

Administrativ DEBAT

#1 / MARTS 2023

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



”Der er ikke en ny bombe på vej”.

- interview med Jens Brøchner, departementschef i Skatteministeriet → **SIDE 2**

**PETER BJERRE
MORTENSEN OG NIELS
JØRGEN MAU PEDERSEN**

Interview med
Jens Brøchner,
departementschef i
Skatteministeriet

→ **SIDE 2**

BJARNE CORYDON
Færdigt arbejde:
Med Dybvad-rapporten
bør de hidtidige
udredninger af dansk
regeringsførelse slutte
– og ny tilgang begynde

→ **SIDE 7**

TIM KNUDSEN
Statsministerens
magtvækst

→ **SIDE 12**

MADS LETH JAKOBSEN
Frisættelse som en
statslig og kommunal
styringsidé

→ **SIDE 15**

**OLE HELBY PETERSEN,
LENA BROGAARD OG
BJARKE LUND
SØRENSEN**

Offentlige indkøb kan
skubbe på den grønne
omstilling

→ **SIDE 19**

SARAH YDE JUNGE

Hvem får hvad,
hvornår?
Sammensætningen af
borgerne i mødet med
velfærdsstaten giver
os en del af svaret

→ **SIDE 23**

”Der er ikke en ny bombe på vej”. Interview med Jens Brøchner



» Når man ser på vores opgaveløsning i dag, er den langt mere professionaliseret, og der er større fagligt fokus på ensartet sagsbehandling på tværs af hele forvaltningen.

Administrativ Debat mødte den 21. februar Jens Brøchner, departementschef i Skatteministeriet, til en samtale om, hvordan det set fra hans stol står til i det danske skattevæsen. Det er et perspektiv, som har manglet i den offentlige debat, hvor mange uden for Skatteministeriet har givet deres vurdering af situationen i skattevæsenet. Det blev en samtale, hvor Jens Brøchner gav udtryk for, at de næste 2-3 år kan blive hårde, især på ejendomsvurderingsområdet, men også at kurverne på problemområderne er knækkede, og at Skatteministeriet derfor er ude af den mangeårige genopretningstilstand og på vej over i en normaltilstand.

AF PETER BJERRE MORTENSEN OG NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN, ADMINISTRATIV DEBAT

Hvad blev der af den effektiviseringsdagsorden, du blev ansat til at videreføre i 2012? Er hensynet til effektivisering i Skatteministeriet helt forsvundet i dag?

Det er rigtigt, at de rammer, jeg blev ansat på i 2012, var en bevilling, som var faldet over tid, og som fortsat skulle falde frem mod 2016. Sådan kom det ikke til at gå, først og fremmest på grund af nedbruddet på ejendomsvurderingsområdet i 2013, nedlukningen af det fælles it-baserede inddrivelsessystem (EFI) i 2015 og udbytteskandalen samme år. Det er jo nedbruddene på de tre forvaltningsområder, som har sat rammen for, hvordan vi har talt om skattevæsenet og skatteforvaltningen i de efterfølgende knap 10 år.

I den kontekst kan det godt fremstå, som om at hele ideen om effektivisering og centralisering var fejlslagen, men mit billede er, at det fagligt langt hen ad vejen gav mening at samle nogle områder, som dengang lå i kommunerne, i staten. Når man ser på vores opgaveløsning i dag, er den langt mere professionaliseret, og der er større fagligt fokus på ensartet sagsbehandling på tværs af hele forvaltningen. Den faglige kvalitet i vores opgaveløsning er øget hen over perioden.

Jeg mener også, der er lavet nogle pæne effektiviseringsgevinster, men de er svære at opgøre. Tager vi Systemmoderniseringens Fase 2, som er blevet udlagt som en fejlslat

gen moderniseringsstrategi, så endte det faktisk med, at 5 ud af 6 systemer kom i drift, og nogle af dem er også velfungerende i dag. De systemer har givet effektiviseringsgevinster.

Når det alligevel endte med at blive nogle helt andre rammer, jeg skulle forvalte, end dem der var stillet i udsigt, da jeg blev ansat, er det min vurdering, at det bl.a. skyldtes, at man havde taget for mange opgaver ind fra kommunerne for hurtigt.

Med din fortid i Finansministeriet kunne man forvente, at der systematisk bliver fulgt op på produktivitetsudviklingen? Måler I på det?

Nej, det gør vi ikke, men ud fra de analyser, som har været lavet, kan vi se, at der har været gevinster. Også i international sammenligning har vi en ret effektiv skatteforvaltning. Vi bruger knap en halv procent af BNP på at opkræve skatter, og det er ikke så slemt i sammenligning med andre lande.

Men det er rigtigt, at vi gik fra en situation med budgetanalyser, McKinsey-rapporter og faldende rammer. Så kom nedbruddene i gældsinddrivelsen og ejendomsvurderingerne, hvorefter bevillingerne begyndte at gå den anden vej. Med kontrolreformen fik vi yderligere 1.000 årsværk tilført, og det har så også kunnet bruges til at styrke fx momsområdet for at mindske det såkaldte momsgab, som i Danmark er på ca. fem pct. – men faktisk relativt lavt sammenlignet med andre lande.

Skal opsplittningen af den store enhedstyreelse SKAT i syv styrelser i 2018 ses som et endeligt opgør med tankegangen om centralisering og stordrift?

Nej, det skal den ikke. Den opsplittning var en konsekvens af, at opgaveporteføljen for direktøren i SKAT var blevet for stor og for kompleks. Derfor var det nødvendigt at fordele opgaven ud på nogle flere specifikke fagområder og styrke ledelseskraften i de enkelte styrelser. De syv styrelser hænger jo sammen i én myndighed, og det var ikke som sådan en decentraliseringstanke, der lå bag opsplittningen.

Der findes ikke en perfekt organisationsstruktur, men en af de store fordele ved den struktur, vi har fået skabt i Skatteministeriet, er, at den giver nogle snitflader, som får vasket problemerne frem. Hvis fx Skattestyrelsen sender for mange fordringer over til Gældsstyrelsen, sidder der i dag en direktør i Gældsstyrelsen, som kan råbe op, hvis hun

ikke mener, Skattestyrelsen har gjort sit, før opgaven bliver sendt videre. Og hvis problemerne ikke kan løses mellem styrelserne, er det departementet, og det vil i sidste ende sige mig, som må intervenere, når der nu ikke sidder én styrelsesdirektør på toppen af det hele.

Hvad er status på de tre problemområder i skattevæsenet: ejendomsvurderinger, gældsinddrivelse og udbytteskat?

Når det gælder udbytteområdet, har vi fået skabt en rimelig robust administrationsmodel. Vi bruger 125 årsværk på at kontrollere refusionsanmodninger på udbytteområdet, selvom vi ud fra en risiko- og væsentlighedsbetragtning skulle flytte nogle af disse årsværk andre steder hen, fx til momsområdet. Men vi er nødt til at tage den politiske opmærksomhed i betragtning og det forhold, at tilliden til skattevæsenet ikke kan tåle, hvis der kommer en udbytteskandale igen. I det seneste notat fra Rigsrevisionen får vi næsten ros for vores indsats, og jeg mener, vi grundlæggende har fået styr på udbytteområdet.

Så er der gældsinddrivelsen, hvor man for det første må konstatere, at vi nu har et system, der er regelefterlevende i en grad, som man ikke har set tidligere i historien. Det hører jo med, at Rigsrevisionen var yderst kritisk i forhold til kommunernes gældshåndtering. Men at tro, at EFI-systemet kunne klare opgaven, var for optimistisk. Vejen har været hård, men vi har i dag fået skabt et gældsinddrivelsessystem, som er lovmedholdeligt, hvor vi har styr på data, og hvor vi ikke inddriver på noget, der ikke er retskraftigt. Gældskurven er knækket, og vi bevæger os den rigtige vej. Der er stadig udfordringer, bl.a. med fejlbehæftede gældsposter, men der er planer for det hele, og vi er i dag et meget bedre sted.

Ejendomsvurderingerne er der, hvor udfordringen er størst lige nu. De første 150.000 vurderinger er kommet ud. Systemet og beregningen af ejendomsvurderingerne er meget mere transparent nu end tidligere. Nu skal de næste vurderinger ud. Risikoen er, at vi rammer rigtigt med 98 pct. af vurderingerne, men at det er de sidste 2 pct., som medierne har fokus på. Det kan bekymre mig, hvis det kommer til at blive fremstillet som en ny skandale. Det, der kan vælte projektet, er jo, hvis de nye ejendomsvurderinger bliver klaget ihjel. Jeg forudser en bumlet vej på ejendomsvurderingsområdet de næste 2-3 år, men jeg er overbevist om, at vi nok skal lande et godt sted.

» **Risikoen er, at vi rammer rigtigt med 98 pct. af vurderingerne, men at det er de sidste 2 pct., som medierne har fokus på. Det kan bekymre mig, hvis det kommer til at blive fremstillet som en ny skandale.**

Din forgænger, Peter Loft, har givet udtryk for, at der må være en grænse for, hvor længe man kan blive ved med at tilskrive problemerne i Skat de reformer, som blev gennemført i 00'erne. Har han ikke en pointe, i lyset af hvor mange år der er gået siden reformerne?

Der er jo nedsat en kommission, der skal svare på det! Men der er ikke nogen simple årsagssammenhænge at pege på. Der er næppe tvivl om, at man var for optimistisk med hensyn til at tage mange opgaver ind fra kommunerne, og at man samtidig havde nogle forventninger om effektiviseringer, som med vores viden i dag ikke kunne realiseres.

Men fremstillingen af skattevæsenet har også været for unuanceret. Der har været fokus på de nedbrudte forvaltningsområder, men ikke på de mere end 1.000 mia. kr., som vi hvert år får i kassen. Forvaltningen har grundlæggende leveret det, den skulle, og de få nedbrudte forvaltningsområder udgør en forholdsvis lille del af det samlede provenu. Vi har en meget bedre skatteforvaltning nu, end vi havde i 2005. Kontrolmiljøet er meget mere robust, mange processer er digitaliserede. Rigtig mange ting fungerer godt, og i det lys er det ærgerligt, at billedet med tre nedbrudte forvaltningsområder bliver billedet på, at intet fungerer. I forhold til andre lande, som fx USA eller Tyskland, er vi fx supereffektive på hele personskattedelen.

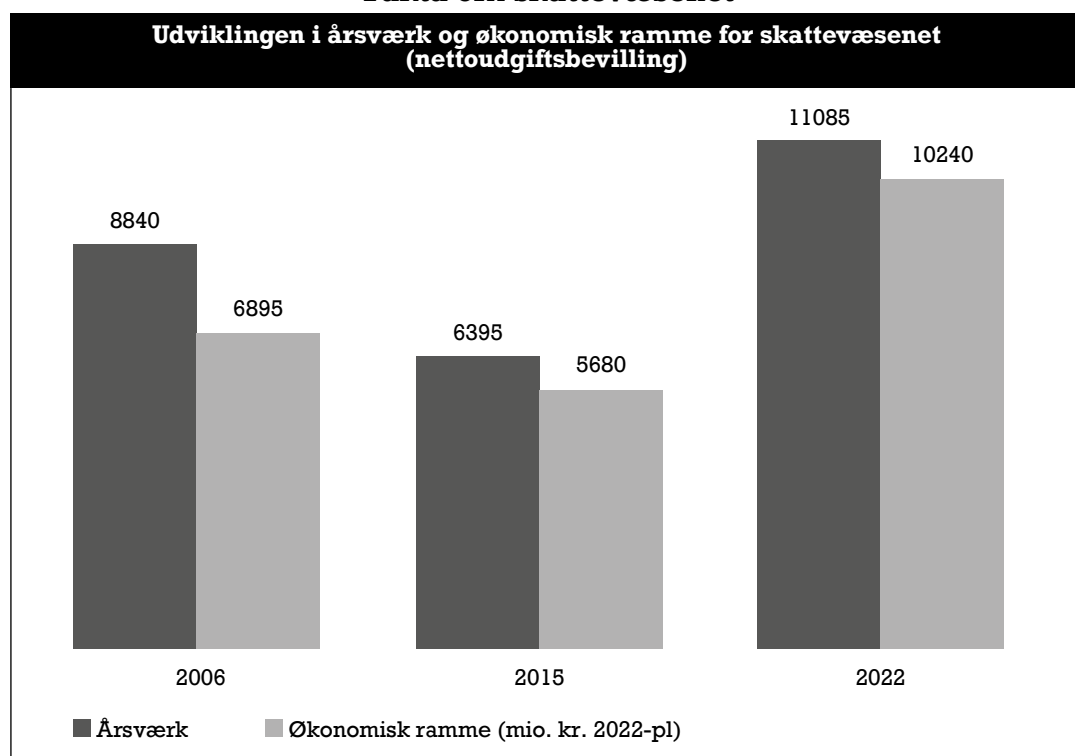
Ekspertudvalget, som sidste år kom med anbefalinger til en politisk flerårsaftale for skattevæsenet, kritiserer, at 75 procent af skattevæsenets udgifter til it-programmer er brugt på områder, som understøtter ca. 5 procent af det samlede skatte- og afgiftsprovenu. I burde ifølge udvalget have investeret mere i at forny de såkaldte legacy it-systemer, som understøtter de områder, som står for størstedelen af skatteindtægterne?

Vi er enige med udvalget i, at vi skal i retning af at bruge flere ressourcer på at levetidsforlænge og modernisere vores store legacy it-systemer. Men vores prioritering skal ses i sammenhæng med, at der var nogle forvaltningssystemer, som var brudt sammen og derfor skulle genoprettes.

Skal vi være bekymrede for, at legacy it-systemerne bliver de næste store problemer i Skat?

Området er forsøgt undersøgt til bunds siden 2018, og vurderingen er, at systemerne sådan set godt kan holde i meget lang tid, hvis man sørger for løbende at modernisere og tilpasse dem. Jeg er ikke bekymret for, at fx forskudssystemet pludselig bryder ned i morgen. Systemet er stabilt, og vi har et ret godt billede, af hvad det kan og ikke kan.

Fakta om skattevæsenet



Kilde: Skatteministeriet

Årsværk og økonomiske rammer (bruttoudgifter) for styrelserne i skattevæsenet, 2022

Styrelse	Årsværk	Økonomisk ramme (mio. kr. 2022-pl)
Gældsstyrelsen	1490	910
Toldstyrelsen	970	570
Udviklings- og Forenklingsstyrelsen	1685	3830
Skatteankestyrelsen	500	430
Skattestyrelsen	4860	3170
Vurderingsstyrelsen	800	525
Motorstyrelsen	390	270
Administrations- og Servicestyrelsen	400	635

Kilde: Skatteministeriet

Ekspertudvalget peger også på den udfordring, at megen skattelovgivning stadig ikke er digitaliseringsparat. Er det ikke et problem for hele ideen om den digitaliserede forvaltning?

Jeg oplever, at der i dag er større politisk opmærksomhed på, at politiske aftaler skal kunne implementeres, end der har været tidligere. Ikke blot i Skatteministeriet men på tværs af staten. Vi laver aldrig beslutningsgrundlag til politikerne, hvor vi ikke forholder os til, hvordan reglerne kan administreres. Og nogle gange siger vi, at ting ikke kan administreres.

Rigsrevisionen har stor interesse for skattevæsenet. Hvordan oplever du jeres samspil med Rigsrevisionen?

Skatteministeriet har i dag et meget fint samarbejde med Rigsrevisionen og har faktisk haft det i flere år. Vi anerkender stort set altid de problemer, de peger på. Rigsrevisionen er dygtige til den traditionelle revision, men jeg mener, Rigsrevisionen nogle gange kunne være mere balanceret i forhold til forvaltningsrevisionen. Når de fx undersøger os på ejendomsområdet, momsområdet eller gældsområdet, bliver det nogle gange for unuance-

ret i den forstand, at nuancerne og fremdriften ikke kommer til at fremgå klart nok. Og vi bliver til tider målt op imod noget, som aldrig nogensinde har været muligt. Det har vi også haft diskussioner med dem om.

Det er velkendt, at drastiske reduktioner af personale og bevilling kan give organisatoriske udfordringer. Men der kan også være udfordringer forbundet med meget hurtig vækst. Hvor godt har skattevæsenet håndteret den voldsomme udvidelse af organisationen de senere år?

Det er vitterligt en stor udfordring at få de rigtige ressourcer og kompetencer ind. Skattestyrelsen fik fx med kontrolreformen 250 nye årsværk hvert år over fire år, samtidig med at der skulle gennemføres et større generationsskifte. Men jeg synes, det er lykkedes med en meget professionel rekrutteringsstrategi, og hvor oplæring er tænkt ind i en struktureret proces. Omsætningshastigheden ser også fornuftig ud, og at få nye folk ind giver mulighed for at få nye kompetencer ind. Jeg synes, vi har fået bygget enheder op, som er på et højere fagligt niveau end tidligere enheder.

» Samtidig har de brede forlig modvirket, at der "går politik" i vores administration, og vi forsøger at være meget transparente over for politikerne om de udfordringer, der har været.

Med den forestående flerårsaftale tror jeg, vi kommer i en situation, hvor vi skal håndtere flere opgaver inden for de samme rammer. Effektiviseringsdagsordenen har ikke været forsvundet, men den kommer nu tydeligere frem igen.

Du har i din periode som departementschef i Skatteministeriet betjent otte forskellige skatteministre. Hvad har den store udskiftning af ministre betydet for skattevæsenet?

Selvfølger er kontinuitet på ministerposten vigtig, og de seneste tre skatteministre har faktisk slet ikke siddet så kort tid på posten endda, relativt set. Og så har den brede forligs- og aftalekreds, som vi har haft på skattemrådet i de senere år, i høj grad været

med til at give politisk kontinuitet. Der er i forligskredsen forståelse for, at genopretningen af skattevæsenet er et langt, sejt træk. Samtidig har de brede forlig modvirket, at der "går politik" i vores administration, og vi forsøger at være meget transparente over for politikerne om de udfordringer, der har været.

I 2015, hvor udbytteskandalen eksploderede, kunne det godt føles som at sidde på ryggen af en tiger at være departementschef i Skatteministeriet. Jeg er ikke jubeloptimist, for der er fortsat rigtig mange tunge opgaver foran os, fx de låste fordringer på gældsinddrivelsen og ejendomsvurderinger, men der er ikke en ny bombe på vej. Skatteministeriet er et meget bedre sted i dag.

Sammensætningen af skatteindtægterne, 2022	
Personlige indkomstskatter	55 procent
Moms	23 procent
Afgifter	10 procent
Selskabsskat	7 procent
Pensionsafkastskat	1 procent
Øvrige skatter (grundskyld mv.)	4 procent
I alt	100 procent

Kilde: Økonomisk Redegørelse, august 2022

Færdigt arbejde: Med Dybvad-rapporten bør de hidtidige udredninger af dansk regeringsførelse slutte – og ny tilgang begynde



Rapporten fra DjØF's Dybvad-udvalg bør bruges som slutsten i mange års imponerende indsats for at kodificere den særlige "danske model" for samspil mellem ministre og embedsmænd. Den indeholder forslag til formalisering, der må læses som en alvorlig bekymring over årsagerne til de senere års skandaler. Men illustrerer samtidig, at man vanskeligt kan komme videre ad den vej. Der er nu brug for at åbne bredere og væsentligt sværere diskussioner om kvaliteten af koordination og regeringsledelse inden for modellens rammer.

**AF BJARNE CORYDON, ADM. DIREKTØR,
CHEFREDAKTØR, DAGBLADET BØRSEN**

"Praktisk, kvadratisk, god". Måske har DjØF's Dybvad-udvalg ladet sig inspirere af det jævne slogan fra tyske Ritter Sport. Dens rapport er alt andet end vidtløftig. Men det ville være forkert at afskrive den som en sød snack i debatten om landets politisk-administrative ledelse. Den er snarere et Kinder-æg - med hele tre meget forskellige anvendelsesmuligheder:

Dels en grundig, sober og indsigtfuld afrunding af det arbejde med kodificering af den særlige danske model for regeringsførelse, der startede med Nordskov-udvalget efter tamilsagen, blev udbygget med flere bidrag fra udvalg ledet af Jens Peter Christensen – og senest adresseret af Bo Smith-udvalget, der udmundede i det såkaldte Kodex VII over "embedsmandsdyder".

Dels praktiske og enkle anbefalinger, som nemt vil blive overset eller negligeret i den offentlige debat, men som reelt synes at dække over en dyb og ganske alvorlig diagnose af årsagerne bag f.eks. minksagen og rigsrets-sagen mod Inger Støjberg.

Og endelig en meget tydelig indirekte indikation af det terræn, som ikke kan dækkes indenfor rammerne af denne type udredninger: spørgsmål angående normer for den politiske del af ligningen i spørgsmålet om re-

geringsledelse. Som det efter udredningen synes relevant at give sig i kast med i en markant anden og mere åben form.

Dybvad-rapporten sætter et punktum

Først selve analysen. Det er i sig selv lidt af en kraftpræstation, at der ud af tilbagevendende kriser er kommet en perlerække af indbyrdes konsistente og tæt sammenvævede udredninger, som til sammen normerer den særlige danske indretning af samspillet mellem politikere og embedsmænd. Skeptikere ville måske mene, at det er udtryk for konservativ fornægtelse i en magtelite, der hænger sammen som ærtehalv: for hvordan kan det dog være, at den væsentligste konsekvens af alle de sager, der har givet anledning til opstandelse siden tamilsagen og frem til minksagen – er tusindvis af sider, der i deres essens lovpriser det system, der har skabt problemerne?

Som det imidlertid stærkt illustreres i Dybvad-rapporten har vi en "dansk model" for den del af samfundslivet, der er fuldt lige så særlig og værdifuld, som den langt bredere omtalte og hyldede danske arbejdsmarkedsmodel. Partineutrale embedsmænd, der er forpligtede på såvel lovlighed som faglighed, yder skiftende regeringer integreret "total-service". Politisk og faglig rådgivning i en unik og meget potent pakkedesign. Den er med udtrykket "Getting to Denmark" kanoniseret som globalt – og hos Fukuyama verdenshistorisk – førende. Den er formentlig

en funktionel forudsætning for vores samfundsmode. Og en vigtig forklaring på de sidste 40 års fremgang.

Dernæst udvalgets anbefalinger. På overfladen lyder det simpelt og tenderende til det kedelige: sikre referater fra møder i de afgørende regeringsudvalg. Forpligtede embedsværket til skriftligt at sige god for lovligheden af vigtige forslag. Og iværksætte overvejelser om bedre beskyttelse af nøgleembedsmænd, væk fra tidsbegrænsede ansættelser tilbage mod den logik, der lå bag tjenstemandsbeskyttelsen som værn mod usagligt pres.

Der er imidlertid tale om markante skridt væk fra et samspil, der grundlæggende bygger på tillid og stærke, men uformelle normer. De forekommer velkalibrerede og er formentlig nødvendige. Det er imidlertid næppe tilfældigt, at de tidligere rapporter ikke har foreslået noget tilsvarende. Det skyldes, at den form for formalisering kommer med en pris. Havde den danske model været en racerbil, ville forslagene svare til at gøre den mere sikker og mindre hurtig. Det anbefaler man kun, hvis vurderingen af risikoen for uheld er gået markant op. Og udvalgets implicite, stærkt kritiske signal til landets politisk-administrative magtelite er, at de ikke uden regulering kan tiltros at forvalte deres relation ansvarligt. Desværre. Det er et høfligt, men tungt rap over fingrene.

Til sidst det terræn, der tegner sig fremadrettet. Herfra skal lyde en klar og anerkennende opfordring til ikke endnu engang at gentage Dybvad-, Smith- og Christensenudvalgenes arbejde. Det er imponerende og fuldbragt. På en måde som gør det meget lidt sandsynligt, at en ny runde vil kunne flytte noget afgørende, hvis eller når, der igen opstår en akut anledning.

Er vi tilbage til normaltilstanden på Slotsholmen?

I stedet bør rapporten bruges til at reflektere dybere over den bagvedliggende tilstand. Udvalgets arbejde afspejler i virkeligheden et markant paradoks. Under dens virke er hele genstanden for dens undersøgelse fundamentalt forandret. Hvor selve den danske model fremstod eksplicit og bevidst udfordret af Mette Frederiksens S-mindretalsregering, skyller der blot få måneder efter dannelsen af den brede SVM-regering en kolossal normaliseringsbølge gennem regeringskontorerne. Det er naturligvis en lettelse. Men ingen garanti mod tilbagefald.

Udvalgets kommissorium lancerer en tese om, at øget mediepres udløser en kædereaktion. Politikerne nærmest tvinges til at presse embedsmændene i retning af mindre faglighed og lovlighed. Det er en lidt for bekvem forklaring for begge parter. Udvalget lader den klogt ligge. Det forstår, at modellen står og falder med konsensuskulturen i en meget snæver, skiftende kreds af toppolitikere og topebedsmænd over mange årtier. Så længe, at vi har anset den for systemisk. Hele modellens funktion og logik hviler imidlertid netop på, at den er "selvbærende". Den er smidig og effektiv, fordi den ikke holdes tilbage af op-hæng i juridiske og institutionelle "checks and balances". Men af samme årsag sårbar. Den skal aktivt reproducere af topledere, der vil betale prisen for dens vedligeholdelse. Den blæses skræmmende nemt omkuld, hvis de hellere vil være fri. Medierne kan gøre det endnu sværere for dem at stå fast. Men hovedproblemet er fristelser. Ikke pres.

Her ligger muligheden for opfølgning. For mens tilbagekomsten af en form for normaltilstand på Slotsholmen siger rigtig meget om den danske models resiliens, så er det næppe klogt at erklære den hellige grav vel-

» Udvalgets implicite, stærkt kritiske signal til landets politisk-administrative magtelite er, at de ikke uden regulering kan tiltros at forvalte deres relation ansvarligt. Desværre. Det er et høfligt, men tungt rap over fingrene.

forvaret. SVM-regeringen er en ekstraordinær konstruktion. Man kan håbe, at det udslagsgivende har været, at vi igen har fået en flertalsregering, som uanset sin besætning giver større rum for faglighed. Men frygte, at S-mindretalsregeringen afspejlede et bredere skred i den hidtidige "modelkultur". Borgerlige nøglefigurer, som f.eks. Folketingets nuværende formand, Søren Gade, udtrykte eksempelvis (før minksagen helt ændrede stemningsbilledet) sin beundring og misundelse over netop det skifte, Mette Frederiksen havde indledt.

Dybvad-udvalgets svar på udfordringerne er som nævnt ovenfor at indføre et mere reguleret, overvåget samspil. Men den vej fører næppe meget længere frem. Jo mere sikkerhedsudstyr, jo sværere vilkår for at levere den "totale" og sømløst integrerede service, der opretholder modellen ved fuldt ud at dække regeringens behov og dermed overflødiggøre konkurrerende bidrag som f.eks. partipolitiske statssekretærer. Man kan nok bære skridtbeskytter, men næppe rustning, hvis man skal kunne bevæge sig agilt i det politiske rum.

Man kan f.eks. spørge sig selv, hvordan det ville fungere, hvis Dybvad-udvalgets anbefaling fsva. lovlighed også skulle udstrækkes til at gælde faglighed? Eksemplet er måske karikeret, men nyttigt at tænke igennem. Lovlighed er til trods for mink- og rigsretssagens dybe alvor jo slet ikke det væsentlige og hyppigt forekommende problem. Risikoen for løbende fortrængning af faglighed til fordel for eksempelvis kommunikative hensyn, eller tilsvarende behov i kampen om magten er af langt større bekymring. Ikke mindst fordi det er en langt større fristelse. Der er få fordele og store risici ved som minister at bryde loven. Hvorimod fristelsen til at køre på "doping" i form af en politisk og kommunikativ praksis, der ikke begrænses af faglige hensyn, er enorm. Behovet for at træffe svære, langsigtede beslutninger svinder og kan mere behændigt fortrænges eller udskydes. Muligheden for at tilgodese stærke særinteresser vokser og tiltrækker mere fokus. Der kan skrues op for tempoet og signalerne om handlekraft. Med konsekvenser, der først viser sig på langt sigt.

Men hvad ville der ske, hvis danske embedsmænd skriftligt skulle udmåle afstanden fra deres faglige rådgivning til regeringens forslag eller beslutninger? Så de til enhver kunne dokumentere, at de havde givet regeringen mulighed for at træffe klogere valg og sandsynligvis mere samfundsnyttige beslut-

ninger, end den valgte at gøre? Så prisen for ideologi, værdimæssige præferencer, særinteresser og kortsigtet vælgerappel konstant blev fuldt udstillet?

Embedsmændenes rolle i det politiske rum ville skrumpes. Andre rådgivere og bidrag – fra eksempelvis lobbyister – ville vinde større indpas. Sat på spidsen ville embedsmændenes rolle bevæge sig i retning af andre, anerkendte og betydningsfulde, men fundamentalt magt-udenforstående sagkyndiges. Som f.eks. de økonomiske vismænd.

Har vi brug for et kodeks for toppolitikere?

Så der er ingen vej udenom det svære spørgsmål: Hvordan sikrer vi, at det også fremover forbliver, som det i moderne tid altid har været: at regeringer og regeringschefer løfter deres del af opgaven? Måske var det relevant at overveje muligheden for, at partier med regeringsambitioner forpligtede hinanden. Ikke via lovgivningen, men ved en eksplicitering af normer, som det ville have en politisk pris at krænke. Måske burde det overvejes, hvor stærkt man kunne formulere et forlig om regeringsførelse? Et "kodex VII for toppolitikere" ville risikere at få en fersk, udvendig og ikke adfærdsregulerende karakter. Tænk snarere på en form for budgetlov, hvor det politiske spil bindes ind.

Indvendingen vil være, at det strider mod demokratiets inderste logik. Vi har jo de politikere, vi fortjener, og de skal være frie til at udleve det mandat, folket giver dem. Men netop forligstraditionen har i dansk sammenhæng sikret en fuldt frivillig og demokratisk, men samtidig tungt forpligtende disciplinering af den politiske kamp. Igen er der formentlig tale om en funktionel forudsætning for velfærdssamfundet. Det er ikke tilfældigt, at det danske system har været særligt innovativt, når det gælder politikernes mulighed for at binde sig selv og hinanden til masten.

Alvoren i det spørgsmål bør gøres til udredningstraditionens næste fokuspunkt. Der kredses om det i det stærkt anbefalelsesværdige notat om udviklingen i centraladministrationen siden årtusindskiftet, som Peter Bjerre Mortensen og Jørgen Grønnegaard Christensen har udarbejdet for udvalget. To eksempler illustrerer potentialet for at arbejde videre.

Tankevækkende er f.eks. en relativt kortfattet sammenligning med de tilsvarende mo-

» **For mens tilbagekomsten af en form for normalt tilstand på Slotsholmen siger rigtig meget om den danske models resiliens, så er det næppe klogt at erklære den hellige grav velforvaret.**

» Måske burde det overvejes, hvor stærkt man kunne formulere et forlig om regeringsførelse?

deller i Sverige og Norge. Som det fremgår, er særligt den svenske model fundamentalt anderledes, med en langt større rolle til politisk udpegede statssekretærer, der har et tilknytningsforhold til partierne. Alligevel leverer den svenske model omtrent samme resultater som den danske. Ergo er der ifølge Bjerre og Grønnegaard ikke noget at vinde ved at fravige den danske model.

Men hvorfor skulle en statsminister med appetit på politiske udpegelser ikke konkludere det modsatte: at man åbenbart risikofrit kan gøre op med den danske model uden at ende et andet og værre sted end svenskerne? Vel alene fordi såvel den svenske som den danske model bæres af en ”ansvarlighetskultur”, som man risikerer at slå i stykker ved et skifte. Ikke mindst fordi et skift typisk ville være motiveret af frustration over netop denne kulturs krav og begrænsninger. Bjerre og Grønnegaard synes at forudsætte, at dette rationale er så indlysende, at det ikke fordrer nærmere behandling eller eksplicitering. Det er ædelt. Men nok ikke realistisk.

Endnu mere potentiale rummer Dybvad, Grønnegaard og Bjerres behandling af en anden stor delproblemstilling: Spørgsmålet om balancen mellem tværgående koordinationshensyn og sektorfaglighed. Her afprøves den i de senere år udbredte formodning om, at en usund skævhed med overdreven koordination og undertrykt sektorfaglighed er vokset frem. Den har ikke mindst fået næring af koordinationsramte eksfagministres forbitrede beretninger.

Igen er bidraget stærkt i forhold til legalt ansvar. Og efterlader rum til opfølgning i forhold til spørgsmålet om, hvordan det bedst sikres, at den lovlige regeringsførelse nu også er fagligt kvalificeret. Det er således helt relevant, at det efter minksagen kraftigt markeres, at magt og ansvar må følges ad. Hvis beslutningerne reelt træffes i magtfulde regeringsudvalg, kan ansvaret ikke efterfølgende bare fedtes af på svage, underkuede fagministre.

Det er bare ikke noget godt argument for, at landet bedst regeres ved, at deres råderum udvides. Her er en problemstilling, som skrider på bedre belysning. Bjerre og Grønnegaard påpeger korrekt, at koordination kan have forskellige formål, både saglige og mere politiske. Og det er åbenlyst, at den forstærkede koordination via Finansministeriet i perioden fra 1982 til slutningen af 2010erne afspejlede en saglig (og unikt succesrig) konsensus om velfærdsmodellens økonomiske forudsætninger. Statsministeriets stærke koordination fra 2019-2022 handlede tilsvarende åbenlyst om kommunikativ gennemslagskraft. Redskaber til at fastholde regeringsmagten.

Så udfordringen er ikke bare afvejningen mellem koordination og sektorfaglighed. Massiv koordination med henblik på genvalg og gennemslagskraft i offentligheden kan ske på bekostning ikke bare af sektorfaglighed, men også, måske tilmed oftere, på bekostning af saglig koordination. Med klart negative konsekvenser for samfundet.

Mest retvisende er det derfor nok at se koordination som en knap og dyrebar ressource, der bør maksimeres inden for rammerne af sektorfaglige hensyn – og derefter disponeres bedst muligt. Ikke mindst fordi løsningen af de større samfundsproblemer, der nu præger dagsordenen, efter alt at dømme vil fordrer mindst lige så meget koordination som i sin tid økonomisk genopretning. F.eks. sikkerhed, grøn omstilling, produktivitet, digitalisering og bedre effekter af velfærds-service gennem såkaldte 2. generationsreformer er åbenlyst ikke rene sektoranliggender.

Det spørgsmål udbores ikke. Måske fordi det anses for at være et rent politisk anliggende. Også politiske anliggender har imidlertid brug for teknisk belysning. Det er vel netop den danske models bærende logik. Den bør følges yderligere.

Dybvad-udvalgets anbefalinger

- At der etableres en fast og formaliseret ordning i ministerierne, hvor der i alle sager, der involverer ministre, og hvor der er rimelig grund til nærmere juridiske vurderinger, foretages en skriftlig vurdering af, om en beslutning er lovlig, inden den meldes ud.
- At der i højere grad gøres brug af delte indstillinger i sager, der forelægges for regeringsudvalg, hvor der er substantielle uenigheder mellem de involverede ministerier, som meningsfuldt kan forelægges for regeringsudvalget med henblik på politisk stillingtagen.
- At der i forlængelse af møder i regeringsudvalg afsættes tid til en tilbunds-gående og eventuelt tværgående tilbagemelding fra mødet.
- At der indføres en praksis med at tage referater fra møder i regeringsudvalg. Sådanne referater bør som minimum angive konklusionen på mødet, ligesom det bør afspejles, hvis der har været væsentlige diskussionspunkter, der har ført frem til den beslutning, som blev truffet på mødet.
- At der sker en bedre tilrettelæggelse af lovgivningsarbejdet og forberedelsen af væsentlige politiske udspil.
- At hastelovgivning i videst muligt omfang undgås, og at høringsfrister respekteres.
- At der i videre omfang gøres brug af sagkyndige udvalg, navnlig på områder, der kræver større og kompliceret regulering af samfundsforholdene.
- At andre tværgående udvalg i videre omfang benyttes til at forberede og kvalitetssikre politiske udspil mv.
- At repræsentanter for embedsværket og medierne indleder en formaliseret dialog på højt niveau om, hvordan parternes samarbejde kan forbedres.
- At der sikres bedre adgang for medierne til fagmedarbejdere i ministerierne.
- At der sikres bedre samarbejde om behandling af sager om aktindsigt.
- At der i det daglige arbejde og i lyset af de presseetiske regler sikres ministerierne tid til at besvare henvendelser fra medierne
- At der skabes klare rammer for ministres brug af sociale medier, herunder at der skal kunne skelnes klart mellem profiler, der føres af et ministerium, og profiler, der føres af ministeren privat.
- At ministres private profiler ikke anvendes som den primære kommunikationskanal for lancering af officielle nyheder mv. på ministerens ressortområde.
- At der ved embedsværkets bistand til opslag på ministres private profiler er særlig opmærksomhed på princippet om partipolitisk neutralitet.
- At ministre som det helt klare udgangspunkt undlader at blokere for adgang til private profiler, der anvendes til opslag vedrørende funktionen som minister.
- At Folketingets anvendelse af parlamentariske kontrolredskaber sker med større opmærksomhed på det ressourceforbrug, som det genererer i ministerierne, således at Folketingets kontrol med regeringen reelt bliver mere effektiv.
- At departementscheferne i formidlingen af værdier i organisationen fastholder tydelig fokus på alle aspekter af Kodex VII.
- At hensynet til, at statslige chefers ansættelsesvilkår understøtter deres faglighed og integritet og herunder deres evne til at stå fast i rådgivningen, får fornyet opmærksomhed.
- At der gennemføres en nærmere analyse af ansættelsesformerne for statslige chefer med henblik på at vurdere, hvordan de i forhold til de konkrete stillinger understøtter chefernes faglighed og integritet.
- At der iværksættes en proces med henblik på ændring af offentlighedsloven, således at bl.a. anvendelsesområdet for lovens § 24 (ministerbetjeningsreglen) og § 27, nr. 2 (folketingspolitikerreglen), begrænses. I den sammenhæng kan der også være grund til at se nærmere på, om offentlighedslovens § 28 om udlevering af bl.a. faktiske oplysninger i tilstrækkelig grad sikrer åbenhed om grundlaget for politiske beslutninger.
- At it-systemerne i centraladministrationen indrettes på en sådan måde, at de sikrer effektiv journalisering og i relevant omfang opbevaring af SMSbeskeder mv.
- At ministerierne sikrer, at aktindsigts-sager behandles rettidigt, herunder om nødvendigt afsætter flere ressourcer.

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



Statsministerens magtvækst

På forlaget Samfundslitteratur har jeg udgivet et fembindsværk om de danske statsministre og deres embede fra 1848 til nutiden. Værket kan læses som en politisk Danmarkshistorie med statsministrene som omdrejningspunkt. Det siger sig selv, at jeg ikke her kan præsentere et værk på næsten 3000 sider med 42 statsministre, omkring 1000 ministre og en mængde begivenheder og underhistorier gennem op mod to århundreder. Men jeg kan give en kort oversigt over værkets metahistorie, som handler om statsministerembedets magtvækst, som i de seneste år har været til debat i Danmark.

AF TIM KNUDSEN, PROFESSOR EMERITUS, INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, KØBENHAVNS UNIVERSITET

Magtvæksten begyndte ikke længe efter 1848. Det uformelle ministermøde blev skabt, så ministre kunne bearbejde deres uenigheder i håb om at sætte kongen skakmat i statsrådsmøderne med fælles standpunkter (enighed kunne dog i begyndelsen ikke altid oparbejdes, når det drejede sig om hertugdømmerne eller forfatningsforhold). Frem til 1918 var statsministerens titel konsejlspræsident. Denne titel afspejler embedets oprindelige indhold. Konsejlspræsidenten var mødeleder både i ministermødet og i Statsrådet, når kongen var fraværende i det sidstnævnte, hvad Frederik VII gerne var, fordi han hverken havde evner eller interesse for politik (for nemheds skyld bruges i det følgende konsekvent titlen statsminister). Indtil 1935 havde statsministeren normalt også et fagministerium på linje med andre ministre, for ingen ventede oprindeligt, at statsministerembedet kunne tage indehaverens fulde tid.

Statsministerembedets magtvækst

Statsministerembedets magtvækst skyldes fire kræfter: de politiske partier, medieudviklingen, den offentlige sektors vækst og internationaliseringen. I de første 100 år efter enevældens fald i 1848 førte disse dynamikker til, at kongens magt til at lede regeringen overgik til statsministeren. For statsministeren kunne oprindeligt ikke hyre og fyre ministre, kunne ikke udskrive valg, kunne ikke egenmægtigt omorganisere ministerierne, kunne ikke styre ministrenes arbejde og havde intet statsministerium. Beslutningssystemet kom nært på kaos, hvis ministre både kæmpede indbyrdes og mod kongen. Magtkampe i regeringen truede i 1864 Danmarks

eksistens. Siden blev statsministerembedet skridt for skridt styrket – delvist i parløb med finansministerembedet – med de voksende massepartier i ryggen. Siden 1929 har hovedreglen i fredstid været, at en statsministerkandidat var sit partis leder, når man gik i valgkamp.

Det afgørende grundlag for at være regeringsleder er magten til at hyre og fyre især ministre. I 1875 var Jacob Estrup den første statsminister, der krævede og fik den magt (om end det først var i 1947, at Danmark fik en konge, som konsekvent holdt sig uden for). I slutningen af 1800-tallet fik statsministeren mulighed for frit at kunne bestemme antallet af ministre og ministerier. Det gav magt til at oprette og nedlægge ministerier, slå dem sammen eller frit flytte opgaver, kontorer og organisationer rundt.

Statsministeriet blev skabt i 1914. Men frem til 1965 havde sidstnævnte – med få medarbejdere med talrige kuriøse opgaver – kun ringe betydning for ledelsen af regeringen. I 1916 brugte statsministeren for første gang en *vejledende folkeafstemning* før salget af Dansk Vestindien.

Stort set alle danske hjem frem mod år 1900 begyndte at holde *aviser*. Efter første verdenskrig bragte radioudsendelser og taler vælgerne tættere på *partilederne*. Det skabte mellemkrigstidens førerdyrkelse.

Statsministerens *åbningstale* skabt i 1925 blev holdt i embedsmandssætninger i passiv, uden metaforer og med et højt lixtal. Den blev udarbejdet i samarbejde med alle ministre og holdt på vegne af regeringen. Først i 1962 sagde en statsminister “jeg” i talen. Regeringens lovplaner blev i 1966 skilt ud i et skriftligt bilag. Siden 1998 har lovkataloget

» Første gang dansk tv præsenterede to statsministerkandidater i en “duel”, var i 1964. I de seneste årtier er alle partier blevet presset til at forholde sig til typisk to statsministerkandidater, som var de kandidater ved et amerikansk præsidentvalg.

også rummet tidsangivelser for lovforslagenes fremsættelse og kan således indgå i statsministerens tiltagende påvirkning af Folketingets dagsorden. I slutningen af 1990'erne samarbejdede statsministeren ikke længere med de øvrige ministre om talen. De blev på et ministermøde blot orienteret om dens indhold. Nøgternhed kan nu erstattes af polemik, kategoriske virkelighedsantagelser, patos og sentimentalitet.

Ved årsskiftet 1939-40 blev statsministerens *nyårstale* første gang sendt i radioen. I 1943 kom kongens taler og korrespondance under Statsministeriets kontrol. I 1953 blev statsministerembedets magt til at udskrive valg indskrevet i Grundloven.

Forandringer især efter 1945

Forbindelsen mellem tilhørsforhold til en samfundsklasse med et bestemt erhvervstilhørsforhold og et bestemt parti er eroderet. Forholdet mellem vælgere og partier er blevet mere påvirket af de helt øjeblikkelige udsigter, som partiernes stadig mere professionaliserede kampagner lover vælgerne. Statsministerkandidater får større opmærksomhed. De *elektroniske medier* er bedre til at fokusere på personligheder end på partiprogrammer og ideologier. Første gang dansk tv præsenterede to statsministerkandidater i en "duel", var i 1964. I de seneste årtier er alle *partier* blevet presset til at forholde sig til typisk to statsministerkandidater, som var de kandidater ved et amerikansk præsidentvalg. Det disciplinerer statsministerens folketingsgruppe, hvis medlemmer tror, at de skylder en succesrig leder deres valg. Politikernes respons på medieudviklingen har været øget koncentration på det personlige image. De sociale medier har givet politikerne mulighed for på deres helt personlige måde at kommunikere direkte med deres potentielle vælgere og fans.

Statsministeren har taget udenrigsministerens rolle som Danmarks vigtigste repræsentant på den politiske verdensscene.

Den offentlige sektors vækst har ført til en styrkelse af overblikket over en dyr og kompliceret sektor. Det har ført til en øget magt hos statsministeren og finansministeren og deres ministerier. Der er også udviklet et system af ministerudvalg, som skaber en inderkreds af ministre omkring statsministeren, der træffer mange af regeringens centrale beslutninger. Statsministeriet blev reformeret til statsministerens politiske sekretariat i 1965 og er siden vokset. Hermed har statsministeren

fået bedre muligheder for at overvåge ministrenes arbejde og påvirke Folketingets dagsorden. Regeringens udnævnelsesudvalg blev etableret i 1977. Statsministeriet og Finansministeriet har oparbejdet en stadig stærkere styring af udnævnelser til topembeder.

Fra 1993 er stadig mere præcise og detaljerede regeringsprogrammer blevet et fast værktøj til at styre ministrenes arbejde, allerede inden de udpeges. Fra 2001 er brede og centrale politiske initiativer forsøgt udviklet i Statsministeriets regi. De perifere fagministre er mere og mere reduceret til regeringsledelsens håndlangere og underleverandører.

Den statsstøttede professionalisering af partierne, som har vundet indpas i de senere årtier, har styrket partiledernes magt i de politiske partier. Især fra slutningen af 1990'erne er politikudviklingen og markedsføringen i stigende grad lagt hos professionelle i stedet for partiernes medlemmer og folketingsgrupper.

I de tidlige 1970'ere havde statsministrene gjort sig mere uafhængige også af interesseorganisationerne, når der skulle udpeges ministre. I stigende grad undlod de også at drøfte ministerudpegninger med deres parti og folketingsgruppe. Sideløbende forsvandt forestillingen om, at visse ministre skulle være "fagministre" (indtil 1964 var alle landbrugsministre aktive landmænd, indtil 1975 var alle justitsministre jurister). Indtil 1973 fyrede statsministre heller ikke ministre uden videre påskud (et valg, en ministers ønske om at trække sig, sygdom, dødsfald osv.).

Jo friere statsministrene blev stillet, jo hyppigere skiftede de ministre. I værket stiller jeg mig kritisk til de ofte meget hyppige ministerskift. Statsministeriet har siden 1965 med PET's hjælp screenet ministre inden udnævnelsen. Men man må undre sig over, at flere statsministre har udpeget ministre, som de vidste uhyre lidt om. I andre tilfælde ministre, som vidste uhyre lidt om deres områder. En mere omfattende screening af ministeremner burde gennemføres i partiregi, hvor man kan gå tættere på vurderinger af personer.

Om fremtiden

Nogle har håbet, at den såkaldte minkskandale ville stimulere selvlæringen i især Statsministeriet om ikke at centralisere og topstyre så meget, at statsministeren og Statsministeriet bliver til en prop i systemet, som

» **Jo friere statsministrene blev stillet, jo hyppigere skiftede de ministre. I værket stiller jeg mig kritisk til de ofte meget hyppige ministerskift.**

»» **Nok kan der ske ændringer i udviklingsretningen. Og nok kan kommende statsministre have en ny stil. Men dynamikkerne bag magtvæksten og centraliseringen i Statsministeriet (og Finansministeriet) virker fortsat.**

tilmed stresser ministerier og styrelser i en sådan grad, at de også mister overblik. Granskingskommissionens beretning om minkskandalen er endog kaldt et "gravskrift" over Mette Frederiksens forsøg på at indføre "semi-præsidentialisme". Mette Frederiksens tid er også udråbt til en unormal tid, hvor embedsfolk i usædvanlig grad blev politiseret. Snart vil vi vende tilbage til normale forhold, lyder håbet. Mon dog? Nok kan der ske ændringer i udviklingsretningen. Og nok kan kommende statsministre have en ny stil. Men dynamikkerne bag magtvæksten og centraliseringen i Statsministeriet (og Finansministeriet) virker fortsat.

Det er svært at se for sig, at fremtidige statsministre skærer ned på antallet af embedsfolk i Statsministeriet. Og indtil videre er der ingen grund til at forvente, at det pres, der gennem de seneste årtier har været for at inddrage regeringsledere i internationale forhold på udenrigsministrenes bekostning, ikke vil fortsætte. Der er ingen grund til at forvente, at det økonomiske pres, som har fremmet topstyringen af de offentlige finanser, ikke vil fortsætte. Tværtimod. Der er ingen grund til at forvente, at vi ikke fremover kan få pandemier, krige, flygtningekriser, økonomiske kriser og andet, som kræver handlekraft, der kan få regeringsledere til at handle overilet. Den tiltagende udskiftning af departementschefer med faldende ansættelsestryghed siden 1970'erne gør det heller ikke lettere at sige fra, hvor der bør siges fra. Måske kan det triumvirat, som for tiden står i spidsen for regeringen, medføre lidt større omtanke, men tre partiledere i spidsen med hver især udslagsgivende mandater i Folketinget i ryggen giver til gengæld endnu mere topstyring, fordi det er svært at rokke ved deres eventuelt hårdt oparbejdede enighed.

Der er ingen grund til at forvente, at de politiske partier igen vil blive brede ideologiske

klassepartier i stedet for små professionaliserede, delvist statsfinansierede partier, som på baggrund af markedsanalyser og vælgergevinstmaksimerende kalkuler markedsfører skiftende slagtilbud om fx mere velfærd, mere sundhed, lavere skatter, strengere straffe (aldrig mildere straffe), tvangsarbejde til flygtninge og mere "grønt". Partiernes ideologiske profiler er ved at blive erstattet af deres ledes profiler. Erhard Jakobsen og Mogens Glistrup var i 1970'erne banebrydere for denne udvikling af personaliserede medie- og markedspartier. Senere fulgte blandt andre Pia Kjærsgaard og Uffe Elbæk med i en lignende retning. Partiet Danmarksdemokraterne er et nyt eksempel på et parti bygget på lederens person, her Inger Støjberg. Partiets officielle navn er tilmed "Danmarksdemokraterne – Inger Støjberg". Nye Borgerlige synes at stå og falde med personen Pernille Vermund. Og ikke mindst er Lars Løkke Rasmussens nye parti Moderaterne et eksempel herpå. Partiprogrammerne er tendentielt blevet kortere. Det kan roligt antages, at de færreste vælgere læser en række partiprogrammer før et valg. Partiernes landsmøder er ofte reduceret til glansmøder uden politisk debat. Selv om statsministerembedet i al fald *endnu* aldrig er overgået til et af de nye flygtige partier, så er disse tendenser heller ikke gået uden om de gamle statsbærende partier.

Medieudviklingen har også fremmet den person- og lederfikserede politiske markedsføring. Som Anders Fogh Rasmussen gjorde det under valgkampe, har Mette Frederiksen med avisannoncer og plakater personificeret regeringen og sit parti. Det er ved at brede sig til permanent markedsføring i hele valgperioden. Og mediernes definition af folketingsvalg som valg mellem statsministerkandidater er tiltagende. Hvad skulle vende den voksende politiske volatilitet med vælgerne som tilbudsjagende forbrugere?

Frisættelse som en statslig og kommunal styringsidé



Frisættelse er en central ambition for styringen af den offentlige velfærd for regeringen og det kommunale niveau. Således ønskes det i både regeringsgrundlaget og det såkaldte Aarhuskompasset at gøre op med unoder fra bureaukrati og New Public Management som unødige regler, måltyranni og silotænkning og at anvise løsninger som faglig frihed og samskabelse. I denne artikel vil jeg komme med min analyse af de styringsmæssige dilemmaer, som optræder i tankerne om frisættelse i både regeringsgrundlaget og Aarhuskompasset.

**AF MADS LETH JAKOBSEN, LEKTOR I STATSKUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET;
VICECENTERLEDER I KRONPRINS FREDERIKS CENTER FOR OFFENTLIG LEDELSE**

Danmark fik i december 2022 en flertalsregering bestående af de traditionelle politiske modstandere Socialdemokratiet og Venstre samt det nye parti Moderaterne. For en regering med potentielt store interne konflikter, men med mulighed for at vedtage sin politik uden aftaler med andre partier, er regeringsgrundlaget ikke overraskende langt og detaljeret (Regeringen 2022). Her udstikkes regeringens prioriteter og reformplaner. Det giver indblik i de ideer, der vil præge de kommende års reformer af den offentlige sektor.

Hvad kendetegner disse ideer? Og hvordan forholder de sig til de ideer, man udvikler og arbejder med i det kommunale Danmark? Det er spørgsmålene, jeg undersøger i denne artikel. Langt størstedelen af den danske velfærdsservice leveres, med undtagelse af sundhedsområdet, af kommunerne. De økonomiske og reguleringsmæssige rammer udgår fra Folketinget og ministerierne (og fra aftaler mellem regeringen og KL). Derfor er det vigtigt for udfaldet af de kommende års reformer, om ideerne i stat og kommuner giver sammenhængende og nyttige bud på styring af den offentlige sektor. Det handler i høj grad om, hvorvidt man lykkes med at kombinere ideerne fra velkendte styringsdoktriner – bureaukrati, professionalismisme, New Public Management og New Public Governance – så deres dyder maksimeres, og deres unoder minimeres.

Jeg sammenligner i artiklen regeringsgrundlaget med Aarhuskompasset (Aarhus Kommune 2021), som er en ny tilgang til den kommunale styring, der sætter fokus på sammenhæng og værdi for borgerne. Den

nye tilgang er næppe repræsentativ for alle kommuner, men den illustrerer, hvordan den kommunale styring kan udvikles.

De forskellige styringsdoktriner

Med Schlüters moderniseringsprogram fra starten af 1980'erne blev styringsdoktrinerne fra opbygningen af velfærdsstaten – bureaukrati med fokus på regler og professionalismisme med fokus på frihed til fagprofessioner – suppleret af en tredje styringsdoktrin: New Public Management (NPM), som har fokus på målstyring, frihed til ledere og frit valg. Senere kom også New Public Governance (NPG) med fokus på ikke-hierarkisk samarbejde og netværk (Greve og Ejersbo 2014; Andersen et al. 2020).

Disse styringsdoktriner (eller paradigmer) er ideer om, hvordan og hvorfor vi bør styre og organisere den offentlige sektor. De fungerer imidlertid ikke i et tomrum. De fremhæver dyder ved deres egen tilgang til styring og unoder ved alternative styringsdoktriner (Foged, Hjelmar og Jakobsen 2022). Den bureaukratiske doktrin gør med sine egne dyder om upartiskhed og klarhed op med en unode om vilkårlighed. Den professionelle doktrin imødegår den bureaukratiske unode om at hæmme det professionelle skøn med sin egen dyd om høj faglig autonomi. Og NPM klarer både unoder som inertie og professionsvælde med sin egen dyd om effektivitet og lydhørhed over for borgerne. Endelig håndterer NPG unoder som måltyranni og silotænkning fra NPM gennem sin egen dyd om helhed og innovation. Jeg vil nu se på, hvordan disse styringsdoktriner er afspejlet i regeringsgrundlaget og Aarhuskompasset.

» Lidt hårdt sat op siger regeringsgrundlaget, at vi kan komme af med unoderne fra fortiden, men i fremtiden er det muligt, at få alle dyderne uden unoder.

Staten: Regeringsgrundlaget 2022

Regeringsgrundlaget adresserer en række store samfundsudfordringer: at sikre den nødvendige arbejdskraft, klimakrisen og social ulighed. I forhold til styring er ambitionerne store. Det handler om *”den mest omfattende frisættelse af den offentlige sektor i velfærdssamfundets historie”* (Regeringen 2022: 14). Denne ambition om frihed knyttes til en bevægelse *”fra en velfærdsstat til et velfærdssamfund med langt mere lokal frihed, ansvar og engagement, og hvor borgeren sættes før systemet”* (Regeringen 2022: 14). Det handler om at give frihed fra eksisterende bindinger, og at borgeren kommer i fokus.

Frisættelsen skal ske gennem en række temaer. For det *første* skal borgerne have mere frit valg mellem offentlige og private velfærdsudbydere. Det skal ske, uden at det medfører mere bureaukrati. Derudover skal de offentlige institutioner være mere selvstyrende. For det *andet* skal ledere, medarbejdere og borgere vises større tillid og respekt for deres faglighed. Det indebærer, at medarbejdere kun skal *”dokumentere det helt afgørende”* (Regeringen 2022: 15). Det knyttes igen til ambitionen om at skabe værdi for borgerne, hvilket beskrives med følgende fyndige formulering:

”Vi vil hellere have, at social- og sundhedshjælperen kan spille kort med de gamle, og at pædagogen kan læse en bog højt, end at de skal bruge tid på at dokumentere, at de har udført deres arbejde.”
(Regeringen 2022: 15)

For det *tredje* skal den offentlige styring simplificeres. Der skal reduceres i antallet af mål, og målene skal fokuseres på det vigtige. Der skal også være et større rum til lederne, som til gengæld forventes at stå til ansvar for de leverede resultater.

Regeringsgrundlagets ideer om frisættelse trækker faktisk på alle fire styringsdoktriner. I forhold til unoderne er det især bureaukratiet og NPM, som står for skud. Der er for mange begrænsende regler, unødige registreringer, for mange mål og for lidt helhedsfokus på borgeren. Dette er ikke en ny problemdiagnose. Den trækker tråde helt tilbage til 1980erne, hvor det også handlede om frisættelse. Man skulle således tro, at regeringsgrundlaget ville anbefale mindre NPM. Men det er svært at se. Mere konkurrence, mere frit valg og klare mål kombineret med ledelsesautonomi og ansvar er helt klassiske NPM-anbefalinger. Og de skal også bidrage til at realisere NPM-dyderne om effektivitet og lydhørhed. Profession-

nalismen er også klart til stede i frisættelsen af fagligheden, som skal realisere dyden om høj kvalitet. Endelig er NPG udtrykt i ambitionerne om inddragelse af borgere og helhedsfokus. Det skal realisere en dyd om at skabe mere innovation og værdi for borgerne.

Lidt hårdt sat op siger regeringsgrundlaget, at vi kan komme af med unoderne fra fortiden, men i fremtiden er det muligt, at få alle dyderne uden unoder. Dette er ikke et nyt håb. Desværre har det hidtil vist sig svært at realisere dyderne i de forskellige doktriner, uden at unoderne er fulgt med. Frit valg kræver mere bureaukrati. Få klare mål og lokal frihed går sjældent hånd i hånd. Enighed om klare mål og nødvendig registrering er svær at opnå. Frihed er ikke det samme for politikere, medarbejdere og borgere.

Regeringsgrundlagets vision for frisættelse skaber dermed dilemmaer, som dokumentet ikke eksplicit forholder sig til. De italesættes ikke, og der gives slet ikke anvisninger på, hvordan de skal håndteres. Spændingerne i regeringsgrundlaget er faktisk stærkere end for velfærdsaftalerne fra den tidligere socialdemokratiske regering. De frisatte medarbejdere og ledere, men omfattede ikke eksternt målstyring, frit valg og konkurrence med private aktører (Foged, Hjelmar og Jakobsen 2022). Styringsideerne var mere simple. Netop derfor kan regeringsgrundlaget blive en hæmsko for at fortsætte det hidtidige arbejde med nytænkning under velfærdsaftalerne (Hjelmar og Hvidman 2023).

Det kommunale: Aarhuskompasset

Aarhuskompasset blev udviklet for at imødegå komplekse udfordringer som klimakrisen, de demografiske ændringer og faldende politisk tillid. De overordnede sigtelinjer med styringen er de samme som i regeringsgrundlaget. Det gælder også problemdiagnosen. Der skal gøres op med unoderne i den tidligere NPM-inspirerede styringsmodel med fokus på målstyring og kvantitative resultatmålinger. Det handler om at ændre fokus fra system til borger.

Aarhuskompasset er bygget op om tre konkrete holdepunkter. For det *første* – og vigtigst – skal der være et stærkere fokus på at skabe værdi for og med borgere og samfund. For det *andet* skal samskabelse med borgere, civilsamfund, virksomheder og internt i det offentlige styrkes. For det *tredje* skal ledelse og praksis være informeret af viden. Det er en bred forståelse af viden, som kan være

både kvantitativ og kvalitativ. Der er her tydelige træk fra doktrinerne om professionalisme og NPG. Fagligheden skal sættes fri til i samarbejde med borgerne at skabe det, som borgerne oplever, er værdifuldt. Det brede vidensbegreb betyder, at ekstern viden knyttet til styring suppleres af praksisnær faglig viden. Samtidig samarbejdes og samskabes der på tværs af sektorer, forvaltninger, faggrænser og roller med udgangspunkt i borgernes perspektiv. Hermed prøver man at realisere dyder om høj faglighed og innovativ problemløsning.

Indtil dette punkt minder Aarhuskompasset og regeringsgrundlaget om hinanden. De fremhæver begge dyderne ved frisættelsen. Men med Aarhuskompasset går man et skridt videre. Det anerkendes eksplicit, at frisættelsen aldrig vil ske fuldt ud, da der stadig vil være legitime hensyn til lovgivning, økonomi, ledelseshierarki og rettigheder. Unoderne ved bureaukrati og NPM vil aldrig helt forsvinde. Det skaber dilemmaer mellem fx borgernes rettigheder og deres egne ønsker eller mellem medarbejdernes skøn og ledelsens opbakning til medarbejderne. Samtidig skaber frisættelsen også i sig selv dilemmaer som f.eks. afvejningen af faglige perspektiver med borgernes egne perspektiver på kvalitet.

Alle disse dilemmaer italesættes i Aarhuskompasset, og det fremhæves, at man skal tale om disse dilemmaer. Men kompasset giver ikke direkte svaret på, hvordan de skal håndteres. I den forstand er frisættelse ikke en løsning i sig selv, men snarere en trædesten for at forholde sig til de virkelige udfordringer. Faglighed, borgerværdi, rettigheder, budgetoverholdelse og ansvarlighed er alle legitime kilder til værdi, men det skal ses i lyset af borgerne (og mennesker mere generelt), og det er ikke noget, som kan løses gennem systemer. Dermed skubbes ledere og medarbejdere også frem i første række. Det er mennesker og relationer, og ikke systemer og rammer, som skal få det til at ske. På den måde er Aarhuskompasset betydeligt mere vagt end regeringsgrundlaget, og der er ikke forslag til konkrete institutionelle ændringer. På den anden side er det meget mere krævende, for man skal realisere dyderne og modvirke unoderne i det konkrete arbejde uden at vente på, at de institutionelle rammer skal gøre det for en.

Hvad betyder det så?

Min analyse viser, at både regeringsgrundlaget og Aarhuskompasset er baseret på mange

af de samme ideer. Udfordringerne er delvist begrundet i unoderne ved bureaukrati og NPM. De bør så løses gennem mere frihed til, at ledere og medarbejdere kan arbejde med at skabe værdi og helhed for og med borgerne. Her trækkes særligt på professionalisme og NPG, men regeringsgrundlaget betoner også tydeligt NPM. Det skal realisere dyder som lydhørhed, innovation, effektivitet og høj faglighed.

Men så skilles deres veje. De kommunale ideer i Aarhuskompasset er fokuseret på de dilemmaer og spændinger, som opstår, når man giver mere frihed. Frihed er et skridt på vejen, men det er ikke en løsning i sig selv. Vi har stadig både dyder og unoder. Det handler om, at alle skal bidrage til at maksimere dyderne og minimere unoderne. I den forstand kan Aarhuskompasset fortolkes sådan, at udviklingen i styring er en evolution (Foged, Hjelmar og Jakobsen 2022). Man prøver at trække dyderne med fra fortiden samtidig med, at man minimerer unoderne. Vi skal ikke have et skarpt brud, hvor alt tidligere opgives. Det, som virkede, og kan virke fremover, skal med videre.

Dette nuancerede blik på fortiden forholder regeringsgrundlaget sig ikke til. Her fokuseres på unoder i fortiden, og hvis vi gør op med de elementer fra NPM og bureaukrati, som forårsagede unoderne, løser det problemerne. Fortiden har ophobet unoder (bureaukrati og NPM) ovenpå hinanden. Denne inertie kan imidlertid overvindes med en revolution, hvor vi kommer af med alt det dårlige, og i stedet får en masse dyder. Der er ikke dilemmaer efter revolutionen. Og det på trods af, at man faktisk styrker de NPM-elementer fra fortiden som målstyring og frit valg, hvis unoder man vil af med. Der er derfor en ikke ubetydelig risiko for samspilsproblemer, når man fra statsligt hold ikke anerkender de dilemmaer, der opstår, når friheden skal udmøntes i praksis.

Det kunne måske lyde som én stor hyldelse til Aarhuskompasset og kommunerne på bekostning af staten og regeringsgrundlaget. Men sådan skal det ikke forstås. Der er også en risiko for, at kommunerne – i hvert fald Aarhus – flyver væk på flyvske tanker, der reelt ikke gør nogen forskel. Ændringer af formelle institutioner har noget håndgribeligt over sig, som ambitioner om nye måder at tænke og interagere på ikke har. Måske der er en nyttig arbejdsdeling her mellem stat og kommuner. Kommunerne står midt i driften, og kan holde sig selv ansvarlig for, at

» Med Aarhuskompasset går man et skridt videre. Det anerkendes eksplicit, at frisættelsen aldrig vil ske fuldt ud, da der stadig vil være legitime hensyn til lovgivning, økonomi, ledelseshierarki og rettigheder.

»» **Der er også en risiko for, at kommunerne – i hvert fald Aarhus – flyver væk på flyvske tanker, der reelt ikke gør nogen forskel.**

man faktisk udfolder sine tanker i praksis. Staten kan ikke selv udfolde sine ideer i praksis. De må lave institutionelle reformer, som andre så reagerer på. På den måde er det nok også meget godt, at kommunerne udfylder rollen som et laboratorium for nye styringsformer (Kjær 2021). Det bliver således en fælles opgave for kommuner og stat at bevise, at Jørgen Grønnegård Christensen tager fejl, når han fornyelig kom med denne prognose: ”Vi vil også i fremtiden opleve regeringsinitierede frikommunetiltag, og må på ny erkende, at de ikke forvandler den kommunale verden” (Christensen 2022: 224).

Litteratur

Aarhus Kommune. 2021. “Aarhuskompasset – Aarhus Kommunes nye forståelsesramme.” Aarhus Kommune.

Andersen, Lotte Bøgh, Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen, og Jacob Torfing. 2020. *Offentlige styringsparadigmer: konkurrence og sameksistens*. 2. udgave. Kbh: Djøf Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård. 2022. “Frikommuner: Idéen der hverken vil dø eller slå an.” *Politica (Århus, Denmark)* 54 (3): 223–33.

Foged, Søren Kjær, Ulf Hjelmar og Mads Leth Jakobsen. 2022. “Hvis velfærdsaftaler er løsningen – hvad er så problemet?” *Politica* 54 (3): 234–58. <https://doi.org/10.7146/politica.v54i3.133953>.

Greve, Carsten og Niels Ejersbo. 2014. *Moderniseringen af den offentlige sektor*. 3. reviderede og udvidede udgave. Kbh.: Akademisk Forlag Business.

Hjelmar, Ulf og Ulrik Hvidman. 2023. “VIVE til ny regering: Nye styringsformer skal understøtte frisættelse af ældreområdet.” *Altinget*, 16. januar 2023.

Kjær, Ulrik. 2021. “Hvis kommunestyrets fortælling skifter fra forskellighed til innovation, ændrer kommunalpolitikerens rolle sig fra repræsentant til idépromotor.” I *Kommunalpolitisk lederskab*, redigeret af Ulrik Kjær og Lotte Bøgh Andersen, 11–24. Kbh.: Hans Reitzels Forlag.

Regeringen. 2022. “Ansvar for Danmark.” Statsministeriet. <https://www.stm.dk/statsministeriet/publikationer/regeringsgrundlag-2022/>.

Offentlige indkøb kan skubbe på den grønne omstilling

Folketinget har sat et ambitiøst klimamål om at reducere udledningen af drivhusgasser med 70 procent i 2030. Offentlige indkøb udgør en betragtelig post i klimaregnskabet, og må derfor bruges aktivt, hvis Danmark skal realisere den ambitiøse klimamålsætning. I denne artikel præsenterer vi resultaterne af et ”big data” projekt om grønne offentlige indkøb. Vi finder, at der er et betydeligt potentiale for at bruge offentlige indkøb til at skubbe på den grønne omstilling.

AF OLE HELBY PETERSEN, LENA BROGAARD OG BJARKE LUND SØRENSEN, CENTER FOR FORSKNING I OFFENTLIGT-PRIVAT SAMSPIL, INSTITUT FOR SAMFUNDSVIDENSKAB OG ERHVERV, ROSKILDE UNIVERSITET

Regeringer og befolkninger verden over har længe anerkendt behovet for at reducere udledning af drivhusgasser og begrænse de negative konsekvenser af den globale opvarmning. Hidtil har der været fokus på at anvende traditionelle politiske værktøjer som CO₂-afgifter og sektorspecifik lovgivning for at nå nationale og internationale målsætninger for reduktion af drivhusgasudledning. Et vigtigt men hidtil overset værktøj er at bruge de milliardstore offentlige indkøb til at fremme den grønne omstilling.

Hvis Danmark skal opfylde Paris-aftalens mål om 40 procent reduktion af drivhusgasser og den endnu mere ambitiøse danske målsætning om 70 procent reduktion i 2030, er det nødvendigt at indtænke klimabelastningen fra de offentlige indkøb. Offentlige indkøb af varer, tjenesteydelser og anlægsopgaver har en årlig værdi på cirka 380 milliarder kroner svarende til 14 procent af Danmarks bruttonationalprodukt. Derfor er det ikke overraskende, at offentlige indkøb udgør en betydelig post på det danske CO₂-regnskab. I 2019 udgjorde emissionerne fra offentlige indkøb 12 millioner tons CO₂-ækvivalenter, hvilket er næsten lige så meget som emissionerne fra de samlede private husholdninger.

I et nyt forskningsprojekt har vi anvendt ”big data” til at kortlægge og analysere brugen af grønne offentlige indkøb i Danmark. Forskningsprojektet bygger på en systematisk indsamling af udbuds- og kontraktmateriale for alle kommunale og regionale indkøb og udbud i perioden 2021-2022. Baseret

på maskinlæring og Natural Language Processing præsenterer vi i denne artikel nye resultater om brugen af to tilgange til grønne indkøb - grønne tildelingskriterier og mindstekrav - i tusindvis af offentlige udbud til en værdi af et stort tocifret milliardbeløb.

Udbuds- og efterspørgselsbaserede tilgange

Den offentlige sektor kan bruge grønne indkøb til at indtænke klimaomkostningerne – de negative eksternaliteter for klimaet – ved produktion og forbrug af de varer og tjenester, den offentlige sektor køber. En eksternalitet er en omkostning eller gevinst ved at producere og forbruge et gode, som ikke er prissat af markedet. Grønne offentlige indkøb tilskynder markedet til at prissætte de negative klimaeksternaliteter, så indkøbsprisen i højere grad afspejler varens reelle pris. I offentlige indkøb kan negative klimaeksternaliteter indtænkes på to måder: en udbudsbaseret og en efterspørgselsbaseret tilgang.

Udbudstilgang: For at indregne klimaeksternaliteter i prissætningen er det især relevant at bruge tildelingskriterier i offentlige indkøb. Tildelingskriterierne er de konkurrenceparametre, som offentlige ordregivere bruger til at evaluere de private virksomheders tilbud. Fx kan en ordregiver i en kontrakttildeling vægte pris 50 procent, kvalitet 25 procent og klimapåvirkning 25 procent. Ved at bruge grønne tildelingskriterier kan offentlige ordregivere belønne virksomheder, som tilbyder det mest klimavenlige eller bæredygtige produkt.



» I 2019 udgjorde emissionerne fra offentlige indkøb 12 millioner tons CO2-ækvivalenter, hvilket er næsten lige så meget som emissionerne fra de samlede private husholdninger.

Fordelen ved at bruge grønne tildelingskriterier er, at tilbudsgiverne vil konkurrere om at optimere måderne, hvorpå deres tilbud reducerer den negative klimapåvirkning ved produktion og forbrug af produktet. Det kræver udvikling af objektive og velbeskrevne tildelingskriterier i de enkelte offentlige udbud. Denne tilgang kan skabe høje transaktionsomkostninger hos både den offentlige ordregiver og de private tilbudsgivere, fordi de konkrete tildelingskriterier vil afhænge af varen eller tjenesteydelse genstand og derfor ofte vil variere fra udbud til udbud.

Efterspørgselstilgang: I stedet for at udvikle grønne tildelingskriterier kan offentlige ordregivere benytte grønne minimumskrav. Et minimumskrav betyder, at alle tilbudsgivere skal opfylde kravet for at kunne afgive tilbud på en kontrakt. Det kan fx være mærkningsordninger, miljøcertificeringer og danske eller internationale miljø- og klimastandarder.

Fordelen ved denne tilgang er, at offentlige ordregivere anvender velkendte markedsstandarder. Det kan indebære færre transaktionsomkostninger både for offentlige ordregivere og private tilbudsgivere. Ulemper ved minimumskrav er omvendt, at det ikke tilskynder tilbudsgiverne til at innovere og reducere klimapåvirkningen mere, end mærket eller standarden kræver. Derfor er efterspørgselstilgangen bedst egnet til udbud, hvor der allerede findes – eller relativt nemt kan udvikles – ambitiøse og klart definerede klimastandarder.

Tabel 1 nedenfor opsummerer henholdsvis udbuds- og efterspørgselstilgangen til grønne offentlige indkøb.

Big data om offentlige indkøb

For at sætte tal på omfanget af grønne offentlige indkøb har vi i hele 2021 og 2022 indsamlet og analyseret alle kommunale og regionale udbud i Danmark. Der findes ikke ét samlet sted, hvor alle offentlige udbud offentliggøres. I stedet kan kommuner og regioner offentliggøre udbud på diverse hjemmesider. Derfor samarbejder vi med den private virksomhed Merzell om ugentligt at overvåge og indsamle dokumenter for alle kommunale og regionale udbud. Det gør vi ved hjælp af Robot Proces Automatisering (RPA), suppleret af ugentlige manuelle tjek og opdateringer.

Vi har i den toårige periode indsamlet i alt 50.523 kommunale og regionale udbudsdokumenter fordelt på 3.428 udbud. Grundet de store mængder af dokumenter benytter vi computerbaserede tilgange til at analysere tekstmaterialet, herunder maskinlæring og Natural Language Processing. Konkret anvender vi to forskellige tilgange til at identificere de grønne minimumskrav og tildelingskriterier. Den første tilgang er en forholdsvis simpel ”ordbogsmetode”, fordi der ikke er en systematik i, hvor de grønne minimumskrav fremgår af de typisk lange udbudsdokumenter. Efter vi har rensset og behandlet råtekstmaterialet for at gøre det så ensartet og meningsfuldt som muligt, har vi anvendt en ”grøn ordbog” til at søge efter og konstruere et mål for grønne minimumskrav. Ordbogen er baseret på input fra en lang række praktikere og en tidligere analyse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Modsat de grønne minimumskrav, så er der en systematik i, hvor de grønne tildelingskriterier fremgår af udbudsdokumenterne. Den danske udbudslov og EU’s udbudsdirektiver kræver, at tildelingskriterier skal fremgå tydeligt i et bestemt tekstfelt i udbudsbekendtgørelsen. Det betyder, at vi kan anvende maskinlæring til at klassificere, hvorvidt disse

Tabel 1. Udbuds- og efterspørgselstilgang til grønne offentlige indkøb		
	Tilgang	Styrker og svagheder
Tildelingskriterier	Udbudsdrevet: konkurrenceparametre med vægtning af grønne kriterier	Potentiale for store miljø- og klimagevinster. Risiko for høje transaktionsomkostninger
Tekniske specifikationer	Efterspørgseldrevet: grønne minimumskrav, fx certificeringer og standarder	Lavere transaktionsomkostninger. Risiko for små klima- og miljøgevinster

ofte korte tekstbidder indeholder grønne tildelingskriterier. Med udgangspunkt i manuel kodning og anvendelse af OpenAI's sprogmodel kan vi dermed klassificere de grønne tildelingskriterier med tæt på 100 procents nøjagtighed og udtrække data om grønne tildelingskriterier i alle udbud.

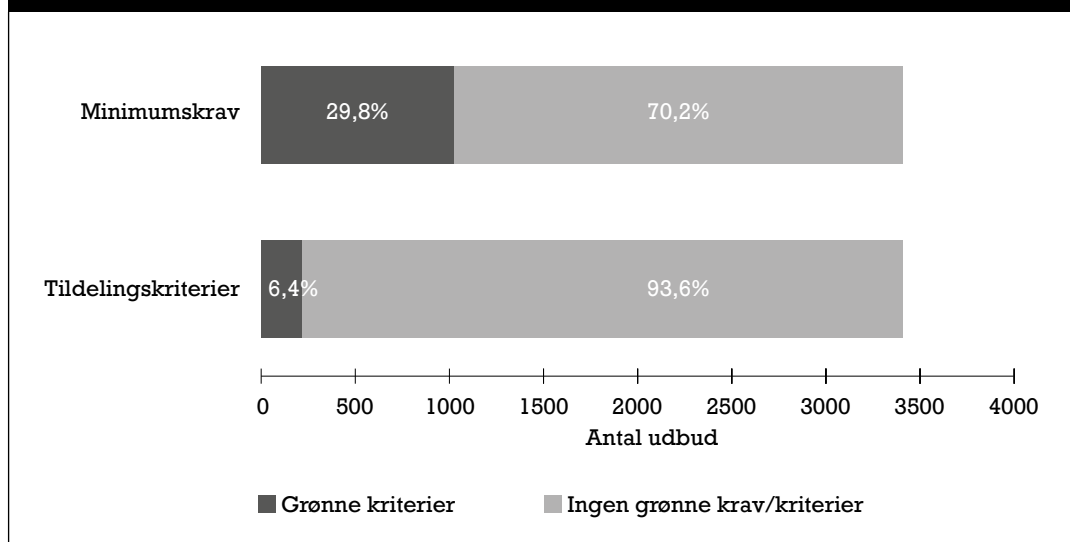
Offentlige indkøbere fremmer primært grønne indkøb gennem efterspørgselsmodellen

De offentlige indkøbere bruger i overvejende grad grønne minimumskrav, når de ønsker at fremme bæredygtige indkøb. Grønne minimumskrav anvendes i næsten 30 procent af de kommunale og regionale udbud, mens grønne tildelingskriterier kun anvendes i lidt over 6 procent af udbuddene, jf. figur 1. Tallene viser, at offentlige indkøbere

oftest bruger en efterspørgselsbaseret tilgang til grønne indkøb, mens udbudsmodellen kun anvendes i lidt mere end hvert 20. udbud.

Tallene i tabel 1 viser desuden, at når offentlige indkøbere anvender grønne minimumskrav, så anvender de ofte kun få krav. Over halvdelen af gangene anvendes kun ét grønt minimumskrav, mens der kun anvendes over to minimumskrav i ca. 13 procent af udbuddene. Blandt de få udbud, der anvender grønne tildelingskriterier, er der stor variation i vægtningen af det eller de tildelingskriterier, hvor de grønne forhold indgår. Således vægtes tildelingskriterier med grønne elementer i gennemsnit 21 procent, hvilket dækker over en spredning fra 3 til 60 procent.

Figur 1 – Andelen af udbud, der anvender grønne minimumskrav eller tildelingskriterier



Tabel 1 – Deskriptiv statistik blandt de udbud, der anvender grønne kriterier

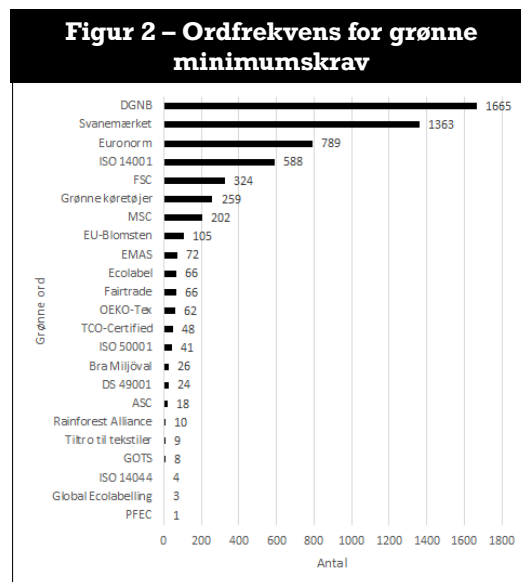
	Obs.	Gns.	Min.	2. kvartil	Median	3. kvartil	Maks.
Antal grønne minimumskrav	1,020	1,5	1	1	1	2	7
Vægtning af tildelingskriterier med grønne elementer i pct.	217	20,7	3	10	20	30	60

» For det andet viser tallene, at de offentlige ordregivere primært benytter en efterspørgselsdrevet tilgang til grønne indkøb, selvom en udbudsdrevet tilgang i princippet rummer større potentiale for klimagevinster.

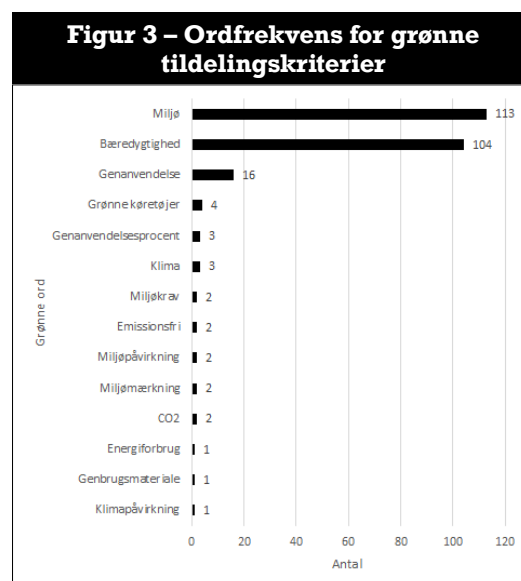
Figur 2 og 3 viser, at de grønne minimumskrav primært omhandler tekniske branche- og produktspecifikke standarder. F.eks. er DGNB-mærket (Deutsche Gesellschaft für nachhaltiges Bauen) på byggeområdet, Euronorm for køretøjer og FSC-mærket (Forest Stewardship Council) for træprodukter blandt de mest anvendte grønne minimumstandarde. Mange udbud anvender også Svanemærket og EU-Blomsten. Til sammenligning indeholder de grønne tildelingskriterier ofte mere overordnede og generiske ord, hvorefter de mere specifikke krav typisk uddybes i selve udbudsmaterialet og kravspecifikationen.

Udnyttet potentiale for grønne indkøb

Det er selvsagt en politisk og administrativ beslutning, hvor meget klimahensyn skal fylde i tildelingen af offentlige kontrakter. Men klimabelastningen af de offentlige indkøb er så stor, at vi som land får svært ved at lykkes med at nå 2030-målsætningen, hvis ikke klimabelastningen fra de offentlige indkøb nedbringes. Vores analyser viser, at grønne tildelingskriterier kun anvendes i cirka 6 procent af samtlige kommunale og regionale udbud, der blev gennemført i 2021 og 2022. Til sammenligning er grønne mindstekrav mere udbredt og anvendes i cirka 30 procent af alle kommunale og regionale udbud i perioden.



Resultaterne bidrager med to vigtige indsigter. For det første er der stadig et uudnyttet potentiale i at bruge offentlige indkøb mere aktivt til at fremme den grønne omstilling. Både grønne tildelingskriterier og minimumskrav kan bruges væsentligt oftere, end kommunerne og regionerne gør i dag. For det andet viser tallene, at de offentlige ordregivere primært benytter en efterspørgselsdrevet tilgang til grønne indkøb, selvom en udbudsdrevet tilgang i princippet rummer større potentiale for klimagevinster ved at bruge markedet til at udvikle og tilbyde grønne løsninger.



For at fremme brugen af grønne indkøb kan der være behov for et kompetenceløft blandt offentlige ordregivere, så de bliver klædt bedre på til at anvende grønne kriterier, når de gennemfører udbud af offentlige opgaver. Derudover kan ordregivere med fordel udnytte eksisterende ressourcer, bl.a. EU-vejledninger for grønne indkøb og gode erfaringer fra andre offentlige udbud, så de undgår at genopfinde den dybe tallerken. Fælles offentlige tilgange til grønne indkøb kan reducere transaktionsomkostningerne for såvel ordregivere som tilbudsgivere og dermed bidrage til, at de offentlige indkøb bidrager mest muligt til at nå Danmarks klimamålsætning.

Hvem får hvad hvornår? Sammensætningen af borgerne i mødet med velfærdsstaten giver os en del af svaret



Hvordan vi organiserer den offentlige sektor, har betydning for, hvilken service den enkelte borger vil opleve i sit møde med velfærdsstaten. I min ph.d.-afhandling retter jeg blikket mod en relativt underbelyst dimension af organiseringen, nemlig hvordan den organisatoriske gruppering af borgere påvirker de offentligt ansattes vurderinger af den enkelte borger.

**AF SARAH YDE JUNGE, ADJUNKT VED
INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB,
AARHUS UNIVERSITET**

Ethvert organisatorisk valg indebærer en prioritering af nogle hensyn over andre, simpelthen fordi organiseringen i sig selv har betydning for, hvilke parametre der bliver vurderet, sammenlignet og handlet på (Hammond, 1986). I min ph.d.-afhandling "Administrative Grouping in Public Service Agencies" undersøger jeg, hvordan grupperingen af borgere i mødet med velfærdsstaten påvirker, hvilke borgere der får hvad (Junge, 2022a).

Jeg argumenterer for, at borgerne ofte vil være grupperet på den ene eller anden måde, når de modtager velfærdsydelse. Elever skal gå i en klasse, børnehavebørn går på en stue, indsatte sidder på en afdeling, indlagte ligger på et hospitalsafsnit og arbejdsløse skal melde sig på et jobcenter og får tilknyttet en sagsbehandler, der skal hjælpe dem tilbage i beskæftigelse. Det betyder, at hver enkelt offentligt ansat altid, alene eller i samarbejde med kollegaer, vil have ansvaret for at træffe beslutninger i relation til en mindre gruppe af borgere. Det er konsekvensen af disse grupperinger, min afhandling studerer.

Konsekvenser af grupperingen

Der kan opstilles mindst tre argumenter for, hvorfor grupperingen kan have betydning for den enkelte borger.

1. **Prioritering:** Når ressourcerne er knappe, hvilket de ofte er i den offentlige sektor, kan de offentligt ansatte være nødt til at prioritere dem med det største behov her og nu. Det kunne for eksempel være et hospitalsafsnit med overbelægning, der er nødt til at sende ikke helt raske patienter hjem. Hvis ikke det var,

fordi der var mange patienter, der var mere syge end dem, havde de sandsynligvis fået lov at blive på hospitalet.

2. **Referenceramme:** Grupperingen kan danne en referenceramme, som den enkelte borger vurderes op imod. Det vil betyde, at en given borger vurderes forskelligt, alt efter hvilke andre borgere vedkommende sammenlignes med, også i situationer, hvor det ikke er, fordi begrænsede ressourcer skal prioriteres.
3. **Kammeratskabseffekter:** Borgerne kan, i mødet med den type af offentlige services, der leveres til grupper, såsom skoler, børnehaver eller gruppebaserede forløb i sundhedsvæsenet også forventes at påvirke hinanden, hvorved de andre i gruppen får betydning for den enkelte borgers outcome.

I min ph.d.-afhandling har jeg særligt studeret den anden mekanisme, at grupperinger har betydning for vurderingen af den enkelte borger.

Referenceramme-effekter

Vi ved fra psykologisk forskning, at mennesker skaber mening gennem sammenligninger. Hver gang vi bearbejder information, gør vi det ved at holde det op mod det, vi allerede ved, det vi kender og tidligere har erfaret (Helson, 1947). Når fagprofessionelle vurderer borgerne, deres behov og deres retskrav er det derfor også naturligt at forestille sig, at der er en vis komponent af sammenligning med de andre borgere og opgaver, de møder i deres hverdag. Argumentet er, at hvis en borger klarer sig relativt dårligere end dem, borgeren sammenlignes med,

» Det vil betyde, at en given borger vurderes forskelligt alt efter hvilke andre borgere, vedkommende sammenlignes med

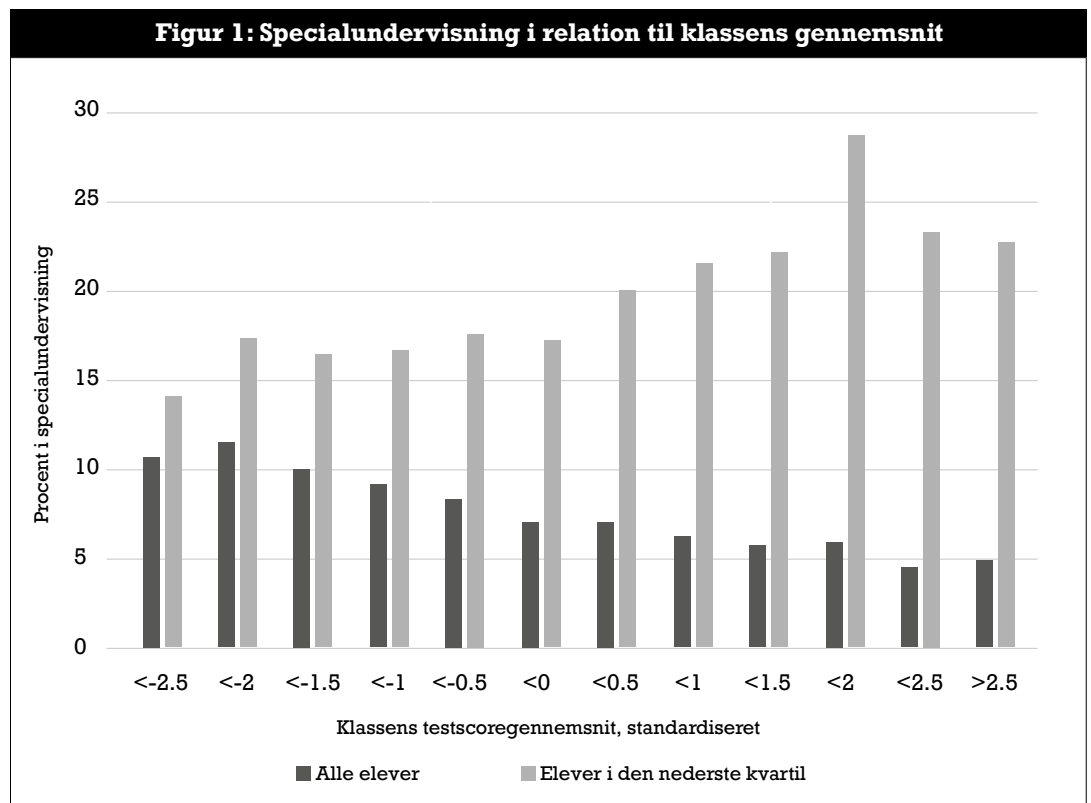
er der større sandsynlighed for, at de fagprofessionelle også vil lægge mærke til borgeren og dennes behov for et serviceløft. Dermed kommer vurderingen af den enkelte til at afhænge af, hvordan vedkommende ser ud i relation til grupperingen.

I afhandlingen har jeg undersøgt, hvordan sammensætningen af klasser i grundskolen påvirker sandsynligheden for, at en elev modtager specialundervisning, og hvordan grupperingen af eksamensopgaver hos en censor påvirker, hvilke karakterer der gives. I begge tilfælde viser det sig, at gruppens sammensætning har betydning for vurderingen af den enkelte elev og den enkelte opgave. Den samme elev har markant større sandsynlighed for at modtage specialundervisning, hvis hun har dygtige klassekammerater, end hvis hun har mindre dygtige klassekammerater (Junge, 2022b), og en eksamensopgave har større sandsynlighed for at få en god karakter, hvis de andre opgaver i eksaminators bunke er dårligere, i hvert fald i faget dansk (Junge, 2023). Det samme mønster findes ikke ved bedømmelsen af matematikopgaver. Det kommer jeg tilbage til nedenfor.

Figur 1 illustrerer resultaterne fra specialundervisningsstudiet. De mørke søjler viser andelen af specialundervisnings elever blandt alle elever, mens de lyse søjler viser andelen

af specialundervisnings elever blandt den fagligt mest udfordrede fjerdedel af eleverne. X-aksen angiver klassens samlede testscoregennemsnit. Det, man kan se af figur 1, er således, at en større andel af de fagligt udfordrede elever modtager specialundervisning i de fagligt dygtige klasser end i fagligt udfordrede klasser. Mere konkret viser mine analyser, at en given elev har 20 % større sandsynlighed for at modtage specialundervisning, hvis vedkommende går i en klasse, der ligger på den 80. percentil af testcore-fordelingen end i en klasse, der ligger på gennemsnittet. Gruppen kan således have en stor og substantiel effekt på, hvilket serviceniveau den enkelte borger oplever.

En udfordring ved at studere effekter af grupperinger er, at grupperinger sjældent er tilfældige. Det kan derfor være svært at isolere effekten af grupperingen fra de underliggende årsager til, at grupperingen ser lige netop ud, som den gør. I begge disse undersøgelser baserer jeg mine analyser på så godt som tilfældig variation i sammensætningen af grupper og kommer derved udover dette problem. I undersøgelsen af karaktergivning er opgaverne tilfældigt tildelt censor og eksaminator, imens henvisninger til specialundervisning baserer sig på så godt som tilfældig variation i klassesammensætningen. Analyserne af henvisninger til specialundervisning er foretaget ved at sammenligne klasser in-



den for den samme skole under antagelse af, at klassedelingen ikke er lavet, så klasserne er systematisk forskellige. Det betyder, at jeg med relativt stor sikkerhed kan tilskrive mine resultater grupperingens sammensætning. Det betyder også, at jeg kan afvise forklaringen om, at flere elever i dygtige klasser modtager specialundervisning, fordi der er flere ressourcer til rådighed i disse. Når jeg kun sammenligner klasser på samme skole, må man også antage, at ressourcerne til specialundervisning er de samme for alle de sammenlignede enheder. Effekten af grupperingen handler således ikke om prioriteringen af ressourcer, men snarere om identificeringen og vurderingen af den enkelte elev.

Organiseringens betydning

Grupperingseffekter er relevante at beskæftige sig med, fordi de kan påvirke fordelingen af ressourcer. Når elever med mindre dygtige klassekammerater skal have større vanskeligheder, før de sendes i specialundervisning, betyder det også, at vi ikke, sådan som det ellers ofte tilstræbes, bruger vores fælles ressourcer på dem, der har de største behov. Måske er der gode grunde til at bruge ressourcerne, som vi gør, men det bør være et aktivt valg at prioritere dem sådan og ikke blot et resultat af, hvilken referenceramme den enkelte vurderes op i mod. Derfor rejser min afhandlings resultater også spørgsmålet om, hvordan vi som samfund kan håndtere grupperingseffekter.

Man kan lidt karikeret kategorisere tiltag mod grupperingseffekter i to kategorier. På den ene side kan man organisere grupperne, så effekterne af sammenligningerne inden for disse bliver mindre væsentlige. På den anden side kan man tilrettelægge arbejdet, så sammenligningerne bliver mindre vigtige.

Vender vi først blikket mod, hvordan man kan organisere grupperne, ligger ét forslag lige for. Sammensættes grupperingerne, så de hver især afspejler den underliggende population, enten ved at gruppen inkluderer hele populationen, eller ved at alle grupper, der dannes, er ens, vil sammenligninger inden for grupperingerne ikke skabe forskelsbehandling. Denne løsning virker dog kun på papiret. Det er hverken praktisk muligt eller ønskværdigt at sammensætte skoleklasser på tværs af landet eller at specialisere det nære sundhedsvæsen i en grad, så alle med et givent symptom skulle henvende sig til den samme praktiserende læge. Men overvejelsen om, hvordan man organiserer sig ud af grupperingseffekter, taler ind i konstante afvejninger i organiseringen af den offentlige sektor. Skal man prioritere geografisk nærhed eller faglig specialisering, helhedsorienterede forløb eller separate snævrere specialiserede indgange? Når vi prioriterer geografisk nærhed, sker det ofte på bekostning af specialisering, og grupperne, der opstår, vil typisk være meget forskellige på tværs af landet, hvilket øger risikoen for utiliserte grupperingseffekter.

I relation til tilrettelæggelsen af arbejdet peger litteraturen særligt på to tiltag. De handler begge om at begrænse medarbejdernes skøn, fordi et større skønrum også giver anledning til større variation i vurderingen af den enkelte borger. Som nævnt ovenfor peger mine resultater ikke overraskende på, at gruppen betyder mere, når det skøn, de offentligt ansatte skal foretage, er større eller mere kompliceret. Således finder jeg ingen indflydelse fra grupperingen af eksamensopgaver, når lærerne bedømmer elevernes matematikopgaver, mens der omvendt er temmelig stor indflydelse fra gruppen, når danskopgaverne skal bedømmes. Hvis man kunne begrænse skønnet, er der derfor også

» Den samme elev har markant større sandsynlighed for at modtage specialundervisning, hvis hun har dygtige klassekammerater, end hvis hun har mindre dygtige klassekammerater

» Men overvejelsen om, hvordan man organiserer sig ud af grupperingseffekter, taler ind i konstante afvejsninger i organiseringen af den offentlige sektor.

grund til at antage, at man kunne begrænse forskelsbehandlingen.

Skønsrummet kan begrænses på flere måder. Det kunne for eksempel være ved brug af automatiseringer eller faste procedurer såsom screeninger. Det ser man blandt andet på sundhedsområdet med kræftscreeninger eller fødselsdepressionstests af alle i en given målgruppe. Vi ser det også som et redskab i grundskolen, hvor ordblindetest hjælper med at identificere ordblinde elever tidligt, så ingen bliver overset, og alle kan få den støtte, de har brug for for at kunne følge med deres klassekammerater.

En anden tilgang kunne være at få flere øjne på sagerne. Hvis flere vurderer den samme sag, er der større sandsynlighed for at forskelle i vurderingerne vil udligne sig og lige sager falde ens ud. Dette ser vi også både formelt og uformelt flere steder i den offentlige sektor i dag. For eksempel når der er censur på eksamensopgaver, eller når morgenholdet kigger gårsdagens røntgenbilleder igennem på skadestuen.

Det gælder for alle de forslag, jeg har præsenteret her, at de vil kunne bidrage til at sætte borgeren i centrum og begrænse indflydelsen fra grupperingen både i form af referencerammeeffekter, som jeg har fokuseret på, men også i form af prioriterings- og kammeratskabseffekter. Mine resultater understreger, at organiseringen og tilrettelæggelsen af arbejdet i den offentlige sektor har betydning for, hvordan opgaverne bliver løst, hvilke hensyn der prioriteres, og hvordan sagerne behandles. Mine studier af grupperingseffekter tilføjer dermed en ekstra variabel til ligningen over, hvordan vi bedst organiserer den offentlige sektor.

Referencer

Hammond, T. H. (1986). Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics. *American Journal of Political Science*, 30(2): 379-420.

Helson, H. (1947). Adaptation-Level as Frame of Reference for Prediction of Psychophysical Data. *The American Journal of Psychology*, 60(1): 1-29.

Junge, S. Y. (2022a). *Administrative Grouping in Public Service Agencies*. Politica: Aarhus.

Junge, S. Y. (2022b). Administrative Groupings and Equality in Public Service Provision. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(2): 252-268.

Junge, S. Y. (2023). Grouping Bias in Public Agencies: Investigating When and How the Composition of Clients Affects Decision-Making. *Working paper*

Nyt fra formanden for Nordisk Administrativt Forbund

Tak til alle vores medlemmer af Nordisk Administrativt Forbund, som med deres kontingent er med til at støtte forbundets formål, som er at iværksætte løbende debatter og diskussioner om den danske offentlige forvaltning, dens struktur og ledelsesforhold. Nordisk Administrativt Forbund er drevet på frivillig basis, og forbundets indtægter går til at dække arrangementsudgifter samt de udgifter, der er forbundet med at producere bladet Administrativ Debat. Udover at støtte forbundet får man som medlem tilsendt et trykt eksemplar af Administrativ Debat, som fra og med i år udkommer tre gange om året.

Et individuelt medlemskab koster 350 kr. det første år, derefter 450 kr. om året. Det er også muligt at erhverve sig et institutionsmedlemskab for 2.000 kr. om året, hvor institutionen udover at støtte Nordisk Administrativt Forbunds aktiviteter får tilsendt 10 trykte eksemplarer af hvert nyt nummer af Administrativ Debat. Både institutionsmedlemskab og individuelt medlemskab kan erhverves via dette link: <https://naf-net.dk/medlem.php> eller ved kontakt til forbundets kasserer, Lasse Bo Anderschou (regnskab@naf-net.dk).

I den kommende tid afholder Nordisk Administrativt Forbund to arrangementer. Det ene er et online-arrangement den 11. april fra kl. 16.30 til 18.00. Temaet er, hvordan anbefalingerne fra Dybvad-udvalget kan omsættes til virkelighed og styrke samspillet mellem politikere, embedsværk og medier. Arrangementet afholdes i samarbejde med Djøf, og der kan findes mere information om begivenheden på Djøfs hjemmeside: www.djoef.dk.

Det andet arrangement er et debatmøde med overskriften ”Fra overstyring til antistyring?”, som afholdes i København den 10. maj. Temaet er styringen af den offentlige sektor, som igen er kommet højt på den politiske dagsorden. Regeringen har lagt op til et opgør med regelstyringen på nogle af de tunge kommunale velfærdsområder. Men hvad skal sættes i stedet? Er der bund i problemanalysen, og hvad er alternativet til de velkendte styringsredskaber i den offentlige sektor. Det sætter Nordisk Administrativt Forbund fokus på i denne paneldebat, som er arrangeret i samarbejde med DJØF. Følg med på Djøfs hjemmeside, hvor der snart vil komme nærmere information om tilmelding, sted og tidspunkt for arrangementet.

Peter Bjerre Mortensen
Formand for Nordisk Administrativt Forbund



**Nordisk
Administrativt
Forbund**



Jurabibliotek.dk Djøf Forlag

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

Læs mere på jurabibliotek.dk

INDMELDESEOPLYSNINGER

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

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

ADMINISTRATIV DEBAT #1 – MARTS 2023

Udgivet af den danske afdeling af
Nordisk Administrativt Forbund.

REDAKTION AF ADMINISTRATIV DEBAT ER:

Kasper Tollestrup (ansvarshavende redaktør)/Claes Nilas,
Thomas Gloy/Niels Jørgen Mau Pedersen/Peter Bjerre
Mortensen/Mads Leth Jakobsen/Solvejg Schultz Jakobsen.

GRAFISK PRODUKTION: Djøf Forlag.

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