

Essay

Sektoransvaret der blev væk: Magt, ansvar og beslutningskompetence i dansk krisestyring

Af Rasmus Dahlberg, Lektor
Institut for Strategi og Krigsstudier, Forsvarsakademiet

Andreas Hagedorn Krogh, Adjunkt
Institut for Ledelse og Organisation, Forsvarsakademiet

Magtudredningen 2.0



Da covid-19 ramte i begyndelsen af 2020, blev det nordiske krisestyringsprincip kendt som sektoransvarsprincippet rystet i sin grundvold. Sektoransvarsprincippet, som historisk set har været en stor styrke i dansk beredskab og krisestyring, tilsiger, at den myndighed, der har ansvaret til hverdag, også er ansvarlig for beredskabet, kontinuitetsplanlægningen og krisestyningen under ekstraordinære forhold såsom katastrofer, kriser og i værste fald krig. Covid-19-pandemien kaldte imidlertid på kriserespons i fuld skala på tværs af stort set alle samfundssektorer og med en åben tidslinje. Sektoransvarsprincippetets underliggende filosofi om decentral krisestyring måtte dermed vige for stærk politisk ledelse, centraliseret beslutningstagning og top-down styring.

Udfordringen af sektoransvaret under covid-19-krisen kalder på systematiske analyser af, hvordan princippet blev fortolket før, under og efter krisen, såvel som de langsigtede implikationer for fordeling af magt, ansvar og beslutningskompetence i dansk krisestyring. Demokratiets levedygtighed og legitimitet afhænger af en åben og transparent dialog mellem borgere og myndigheder. Med et øget tidspres, beslutningstagen under betydelig usikkerhed og en større grad af lukkethed i forvatningen udfordrer samfundskriser denne relation. Kriser har det med at flytte grænser og forandre forestillinger om, hvad der er muligt og rigtigt. I en tid, hvor kriserne står i kø, må enhver analyse af demokratiets tilstand involvere en forståelse af, hvad kriserne gør og har gjort ved magtfordelingen i samfundet generelt og i centraladministrationen specifikt. I dette står spørgsmålet om sektoransvaret centralt.

Sektoransvarsprincippet udmærker sig ved at være det eneste af Danmarks syv krisestyringsprincipper, der er lovfæstet. Den offentlige organisering i sektorer med hver deres overordnede ansvarlige minister, som refererer til Folketinget, kan føres tilbage til ministerstyret og Junigrundloven af 1849. Konkret kom sektoransvaret ind i lovgivningen med lov om civilt beredskab i 1959, hvis ordlyd stort set er videreført uændret i den nuværende beredskabslovs § 24: "De enkelte ministre skal hver inden for deres område planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af større ulykker og katastrofer, herunder udarbejde beredskabsplaner."

Sektoransvarsprincippet er siden blevet suppleret med række andre krisestyringsprincipper, herunder samarbejdsprincippet, som fordrer koordination og samvirke på tværs af de selvstændigt ansvarlige sektorer. Den Nationale Operative Stab (NOST), etableret i 2000'erne som koordinationsmekanisme rettet mod uforudsete naturskabte kriser og terrorangreb, spiller her en central rolle for den tværgående koordination af indsatsen. Under covid-19 blev det imidlertid tydeligt, at denne horisontale koordinationsmekanisme er mere velegnet til at håndtere kortvarige, afgrænsede kriser end langstrakte, komplekse og grundlæggende politiske samfundskriser. NOST'en er ikke en stående enhed, men et mere fleksibelt mødeforum, som ikke er egnet til langvarig opgavegaveløsning af driftsmæssig karakter. Under pandemien etablerede man derfor en række styrings- og koordinationsmekanismer, som effektivt flyttede beslutningskraften opad i systemet, mens det udførende ansvar i overvejende grad forblev i sektorerne. Dermed adskiltes beslutningskompetencen fra ansvarsplaceringen, hvilket de facto udhulede sektoransvarsprincippet og svækkede gennemsigtigheden og legitimiteten af systemet som helhed.

Hvordan håndterede Danmark covid-19 sammenlignet med Norge og Sverige?

Den danske samfundssikkerhedsmodel, der spreder ansvaret tyndt ud over mange myndigheder, kan resultere i, at ingen har det fulde overblik eller autoritet til at træffe afgørende beslutninger. Særligt i langstrakte kriser kan det endvidere føre til konflikter om ressourcer og kompetencefordeling. Behovet for mere central koordination blev tydeligt under pandemien, hvor en række nye ad hoc-strukturer såsom den såkaldte AC-gruppe blev oprettet for at forbedre koordineringen mellem afdelingschefer på departementsniveau (Folketinget 2021). Dermed centraliseredes og politiseredes krisestyringen, i og med at retningsætningen rykkede tættere på de politiske beslutningstagere, mens ansvaret fastholdtes hos sektorerne.

Komparative analyser af den danske, svenske og norske håndtering af coronakrisen afslører markante forskelle i krisestyringsmodellerne. Mens Statsministeriet sad for boren i Danmark, var det i Sverige sundhedsmyndighederne, som lagde linjen og dagligt informerede offentligheden på egne pressemøder. Sverige har qua kollegialstyret stærkere og mere autonome styrelser, hvilket kan være med til at

forklare, hvorfor krisestyringen her fik en mere sundhedsfaglig og mindre politisk karakter. Norge fulgte på lange stræk den danske tilgang, om end krisestyringen i højere grad foregik i allerede etablerede og formaliserede fora frem for emergente strukturer som AC-gruppen herhjemme.

Aktuelt undersøges netop transformationer af sektoransvaret under covid-19 i det nordiske forskningsprojekt RESECTOR på basis af de norske og svenske coronakommissioner samt supplerende kvalitative interviews med centrale beslutningstagere i Danmark.

Hvilke magtforskydninger i det politisk-administrative system skete der under covid-19?

Håndteringen af pandemien har også blotlagt og bidraget yderligere til magtforskydninger inden for det danske politisk-administrative system. Centreringen af beslutningskraft i statsministeriet og etableringen af ad hoc-koordineringsgruppen på afdelingschefniveau har skabt debat om magtens fordeling mellem det politiske og det administrative niveau. Politisk topstyring trumfede i Danmark til en vis grad de gældende krisestyringsprincipper under pandemien. Der skete med andre ord en forskydning mellem beslutningskraft og ansvar, hvilket udfordrede sektoransvaret og muligvis begrænsede dets effektivitet. Erfaringer fra pandemien viser behovet for at balancere mellem central styring og sektoransvar for at sikre, at førstnævnte ikke udhuler sidstnævnte.

Danmark klarede sig umiddelbart godt under covid-19 sammenlignet med mange andre lande, men spørgsmålet, som fortsat melder sig, er, om håndteringen af pandemien fik utilsigtede konsekvenser, som endnu ikke er erkendt. Når en ad hoc-organisering som AC-gruppen videreføres og anvendes til koordination af efterfølgende kriser (Afghanistan-evakuering og Ruslands angreb på Ukraine), bliver de institutionelle følgevirkninger en ny normal, som omkalfatrer magten, ansvaret og beslutningskompetencen mere permanent. Særligt i et krisesamfund, hvor den ene krise synes at afløse den anden, må statens kriseorganisation og dens fordeling af beslutningskraft og ansvarsplacering granskes nøje.

Mens der opstår åbenlyse problemer, når beslutningsmotoren afkobles ansvarsplaceringen i midlertidige koordinationsfora, vidner ad hoc-organiseringen samtidig om et behov for at udvikle institutionelle rammer for en stærkere tværgående og mere politisk krisestyring. I Nato's vurdering af det danske civile beredskab fra 2020 lagde alliancen netop vægt på, at Danmark med fordel kunne etablere et "overarching framework" til at styrke efterlevelsen af Nato's syv kriterier for samfundets modstandsdygtighed over for bl.a. massetilskadekomst. Med den rette formulering vil er sådan rammeværk sagtens kunne kombineres med en sektorbaseret beredskabsplanlægning og krisestyring

Hvad siger forskningen om barrierer mod læring i og af kriser?

En væsentlig barriere for en åben demokratisk debat om krisestyringen i Danmark er den udprægede lukkethedskultur, som præger området. Adgang til information om væsentlige beslutninger under kriser er stærkt begrænset, hvilket bl.a. hæmmer muligheden for at bedrive forskning, der kan belyse de nye organisatoriske og institutionelle forandringer i krisestyringen. Lukkethedskulturen vanskeliggør ligeledes erfaringsopsamling, der kunne omsættes i læring for de involverede.

Forskningen i kriselæring peger i den forbindelse på fem barrierer for læring og erfaringsopsamling under og efter større samfundskriser (Dahlberg & Krogh 2024). For det første er kriser komplekse, dynamiske og turbulente, hvilket kan vanskeliggøre forståelsen af årsagssammenhænge og dermed også effekten af bestemte beslutninger. For det andet er kriser unikke og særegne i deres specifikke konfiguration, hvormed det bliver vanskeligt at overføre gode erfaringer med håndteringen af én krise til den næste. For det tredje stiller samfundskrisen så høje krav til hurtig handling, at tempoet alene kan forhindre evidensbaseret og løbende evaluering. For det fjerde udgør omfanget af det enorme netværk af aktører, som er involveret i at håndtere en samfundskrise, en barriere for entydig læring, da der vil være mange forskellige opfattelser af, hvad der er sket, og hvad der er målet med krisestyringen. Endelig vil styringen af større samfundskriser ofte blive politiseret, hvormed kritik af fejl og udpegning af syndebukke nemt får de ansvarlige til at gå i forsvarsposition, hvilket sjældent er et godt udgangspunkt for læring. Samlet set gør disse barrierer det svært at opsamle erfaringer og lære effektivt af kriser.

For at forbedre krisestyringen i Danmark foreslår vi at indføre et ottende princip, nemlig et læringsprincip, der pålægger alle krisestyingsaktører at sikre erfaringsopsamling både under og efter kriser. Det skal være med til at understrege behovet for større åbenhed og mere inkluderende processer i udviklingen af nationale beredskabsplaner og samfundets krisestyingsorganisation. Vi er klar over, at et sådant princip ikke vil løse alle problemer med læring for større samfundskriser. Men det vil understrege, at regeringer og myndigheder har et ansvar for at gøre, hvad de kan, for at sikre den læring, der skal gøre samfundet bedre i stand til at håndtere fremtidens kriser.

Samtidig er det vigtigt at erkende, at der fremover vil behov for en klarere fordeling af ansvar og mandat mellem myndighederne. Her kommer afvejningen af horisontal koordination og vertikal styring ind i billedet, for hastighed og effektivitet i opgaveløsningen kan i værste fald modarbejde den danske tradition for sektoransvar. En fornuftig balance mellem decentral ansvarlighed og central koordination er afgørende, ligesom en åben og lærende tilgang til beredskabsplanlægning og krisestyning er alfa og omega. Gennem komparative analyser med de øvrige nordiske lande og kritisk diskussion af de nuværende strukturer kan og bør Danmark tage de nødvendige skridt mod mere robust og effektiv krisehåndtering i fremtiden.

.

Litteratur

Dahlberg, Rasmus og Andreas Hagedorn Krogh (2024) "Læring i krise: Barrierer for erfaringsopsamling i turbulente tider". *Samfundsøkonomen*, pp. 7-12.

Folketinget (2021) *Håndteringen af COVID-19 i foråret 2020: Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsorden nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af COVID-19*. Folketinget.

"Forskere fra Forsvarsakademiet skal undersøge krisestyring i Norden", fak.dk. 15. november 2022. <https://www.fak.dk/da/nyheder/2022/forskere-fra-forsvarsakademiet-skal-undersoge-krisestyring-i-norden/>

"Politisk topstyring overtrumfede nordiske krisestyingsprincipper", nordforsk.org. 19. februar 2024. <https://www.nordforsk.org/sv/news/politisk-topstyring-overtrumfede-nordiske-krisestyingsprincipper>

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essay er en del af tema 7.2 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: "Hvilke sikkerhedspolitiske forskydninger har der været i det 21. århundrede?"

Dette tema undersøger magtforskydninger mellem internationale aktører og det danske demokrati. Et første spørgsmål er på hvilke måder Danmarks beslutningsrum udvides og begrænses af forholdet til EU? Implementeringen af EU-beslutninger kan begrænse råderummet, men samtidig kan EU-reguleringer udvide beslutningsrummet til at omfatte områder, hvor Danmark ellers ville stå med begrænset beslutningskompetence. Et andet spørgsmål er, hvordan de geopolitiske forskydninger påvirker Danmarks sikkerhedspolitiske orientering? Det gælder både generelle globaliseringstendenser og nye geopolitiske spændinger relateret til eksempelvis krigen i Ukraine, ressourcer i Arktis og Kinas stigende magt.