

# Dagens Dagsorden

## Tema: Styring af den offentlige sektor

Analyser af de administrative og politiske dynamikker, som hindrer de politiske intentioner i at materialisere sig – og metoder og erfaringer med at lave en „kulturforandrende turn-around“

### Centraladministrationen skal nu skabe resultater

Det lyder banalt, men tidligere besluttede man reformer, og så var det ministeriernes opgave at lave lovgivning, bekendtgørelser mv. Hvordan de udmøntede sig og fungerede i praksis, var groft sagt ikke ministeriets problem.

*Departementschef Jesper Fisker, Undervisningsministeriet*

### Central styring ved at facilitere på gulvet

De avancerede centralistiske styringsmodeller, der er knopskudt på f.eks. beskæftigelsesområdet, giver associationer om den lille dreng i Tivolis veteranbiler, som omhyggeligt drejer på rattet, og tror han styrer. Men styring og ledelse er uhyre kompleks.

*Projektleder Henrik Hjortdal, CBS*

### Administrativt niveau skal være med i lovforberedelse

Både for stor administrativ kompleksitet og en 'administrativ' smutvej udvisker de politiske mål. Derfor bør også dem, der skal implementere lovinitiativer, inddrages i den samlede beslutningsproces frem for som nu armslængde.

*Fhv. departementschef Peter Loft*

### Alle ønsker selvforvaltning - men vil man lade det ske?

Universiteterne har selvstændighed med ansvarlig bestyrelse og enstrengt ledelse. Men politikerne bruger universiteterne som kamplads, centraladministrationen legitimerer sig selv og kontrolregimerne med fejlfinding. Afsættet er 'one size fits all' – og når det er størrelse XS, strammer det helt vildt.

*Universitetsdirektør Claus Nielsen, DTU*

### Kort vej til en ny forvaltningskultur

Der er metoder og praktisk brugbare tilgange til selv at gå foran og lave en „kulturforandrende turn-around“, når man gør nøglemedarbejdere og „kunder“ til aktive medspillere.

*Chefkonsulenterne Susanne Toftgård Nielsen og Niels Lykke Jensen, Pluss Leadership*

## INDHOLDSFORTEGNELSE

Tema: Skab en politik for politik - en governance-politik <i>Af Jørgen Ulrik Jensen, Pluss Leadership</i>	side	3
Artikel: Styring med fokus på facilitering <i>Interview med Henrik Hjortdal, CBS</i>	side	5
Artikel: Vi er en del af den samme styringskæde <i>Interview med Jesper Fisker, Undervisningsministeriet</i>	side	8
Artikel: At sikre den politiske vilje kræver administrationen tænkt ind i lovgivningsprocessen <i>Af Peter Loft, fhv. departementschef</i>	side	10
Artikel: Staten som ejer <i>Af Jørgen Ulrik Jensen, Pluss Leadership</i>	side	13
Artikel: Alle ønsker selvforvaltning på universiteterne - men vil man lade det ske? <i>Af Claus Nielsen, DTU</i>	side	18
Artikel: Kort vej til en ny forvaltningskultur, hvor man gør op med ,givne vilkår' <i>Af Susanne Toftgård Nielsen og Niels Lykke Jensen, Pluss Leadership</i>	side	24



Jørgen Ulrik Jensen er adm. direktør og partner i Pluss Leadership A/S og har herudover erfaringer som bestyrelsesformand for en række offentlige bestyrelser og organisationer.

Pluss Leadership bistår med udvikling af styringsstruktur og bestyrelsesevalueringer og har gennemført bestyrelseskurser, -seminarer og -uddannelser for over 800 bestyrelsesmedlemmer og ledere i offentligt ejede virksomheder og institutioner.

# SKAB EN POLITIK FOR POLITIK

Skrevet af: **Jørgen Ulrik Jensen** // Adm. direktør, Pluss Leadership

Bjarne Corydon har de senere år italesat en implementeringsdagsorden. Den er vigtig. Selvfølgelig skal politikker og reformer implementeres, og det skal embedsmændene sikre, sker.

Men vi er kommet dertil, at politikerne er nødt til at lægge en politik for, hvilke midler, styringsredskaber, der skal bringes i anvendelse og hvornår. Det er ikke nok at bede Moderniseringsstyrelsen etablere et implementeringskontor, og det er ikke nok at foreslå at „sætte den offentlige sektor fri“, som andre politikere fremfører i den netop igangsatte valgkamp. Det er mere kompliceret end som så. Et kommissionsarbejde med henblik på at kunne udvikle en governance-politik for den offentlige sektor kunne være meget nyttigt at nedsætte efter valget. Og gerne inden man beslutter sig for regionernes fremtid.

Den tidligere chef for Skatteministeriet, Peter Loft, har netop udgivet en bog<sup>1</sup> om skattelovgivningen i Danmark gennem årene. Han argumenterer for, at vi i fravær af en egentlig politik for skatteopkrævning, dvs. en politik for brug og fordeling af forskellige instrumenter til inddrivelse af penge fra borgere og virksomheder til finansiering af de offentlige udgifter, i dag står med et kludetæppe af et samlet skattesystem. Et skattesystem, som er et resultat af, at der hele tiden, mere eller mindre kreativt, afsøges nye måder at finde indtægtskilder til dækning af det offentliges forbrug. De konkrete tiltag opstår i sidste instans som et resultat af politiske forhandlinger, hvor der har været fokus på det konkrete emne, f.eks. multimediebeskatningen, uden nævneværdigt blik for helheden, og hvordan tiltaget påvirker borgerne og virksomhedernes billede af det samlede skatteindkrævningssystem i Danmark. Med det resultat at vi i dag står med et skattesystem præget af manglende transparens, og hvor den enkelte borger finder systemet ulogisk og umuligt at gennemskue. Man har som borger reelt ikke noget grundlag for at vurdere, om det er en retfærdig skat, man betaler.

<sup>1</sup> Peter Loft: Behøver det være så indviklet – refleksioner om skat, Gyldendal 2015.

Jeg har lyst til at drage en parallel til, hvordan vi helt overordnet strukturelt og governancemæssigt styrer den offentlige sektor. I fravær af en egentlig governance-politik for styring af den offentlige sektor, er der ved at udvikle sig et kludetæppe af forskellige styrings tiltag, som ovenikøbet ofte modarbejder hinanden. Resultatet er, at vi mange steder i det offentlige står med en styringsstruktur, som skaber frustrationer på både centralt og decentralt niveau. Fra det politikformulerende og centraladministrative niveau kan man opleve store udfordringer med at få politikker og reformer ordentligt implementeret gennem de decentrale udførende led i styrelser, institutioner og kommuner. Der afprøves forskellige modeller på tværs af ministerområder. Over tid kan man se cykliske bevægelser mellem, at der i en periode lægges op til styringsdialog med de decentrale niveauer, hvor man i en slags samskabende optik ser politikudvikling og især -eksekvering i en samlet helhed. I andre perioder er diskursen fra centralt hold at styre gennem mekanistiske instrumenter som tæt resultatrapportering og med en entydig placering af ansvaret i de decentrale enheder for at få politikker og reformer til at virke i praksis. Fra institutionsniveauet og kommunerne opleves store udfordringer med strategisk at navigere i forhold til de skiftende styringsdiskurser. For kommunerne og institutionerne er oplevelsen ofte, at politikker og reformer ikke tager afsæt i den reelle virkelighed, som den opleves i mødet med borgeren og virksomheder, og at der ikke tages tilstrækkelig højde for implementeringsudfordringerne i politikudviklingen.

Problemstillingen er ikke af ny dato. Men det er mere og mere påtrængende af få den belyst i en helhed. Den traditionelle, bureaukratiske organisationstænkning i det offentlige – og her forstået positivt som en organisationsform, der sikrer en neutral og loyal udførelse af politikernes vilje – blev op mod årtusindeskiftet i stigende grad udfordret af behovet for også her at kunne agere mere dynamisk i forhold til bl.a. en stigende global konkurrence. New Public Management-principper skyllede ind over den offentlige sektor, og der blev eksperimenteret med forskellige styringsinstrumenter.

> > > *Fortsættes næste side*

## &gt;&gt; SKAB EN POLITIK FOR POLITIK - EN GOVERNANCE-POLITIK



Selvforvaltning, markedsgørelse, performancemålinger, udviklingskontrakter, direktørkontrakter, kvalitetsregnskaber, resultatløn etc. er blot nogle af de nye begreber og styringsredskaber, som op igennem 00'erne er blevet helt almindelige bestanddele af værktøjskassen for offentlige ledere – forstået som både politikere, topembedsmænd, institutionsbestyrelser og institutionsledere. På både godt og ondt. Det har medvirket til at slippe kræfter fri på den gode måde. Men det har også medvirket til at øge afstanden mellem de centraladministrative, policy-formulerende niveauer og de decentrale, udførende enheder. Spørgsmålet er, hvor meget længere vi kan komme ad denne vej, før vi får en mere overordnet og strategisk drøftelse af, efter hvilke principper den offentlige sektor skal styres.

Der har selvfølgelig før været arbejdet med problematikken i forskelligt regi. Måske mest sammenhængende i Forum for Offentlig Topleddelse, som er stiftet på initiativ fra Finansministeriet, Danske Regioner og Kommunernes Landsforening. Men arbejdet og temaerne her, f.eks. om embedsmandsskik og god decentral ledelse, har i stort omfang taget afsæt i problemstillinger og udfordringer, der følger af den givne styringsstruktur. Af andre tiltag kan nævnes det aktuelle Bo Smith-udvalg, nedsat af DJØF, som skal belyse forholdet mellem embedsmænd, politikere og presse. Men det er et delaspækt af den samlede governance-problematik i det offentlige. Og der har været en række andre tiltag og undersøgelser, bl.a. Finansministeriets udredning i 2010 vedrørende brug af selvejende institutioner i staten. Men ingen af disse tiltag har udmøntet sig i en overordnet governance-politik, som kunne være en guideline i opbygning af de styringsstrukturer, som kunne sikre en bedre sammenhæng mellem politikudvikling og -implementering gennem et bedre samspil mellem de centrale og decentrale niveauer.

Uanset regeringskonstellation er det den fælles præmis, at skattebasen i Danmark er så hårdt presset, at der skal findes nye veje til at få endnu bedre resultater ud af den offentlige sektor, for der er ikke flere midler at stoppe i den. Derfor giver det rigtig god mening at udsætte hvert enkelt områdes styringslogik for et venligt og konstruktivt „serviceeftersyn“ med hovedfokus på slutprodukterne og på de vilkår, som de produceres under, inden det igen drukner sig i driftsvirkelighedens daglige skærveknuser. Det er derfor vi i dette nummer af Dagens Dagsorden kaster lys på de overordnede governance-udfordringer i det offentlige. De vil sige de styringsmekanismer, der skal sikre sammenhængen mellem Christiansborg-beslutninger og den offentlige sektor, der møder borgeren og virksomheden. Vi har fået både forskere, topembedsmænd og institutionsledere til at forholde sig til problemstillingen, og vi håber, at bidragene kan inspirere både politikere og embedsmænd til at gentænke den overordnede styringsstruktur inden for de respektive områder.

.....

Kromann Reumerts vision er "Vi sætter standarden", fordi vi ikke vil nøjes med at være gode – vi vil være de bedste. Vi leverer værdiskabende løsninger og rådgivning med engagement og nærvær. Det opnår vi med fokus på værdierne kvalitet, forretningsforståelse, samarbejdsglæde og troværdighed. Vi er Danmarks førende advokatvirksomhed med mere end 580 medarbejdere, hvoraf omkring 300 er jurister. Vores kontorer er i København, Aarhus, London og Bruxelles.

[www.kromannreumert.com](http://www.kromannreumert.com)

KROMANN  
REUMERT



Cand.scient.pol. Henrik Hjortdal er projektleder på FORUM for Fremtidens Offentlige Styring og Ledelse, der fungerer som mødested for beslutningstagere, praktikere og forskere, der er optaget af bedre offentlig ledelse og styring. Henrik Hjortdal har i syv år været med i programledelsen for SLIP (Strategic Leadership Research

in the Public Sector), et bredt anlagt forskningsprogram om offentlig ledelse og styring. Både FORUM og SLIP er forankret på Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse på CBS. Henrik Hjortdal har tidligere været bl.a. kontorchef i Finansministeriet og direktør i Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling.

# STYRING MED FOKUS PÅ FACILITERING

Interview med: *\_ Henrik Hjortdal // Projektleder, CBS // gennemført af chefkonsulent Niels Lykke Jensen, Pluss Leadership*

Detailstyring på mål og aktiviteter fra ministeriet til den enkelte jobkonsulent eller sygeplejerske er en illusion. Og forsøget på at gøre det dræner de fagprofessionelle medarbejdere for ressourcer til borgerkontakt. Ressourcerne bruges i stedet på afrapportering – som trods målet ikke giver bedre mulighed for central styring – og det dræber de fagprofessionelles faglige engagement til at levere ”det rigtige” til den enkelte borger i situationen. Derfor må styring ske ved at facilitere de dynamiske processer på gulvet mod at levere de ydelser, man ønsker centralt – altså styring på afstand.

„Når jeg tænker på de meget avancerede centralistiske styringsmodeller, vi gennem ti år har set knopskyde på f.eks. beskæftigelsesområdet, får jeg et billede af den lille dreng i Tivolis veteranbiler, som omhyggeligt drejer på rattet, og tror han styrer. Men styring og ledelse er uhyre kompleks, og det foregår ofte i arbejdsprocesser, som ikke lader sig diktere fra centralt hold“, indleder Henrik Hjortdal, som vi har spurgt om muligheder og udfordringer for styring af den offentlige sektor.

## Alene størrelsen på den offentlige sektor skaber afstand mellem beslutningstagere og udførere

**1. Hvor er kernen i styrings- (og ansvarsfordelings-)problemet, og hvad er de værste konsekvenser, som du kan iagttage her i de senere år?**

Afstandsproblemet er det største – altså afstanden i uddannelse, sprog, virkelighedsopfattelse mellem Slotsholmens og kommunernes stabe på den ene side og det udførende lag af fagprofessionelle på institutionerne på den anden side.

Afstanden skyldes bl.a. den fortsatte vækst i de offentlige ressourcer og opgaver gennem 50 år; det stiller større krav til de udførende led – men også til styringen af både penge og effekt/kvalitet. Væksten har skabt mange nye lag, så det daglige eller jævnlige samspil inden for hver silo og på tværs af siloerne bliver tidsmæssigt sværere og/eller

mere omkostningstungt. Hermed udbygges de forskellige verdener med egne koder, sprog og interesser. Topembedsmændene er blevet en del af den politiske rådgivning og dermed en logik, der ikke tænker på vilkårene for hverdagens drift på institutionerne.

De senere år er der kommet en stigende kritik af såkaldt „DJØFisering“, hvor denne gruppes økonomiske, juridiske og politologiske ekspertise anfægtes. Djøfernes faglighed anklages for at se bort fra velfærdens fagligheder og for at økonomisere, strømline, bureaukratisere og markedsføre langt ud over, hvad der kan argumenteres fagligt for. Men baggrunden for djøfernes stigende indflydelse er et bredt politiske ønske om at modernisere og effektivisere den offentlige sektor. Noget som går helt tilbage til 70'erne og 80'ernes miskreditering af fagprofessionerne som eksponenter for udgiftsekspllosion på velfærdsområdet.

## Folkeskolereformen er et eksempel på en professionskamp:

Reformen er i sin grundsubstans ret enkel med tre mål (forkortet red.), nemlig at: 1) Udfordre den enkelte elev, 2) Bryde den sociale arv, 3) Vise tillid, trivsel og respekt for viden. Derfor burde folkeskolereformen kunne tjene som model for en ny styringsmodel, hvor man centralt servicerer lokalt for at nå målene. Men to ting har skabt en langvarig konflikt mellem det styrende (DJØF) og de styrede (de fagprofessionelle): Reformen knytter sig an til et lovindgreb i lærernes arbejdstid, og den etablerer et indgående monitoreringssystem på enkeltskoleniveau. Risikoen er, at denne dobbelte indgriben i forhold til den enkelte lærer og den enkelte skole reducerer den indre motivation, som er alle gode læreres drivkraft. Sker dette, bliver lærerjobbet et mekanisk lønarbejderjob, og der er risiko for, at målene ikke nås.

## Afskaffelse af Den Danske Kvalitetsmodel (DDKM) i sundhedssektoren i foråret 2015 er et andet eksempel, men med modsat fortegn.

Det kan ses som et markant brud med en mangeårig, systematiseret og utvivlsomt nogle steder overdreven rationalistisk DJØFiceret procestænkning på sygehusene.

> > > *Fortsættes næste side*



## &gt;&gt; STYRING MED FOKUS PÅ FACILITERING



Ved at fjerne modellen reduceres transaktionsomkostninger, og ressourcerne kan omprioriteres eller spares. Til gengæld er der risiko for, at den store bevidstgørelsesproces, som DDKM har skabt ved at arbejde med processer og givne standarder, forsvinder. Man må håbe, at disse elementer bibeholdes og videreudvikles i den nye kontekst.

**Nye styringsformer efterlyses**

**2. Er der primært tale om at arbejde med system, struktur og styringsformer? Eller er det ledelse, kultur og opgaveforståelse i centraladministrationen (herunder den linje, der bliver lagt fra de to stærkeste ministerier), eller er det noget helt tredje, der skal til?**

Vi er en del af overgangen fra industri- til videnssamfund i den offentlige sektors styring og ledelse med stærke ryk i flere retninger. For tiden f.eks. en recentralisering med centralistiske reformer med folkeskolereformen og en Budgetlov, der giver såvel Undervisnings- som Finansministeriet øgede beføjelser. Samtidig er der vedtaget en Tillidsreform med ønske om lokalt ansvar og engagement. Enhver kan konstatere, at ministeriernes succes ikke er gjort med et diktat, men skal være i samklang med de lokale politikere, forvaltningers og institutioners adfærd. Så der skal også – uanset centraliseringer – findes veje til dialog med de decentrale niveauer.

Vi skal finde en ny meningskabende styringsform, som kombinerer den centralistiske og den lokale dialogorienterede styringsform – de to styringsformer har vi lige nu vanskeligt ved at se harmonere.

**Fælles italesættelse af styringsudfordringen er første skridt til en løsning**

**3. Hvad vil på den korte bane rykke noget og gøre en forskel? Og mere blivende?**

For det første vil det hjælpe at sætte ord på problemet. Der er brug for en samtale mellem alle implicerede, som skal føre til en vis fælles erkendelse af problemet. Vi skal få et fælles billede mellem f.eks. ministeriet, skolelederne og ledelsen i lærerforeningen, eller dygtige lokale ledere og lærere om, hvorfor vi står, hvor vi står. Også de store organisationer som DJØF og FTF er – med rette – optaget af denne problematik.

For det andet kan vi via ændringer i uddannelsessystemet forandre situationen mere blivende. Hidtil er broen bygget ved i stigende grad at give velfærdsprofessionerne DJØF-præg og ved efteruddannelse som Master eller Diplom i offentlig ledelse og styring: MPA, MPP, MPG, DIL, DOL osv. Måske skal vi også se på, hvordan DJØF-gruppen efteruddannes? F.eks. i fag som sociale forhold, sundhed, pædagogik, psykologi. Måske skal vi også se på selve grunduddannelserne. Kan man forestille sig en hybridisering, hvor der opstår nye uddannelser, som blander det velfærdsfaglige og det „djøf’ede“? Findes de allerede f.eks. i folkesundhedsvidenskab?

For det tredje skal der klart også ske strukturelle forandringer, f.eks. i nye budgetsystemer, som både sikrer driftsøkonomi og bredere hensyn. Det er i al stilfærdighed på vej i sundhedsvæsenet. DRG-taksterne – altså at sygehusene får betaling efter en fast takst for definerede ydelser – er ved at blive blødt op. Man er stille og roligt på vej til en moderne rammebudgettering. Her skal der, udover styr på stykpris, også være incitament til at koordinere med f.eks. kommunernes modtageforhold for borgere efter operation, og at behandle borgere bedst muligt ud fra en helhedsvurdering af patientens helbredsmæssige eller sociale forhold.

En helt fjerde tendens er den fortsatte udvikling af områder, hvor bestyrelsesmodellen anvendes som styringsmekanisme. På det statslige område universiteter og professionshøjskoler. På det kommunale område bl.a. forsyningselskaber. Her skiller man en institution ud og sætter en bestyrelse i spidsen for institutionen. Inden for disse rammer er der rigtig gode muligheder for at forene en kultur- og en strukturløsning. Denne model er langt fra færdigudviklet i det offentlige. :::::



## OM SLIP

SLIP (Strategic Leadership Research in the Public Sector) er et historisk stort forskningsprogram, der skaber viden om fremtidens offentlige ledelse og styring. Programmet er forankret på Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse på CBS.

SLIP betragter udviklingen af det offentlige lederskab som en del af bredere sociale, politiske og kulturelle transformationer. SLIP skal ses som et bidrag til at (gen)skabe en bæredygtig offentlig sektor, som kan bidrage til at løfte det danske velfærdssamfund ud af krisen. SLIP er en udløber af Kvalitetsreformen og skabt i samarbejde med Finansministeriet, en række andre myndigheder, ministerier og organisationer samt FORUM for Fremtidens Offentlige Ledelse og Styring.

SLIP vil søge svar på følgende hovedspørgsmål:

- Fremtidens medarbejdere og arbejdspladser – hvilken type ledelse bliver efterspurgt?
- Fremtidens organisationer og organisationsformer – hvilke nye krav stiller det til lederne?
- Effektiv kompetenceudvikling – hvordan efteruddanner vi bedst vores ledere?
- Fremtidens styringsformer – hvilken betydning har det for lederrollen?

Navnet SLIP er udtryk for forskningsprogrammets indre og ydre ambitioner: SLIP skal dyrke, udvikle og forske i muligheder, perspektiver og konsekvenser ved at slippe de offentlige ledere fri – samtidig med, at den demokratiske forankring og styring af den offentlige sektor fastholdes. Centralt i programmet står en søgen efter „autentisk lederskab“ – og hvad der skal til for at realisere det i praksis. Det autentiske lederskab er ikke en funktion eller en reproduktion af samfundets økonomiske, politiske og sociale struktur. Det er en skabende kraft, der kan mobilisere og forankre en ny kultur i den offentlige sektor. SLIP-programmet skal bidrage til at give bevægelsen hen mod denne nye kultur tyngde, mening og energi. Bidrage til den ledelsesreformation, vi står overfor.

### SLIP's slutrapport og udvalgte forskningsrapporter

#### Slutrapport

[Sprækker for fornyelse](#) (en introduktion på 35 sider om forskningsprojekterne i SLIP), Klaus Majgaard (red), Jurist- og Økonomiforbundets Forlag. Du kan købe bøgerne hos DJØF [her](#)

[Subversive functionalism: For a less canonical critique in critical management studies](#), Rasmus Koss Hartmann. Human Relations årgang. 67 nr. 5

[What you see is what you get](#), Søren Obed Madsen. Økonomistyring & Informatik – 27. årgang 2011/2012 nr. 3

[Intet autentisk lederskab uden virtualitet](#), Christa Breum Amhøj. Økonomistyring & Informatik, 26. årgang 2010/2011 nr.3

[Nobel møder Kaizen: En analyse af innovationsprocesser i en hospitalskontekst](#), Karen Ingerslev. Økonomistyring & Informatik – 27. årgang 2011/2012 nr. 5

[Hvilke offentlige ledere er der brug for, når velfærdstækningen flytter sig](#), Weinreich Elvi. Ph.d. Serie 31-2014

[Artikel: Anerkendende lederskab i tanke og handling](#), Anders F.B. Jensen og Jens Peter Jensen i samarbejde med SILK. Økonomistyring & Informatik – 26. årgang 2010/2011 nr.6



Jesper Fisker, departementschef i Undervisningsministeriet, er uddannet cand.scient.pol.

Han har tidligere været departementschef i Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse. Og før det departementschef i Socialministeriet, administrerende direktør i Sundhedsstyrelsen,

administrerende direktør i Sundheds- og Omsorgsafdelingen i Københavns Kommune, kommunaldirektør i Hillerød Kommune og socialdirektør i Brøndby Kommune.

# VI ER EN DEL AF DEN SAMME STYRINGSKÆDE

Interview med: *Jesper Fisker* // Departementschef, Undervisningsministeriet // gennemført af adm. direktør Jørgen Ulrik Jensen, Pluss Leadership

Undervisningsministeriet er et af de ressortområder, der er meget afhængige af at få politiske beslutninger og reformer eksekveret gennem driftsenheder, som ministeriet ikke har instruktionsbeføjelser overfor. På folkeskoleområdet er man afhængig af kommunernes følgeskab, og for ungdomsuddannelsesinstitutionernes vedkommende udmøntes politikken i sidste ende i de selvejende institutioner, der møder eleverne. Med behørig respekt for de decentrale enheders beslutnings- og ledelsesrum kan det i sagens natur give nogle særlige styringsudfordringer som følge af forskellige interesser og videns-asymmetri mellem de forskellige niveauer.

Fra tid til anden hører man om utilfredshed med samspelet fra både de centrale enheder og de udførende enheder. Fra centralt hold kan der efterlyses en større grad af eksekveringsevne og loyalitet over for de overordnede politiske målsætninger. Omvendt indikerer flere undersøgelser, at man fra decentralt hold kan opleve, at en tilvækst af styringskompleksitet øger nedslagsområder med detailstyring, som udfordrer det decentrale ledelsesrum. Dagens Dagsorden har talt med departementschef i Undervisningsministeriet Jesper Fisker om, hvordan han fra et centraladministrativt perspektiv ser styringsudfordringerne i det offentlige.

*Man kan anskue styringsrelationer mellem centrale policy-formulerende enheder og decentrale udførende enheder som en balance mellem på den ene side tydelig ansvarsplacering – som måske nogen gange direkte får karakter af ansvarsfralæggelse – og på den anden side en samskabelse mellem centrale og decentrale enheder om at sikre en formålsbestemt udvikling. Hvordan oplever du udviklingen i governance-tænkningen i det offentlige over de senere år?*

„Der er sket den udvikling, at der over de senere år er kommet meget mere fokus på slutmålet. I vores tilfælde: Hvordan sikrer vi virkeliggørelsen af reformer i forhold til det ultimative mål – at eleverne bliver dygtigere. Det lyder banalt, men sådan har det ikke altid været. Tidligere besluttede man reformer, og så var det vores opgave at lave lovgivning, bekendtgørelser mv. Men hvordan de udmøntede sig og

fungerede i praksis, var groft sagt ikke vores problem. Sådan er det ikke mere. Det er vores problem. Og det er selvfølgelig forbundet med en stor styringsudfordring i den internationalt set mest decentrale offentlige sektor. Vi skal inden for Undervisningsministeriet sikre virkeliggørelse af politikker og reformer i tæt samarbejde med kommunerne og de selvejende institutioner, og det er en løbende udfordring at få det til at fungere, men det synes jeg, vi er blevet stadig bedre til over de seneste 5-6 år. Og det gælder efter min mening inden for alle velfærdsministerier.“

Undervisningsministeriet har med Jesper Fisker i spidsen senest lagt op til en bred dialog og øget samarbejde med bestyrelsesformændene for de selvejende ungdomsuddannelsesinstitutioner om udfyldelse af de nye rammer, som sektoren er underlagt som følge af den seneste tids reformer på området. „Bestyrelserne i front for kvaliteten!“ har man kaldt initiativet, som startede med en bestyrelseskonference forrige efterår. Den bliver i 2015 fulgt op af tværgående regionale møder og af etablering af Forum for godt bestyrelsesarbejde samt udvikling af en velkomstpakke til nye bestyrelsesmedlemmer.

Hvis man gennem de sidste 5-6 år har fulgt uddannelsessektoren tæt, kan det virke som en slags kursskifte. Embedsmændene i styrelserne har nemlig i deres kommunikation og ageren signaleret en vigende tiltro til bestyrelsernes aktive rolle i governance-strukturen som værende ministeriets og samfundets forlængede arm ind i institutionerne. Sådan er det i hvert fald blevet oplevet af en række bestyrelser og ikke mindst deres forskellige foreninger (bestyrelsesforeningerne for henholdsvis Erhvervsskolerne, Gymnasierne, SOSU-skolerne og VUC'erne). Det er bl.a. dokumenteret i BestyrelsesBarometer 2013, som DEA og Pluss stod bag. Her tilkendegav bestyrelsesformændene på landets skoler, at de ikke aktivt nok bliver inddraget som strategiske dialogpartnere med ministeriet.

> > > *Fortsættes næste side*





>> VI ER EN DEL AF DEN SAMME STYRINGSKÆDE

„Jeg ser det nu ikke som et kursskifte. Vi er alle en del af en samlet styringskæde, og her spiller institutionsbestyrelserne en meget stor rolle i forhold til lovgivningens virkeliggørelse. Sådan har det været hele tiden, og det understreger vi blot med dette initiativ. Men måske med en ekstra betoning af, at bestyrelsen skal have øje for, at politikkers og reformers virkning sætter sig igennem i forhold til den ultimative målgruppe, som er eleverne. Jeg er fuldt ud klar over, at bestyrelserne er bevidste om det, men vi vil gerne understøtte dem i at lykkes med det i praksis gennem etablering af dialogfora, anbefalinger mv.“

***Hvis jeg siger, at der generelt fra de udførende enheder i den offentlige sektor opleves en større afstand til de centrale policy-formulerende enheder, og at man fra de decentrale beslutningsniveauer finder det stadig vanskeligere at agere strategisk, fordi dialogen med toppen er erstattet af mere mekaniske styringsinstrumenter, som indsnævrer handlingsrummet, er du så enig?***

„Nej, jeg oplever ikke noget markant skred i udviklingen. Men selvfølgelig er der styringsudfordringer med vores decentrale struktur. Det ligger nærmest indbygget i systemet, og det lever vi med. Der vil altid være magtkampe og interessekonflikter, og jeg kan ikke afvise, at der kan være perioder, hvor trykket og forventningerne oppefra opleves kraftigere end i andre. Det kan godt være, at styringsudfordringerne som følge af stadig øgede krav til det samlede system er blevet øget de senere år. Men arsenalet af løsninger er også blevet flere. Implementeringsdagsordenen fylder som sagt rigtigt meget nu. Man kommer langt med god planlægning. Fra centralt hold skal der formuleres nogle få, præcise mål, så rammerne er klare. Samtidig skal vi være bevidste om, at uanset hvor dygtige vi er til at formulere gode rammesættende målsætninger, kan der blive behov for at justere målene undervejs, når de rammer virkeligheden. Vi skal som organisation være agile og kunne foretage denne tilpasning ligesom andre moderne organisationer.“

***Er I som ministerium i tilstrækkeligt omfang klædt på til at gennemføre denne form for dialog og interaktion med institutionsniveauet?***

„Ja, og ellers bliver vi det. Vi har netop foretaget en organisationsændring, der sikrer, at den viden og ekspertise, som den form for dialog fordrer, kobles tættere på de faglige ansvarsområder. Vi har desuden etableret et implementeringskontor, som i høj grad også er et tilbud om dialog med og feedback fra institutionerne – og dermed en indirekte informationskanal for aktørerne i systemet.“

***Ligger der så også det i det, at når institutionerne og deres bestyrelser positivt tager handsken op og leverer resultater, så får de også større lokalt ledelsesrum?***

„Ja, bestemt. Men vi kommer kun til at bevæge os den vej, hvis der leveres resultater. Vi skal fra centralt hold blive stadig bedre til at formulere præcise mål, og decentralt skal bestyrelserne turde vise, at de har en selvstændig rolle i forhold til ledelsen og herigennem være en slags garant for, at der bliver eksekveret. Vi arbejder alle som en del af et fælles setup. Så kan vi bevæge os fremad og også give et større decentralt handlerum. Jeg ser en gylden mulighed for at få det samspil – og den form for dialog – med de nye bestyrelser, som er kommet til.“ : : : : :



Cand. jur. Peter Loft har i en årrække været departementschef i Skatteministeriet. Han begyndte sin karriere i Skatteministeriets Departement i 1980 som ministersekretær. Efter en årrække avancerede han til kontorchef og siden afdelingschef, inden han i 1993 blev departementschef. Han er en af de længst sid-

dende departementschefer. Peter Loft beklæder i dag bestyrelsesposter og er forfatter til bogen: *Behøver det være så indviklet – refleksioner om skat*, Gyldendal 2015.

# TÆNK ADMINISTRATION IND I LOVGIVNINGEN

Skrevet af: **Peter Loft** // Fhv. departementschef

Der er behov for en tættere inddragelse af alle de involverede enheder i den samlede beslutningsproces om lovinitiativer – en beslutningskæde – i stedet for armslængdetilgange. Det er et faktum, at et politisk ringe udført initiativ fungerer nogenlunde lige så dårligt som det teknisk ringe udførte projekt. Det politiske mål fortøner sig, hvis initiativet drukner i administrative problemer. Og en hensigtsmæssig administrativ løsning må ikke dække over, at det politiske mål ikke bliver indfriet. Derfor er der behov for at gennemføre en helhedstænkning i den offentlige administration, hvor de politiske intentioner, de administrative hensyn og den konkrete implementering over for de direkte berørte – borgerne – samtænkes, og hvor kyndige personer inden for alle dele af processen involveres i hele projektforløbet.

Der er i øjeblikket stærk fokus på embedsmændenes rolle som politiske rådgivere og sparringspartnere for politikerne. Det spørgsmål, der ofte stilles, er, om denne opgave helt er ved at overskygge opgaven som faglig garant for den produktion, der udgår f.eks. fra et ministerium. Mindre fokus er der derimod på sammenhængen mellem de politiske initiativer og den måde, disse implementeres og forvaltes på i relation til borgerne. Spørgsmålet er imidlertid, om ikke kimen til en række styringsmæssige udfordringer for den offentlige forvaltning er at finde i dette samspil?

## Ministerier og departement fokuserer på det politiske

Traditionelt har der i den danske administrative organisering været en relativt klar opdeling af arbejdsopgaverne mellem de administrative niveauer. Ministerium og departement står for den politiske ideudvikling og gennemførelsen af lovmæssige initiativer. På dette grundlag udfærdiger styrelser og andre centrale driftsenheder sammen med departementet et generelt administrationsgrundlag, ud fra hvilket kommuner, institutioner eller andre decentrale enheder udøver den konkrete forvaltning. Det centrale niveau har en forpligtelse til at udføre et overordnet tilsyn med, om lovgivning implementeres og

administreres i overensstemmelse med de politiske og de generelt gældende – f.eks. forvaltningsretlige – retningslinjer.

Der synes dog at have fundet en vis opblødning sted i dette ellers ret klare udgangspunkt i løbet af den seneste årrække. Dels er lovinitiativet til en vis grad flyttet ud i styrelser. Dels synes der at være en klar tendens til, at departementer i stadig højere grad har fokus rettet mod politiske problemstillinger og således i øget udstrækning overlader til det udførende system – styrelser og kommuner – at udarbejde overordnede retningslinjer og tilrettelægge rammerne for administrationen. Opfølgningen fra centralt hold afsluttes tidligere, og tilsynet er centreret om den økonomiske opfølgning – ikke om den faglige eller indholdsmæssige.

## Armslængde er blevet normen

Tidligere var armslængdeprincippet forbeholdt situationer, hvor visse driftsmæssige beslutninger bevidst var lagt ud i uafhængige enheder, hvor man netop ønskede uvildige eller særlige interesser repræsenteret. I dag finder princippet også anvendelse på almindelige administrative beslutninger, som træffes i en styrelse under sædvanligt ministeransvar, ofte med den begrundelse, at man ønsker at friholde ministeren for driftsmæssige beslutninger.

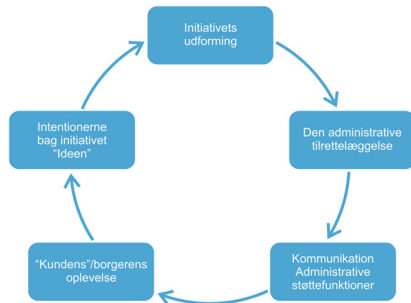
I sin yderste konsekvens kan dette forhold, at det centrale niveau – bortset fra nogle økonomiske styringsværktøjer – holder sig på afstand af den administrative tilrettelæggelse og gennemførelse, medføre en række risici.

## Risiko for, at lovgivning og administration ikke hænger sammen

For det første er der en risiko for, at lovgivningen og administrationen heraf ikke kommer til at hænge sammen. Departementet er bærer af de politiske intentioner bag et initiativ og kender baggrunden for det.

> > > *Fortsættes næste side*

>> TÆNK ADMINISTRATION IND I LOVGIVNINGEN



Med svækket involvering herfra risikerer man, at de politiske bevæggrunde for initiativet fortoner sig, og implementeringen derfor ikke understøtter det oprindelige formål. Omvendt kan departementets primært politiske fokus indebære, at initiativet udarbejdes uden blik for administrative forhold og derfor i praksis bliver svært at implementere og administrere. Bestræbelser på at afbureaukratisere og forenkle nedtones eller rammer ved siden af. Begge dele kan betyde, at kombinationen af det politisk hensigtsmæssige og det fagligt/administrativt gennemarbejdede initiativ udebliver.

For det andet betyder en ringe sammenhæng mellem de involverede parter handlinger øget risiko for kritik af den måde, administrationen udføres på. Ofte vil svaret på denne kritik være detaljstyring og isolerede beslutninger, der skaber en usammenhængende og ukoordineret administration. Endelig er der en risiko for, at den udførende myndighed ved tilrettelæggelsen af sin administration uden reel indblanding fra de centrale niveauer trækker i en bestemt retning. Derved fjerner den sig fra den generelle, overordnede styring og udvikler sig til en „stat i staten“.

**Start med et stringent mål og få både en politisk og administrativ vinkel**

Den gode cirkel for et initiativ starter med, at der defineres en klar og stringent målsætning for dette. Alle involverede skal være klar over, hvad det er for et mål, der stræbes efter med det pågældende politiske initiativ. Med dette udgangspunkt vil både aktører med en politisk vinkel på initiativet, aktører med en administrativ vinkel og ikke mindst aktører med en borgervendt implementeringsrolle sammen kunne bidrage til ideskabelsen. Initiativet er departementets, men praktikere vil ofte kunne supplere med ideer til udmøntning af det politiske opdrag.

I udviklingsfasen skal det oprindelige idegrundlag omsættes til et konkret oplæg – et lovforslag eksempelvis. Også i denne henseende er det væsentligt, at såvel politiske som administrative hensyn er repræsenteret i processen. Det politiske mål skal tilgodeses i overensstemmelse med de intentioner, der ligger bag initiativet. Men samtidig skal initiativet udformes med blik for de administrative aspekter. Jo bedre administrationen er tænkt ind i det oprindelige initiativ, des større er sandsynligheden for, at intentionerne i praksis kan indfries, i stedet for at bestræbelserne drukner i administrative eller kontrolmæssige problemstillinger.

Med dette udgangspunkt for udarbejdelsen af selve grundlaget for et nyt initiativ, er fundamentet også lagt til en hensigtsmæssig administrativ implementering. Lovgrundlaget har så vidt muligt taget hensyn til de relevante administrative forhold, og derfor er der allerede taget stilling til administrationens tilrettelæggelse, nødvendig teknisk understøttelse, informationsmateriale og anden form for support. Denne del af processen bliver dermed integreret i den øvrige, forudgående proces og bliver derfor ikke en selvstændig og isoleret, efterfølgende øvelse.

**En helhedsunderstøttende proces øger chancen for, at intentionerne bliver indfriet**

Denne helhedsunderstøttende proces, hvor alle relevante parter er repræsenteret i den fulde proces, vil i relation til målgruppen for initiativet forhåbentlig føre til, at de tanker, der ligger bag det, vil blive indfriet: Målet med initiativet er klart defineret; det lovmæssige grundlag er gennemtænkt både i forhold til politiske intentioner og praktisk tilrettelæggelse, og administrationen er derfor rationel, forståelig og hensigtsmæssigt tilrettelagt. Målet med det politiske initiativ står klart, og det er let at forholde sig til: Er der tale om et tilbud til borgerne, er det let at betjene sig af. Er der tale om en restriktion eller et indgreb, er dette udformet, således at det giver færrest mulige byrder eller gener.

> > > Fortsættes næste side

>> AT SIKRE DEN POLITISKE VILJE KRÆVER ...



Sandsynligheden for, at det politiske mål med initiativet bliver indfriet som oprindelig tænkt, øges markant herved. I stedet for et „stafetløb“, hvor de enkelte aktører løbende ind- og udskiftes i takt med, at deres del af processen forløber, bør det gennemføres ud fra en helhedsorientering, hvor alle relevante administrative niveauer er sammen om at udforme et helstøbt produkt, der understøtter politiske hensyn, overordnede administrative forhold og den konkrete implementering over for borgeren – ved skranken, når blanketten skal udfyldes, i institutionen eller hvor man nu måtte møde initiativet i praksis.

**Denne 'selvfølgelighed' er ikke dagens lovgivningsproces**

Måske forekommer alt dette ganske selvfølgeligt. Men tænk blot på, hvor ofte et politisk initiativ er søsat, uden at baggrunden for det og hensigten med det har stået helt klart – hverken for målgruppen eller for dem, der skal udmønte det i praksis. Hvor ofte et initiativ er løbet af stablen, uden at den administrative tilrettelæggelse har været gennemtænkt, da lovgivningen blev udformet; uden at nødvendig IT-understøttelse har været på plads, og uden at frontpersonalet har været fuldt instrueret i at modtage kunderne. Hvor stor er sandsynligheden for, at dette initiativ modtages med tilfredshed af borgerne – og hvor stor er dermed sandsynligheden for, at initiativet får de forventede effekter? :::::

## Institutionsudvikling

Strategisk potentiale, retning og ambition – hvor står din institution?

**Pluss**



Pluss skaber professionel udvikling i virksomheder og institutioner gennem inddragende udviklingsprocesser, projektledelse og analyser inden for:

- Fusion og samarbejder
- Strategi, ledelse og organisation
- Bestyrelsesuddannelse og -evaluering
- Administrativ effektivisering
- Kultur- og værdiprocesser

Kontakt os og få mere at vide om, hvordan vi kan bistå udviklingen af din institution.

T 7026 5126  
E [post@pluss.dk](mailto:post@pluss.dk)  
W [www.pluss.dk](http://www.pluss.dk)



Jørgen Ulrik Jensen er adm. direktør og partner i Pluss Leadership A/S og har herudover erfaringer som bestyrelsesformand for en række offentlige bestyrelser og organisationer.

Pluss Leadership bistår med udvikling af styringsstruktur og bestyrelsesevalueringer og har gennemført bestyrelseskurser, -seminarer og -uddannelser for over 800 bestyrelsesmedlemmer og ledere i offentligt ejede virksomheder og institutioner.

# STATENS EJERSKABSPOLITIK

Skrevet af: **Jørgen Ulrik Jensen** // Adm. direktør, Pluss Leadership

Et særligt aspekt af offentlig governance-praksis knytter sig til statens rolle i de selskaber, som den ejer helt eller delvist. I forhold til disse selskaber træder spørgsmål om ansvar, rammesætning, resultatopnåelse mv. tydeligt frem i et styringsunivers, hvor staten uden instruktionsbeføjelser skal sikre sine interesser. Finansministeriet har i foråret 2015 offentliggjort et sæt anbefalinger til statens udøvelse af sit ejerskab af disse selskaber, som behandles i denne artikel. Centrale temaer fra statens ejerskabspolitik, som kan tjene som inspiration til andre offentlige sektorer, fremhæves, og det drøftes, hvorvidt politikken og anbefalingerne er direkte applicerbare til andre sektorer.

## Statens ejerskabspolitik

Staten har ejerandele i 30 selskaber, som driver forretningsmæssig virksomhed, og som er udskilt fra staten. I de fleste tilfælde anvendes selskabsformen som organisatorisk ramme for aktiviteterne (f.eks. DONG Energy, SAS, Københavns Lufthavne m.fl.), i andre tilfælde er der tale om selvstændig offentlig virksomhed (f.eks. DSB og Energinet.dk), interessentselskab (eksempelvis Metroselskabet og Udviklingselskabet By og Havn I/S) eller lignende. Staten har medio 2014 ejerandele i 19 aktieselskaber, fem selvstændige offentlige virksomheder, fire interessentselskaber og to selvstændige offentlige forvaltningsenheder.

Finansministeriet har i april 2015 lanceret en ny politik for statens ejerskabsvaretagelse af disse selskaber. Det er en opdatering i forhold til det grundlag, der i 2004 blev skabt for statens ejerskabsudøvelse i publikationen Staten som aktionær. Baggrunden for opdateringen har været, at den relevante lovgivning har gennemgået et antal ændringer, og den statslige selskabsportefølje har udviklet sig og er blevet mere heterogen. Desuden har Komitéen for god Selskabsledelse løbende udarbejdet nye anbefalinger – de senere år med betoning af det aktive ejerskab. Og endelig har ikke mindst erfaringer de senere år vist – og her falder tankerne i første omgang på DONG Energy og DSB – at der

er behov for at præcisere forventningerne til den statslige ejerskabsudøvelse og til de statslige selskaber.

Dette udviklingsarbejde har resulteret i en fin publikation og et sæt nyttige anbefalinger til god ledelse af statslige selskaber. Publikationen beskæftiger sig med følgende hoved- og undertemaer:

1. Anbefalinger for statslig ejerskabsudøvelse
  - a. Rammerne for det statslige ejerskab
  - b. Aktiv statslig ejerskabsudøvelse
2. Anbefalinger for samspil mellem minister og selskab
  - a. Kommunikation mellem selskab og ejerminister/-ministerium
  - b. Bestyrelsens sammensætning, kompetence og honorar
3. Anbefalinger for selskabsledelse i statslige selskaber
  - a. Bestyrelsesarbejdet
  - b. Åbenhed og gennemsigtighed
  - c. Rekruttering og aflønning af medarbejdere og direktion.

Det er især de to første hovedafsnit, der bibringer nyt og som berettiger et særligt sæt anbefalinger for statslige virksomheder. Anbefalingerne til god selskabsledelse læner sig meget op ad de generelle anbefalinger fra Komitéen for god Selskabsledelse. Dog med en relativt detaljeret udmøntning af Komitéens anbefalinger vedrørende vederlagspolitik, formentlig igen foranlediget af forløbet omkring DONG Energy.

Det er især i betragtningerne om formålet med et statsligt ejerskab, samt hvordan staten aktivt bør udøve sit ejerskab, om samspillet mellem ejer og bestyrelse, og hvad det stiller af krav til bestyrelsens sammensætning, at der er stor inspiration at hente for andre offentlige myndigheder, der fungerer som ejer eller tilskudsgiver af en aktivitet, der er udskilt i en selvstændighed enhed med en bestyrelse som øverste ledelsesorgan. Jeg vil i det følgende fremhæve temaer fra publikationen, som bør kunne danne udgangspunkt for drøftelse af, hvordan vi sikrer god ledelse af andre typer offentlige virksomheder.

> > > *Fortsættes næste side*





>> STATEN SOM EJER

**Rammerne for en offentlig myndigheds ejerskabsudøvelse**

Publikationen indleder med en opsummering af de overordnede principper, som statens ejerskabsudøvelse bør tage afsæt i:

- **Troværdighed og legitimitet**  
 Det gælder for statens håndtering af ejerrollen, hvor alle skal have tillid til, at ejerskabet udøves på et professionelt og sagligt grundlag. Der må ikke herske tvivl om, at staten håndterer sine opgaver som myndighed objektivt og neutralt. Ikke mindst når et statsligt selskab er i direkte konkurrence med andre selskaber.
- **Åbenhed og gennemsigtighed**  
 Folketinget og offentligheden har krav på at kunne følge statens optræden som ejer og udviklingen i selskaberne – under behørig respekt for hensyn til fortrolighed om forretningsmæssige forhold, der nødvendigvis må tages for selskaber, der agerer på konkurrencemæssige konditioner.
- **Respekt for bestyrelsens kompetencer**  
 Staten må varetage sit ejerskab i overensstemmelse med selskabsloven og princippet om armslængde mellem ejer og bestyrelse. Dermed hverken kan eller bør staten påtage sig den faktiske ledelse af de statslige selskaber.
- **Hensyn til andre aktionærers interesser**  
 I selskaber, hvor staten ikke er eneejer, skal der tages behørigt hensyn til de andre ejeres interesser.
- **Aktivt ejerskab**  
 Mens det er selskabernes ledelse, der har ansvaret for at drive selskaberne, skal staten med et aktivt ejerskab sætte mål for de statslige selskabers værdiskabelse og tage stilling til den overordnede strategiske ramme og i øvrigt medvirke til at fremme de statslige selskabers værdiskabelse og understøtte, at de betydelige fordele, der er forbundet med anvendelse af selskabsformen, opnås.

I ovenstående kunne man erstatte „staten“ med „kommuner“ og således knæsatte nogle nyttige principper for kommuners ejerskabsageren i forhold til de forsyningsselskaber og infrastrukturvirksomheder, de er ejere eller medejere af.

**Aktiv ejerskabsudøvelse**

Aktiv ejerskabsudøvelse er et andet tema, hvor publikationen tilfører debatten afgørende nyt. Måske ikke så meget indholdsmæssigt som via den struktur og sammenhængende refleksion omkring ejerskabet, der lægges frem i publikationen. Her er der megen støtte at hente i forhold til udvikling af ejerskabsstrategier i kommuner og regioner samt hos de ministerier, der får løst opgaver i selvejende institutioner uden for instruktionsbeføjelse.

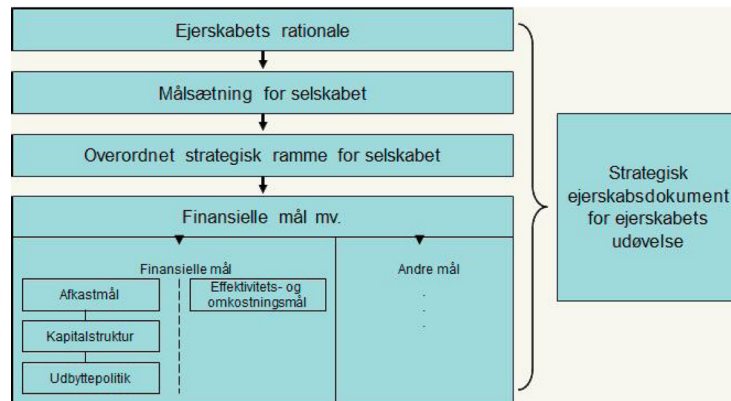
> > > Fortsættes næste side

>> STATEN SOM EJER

Det anbefales i publikationen, at den statslige ejerskabsudøvelse fremadrettet skal være baseret på et styringshierarki, hvormed der tages stilling til følgende:

1. Ejerskabets rationale
2. Målsætning for selskabet
3. Overordnede strategiske rammer for selskabet
4. Finansielle mål mv. (økonomiske og andre mål).

Styringshierarki for statens ejerskab



Pkt. 2, 3 og 4 indeholder nogle klare beskrivelser af, hvad der med fordel kan nedfældes i en ejerstrategi, samt ikke mindst hvor grænsen går for, hvor langt den offentlige ejer kan og bør gå for ikke at fjerne sig fra det udgangspunkt, at det er selskabets ledelse – bestyrelse og direktion – der har ansvaret for at drive selskabet, herunder udarbejde en strategi. Når man ser de forskellige ejerstrategier, der udarbejdes rundt omkring i kommunerne i disse år, får man indtryk af, at det er en grænse, der kan være svær at trække i praksis. Men her er der bestemt støtte at hente i publikationen.

Når det offentlig udskiller en aktivitet i en selvstændig enhed, åbnes der også naturligt op for en overvejelse om, hvorvidt aktiviteten fortsat og fremadrettet skal være i offentligt ejerskab, eller om potentialerne kunne forløses bedre under et andet ejerskab. Et aktuelt eksempel på sådan en debat er, at Axelfutures Advisory Board i 2015<sup>1</sup> har fremlagt en rapport, der analyserer forsyningssektorens erhvervspotentiale og formentlig med den bagvedliggende dagsorden at skabe politisk forståelse for og accept af et nyt fremtidigt investeringsobjekt for industrielle investorer. Derfor er der grund til at anerkende, at oplægget til aktiv statslig ejerskabsudøvelse indledes med refleksioner over ejerskabets rationale. Det anbefales, at ejerministeren som led i ejerskabsudøvelsen tager stilling til rationalet for hvert enkelt ejerskab: Hvornår giver det mening, og hvornår er det afgørende med et offentligt ejerskab? Der argumenteres for, at der er fire overordnede rationaler for, at staten ejer selskaber. For hvert enkelt ejerskab kan ét eller flere af disse rationaler gøre sig gældende samtidig:

**1. Kontrol med (kritisk) infrastruktur**

Der er tale om dele af den fysiske infrastruktur, der er særligt vigtig for samfundet, og hvor der derfor kan være et politisk ønske om kontrol af infrastrukturen via statsligt ejerskab.

**2. Forsyningsikkerhed**

Der kan være goder eller tjenester, hvis produktion anses som samfundsmæssigt ønskeligt, men hvor der er få eller ingen private leverandører. En sådan situation kan skabe usikkerhed om forsyningsikkerheden samt indebære uforholdsmæssigt store produktionsomkostninger, hvorfor staten kan ønske at bevare kontrollen med produktionen.

> > > Fortsættes næste side

<sup>1</sup> Forsyningssektoren erhvervspotentiale, Copenhagen Economics, februar 2015.

## &gt;&gt; STATEN SOM EJER

**3. Selskabets forretningsgrundlag hviler på det statslige ejerskab**

I dette tilfælde udfører selskabet typisk opgaver, som alternativt skulle løses af f.eks. en styrelse, men hvor staten har valgt at udlægge opgavevaretagelsen i en selskabskonstruktion ud fra effektivitetshensyn.

**4. Øvrige hensyn**

Det statslige ejerskab kan skyldes andre særlige samfundsmæssige hensyn.

Med det fjerde punkt – øvrige hensyn – risikerer man desværre med den brede formulering at komme til at ophæve diskussionen om ejerskabets rationale. Jeg vil derfor opfordre til, at man i en kommende revision af anbefalingerne – eller hvis andre sektorer gør sig nogle tilsvarende overvejelser – kommer et spadestik dybere og får tydeliggjort, hvordan særlige samfundsmæssige hensyn kan retfærdiggøre et offentligt ejerskab ud over det i pkt. 1-3 nævnte. Det kunne f.eks. ske i form af en systematisk gennemførelse af følgende ræsonnementer: *For det første* – er der en bredere bundlinje end noget, der kan gøres op i penge? Det er jo lakmusprøven på, om noget skal være offentligt. *For det andet* – er svaret Ja, dvs. at enheden er bærer af en funktion, som ikke kan aflæses af bundlinjen, må man dernæst overveje, om man kan sikre de samfundsmæssige hensyn gennem en koncession eller bindende offentlige reguleringer. *For det tredje* – er svaret Nej, fordi området er så kompliceret, at man ikke kan indkapsle de samfundsmæssige hensyn i en koncession eller reguleringer uden forholdsmæssigt store governance-omkostninger, må det offentlige ejerskab bevares for at sikre den nødvendige diversitet og det brede hensyn i opgavevaretagelsen. Endelig *for det fjerde* – er det tilfældet, må man sikre, at ledelse af disse virksomheder og institutioner sker med udgangspunkt i faglighed og forståelse for det politiske ejerskab og de samfundsmæssige hensyn<sup>1</sup>.

**Bestyrelsens sammensætning og kompetencer**

Det tredje og sidste tema fra publikationen, som jeg vil fremhæve her, er afsnittet om anbefalingerne til bestyrelsens sammensætning og kompetencer. Bestyrelsen af en selvstændig enhed, der drives efter armslængdeprincippet, både ansvaret for og frihedsgraderne til at drive enheden på det offentlige vegne. Valg af bestyrelse er derfor den vigtigste opgave for en enheds ejere.

Anbefalingerne slår fast, at valget af bestyrelsesmedlemmer bør ske på grundlag af dokumenterede kvalifikationer, kompetencer og erfaringer, der vurderes at kunne bidrage til ledelsen af det pågældende selskab, ligesom det skal tilstræbes, at bestyrelsen som kollektiv i videst muligt omfang lever op til en bruttoliste over ønskede kompetencer, der foreslås udarbejdet. Nøjagtig som man formulerer det i Komitéen for god Selskabsledelse, som man i øvrigt også lægger sig op af i kravene til bestyrelsens uafhængighed og muligheden for med hyppigere frekvens at kunne vælge bestyrelsesmedlemmer. Det anbefales, at flertallet af bestyrelsesmedlemmerne er uafhængige og dermed ikke direkte knyttet til direktionen, ejerne, selskabet eller øvrige særinteresser, og det anbefales, at bestyrelsesmedlemmerne er på valg mindst hvert andet år. Det er uægtelig anbefalinger, der – hvis de skulle udstrækkes til alle offentlige bestyrelser – ville kræve ændringer mange steder, ikke mindst i de kommunalt ejede virksomheder.

Det giver på lange strækninger god mening at stille ovenstående krav til offentligt ejede virksomheder helt på linje med privatejede virksomheder. Men man kunne godt på dette punkt have ønsket sig nogle nuancer ud fra en dybere forståelse for den kontekst, som de offentlige bestyrelser skal fungere i, og hvad denne stiller af krav til bestyrelseskompetencer. Jeg kunne godt have ønsket mig, at man ud fra overvejelserne om ejerskabets rationale fremhæver det som en værdi, at bestyrelsen for en offentlig virksomhed også har repræsentanter for de ikke bundlinje-relaterede hensyn. Forståelse for det politiske ejerskab og de samfundsmæssige hensyn er også en kompetence, som burde fremhæves positivt.

> > > Fortsættes næste side

<sup>1</sup> Man skal forstå det politiske spil, interview af Michael Christiansen, Dagens Dagsorden nr. 2, april 2011.

### Kan anbefalingerne kopieres til andre sektorer?

Der er rigtig god inspiration at hente for kommunerne i relation til styring af deres forsynings-selskaber og andre virksomheder og institutioner i Finansministeriets anbefalinger og beskrivelse af statens ejerskabspolitik. Der er også inspiration at hente for f.eks. Undervisningsministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet samt Kulturministeriet i udvikling af deres respektive ejerskabsrelationer til deres mange selvejende institutioner.

Men anbefalingerne kan ikke bare kopieres. Dels er der stadig brug for på nogle punkter at komme nærmere ind på de særlige vilkår, der gælder i offentlige virksomheder. Jeg har fremhævet nogle af områderne i denne artikel. Det er forståeligt, at en ejerskabspolitik for de store statsligt ejede selskaber læner sig meget op ad anbefalingerne fra Komitéen for god Selskabsledelse. Men når vi herfra bevæger os ud i den kommunale forsyningssektor, samt til styringen af de mange selvejende institutioner i både statsligt og kommunalt regi inden for primært uddannelses- og kultursektoren, er der brug for flere nuancer ud fra en dybere forståelse for det styringsunivers, der er gældende der.

Men jeg kan kun anbefale, at alle sektorer lader sig inspirere af Finansministeriets initiativ og igangsætter arbejdet med udvikling eller opdatering af ejerskabspolitikker, samt anbefalinger til god ledelse for eget område. Jeg skal endvidere anbefale, at man ikke blot gør det til et oversættelsesarbejde eller et arbejde, der foregår i et ekspertudvalg. Det bør være en proces med involvering af de centrale interessenter fra både ejere og virksomheder/institutioner, så arbejdet bliver så praksisnært som muligt, og der opnås et reelt ejerskab til anbefalingerne. :::::



Claus Nielsen er universitetsdirektør på DTU og herudover bl.a. bestyrelsesformand for Lyngby-Taarbæk Vidensby 2020.

Tidligere har han bl.a. været CFO i DSB-tog A/S og Apotekerforeningen og selvstændig konsulent.

I centralforvaltningen har han bl.a. arbejdet i Finansministeriet og som konsulent i Statsministeriet.

# ALLE ØNSKER SELVFORVALTNING

Skrevet af: \_ Claus Nielsen // Universitetsdirektør, DTU

Den formelle governancestruktur giver universiteterne selvstændighed med ansvarlig bestyrelse og enstrengt ledelse. Men politikerne bruger universiteterne som kampplads, centraladministrationen legitimerer sig selv og kontrolregimerne med fejlfinding. Deres afsæt er 'one size fits all' – og når det er størrelse XS, strammer det helt vildt på de nye, store, fusionerede universiteter.

Den ideelle forestilling om dereguleringen og afbureaukratiseringen – som et reelt politisk og administrativt handlingsalternativ betraget – er en lidelseshistorie, som burde have mødt sit endeligt efter nederlag på nederlag, men som alligevel lykkedes i at repetere sig selv i nye forklædninger igen og igen, ja måske endda i generation efter generation. Dette er paradoksalt, og der er næppe én samlet forklaring på paradokset. Men jeg vil give fem brudstykker, som stimulerer de indre dynamikker til at handle mod intentionerne.

Der er mange ledelses- og styringsmæssige problemer, men de er også meget forskellige. Udfordringer for Forsvaret er næppe de samme som for SKAT, for Udenrigsministeriet, for professionshøjskolerne, for politiet, for arbejdsmarkedsrådets institutioner, for sundhedsområdet, for universiteterne osv. Og inden for områderne er udfordringerne for f.eks. DTU helt forskellige fra IT-Universitetet. IT-Universitetet har givet mange af småinstitutionens udfordringer. Og her kommer vi til kernen, for reguleringsregimet, styringsmåden og styringsfilosofien er stort set den samme for begge institutioner på trods af, at virkeligheden er uendeligt forskellig, i mange sammenhænge grænsende til det usammenlignelige. Og når vi går på tværs af sektorer, er forskellighederne endnu større.

Man må forlade forestillingen om det generaliserbare, hvis man vil forstå de styrings- og ledelsesmæssige udfordringer – både problemforståelse og forandrings-/løsningsforståelse. I drømme kan man forestille sig det dynamiske samspil mellem på den ene side udførende institutioner og på den anden side de centraladministrative systemer i en fælles bestræbelse på at sikre god resultatskabelse, løbende forbed-

ringer og innovation til gavn for borgere og virksomheder – selvfølgelig inden for de lovgivningsmæssigt og politisk fastsatte rammer, som institutionerne skal virke under.

Der er behov for at finde de rigtige, nye og tilpassede governancestrukturer, fordi de valgte governancestrukturer og -modeller væsentligt bidrager til, og somme tider er forudsætningskabende for, udviklingen og kvaliteten af kerneydelserne; som det i sidste instans handler om. I tillæg hertil er der behov for et grundlæggende og vedholdende opgør med den iboende bureaukratisering, der karakteriserer den offentlige forvaltning. Og det skal ske radikalt anderledes i et opgør med den virkelighed, der udspiller, og får lov at udspille sig i den politisk ledede og centralt styrede statsadministration.

Hvordan kan det være, at det politiske system – centraladministrationen, departementer og styrelser m.fl. – til stadighed undsiger detailreguleringen, detailkontrollen etc., når virkeligheden er den modsatte. Bureaukratiseringen og regeltrykket er tiltagende; undersøgelserne, udredningerne, evalueringerne og tilsynenes antal og egenart uendeligt og kontinuerligt stigende – mere vil have mere.

Og hvordan kan det være, at de førnævnte aktører – på tværs og imod historisk evidens – alligevel og til stadighed itale- og iscenesætter nye initiativer for afbureaukratisering.

Jeg kan ikke give svaret på dette paradoks, men måske nogle brudstykker af forklaringer og bud på, hvorfor og hvordan paradokserne får lov at udspille sig.

I det følgende vil jeg give nogle eksempler eller brudstykker på nogle af de problemer, der knytter sig til de styrings- ledelsesproblemer, man kan opleve, særligt med udgangspunkt i universitetssektoren, som jeg kender bedst.

> > > *Fortsættes næste side*



>> ALLE ØNSKER SELVFORVALTNING PÅ UNIVERSITETERNE...

## BRUDSTYKKE I

### Fra anstalt til politisk kampplads

Fra sin oprindelse som gejstlig anstalt har universitetet over en mange hundredårig periode selv-sagt forandret sig meget, men stærke reminiscenser fra anstalten og senere tilkomne humboldtske universitetsidealer er stadig dybt rodfæstet i mange af nutidens universiteter – på godt og ondt. Fra sit gejstlige ophav, historisk isolationistiske og meget introverte karakter befinder det moderne universitet sig i dag i en radikalt anden situation. En situation, som har været under hastig forandring især i de seneste tiår.

Skiftende regerings stigende fokus på uddannelsesområdet, herunder de længevarende uddannelser, betyder, at universiteternes tidligere elitære og socioøkonomiske segmentariske karakter er forandret til brede uddannelsesinstitutioner. Den uddannelses-/universitetspolitiske diskurs handler i høj grad om effekten og nødvendigheden af gode universitetsuddannelser, god forskning, viden- og teknologioverførsel til virksomhederne samt helt generelt skabelsen af arbejdspladser, vækst og velfærd i samfundet.

Meget forenklet sagt kan man sige, at universitetsområdet – dels som følge af universitetspolitik-kens forvandling og forankring i en nutidig og bred samfundsøkonomisk diskurs, dels som følge af den større økonomiske betydning i både den offentlige økonomi og samfundsøkonomien generelt – er blevet et område for politisk kamp og prioritering, altså en politisk kampplads. Og kamppladsen kræver sejre og nederlag, hvilket ikke sker uden handling og nye initiativer, uden retten op, uden at kræve mere, uden at stå til ansvar, uden nye måder at gøre tingene på osv. Dette bringer os til næste brudstykke.

### Styringslogikkens brist

Når universitetsområdet skal fungere som politisk kampplads, er det nødvendigt med nogle „slag“. På andre områder går det ret let: Når Folketinget bevilliger 500 mio. kr. til at forkorte ventetiden på en operation, 1 mia. kr. til fradrag for privates bygningsforbedringer eller beslutter at bygge et stykke motorvej osv. – ser man hurtigt, at ventetiderne forkortes, gravemaskinerne går i gang, boligejerne får nye tag og vinduer etc.

I universitetsverdenen er det lidt sværere, for her tager forandringer lang tid. Fra det tidspunkt, hvor man f.eks. beslutter at udbyde en ny uddannelse, går der let 2 år med godkendelse og akkreditering, indfasning af uddannelsen med gradvist øget optag af nye studerende. Efter 5-6 år kommer de første kandidater ud i erhvervslivet, og efter yderligere nogle år kan de første effektvurderinger laves. I det tidsrum har mange hundrede studerende gennemført det pågældende uddannelsesforløb. På tilsvarende vis går der let 10-15 år, før man ser resultaterne af målrettede strategiske forskningsindsatser, effekten af investeringer i ny forskningsinfrastrukturer o.l.

> > > Fortsættes næste side



**VELKOMMEN TIL ET NYT OG STÆRKERE EY I DANMARK**

Den 1. juli 2014 fusionerede KPMG i Danmark med EY.

Vi samarbejder med og rådgiver mange bestyrelser i offentlige og halvoftentlige virksomheder. Vi har derfor fingeren på pulsen vedrørende den lovgivning og de driftsmæssige forhold, der berører jeres bestyrelsesarbejde.

Kontakt Søren Peter Nielsen, 73 23 46 15 eller soeren.p.nielsen@dk.ey.com

Læs mere om fusionen her: [www.ey.com/dk/fremsyn](http://www.ey.com/dk/fremsyn)

**EY**  
Building a better working world

© 2014 Ernst & Young P/S. All Rights Reserved. 14036

>> ALLE ØNSKER SELVFORVALTNING PÅ UNIVERSITETERNE...



### Universitetets målintikatorer passer ikke til politikernes kampplads-logik

I universitetets indre liv er der under disse lange tidsforløb masser af indikatorer på, om udviklingen på et givet område går tilfredsstillende. Man kan se på rekrutteringsforløb, publikationsantal og impact, pengestrømme fra forskningsansøgninger, der kan laves reviews og evalueringer etc. Disse interne monitoringer og vurderinger er imidlertid sjældent anvendelige for det omgivende samfund, in casu det politiske og administrative system, ligesom disse ikke videregives eller lader sig transformere ind i den politiske diskurs og kamp på uddannelses- og forskningspolitikens område.

I forhold til universiteternes kerneopgaver – uddannelse og forskning – og på grund af de lange tidskonstanter, efterlades det politiske og centraladministrative system således i et til tider oplevet tomrum. De politiske prioriteringer inden for forskning og uddannelse balanceres ikke i samme grad af håndfaste effektkrav og resultater, som ses inden for andre politikområder, a la den færdigbyggede motorvej, de gennemførte boligforbedringer o.l.

Men det går jo ikke. Hvordan bryder man så med universitetets ”lukkethed”, og hvordan får man sat de lange tidskonstanter indre logik ud af kraft, så universiteternes resultatskabelse passer med den politiske kampplads logikker?

Man gør som på mange andre område, tager NPM værktøjskassen (New Public Management) frem og ruller dennes måle- og vejeregime frem. Og på universitetsområdet endda med den særlige tvist, at måle-, veje- og kontrolregimerne er stærkt fokuserede på styring og regulering af universiteternes interne processer. Det skyldes dels førnævnte vanskeligheder ved at tilgå kerneforretningen og dens grundprodukter, dels findes det legitimt – trods universiteternes lovbestemte autonomi – at måle, veje, regulere og kontrollere administrative og processuelle forhold.

Udviklingen med øget detail- og procesregulering og bureaukratisering af universitetsområdet er på mange måder paradoksal, ikke mindst fordi universitetsloven med universiteternes overgang til selvejende institution med et enstrengt ledelsessystem og ansvarlig bestyrelse har haft selvstændiggørelsen som formål. Den efterfølgende universitetsevaluering har ligeledes peget på behov for forøgede frihedsgrader, og trods tiltagende kritik af NPM-regimerne og på trods af politisk højstemte erklæringer om afbureaukratisering går udviklingen den stik modsatte vej. Der skal måles, rapporteres, kontrolleres i et væk, de studerende skal følges på individniveau, der skal opbygges datawarehouses, de studieadministrative systemers drift og udvikling overføres til centrale styrelser osv.

Den paradoksale udvikling bringer os til de næste brudstykker, der handler lidt om det politiske spil, centraladministrativ legitimitet og institutionel overlevelse.

## BRUDSTYKKE II

### De narrative spil

Hvordan kan det være, at den universitetspolitiske diskurs – trods politisk modsigelse og kritik – ikke dæmper op for bureaukratiseringen?

### Den politiske og administrative logik siger kontrol

Historien taler sit tydelige sprog. Hverken politiske partier eller enkeltpolitikere får anerkendelse, hæder eller vinder vælgertilslutning ved at afbureaukratisere og give institutioner frihed. Og der mangler incitament for centraladministrative departementer og styrelser til at deregulere og frisætte institutioner, som uvilkårligt vil føre til bortfald og overflødiggørelse af egne opgaver og personale, tab af prestige og måske magt, eller blot følelse af magttab. Sætter vi institutionerne fri, sætter vi samtidig indsigt og kontrol over styr, og hvad så med ansvaret. Hvad kan vi ikke blive klandret for!

> > > Fortsættes næste side

&gt;&gt; ALLE ØNSKER SELVFORVALTNING PÅ UNIVERSITETERNE...

**Forhandlingsspillet om ressourcerne øger den bureaukratiske kontrol**

I årtier har relationerne mellem institutionsniveauet og det departementale/centraladministrative system ikke alene været italesat, men også de facto været tilrettelagt som et forhandlingsspil, hvor aktørerne forhandler og konkurrerer om ressourcerne, uanset om ressourcemængden skal øges, fastholdes eller begrænses.

Forhandlingsspillet er logisk og retorikken forførende enkel. Vi er i en „noget for noget“ verden, hvor der tages og gives.

I den ekspansive periode, som universitetsverdenen har befundet sig i de seneste år, øges de offentlige udgifter til forskning og uddannelse. Det indebærer på den ene side, at universiteternes bevillinger stiger, og i forhandlingsspillet skal den anden side af vægten så balanceres med nye krav og forudsætninger. Og da det som ovenfor omtalt er svært at ”ramme” kerneforretningen og dens grunddydelser, er der, så at sige, kun formalismen, detailreguleringen, proceskravene og kontrollen at „betale med“. Resultatet er øget bureaukratisering, ressourcespild og meningsløs brug af offentlige midler, som på ingen måde gavner universiteterne og det omgivende samfund. Til gengæld vedligeholdes forhandlingsspillet, de institutionelle interesser plejes, og det centraladministrative systems nødvendighed bekræftes.

Når universiteterne således tilføres flere uddannelsesindtægter, er det basalt set en nødvendig finansiering af en større undervisningsmængde, vejledningsindsats mm. Men det udlægges retorisk som en begunstiggelse, hvis nødvendige modkrav er større systemkonformitet, etablering af centrale datacentre o.l. „Vi skal vide, hvad vi får for pengene“, lyder det besnærende, men det får man ikke gennem øget bureaukrati og datahunger. Universiteterne påtager sig gerne opgaven med et større optag, men hvorfor det skal ledsages af større administrative byrder, forbliver et mysterium.

I NPM værktøjskassen kan der være meget godt at hente, også i forhold til universitetsverdenen. Men det kræver dialog med universiteterne og respekt for de lange tidskonstanter, forskningsfriheden, retten til at vælge didaktisk og pædagogisk metode, friheden til at tilrettelægge og optimere universitetsdriften efter egne behov mm. - dvs. alt det, som er dybt indlejret i universitetet og dets raison d'être som bærende vidensinstitution i nutidens samfund.

**BRUDSTYKKE III****Gamle ' fejl og mangler' giver angstbidersyndrom i styringsregimet**

I hundeverdenen bruger man betegnelsen 'angstbider' om hunde, som uprovokeret og uden grund bider, skønt almindelig adfærd i situationen ikke tilsiger, at de skulle føle sig den mindste grad truet. Det sker typisk for hunde, der som hvalpe er blevet forulempet.

Angstbidersyndromet har sin pendant i det offentlige bureaukrati med dets uendelige kontrol- og tilsynsregimer. Dets raison d'être findes ofte i forhistoriens fejl og mangler, og nutidigt i frygten for, at man ikke har forvaltet sit tilsyn med tilstrækkelig omhu og pligt. En forsømmelse, som i sidste instans – om end sjældent – kan få konsekvenser for regering og enkelte ministre. Heri finder vi også kimen til en iboende ulyst og modvilje mod at løse op og give institutioner frihed.

**Fejlsøgning sikrer det bureaukratiske kontrolregimes egen overlevelse**

Fejlfindingskulturen er institutionaliseret i et omfattende system af kontrol-, tilsyns- og revisionsprocesser, hvis eksistensberettigelse ikke er meningsfyldt uden kontinuerlig påvisning af fejl og mangler.

Om end det lejlighedsvis giver utilsigtede problemer, bøvl og ballade, er det dog i alt overvejende grad funktionelt for de centraladministrative systemer, idet det legitimerer systemets adkomst til at styre og regulere universitetsverdenen. Igen handler det om institutionel eksistens.

&gt; &gt; &gt; Fortsættes næste side

&gt;&gt; ALLE ØNSKER SELVFORVALTNING PÅ UNIVERSITETERNE...

**BRUDSTYKKE IV****Institutionel asymmetri og institutionel overlevelse**

Den danske universitetsverden har undergået store forandringer de senere år. Formålet med universitetsfusionerne har blandt andet været at skabe faglige synergier og sikre kritisk masse i forhold til både forskningens genstandsfelter og i forhold til effektiv udnyttelse af ofte meget dyre forskningsinfrastrukturer, ligesom etableringen af relativt store institutioner – også i et internationalt perspektiv – har haft til hensigt at positionere og sikre, at danske universiteter kan begå sig i en skærpet international konkurrence.

I dag er det danske universitetslandskab karakteriseret ved stærke og store institutioner, der egenhændigt kan meget på såvel den nationale som den internationale scene. Tidligere tiders nødvendige småinstitutionspædagogik – her ment i positiv betydning – er overflødiggjort, og flere danske universiteter er i dag så ressourcemæssigt stærke, at de ikke behøver hjælp og vejledning som tidligere. Dermed udfordres store dele af det traditionelle centraladministrative system.

**Statslig kontrol og vejledning giver store transaktionsomkostninger og forsinkelser**

Når universiteterne skal akkrediteres, måske med selvvalgte internationale auditeringer eller nu med en statslig obligatorisk ordning i Danmarks Akkrediteringsinstitutions regi, så overfølgiggøres en række øvrige regulerings-, kontrol- og tilsynsregimer, det være sig eksempelvis dimensioneringsøvelser, kvalitetskontrol, forhåndsgodkendelser af nye uddannelser mm. Men rækkevidden og konsekvenserne af akkrediteringsregimet er ikke i praksis „slået igennem“ på disse områder, og derfor er dele af det politiske og regulatoriske klaviatur uberørte med de inkonsistenser og konflikter, dette i sagens natur medfører, øget bureaukrati og ressourcespil.

På samme måde er det statslige bygningseje i forhold til de store universiteter inderligt overflødigt, dels fordi universiteterne har og skal have fuldt dækkende bygningsadministrationer på grund af drifts- og vedligeholdelsesforpligtelser, dels fordi universiteterne i forbindelse med re- og nyinvesteringer de facto påtager sig bygherrerollen (som opdragsgiver, kravstiller og betaler), uagtet det formelle bygherreansvar ligger i en statslig styrelse. Resultatet ved denne ordning er kun uendeligt mange transaktionsomkostninger i både tid og penge. Det, som for den lille institution kan synes fornuftigt, er aldeles meningsløst for det store universitet, hvis produktionsapparat (forskningsinfrastrukturer, auditorier, laboratorier mm.) er en integreret del af universitetets virksomhed, hvor det overflødige samspil med en statslig bygningsejer ikke tilfører nogen værdi, kun transaktionsomkostninger.

Eksemplerne er mange flere og findes i mange varianter.

Fællesnævneren for kritikken er dog, at staten bør løsrive sig fra sin patriarkalske og formynderiske rolle, der har sit historiske afsæt i en småinstitutionstankegang. Centraladministrationen bør i stedet koncentrere sig om de indsatsområder, hvor den kan gøre en forskel til fordel for universiteterne. Tænk hvis ledestråden for ethvert initiativ var, at man indledningsvist stillede sig selv spørgsmålet; vil dette gavne universiteterne og deres værdiskabelse?

Og det leder frem til det sidste brudstykke.

**BRUDSTYKKE V****At „afgive magten“ og „turde tage magten“**

De ovenstående institutionelle betragtninger må suppleres med nogle sociokulturelle eller ledelsesmæssige betragtninger.

Universiteternes nyere historie er om noget karakteriseret ikke alene ved omdannelsen til selvvejende institutioner med ansvarlig bestyrelse og enstrenget ledelse, men også ved den standende debat om samme.

> > > Fortsættes næste side







Susanne Toftgård Nielsen har over 20 års ledererfaring som direktør i Ramboll Management og adm. direktør i arkitektfirmaet C.F. Møller, samt som bestyrelsesmedlem og bestyrelsesformand for en række virksomheder og organisationer.

Niels Lykke Jensen har over 30 års erfaringer som leder og konsulent i AC, Arbejds-

markedsstyrelsen, LO, Finansministeriet og Arbejdsministeriet. Herudover har han stået bag opbygningen af nye organisationer som Akademikerkampagnen og Arbejdsmarkedets Center for Internationale Uddannelsesaktiviteter (nu en del af Uddannelsesministeriet).

# KORT VEJ TIL NY FORVALTNINGSKULTUR

Skrevet af: \_Susanne Toftgård Nielsen // Chefkonsulent, Pluss Leadership og Niels Lykke Jensen // Chefkonsulent, Pluss Leadership

Der er metoder og praktisk brugbare tilgange til selv at gå foran og lave en „kulturforandrende turn-around“, når man gør nøglemedarbejdere og „kunder“ til aktive medspillere. Behov, råderum og udviklingsmuligheder skal i langt højere grad ses fra de dygtigste frontmedarbejderes og mellemlederes perspektiv – og så skal målstyringen bygges op nedefra.

Valgkampens slagudvekslinger sætter som en positiv sideeffekt lys på det faktiske omfang af alt det, som vi hidtil har besluttet at gøre for hinanden for vores fælles opkrævede midler. Typisk inden for konkrete områder som sundhedssektoren, uddannelserne, jobindsatsen, erhvervsstøttemidlerne og integrationen. Her får debatten om de politiske ønsker til en lidt anden retning og (op)prioritering ofte følgeskab af egentlige oplysninger om, hvor mange milliarder indsatsen koster i dag, og hvem der bestemmer og har ansvar.

Ikke overraskende er det nu alligevel mest de nye forslag, som er i centrum, mens styringen og effekterne af den store klump – alt det vi gør i dag – kun sporadisk kommer på bordet. Sætningen „*kan vi ikke gøre det lidt bedre*“ er kynisk nok blevet lidt af en anakronistisk joke. Og kort efter valget vender det nyvalgte hold på regeringsbænkene tilbage til de kompetente og systembærende tjenere, *Centraladministrationen og særligt dens topchefer*. Og så går det offentlige Danmark videre med de relativt få justeringer, som et nyt regeringsgrundlag giver anledning til.

Men hvad med eftertanken efter hele valgkampens samlede diskussion om de forskellige områder, deres pengeanvendelse, styring og resultater? Og hvorfor er det overhovedet vigtigt? Kan vi ikke gøre det bedre? Og i givet fald – Hvordan?

Sagen er, at de udfordringer, som ministerier og styrelser vil komme til at møde de kommende år i deres indsats for at omsætte politiske initiativer og en samlet god ressourceanvendelse, ikke nødvendigvis kan omsættes til noget, der er af tilstrækkelig værdi for borgerne, hvis

der ikke sættes ind med en noget mere helhedsorienteret vertikal forvaltningsforståelse. Problemerne kan ikke længere løses ved at have et snævert ansvarsopdelende fokus i forholdet mellem ministerier og Folketing samt mellem politikere og embedsmænd. Meget betydende aspekter handler i virkeligheden om disse centrale niveauer forhold til og syn på de udførende enheder i kommuner, regioner og selvejende institutioner. Der er i den grad behov for at tænke proces og helheder for de enkelte områder i den offentlige sektor.

Der vil altid være ubalancer i en kompleks offentlig sektor med mange styringsniveauer og vægt på magtdeling og armslængde. Der findes ikke ét rigtigt system. Den offentlige sektor vil konstant være udsat for forskellige krydspres, modsatrettede krav og forventninger, mangeartede interesser og magtmuligheder. Men der er klart forskel på kvaliteten i den måde, som den offentlige ledelse tackler disse udfordringer på.

Nytænkning på de enkelte områder må ligge i mere naturlig forlængelse af de aktuelle debatter om indretningen af fremtidens velfærdssamfund. Ved begyndelsen på en ny regerings- og folketingsperiode er det derfor oplagt at få et sammenhængende blik på de „maskinrum“ i den offentlige sektor, der skal arbejde bedre og mere sammen om udførelsen af regeringens, kommunernes og de selvstændige offentlige bestyrelses politik.

Skal der skabes nye konstruktive dynamikker, kræver det forberedelse af de mulige kursskifter inden for politikområderne på en række af de væsentligste parametre:

- Styring
- Incitamentsstruktur
- Samskabelse mellem niveauerne
- Ledelseskultur og medarbejderkultur
- Evnen til at meningsgøre hele værdikæden inden for den enkelte sektor.

> > > *Fortsættes næste side*



>> KORT VEJ TIL NY FORVALTNINGSKULTUR...

Men måske mest afgørende, kræves der en modig og helhedsbevidst ledelse. Symptomerne på, hvad der sker, hvis man fortsætter som hidtil, taler sit eget sprog:

**Sagerne**

- På ministerieniveau er en række „sager“ kommet offentligt frem, f.eks. nødløgnen om Christiania, Dagpengesagen, Statsløse-sagen, Jægerdagbogen og Kinnocks skattesag.
- På udførende enheder i den offentlige sektor kan nævnes SKATs håndtering af boligejeres klagesager, prioriteringen af sundheds- og socialudgifterne, samt sagerne om en række kommuners forvaltning af de meget omtalte forløb vedr. udsatte og misbrugte børn og unge.

**Afstanden øges i sektorerne**

- Her tænker vi på den stadig mere udtalte utilfredshed i det udførende system – i kommuner og institutioner – med karakteren af deres samspil med de centrale niveauer. De oplever, at antallet af centrale nedslagsområder med detailstyring og nedbrud i centralt understøttede IT-systemer medvirker til at øge afstanden mellem de centrale og lokale aktører inden for samme sektor, så aktørerne hverken oplever at være i samme båd eller navigere i samme virkelighed.
- Sammenlignet med for 10 – 20 år siden er en langt større del af opmærksomheden hos cheferne i statslige styrelser rettet „opad“ mod departementer, ministre og folketingsbetjening, samt mod projekter udledt af budgettilpasningskrav.
- Eksemplerne på overdreven „djøfisering“ og „kampen mellem kolde og varme hænder“ afspejler en stigende intern mistillid mellem grupper og styringsniveauer. De gamle krydsfelter, hvor interesserne mødes, er mange steder væk, og stadig flere er i tvivl om deres rolle og bidrag i det samlede system – hvad og hvem er vi til for, hvad er vores kerneydelser, hvad er målet?

**Medarbejderne presses**

- Der er tegn på øget stress og en uklar mening med hårdere pres og stigende merarbejde blandt ledere og medarbejdere i den offentlige sektor. Særligt mange ledere udtrykker ifølge Akademikernes Centralorganisations undersøgelser bekymring over, at de ikke kan nå alt det, der forventes.
- Trods klar stigning i produktivitet – f.eks. målt på antal behandlede enkeltsager – er indtrykket hos mange medarbejdere og samfunds-forskere, at det samlede outcome – den faktiske service for borgerne – er for lille. Produktivitetskommissionen havde en undren over dette som afsæt for sine analyser i 2013 og 2014.

**„Systemet“ trækker sig ind i hvert sit sneglehus**

- De bebudede regelforenklinger og den tidligere varslede afbureau-kratisering af den offentlige sektor blev både under den forrige og den nuværende regering lagt delvist i skuffen. I stedet blev der i 2012 igangsat en langt mindre „Tillidsreform“, som ikke har betydet de store ændringer i forvaltningernes og frontmedarbejdernes hverdag.
- Nye problemer løses med nye løsninger og procedurekrav. Det skaber lag-på-lag styring, når der ikke samtidig sker en tilpasning/fjernelse af tidligere besluttede styringstiltag. En form for bu-reaukratisk-arkæologisk aflejring, som mudrer billedet af et meningsgivende mål-middel hierarki i den daglige forvaltningspraksis og på udførende niveau blandt frontmedarbejderne.
- Der er en øget videns-asymmetri mellem niveauerne. Departementers manglende tid, adgang og tilbøjelighed til at skaffe sig viden om de givne praksisvilkår i kommuner og institutioner, samt den anden vej rundt en tilsvarende manglende adgang til indsigt for de udførende niveauer i, hvad der er centraladministrationens bærende præmisser for deres valg.

> > > Fortsættes næste side

>> KORT VEJ TIL NY FORVALTNINGSKULTUR...

Vi tror, at disse meget forskellige punkter illustrerer den lidt udefinerlige – og uhåndterlige – frustration over manglende fornuft og meningsskabelse i de styringskæder mellem niveauerne, som beskrives som „de givne vilkår“. Meget i den offentlige sektor fungerer heldigvis også rigtig godt i kraft af dygtige ledere og medarbejdere – nogle gange på trods af rammerne.

Skåret ind til benet er problemet sandsynligvis, at der mangler platforme for skabelse af en mere fælles ansvarsfølelse fra top til bund – og vice versa.

Spørgsmålet er for os at se, om der i dag er en tilstrækkelig fælles an-svarsfølelse vertikalt i politik-sektorerne og forvaltningsområderne? Et fravær af fælles ansvarsfølelse „ned gennem systemerne“ vil afspejle sig i manglende fælles mening og retning hos de tusindvis af medarbejdere med bor-gerkontakt. Og da medarbejderne med borgerkontakt er den samlede offentlige sektors frontlinje og ansigt udadtil, bliver det naturligvis derefter uklart, hvad den offentlige sektor leverer i forhold til de centrale løfter.

Første skridt på vejen – og dynamoen i enhver større forandring – er modet og viljen til at se ube-kvemme „sandheder“ i øjnene.

### Den kommende regering skal tænke nyt, hvis den vil løfte den samlede offentlige sektor

En idé kan være at vende den hidtidige tankegang i styringskæden om, så man tænker „nedefra og op“ med udgangspunkt i tanken om mest velfærd for borgerne – fremfor rigid implementering eller budgetdisciplin på de enkelte konti. Tanken om at se på de samlede styringskæder var indi-rette i fokus, da Produktivitetskommissionen for et par år siden prøvede at sætte spot på resultater og forbedringspotentialer i den offentlige sektor. Men de nåede kun at kradse lidt i problemstil-lingerne.

Produktivitetskommissionen skrev således i 2014 bl.a.: „Mens der i de senere år har været fokus på at høste besparelser i den offentlige sektor, er politikere, ledere og medarbejdere i stigende grad begyndt at fokusere på, hvordan man kan opnå bedre resultater for borgerne for de ressourcer, der er til rådighed. Produktivitet og effektivitet er dermed kommet på dagsordenen i både stat, regioner og kommuner“.

Og videre: „På de fleste kommunale serviceområder er der i dag kun sparsomme data for kvaliteten af den leverede service, og der kan være væsentlige forskelle i kommunernes konteringspraksis:“ ...: „Organiseringen af den offentlige sektor kan i nogle tilfælde medføre uhensigtsmæssig kassetænkning og give mindre tilskyndelse til at tilrettelægge arbejdsdelingen mellem stat, region og kommune med udgangspunkt i borgerens behov og en effektiv ressourceudnyttelse“.

Det var en diskret måde for Produktivitetskommissionen at sige: „Noget er galt, vi har en fornem-melse af, at der nogle steder, hvor kæden i den offentlige sektor er hoppet af. Men det er for svært overskueligt på kort tid, og vi håber – og opfordrer til – at flere beslutningstagere begynder at tage det mere alvorligt. For vi kan ikke umiddelbart anviser en samlet forbedringsformel, når der er så mange forskellige niveauer og særlige sektorvilkår involveret“.

### Nytænkning kræver opgør med ,0-fejl-kultur‘

Lige nu giver en stadig øget mediebevågenhed på enkeltsager gode vækstbetingelser for en „0-fejl-kultur“. „0-fejl-kulturen“ afstedkommer endnu større styringsmæssig og bureaukratisk kompleksitet, fordi der skal opbygges systemer til at undgå fejl frem for systemer til at levere. Og når embedsmændene får hug for fejl, skaber det angst for at tage initiativ og handle; i stedet bliver rygdækningsprocesser fremherskende. Det er en dårlig spiral for både ansatte og borgere.

> > > Fortsættes næste side

>> KORT VEJ TIL NY FORVALTNINGSKULTUR...

På systemniveau øges mistilliden mellem det politiske og administrative niveau og mellem de centrale og decentrale niveauer. Det sidste års smertefulde tovtrækkerier og spillet „ansvars-sorteper“ i sagen om udmøntning af Fremdriftsreformen for universiteterne og de studerende er ét blandt mange eksempler på tendensen til større kløfter i aktørsamspillet. Samt stadig større skel mellem det skrevne og det mente, mellem det officielle og det uofficielle og mellem de „ansvarlige“, samt i selve ansvars- og meningsforståelsen, der er nødvendig for at kunne forklare motivet for en reform og den konkrete rationalitet helt ude på linjen, hvor system møder borger.

### Gør offentlig ledelseskultur til en handlekultur

Vi vurderer, at der i højere grad er behov for en offentlig ledelseskultur, der:

- Står på mål for og tager ansvar for det samlede resultat – også for rammebetingelserne for de udførende enheder
- Bidrager til at skabe mening igennem hele systemet
- Skaber helhed og helhedsforståelse
- Forenkler og tør fjerne etableret styringsmetodik
- Tænker langsigtet
- Samt ikke mindst ved og viser, hvad og hvem de er til for.

Dette vil kræve en bevidst stillingtagen til og implementering af en samlet governance- og ledelseskæde gennem alle organisatoriske niveauer, med understøttende værdier, kultur og processer.

### Den kulturforandrende turn-around kan lykkedes i praksis

Vi ved fra mange projekter i kommuner, institutioner og organisationer, at der er metoder og praktisk brugbare tilgange til selv at gå foran og lave en „kulturforandrende turn-around“, når man fra start prøver at få nøglemedarbejdere og „kunder“ gjort til aktive medspillere i det givne projekt. Det forudsætter et vist mod til at se de aktuelle vaner i øjnene og lytte til de råd, der kommer, også fra basis – de medarbejdere, som er tættest på borgerne og virksomhederne.

Men så er vejen frem til en mere hensigtsmæssig forvaltnings- og organisationskultur faktisk heller ikke nær så lang, som lederne måske frygter. Det handler meget om kunne „vende tingene om“, så behov, råderum og udviklingsmuligheder i langt højere grad ses fra de dygtigste frontmedarbejderes og mellemlederes perspektiv – og at man med den indsamlede og inddragende viden som ballast også tør bygge en ny målstyring op nedefra.

Vi har i de senere år i en række projekter – sammen med institutioner og forvaltninger enheder som vil noget andet – fået blik for, at effektive forandringer skal tage de samlede styringskæder, meningsskabelsen hos nøglelederne og nøglemedarbejderne virkeligt alvorligt. Nye krav og retninger „oppefra“ skal først og fremmest bringes i sync med de bærende kulturer og værdier blandt nøglepersonerne. Arbejdet med forandringsagenter som en del af praktisk governance kan i den grad give medvind til at få omsat ambitioner til daglig virkelighed og resultater for borgerne. Men det kræver et blik for, hvor tæt man skal være på hinanden for at kunne „have den samme oversættelse“ af meningen, for „kultur“ æder altid struktur og styring til morgenmad. :::::

### Se i øvrigt

[Bestyrelsen skal gøre sig fortjent til sin legitimitet - Aarhus Universitet.](#) Interview med Jens Bigum Fhv. bestyrelsesformand, Aarhus Universitet

[Viljen til at ville karriere – kvinder i bestyrelsen.](#) Interview med Birgit Aagaard-Svendsen

[Behov for institutionalisering af kodeksarbejdet.](#) Interview med Lars Liebst, Danmarks „Mister Cultural Governance“.

[Jeg opererer med flere ejere.](#) interview med Stine Bosse Bestyrelses-formand i bl.a. Det Kgl. Teater

[Man skal forstå det politiske spil.](#) Interview med Michael Christiansen, Bestyrelsesformand for en række offentlige og private virksomheder

## Redaktionskomité

**Jan Bendix**, ledelsesrådgiver og bestyrelsesformand

**Per Nikolaj Bukh**, professor, AAU

**Carsten Fode**, partner og advokat, Kromann Reumert

**Søren Peter Nielsen**, statsautoriseret revisor og partner, EY

**Jørgen Ulrik Jensen** (ansvars.), direktør og partner, Pluss Leadership

**Søren Friis Møller**, Ph.d. stipendiat, CBS

**Steen Thomsen**, professor, CBS

## Dagens Dagsorden udgives af:

Pluss Knowledge ApS - et selskab i Plussgruppen

H.H. Seedorffs Stræde 3-5, 8000 Århus C

CVR nr.: 33 39 40 39

ISSN 2245-1706

Tlf: 2517 1502

[www.dagensdagsorden.dk](http://www.dagensdagsorden.dk)

[jks@pluss.dk](mailto:jks@pluss.dk)

## Redaktør

Jens Kristian Sommer

## Layout

Mie Niklassen

## Kommentarer og forslag

Forslag til emner eller kommentarer til artikler modtages gerne fra læsere på [jks@pluss.dk](mailto:jks@pluss.dk)

## Kopiering og videresendelse er tilladt

# Dagens Dagsorden

Følg de løbende nyheder om offentlige bestyrelser på [www.dagensdagsorden.dk](http://www.dagensdagsorden.dk)

Ønsker du at modtage tidsskriftet Dagens Dagsorden og løbende nyheder om offentligt bestyrelsesarbejde, kan du tilmelde dig på vores hjemmeside [www.dagensdagsorden.dk](http://www.dagensdagsorden.dk). Det er gratis at modtage såvel tidsskrift som løbende nyheder, ligesom alt materiale på hjemmesiden er frit tilgængeligt.