

Offentlig sektor

Kommunalreformens største risici

Advarsel. Risikoanalyse af strukturreformen afslører stor bekymring blandt kommunale topembedsmænd - IT det største problem - Men på alle områder er potentielle problemer store og sandsynlige - Personalemæssige risici fylder meget - Frygt for videnstab, kompetenceflugt og utrygge medarbejdere - Risk management en disciplin på vej frem

Der er stor risiko for, at strukturreformen vil resultere i videnstab, personaleflugt og generel utryghed for personalet i kommuner og amter - til skade for samfundet. Den største fare ligger forventeligt nok på it-området, men problemer på den personalemæssige front indtager andenpladsen over påtrængende risici - skarpt forfulgt af administrative problemer. Det fremgår af en såkaldt risikovurdering, som EIRM, et videnscenter i KommuneForsikring-koncernen, har udarbejdet på eget initiativ.

Risikovurderingen er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt medlemmer af Kommunaldirektørforeningen og medlemmer af Foreningen af Risikostyringskoordinatører - det er de personer i en kommune, der har at gøre med sikring og tryghed. Ifølge direktør i EIRM Network, Finn Kjær Jensen, udgør kommunaldirektørerne dog 90 pct. af respondenterne.

De er blevet præsenteret for ni forskellige kommunale områder og er blevet bedt om at rangordne dem på en skala fra 1 til 10 - alt efter hvor påtrængende de er - set fra et risikosynspunkt. Og som det fremgår af figur 1, topper frygten for it-problemer listen. Det er problemer med samkøring af forskellige forvaltningsmæssige systemer og rutiner, der er den store bekymring. Nogle har én leverandør, der har konfigureret og lappet it-systemet på én måde, mens fusionskommunen måske har grebet opgaven helt anderledes an. Samtidig kan der være tale om varierende grader af sikkerhed i de enkelte kommuner og enheder.

På andenpladsen kommer personalepolitiske risici, der rummer mange forskellige elementer - f.eks. problemet med at skabe en fælles kultur og identitet, samarbejdsproblemer og almindelig uro. En del respondenter ser formentligt også de ansattes frygt for ikke at kunne få eller beholde de rette kompetencer som en del af denne problematik.

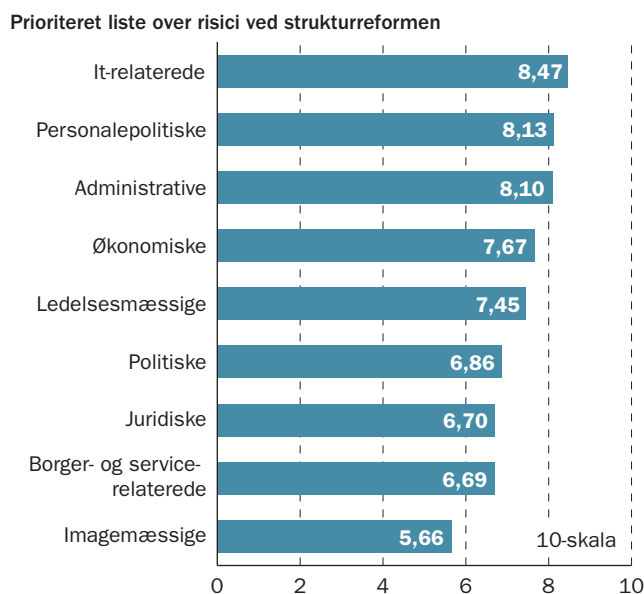
“Der vil altid være kulturforskelle, når man fører det blå og det røde hold sammen. Og i nogle tilfælde vil problemerne være større, når sammenlægningen er implementeret. Som man kan se det med indvandrerdebatten herhjemme, bliver man mere bevidst om sine egne værdier, når man bliver konfronteret med fremmede værdier,” siger Finn Kjær Jensen.

Videnstab og kompetenceflugt

Det er ikke underligt, at det personalepolitiske opnår en høj risikoscore. Der bliver tale om en gevaldig omkalfatring af den amtskommunale sektor. Regionerne skal overtage 81 pct. af amternes personale - eller 113.000 personer. Staten snupper 10 pct. af amternes folk - ca. 14.000 mennesker, mens kommunerne overtager de sidste 9 pct - ca. 13.000 personer. Det fremgår af et skøn, som Amdsrådsforeningen lagde frem i begyndelsen af december, og som har taget udgangspunkt i personalet i regnskabet for 2003. I opgørelsen er der set bort fra H:S, HUR samt Frederiksberg og Københavns kommuner.

Staten udvides med ca. 13 pct, idet man ud over de 14.000 fra amterne også får ansvaret for 6.000 tidligere kommunalt ansatte skattefolk. Kommunerne udvides med ca. 2 pct. - man får de 13.000 fra amterne, men afgiver altså 6.000 til staten - en nettoeffekt på 7.000 personer. FTF, der er hovedorganisation for 450.000 offentligt og privat ansatte i mere end 100 forskellige fagforeninger og forbund, har meget let ved at forestille sig de risici, der kan optræde på det personalepolitiske område. Fællesrådet peger f.eks. på, at det vil skabe problemer, at fagforeningerne ikke er repræsenteret og ikke skal have nogen rettigheder i forhold til de såkaldte delingsråd, der skal få det hele til at fungere. De ansatte kan få mulighed for at fremføre deres synspunkter, ligesom

M/M | It topper foran personale



Figur 1: Der er ikke den store spredning i feltet, men It skiller sig klart ud som det felt, hvor der er flest ugler i mosen, mens bekymringen over mistet anseelse er til at overskue. De personalepolitiske farer ligger på andenpladsen sammen med de administrative risici.

Note: N=210.

Kilde: European Institute for Risk Management.

medarbejderudvalg og samarbejdsudvalg kan inddrages. Men det er i begge tilfælde institutioner, der ligger uden for aftaleretten, påpeger FTF. Organisationen fæstner sig også ved, at lovforslaget nøjes med at fastslå, at de ansattes og samarbejdsudvalgets ønsker "vil kunne" indgå i grundlaget for forhandlingerne. De skal ikke.

"Det skaber utilfredshed blandt vores medlemmer, at det kommer til at ske bag lukkede døre," siger faglig sekretær i FTF Per Seerup Knudsen. Han mener ikke, at hovedorganisationens medlemmer har fået sikret deres rettigheder - uanset om de er tjenestemænd eller overenskomstansatte.

FTF peger endvidere på, at finansministerens jobgaranti ikke er meget værd, for hvor meget skal medlemmerne tåle for at beholde jobbet? Det nytter jo ikke meget, at man kan beholde et job, hvis det ligger 100 kilometer væk, og man ikke kan nå hjem og hente sine børn efter arbejdstid. Eller hvis jobbet har et indhold, der overhovedet ikke flugter med de kompetencer, man har. En del medarbejdere må se i øjnene, at der fremover ikke bliver brug for den viden, de har. Det vil resultere i et videnstab for hele samfundet, mener FTF og peger på undervisningen af autistiske børn og DAMP-børn som eksempler på områder, hvor der er frygt for tab af *knowhow*.

Per Seerup Knudsen nævner endvidere bekymringen for, at meget lokalkendskab går tabt - f.eks. på det skattemæssige

område, hvor de kommunale skattefolk overgår til staten. Der er også en reel fare for, at amternes nøglemedarbejdere langsomt vil sive væk fra amterne og over i det private, f.eks. til konsulentvirksomheder, inden de nye kommuner åbner. Det samme frygtes på skatteområdet. Ifølge Ugebrevets oplysninger sker det allerede i visse amter på f.eks. miljø- og sundhedsområdet. Det kan betyde, at kommunerne vil få svært ved at sikre sig de rigtige folk til at løse opgaverne.

Stor sandsynlighed for alvorlige konsekvenser

Løndirektør i KL Peter Bramsnæs er ikke meget for at udpege personalemæssige hurdler i forhold til strukturreformen. Han er uhyre optimistisk i forhold til det videre forløb.

"Når først lovprocessen er overstået, kan vi forhåbentligt i fællesskab finde løsninger, således at servicen over for borgerne ikke lider skade i overgangsfasen, og således at vi får en ordentlig proces i forhold til alle de mennesker, der skal overføres fra det ene niveau til det andet," siger han, men medgiver dog, at der altid er risici, når man gennemfører omstruktureringer.

"Vi skal sammenlægge på tværs, men det er relativt kendt stof. Det svære er, når man skal skifte niveau - rent teknisk. Det er en kæmpe opgave og derfor også en kæmpe risiko. Nogle mennesker skal skifte system - de skal over i en ny organisation et nyt sted. Vi vil se nogle kultur- og socialforvaltninger, der bliver spredt for alle vinde og skal bygges op i et nyt system," siger Peter Bramsnæs og erkender, at det er et problem, at der er en tendens til, at folk siver fra amterne: "Vi kan ikke undgå, at der er nogle, der vil sive til private virksomheder, fordi de er lidt utrygge."

Peter Bramsnæs' største bekymring er faktisk, at luften mellem KL og Amtsrådsforeningen - nationalt og lokalt - er så dårlig, at man opstiller skræmmebilleder i stedet for at hjælpes ad med at løse problemerne. Men i den sammenhæng opmuntrer det ham, at der i flere amter nu er gang i konstruktive forhandlinger mellem det kommunale og det amtslige niveau.

Som det fremgår af figur 1, indtager de administrative risici tredjepladsen på listen, hvorefter der er et stykke ned til de økonomiske risici på fjerdepladsen. Regeringen mener jo frejdigt, at hele reformen bliver omkostningsneutral. En opfattelse, den står temmelig alene med. Ugebrevet har tidligere beskrevet, hvordan der blandt respondenterne i Det Kommunale Toplederpanel er en stadigt ringere tro på, at reformen samlet set vil give samfundet besparelser. Se Mandag Morgen nr. 35, 2004. Og forleden meldte KL direkte ud, at kommunerne kommer til at bruge 600 millioner kr. på reformen næste år.

Figur 2 beskæftiger sig med en anden vinkel på risiko-problematikken, idet den illustrerer, hvordan panelet ser på

sandsynligheden for, at de forskellige risici vil blive til virkelighed, ligesom de vurderer alvorligheden af de forskellige konsekvenser. Der tegnes et billede, som bør skabe en vis utryghed blandt beslutningstagerne. Panelet placerer stort set alle risikoområderne i det øverste højre hjørne. Det betyder, at der er ret stor sandsynlighed for, at de frygtede risici bliver til virkelighed, og at de i givet fald vil have forholdsvis alvorlige konsekvenser.

Dristighedens kalkule

Risk management er relativ ny som ledelsesdisciplin i det private erhvervsliv herhjemme. Men tre faktorer har bidraget til at få det højere op på dagsordenen de senere år. De spektakulære - og velpublicerede - amerikanske erhvervsskandaler kort efter årtusindeskiftet gav for alvor næring til interessen. Det var tydeligt for enhver, at en optimal risikostyring formentlig kunne have afværget nogle af de største skandaler, mens andre skandaler med stor sandsynlighed var blevet opdaget på et tidligere tidspunkt, således at den forvoldte skade var blevet mindre.

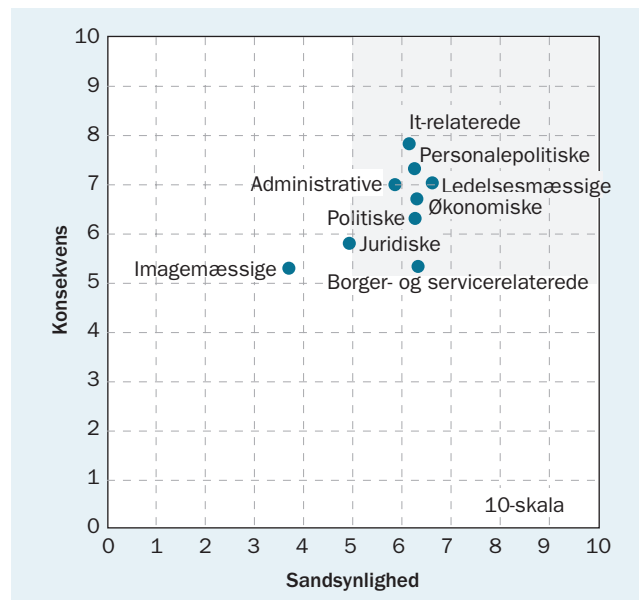
Debatten om *corporate governance* har ligeledes sparket til konceptet. Risikostyring er faktisk en af de syv anbefalinger vedrørende god selskabsledelse. "Risikostyring er en forudsætning for, at bestyrelsen kan udføre sine opgaver. Det anbefales derfor, at direktionen etablerer effektive risikostyringssystemer, og at der løbende følges op på disse. Samtidig anbefales det, at bestyrelsen overvejer, om selskabets eksterne revision kan bidrage til risikostyringen, samt i hvilket omfang intern revision kan indgå heri," hed det i Nørby-udvalgets første rapport fra december 2001. Og i den seneste rapport, der er et år gammel, er afsnittet om risikostyring blevet præciseret.

Endelig har terroraktionerne den 11. september 2001 gjort deres til at rette fokus mod risikotænkningen. Den har udviklet sig til at være såvel en industri som en ny måde at forstå samfundet på. I dag opererer førende danske virksomheder derfor med risikostyring som en integreret del af ledelsesopgaven. Det brede gennembrud for tænkningen er endnu ikke indtruffet, men der er en udbredt erkendelse af, at temaet er vigtigt.

Den offentlige sektor har også på dette punkt lært af den private, og i flere kommuner er der nu ansat risikostyringskoordinatorer. De er faktisk så mange, at de har dannet deres egen forening. Finn Kjær Jensen skelner mellem den klassiske bekymring for *security* og den moderne form for risk management: "Vi er nødt til at gentænke hele dette felt. For samtidig med at risk management er kommet i fokus, har den ændret sig. Fra at være en overvejende teknisk og (for)sikringsorienteret disciplin, opererer ledere i dag i stigende omfang ud fra et helhedsorienteret, tværdisciplinært

MM | Udsigt til alvorlige problemer

Grad af konsekvens og sandsynlighed



Figur 2: Respondenterne skulle vurdere graden af sandsynlighed for og alvorligheden af konsekvensen af de forskellige risikoområder. Næsten alle områder er placeret i det øverste højre felt. Det betyder, at panelet vurderer, at det er ret sandsynligt, at der på langt de fleste områder vil opstå ganske alvorlige problemer.

Note: N= 210.

Kilde: European Institute for Risk Management.

og offensivt - altså værdiskabende - perspektiv. Risk management udgør således et systematisk og kreativt arbejde med det måske mulige."

I den moderne opfattelse af ordet risiko fokuserer man ikke kun på de dårlige ting, der kan ske. Her handler det mere om variation i forhold til forventningerne, hvilket indebærer, at risici lige så godt kan være positive. I den forstand kan man opfatte begrebet som "afvigelser fra det forventede" - hvilket blot er en af forklaringerne på, at redskabet er blevet populært i bestyrelseskredse. Finn Kjær Jensen taler således om "dristighedens kalkule", hvor den centrale opgave for *risk managers* er at kortlægge de største risici.

"I dag er det jo sådan, at mange virksomheder ikke tør gøre noget som helst af frygt for at gøre noget forkert. Det fører i sagens natur til nogle meget defensive organisationer," siger han.

"Blot at minimere risici er en dårlig form for risikostyring. Man skal også se på de muligheder, der ligger," siger han med henvisning til konceptet *enterprise risk management* - der bedst kan betegnes som strategisk og helhedsorienteret risikoledeelse.

Frans Rønnov | roennov@mm.dk