i flere tilfælde en meget specialiseret viden.

Hvis der ikke er tillid til, at kreditvurderingsbureauernes risikovurderinger er retvisende, betyder det, at de, der har kapital at placere, tvinges til selv at gennemføre detaljerede risikovurderinger. I så fald stiger også de samfundsøkonomiske omkostninger herved, idet det bliver langt flere, der må beskæftiges med sådanne vurderinger.

Kreditvurderingsbureauernes centrale rolle er på mange måder også lovbestemt, idet f.eks. kapitalkrav til finansielle institutioner kan være afhængige af ratingen af de værdipapirer, der placeres i. Typisk aftager kapitalkravene ved høj rating, ligesom der kan være andre fordele knyttet til høj rating. Hertil kommer, at der er lovbestemmelser om, at pensionskasser, en række finansielle institutioner o. lign. kun må placere i værdipapirer, der har en høj rating. Den heraf følgende fordel for ratingsbureauerne betegnes lidt ironisk i FCIR ved udtrykket: »In the business forevermore«, se side 118-119 hvor bl.a. dette er nærmere uddybet.

Erfaringerne fra den finansielle krise viser, at det nuværende setup må revurderes. Det er eksempelvis åbenbart, at det er problematisk at overlade sådanne funktioner til private profit-søgende selskaber. I denne sammenhæng er det også relevant at fremhæve, at dette problem i henhold til kommissionen er øget efter, at de amerikanske kreditvurderingsbureauer er blevet omdannet til børsnoterede selskaber. Den måde, som overgangen til børsnotering påvirkede Moody's på, er således beskrevet i FCIR:

“Many former employees said that after the public listing (i 2000, tilføjelse), the company culture changed – it went ‘from [a culture] resembling a university academic department to one which values revenues at all costs.’ The former managing director Jerome Fons, who was responsible for assembling an internal history of Moody's agreed: ‘The main problem was ... that the firm became so focused, particularly the structured area, on revenues, on market share, ... , that they willingly looked the other way, traded the firm's reputation for short-term profits.’”, side 207.

Hvordan Moody's blev påvirket blev yderligere således uddybet af Fons og Kimball:

“Former managing director Fons suggested that Moody's was complaisant when it should have been principled: ‘[Moody's] knew that they were being bullied into caving in to bank pressure from the investment banks and originators of these things. ... Moody's allow[ed] itself to be bullied. And, you know, they willingly played the game. ... They could have stood up and said, I'm sorry, this is not –we're not going to sign off on this. We're going to protect investors. We're going to stop – you know, we're going to try to protect our reputation. We're not going to rate these CDOs, we're not going to rate these subprime RMBS (Residential Mortgage Backed Securities, tilføjelse).’”

Kimball (Chief Credit Officer Andrew Kimball hos Moody's, tilføjelse) elaborated further in his October 2007 memorandum:

“Ideally, competition would be primarily on the basis of ratings quality, with a second component of price and a third component of service.

Unfortunately, of the three competitive factors, rating quality is proving the least powerful given the long tail in measuring performance. ... The real problem is not that the market does underweights [sic] ratings quality but rather that, in some sectors, it actually penalizes quality by awarding rating mandates based on the lowest credit enhancement needed for the highest rating. Unchecked, competition on this basis can place the entire financial system at risk. It turns out that ratings quality has surprisingly few friends: issuers want high ratings; investors don't want rating downgrades; and bankers game the rating agencies for a few extra basis points on execution.”, side 210-211, (Fons interview og Kimball memorandum).

En nærliggende konklusion synes på denne baggrund at være at overføre denne opgave til centralbankerne, eventuelt i et samarbejde med centralbankernes centralbank BIS (Bank for International Settlement), som i øvrigt spiller en meget fremtrædende rolle i udformningen af kapitaldækningsreglerne i henhold til Basel-aftalerne.⁸ Forslaget herom skyldes den fremtrædende rolle centralbankerne ofte får, når den private

sektor ikke selv kan rydde op efter finanskriser o. lign. I denne sammenhæng kunne der overvejes en to-delt opgavefordeling, hvorefter centralbankerne står for den principielle godkendelse af de instrumenter, som den finansielle sektor må handle og placere i med kapitalkrav under 100 pct.⁹ Den konkrete risikovurdering af instrumenter, der er godkendt af centralbankerne, kunne overlades til private kreditvurderingsbureauer, idet de dog dels skal følge de retningslinjer, som fastsættes af centralbankerne for risikovurderingen, ligesom centralbankerne skal foretage stikprøvekontrol af konkrete vurderingers rigtighed.

Der er naturligvis også en række andre muligheder. Efter udbruddet af finanskrisen blev det fra tysk side foreslået, at der på europæisk plan burde tages initiativ til et europæisk kreditvurderingsbureau, idet alle tre store kreditvurderingsbureauer, Moody's, Standard & Poor's og Fitch, er amerikanske. Men foreløbigt synes dette forslag desværre ikke at have fået tilstrækkelig opbakning. Et sådant initiativ kunne knyttes til den europæiske centralbank. Et europæisk initiativ er også begrundet i, at der foreligger en domstolsafgørelse af, at de amerikanske ratingsbureauer ikke er erstatningspligtige for selv åbenbart fejlagtige vurderinger. Disse er, i henhold til First Amendment til den amerikanske forfatning, kun udtryk for meninger.¹⁰ Standardformuleringen af Moody's ansvarsfraskrivning lyder således: “The ratings are, and must be construed solely as, statements of opinion and not statements of fact or recommendations to purchase, sell, or hold any securities.”, se side 120.

LITTERATURLISTE

Financial Crisis Inquiry Commission 2011. *Financial Crisis Inquiry Report*. Washington, D.C.

Coval, J., J. Jurek, and E. Stafford 2009. The Economics of Structured Finance. *Journal of Economic Perspectives* 2009:1:3-25.

Dokko, J., B. Doyle, M.T. Kiley, J. Kim, S.

Sherlund, J. Sim, and S. Van den Heuvel 2009. Monetary Policy and the Housing Bubble.

Finance and Economic Discussion Series 2009-49.

Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs. Federal Reserve Board, Washington, D.C.

Lanchester, J. 2010. *Whoops! Why Everyone Owes Everyone and No One Can Pay*. Allen Lane.

McDonald, L. G. with P. Robinson 2009. *A Colossal Failure of Common Sense. The Inside Story of the Collapse of Lehman Brothers*. Crown Business.

Sørensen, C. 2010. Historisk uansvarlig finanspolitik og rådgivning. *Samfundsøkonomen* 2010:2:9-14.

NOTER

1. Sidehenvisninger uden eksplicit kildeangivelse er til denne rapport, *Financial Crisis Inquiry Report*, der også kort betegnes FCIR, ligesom *Financial Crisis Inquiry*

Commission kort betegnes FCIC. Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at der ikke her i landet er nedsat en generel undersøgelseskommission, der skal forsøge at uddrage læren af de mange sammenbrud og svigt i den finansielle sektor m.v. Dette er dog vedtaget i tilknytning til finansloven for 2012.

2. Dette fremgår også af Wallison's mindretalsudtalelse, se side 466.

3. Der er ingen entydig definition af subprime og Alt-A pantebreve – i hvert fald ikke over den betragtede årrække. Dette er en del af baggrunden for den forskellige vurdering af købskvoternes betydning i hovedrapporten og i Wallison's mindretalsudtalelse.

4. Securitization betegnes også securitisering på dansk, jf. Babic, B. og A.-S. R. Rasmussen 2010. Reguleringsinitiativer på det finansielle område. Danmarks Nationalbank, *Kvartalsoversigt, 1.kv. 2010*.

5. De værdipapirer, der udstedes efter tranching, betegnes også strukturerede værdipapirer.

6. For en mere farverig fremstilling af anvendelsen af matematiske modeller og sandsynligheder kan henvises til kapitel 10 i Lanchester (2010).

7. Når det især er oplysninger fra og kommentarer i tilknytning til Moody's, der benyttes her, hænger det sammen med, at FCIC udvalgte Moody's som repræsentant for kreditvurderingsbureauerne i dets casestudie heraf. Forholdene her var næppe værre eller bedre end i de øvrige kreditvurderingsbureauer, jf. også kommissionens rapport. Af Coval et al (2009) fremgår bl.a., at Fitch i deres risikovurderinger ikke havde anlagt scenarier med husprisfald.

8. Erfaringerne fra finanskrisen viser, at det kan være behæftet med alvorlige problemer, at Basel II reglerne stiller mindre krav til kapitaldækningen, hvis de finansielle institutioner selv udvikler risikovurderingsmodeller, se side 170-71 og side 196.

9. Kapitalkrav på 100 pct. for meget usikre aktiver er ikke ukendt, jf. f.eks. side 99.

10. First Amendment: “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.”