

fokuserer på, hvorvidt den færøske offentlige forvaltning kan defineres som *tre-leddet* (departement, direktorat og institution). Det konstateres, at der er tilfælde til en *tre-leddet* administrativ opdeling, som dog langtfra er gennemført.

Ydermere forplumres den færøske forvaltning af, at visse større forvaltningsenheder (f.eks. Told og Skat) har direkte reference til landstyremanden, udenom den centrale forvaltningsenhed (Landsskrivstovan).

Der nævnes et afsnit, der sigter på at identificere problemerne i forvaltningen. Der er ingen klar tilkendegivelse af, om det sigtes til den færøske offentlige forvaltning i almindelighed, eller mod Landsskrivstovan. En nærlæsning af teksten afslører dog, at der er tale om den centrale forvaltningsenhed; og at hensigten dels er at konkretisere kritikken mod Landsskrivstovan og dels foretage en selvstændig identifikation af centralforvaltningens problemer.

Kritikken af landsskrivstovan falder i tre dele: politikernes kritik, personalets egen kritik og befolkningens egen kritik. Politikerne kritiserer forvaltningens sagsbehandling som "overfladisk og ukoordineret", personalets kritik fokuserer på samspillet mellem politikerne og forvaltningen, mens befolkningens kritik fokuserer på adgangen til de ydelser der har krav på. Konklusionen er ifølge FNC-rapporten, at der eksisterer en dyb mistillid til centralforvaltningen fra alle sider af samfundet.

Umiddelbart er det nemt at erklære sig enig i analysens konklusioner, men hvis vi analyserer afsnittet nøjere, viser det sig at kritikken er meget svagt funderet! Der refereres f.eks. ikke til undersøgelser af borgernes holdninger til Landsskrivstovan, der refereres ikke til nogen undersøgelse af forbindelsen mellem forvaltningen og politikerne, og der foretages ingen problematisering af kritikken overfor de problemer vedrørende den tre-leddede opdeling af forvaltningen, som lige er præsenteret i analysens foregående afsnit.

Udover de ovennævnte problemer, så er teksten præget af at være et hastværksarbejde. Dette kan illustreres med følgende eksempel, hvor der først konstateres, at:

"Et andet kendetegn på de hidtidige forvaltningsproblemer er den uklare kompetencefordeling mellem den lovgivende og den udøvende magt. Dette er ændret med den nye styrelseslov. Den lovgivende og den udøvende magt er nu skarpt adskilt"

Hvorefter forfatteren direkte modsiges sig selv i det efterfølgende afsnit, ved at sige at:

"...man må være forberedt på at der vil gå en vis tid før forvaltningen har indstillet sig på den ændrede rollefordeling (mellem den lovgivende og den udøvende magt, red.)."

Et andet eksempel er, at afsnittet f.eks. afsluttes med en konstatering af, at:

"...den administrative ko-

ordination er det svage punkt i forvaltningen, som den fremstår i dag"

Men teksten giver ikke læseren den mindste pejling af, hvordan forfatteren når til denne konklusion. Der er sandsynligvis tale om, at en enkelt medarbejder har fået besked på at producere en tekst indenfor en meget kort tidshorisont, og ikke har nået at gennemarbejde teksten ordentligt.

Useriøse argumenter

Tilsyneladende har panikken bredt sig ind i analysens følgende afsnit, der sigter mod at identificere årsagerne til de administrative problemer som man mener at have påvist i det forrige afsnit. Det er i alle tilfælde meget svært at få et andet indtryk, idet afsnittet indledes med en hypotese om, at det virker:

"...som om befolkningen har overført en del af den mistillid, man tidligere har haft overfor monopolhandelen og det danske embedsmandsstyre på landstyreets egen administration"

Selv med vores bedste vilje har vi svært ved at tage dette argument alvorligt. Mistillid mod offentlige myndigheder udspringer i princippet af legitimitetsproblemer, der kan have mange årsager. Disse konflikter kan selvfølgelig have nogle historiske forklaringer og institutionaliseres over tid til egentlige politiske konflikter, hvilket dog er en helt anden sag. Ser vi på de færøske samfund, så er der rigeligt med sociale, regionale og økonomiske konflikter og tilhørende argumenter, som kan nuancere og udvikle årsagsforklaringerne til det eksisterende misforhold mellem forvaltningen og borgerne.

Der nævnes konstateres, at den færøske centralforvaltning er svag set i forhold til politikerne og de omgivende direktorater, uden at det dog lykkes at finde anden forklaring, end at politikerne har arvet befolkningens mistillid mod forvaltningen. Her kan vi blot henvise til den almindeligt anerkendte årsagsforklaring, at den gamle amtsforvaltning har forment sig efter en såkaldt *knopskydningsmodel*, uden nogen overordnet strategi eller planlægning.

Da det store antal institutioner senere nærmest *en passant* karakteriseres som et problem, og forfatteren desuden gentagne gange undskylder sig med manglende tid til at gå i dybden med analysen, vil vi for god ordens skyld henvise til en specialafhandling hvis ene hovedformål er en analyse af den færøske centraladministration, med underliggende direktorater og institutioner. Titlen er: "En komparativ analyse af Færøernes og Grønlands centraladministrations opbygning og beslutningsproces", skrevet af Eyófinn Heinesen.

Midt i forvirringen kommer analysen pludselig ind på den reorganisering der blev foretaget på Landsskrivstovan i slutningen af 80'erne, hvor man oprettede 7 afdelinger. Bemærkningerne om denne reorganisering fremstår som de er revet ud

af enhver sammenhæng. Det eneste konkrete der fremgår er, at afdelingerne blev oprettet på et spinkelt grundlag, og at koordineringen mellem dem blev nedprioriteret, idet man ikke ansatte en administrationschef (forstjóri). Samtidig antyder man en vis jalousi mellem afdelingerne, som en af årsagerne til den dårlige sagsforberedelse til landstyre.

Efter vores opfattelse er det særdeles kritisabelt, at de eneste reelle erfaringer med reorganisering af centralforvaltningen der eksisterer, bliver udsat for en så mangelfuld behandling i analysen. Dette er specielt kritisabelt, fordi der eksisterer mange paralleller mellem erfaringerne fra slutningen af 1980'erne (Bisballe-projektet) og FNC-rapporten. Bisballe-projektet blev aldrig fuldt implementeret, men den mest lærerige erfaring var, at man ansatte afdelingscheferne, uden at afdelingerne indholdt var klart defineret. Selvfølgelig resulterede en sådan restrukturering i magtkampe om ressourcer mellem afdelingerne. En konsekvens af uroen var, at man undlod at ansætte en ny administrationschef (forstjóri), efter at den foregående blev pensioneret i 1987.

Den vigtige pointe her er, at der eksisterer en højaktuel parallel mellem Bisballe-projektet og FNC-projektet, idet man nu for anden gang vil ansætte direktører til landstyreadministrationen, uden at indholdet i de generaldirektorater, som de skal være ledere af, er klart defineret!

Efter vores opfattelse er dette en særdeles uhensigtsmæssig fremgangsmåde.

Forudsætningerne for reorganiseringen

I den efterfølgende gennemgang af forudsætningerne for reorganiseringen, kommer rapporten ind på forvaltningens begrænsede ressourcer (økonomiske og personalemæssige), på fordelene og ulemper med den kollegiale styreform og den traditionelle fordeling af ressourcer. De forskellige betragtninger virker umiddelbart rimelige, men imidlertid dukker et par besynderlige formuleringer og antagelser op.

Da traditionerne for fordelingen af ressourcer omtales, anskues forvaltningen, uden videre som *en levende organisme*, der løbende tilpasser sig til den politiske virkelighed. Her kan vi kun henvise til et hav af organisationsteoretisk litteratur der påviser, at organisationer ændrer sig gennem ændringer i en række interne og eksterne krav til - og forudsætninger for - organisationens opgaver og virksomhedsområde. Da benævnelsen "levende organisme" ikke er sat ind i nogen argumentationsrække, fremstår den som en floksel, uden noget reelt indhold.

I forbindelse med omtalen af, hvordan andre igangværende rationaliseringsprojekter i den færøske offentlige forvaltning (nye budgetsystemer og økonomistyringssystemer) skal koordinere

es med FNC-rapportens strukturændringer, dukker en sproglig bløst op, som fortjener at blive citeret.

"Sigtet er at skabe et bedre grundlag for prioritering af tidsfølgen i en afstemt tilrettelæggelse af fornyelsen på disse sagsområder"

Hvis sætningen læses 10 gange, er det måske muligt at få noget fornuftigt ud af den, men umiddelbart fremstår den som sort tale. Det understøtter endnu engang indtrykket af hastværksarbejde, fordi normalt ville sådanne form-uleringer være bortredigeret.

Problematiske styringsmetoder og målsætninger

Formuleringen af målsætninger og succeskriterier for organisations- og strukturændringer indebærer normalt en form for "zig-zag planlægning" imellem en række faldgruber som planlæggeren risikerer at havne i. Specielt den nyere organisationsteoretiske forskning i 90'erne har påvist, at de økonomistyringssystemer der var så populære i 80'erne, ikke er i stand til at stå alene, i forbindelse med ledelse og styring af organisationer. Det betyder ikke at økonomistyringssystemer er overflødige; de er tværtimod uundværlige styringsredskaber, men man skal være meget påpasselig ved at tillægge dem en *absolut sandhedsværdi*!

Tilsyneladende dumper FNC-rapporten direkte i denne faldgrube, idet man stærkt anbefaler udvikling og implementering af økonomistyringssystemer der bygger på et såkaldt "accountable" beslutningsgrundlag. Dette betyder, at der opstilles succeskriterier på mikroniveau, hvor sagsbehandlingens målopfyldelse skal måles helt ned i omkostninger pr. enhed. Ydermere anbefales, at dette koncept udvikles til at omfatte hele den offentlige forvaltning.

Konsekvenserne af en ensidig prioritering af økonomiske styringsmekanismer er forholdsvis entydige. Det medfører, at ledelsesmæssige beslutninger tages på et utilstrækkeligt grundlag, idet alle organisationer indholder mekanismer, som ikke er kvantificerbare. Hvis beslutningstagerne negliger organisationens ikke-kvantificerbare mekanismer, kommer man gang på gang til at tage beslutninger som medfører uønskede resultater. I visse tilfælde kan konsekvenserne være katastrofale, men dette er primært gældende for organisationer i den private sektor.

Set ud fra den vægt som økonomistyringssystemerne tillægges, må vi kraftigt advare mod *ensidig satsning* på økonomistyringssystemer i den færøske forvaltning. I stedet bør man prioritere andre moderne ledelses- og udviklingsmetoder (f.eks. ad hoc eller projektorganisering) jævnt med udvikling af økonomistyringssystemerne.

På samme måde vil vi advare mod en sådan anvendelse af målsætninger, som FNC-rapporten lægger op til. Dens målsætning for den færøske forvaltning lyder



således:

"At udvikle forvaltningen til effektivt at betjene politikere og borgere. Forvaltningen skal være fagligt velunderbygget og være i stand til at yde en effektiv indsats med en høj produktivitet. Målet er at øge forvaltningens anseelse hos politikerne og befolkningen og samtidig at hæve de offentlige ansattes selv-respekt ved at varetage de offentlige opgaver på en retssikker og effektiv måde"

Hvis en sådan målsætning skal give nogen mening, skal den efterfølges af en realistisk planlægningsstrategi for implementeringen af disse hensigter. Som vi skal se senere i artiklen er det ikke tilfældet, og de smukke ord i den ovenstående målsætning fremstår derfor som indholdsløse klischeer, uden forbindelse med den reelle "færøske virkelighed".

Den "færøske virkelighed"?

Et af de store problemer med FNC-rapporten er, at der adskillige gange fremsættes argumenter og forslag som man dårligt kan være enig i, men samtidig mangler der en forbindelse mellem de fornuftige argumenter, de foreslåede strukturændringer og det der betegnes som den "færøske virkelighed". Et illustrativt eksempel er den følgende argumentationsrække:

"Strukturændringer er sjældent i stand til i sig selv at få en administration til at fungere bedre. Strukturen er kun et skelet, der kan være mere eller mindre hensigtsmæssigt opbygget. Der skal andre virkemidler til for at give dette skelet kød og blod."

Derefter fastslås, at "skellet kød og blod" er: pro-

Ein vónsvikin maður?

cedurer, retningslinier for sagssekspedition, økonomistyringssystemer, personalepolitik og personaleudvikling. Desuden nævnes det væsentlige behov for et offentligt informationssystem. Disse er alle fornuftige redskaber og argumenter. Problemet er blot, at analysen ikke sætter disse enkeltstående forslag i forbindelse med gennemgangen af baggrunden for de foreslåede modeller til restrukturering af den færøske forvaltning. Derved taber man forbindelse til den færøske virkelighed.

Baggrund og model

Både baggrunden for, samt modeller til restruktureringen, er optrykt som analysens sidste afsnit. Umiddelbart er det svært at overskue hvornår der er tale om baggrund og hvornår der er tale om model, og dette vanskeliggøres yderligere ved, at skelen mellem den centrale forvaltning og den samlede offentlige forvaltning ikke er konsekvent. Vi må derfor gå lidt dybere ind i FNC-rapportens argumentation.

Nødvendigheden af strukturændringerne tilskrives den manglende koordinering i forvaltningen, som især skal ses på baggrund af problemer med den tre-leddede administration (departement, direktorat og institution), samt en ufuldendt implementering af Bisballe-projektet fra 80'erne. Der konstateres også, at man i udlandet sætter på en tre-leddet struktur, men at dette antageligt ikke er hensigtsmæssigt på Færøerne, på grund af begrænsede ressourcer". Derfor i live der det også foreslået, at

"sammenlægge afdelingerne på landsskrivstovan med de enkelte underliggende