

## Kommunerne skal måle kvalitet

*Af professor Lars Bo Langsted  
Aalborg Universitet*

Kvalitet er en vidunderlig ting. Biler, fjernsyn, sko, tøj, både, huse – alt skal så vidt muligt være kvalitetsvarer. Der skal også være kvalitet i den service man som kunde og samarbejdspartner får fra virksomhederne – om end kvalitetsbegrebet let bliver lidt mere diffust, når det ikke længere er knyttet til fysiske genstande. Senest har Folketinget besluttet, at borgerne og virksomhederne nu også skal have kvalitet fra kommunerne, når disse behandler visse typer af sager på natur- og miljøområdet.

I den store bunke af lovforslag, Folketinget traditionelt vedtager lige op til sommerferien, var i år således et forslag med den besnærende titel: »Forslag til lov om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet«. Lovforslaget blev (naturligvis) vedtaget – hvem kan ikke gå ind for kvalitet i sagsbehandlingen?! – og bærer nu overtitlen: Lov nr. 506 af 7. juni 2006.

Loven foreskriver, at kommunerne skal »fastlægge en kvalitetspolitik for kommunens sagsbehandling ... og efter behov opstille lokale kvalitetsmål«. Herudover foreskriver loven, at der skal indføres og anvendes procedurer, der »sikrer at ansvar og beføjelser i relation til kommunens sagsbehandling ... er fordelt mellem kommunens medarbejdere« og denne fordeling skal være medarbejderne bekendt. Kvalitetspolitikken skal skabe rammer for at fastlægge lokale kvalitetsmål og disse skal være målbare. Kommunen skal også »indføre og anvende procedurer, der sikrer styring af kommunens dokumenter«, og der skal indføres en »kvalitetshåndbog«. Hele dette system skal naturligvis gøres til genstand for jævnlig intern kontrol, ekstern kontrol og certificering.

Baggrunden for loven er den debat, der har været i forbindelse med udlægningen af store dele af natur- og miljøområdet til kommunerne, hvor der fra flere sider har været sæt tvivl om »kommunernes faglige bæredygtighed«, som det elegant formuleres i bemærkningerne til lovforslaget. Loven tilsigter ikke, at sikre »tilstedeværelsen af tilstrækkelige retningslinier for kommunernes faglige vurderinger og afgørelser«, men alene »til opbygningen af en faglig forsvarlig administration på området.« Endemålet er at »bidrage til at sikre borgere og virksomheder en effektiv og ensartet administration.«

Hvis vi stopper her et øjeblik, kan vi generelt spørge, hvad borgere og virksomheder forstår ved kvalitet i den offentlige sagsbehandling. Først og fremmest må man forvente rigtige og lovlige afgørelser. For det andet må man forvente, at sagsbehandlingen foretages indenfor rimelig tid af imødekommende medarbejdere og for det tredje – såfremt der er tale om f.eks. planlægningsopgaver – at disse inddrager de hensyn, der er meldt ud af de lokale politikere og påvirkes i behørig grad af lovforeskrevne høringer m.v.

Hvad er forudsætningerne for at en sådan kvalitet kan opnås? Det er for det første fagligt kompetente medarbejdere, der har kendskab til og kan operere indenfor de

fastlagte regler for offentlig sagsbehandling. For det andet at der er de fornødne ressourcer til opgavevaretagelsen.

Vender vi efter dette lille intermezzo tilbage til loven, indbyder den til en række spørgsmål. For det første må man undre sig over, at der er fundet behov for at lave en lov om et kvalitetsstyringssystem inden for det offentlige. Kvalitetsstyringssystemer udmærker sig normalt ved at rette sig mod den private sektor og bliver typisk indført ganske frivilligt, fordi den pågældende virksomhed ønsker at sikre en ensartet produktion. Producenter virksomheden f.eks. gummisko eller skjortebuser, vil den gerne have sikkerhed for, at alle gummiskoene og alle skjortebuserne bliver ens. Normalt vil virksomheden gerne have, at produkterne bliver lige gode, men for så vidt kan systemet lige så godt tjene til at sikre en ensartet, elendig produktion. Hertil kommer, at det offentlige – i modsætning til det private – er undergivet en ganske uoverskueligt lang række forskellige regler, der skal sikre, at der træffes rigtige afgørelser på det pågældende område (at gummiskoene bliver af en ordentlig kvalitet). Disse områdespecifikke regler er suppleret ved mindst tre generelle love, der gælder ved al sagsbehandling, nemlig forvaltningsloven, offentlighedsloven og tvangsindgrebsloven (der også ofte kaldes »retssikkerhedsloven«). Disse love sikrer, at alle afgørelsessager bliver forberedt omhyggeligt, at de relevante parter bliver hørt, at afgørelserne bliver begrundet, at de bliver forsynet med klagevejledning, at parter (og andre) kan få den aktindsigt, de har brug for og at det offentlige iagttager visse begrænsninger i forbindelse med tvangsindgreb overfor borgerne. I det omfang, der kan stilles fornuftige krav til det offentlige udover de i lovene direkte formulerede, kræver vi at det offentlige lever op til »god forvaltningsskik«. Fortolkningen af, hvad dette kræver og tilsynet hermed ligger typisk hos Folketingets Ombudsmand eller i de relevante klageorganer indenfor det pågældende område. En af de uskrevede regler i forvaltningsretten er f.eks. lighedsgrundsætningen, hvorefter ens tilfælde skal behandles ens – men hvori også ligger, at sager med forskellige elementer ikke skal behandles ens. Bl.a. herved adskiller offentlig sagsbehandling sig fra skoproduktion.

Det er ikke nedfældet i nogen generel lov, men en helt afgørende forudsætning for opfyldelsen af de krav til det offentlige, der her er beskrevet, er naturligvis, at den offentlige myndighed har kendskab til hvorledes den er organiseret – og dermed hvilke medarbejdere, der varetager hvilke opgaver – at den er bemandedet med tilstrækkelige og tilstrækkeligt kvalificerede medarbejdere og at disse kender ikke blot den lovgivning, der er specifik for deres område, men også de generelle krav til sagsbehandlingen. Det er også en forudsætning for at kunne leve op til god forvaltningsskik, at myndigheden har et journalsystem, der sikrer pålideligt overblik over hvor sagerne er, hvem der behandler dem, og hvilket materiale de indeholder.

Nu kunne man sige, at hvis Folketinget måtte ønske at sikre, at alle relevante hensyn blev inddraget, alle lovforeskrevne skridt iagttaget og al offentlig sagsbehandling skete lige godt og kvalificeret overalt, ville det måske ligefrem være gavnligt at kræve at alle myndigheder indførte kvalitetssikring under én eller anden form. På den anden side kan det føles en anelse kunstigt at indføre en lov, der foreskriver opbygning af et administrativt system, der sikrer at allerede eksisterende love bliver overholdt. Love skal jo som bekendt overholdes – ikke mindst af det offentlige. Hertil kommer, at indførelse af sådanne »systemer« meget let kan resultere i, at der bruges megen energi på at producere verifikation af, at systemets krav er opfyldt – i form af målbare sagsbehandlingstider, af antallet af høringer, og at det rigtige antal medarbejdere har været på tilstrækkeligt mange kurser. Man risikerer derved meget let at miste fokus på sagsbehandlingens indhold – man får jo ikke flere arbejdstimer til rådighed, og man bliver hverken en dygtigere biolog eller en skarpere sagsbehandler af at kunne producere tal til målingen.

Tror man endelig på et sådant kvalitetsstyringssystem lyksaligheder må det undre, at det alene foreskrives for et antal love indenfor Natur- og Miljøområdet og at det ikke eksplicit skrives, at sagsbehandlingsregler i f.eks. forvaltningsloven skal indarbejdes i systemet, således at det dog tilnærmelsesvist kunne bruges til at sikre et mere betryggende indhold i

sagsbehandlingen. Det kan også undre, at man hverken i lovteksten eller i lovforslagets bemærkninger anbefaler det eneste virkeligt relevante kvalitetssikringsmål for offentlig sagsbehandling: mængden af afgørelser, der bliver omgjort af klageinstansen. Jo færre omgørelser, jo bedre har sagsbehandlingen været i 1. instansen til gavn for både virksomheder og borgere.

Man kan spørge hvilket formål loven egentlig skal tjene. Men det er vanskeligt at finde et overbevisende svar. Man fristes til at tro, at det primære mål er at »privatisere« det offentlige (når kvalitetssikringssystemer er gode i private virksomheder, så må de også være det i offentlige »virksomheder«), men samtidig synliggøre, at der skal kontrolleres (ekstern auditering og certificering – af hvad? Af at en offentlig myndighed overholder lovgivningen?!) og der skal evalueres, jf. den i 2005 vedtagne lov om et »evalueringsinstitut for kommuner m.v.«

På universiteterne ved vi, hvor mange ressourcer, der skal bruges på løbende »ministerielle« evalueringer, og hvor lidt der desværre ofte kommer ud af dem. Det forekommer voldsomt optimistisk når Miljøministeriet skriver, at man regner med at omkostningerne ved indarbejdelsen af kvalitetsstyringssystemet hurtigt vil blive tjent hjem gennem rationaliseringer. Der er således intet i loven, der indebærer en hurtigere og mere målrettet sagsbehandling end den, der i dag (bør) finde sted i alle offentlige myndigheder, og dermed potentielle besparelsesmuligheder, men der er en række tiltag, målinger og kontrol af målinger, der med sikkerhed koster penge og mandetimer – ressourcer der vel kun kan tages fra Natur- og Miljøområdet i kommunerne. Og det er næppe fremmende for kvaliteten.