



**Interview med departementschef
i Finansministeriet David Hellemann:**

Budgetloven er et paradigmeskifte!

Departementschef David Hellemann gør i dette interview status over forvaltningspolitikken, som den tegner sig nu. Der er nemlig sket dramatiske ting i den offentlige sektor, og som sædvanlig er Finansministeriet placeret, hvor trådene bliver bundet sammen. Det er underordnet, om det drejer sig om den økonomiske politik, arbejdsmarkedet, styringen af kommunerne eller sygehusene. Den budgetlov, som Folketinget har vedtaget, trækker i samme retning. Samtidig har Finansministeriet givet forvaltningspolitikken et løft.

**AF JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN OG
MADS LYNDRUP, ADMINISTRATIV DEBAT**

**Administrativ Debat: Hvorfor har I besluttet
jer for at prioritere forvaltningspolitikken?**

David Hellemann (DH): Fortællingen om forvaltningspolitikken bortgang er en helt misforstået snak. Vi har over de seneste år styrket den praktisk anvendelige forvaltningspolitik, så digitaliseringsområdet har fået flere muskler, og Moderniseringsstyrel-

sen har revitaliseret de gamle styrelsers dagsordener.

Det, som vi gør nu med et delvist forvaltningspolitisk kontor i departementet, er at forbedre koordineringen og historiefortællingen på tværs.

Skal kontoret blot tænke i historiefortællinger?

DH: Kontoret skal også være operativt.

» Vi har været for dårlige til at fortælle, at forvaltningspolitik er de helt konkrete ting, altså fx digitalisering, økonomistyring, arbejdstidsregler og resultatkontrakter.



Sammen med Finansministeriets styrelser skal det sørge for at give form på de ting, der går på tværs. Kontoret skal være paraplybygger og sikre sammenhæng. Vi har været for dårlige til at fortælle, at forvaltningspolitik er de helt konkrete ting, altså fx digitalisering, økonomistyring, arbejdstidsregler og resultatkontrakter.

Men kontoret har samtidig paragrafansvar?

DH: Det er min oplevelse, at forvaltningspolitikken var en "genre", som aldrig helt blev integreret i Finansministeriets kerneopgaver. I mine øjne er det ikke hensigtsmæssigt. Forvaltningspolitikken må ikke karikeret sagt blive til publikationsskrivning adskilt fra den daglige drift og fra samspillet med de øvrige ministerier. Jeg synes, at det er mere interessant faktisk at gøre det, som vi mener, skal gøres – i stedet for at fortælle, hvad vi gerne ville gøre, og hvad der "bør" gøres. Det gælder både i forhold til os selv i her i ministeriet og i forhold til de andre ministerier samt i kommuner og regioner.

Ved at lægge opgaven sammen med finanslovsarbejdet i et budgetkontor sikrer vi, at den bliver tænkt sammen med de udgiftspolitiske problemstillinger og processer. Det ser jeg som en stor fordel.

I vil altså gennemføre budgetanalyser med fokus både på omkostninger og styringssystemer. Vil I også koble det sammen i kontoret på den måde?

DH: Ja. Det vil vi. Det er vigtigt at aktivere erfaringer og viden om de enkelte ressortområder med de mere forvaltningspolitiske analyser.

Vil I sætte ressourcer af til større mere systematiske analyser af fx udbredelsen af selveje-organisationsformen, frit valgsgøringer og organisering af centraladministrationen?

DH: De forvaltningspolitiske opgaver kan og skal ikke ligge i ét kontor.

I forhold til fx en systematisk analyse af selveje-organisationsformen, så skal en sådan opgave formentlig ikke ligge i det kontor. Det budgetkontor, som har undervisningsområdet, har større indsigt i det spørgsmål. Derfor vil opgaven i første omgang skulle løses der. Men den type opgaver vil blive løst i et samspil mellem det nye kontor og andre relevante kontorer.

Det forvaltningspolitiske kontor har derimod en særlig opgave i forhold til at fortælle, hvad det er for en forvaltningspolitik, der føres – og hvorfor. Forvaltningspolitikken flytter sig meget i hurtigt i øjeblikket. Det er derfor helt afgørende, at kontoret kan sætte diskussionen ind i en analytisk ramme og redegøre for de bagvedliggende tanker.

Kontoret skal herudover løse en række konkrete opgaver, fx videreudvikle resultatstyringen og være vidensstedet i forhold til fx centraladministrationens organisering. Men kontoret skal både have en faglig, teoretisk og praktisk ballast, når de går ind i den type drøftelser med ministerierne.

Er det ikke erfaringen, at forvaltningspolitikken hurtigt løber ind i modstand. De enkelte institutioner vil jo helst selv bestemme?

» **Forvaltningspolitikken flytter sig meget i hurtigt i øjeblikket.**

DH: Finansministeriet har én rolle i staten og en anden rolle i forhold til den øvrige offentlige sektor. Ministeriet laver fx ikke et resultatkontraktkoncept for hele den offentlige sektor, men netop kun for staten. Så det er en del af svaret, men det er vanskeligt. Jeg tror, at en del af løsningen er, at vi skal være meget operationelle.

I staten har vi har en pligt til at kunne og ville rådgive på styring og organisation. I kommuner og regioner er vi i højere grad sparingspartner.

Men selv fra de statslige institutioner er der vel kritik, som går på, at Finansministeriet ikke i tilstrækkelig grad har forståelse for den administrative virkelighed?

DH: Vi har de seneste år lagt vægt på at blive mere praktiske og pilotteste nye tiltag i koncernen inden implementering, bl.a. for at komme af med børnesygdommene og forstå substansen bedre.

Det er også mit indtryk, at ministerierne er blevet glade for et tiltag som fx IT-rådet, som rådgiver og sørger for, at vi ikke kommer så galt af sted i staten med store IT-projekter. I rådet er der samlet en faglighed, som ministerierne kan trække på – og det på et område, hvor ministerierne ikke typisk selv har kompetencer.

Og budgetloven?

Jeg oplever forskellige holdninger til budgetloven og dens glæder. Men det er værd at bemærke, at administrationscheferne på tværs af ministerierne overordnet set er glade for den professionalisering af økonomistyringen, som budgetloven bidrager til. Det giver dem opbakning og rygdekning til at flytte ministerierne. Så diskussionen af budgetloven er mere nuanceret.

Hvad var baggrunden for at indføre budgetloven?

DH: Politikerne i Danmark har været gode til løbende at gennemføre reformer. Men de forskellige regeringer og embedsværket har ikke kunnet levere varen, når det gælder udgiftsstyring. Udgiftsudviklingen har ikke kunnet holdes inden for de fastlagte rammer i de mellemfristede planer.

Da vi skulle lave en ny 2020-plan, var hovedudfordringen således at give et troværdigt fremadrettet svar på udgiftsstyringen. Det var også den klare besked, vi fik fra IMF, OECD og EU. Derfor var vi nødt til at begynde at arbejde med udgiftslofter, sanktioner og bedre opfølgning.



» (...) **administrationscheferne på tværs af ministerierne er overordnet set glade for den professionalisering af økonomistyringen, som budgetloven bidrager til (...).**

Politikerne har med de sidste års mange reformer adresseret mange af de væsentligste udfordringer og været med til at sikre, at der også på langt sigt er penge til rådighed til en velfungerende offentlig sektor. Tidligere har det været sådan, at når budgetterne skred – eller der var behov for at bruge flere penge – så var der altid mulighed for at ”finde” penge gennem arbejdsmarkedsreformer. Men den kasse er nu tæt på at være tømt.

Groft sagt har historien vist, at tre og et halvt års gennemsnitligt udgiftsskred svarede til provenuet fra fx hele tilbagetrækningsreformen. Budgetskred åd med andre ord hurtigt de reformskabte råderum op. Derfor besluttede regeringen, at der skulle gøres noget fundamentalt nyt i forhold til vores svageste punkt – udgiftsstyringen! Og så blev budgetloven besluttet.

Det kan godt være, at kommunerne i perioder har haft en svag udgiftsstyring, men billedet er vel noget anderledes i staten. Er det ikke korrekt?

DH: Ja, det er korrekt, at der ikke på samme måde har været overskridelser i staten som helhed. Men det betyder ikke, at udgiftsstyringen alle steder i staten har været stærk. Ambitionen er altså at sende et klart signal til

såvel kommuner og regioner som de statslige ledere om, at det med pengene betyder noget, og at man har en forpligtelse til at følge med og styre. Samtidig siger vi: Der er lighed for loven. Derfor er kravene møntet på alle.

Hvorfor skal vi have større tillid til, at udgiftslofterne holdes, end tidligere? Der har før været politiske målsætninger for udgiftsudviklingen i det offentlige

DH: Budgetloven er et paradigmeskifte. Som noget nyt bliver udgiftslofterne fastsat ved lov og får dermed en helt særlig status. Det er min oplevelse, at et meget bredt flertal i Folketinget bakker op om den.

Hovedparten af Folketinget er også enige om, at det i en lang periode ikke vil være muligt at have skattestigninger af nogen betydning. Derfor er det helt afgørende, at budgetterne kan overholdes.

I virkeligheden har vi haft en forpremiere på budgetloven og EU's finanspagt i form af de sanktionsmekanismer, der har været i brug i forhold til kommunerne. De viser sig jo at have virket.

Men de historiske erfaringer viser jo, at det er meget vanskeligt at styre udgifterne. Vil politikerne ikke bare begynde at bruge penge igen, når økonomien bedres?

DH: Budgetloven og udgiftslofterne tager ikke stilling til størrelsen af de offentlige udgifter. Det er et politisk spørgsmål. Det er derimod en lov, som skal sikre finanspolitisk ansvarlighed på linje med, hvad mange lande gør i disse år, og det står der et bredt flertal i Folketinget bag.

Med budgetloven har Folketinget sagt tre ting. 1) Vi laver en aftale med målsætninger for udgiftsudviklingen; 2) Vi forpligter hinanden på, at budgetloven er noget særligt og langvarigt. Det er det, som det brede flertal for budgetloven er udtryk for. 3) Vi sørger for at give det Økonomiske Råd en uafhængig rolle, så de kan påtale eventuelle overskridelser. Det er nyt.

Men det allervigtigste element er, at udgiftslofterne bliver fastsat i milliarder kroner med en decimal. Det betyder, at udviklingen mellem de enkelte år bliver mere tydelig. Det vil gøre det lettere for politikere, forskere, journalister og borgere – for ikke at tale om de finansielle markeder – at kunne se, om den danske stat kan finde ud af at styre de offentlige udgifter.

» (...) Finansministeriet skal ikke forhandle med den enkelte kommune.

KOMMUNEAFTALERNE

Der er siden 2008 praktiseret en meget strammere styring af kommunernes økonomi. Hvorfor det?

DH: Det er der 20 års forklaring på. Men først vil jeg gerne sige, at jeg ikke er enig i præmissen bag det spørgsmål, nemlig at staten har gennemført en detailregulering af kommunernes økonomistyring. Det er ikke rigtigt, og jeg drømmer om, at der et eller andet sted sidder en forsker og ser på det her.

Fakta er, at der er lavet en sanktionsmekanisme og en budgetlov, der siger, at de indgåede aftaler skal holdes. Det har man ikke haft tidligere.

Herudover er der krav om, at kommunerne skal budgettere med balance i deres økonomi og udarbejde halvårsregnskaber. Det er de krav, der er stillet til kommunerne i de sidste tre år!

Alligevel er det et faktum, at I er væsentlig tættere på den enkelte kommunes økonomi end før 2008?

DH: Det gælder på indtægtssiden i form af puljer til skattestigninger osv. På udgiftssiden er det ambitionen, at sanktionerne virker præventivt – og det har de også gjort.

Der vil fortsat ved overskridelser være en balance mellem den individuelle og kollektive del af sanktionen. Men Finansministeriet skal ikke forhandle med den enkelte kommune. Aftalen er kollektiv – og opfølgningen på aftalen er kollektiv.

Er der ikke risiko for, at sanktionssystemet låser skatteniveau og udgifter i kommunerne, så nogle kommuner kører videre med alt for høje skatter og omkostninger?

DH: Ved skattenedsættelser giver sanktionslovgivningen frit lejde til senere at lave justeringer. Det bedste kan her meget nemt blive det godes fjende. Sagen er, som vi har været inde på, at vi havde et system, hvor man år efter år overskred budgetterne. Det går ikke. Og derfor har vi nu kalibreret systemet an-



derledes. Og det er rigtigt, at systemet har begrænset muligheden for at bruge flere penge i forhold til tidligere. Men sådan må det jo være. Danmark har forpligtet sig over for EU – og Folketinget har besluttet det. Derfor er der opsat incitamenter, der går hele vejen ned gennem systemet.

Nu kommer der også firårige udgiftslofter, så kommunerne under et kan anlægge et fireårigt perspektiv på, hvad man mindst har til rådighed. I den kommunale sektor kan det også opfattes som et ”gulv” – dvs. at vi undgår den nedadgående ”trappe” for udgiftsudviklingen, som nogle har set for sig i de enkelte kommuner som konsekvens af budgetloven.

Den nye systemerokkerved en hjørnesteen i det kommunale selvstyre - skattefastsættelse og muligheden for at bestemme serviceniveau?

DH: Det er en politisk beslutning, at der ikke kontinuerligt skal være skattestigninger i

kommunerne. Det er også en politisk præmis, at der ”kun” er den fleksibilitet, der findes inden for det kollektive aftalesystem, dvs. mellem kommunerne. Skatteniveauet skal netop ikke kunne bevæge sig i opadgående retning.

Det er så Finansministeriets og Økonomi- og Indenrigsministeriets opgave at finde de mekanismer, der sikrer den ønskede fleksibilitet mellem de kommuner, som har mulighed for at sætte skatten ned – og dem, som har behov for at sætte den op.

Hvordan kommer fremtidens aftalesystem til at se ud?

DH: De nuværende grundstrukturer vil også bestå under budgetloven.

Sådan som partierne har valgt at fastlægge udgiftslofterne, bliver den udgiftsvækst, der er plads til sat i reserve under det statslige udgiftsloft. Så vil der være forhandlinger



» (...) **Finansministeriet har (red.) bl.a. sammen med KL løbende søgt at begrænse og afskaffe unødigt og ofte procesrettet regulering.**

med kommunerne og regionerne om, hvor stor en del af væksten, de skal have andel i.

Hoveddiskussionen i forhandlingerne kommer i fremtiden også til at handle om, hvordan vi får mere ud af det, som er, og ikke hvor stor udgiftseffekten skal være. Det bliver en diskussion af, om reguleringen er hensigtsmæssig. Om der er behov for ny lovgivning. Eller om det tværtom handler om lokale prioriteringer.

Hvilken regulering kunne det være?

DH: Det kan være ressortministeriernes regulering af serviceydelser, processer osv. Vi må diskutere med kommuner og regioner og sikre os, at de har de frihedsgrader, der gør, at de lokalt kan bruge pengene bedst muligt.

Reguleringen på ressortområderne er steget rigtig meget.

DH: Ja, der er vist ikke nogen tvivl om, at reguleringen er steget på visse områder.

Der er heller ingen tvivl om, at alle regeringer til enhver tid altid har arbejdet for deregulering, og at det er meget vanskeligt i praksis.

Nogle italesætter den øgede regulering som værende afledt af såkaldt New Public Management drevet fra Finansministeriet. Det kan jeg klart afvise. Tværtimod har Finansministeriet bl.a. sammen med KL løbende søgt at begrænse og afskaffe unødigt og ofte procesrettet regulering. Det er et vigtigt tilbagevendende tema i de årlige økonomiforhandlinger med kommunerne.

Tilsiger de negative erfaringer ikke, at deregulering og forenkling tænkes på en ny måde?

DH: Der ligger en stor politisk ambition bag frikommuneforsøgene.

Jeg tror, både politikerne og Slotsholmen er enormt spændte på resultaterne. Nu må vi se, om kommunerne kan levere varen? Det er selvfølgelig interessant, hvis det lokalt er muligt at få mere for pengene ved at fokusere på resultater frem for proces – og med tryk for kvalitet.

Frikommuneforsøgene er et stort laboratorium. Der er givet utrolig mange tilsagn til forsøg. Det gør det naturligvis rigtig vigtigt med en ordentlig opfølgning, så vi ved, hvad der virker, og hvad der ikke virker.

STYRINGEN I STATEN

I den statslige sektor oplever mange budgetloven som et tilbageskridt

DH: Det er rigtigt, at nogle oplever det som et tilbageskridt. Det hører jeg også. Men der er også et bredt anerkendt behov for at styre udgifterne.

Mere specifikt er der en diskussion om adgangen til at bruge opsparing i de statslige institutioner.

I det gamle system kunne man overskride sit budget, hvis man havde en opsparing til at finansiere det. Sådan er det ikke i det nye system, hvor der er et udgiftsloft, som er vedtaget af Folketinget. Der er kun plads til forbrug af opsparing, hvis forbruget kan udjævnes på tværs af ministerierne inden for loftet.

Jeg mener ikke, at der er fejl i systemet, og at det ikke er tilstrækkeligt fleksibelt. Jeg mener til gengæld, der er mange misforståelser.

Under budgetloven er det fortsat muligt at opspare uforbrugte bevillinger. Det er fortsat muligt at bruge opsparing. Dog må det samlede ministerium som udgangspunkt ikke bruge mere, end det har til rådighed inden for udgiftsloftet. Det betyder, at enkelte institutioner gerne må bruge mere, såfremt en anden institution bruger tilsvarende mindre. Det kan man komme ret langt med i det enkelte ministerium.

Dertil kommer, at der også er mulighed for at prioritere brug af opsparing på tværs af staten, så nogle ministerier kan få tilladelse til at forbruge opsparing i de enkelte år.

Det øgede fokus på forbrug af opsparing, oplever vi, bidrager til en sund prioriteringsdiskussion rundt om i ministerierne og i regeringen.

Inviterer systemet ikke til, at de enkelte enheder spekulerer i for enhver pris at bruge det fulde budget?

DH: Det er i høj grad et spørgsmål om ledelse og moral.

Er det ikke en meget idealistisk tilgang?

DH: Jeg er idealist. Men lad os nu se. 2013 er et prøveår i forhold til udgiftslofterne. Jeg tror, at når ministerierne ser, hvordan det rent faktisk ser ud, så vil den fleksibilitet, de efterspørger, vise sig at være til stede i meget betragteligt omfang. Systemet skal bare afmystificeres.

» (...) det er departementets ansvar at have et overblik over ministeriets budgetter og udgifter – og se på tværs.

Jeg vil også gerne sige, at det er departementets ansvar at have et overblik over ministeriets budgetter og udgifter – og se på tværs. Der er derfor et behov for et helt andet indblik i økonomien. Ellers får vi netop ikke den ønskede fleksibilitet, som faktisk er i systemet.

Og jeg kan altså ikke se noget negativt i, at departementerne skal have indblik i, hvordan det går med udgifterne, og hvad penge bliver brugt til på deres ministerområder. Havde de enkelte departementer haft større indsigt tidligere, havde der været færre budgetskred og større indsigt i anvendelsen af midlerne.

Kan de nuværende organisationsformer i centraladministration levere på den nye økonomistyringsdagsorden?

DH: Det har altid været en udfordring, at departementschefen både er ministerens nærmeste politiske rådgiver – og samtidig administrerende direktør i en meget stor driftsbutik. Den politiske betjening kan i perioder sagtens tage næsten al fokus.

Men det er den enkelte departementschefs ansvar at indrette sig på en måde, så der er andre i ministeriet, som er dedikeret til driftsopgaverne i de perioder, hvor man ikke selv har tid. Den ændring er ved at komme i de fleste ministerier.

Så alt går godt?

DH: Nej, men fremtiden tegner lys, som en tidligere departementschef plejer at sige. ■