

Redaktionelt forord

Der er markante modesvingninger i den offentlige forvaltning. Nogle af disse vedrører den måde, hvorpå der træffes afgørelser og styres i bred forstand. Hvilke aktører involveres, hvordan relaterer disse til hinanden, hvilke instrumenter tages i anvendelse for at opnå en politisk fastsat målsætning, og hvordan skelnes succes fra fiasko? Alt dette kan der findes en række svar på i de dominerende og tidsspecifikke styringsparadigmer. I dette temanummer, der har haft Caroline Grøn, Matilde Høybye Mortensen, samt Birgitta Gomez Nielsen som gæsteredaktører, søges etableret en samlet oversigt over de mange forskellige styringsmetoder, -teknikker og -relationer i den offentlige forvaltning, og der præsenteres en række illustrerende cases, der viser, hvordan styring fungerer eller ikke fungerer i praksis.

Peter Bogason giver i sit bidrag dels et rids af udviklingen i offentlige styringsinstrumenter, dels et bud på en teoretisk ramme, der afspejler nogle dominerende træk i dagens styring. Det hævdes, at den offentlige forvaltnings styring i en årrække har været kendetegnet ved to modgående tendenser: Bureaukratisering og markedsføring. Det konkluderes imidlertid, at det er netværksbegrebet, der bedst dækker tendenserne i en række af dagens styreformer. I denne forbindelse efterlyses en reformulering af statsteori, og det understreges, at der er behov for en normativ

basis for forvaltningsforskningen i disse fænomener.

De følgende fire artikler illustrerer forskellige sider af styringstendenser i dag. *Matilde Høybye-Mortensen*s artikel om beskæftigelsessystemets dialogværktøj er et studie af re-bureaukratisering. Artiklen viser, hvorledes en statslig aktør ved fastlæggelse af administrative procedurer anvender re-bureaukratisering til at påvirke sagsbehandleres vurderinger i konkrete sager. *Birgitta Gomez Nielsen*s artikel om boligpolitik belyser, hvordan en aktør forsøger at realisere sine styringspræferencer ved netværksstyring. Artiklen demonstrerer, hvordan en statslig aktør gør et forsøg på at udmønte politik inden for en sektor karakteriseret ved et mangeårigt netværkssystem, der ikke nødvendigvis bakker op om styringsaktørens politiske initiativer. *Caroline Grøns* artikel om risikolethed i EU-Kommissionen fokuserer på, hvordan bureaukratisering kan fremmes af en aktør, selvom aktøren ingen formelle hierarkiske kanaler har til sin rådighed. Artiklen viser, hvorledes EU-kommissionens autonomi begrænses ved medlemsstaternes indflydelse på rammebetingelserne for arbejdet. *Annegrete Juul Nielsen* undersøger i dette nummers sidste temaartikel om patientuddannelse, hvilke konsekvenser det har for styring, når brugerne bliver kompetente. Artiklen belyser en ændring i indflydelseskanalerne i forhold til

kronisk syges adfærd, hvor den klassiske lægevidenskabelige løsning af kronikernes problemer i visse henseender ændres til løsninger, der tillemper til kronikernes hverdag.

I det hele taget fokuserer dette temanummer om økonomisk og politisk styring i den offentlige forvaltning på et væld af styringsrelationer, der involverer kommunale, statslige såvel som overnationale styringsaktører, og behandler styringsinstrumenter, der alle på én eller anden måde illustrerer kompleksiteten og mangfoldigheden i den offentlige sektors styringsunivers anno 2009. De ansvars-

havende redaktører vil gerne rette en stor tak til Lars Bille, Institutleder ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, som har finansieret et forskningsseminar, der havde dette temanummer som omdrejningspunkt, samt Jørgen Grønnegaard Christensen og Gunnar Gjelstrup, der har givet detaljerede kommentarer til alle bidrag.

Uden for temanummeret er *Lars Billes* politiske kronik for foråret 2009.

Martin Marcussen og Karsten Ronit
Ansvarshavende redaktører

En ny statsteori?

Udviklingen i statslige styreformer

Peter Bogason, konsulent, Bogason Consulting, mail@bogason.dk

Udviklingen i dansk statslig styring analyseres på baggrund af tre begrebssæt: bureaukratisering, markedsførelse og netværk. Fire styreformer – marked, kvasi-marked, ledelse og ny-bureaukratisering – udledes med en række empiriske eksempler, der ses som konsekvensen af den danske orientering hen imod *New Public Management*. Denne udvikling er imidlertid ikke entydig på teoretisk plan og har en række modsætninger indbygget. Netværksbegrebet, som er baseret på teorier om governance, findes at dække tendenserne i en række af dagens styreformer. Der efterlyses en reformulering af statsteori i lyset af netværksdannelserne, og der er behov for en normativ basis for forvaltningsforskningen i disse fænomener.

Udviklingen i den statslige styring har i en årrække været præget af to modgående tendenser, som man kan sige skiftes til at have førstepladsen: bureaukratisering og markedsførelse.¹

- Bureaukratisering. Det var hovedtendensen i den første kommunalreform fra 1970 fulgt af en række reformer med fokus på at give de nye storkommuner bedre muligheder for at arbejde med bureaukratisk faglighed, planlægning og styring. En tilsvarende udvikling skete på statsligt niveau, hvor departementer og styrelser blev indrettet på omfattende informationsbehandling med henblik på en større kvalitet i policy-processerne.

- Markedsførelse. Den dominerede det første Moderniseringsprogram fra 1982 med omprioritering og stop for væksten i den offentlige sektor på dagsordenen. Fokus var på decentralisering af ansvar og kompetencer, mere markedsstyring og valgmuligheder for borgerne, ledelsesudvikling, og ny teknologi. Samtidig omdannedes en række offentlige organisationer til private, eller de fik en frisættelse fra klassiske, offentligtretlige betingelser.

Ingen af de to ovennævnte tendenser skal forstås snævert, og vi har løbende oplevet en række skift mellem dem. Vi har også oplevet, at de klare teorier bag ved de to begreber er blevet mindre anvendelige – virkeligheden er blevet mere »mudret« og kræver et tilpasset begrebsapparat, nemlig netværk baseret på governance. Der er altså nu en tredje tendens:

- Netværk. Vi finder i stigende grad systemiske træk, der hverken er bureaukrati eller marked, men et samspil af dynamiske processer, der i yderste tilfælde kan styres af en formel, hierarkisk organisation, men som overvejende er et netværk af forhandlinger med visse markedstræk, teoretisk ofte karakteriseret som governance.

Denne artikel giver dels et rids af udviklin-

gen i offentlige styringsinstrumenter, dels et bud på en teoretisk ramme, der afspejler nogle dominerende træk i dagens styring. Fokus er ikke på en detaljeret præsentation og gennemgang af moderniseringsreformernes elementer og værktøjer. En sådan gennemgang af udviklingen 1980-2005 findes i Ejersbo og Greve (2005). Artiklen fokuserer i stedet på de tendenser og processer, der ligger bag ved moderniseringsprogrammerne og giver således et rids af baggrunden for de styreformstendenser, der er dominerende i dag.

Helt overordnet kan man sige, at perioden fra 1982 til i dag har været kendetegnet ved en fortsættelse af begge førstnævnte træk: bureaukrati og marked afløser hinanden som medicin for den offentlige sektors sygdomme, alt efter hvordan forskellige regeringer har opfattet dem. Men det er vanskeligt at tale om en dominerende tendens, for det er ikke udelukkende de to teorikomplekser teoretiske logik, som tages op af en regering og derefter gennemføres. Nogle teoretikere vil derfor sige, at der er tale om en modsætningsfyldt udvikling. Men hertil må man sige, at det ikke er teori, men praktisk politik og administration, som driver værket. Selv i større reformer afhænger succes af evner til at gribe øjeblikkets muligheder. Netværksbegrebet er bedre egnet til at opfange denne udvikling. Men hvis man bruger netværk som analytisk grundlag, er der behov for en reformulering af statsteori, og ikke mindst de normative sider af teorierne.

Rationalerne bag ved styringsudviklingen

Et vigtigt begreb er New Public Management (NPM). NPM kom internationalt frem i løbet af anden halvdel af 1980'erne, rødderne kan findes i de konservative politiske regimer under Thatcher og Reagan (Pollitt, 1990; Osborne and Gaebler, 1993), hvor man ville begrænse den offentlige administrations omfang og effektivisere det tilbageblevne via erfaringer fra den private sektor. Der er ikke enighed om, hvad NPM mere præcist er i den

internationale litteratur (Hood 1991), men man kan i hvert fald pege på nogle træk, som går igen, og som er relevante for udviklingen i dansk forvaltning. Udgangspunktet er, at NPM er antitesen til det klassiske bureaukrati à la Weber (se fx Fivelsdal, 1971).

Bag ved NPM er der således en overgribende økonomisk logik, udmøntet som resultatbaserede, driftsøkonomiske principper i relation til organisationens omgivelser, og (økonomiske) incitamenter og ledelsesprincipper internt i organisationen. Det betyder på det principielle, tankemæssige plan, at der tages udgangspunkt i det rationelle og egoistiske individs ageren på det frie marked, hvor egoismen som bekendt i sidste instans (ifølge Adam Smith) leder til den mest effektive fordeling af ressourcer i samfundet. Overfører vi principperne til en organisation, som man ser det i teoriretningen public choice (Bogason, 1994), opleves den som rammen for et strategisk spil mellem rationelle aktører, der i den offentlige sektor gør den førte politik på udførende eller implementerende plan effektiv og sammenhængende.

Vigtige træk i NPM er *markedsorientering*, *decentralisering* og fokus på *ledelse* og *styring* gennem *kontrakter*. Inspirationen i den offentlige sektor kommer fra teorier om private organisationer fra 1980'erne, noget a la den daværende SAS-guru Jan Carlzons »Rivpyramiderne ned« (Carlzon, 1985). Den offentlige organisation skal være markedsorienteret, dvs. anskue sin eksistens som afhængig af, at dens ydelser efterspørges, og at omverdenen skal ses som potentielle kunder, der skal behandles med den respekt, de fortjener (>the customer is king<). For at være tæt på kunden må man decentralisere, så beslutningskompetencer kommer så langt ned i organisationen som muligt. Men samtidig er god ledelse vigtig, og derfor skal lederen rustes til at udfylde sin rolle så godt som muligt som person, ikke blot som rolleindehaver. Endelig skal styring primært ske via aftaler,

der formuleres i kontrakter med en begrænset løbetid, således at nye forhold kan tages med efter et stykke tid.

Alle disse forhold er i 2009 slået igennem i daglig tale i den offentlige organisation. Mange offentlige ledere taler i dag om »virksomhedens« aktiviteter, »bundlinjen« og »årets resultat«, som om man opererede som en privat virksomhed på markedet, der skal give et afkast. Man bruger udtrykket »koncernen« med datterselskaber, der har fået mange kompetencer til at beslutte om egne aktiviteter, sammenlignet med tidligere. Kommende ledere sendes på kursus for at styrke dem i deres muligheder for at styre og personligt træde frem i de rette sammenhænge, og disse ledere og deres organisationer styres via resultatkontrakter, der angiver de næste års mål for organisationen. Samtidig er der sket en ganske omfattende udlicitering af offentlige aktiviteter til private firmaer, og en række tidligere offentlige organisationer er nu private virksomheder (Datacentralen/CSC, KTAS/TDC, Post&Tele/PostDanmark, DSB).

Det lader sig ikke gøre at give en simpel forklaring på, hvordan disse holdninger til styring er kommet ind i det daglige arbejde. Men man kan pege på, at der er tale om en international bevægelse, og at organisationer som FN, Verdensbanken og specielt OECD har spillet en væsentlig rolle i at samle topembedsmænd – primært fra medlemslandenes finansministerier – til seminarer om forskellige aspekter af NPM (Mathiasen, 2005) og skabe enighed om ønskeligheden af reform. I OECD's PUMA underorganisation blev det efterfølgende sikret, at der blev rapporteret tilbage til OECD om fremskridt, som blev præsenteret i nye seminarer.

I Danmark har Finansministeriet været en væsentlig drivkraft i denne udvikling, men det har ikke været i modstrid med holdningerne hos en stor del af de statslige admini-

strative ledere, den administrative ledelse af Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen (nu Danske Regioner). Jensen (2000) peger på, at dansk politik i en årrække har haft økonomi som et centralt tema, og det styrker Finansministeriet, som har kunnet formulere emner knyttet til økonomisk ansvarlighed som en del af grundlaget for administrationspolitikken. Det sker på det *ideologiske* plan ved at alles opmærksomhed fanges af økonomien, man kan med en anden iagttagers udtryk tale om »tællelighedens regime« (Mouritsen, 1997), der får alle til at fokusere på det, der kan tælles og vejes. *Organisatorisk* sker det ved, at ministeriet beholder en indflydelse på den offentlige sektor ved at skabe rammerne for den enkelte statslige myndigheds budget, men overlader kontrollen heraf til organisationen selv og kan dermed afsætte ressourcer til i stedet at fokusere på de bredere systemiske faktorer i den offentlige sektor. *Politisk* får ministeriet indflydelse ved til stadighed at kunne sætte økonomiske forhold på den politiske dagsorden.

Denne udvikling begyndte med *Moderniseringsprogrammet* fra 1982, hvor embedsmænd i Finansministeriet benyttede regeringsskiftet (den konservativt ledede Schlüter-regering) til at formulere tanker, der allerede var blandt dem, i et sammenhængende program. Det gav ministeriet en platform, som med mellemrum blev fornyet, også af socialdemokratisk ledede regeringer, til trods for at venstrefløjen havde været ganske kritisk over for Moderniseringsprogrammet af 1982. Vendingen blev synlig efter regeringskiftet i 1993, da den nye, socialdemokratisk ledede regering kom med det reviderede »moderniseringsprogram« *Nyt syn på den offentlige Sektor*, der var en fortsættelse af principperne, men med mindre vægt på udlicitering. Under denne ikke-borgerlige regering fortsatte man således arbejdet med kontraktstyrelser, virksomhedsregnskaber, præstationskontrakter og salg af offentlige virksomheder, dog delvis med nye betegnelser

(Ejersbo og Greve, 2005: 219). Regelforenkling var dog ikke længere et tema.

I 1997 blev *Det digitale Danmark* tilføjet som en byggesten i moderniseringen. *Nyt syn* blev fra politisk hold set som et led i at forberede Danmark til kommende problemer med at levere alle velfærdsydelserne uden at skulle forhøje skattetrykket, som er et af de højeste i verden. Truslen var blandt andet »ældrebyrden« og et fald i arbejdsstyrken.

I 2001 skiftede regeringen igen til den borgerlige side, og i 2002 kom et revideret moderniseringsprogram, *Med borgeren ved roret*. Der var en række let genkendelige elementer fra de tidligere programmer – lettere udlicitering, regelforenkling, sanering i råd og nævn, privatisering, økonomistyring, og mål- og resultatstyring. Men der var nu et stærkere *formuleret og integreret* fokus på udviklingen i IT og i ledelse samt personaleforhold (fleksibel løn). Og så var der et stærkt formuleret program for mere lydhørhed over for borgerne: Større valgfrihed mellem leverandører af offentlig service, offentliggørelse af kvaliteten på offentlige institutioner, større åbenhed over for borgerne via IT, og mere inddragelse af borgerne i driften. Siden kommer et programpunkt om OPP (offentlig-private partnerskaber) til, og Strukturreformen har givet anledning til en styrkelse af bestiller-udfører modellens (BUM) anvendelse i kommunerne.

Efter 2004 er behovet for et specifikt moderniseringsprogram blevet nedtonet, og i stedet er et formuleret »regeringsgrundlag« i stigende grad blevet det politiske omdrejningspunkt for reformer og modernisering. Samtidig har regeringen igangsat en lang række reformer – strukturreform, politireform og retskredsreform er gennemført, og en kvalitetsreform er i gang. Finansministeriet har søgt at bibeholde sin centrale position. De store reformer af politi, ret og kommuner har ikke hørt til ministeriets centrale opgaver, men der

har været stærk fokus på de administrative processer i vid forstand – hvilket skal ses i forlængelse af regeringens inddragelse af modernisering, som fast element i regeringsgrundlaget. Og det sker i stadig stigende grad på tværs af den offentlige sektor. Derfor har Finansministeriet oprettet *www.moderisering.dk*, der samler information om en række aspekter af moderniseringen, specielt digitalisering, globalisering og kvalitetsreformen.

På det overordnede plan kan man sige, at der efter år 2000 har været mere fokus på topledelse i et system, der sigter imod målinger af resultater og effekter, baseret på en næsten offensiv brug af IT.

Hvilke styringsinstrumenter har udviklingen ført med sig?

Hvis vi tager udgangspunkt i den konkrete udvikling i Danmark, kan man helt overordnet sige, at moderniseringsprogrammernes primære sigte, at stoppe væksten i de offentlige udgifter, er lykkedes. Om det skyldes NPM, får stå hen. Går vi ind på en række temaer eller initiativer, kan man konstatere, at der – bredt favnet – er fire relevante former for styring.

Den første form er *egentlige markedsmekanismer*, hvor den offentlige sektor enten helt slipper grebet eller via udlicitering danner et reguleret marked, hvor byderne kender vilkårene for en beslutning, og hvor prisen har en væsentlig betydning. Den næste gruppe viser et problem ved markedsbegrebet: Betegnelsen *kvasi-marked* bruges, fordi der er tale om tilnærmelser til markedet – statsaktieselskabet har som regel monopol, BUM-modellen er en stærkt reguleret mekanisme inspireret af principal-agent-tænkning, men den adskiller kun organisationerne i den offentlige sektor på det formelle plan. Frit valg, brugertilfredshed og benchmarking virker som øget information til forbrugervalg, men det er inden for et stærkt begrænset aktivitetsområde. Den tredje form, *organisatoriske*

ledelsesinstrumenter, støtter markedstænkningen i ledelsen og omfatter dels nogle blandinger af målstyring og bonusløn, altså et led i principal-agent-tænkningen, dels en generel satsning på efteruddannelse af ledere. Den fjerde type, *ny-bureaukratiske mekanismer*, viser, at der kommer nye, bureaukratilignende initiativer, den omfatter evaluering og akkreditering, som kan ses som varianter af traditionel kontrol og godkendelser, med fokus på præstationsmåling.

Egentlige markedsmekanismer

- Privatisering. Ikke mindst i 1990'erne skete der en del. Der er sket privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring, Datacentralen, Eksportkreditrådet, Københavns Lufthavne, Postgiroen, og Teledanmark.
- Udlicitering. Det er overvejende kommuner og regioner, der udliciterer opgaver, og der er p.t. en målsætning om at »konkurrenceudsætte« 26,5 procent af de kommunale aktiviteter i 2010. I 2007 opgjorde Konkurrencestyrelsen procenten til 23,7. Der er store variationer mellem policy-områderne. Der er således stor udlicitering (over 85 procent) i kollektiv trafik, og meget lidt inden for forebyggende sundhedsindsats.

Kvasi-markedsmekanismer

- Stats-aktieselskaber. Der er dannet en del, bl.a. DONG, Datacentralen (senere solgt), Danske Spil, TV2, TeleDanmark (senere solgt), PostDanmark (nu til salg), DSB rederi, SAS Danmark (under omdannelse), Statens Konfektion (gået konkurs).
- BUM-modeller. Strukturkommissionen betonedede bestiller-udfører modellens anvendelighed, og KL følger op med rådgivning fx over for valg af institutioner og leverancer til handicappede.
- Frit valg. Lovbestemt, men med store forskelle: Der er sket en del på sygehusområdet, og meget lidt i folkeskolen.
- Brugertilfredshed. Ved spørgeskemaer mv.

tages temaer op, hvor brugerne af en institution mv. får mulighed for at udtrykke sig.

- Benchmarking. For en række ydelser skal kommunerne offentliggøre nøgletal (børn/pædagog ratio, elev/lærer ratio etc.), således at man udefra kan få et indtryk af de enkelte serviceinstitutioners effektivitet (at anvende fx til beslutning ved Frit Valg).

Organisatoriske ledelsesinstrumenter

- Kontraktstyring. Såvel stat som kommuner gør udpræget brug af ikke-juridiske resultatkontrakter. I staten mellem departement og styrelser, og mellem styrelser og institutioner; i kommuner mellem kommunaldirektør og forvaltningscheferne, og mellem forvaltningerne og institutionerne.
- Performance pay. Resultatkontrakterne bruges som grundlag for en bonusordning for de respektive chefer, der i et vist omfang også kan bruge dette grundlag for aflønning i egen organisation. Lønssystemerne er i det hele taget blevet omdannet til et – forsigtigt grebet an – system med muligheder for resultataflønning.
- Uddannelse til ledelse. Dette afspejles af Danmarks Forvaltningshøjskole og Center for offentlig Kompetenceudvikling (COK), samt i ikke ringe omfang af Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling (SCKK).

Nye bureaukratimekanismer

- Evaluering. Bruges i mange sammenhænge, er blevet institutionaliseret ved Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) og Det kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI).
- Akkreditering. Et af de nyeste skud på stammen er Danmarks Akkrediteringsorgan (DANAK), der skal styrke danske virksomheders troværdighed fx i sundhed, miljø og sikkerhed.

Hertil kommer brugerbestyrelser og rådgivende organer i kommunerne. Dem skal vi

lade ligge her, da fokus er på statens styring. Privatisering og selskabsdannelse er organisatoriske initiativer, men alle de øvrige retter sig imod processerne inden for den offentlige sektor og mellem den offentlige sektor og samfundet i øvrigt.

Enhver kategorisering kan naturligvis sættes under kritik. Ovenstående tager udgangspunkt i skillelinjen mellem bureaukrati og marked, men illustrerer samtidig begrebernes begrænsninger, så snart man borer lidt i anvendelsen.

Det måske mest interessante på principielt plan er, at vægten i instrumenterne er på det, der kan styres i og fra en organisation. Og dermed står det klart, at der er stærke modsætninger i princippernes anvendelse. Stort set hver gang, noget »slippes fri«, indtræder der før eller siden en modreaktion i retning af (bureaukratisk) styring. Eksempelvis er televesenets privatisering fulgt op af et omfattende sæt af regler for adfærd i telesystemet. Det turde være indlysende, at selv om der lovgives, er det ikke politikerne, der driver værket i denne udvikling, men embedsmændene – der ligeledes har tilsynet med, at reglerne overholdes.

Markedselementerne er noget begrænsede i forhold til lærebøgernes idealmarked. På markedet må alle aktører underkaste sig udbuds- og efterspørgselsmekanismerne. Men i NPM søger den offentlige organisation på en række områder at skabe sig en særlig status på markedet – det gælder Stats-aktieselskaberne, kontraktstyringen, BUM-modellerne, performance-pay og ledelse. Brugertilfredshed, evaluering, benchmarking og akkreditering kan så siges at være mekanismer, der skal erstatte den direkte markedsreaktion (»exit«) fra forbrugeren, men der lægges i den videre brug af dem en mere hierarkisk relation ind.

Disse mere organisatoriske mekanismer slår

igennem over tid, hvilket leder frem til, at der også er utilsigtede elementer af bureaukratisering i nogle af reformerne: Kontraktstyring kan let gå hen og blive fornyet år efter år uden de store ændringer, og dermed blot være endnu et skriftligt grundlag for evaluering af organisationen, men uden de store overvejelser om der faktisk sker noget nyt i organisationen. Det var »lærdommen« hos en række chefer i den offentlige forvaltning, der i dagbladet *Politikens* kronik 9. marts 2007 bad om tilgivelse for deres synder: De havde etableret styresystem via kontraktstyring, der var sandet til og stivnet som styring og tilsyn med »papirflytning« som resultat – hvor der er behov for personlig ledelse og ansvarstagen: lederskab.

Problemet med kontraktstyringen var ifølge kronikkens forfattere, at den byggede på en række kvantitative mål, som skulle afrapporteres i en årlig cyklus. Men det spærrede for initiativ og omtanke og gav plads til skemaudfyldning i stedet. Benchmarking af offentlige institutioner kan ligeledes føre til en lidt bevidstløs leven op til bestemte standarder – når de først er nået, glemmer man at spørge, om der skulle sættes nye mål for benchmarkingen. For personalet bliver det til endnu en skemaudfyldning, der ikke opfattes som værdifuldt, men snarere som et irriterende »skemavælde«. I det omfang, man fokuserer på opgaverne, bliver opfyldningen af målsætningerne måske vigtigere end spørgsmålet om anvendeligheden af målsætningerne – vi lever i et dynamisk samfund, og der sker ændringer over tid, som de offentlige organisationer skal kunne matche. Her kan brugerundersøgelser komme ind som en kanal, der kan signalere nye eller ændrede præferencer hos brugerne.

Med andre ord sker der over tid en slags standardisering af initiativer, der havde til sigte at skabe mere ny energi og innovation i den offentlige sektor. Det gjorde sig fx gældende i lærernes skematisering af arbejdstid i for-

skellige kategorier af »tid«, og det ses i SO-SU-assistenternes arbejdsinddeling på baggrund af en tidsmåling af diverse rengøringsaktiviteter i fænomenet »Fælles Sprog«, der for nogle socialarbejdere synes at ende i ren skemaudfyldning i stedet for at fungere som en dynamisk arbejdsanvisning. Hvis centrale, velfærdsstatslige ydelser ender som skematiserede fænomener uden inddragelse af medarbejderens aktive tankegang og professionelle skøn, er der grund til gentænkning.

For den politiske ledelses vedkommende må man sige, at der er gjort meget over årene for at få politikerne ind på NPM-dydens rette vej – at koncentrere sig om visionerne. Men for det første kræver lovgivningen stadig, at en række sager behandles af politikerne i udvalg eller kommunalbestyrelse. Og for det andet har politikerne svært ved kun at behandle principper, og de føler, at deres synspunkter på den konkrete administration i stigende omfang ikke har nogen vægt. Her er det så et spørgsmål, om politikerne bliver demotiverede og ikke søger genopstilling, eller om vi får nye politikertyper, der bedre trives med den overordnede rolle i målsætning.

Man kan rejse spørgsmålet, om hvorvidt NPM på længere sigt fremmer en sammenhæng i løsningen af de offentlige opgaver, der kræver indsats fra mange typer af forvaltning (jf. de senere års kampanjer fx om sundhed) eller om silotænkning fortsat vil trives. Der kan være en tendens til, at hver opgave ses i sin specifikke, kontraktlige sammenhæng, og at samarbejde på tværs i hvert fald ikke lettes. Det kan blive til et problem inden for områder, hvor der kan og bør involveres flere forvaltninger, idet NPM ikke uden videre støtter konstruktionen af incitamenter på tværs af budgetsystemerne. Og hvordan vurdere den samlede opfyldning af målsætninger i et system, der består af isolerede målsystemer ud fra specifikke aftaler, byggende på bureaukratiske standarder? Her er risiko

for en blokering i udviklingen af velfærdsstatens ydelser i lidt bredere forstand.

Konsekvenser for styringen

Udgangspunktet for ovenstående gennemgang var, at udviklingen er gået frem og tilbage mellem bureaukrati og marked – to centrale begreber fra 1970-80'ernes politologi med rødder i den norske magtudredning (Hernes, 1978; Olsen, 1978). Magtudredningen gjorde det da også klart, at begreberne ikke slog til – og indførte de nye begreber forhandlingsøkonomi og blandingsadministration. Dermed var nogle temaer slået an. Men siden er der sket en videre udvikling i politologernes begrebsverden, således at man i dag taler om relationen mellem formel organisation (government) og dynamiske processer (governance) (Rhodes, 1997; Bogason, 2001), hvor government er den bureaukratiske styreform, mens governance er et hybrid af markedsrelationer og forhandlings-systemer, ofte karakteriseret som netværk (Benson, 1975; Mandell, 1990).

Et grundlæggende problem for modernisering baseret på NPM er forudsætningen om et samfund med klar skillelinje mellem offentlig og privat, mellem bureaukrati og marked – men den skillelinje er ikke så klar i et udviklet velfærdssamfund som Danmarks. Governance-begrebet afspejler denne uklarhed og er blevet kritiseret for det af teoretikere, der støtter sig til mere stringente modeller. Svaret fra governance-teoretikerne er, at de stringente modeller savner relevans for virkeligheden.

Artiklen er skrevet med rødder i governance-perspektivet. Udviklingen med modernisering og NPM kan anskues som et led i en omfattende bevægelse *fra* at offentlige organisationer overvejende varetog driftsopgaver (herunder regulering) over for samfundet, *til* en omfattende policy-organisation i en velfærdsstat, der kræver et betydeligt element af strategisk styring. Igennem en lang

årrække har topembedsmændenes rolle og praksis udviklet sig fra en overvejende juridisk-reaktiv tradition til en fremadrettet styringskultur. Dermed ikke sagt, at man ikke tidligere kunne betjene den politiske ledelse strategisk, men strategi og udvikling har overtaget i en sådan grad, at det er rimeligt at tale om et skifte. Finansministeriet har altid været vogter over for udgiftsvækst og holdt fagministerierne i snævre bånd, men i dag er hele den offentlige sektors udvikling sat ind i en makroøkonomisk ramme, og der udvikles organisationer og instrumenter til at tilpasse statens og kommunernes aktiviteter til det, rammen indeholder. Politikerne i kommunerne har måttet tilpasse sig til nye ledelsesroller, som det ud fra forskningen ikke står klart, om de kan udfylde. På nationalt plan er partipolitik meget fokuseret på midten; velfærdsstatens videre drift er central, og politikerne arbejder mest ud fra ønsker om relativt marginale ændringer, ofte baseret på enkeltsager (»lig på bordet«). Det skyldes bl.a. at en række af de større parametre for dansk politik i realiteten skabes i EU og dermed giver folketingspolitikkerne et meget lille spillerum.

NPMs grundlæggende princip om brug af *government* – formel organisation – som grundlag for en slags markedsdannelse, er ikke blevet opfyldt. Tværtimod kan man iagttagge en række netværk på kryds og tværs af de offentlige organisationer i systemer af *governance* (Bogason, 2001; Sørensen og Torfing, 2005) med et kompliceret system af informationer, der for en dels vedkommende nok står til rådighed via internettet, men det viser sig, at der er behov for en fortolkning af denne information og dens brug i en bredere sammenhæng. Policy skabes i dag i et bredt samspil mellem forskellige interesserede parter. Politik og administration er – til trods for de erklærede mål om det modsatte fra NPM – i dag flettet sammen på en ret uigennemskuelig måde for de fleste udenforstående. Der tales meget om netværk i forskellige af-

skygninger, hvor man snart arbejder i relativt hierarkiske forhold, snart er mere fri i et forhandlingsforløb med mange parter. Så hvor NPM-princippet er ro på bagsmækken via målsætninger og kontrakter, synes realiteten at være en noget anden.

For det første består de politisk/administrative processer i dag af forskellige elementer af forhandling og kompromis. Her kan det være gavnligt for aktørerne at have et grundigt indblik på alle niveauer af samspillet. Hvis et byråd lægger op til budgetreduktioner, kan det være nyttigt at have indsigt i det lokale arbejde, selv om den generelle filosofi synes at være, at de, der har skoene på er dem, der ved, hvor den trykker. Det vil oftest være de fagprofessionelle – og det er så op til dem at gennemføre lokale ændringer, fordi kun de reelt ved, hvad der foregår. Men den filosofi er ikke brugbar i en forhandlingssituation, for så er den ene part jo holdt i uvidenhed om de faktiske forhold. Indsigt heri vil hjælpe begge parter til at kunne diskutere konsekvenserne af fx budgetreduktioner på lige fod. Og det vil ligeledes være muligt at diskutere kompromisser mellem forskellige ideer hos begge parter, i stedet for at få en konfrontation, hvor ingen af parterne har en indsigt i andet end egne forhold.

For det andet, og det gælder ikke mindst ledelsesniveauerne, er det i et sådant system nyttigt ikke at tage NPM-filosofiens udgangspunkt med at maksimere egne præferencer; aktører skal snarere kunne sætte sig i andres sted. De fleste aktører tager standpunkter og bruger perspektiver, der er snævert knyttet til, hvad de ser som egen organisations interesse, en holdning som ofte forstærkes ved en integreret organisationskultur, der definerer et »vi« og et »dem«. Men i stedet for at se dette som en given faktor, kan man gå ud fra, at deltageres præferencer kan ændres i lyset af diskussioner, ny information og et aktivt forhandlingsforløb, hvor deltagerne anvender deres personlighed

i stedet for udelukkende at spille en rolle. Dette er langt fra NPMs principal-agent forestillinger.

Dagens politisk-administrative system forudsætter kort sagt indsigt i forhandlingsteknik og en indstilling til kompromis, samt en vis vilje til at inddrage aktører og perspektiver, som ikke er umiddelbart indlysende ud fra selve den situation, som samspillet indledes i. Det betyder, at man ikke kun ser på egen organisations ydeevne og mulighederne for at høste en gevinst, men tager andre ind i overvejelserne for at fremme løsninger på problemstillingen frem for at fremme løsninger for egen organisation.

Ud fra ovenstående er det ikke tilstrækkeligt at have et strukturelt-organisatorisk udgangspunkt for at forstå den offentlige sektors virkemåde. Man skal have indsigt i processer og dynamiske forløb. Det betyder dog ikke, at en forståelse for organisatoriske forhold er blevet helt overflødig – til trods for udviklingen i retning af governance og brug af NPMs markedsideal. Men det bruges sandsynligvis kun i begrænset omfang som direkte styreform. Man siger, at styring kan foregå i »skyggen af hierarki« (Bogason, 2001: 9), og det er nok denne bagvedliggende trussel om en eventuel anvendelse af hierarki, der kan virke som drivkraft i en række processer. Desuden har topledelsen i enhver organisation mulighed for at anvende procedurer til at opnå en række ønskede virkninger. Dette »at være med« synes i stigende grad at være en vej til indflydelse, det er ikke nok blot at være taget i betragtning af andre parter.

Hierarki og netværk eksisterer altså side om side. Opgaven for de forskellige aktører er at få en symbiose ud af de forskellige organisationsrationaler i stedet for at ende i en organisatorisk krig. Det er en væsentlig udfordring i et system, hvor parterne er gensidigt afhængige i ofte længerevarende forløb. Her kan det være nyttigt at forstå NPMs virkemå-

de, men hvis man forlader sig på dens markedsmekanismer alene, vil man let komme til kort. Når man så ser på de forstærkede relationer til brugerne, det være sig via brugerbestyrelser, rådgivende organer, klager eller tilfredshedsundersøgelser, så er det vigtigt at forstå dem alle som elementer i processer, der til stadighed skrider frem, og som i princippet ikke afsluttes (Bogason 2008). Det betyder, at de i videste forstand bliver elementer i en bred politisk proces, som er afhængig af mange faktorer og dermed situationsbestemt snarere end klart forudsigelig.

Netværk og statsteori

De følgende fire artikler illustrerer forskellige sider af styringstendenser i dag. Den første artikel er et studie af re-bureaukratisering. Den anden artikel belyser, hvordan en aktør forsøger at styre et netværk, hvilket kan kaldes meta-governance. Den tredje artikel fokuserer på, hvordan bureaukratisering kan fremmes af en aktør, selvom aktøren ingen formelle hierarkiske kanaler har til sin rådighed, og den sidste artikel undersøger styringskonsekvenser, når brugerne bliver kompetente.

Den første artikel, »Styring eller tidstyveri? Statslig processtyring af visitationer på beskæftigelsesområdet«, af Matilde Høybye-Mortensen kan ses som en diskussion af re-bureaukratisering. Den behandler statslig styring rettet mod velfærdsstatens dørvogtere; de kommunale sagsbehandlere. Fra kommunal side protesteres over den bureaukratiske byrde, som processtyring opleves at medføre, og flere statslige affureaukratiseringstiltag er lanceret. Ikke desto mindre bliver der mere og mere processtyring. I artiklen argumenteres for, at en del af forklaringen er, at instrumenter, der kan medvirke til at styre frontlinjens adfærd i forhold til tildeling af hjælp eller ej er et eftertragtet politisk styringsinstrument, både når det gælder udgiftsstyring, sikring af ensartethed kommuner i mellem og afværgelse af skandalesager i den enkelte

kommune. Da visitationer er skønsbaserede afgørelser er de svære at styre direkte, og derfor tages processtyringsinstrumenter i brug. Styringsinstrumentet, der undersøges er Dialogguiden, der skal bruges i alle landets Jobcentre i forbindelse med vurdering af lediges arbejdsmarkedsparticipation.

Den anden artikel, »Mellem eksklusion og inklusion: VK-regeringen og den almene boligsektor i netværksstyrings optik« af Birgitta Gomez Nielsen, fokuserer på, hvilke netværksstyringsstrategier, VK-regeringen har benyttet sig af inden for en sektor, hvor der i høj grad er pres for at bevare status quo. Dette pres har to sider: Den første tager form af en »stiafhængighed«, hvilket vil sige, at udviklingen over tid har medvirket til at favorisere en bestemt måde at føre og indrette politikken på. Den anden side af presset stammer fra policy netværk, der repræsenterer forskellige sektorinteresser. Netværk støtter ikke pr. automatik forandringer, og slet ikke hvis netværkenes position i politikken formulerings – og implementeringsfaserne trues af de foreslåede politiske initiativer. Analysen viser, at der over tid er sket et skift i måden at inkludere sektorinteressen på i politikformuleringen. Konsekvenserne af dette skift diskuteres dels i forhold til regeringens muligheder for at udmønte sine initiativer til gældende lov og dels i forhold til litteraturen om netværksstyring.

Den tredje artikel, »Mere risikovillig? Risikostyring i Europa-Kommissionen« af Caroline Howard Grøn, ser på normativ styring. Den analyserer den udfordring, staterne står overfor, når de gerne vil styre processer i internationale organisationer, men ikke har nogen hierarkiske kanaler til rådighed. Personaleledelse i Europa-Kommissionen er et eksempel på et område, hvor medlemsstaterne forventes at have meget få af disse hierarkiske indflydelseskkanaler. I 2005 udgav Kommissionen en kommunikation med titlen »Towards an effective and coherent risk ma-

nagement in the Commission services« (SEC 2005: 1327), formålet var at gøre medarbejderne i Kommissionen mere risikovillige og gøre Kommissionens håndtering af risiko mere omkostningseffektiv. Analysen af tiltaget viser, hvordan Kommissionen i implementeringen af dette tiltag befinder sig i et krydspres mellem den administrative mode, NPM, som organisationen forsøger på at spille op ad for at forbedre sin haltende legitimitet og et krav fra medlemsstaterne om en nulfejlskultur og omfattende »accountability« og dokumentation. Det eksterne pres Kommissionen oplever i udførelsen af sin personalepolitik sætter klare rammer for, hvor risikovillig organisationen kan blive. Selvom EU's medlemsstater ingen direkte indflydelse har på personaleledelse i Kommissionen, kan de igennem de legitimitetsspil, der spilles omkring organisationen, og EU som sådan, udøve en ret omfattende styring.

Den fjerde artikel, »Kompetent eller kombattant? Patientuddannelse som styringsudfordring i sundhedsvæsenet« af Annegrete Juul, diskuterer den aktuelle patientorientering i sundhedsvæsenet og de mulige styringsproblematikker, der er knyttet hertil. I den sundhedspolitiske retorik italesættes patienten i stigende grad som en kompetent beslutningstager, en aktør, hvis holdninger og viden er væsentlige for og bør inddrages i behandling og pleje. Tidligere har de sundhedsprofessionelle i høj grad haft monopol på at definere »patienten« i medicinske termer, men den stigende patientorientering udfordrer den traditionelle læge-patient relation. Empirisk tager artiklen udgangspunkt i et af de konkrete styringstiltag, der skal skabe handlekraftige og ansvarlige patienter, nemlig patientuddannelsen »Lær at leve med kronisk sygdom«. Artiklen undersøger, hvordan patientuddannelsen konfigurerer »patienten«, som kompetent og pro-aktiv beslutningsdeltager i sundhedsvæsenet samt hvordan kursisterne interagerer med denne patientforestilling. På denne baggrund diskuteres det om og givet fald hvor-

dan patientens ændrede rolle udfordrer og forandrer den etablerede styringsmodel i sundhedsvæsenet. Teoretisk er artiklen inspireret af science and technology studies (STS).

Artiklerne illustrerer altså forskellige sider af netværk og governance. Man kan herefter spørge, om governance og netværk er nyt? Det er det nok ikke som fænomener, jf. Magtudredningens forhandlingsøkonomi og blandingsadministration, men det har taget forskerne en del tid at få begrebsliggjort fænomenerne på en mere alment acceptabel formel. Udgangspunktet var implementeringsforskningens konstatering af, at det lukkede organisationsparadigme for politiske systemer ikke dækkede forholdene i implementering, som beskrevet i undertitlen til klassikeren på feltet – »how high expectations in Washington are dashed in Oakland« (Pressman og Wildawsky 1973). Bogen satte en hel kædereaktion i gang blandt forvaltningsforskerne, opdelt i implementerings- og policyforskere. Man kan sige, at i 1970'erne var diskussionerne fokuseret på *inter-organisatoriske* fænomener (Jørgensen, 1977; Hanf og Scharpf, 1978); i 1980'erne blev de stort set samme diskussioner i stigende grad begrebsliggjort som *ny-institutionalisme* i forskellige variationer, hvor den procesorienterede retning (Kiser og Ostrom, 1982; Kaufmann et al., 1986) kunne siges at fortsætte den inter-organisatoriske retning. En anden form for nyinstitutionalisme havde rødder i organisationsforskningen (March og Olsen, 1989) og hører ikke med i den her diskuterede udvikling. I 1990'erne vandt begrebet *governance* så indflydelse (Kooiman, 1993; Rhodes, 1997), og efter 2000 kom *netværk* ind som et ledende begreb (Hajer og Wagenaar, 2003; Marcussen og Torfing, 2006), omend det allerede var på vej tidligere (Bogason 2006).

Men temaet for forskningen har stort set været det samme – at indholdet af den førte policy i mange tilfælde bedst kunne forstås

ved at analysere samspillet mellem en række (offentlige) organisationer. Begreberne governance og netværk er så de for tiden værende stoppesteder i den politologiske forvaltningsforsknings køreplan. Den bliver sikkert revideret igen. Samfundsforskere er ikke kendt for at holde fast i deres teorier i længere tid. Governance og netværk giver anledning til at udfordre fortidens teorier, og lad os kort se på konsekvenserne for statsteori.

Gennem tiderne har mange forskere inden for offentlig forvaltning henholdt sig til klassisk statsteori som ramme eller paradigme for analyserne af forvaltningens virkemåder. I Europa bruger man typisk Webers legitime styreformer som teoretisk grundlag (Fivelsdal, 1971), i USA bruger man Woodrow Wilsons rollefordeling mellem politik og administration, videreudviklet af Gulick (Gulick og Urwick, 1937). Med et sådant udgangspunkt sikrer man normativt en afklaring af forholdet mellem politik og administration, en variation af magtens tredeling. Men som bekendt er denne tredeling slet ikke understøttet af grundloven – den lovgivende magt haves af folketing og regering »i forening«. Lovgivende og udøvende magtinstanser kædes altså sammen i den danske nationalstat. Tilsvarende har de danske kommunale politikere (modsat fx de svenske) både politiske og administrative roller. Udviklingen hen imod netværk og governance må siges at være bidrag til på teoretisk plan at understrege vanskelighederne ved klare skillelinjer. Forestillinger om magtens tredeling er statisk – den opstiller grænser for politik og forvaltning. Jeg har andetsteds (Bogason, 2000; Bogason, 2008: 102) foreslået en mere dynamisk opfattelse af staten, med kernebegrebet *den offentlige magt* som det, alle aktører stræber efter af få indflydelse på udøvelsen af. Den offentlige magt giver legitimitet, penge og viden, og ved aktørernes stræben på at få del i disse ressourcer og kombinere dem til udnyttelse i den konkrete situation, skaber de konstellationer eller netværk, hvis sammensæt-

ning og opgaver varierer over tid, alt efter sammenhængen og situationen.

Med det udgangspunkt er perspektivet ikke længere, hvorledes en bestemt aktør opfylder nogle forpligtelser i henhold til en statut eller given opgave. Perspektivet i analysen skifter til en interesse for, hvilke aktører der har hvilken indflydelse i forhold til at bidrage til løsning af et samfundsproblem – hvor »løsningen« ikke er givet på forhånd, men bliver et resultat af samspillet mellem aktørerne. Det skal så ikke forhindre nogen i at vurdere løsningens værdi ud fra det ene eller andet perspektiv, men det er vigtigt at forstå, at der ofte ikke kan findes en »rigtig« løsning, men en løsning, der står i forhold til de involverede aktørers indflydelse i den pågældende sag.

Udøvelsen af indflydelse via forskellige former for netværk illustreres af temanummers artikler. Artiklen om beskæftigelsessystemets dialogværktøj viser, hvorledes en statslig aktør ved fastlæggelse af administrative procedurer anvender re-bureaukratisering til at påvirke sagsbehandleres vurderinger i konkrete sager. Artiklen om boligpolitik demonstrerer forsøg på at udmønte politik inden for en sektor karakteriseret ved et mangeårigt netværkssystem, der ikke nødvendigvis bakker op om de politiske initiativer foreslået af den statslige aktør. Artiklen om risikolethed viser, hvorledes EU-kommissionens autonomi begrænses ved medlemsstaternes indflydelse på rammebetingelserne for arbejdet i processer, der løbende ændrer karakter. Artiklen om patientuddannelse belyser en ændring i indflydelseskkanalerne i forhold til kronisk syges adfærd, hvor den klassiske lægevidenskabelige løsning af kronikernes problemer i visse henseender ændres til løsninger, der tillempes til kronikernes hverdag.

Statsteori har givet et stærkt normativt grundlag for forvaltningsforskningen. Men i dagens samfund holder nogle af de statsteoreti-

ske principper ikke længere. Udover de ovennævnte forhold kan man pege på betydningen af EU og de forskellige internationale organisationer, som i min optik ligeledes er governance- og netværksfænomener. Så der er en stærkt presserende opgave i at formulere de normative konsekvenser af netværk og governance: Hvad er godt, og hvad er skidt i de forskellige perspektiver? Med mindre man altså er så naiv at tro, at forskning er højt hævet over normativ tænkning.

Note

1. Dele af denne artikel har tidligere været publiceret i Peter Bogason: *Udviklingen i styreformer i den offentlige sektor*. København: FTF 2009. Artiklen har i udkast været kommenteret af »Økonomi & Politik« redaktion, dette nummers bidragsydere samt Jørgen Grønnegaard Christensen. Forfatteren takker dem og absolverer dem for yderligere ansvar.

Litteratur

- Benson, J. Kenneth (1975), »The Interorganisational Network as a Political Economy« *Administrative Science Quarterly*, 20: 230-49.
- Bogason, Peter (1994), »Nyinstitutionalisme, public choice og Bloomington-skolen« *GRUS* 44: 83-100.
- Bogason, Peter (2000), *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society, New Horizons in Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bogason, Peter (2001), *Fragmenteret forvaltning. Demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyrelse*, Århus: Systime.
- Bogason, Peter (2006), »Networks in Policy Analysis – Towards a New Pragmatism« i B. Guy Peters og Jon Pierre, red. *Handbook of Public Policy*, London: Sage.
- Bogason, Peter (2008), *Forvaltning og stat*, København: Academica.
- Bogason, Peter (2008), »Ustyrige borgere og stærke organisationer: En udfordring til kommunal ledelse« i Jacob Torfing, red., *Ledelse efter kommunalreformen – sådan tackles de nye udfordringer*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 25-42.

- Carlzon, Jan (1985), *Riv Pyramiderne Ned*. København: Gyldendal.
- Ejersbo, Niels, og Carsten Greve (2005), *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Børsens Forlag.
- Fivelsdal, Egil (1971), *Makt og byråkrati. Udvalg ved Egil Fivelsdal*, Oslo: Gyldendal.
- Gulick, Luther og Lindal Urwick, red. (1937), *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Hajer, Maarten A., og Hendrik Wagenaar, red. (2003), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Theories of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanf, Kenneth, og Fritz W Scharpf, red. (1978), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. SAGE Modern Politics Series, vol. 1. London: Sage.
- Hernes, Gudmund, red. (1978), *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministration*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hood, Christopher (1991), »A Public Management for All Seasons?« *Public Administration* 69: 3-19.
- Jensen, Lotte (2000), »A Critical Assessment of Central Agency Motives in Danish Public Management Reform« *International Public Management Review* 1(1): 116-32.
- Jørgensen, Torben Beck (1977), *Samspil og konflikt mellem organisationer*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Kaufmann, Franz-Xaver; Giandomenico Majone og Vincent Ostrom (1986), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Walter de Gruyter: Berlin.
- Kiser, Larry L., og Elinor Ostrom (1982), »The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches«, i Elinor Ostrom, red. *Strategies of Political Inquiry*, London: SAGE, pp. 179-222.
- Kooiman, Jan (1993), »Social-Political Governance: Introduction« i Jan Kooiman, red., *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: SAGE Publications, pp. 1-6
- Mandell, Myrna P. (1990), »Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector« i Robert W. Gage og Myrna P. Mandell, red., *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, New York: Praeger, pp. 29-53.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- Marcussen, Martin og Jacob Torfing, red. (2006), *Democratic Network Governance in Europe*, Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Mathiasen, David (2005), »International Public Management« i Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn og Christopher Pollitt, red. *Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press, pp. 643-70.
- Mouritsen, Jan (1997), *Tællelighedens regime. Synlighed, ansvarlighed og økonomistyring gennem mål og rammer i statslige institutioner*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Olsen, Johan P, red. (1978), *Politisk organisering*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Osborne, David og Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume.
- Pollitt, Christopher (1990), *Managerialism and the Public Services*, Oxford: Blackwell.
- Pressman, Jeffrey L. og Aaron B. Wildavsky (1973), *Implementation*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Rhodes, Rod A W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005), *Netværksstyring: Fra government til governance*, Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Styring eller tidstyveri?

Statslig processtyring af visitationer på beskæftigelsesområdet

Matilde Høybye-Mortensen, ph.d.-stipendiat,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, mhm@ifs.ku.dk

Et styringsfænomen går gennem den offentlige sektor. Staten forsøger at styre tildelingen af sociale ydelser ved at regulere arbejdsprocesser for velfærdsstatens dørvogtere – det vil sige de visiterende sagsbehandlere. I artiklen forklares, hvorfor staten vælger at processtyre de visiterende sagsbehandlers arbejde, og det undersøges hvordan processtyring påvirker sagsbehandlers visitationer. Som eksempel på processtyring analyseres Dialogguiden, et værktøj, der skal anvendes, når sagsbehandlere skal vurdere en ledigs match i forhold til arbejdsmarkedet. Det konkluderes, dels at Dialogguiden styrer matchkategoriseringen af ledige, men ikke den arbejdsmarkedsrettede indsats, og derudover at processtyring bidrager til at ændre sagsbehandlers rolle fra at være både visiterende og behandlende til primært at være visiterende.

Den upopulære styring

Et styringsfænomen har ramt den offentlige sektor i Danmark; processtyring. Det påvirker kommunerne og i særdeleshed de kommunale sagsbehandlere. Forskellige tidsstudier viser, at de kommunalt ansatte socialrådgivers tid overvejende bruges på administration og ikke på kontakten med borgeren. Dansk Socialrådgiverforening har gentagne gange udpeget processtyring som problemets ophav. En undersøgelse fra 2009 viser, at sagsbehandlere i jobcentre bruger 21 procent af deres tid på borgerkontakt og 79 procent på administration og anden intern tid (Dansk Socialrådgiverforening, 2009). Det er dog

værd at notere sig, at sondringen mellem administration og kontakt med borgeren er en lidt grov inddeling, idet nogle administrative opgaver er vigtige for at føre en sag videre (for eksempel indhentning af lægeerklæringer). Andre administrative opgaver er dokumentation af handlinger og afgørelser, der ikke fører en sag videre (for eksempel dokumentation af at samtaler er afholdt rettidigt).

I et fælles brev til Folketingets Socialudvalg skriver HK-Kommunal og Dansk Socialrådgiverforening: »*Det stigende bureaukrati på det sociale område betyder, at fokus flyttes fra borgeren til administrative procedurer [...]. Der er en tendens til, at der er større interesse for, om procedurerne er overholdt, end om indsatsen rent faktisk skaber en bedre situation for borgeren*«. ¹ Som det fremgår af ovenstående citat, er det tiden sammen med borgeren, der opleves som socialrådgivernes kerneopgave, men denne bliver fortrængt af administrative opgaver. Ifølge afsenderne af brevet er der sket en forskydning af, hvad sagsbehandlernes arbejdstid bruges på. It-systemer spiller en vigtig rolle i denne forskydning. En undersøgelse af sagsbehandlers arbejde i jobcentre understøtter ovenstående pointe: »*IT-udviklingen har også ført til at opfattelsen af, hvad der er arbejdets kerne, er blevet udfordret. Fx vil socialrådgiv-*

verne i jobcentret mene, at samtalen og arbejdet med borgeren er kerneopgaven. Men det fylder mindre og mindre i forhold til den registrering og dokumentation af sagsgangen og kontrol af både sagsbehandler og borger, som IT-systemerne har gjort mulig» (Holt et al., 2009).

Også KL har slået sig kraftigt i bureaukrati-tøjret, der opleves som strammere og strammere og derved som en direkte trussel mod det kommunale selvstyre (se for eksempel KL, 2009). Formanden for KLS Arbejdsmarkeds- og Erhvervsudvalg, Erik Nielsen (S), påpeger, at særligt Jobcentrene bliver målt og kontrolleret for meget, og hvad værre er, statens kontrolsystem måler ikke på resultaterne, men på processer (Nielsen, 2008). Der er altså tale om en utilfredshed i fagforeninger og KL med administrative byrder, der kommer fra statslig styring af de kommunale opgaver.

Finansministeriet og Beskæftigelsesministeriet vedkender sig at være afsenderen af en stor del af processtyringen, og der tales kontinuerligt i regeringen om, at afbureaukratisering er nødvendig. I 2006 lancerede Beskæftigelsesministeren en afbureaukratiseringsplan og i forbindelse med Finanslovsaftalen for 2008 blev der afsat 51 mio. kr. til et afbureaukratiseringsprogram.² Senest har Socialminister Karen Elleman givet udtryk for, at der er brug for regelforenkling på det sociale område (Beim og Brock, 2009). Der eksisterer tilsyneladende et paradoks; der gøres mange forsøg på afbureaukratisering, men sagsbehandlerne oplever mere processtyring.

Velfærdsstatens dørvogtere

Rundt om i landets kommuner sidder individuelle sagsbehandlere, der skal vurdere, hvad borgere i kontakt med det sociale hjælpesystem har ret og pligt til ifølge gældende lovgivning. Afgørelserne er skønsmæssige, så de kommunale sagsbehandlere er med andre ord dørvogterne til de sociale ydelser i Dan-

mark. Og det er netop disse dørvogtere, processtyring hyppigst retter sig mod, med regler for den enkelte sagsbehandlers arbejdsprocesser. I denne artikel fokuseres på en udvalgt del af de skønsmæssige aktiviteter, nemlig visitering. *Visitation* er en afgørelse, dvs. en myndighedsbeslutning, der træffes på baggrund af en sagsbehandlers skønsmæssige vurdering.

På beskæftigelsesområdet finder vi mange eksempler på processtyring. Siden 2002 har det med den bredt vedtagne reform »Flere i arbejde« (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2002) været en del af den nationale politiske strategi at fokusere på visitationer og individuelle kontaktførelser med ledige. Frontlinjens visitationer er udpeget som et strategisk indsatsområde i beskæftigelsespolitikken. Dette er ikke et fænomen, der er unikt dansk; også i andre lande, der ligesom Danmark har bevæget sig i retning af en mere aktivistisk beskæftigelsespolitik (ofte benævnt som udvikling fra »welfare« til »workfare«), er frontlinjens visitationer blevet udpeget til at spille en afgørende rolle i implementeringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik (Marston, Larsen og McDonald, 2005).

Centralt i processtyringen af visitationer står »Dialogguiden« – et obligatorisk visitationsredskab – som sagsbehandlerne i alle jobcentre skal bruge til at inddele deres klienter i såkaldte »matchkategorier«. Dialogguiden er karakteriseret ved: 1) Stor udbredelse. Dialogguiden skal bruges i alle jobcentre og brugerfladen (det elektroniske system »Arbejdsmarkedsportalen«) er tilnærmelsesvis ens alle steder,³ 2) Dialogguiden er et værktøj med høj sandsynlighed for indflydelse på arbejdsprocesser i jobcentrene, idet beskæftigelsesområdet nyder stor politisk bevågenhed fra Folketinget og implementering og overholdelse af regulering følges nøje af Arbejdsmarkedsstyrelsen, 3) Dialogguiden regulerer en menneskekategoriserende beslutning, der har stor betydning for den enkelte ledige.

Derfor må det antages, at visitationen betragtes som en vigtig opgave af de ansatte sagsbehandlere.

I artiklen undersøges to spørgsmål: 1) hvorfor vælger politikerne statslig processtyring af de visiterende sagsbehandlers arbejde? Og 2) hvordan påvirker processtyring sagsbehandlers visitationer? Disse spørgsmål besvares med udgangspunkt i en analyse af processtyringsinstrumentet Dialogguiden. Til besvarelse af spørgsmål 1 (hvorfor vælger politikerne statslig processtyring af de visiterende sagsbehandlers arbejde) anvendes officielle dokumenter om Dialogguiden fra perioden 2001-2008. Særligt vægt er der på *Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktforløb* (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2006). Primære afsendere af dokumenterne er Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen. Det undersøges a) hvorfor politikerne vil styre visitationer, b) hvad styringsintentionerne med Dialogguiden er, samt c) hvordan Dialogguiden antages at virke. Derudover trækkes på tidligere undersøgelser af kommunale sagsbehandlers visitationspraksis. Til besvarelse af spørgsmål 2 (hvordan påvirker processtyring sagsbehandlers visitationer?) inddrages – udover de officielle dokumenter – interviews med sagsbehandlere fra 10 forskellige jobcentre. Alle interviews er med sagsbehandlere, der anvender Dialogguiden i deres daglige arbejde med ledige.⁴ Det undersøges: a) hvilke dele af sagsbehandlers arbejde påvirkes af Dialogguiden? Og b) hvordan påvirker Dialogguiden sagsbehandlers vurdering af den ledige?

Denne artikel omhandler styring *internt* i den offentlige sektor og ikke styring mellem stat og borger (jf. Juul Nielsen dette temanummer) eller styring af netværk med statslige og ikke-statslige aktører (jf. Gomez Nielsen dette temanummer).

Hvad er processtyring?

Processtyring er ikke opstået ud af den blå luft. Fra 1980'erne og frem har der været skrevet meget om modernisering af den offentlige sektor. Forandringer har været beskrevet som New Public Management, moderniserings- eller reguleringsreformer (Ejersbo og Greve, 2008, Kettl, 2000). Tre trends kendetegner udviklingen i den offentlige sektor. Det drejer sig om 1) markeds-gørelse, 2) netværksorganisering og 3) re-bureaukratisering (jf. Bogason i dette temanummer). Processtyring er en del af den tredje trend, der er præget af »hierarkisk styring med øget vægt på regulering, standardisering, akkreditering og kontrol« (Greve, 2009) og et udtryk for procesbaseret magt, som beskrevet i Caroline Grøns artikel (jf. Grøn i dette temanummer).

Re-bureaukratisering har medført mere detaljeret regulering med opkomst af regulerende organisationer og mere fokus i reguleringen på ex-post teknologier, som dokumentation, efterkontrol osv. (Hood et. al., 1999, Jordana og Levi, 2004, Christensen og Lægheid, 2006; Power, 1997). Relationer mellem de, der regulerer og dem, der bliver reguleret, er ligeledes ændret. Der er blevet større afstand i mellem dem, reguleringsintensiteten er blevet højere og regulering udspiller sig ikke nødvendigvis i en hierarkisk relation (Hood et. al., 1999). Moderniseringsreformerne har med andre ord ikke ført til »tilbagerulning af staten«, men til »den regulerende stat«, som udviklingen til tider kaldes. Det karakteristiske for den regulerende stat er, at den adskiller: – reguleringsaktiviteter fra de operationelle aktiviteter (drift og service), -bestiller fra udbyder, – politikrollen fra den operationelle rolle.

Processtyring har i Danmark især været debatteret i forbindelse med statens styring af kommuner. Tesen om, at jo længere afstand, der er mellem den regulerende og den, der bliver reguleret, jo højere bliver regulerings-

intensiteten (Hood et. al., 1999), synes at blive bekræftet, når man kigger på udbredelsen af statslig processtyring på de kommunale serviceområder. Her er øget centralisering af beslutnings- og kontrolkompetence gået hånd i hånd med øget detailregulering af den enkelte organisations og medarbejders arbejdsprocedurer (jf. Finansministeriet, 2005; Regeringen, 2009). Den øgede reguleringsintensitet og adskillelse af regulering og drift, som karakteriserer den regulerende stat, synes i særdeleshed at være slået igennem i reguleringen af de kommunale velfærdsservices, og bliver nok endnu tydeligere her i kølvandet på kommunaliseringen af hele beskæftigelsessystemet der trådte i kraft pr. 1. august 2009.

Teoretisk er begrebet processtyring ikke så udviklet, og begreberne »procesregulering« og »proceskrav« bruges synonymt. Begrebet »processtyring« anvendes her i artiklen for at understrege, at der er tale om et styringsinstrument med en autoritativ afsender. Begrebets anvendelse i dansk kontekst har ofte trukket på Finansministeriets definition i rapporten »Procesregulering af kommuner og amtskommuner« fra 2005 (Finansministeriet) og anvendelse af begrebet er oftest fulgt af påpegning af begrebets manglende definition og præcisering (Sørensen, 2009; Caswell, 2008). Processtyring retter sig mod administrative arbejdsprocesser og er en indirekte styreform (Andersen og Dahl, 2007). Definitionen i denne artikel læner sig op ad de her øvrig nævnte, men udvides med inddragelse af karakteristika ved styringens *formål* som en parameter.

Processtyring er et styringsinstrument med følgende karakteristika:

- a) det fastsætter – ofte detaljerede – regler for administrative processer i kommuner og regioner. Reglerne har form af retsligt bindende regulering som love, bekendtgørelser og andre bindende administrative

forskrifter og har høj grad af præcision. [hvordan styres]

- b) procedurekravene skal tjene et andet formål end blot at regulere de arbejdsprocesser, som reglerne omfatter. Det vil sige, at processtyring er en indirekte styreform, der via regler for administrative processer (det primære styringsobjekt) skal opnå yderligere formål (sekundære styringsobjekt). [formålet med styringen]
- c) reguleringen koncentrerer sig om et teknisk niveau (dvs. beskrivelse af måder at gøre ting på) frem for et principielt niveau (fx formålsbeskrivelser eller principper for tildeling af ydelser eller tungtvejende forhold). [objektet for styringen]

Samlet set kan processtyring give det politiske niveau kontrolmuligheder i forhold til administrationen uden at have fastsat klare målsætninger for indsatsen (Weingast, Noll og McCubbins, 1987). Processtyring findes sjældent i ren form, men i kombination med andre typer af instrumenter (formålsparagrafer, økonomiske ordninger, regler for målgruppe m.m.). Primært er processtyring brugt om statslige interventioner, men der findes også processtyring udformet af det kommunale niveau til brug kommunalt for eksempel kommunalt vedtagne regler for administration. At afgøre om en konkret intervention er processtyring, vil bygge på en vurdering af det konkrete formål og udformning, jf. ovenstående karakteristika.

Processtyring på beskæftigelsesområdet

Hvorfor vælger politikerne at styre visitationer?

Visitationer til sociale ydelser er en klassisk frontlinje-aktivitet – på engelsk *street-level bureaucracy* – som Michael Lipsky definerede det i 1980 (Lipsky, 1980). En visitation er en myndighedsafgørelse, visitering er altså beslutningstagning. Det der kendetegner frontlinjens beslutningstagning – at den ofte foregår på steder og tidspunkter der ikke er tilgængelig for overordnede – er også det, der

vanskeliggør kontrol med det udførte arbejde. Beslutningstagning hviler som tidligere nævnt på en individuel vurdering. Denne vurdering er ikke et »produkt«, der eksisterer efter endt produktion. En vurdering er bundet til tid og rum, og den skal derfor registreres (fx på papir eller digitalt), for at det på et senere tidspunkt kan dokumenteres hvilke vurderinger, der ligger forud for en beslutning, og for at den bliver tilgængelig for andre end de direkte implicerede (klient og professionel).

Det er altså svært at kontrollere og vurdere frontlinjens beslutningstagning, hvilket påpeges som problematisk idet, det netop er der, hvor politiske målsætninger bliver omsat til praksis (Lipsky, 1980; Hupe og Hill, 2007). Derfor er frontlinjens vurderinger blevet omtalt som »demokratiets sorte hul« (Rothstein 1994). I dansk sammenhæng har følgende kritikpunkter af frontlinjens arbejde med klienter været fremført: 1) Den er subjektiv og derved illegitim. Vurderinger af klienter kritiseres for ikke at have noget legitimt udspring, for eksempel fra politiske prioriteringer eller socialfaglige metoder, men for i stedet at udspringe af frontlinjemedarbejdernes egne subjektive holdninger. Argumentet lyder, at socialarbejdere udøver illegitim magt i forhold til deres klienter (Järvinen og Mortensen, 2002; Mik-Meyer, 2004; Skytte, 2002). 2) Den er vilkårlig. For store variationer mellem kommunerne sår tvivl om objektiviteten og legaliteten i visitationerne.⁵ 3) Den er usystematisk, hvilket medfører at sager bliver glemt og ikke fulgt op på. Det er et retssikkerhedsmæssigt problem for borgere, men det medfører også diverse mediedækkede skandalesager, når der i situationer med omsorgssvigt påpeges, at kommunen kendte til problemet, og omsorgssvigtet derved ikke burde være sket, som det for eksempel var tilfældet med først Tønder-sagen og siden Aalborg-sagen.⁶

Kritikken kommer således fra mange forskellige sider (både forskere, politikere og medi-

er) og retter sig både mod den enkelte sagsbehandler og kommunens forvaltning af sager generelt. Fra styringsaktørens position vil problemer med illegitime og usystematiske visitationer kunne tolkes som a) udtryk for manglende eller uklare retningslinjer, eller b) manglende overholdelse af klare retningslinjer. Begge problemer adresserer Dialogguiden, i hvert fald på papiret.

At vælge sagsbehandleres visitationer som strategisk styringsobjekt synes oplagt set fra den styrende aktørs position. Instrumenter, der kan medvirke til at styre dørvogternes adfærd i forhold til tildeling af hjælp eller ej, er et eftertragtet politisk styringsinstrument, både til at styre udgifter, sikre ensartethed kommuner i mellem og afværge skandalesager i den enkelte kommune. Det er netop her, processtyring kommer ind i billedet. Processtyring generelt er af Finansministeriets m.fl. i den førnævnte rapport om statslig processtyring af kommuner beskrevet som en vej til systematik idet processtyring gør, at *»sagsbehandleren bliver ledt igennem en række overvejelser, der skal sikre, at alle relevante aspekter af en sag bliver afdækket«* (Finansministeriet, 2005: 18-9). Processtyring af visitationer har derfor ideelt set følgende fordele: det styrker systematikken og ensartetheden i sagsbehandlingen og sikrer, at kun relevante aspekter indgår i sagsbehandlerens overvejelser. Mulige ulemper ved processtyring beskrives i samme rapport fra Finansministeriet, som manglende fleksibilitet i opgaveløsning, samt at fokus og ressourcebrug flyttes til procedurer frem for indhold. Det er også de problemer som KL, HK og Dansk Socialrådgiverforening fremhæver som konsekvens af processtyringen, jf. indledningen.

Hvordan antages Dialogguiden at virke?

»Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb« udfærdiget af Arbejdsmarkedsstyrelsen (2006) er et eksempel på processtyring på beskæftigelsesområdet. Bekendtgørelsen beskriver reglerne for de ad-

ministrative processer, som jobcentret skal følge i kontakten til ledige. Blandt andet samtalen med den ledige, vurdering af den enkeltes beskæftigelsespotentiale, visitationskriterier, samt dokumentation af afholdelse af samtaler og visitationen til matchkategori. Vurdering af beskæftigelsespotentiale skal foregå på baggrund af en samtale med den ledige, der inddrager følgende opmærksomhedsområder:

- Eget arbejdsmarkedsperspektiv,
- Faglige og praktiske kompetencer,
- Personlige kompetencer,
- Økonomi og netværk, og
- Helbred, herunder misbrug.

På baggrund af en samtale, der tager udgangspunkt i ovenstående opmærksomhedspunkter⁷ skal sagsbehandleren træffe en beslutning angående den lediges match i forhold til arbejdsmarkedet. Kategorierne er tallene 1 til 5, hvor 1 er umiddelbart match til arbejdsmarkedet og 5 er intet match. Matchkategoriseringen er afgørende for den lediges forpligtigelser angående rådighed og jobsøgning og for hvilke forpligtigelser kommunen har overfor den ledige i form af opfølgende samtaler. Dialogguiden er it-understøttet og fungerer som leverandør til det elektroniske informationslagringssystem »Arbejdsmarkedsportalen«. Intentionen med Dialogguiden er således, at den både er et informationsindsamlings- og et beslutningsunderstøttende system, der muliggør monitorering på nationalt plan, fordi det er obligatorisk at indtaste informationer fra de enkelte sager i det centrale system »Arbejdsmarkedsportalen«.

Dialogguiden beskrives i bekendtgørelsen som et »redskab til og ramme for en systematisk beskrivelse og en samlet vurdering af en persons beskæftigelsespotentiale« (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2006: §5), og skal bruges i forbindelse med de »jobsamtaler«, som ledige i udgangspunktet skal indkaldes til hver 3. måned. Et af formålene med visi-

tation og det individuelle kontaktføreløb, der er beskrevet i bekendtgørelsen, er at ledig arbejdskraft bliver synliggjort, hvilket skal ske ved at »fastsætte ensartede og gennemskuelige kriterier for vurdering af de lediges beskæftigelsespotentiale« (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2006: § 2, stk.2). Dialogguiden er udmyntningen af disse ensartede og gennemskuelige kriterier, og altså et værktøj med det formål at gøre visitationer mere ensartede.

Hvad er styringsintentionen?

Ved at processtyre visitation af ledige forsøger Arbejdsmarkedsstyrelsen at få kontrol med implementeringen af beskæftigelsespolitikken. Elementer i styringen er: a) indskrænkning af sagsbehandleres vurderingsgrundlag, b) afhjælpning af informationsasymmetri mellem stat og kommune, særligt om antallet af ledige og de lediges beskæftigelsespotentiale og c) ved at rykke styringen et led ud i implementeringskæden, det vil sige fra styring af kommunen til styring af den enkelte sagsbehandler.

- Indskrænkning af sagsbehandleres vurderingsgrundlag

Der har i regeringen været en frygt for manglende loyalitet blandt sagsbehandlere, hvad angår de politiske målsætninger om, at »det skal kunne betale sig at arbejde« og »mange flere skal ud af passiv forsørgelse og ind på arbejdsmarkedet« (Regeringen, 2001). Denne frygt for illoyalitet blev tydeligst italesat af tidligere Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen i 2005, hvor han på Socialchefernes årsmøde beskyldte sagsbehandlere på beskæftigelsesområdet for at være omklamrende og klientgøre de ledige (Borg, 2005; Poulsen, 2005). Ministerens kritik af sagsbehandlerne bundede i en uenighed mellem ministeren og kommunerne angående lediges problemer og ressourcer. Karikeret gik uenigheden mellem ministeren og kommunerne på, hvorvidt de ledige ikke *kan* eller ikke *vil* arbejde (Høbye-Mortensen, 2006).

Dialogguidens regler for hvilke elementer, der må indgå i vurderingen af ledige, er et forsøg på at sikre loyalitet med politiske mål hos de visiterende sagsbehandlere (Caswell, 2008). Logikken i Dialogguiden er således, at sagsbehandlerens syn på den lediges beskæftigelsespotentiale antages at blive formet og standardiseret ved hjælp af opmærksomhedspunkterne, således at visitationen til en matchkategori kun kommer til at hvile på opmærksomhedspunkterne. Derved afgrænses/indsnævres sagsbehandleres fokus, så for eksempel problematiske familieforhold eller lignende, som ikke direkte har noget med den lediges beskæftigelsespotentiale at gøre, vægtes mindre. Dette er en afspejling af en generel ændring i forhold til tildeling af sociale ydelser, hvor der retorisk bliver lagt vægt på »ressourcer« frem for »problemer« eller »barrierer«.⁸

– Afhjælpning af informationsasymmetri

En vigtig del af Dialogguiden er it-understøttelsen, der gør informationsindsamling muligt for Arbejdsmarkedsstyrelsen og på den vis burde kunne afhjælpe informationsasymmetrien mellem det statslige og kommunale niveau. Sagsbehandleres indtastninger i »Arbejdsmarkedsportalen« giver Arbejdsmarkedsstyrelsen mulighed for at kigge ind i »kommunernes maskinrum« og få adgang til oplysninger om kommunens ledige. Dette giver også mulighed for at sammenligne forskellige kommuners præstationer. It-understøttelsen bidrager altså til at synliggøre dele af sagsbehandlingen, der ikke før har været synlige (Henman, 2006). Arbejdsmarkedsportalen fungerer således som autoritetens (det vil her sige Arbejdsmarkedsstyrelsens) digitale stedfortræder og optræder på den enkelte sagsbehandlers computer. Da registreringerne i Dialogguiden er koblet til et system af refusionsordninger, hvor staten refunderer kommunernes udgifter til kontantydelse, har kommunerne et stærkt økonomisk incitament til at få informationerne indtastet.

Overholdelse af rettidighed i forhold til afholdelse af »jobsamtalerne«, som er den officielle term for samtalerne med ledige er blandt én af de betingelser, der skal være opfyldt for, at kommunen modtager refusion. Denne rettidighed dokumenteres igennem sagsbehandlerens registreringer i Arbejdsmarkedsportalen.

– Et led ud i implementeringskæden

Dialogguiden retter sig mod selve interaktionssituationen mellem klient og sagsbehandler. Den handling, som Dialogguiden skal styre, er sagsbehandlerens vurdering af klientens beskæftigelsespotentiale. Med Dialogguiden etableres en direkte forbindelse mellem Arbejdsmarkedsstyrelsen og sagsbehandlere. Dialogguiden fratager derved det kommunale niveau ledelsesrum, idet det er defineret fra statslig side, hvorledes opgaven skal udføres. Den statslige styring er rykket et led ud i implementeringskæden. I stedet for at søge at styre for eksempel kommunale prioriteringer på ledelsesniveau eller ydelsers størrelser, rettes styringen nu direkte mod sagsbehandleres arbejdsprocesser på sagsniveau.

Opsamlende kan Dialogguiden beskrives som a) regler for hvilken information om den ledige, der må indgå i vurderingen af beskæftigelsespotentialet, b) regler for hvilke afgørelser, der er mulige (matchkategori 1 til 5) og c) regler for hvordan afgørelser skal dokumenteres. Her er tale om processtyring baseret på standardisering af informationsindsamling, der tilsigtes at sætte ind før visitationen og digital understøttelse af dokumentation af afgørelser i form af Arbejdsmarkedsportalen. Virkningsmekanismen – altså den måde hvorpå Dialogguiden skal skabe den ønskede forandring – er via formelle administrative strukturer for hvilken information, der må inddrages i vurderinger. Dialogguiden bygger på en objektiv tilgang til ledighed, hvor det antages at det entydigt kan afgøres, hvor langt en person er fra arbejds-

markedet – hvis blot det teknisk anvises hvordan (via opmærksomhedspunkterne).

Hvordan påvirker processtyring sagsbehandleres visitationer?

Der er stor forskel på, hvordan de interviewede sagsbehandlere anvender Dialogguiden. Forskellene bunder i høj grad i forskellige organisationsindretninger (hvilket igen hænger tæt sammen med, hvor stor kommunen er) og hvilken arbejdsfunktion sagsbehandleren har. Mange jobcentre er indrettet med en »modtagelses-afdeling«, hvor den første samtale med den ledige foretages, og derudover nogle forskellige teams, der tager sig af det videre kontaktførelse gerne delt op på forskellige grupper af ledige (for eksempel match 1-3, match 4-5, sygedagpenge). En af intentionerne med Dialogguiden var at skabe systematik og ensartede kriterier for vurdering af lediges beskæftigelsespotentialer, men ifølge de interviewede sagsbehandlere bidrager Dialogguiden primært til systematik for den enkelte sagsbehandler og muligvis internt i et team.

Sagsbehandlere, der har prøvet at arbejde i forskellige jobcentre fortæller, at der er stor forskel jobcentrene imellem, hvilket bekræftes af den forskel, der kommer til udtryk i interviewene.

Blandt sagsbehandlere i modtagelsesafdelingen anvendes Dialogguiden ofte som registreringsværktøj. Det vil sige, at sagsbehandleren udfylder Dialogguiden med oplysninger fra borgeren undervejs i samtalen (for eksempel med vendinger som »borgeren oplyser at ...«). En anden måde at udfylde Dialogguiden på, er med vurdering foretaget af sagsbehandleren (»på baggrund af følgende forhold ... vurderer jeg, at ...«), dette foregår efter samtalen. Den første model er klart den hurtigste ifølge sagsbehandlerne, og tjener primært dokumentationsformål, hvor den sidste primært tjener det formål at danne grundlag for videre handling i forhold til den ledige. Det er ikke udelukkende tidsmæssige

begrænsninger, der vil være afgørende for, hvorvidt sagsbehandlerne vælger registrerings-stilarten. Blandt visse sagsbehandlere er der en tilbageholdenhed i forhold til at registrere visse typer af vurderinger af den ledige. I en diskussion af, hvorvidt man som sagsbehandler kan og skal vurdere en ledigs intelligens kommer følgende ordveksling:

Sagsbehandler 1: *»Det er ens egen mening om personen, og det synes jeg ikke, man kan skrive«*. Sagsbehandler 2: *»Nej, men du sidder og laver en vurdering hver gang [du skriver noget ned]. Der er så bare nogle områder, vi ikke vurderer på. Og det synes vi ikke, vi kan«* (Interview, Jobcenter Nordjylland).

Dialogguiden er ifølge de fleste sagsbehandlere ikke et værktøj til at få ledige i arbejde med. Du kan sagtens udfylde Dialogguiden, holde samtaler hver 3. måned og matche rigtigt uden, at den ledige af den grund hjælpes hurtigere i arbejde. Derfor opleves fokus på rettidighed som et skævt fokus, der ikke giver noget billede af, om de gør deres arbejde godt eller dårligt. Størstedelen af de interviewede sagsbehandlere vurderer, at Dialogguiden er et godt dokumentationsredskab, der kan give et hurtigt overblik over en sag, samt at de fem opmærksomhedspunkter fungerer som en mini-huskeliste i forhold til, hvad samtalen med den ledige skal berøre. Hvorvidt Dialogguiden giver overblik afhænger dog i høj grad af, om kommunens eget it-system er velintegreret med det centrale system (Arbejdsmarkedsportalen).

Det skønsmæssige råderum

Styring af visitationer sigter oftest mod at minimere variationer i individuel beslutningstagning (Sandfort, 2000), hvilket også er intentionen med Dialogguiden. I Danmark praktiseres det ulovsbestemte princip, at skøn ikke må sættes under regel (Højlund, 2002). Det betyder, at hvis loven fastsætter, at der skal foretages en individuel vurdering, så må kommunen eller Jobcentret ikke lokalt lave

en regel for eksempel om, at alle ledige med et alkoholmisbrug skal visiteres til matchgruppe 4. Men skøn er ikke en absolut størrelse, der enten er til stede eller fraværende. Derimod kan skøn betragtes som et kontinuum over frihedsgrader til at træffe beslutninger. Kontinuummet spænder fra få frihedsgrader, hvor der er frihedsgrader til at lave en vurdering i forhold til anvendelse af en standard, over lidt større frihedsgrader, hvor skønsudøvelsen går på det endelige ansvar for at træffe en beslutning indenfor gældende regler, til store frihedsgrader, hvor både beslutning og kriterierne for beslutningstagning er op til den professionelle (Evans og Harris, 2004).

Bliver der med Dialogguiden færre skønsmæssige variationer som intenderet af Arbejdsmarkedsstyrelsen? Ved første indtryk kan det synes, at Dialogguiden giver få frihedsgrader og sagsbehandlerens frihedsrum udelukkende går på at applicere en standard, nemlig det at placere en ledig i én ud af fem mulige matchkategorier. Men Dialogguidens opmærksomhedspunkter er åbne kategorier, der er beregnet til meget eller lidt prosa-tekst. Det vil sige, at det er op til sagsbehandleren at meningsudfylde opmærksomhedspunkterne. Opmærksomhedspunktet personlige kompetencer fortolkes af næsten alle sagsbehandlere, som personlige kompetencer med relevans for arbejdsmarkedet. Hvordan der opnås viden om det beskrives sådan her: »Jeg plejer [at spørge], vil du gerne arbejde sammen med mange eller med få? Vil du være alene? Vil du have sidemandsoplæring [eller] vil du læse i en manual eller bog, om hvordan du skal [gøre]?« (sagsbehandler, Jobcenter Midtjylland).

At der er nogle skønsmæssige frihedsgrader med Dialogguiden bekræftes yderligere af vejledningen til bekendtgørelsen om visitation og det individuelle kontaktførelse, hvori der står: »De forskellige værktøjer [heriblandt Dialogguiden] kan være en hjælp til at ind-

samle informationer som led i vurderingen af den ledige. [...] Men værktøjerne kan ikke foretage en faglig vurdering. Det er i sidste ende altid beskæftigelsesmedarbejderens faglige vurdering, der sammen med den ledige skal afgøre, hvilken indsats der er nødvendig« (VEJ nr. 9628 af 01/12/2004).⁹ Umidelbart kan det synes, at Dialogguiden er præget af det paradoks, at dens succes som styringsinstrument står og falder med kompetencerne hos det frontlinjepersonale, der skal bruge den. Men instrumentet er netop udviklet med det formål at kompensere for uens praksis og forskelligartede kompetencer hos frontlinjen. Dette paradoks kan skyldes, at der ikke er nogen klar angivelse af, hvilken relation, der er mellem informationsindsamlingen (vurderingsgrundlaget kan man kalde det) og så selve beslutningstagningen (= visitationen). Vurdering af beskæftigelsespotentiale kunne i princippet være en afgørelse med materielt indhold. Men kigger man nærmere på Dialogguidens indhold bliver det tydeligt, at Dialogguiden ingen principper angiver for sammenhængen mellem den information, der indsamles via opmærksomhedspunkterne og så visitationen til en matchkategori. Dialogguiden er altså primært et værktøj til kategorisering af information, ikke kriterier for, hvornår en ledig er arbejdsmarkedsparat. Den afvejning skal sagsbehandleren selv foretage, idet Dialogguiden bygger på tekniske principper og udelukkende er handlingsanvisende i forhold til, hvordan de administrative processer skal udføres. Ingen af de interviewede sagsbehandlere oplever, at der er en direkte sammenhæng mellem de fem opmærksomhedspunkter i Dialogguiden, som berøres i samtalen, og så visitationen til en matchkategori. For at træffe beslutningen, om hvilken matchkategori en ledig hører til, trækkes derfor på erfaring med arbejde med ledige og viden om arbejdsmarkedet.

Påvirker Dialogguiden så slet ikke sagsbehandlernes arbejde? Jo, i høj grad. Det skal

forstås således, at Dialogguidens krav om registreringer lægger beslag på sagsbehandlernes tid, hvilket alle sagsbehandlere er enige om uanset hvordan og hvornår, de udfylder den. En af de vigtigste påvirkninger fra Dialogguiden er altså at rodfæste sagsbehandlernes opgave som visitatorer på bekostning af den mere relationsprægede del af deres arbejdsopgaver (som samtale og motivation af klienter). Disse opgaver flyttes i højere grad ud af jobcentret. At sagsbehandlers kerneopgave ændres som følge af processtyring understøttes ligeledes af to tidligere nævnte rapporter (Holt et. al., 2009; Sørensen, 2009). Det betyder, at processtyring understøtter adskillelsen mellem bestiller og udfører, som er et af kendetegnende for den regulerende stat.

Styring via tidstyreri

Hvorfor vælger politikerne statslig processtyring af de visiterende sagsbehandlers arbejde?

Visitationer er indgangen til velfærdsstatens ydelser og processtyring er et instrument, der antages at styre dørvogternes adfærd i forhold til tildeling af hjælp eller ej og til at systematisere sagsbehandlingsprocesser. Styringsintentionen med Dialogguiden er at ensarte sagsbehandlers vurderingsgrundlag, afhjælpe informationsasymmetri mellem stat og kommune, og springe kommunalbestyrelsen over, således at der skabes en relation direkte mellem sagsbehandler og Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Dialogguiden er processtyring baseret på standardisering af informationsindsamling, der tilsigtes at sætte ind før visitationen. Virkningsmekanismen – altså den måde hvorpå Dialogguiden skal skabe den ønskede forandring – er via formelle administrative strukturer for hvilken information, der må inddrages i vurderinger. Dialogguiden bygger på en objektiv tilgang til ledighed, hvor det antages at det entydigt kan afgøres, hvor langt en person er fra arbejdsmarkedet.

Fordelene ved processtyring, set fra afsenderens side er, at reglerne kan rejse over stor afstand og kan gøres tilstedeværende lokalt af en digital stedfortræder (Arbejdsmarkedsportalen). At lave regler for procedurer og kontrollere deres overholdelse er uden tvivl nemmere – både politisk og praktisk – end at anvise løsninger på samfundsmæssige problemer, som for eksempel ledighed. En anden fordel ved processtyring, set fra afsendersiden, er at den nemt kan vedtages politisk, idet den ikke (umiddelbart) har karakter af omfordeling, nedskæring eller nednormering. Processtyring kan anvendes uden at skulle definere og vedtage klare målsætninger og principper for området.

Hvordan påvirker processtyring sagsbehandlers visitationer?

Dialogguiden indeholder regler for, hvor hyppigt den ledige skal indkaldes til samtale i jobcentret, hvilke punkter der skal berøres i denne samtale og regler for, at vurderingen af beskæftigelsespotentiale skal angives i en fast form (i form af en matchkategori). Det vil sige at selve visitationsafgørelsen er standardiseret. De fleste sagsbehandlere betragter Dialogguiden som et godt dokumentationsredskab, om det skaber det ønskede overblik afhænger af organisatoriske forhold internt i de enkelte jobcentre.

Det processtyring ikke kan, er konkret at angive hvilke kriterier, der skal lægges til grund for matchningen. Derfor er sagsbehandlerens faglige kompetencer også fortsat afgørende for at beskæftigelsesindsatsens mål forfølges. Der er stor forskel på, hvordan de forskellige sagsbehandlere udfylder Dialogguiden. Dialogguiden giver medium skønsmæssige frihedsgrader og der er derved plads til at sagsbehandlerne selv meningsudfylder opmærksomhedspunkterne. Ikke desto mindre lægger Dialogguiden også beslag på en stor del af sagsbehandlernes tid og ændrer derved deres arbejdsopgaver, således at kerneopgaven bliver visitation. På den vis understøtter

processtyringen en adskillelse af bestillerrollen og udførerrollen. Sat på spidsen er det altså ikke et spørgsmål om styring *eller* tidstyveri, men om styring *via* tidstyveri.

Noter

1. Fælles brev til Folketingets Socialudvalg og daværende Velfærdsminister, Karen Jespersen. Dateret 2. juli 2008
2. Se blandt andet <http://www.fm.dk/Arbejdsomraader/Offentlig%20modernisering/Afbureaukratisering.aspx>
3. Hvordan systemet rent konkret fremtræder på den enkelte sagsbehandlers computer afhænger af, hvilket generelt sagsbehandlingssystem kommunen benytter sig af.
4. Gruppe- og enkeltinterview med sagsbehandlere stammer fra 10 forskellige jobcentre og er foretaget i perioden juni 2008 til juni 2009 (det vil sige i perioden inden jobcentrene blev et rent kommunalt ansvar) i forbindelse med mit ph.d.-projekt. Sagsbehandlerne havde forskellig uddannelsesmæssig baggrund (socialrådgivere, kommunalt uddannede og andre erhvervsuddannelser). Udvælgelsen af interviewpersoner er foretaget ud fra kriteriet om størst mulig variation på uddannelsesmæssig baggrund, geografisk placering og placering internt i jobcentret.
5. Se for eksempel Strukturkommissionens rapport fra 2004. Et diagram fra rapporten, der viser, hvor forskelligt kommunerne vurderede de lediges arbejdsmarkedsparathed blev kendt under navne som »de røde hunde« og »rødspættediagrammet«
6. Både Tønder- og Aalborg-sagen medførte kritik af kommunens sagsbehandling. Se fx »Tønder-sagen bliver aldrig glemt« af B. Rørdam, Socialrådgiveren nr.1., januar 2007 og »Pressemeddelelse om Mou-sagen«, 23. Juni 2009, <http://www.dr.dk/Regioner/Nord/Nyheder/Aalborg/2009/06/23/155540.htm>
7. Ikke alle temaer skal nødvendigvis berøres. Hvis sagsbehandleren skønner, at helbred ikke er relevant for beskæftigelsespotentialen, kan dette udelades
8. Dette skift kan blandt andet ses i værktøjer som Arbejdsevne-metoden og Fælles sprog
9. Reference: VEJ nr. 9628 af 01/12/2004. Vejledning til bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb. Vejledningen er historisk, men ingen anden vejledning er trådt i stedet, der-

for antages den fortsat at give udtryk for Beskæftigelsesministeriets fortolkning af loven.

Litteratur

- Andersen, Vibeke Normann og Poul Skov Dahl (2007), »Styringstænkningen i perspektiv«, *Evalueringssnyt*, 16: 20-28.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2002), *Aftaletekst. Flere i arbejde*, http://www.bm.dk/graphics/dokumenter/temaer/det%20danske%20arbejdsmarked/fleere%20i%20arbejde/endelig_aftaletekst.pdf.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2006), *Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb*, BEK 1692 af 18/12/2006. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=31066>
- Beim, Jakob Hvide og Jeppe Laursen Brock (2009), »Minister vil fjerne krav til socialrådgivere.« *Politiken* 20. Juni.
- Borg, Orla (2005), »Beskæftigelsesminister til sagsbehandlere: gør op med forsørgermentaliteten«, *Jyllands-Posten* 31 Oktober.
- Caswell, Dorte (2008), »Dialogguiden Som Metodisk Redskab« i Leena Eskelinen, Søren Peter Olesen og Dorte Caswell red. *Potentialer i socialt arbejde. Et konstruktivt blik på faglig praksis*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 190-220.
- Christensen, Tom og Per Lægred, ed.(2006), *Autonomy and Regulation -Coping With Agencies in the Modern State*. Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing Limited.
- Dansk Socialrådgiverforening (2009), *Sådan bruger socialrådgiverne deres arbejdstid i jobcentrene*, Notat. Maj 2009. http://www.socialrdg.dk/Files/Filer/FagOgPolitik/Afbureaukratisering/2009-05-05_Notat_-_Socialrådgivernes_tidsforbrug_i_jobcentre.pdf.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2008), *Moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Børsen.
- Evans, Tony and John Harris (2004), »Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (exaggerated) Death of Discretion«, *British Journal of Social Work*, 34(6): 871-95.
- Finansministeriet (2005), *Procesregulering af amter og kommuner. Rapport fra arbejdsgruppen vedr. forenkling af procesregulering af kommuner og amter*, København: Schultz Distribution.
- Greve, Carsten (2009), *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Henman, Paul (2006), »Segmentation and conditio-

- nality: technological reconfigurations in social policy« i Greg Marston og Catherine McDonald, red., *Analysing Social Policy. A Governmental Approach*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Højlund, Peter (2002), *Socialretsfilosofi. Retslære for socialt arbejde*, København: Socialpædagogisk Bibliotek.
- Holt, Helle, Helge Hvid, Sidsel Lond Grosen og Henrik Lambrecht Lund (2009), *IT, køn og psykisk arbejdsmiljø*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. SFI – rapporte.
- Hood, Christopher, Oliver James, Colin Scott, George W. Jones og To Travers (1999), *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*, Oxford, Oxford University Press.
- Høybye-Mortensen, Matilde (2007), »Det skal kunne betale sig at arbejde, men hvilken plads levner det til en socialfaglig indsats?«, i Karen Faurfelt og Gitte Heimburger, red., *Voksenvejledning. Årsskrift for sefovo 2006*, Sefovo – Selskab for Voksenvejledning, pp. 26-34.
- Hupe, Peter og Michael Hill (2007), »Street-level Bureaucracy and Public Accountability«, *Public Administration* 85(2): 279-99.
- Järvinen, Margaretha og Nils Mortensen (2002), »Det magtfulde møde mellem system og klient – teoretiske perspektiver.« i Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen og Nils Mortensen, red., *Det magtfulde møde mellem system og klient*, Aarhus, Aarhus Universitetsforlag, pp. 9-27.
- Jordana, Jacint og David Levi-Faur (2004), »The Politics of Regulation in the Age of Governance.« i Jacint Jordana og David Levi-Faur, red. *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms in the Age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 1-30.
- Kettl, Donald F (2000), *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Nielsen, Erik (2008), »Proceskontrol sætter kikkerten for det blinde øje«. *Nyhedsmagasinet Danske Kommuner* nr. 9.
- KL (2009), *Forandringer er et vilkaar*, formandens beretning 2009. http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_33996/ImageVaultHandler.aspx
- Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation.
- Marston, Greg, Jørgen Elm Larsen og Catherine McDonald (2005), »The Active Subjects of Welfare Reform: a Street-Level Comparison of Employment Services in Australia and Denmark«, *Social Work & Society*: 141-57.
- Mik-Meyer, Nanna (2004), *Dømt til personlig udvikling – identitetsarbejde i revalidering*, Diss. Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Post, Bettina (2009), radioindslag i P1-morgen, d. 23. marts.
- Poulsen P.C. (2005), »Beskæftigelsesminister angriber socialchefer.« *Politiken* 1. november.
- Power, Michael (1997), *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford: Oxford Press.
- Regeringen (2001), *Regeringsgrundlag 2001. Vækst, velfærd og fornyelse*, <http://www.stm.dk/publikationer/regeringsgrundlag/reggrund01.htm>
- Regeringen (2007), *Bedre velfærd og større arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service*, København: Schultz Information.
- Rothstein, Bo (1994), *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, Stockholm: SNS Förlag.
- Sandfort, Jodi R. (2000), »Moving Beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System« *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 729-56
- Skytte, Marianne (2002), *Anbringelser Af Etniske Minoritetsbørn – Om Socialarbejderes Vurderinger Og Handlinger*, Diss. Lund: Lund Universitet.
- Sørensen, Eva Moll (2009), *Statslig procesregulering og lokalt selvstyre – En undersøgelse af kommunale erfaringer*, FOKUS rapporter (under udgivelse).
- Weingast, Barry R., Roger G. Noll, og Mathew D. McCubbins (1987), »Administrative Procedures as Instruments of Political Control«, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3(2): 243-77.

Mellem eksklusion og inklusion: VK-regeringen og den almene boligsektor i netværksstyringens optik

**Birgitta Gomez Nielsen, ph.d.-stipendiat,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, bgn@ifs.ku.dk**

Boligpolitisk forandring er et sprængfarligt politisk emne. Artiklen her fokuserer på VK-regeringens styringsstrategier overfor den almene boligsektor i forhold til to reformforslag fremsat af VK-regeringen. Begge forslag har det fællestræk, at de har genereret utilfredshed og modstand hos de andre aktører i sektoren. Artiklen rejser spørgsmålet: *Hvad karakteriserer VK-regeringens netværksstyring i forhold til to reformforslag af den almene boligsektor og hvilke konsekvenser har netværksstyring i forhold til udmøntningen af forslagene?* Teoretisk tager artiklen udgangspunkt i litteraturen om netværksstyring og analyserer, hvilke netværksstyringsstrategier VK-regeringen har benyttet sig af i forbindelse med salg af almene boliger (2001-2004) og ved forslaget til ændring af finansieringen af det almene byggeri (2006-primus 2009). Artiklen konkluderer, at netværksstyringen i den ene case primært var præget af eksklusion, mens inklusion var dominerende i den anden case. De to strategier diskuteres i forhold til VK-regeringens styringsmuligheder og i forhold til den anvendte litteratur om netværksstyring.

Boligpolitisk forandring er et sprængfarligt politisk emne. På Venstres hjemmeside kan man således læse, at en af grundene til, at Venstre tabte valgte i 1998 var en negativ annonsekampagne indrykket i diverse medier af Boligselskabernes Landsforening (BL) og Lejernes Landsorganisation (LLO).¹ Boligpolitik er ydermere et område, der potentielt set kan berøre hele vælgerskaren, og altså ifølge Venstres hjemmeside er alene annon-

ceringen af indgreb, der forringer lejernes situation, nok til at mobilisere berørte interesser.² Organisationerne holder sig heller ikke tilbage med at fremsætte kritiske udmeldinger for at markere en eventuelt utilfredshed f.eks. udsendte BL en pressemeddelelse d. 7. november 2002 med titel: *Finansministeren er en politisk provokatør* (BL, 2002) og i en karikaturtegning af LLO's blad »Vi lejere« fra januar 2005, blev en bidsk udseende hund med ordet »boligspekulanter« skrevet ned ad ryggraden, fodret af Anders Fogh Rasmussen med en pakke hundekiks, hvorpå der stod »lejere« (LLO, 2005). Forholdet mellem parterne kunne i udgangspunktet være bedre især i forhold til formulering og implementering af politik, der ændrer på sektorens vilkår.

I alt udgør den almene sektor 20 procent af den danske boligmasse. Boligerne opføres med støtte fra staten, kommunerne og Landsbyggefonden. Beboerne betaler også en del af anskaffelsessummen via huslejen. Sektoren er inddelt i lokalafdelinger, der er organiseret i boligorganisationer. Der er omkring 760 boligorganisationer i Danmark. Boligselskabernes Landsforening er de almene boligorganisationers interesseorganisation og den primære aktør, der repræsenterer boligorga-

nisationerne på det politiske niveau (Jensen, 2006: 47-49).

Repræsentanter fra primært BL har igennem tiden udgjort en vigtig samarbejdspartner for forskellige regeringer, og i stigende grad også kommunerne, med hensyn til at definere og forhandle løsninger på plads inden for sektoren. Der har været tale om et fasttømret netværk af aktører, der har haft fortløbende kontakt til hinanden. De fleste aktiviteter har historisk set været koordineret gennem By- og Boligministeriet (Jensen, 1999). Det mønster blev sat under pres efter regeringsskiftet i 2001. For det første blev By- og Boligministeriet nedlagt (Bruun og Forsmann, 2003). For det andet annoncerede centrale medlemmer af den nyvalgte regering, at der var planer om at gennemføre en reform i sektoren, der muliggjorde salg af de almene boliger til lejerne (Jensen, 2005: 160-1).

Den almene boligsektor styres i samarbejde mellem staten, kommunerne og sektorens egne repræsentanter f.eks. beboervalgte bestyrelser, som beskrevet i velfærdsministeriets rapport om styringen af den almene sektor:

»Både stat, kommune og boligorganisation øver indflydelse på dele af sektoren, men det varierer, hvor styringen primært er forankret på de enkelte områder.« (Velfærdsministeriet, 2008: 64).

»Styring« er i artiklen anskuet i et netværksperspektiv. Netværksperspektivet kan ses som en hybrid mellem hierarki og marked (se Bogason i dette temanummer). Artiklen her fokuserer derved ikke på relationerne mellem regeringen og en bestemt gruppe af offentlige medarbejdere eller borgergruppe (se Høybye-Mortensen eller Juhl Nielsen i dette temanummer) men på relationen mellem regeringen og de organisationer, der er med til at præge et bestemt politikområde. Både i den teoretiske litteratur og blandt politiske beslutningstagere, er netværksstyring blevet præsenteret som en mulig løsning på en række

styringsudfordringer, som politiske aktører står overfor givet øget kompleksitet i samfundet og gensidig afhængighed mellem forskellige typer af aktører og organisationer (Jensen og Sørensen, 2004: 125-6). Styringsaktøren kan påvirke netværket gennem direkte styringstiltag og mere indirekte styringstiltag rettet mod de andre aktørers verdensopfattelse (Se Grøn i dette nummer for en analyse af indirekte styringsmuligheder).

Med udgangspunkt i en analyse af styringsrelationen mellem VK-regeringen som central styringsaktør og netværket omkring den almene boligsektor, er følgende spørgsmål artiklens omdrejningspunkt: *Hvad karakteriserer VK-regeringens netværksstyring i forhold til to reformforslag af den almene boligsektor og hvilke konsekvenser har netværksstyring i forhold til udmøntningen af forslagene?*

Artiklen analyserer to af VK-regeringens reformtiltag overfor den almene boligsektor med henblik på at sammenligne og diskutere regeringens styringsstrategi i og overfor netværket. Det ene tiltag omhandler salget af almene boliger til lejerne og det andet omhandler spørgsmålet om en ændret måde at finansiere opførelsen af de almene boliger på. Analysen er foretaget ved først at redegøre for forskellige netværksstyringsstrategier fra litteraturen. Strategierne præsenteres i næste afsnit. Empirien udgøres af dokumenter de to boligpolitiske udspil fra regeringen i 2002 og 2006, artikler fra pressen og fra aktørerne selv. De to cases er valgt, fordi de er konstante i forhold til regeringens intention, der i begge tilfælde har været, at VK-regeringen som styringsaktør har forsøgt at forandre sektoren og dermed ændre på netværkets vilkår og ressourcer. Samtidig har begge reformforsøg været karakteriseret ved uoverensstemmelser mellem regeringen og de øvrige aktører i sektoren, især BL. Der er med andre ord tale om et sammenlignende case-studie centreret om de styringsstrategier, re-

geringen har anvendt (Gerring, 2007: 131-4). Tidsmæssigt analyseres styringsinitiativerne i politikformuleringsfasen – dvs. fra VK-regeringen melder sin intention ud til Folketinget vedtager et lovforslag. I analysen står selve processen centralt, idet det er gennem den gensidige interaktion aktørerne imellem, at et bestemt output skabes og mulighederne for styring i implementeringsfasen fastlægges (Klijn, 2005: 332). Med andre ord er selve processen i form af den løbende interaktion og forhandling mellem aktørerne koblet til styringsaktørens muligheder for at realisere sine intentioner (se også Bogason i dette nummer om netværk). Næste afsnit introducerer artiklens begrebsapparat nærmere.

Netværk og netværksstyring

Et netværk defineres her som:

»(Mere eller mindre) stabile mønstre af sociale relationer mellem interdependente aktører, der former sig rundt om et policy problem og/eller et policy program« (Kickert, Klijn og Koppenjan., 1997: 6 egen oversættelse).³

Medlemmerne af netværket kan være forskellige typer både private og offentlige aktører, og som det fremgår af definitionen ovenfor, er aktørerne afhængige af hinanden. Aktørerne er forbundet af deres interesse i et bestemt problem eller deres involvering i det samme politikområde. Aktørerne har ikke nødvendigvis ens præferencer inden for politikområdet og ofte heller ikke samme type ressourcer, men de er afhængige af hinanden for at kunne realisere deres til tider forskellige mål.

Den bagvedliggende tilgang til netværksstyring, der er anvendt i denne artikel kan placeres inden for det, der kan kaldes »det instrumentelle perspektiv« på netværksstyring (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 183-184).⁴ Inden for det instrumentelle perspektiv udgør netværksstyring et værktøj, der kan anvendes for at forbedre en enkelt styringsak-

tørs styringsvilkår (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 186; Jensen, 2003: 49). Det betyder også, at spørgsmålet om, hvorvidt styringen er lykkedes, er set gennem styringsaktørens øjne. Med andre ord handler det om, hvorvidt styringsaktøren får gennemført sine intentioner. I denne artikel angår gennemførelsen udmøntningen af regeringens intentioner om at sælge de almene boliger og ændre på finansieringsmodellen for nybyggeri inden for den almene boligsektor. Begrebet »netværksstyringsstrategi« knytter sig derfor specifikt til de strategier, som VK-regeringen har anvendt i de to processer overfor de andre parter – især BL men også KL. De forskellige strategier introduceres i det næste afsnit.

Strategier for styring af og styring i netværk: Niveau og formål

Inden for netværksstyring skelnes mellem to niveauer som styringsstrategierne kan rette sig mod. Der kan være tale om strategier, der sigter på styring *i* netværk (samstyring) og strategier, der angår styring *af* et netværk (metastyring) (Jensen og Sørensen, 2004: 131; Jensen 2003: 50-1; Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 168-170; Klijn, 2005: 332). De to niveauer er ikke gensidigt udelukkende, således er der større sandsynlighed for, at et forsøg på samstyring ender succesfuldt, hvis styringsaktøren også har mulighed for at udøve metastyring (Jensen og Sørensen, 2004: 133).

Samstyring er karakteriseret ved, at styringsaktøren søger at blive en del af netværket og samtidig forsøger at styre de andre aktører i den ønskede retning ved at påvirke de enkelte aktører i netværket (Jensen og Sørensen, 2004: 133) (Jensen, 2003: 52). Metastyring handler derimod om at påvirke rammerne for netværkets styrebetingelser (Jensen, 2003: 54), eller rammerne for interaktionen mellem aktørerne (Klijn, Kickert og Koppenjan, 1997: 170). »Metastyring« kan omfatte både »hårde« styringsstrategier som incitamentstyring og »bløde« styringsstrategier som

prægning af aktørernes identitet og verdensopfattelse (Jensen og Sørensen, 2004: 132).

Udover at netværksstyringsstrategierne kan opdeles i forhold til, hvilket styringsniveau de retter sig mod (samstyring eller metastyring), kan de også opdeles i forhold til, hvilket formål de retter sig mod: Enten aktørernes perception af virkeligheden eller organiseringen af deres interaktion (Jensen, 2003: 52). Figur 1 opsummerer typologierne og viser også, hvordan de er operationaliseret i forhold til analysen.

Figur 1 danner udgangspunkt for de forskellige typer af strategier, der forventes at findes i kilderne samt operationaliseringen af strategierne. Det centrale omdrejningspunkt ifølge

artiklens hovedspørgsmål handler om en klassificering af de anvendte styringsstrategier. Kilderne er kodet efter overkategorierne samstyring/verdensopfattelse og samstyring/organisering, metastyring/verdensopfattelse, metastyring/organisering. Under hver overkategori er der kodet efter de centrale aktører dvs. VK-regeringen, BL og KL. Endelig er der oprettet en åben kategori, såfremt der er centrale dele af empirien, der falder udenfor kategoriseringen.

I forhold til artiklens andet spørgsmål, der angår diskussionen om sammenhængen mellem strategi og styringsudfordringer, antages det, at strategierne påvirker VK-regeringens muligheder for at udmønte sine intentioner fra forslag til lov. På baggrund af casene, der

Figur 1. Netværksstyringen i et instrumentelt perspektiv: Styringsniveau og styringsmål

	Samstyring	Metastyring
Verdensopfattelse	<i>Styringsinitiativer:</i> Påvirkning af opfattelse af centralt policy problem Påvirkning af opfattelse af andre aktører <i>Operationalisering:</i> Kommunikation mellem aktørerne, der angår fremstilling af modtager eller afsenders eller tredjeparts interesser eller intentioner	<i>Styringsinitiativer:</i> Diskursive/sproglige koblinger eller dekoblinger mellem policy problemet og den sammenhæng problemet indgår <i>Operationalisering:</i> Kommunikation, der angår problemet (salg eller finansiering) i forhold en bredere kontekst f.eks. overordnet formål
Organisering	<i>Styringsinitiativer:</i> Inklusion eller eksklusion af specifikke aktører i eller undervejs en given proces <i>Operationalisering:</i> Handlinger, der omhandler aktørers deltagelse i processen enten ved udelukkelse af nogle aktører og inkludering af andre	<i>Styringsinitiativer:</i> Muligheder, der betinger aktørernes deltagelse i forhold til: – aktørernes motivation for at deltage – betydningen af de forskellige aktørers ressourcer <i>Operationalisering:</i> Handlinger relateret til rammerne for processen f.eks. oprettelse/nedlæggelse af udvalg, platforme for interaktion.

Kilde: Egen bearbejdning af Jensen (2003: 52).⁵

begge omhandler en situation, hvor der er en grad af konflikt eller uoverensstemmelse mellem styringsaktøren og et eller flere af netværkets medlemmer, kan det forventes, at styringsaktørens strategier centrerer sig om at håndtere konflikt. Som også blev beskrevet i indledningen nærer parterne ikke særlig stor tillid til hinandens intentioner og har forskellige opfattelser af det centrale policy problem, der binder dem sammen. Givet netværksteoriens antagelse om, at aktører er gensidigt afhængige af hinanden for at realisere deres mål, kan det forventes, at det vil være sværere for styringsaktøren at gennemføre sin politik, jo større modstand netværkets aktører mobiliserer mod styringstiltagene.

De to analyser er opbygget således, at der først følger et kort afsnit, der ridser hovedtrækkene i regeringens reformforslag op. Analyserne er struktureret efter en indledningsfase fra offentliggørelse af intentionerne over til en forhandlingsfase til en udmøntningsfase. Endelig følger en opsamling i forhold til den samlede karakteristisk af strategierne inden for hver case.

VK-regeringens netværksstyring ved regeringens salgsreform for almene boliger fra 2002-2004 og en diskussion af konsekvenserne

I juni 2004 blev en forsøgslov om salg af almene boliger vedtaget – loven blev senere forlænget i 2007 (L176 vedtaget af folketinget 12. juni 2008). Ifølge Landsbyggefondens tal er der med udgangen af 2008 givet indberetning om salg af 44 lejligheder. I alt 16 afdelinger, der tilsammen har 1.136 boliger har fået tilladelse til forsøg med salg i perioden 2005-2008 (Landsbyggefonden, 2008: 14). Det er ikke mange i forhold til de ca. 500.000 almene boliger, der er i Danmark.

VK-regeringens reformforsøg endte med det magre resultat dels på grund af sektorens juridiske opbygning, der gjorde det svært at af-

gøre, om der med salgsloven var tale om ekspropriation ifølge § 73 i Grundloven, og dels pga. BL's modstand og succes med at søge indirekte indflydelse via Dansk Folkeparti i forbindelse med forhandlingerne om loven i 2004 (Jensen, 2006: 59-62). Reformforsøget blev udmøntet i en forsøgslov, der blev vedtaget af Folketingen d. 4. juni 2004. Jensens analyse (2006) fokuserer på den historiske udvikling og konstituering af de institutionelle barrierer for reformforsøget i form af BL's indflydelse og sektorens opbygning. Til forskel fra denne analyse, fokuserer denne artikel på, hvilke netværksstyringsstrategier VK-regeringen benyttede sig af i processen i forhold til KL og BL for at realisere intentionerne om salg.

Idéen om salg af almene boliger blev præsenteret således i regeringens boligpolitiske udspil »flere boliger, vækst og fornyelse på boligmarkedet« fra 2002:

»Der skal fortsat bygges nye almene boliger. De offentlige subsidier skal nedbringes ved, at sektorens egenfinansiering øges, konkurrencen skal styrkes, og der skal skabes en større blanding af ejerformerne ved at beboerne får mulighed for at overtage deres bolig som andels- eller ejerbolig« (Regeringen, 2002: 16).

Idéen fik ikke en varm modtagelse hos KL og BL (Boligen, 2002a; Politiken, 2002). Hvad angår introduktionsfasen og forhandlingsfasen, er der ikke fundet mange tiltag, der kan kodes som samstyring af organiseringen. Bendt Bendtsen nedsatte et embedsmandsudvalg i februar 2002, der skulle komme med forslag til en salgsreform. Udvalget bestod af embedsmænd fra 7 forskellige ministerier. Embedsmændene fik til opgave at formulere en rapport, der skulle udgøre grundlaget for den videre udmøntning af salgsideen. Rapporten »Ejer, andelshaver eller lejer?« udkom – forsinket – i maj 2003. Som citatet ovenfor afspejler kobles salgstanken primært til beboerne og til deres valgfrihed. KL og BL er

altså ekskluderet især i processens første faser omkring introduktion og forhandling.

I forhold til metastyringen af organisering i de to første faser kan eksklusionen af BL anskues i forlængelse af nedlæggelsen af By- og Boligministeriet og spredningen af dets ressortområde. Efter VK-regeringen kom til magten i 2001, mistede BL en klar defineret mod/medspiller i centraladministrationen – hvilket også på daværende tidspunkt oplevedes som problematisk af BL (Boligen, 2002b). BL reagerer på eksklusionen ved, selv at stå for udgivelsen af en række analyser, der fokuserer på ulemperne ved et salg. I BL's hørings svar til rapporten betegnes udvalget for »hermetisk lukket« (BL, 2003: 5; BL hjemmeside om salg). BL kommenterer tavsheden og eksklusionen løbende ved at beklage »den manglende dialog« med regeringen (Boligen, 2003a; 2003b). Hvis der er tale om en metastyrings strategi, der fokuserer på interaktionen, er det gennemgående træk anskuet af især BL, at der netop mangler interaktion. Det opfattes af BL som om, at regeringens organisering af processen afspejler en intention om at »gå solo«.

Hvad angår virkelighedsopfattelsen kobler regeringen på metastyringsplanen salgsinitiativet til skabelse af boligområder med blandede ejerformer, hvilket igen knyttes til stabilitet og fremskridt. Derved bliver salgsformen sat ind i en bredere ramme om skabelsen af velfungerende beboelsesområder. Økonomi- og Erhvervsminister Bendt Bendtsen fremhæver igennem forløbet, at det er hensynet til den enkelte lejer, der skal være det bærende princip for gennemførelsen af et salg (Bendt Bendtsen, 2002, 2003; Politiken, 2003a). Denne strategi dominerer både i forhandlingsfasen op til udvalget afgiver betænkning i maj 2003, og i den efterfølgende udmøntningsfase, der varer fra maj 2003 til d. 4. juni 2004, hvor Folketinget vedtager L182. Imidlertid møder strategien modstand fra især BL. Op til udvalget afgiver deres rap-

port, publicerer BL en række analyser om konsekvenserne af et salg, der stiller spørgsmålstegn ved koblingen mellem fremgang i boligområder og salg (se BL's hjemmeside om salg). I stedet kobler BL salg til øget skævhed og ghettodannelse (Boligen, 2002c; Berlingske Tidende, 2003; Jyllands-Posten, 2003a). KL kommer også på banen især i forhold til kommunernes mulighed for at bevare almene boliger med henblik på at leve op til kommunernes anvisningspligt (Jyllands-Posten, 2003b).

L 182 vedtages i Folketinget d. 4. juni. I udmøntningsfasen fra offentliggørelsen af embedsmændenes rapport i maj 2003 og frem til Folketingets vedtagelse af forsøgsloven i juni 2004, er der en vis opblødning at spore i materialet i forhold til samstyring på organisationsplan. Efter finanslovsforhandlingerne, inviteres BL eksempelvis til møde hos Bendt Bendtsen (Jyllands-Posten, 2004). Hvad angår samstyring i forhold til parternes virkelighedsopfattelse udbryder der imidlertid åben konflikt om, hvem der har retten til at nedlægge veto i forbindelse med salg – den enkelte boligafdeling, som regeringen holder fast i eller boligselskabet, som BL foretrækker (Politiken, 2003b).

Et gennemgående træk ved VK-regeringens strategi for netværksstyring i forhold til salgsprocessen er »eksklusion«. I forhold til styringsudfordringen, der angik realiseringen af salg af almene boliger, skabes eller forstærkes den skepsis, der var mellem parterne til at begynde med, jf. artiklens indledning. Derved blev BL's rolle som regeringens modstander bekræftet overfor både BL og regeringen selv. KL indtog en mere moderat rolle i forhold til at sikre sig indflydelse for at overholde anvisningspligten. Så hvor nedlæggelsen af By- og Boligministeriet i et metastyringsperspektiv kunne anskues som en måde at minimere BL's indflydelse på, medvirkede eksklusionen på den anden side til, at BL's egen motivation for at mobilisere res-

sourcer imod regeringens politik blev yderligere forstærket. KL blev i løbet af processen usikker på reformens omfang og krævede afklaring i forhold til opfyldelse af kommunernes boligsociale udfordringer. Derved blev regeringens kobling af salg og udvikling af boligområderne udfordret. Styringsudfordringerne voksede.

VK-regeringens netværksstyring ved regeringens finansieringsreform af nybyggeri i den almene sektor fra 2007-2009

Som følge af boligaftalen i november 2006, blev der nedsat et udvalg, der skulle se på den almene sektors styring og finansiering (Boligforlig 2006). Sekretariatsfunktionen og formandsposten i udvalget blev varetaget af Socialministeriet – siden hen Velfærdsministeriet. Udvalgets medlemmer talte repræsentanter fra BL, KL, Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

KL havde udarbejdet et oplæg om netop en styringsreform allerede i august 2006 (KL, 2006). BL's udtalelse om boligforliget i 2006 fokuserer især på Landsbyggefondens midler, dog blev reforminitiativet ganske kort beskrevet i positive vendinger (BL, 2006).

Oprindeligt skulle udvalget have afrapporteret inden d. 1. juli 2008. Udvalget afrapporterede på styringsdelen i juni 2008 og finansieringsrapporten fulgte den 24. marts 2009. Den 26. marts 2009, indgik regeringen, DF og de radikale en ny boligaftale med henblik på en udmøntning af både styringsrapportens – og finansieringsrapportens anbefalinger (Boligaftale 2009). I bladet »Boligen« præsenteres BL's version af udvalgsarbejdet under overskriften »Den store reform endte som en fuser« (Boligen, 2009) Både KL og BL reagerer negativt på boligaftalen – KL skriver, at lovforslaget ikke sætter gang i nybyggeriet og BL, at aftalen ikke løser problemerne (KL (2009), BL (2009)). Begge parter henviser til, at maksimumsbeløbet ikke er afskaffet, men

bibeholdt.⁶ Lovforslaget vedtages af Folketinget den 29. maj 2009.

Hvad angår regeringens samstyring i første fase af processen, der angår introduktionen af reformen, fremhæver både det oprindelige kommissorium og det supplerende kommissorium for udvalgsarbejdet, at:

»Udvalget skal afdække mulighederne og forudsætningerne for en ændring af nybyggeriets finansiering, som nedsætter startlejen og tilgodeser behovet for tryghed for lejerne« (Velfærdsministeriet, 2008: 9).

Dette punkt udspecificeres i det supplerende kommissorium:

»Udvalget skal som led heri belyse mulighederne for at erstatte den nuværende styring af nybyggeriets anskaffelsessum og husleje gennem maksimumsbeløb og – areal med en øget incitamentsstyring samt herunder afdække mulighederne for bedre at tilgodese hensyn til blandt andet totaløkonomi og energimæssige hensyn« (Velfærdsministeriet, 2008: 11).

Hvad angår samstyringen af organisering i introduktionsfasen, er regeringens nedsættelse af udvalget, hvor KL og BL er repræsenteret sammen med embedsmændene et eksempel på, at regeringen skaber en platform, hvorigennem parterne inkluderes og får en kanal for at udtrykke deres præferencer – ikke mindst i forhold til den endelige afrapportering. I forhold til samstyring af parternes virkelighedsopfattelse lægger kommissoriet op til forhandling om alternative styringsinstrumenter som erstatning for maksimumsbeløbet. Derved inkluderes BL og KL's fortolkning af, at maksimumsbeløbet er en forhindring for at bygge nyt og at en del af udvalgets arbejde netop handler om at belyse alternativer.

Hvad angår metastyringen i forhold til verdensopfattelsen kobles det overordnede mål med reformen til lejernes vilkår og lejernes tryghed samt sikringen af lav starthuseje –

derved skabes et fokus på forhold, der fremmer konsensus frem for konflikt mellem parterne. I forhold til metastyring af organiseringen, deles reformarbejdet i to gennem det supplerende kommissorium – udvalget skal udarbejde en rapport om styring og en rapport om finansiering. Derved udskilles og isoleres »knasten« i form af maksimumsbeløbet og styringen af nybyggeriet fra diskussionerne om styring i forhold til politikformuleringsfasen. Det mindre kontroversielle forhold, forhandles først i udvalget og udvalget afgiver rapport om en styringsreform før sommerferien 2008. Imidlertid går processen i stå i forhold til finansieringsudvalgets arbejde.

Frem til den endelige afrapportering, er der stort set stille omkring byggeriet og maksimumsbeløbet fra januar til november 2008. Udvalget afholder tre møder før sommerferien, men så sker der ikke meget i efteråret 2008. Efterhånden som finansieringsrapporten forsinkes, bliver både BL og KL's udmeldinger om udvalgsarbejdet mere kritiske. I november 2008 kulminerer utilfredsheden ved at begge aktører giver udtryk for, at finansieringsudvalget bliver syltet. KL udsender d. 1. November 2008 en pressemeddelelse med titlen »Udvalgsarbejde om finansiering af almene boliger i syltekrukken« (KL 2008). I novemberudgaven af BL's blad Boligen skriver BL's direktør Gert Nielsen følgende i lederen »Døden skal have en årsag«:

»... Sandheden er, at regeringen enten ikke vil have alment boligbyggeri, eller også ikke kan blive enig med sig selv, om hvordan det skal foregå« (Boligen november 2008).

I Gert Niensens leder i januar udgaven af »Boligen«, offentliggøres en model for finansiering, der ifølge BL, var oppe på et udvalgsmøde i april 2008 under overskriften »Kære Karen. Her er udvalgets forslag« (Boligen, 2009). Adspurgt af pressen henviser Karen Jespersen tilbage til udvalgets arbejde

om en finansieringsreform (Information, 2009).

I forhandlingsfasen er det vanskeligt at adskille det mål strategierne retter sig mod i forhold til organisering og virkelighedsopfattelse. Afløsningen af udvalgets møderække efter sommerferien, fremmer en usikkerhed hos KL og BL omkring regeringens intentioner med udvalget. Usikkerheden til trods, går BL og KL først offentlig ud med kritikken i november. Ministeren håndterer den fremsatte kritik af parterne ved at henvise til finanskrisen, kompleksiteten i stoffet og at afvente det pågående udvalgsarbejde. Samtidig forbliver ministeren tavs i forhold til regeringens egne intentioner. Hvor samstyringen i forhold til parternes opfattelse centrerer sig om uklarhed, retter metastyringsstrategien sig mod en de-etablering af den forbindelse, KL og BL har tegnet i offentligheden mellem udvalgsarbejdet som »syltning«. Ministeren henviser i stedet til eksterne faktorer såsom finanskrisen (BOU 2008) og selve kompleksiteten af stoffet.

I udmøntningsfasen afholdes to møder i februar og udvalget afgiver rapporten »Den almene sektors finansiering« i marts 2009. Omkring knasten – maksimumsbeløbet – står der følgende:

»Det er således vanskeligt at pege på en alternativ regulering af anskaffessummerne, som samtidigt sikrer det centrale hensyn i sektoren om at holde anskaffessummerne, og dermed huslejerne, nede« (Velfærdsministeriet, 2009: 191).

Rapporten anviser altså ikke alternativer til maksimumsbeløbet, hvilket da også er et kraftigt kritikpunkt i de mindretalsudtalelser, KL og BL har afgivet i rapporten (Velfærdsministeriet 2009). Boligaftalen fem dage senere ændrer på indekseringsmetoden for maksimumsbeløbet (Boligaftalen 2009). Dog er der ikke enighed blandt parterne i forhold til, om denne ændring sikrer nybyggeriet

(BL, 2009; KL, 2009; Indenrigs- og Socialministeriet, 2009). Hvad angår samstyring af organiseringen, gøres udvalget mindre centralt i forhold til at forhandle en løsning. Metastyringsstrategien i forhold til organisering har været præget af parallelle forløb – et forløb, hvor interesseorganisationerne benytter deres ressourcer og kan bidrage med deres synspunkter, kombineret med et tilsyneladende sideløbende forhandlingsforløb på den parlamentariske arena. Samtidig kobler boligaftalen igen styring og finansiering til et samlet udspil, der angår både styring og finansiering. Dette kan indikere, at uenigheden om finansieringen udsættes til en kommende implementeringsfase, hvor især udviklingen af en ny styringsdialog mellem KL og BL binder parternes ressourcer i et forhandlings-spil. Hvad angår aktørernes virkelighedsopfattelse, imødegås kritikken af maksimumsbeløbet ved, at maksimumsbeløbet består men med ændret indekseringsmetode.

I forhold til implementeringen af styringsreformen, hvor udviklingen af en styringsdialog mellem BL og KL er en meget konkret opgave, er det muligvis vanskeligere for parterne at gennemskue konsekvenserne af den ændrede indekseringsmetode for maksimumsbeløbet – dels fordi det afhænger af konjunkturudviklingen og dels fordi det angår fremtidens boligmasse.

Nøgleordet for regeringens netværksstyring kan her siges at være »strategisk inklusion«. Denne strategi fremmer KL og BL's rolle som samarbejdsparter frem for modstandere i forhold til regeringens intention om at bevare maksimumsbeløbet som redskab til styring af anskaffelsessummen i det almene byggeri. Udgangspunktet er et kommissorium, hvor BL og KL's utilfredshed med maksimumsbeløbet anerkendes, og der nedsættes et udvalg, hvor parterne er repræsenteret. Igennem forhandlingsfasen bliver det imidlertid mere tydeligt for BL og KL, at regeringen ikke tager så mange konkrete initiativer for at sikre pro-

cessens fremdrift. Dette skaber en stigende usikkerhed omkring regeringens intentioner hos KL og BL. Samtidig begrundes den manglende handling ikke ud fra en uenighed med KL og BL over mål eller midler, men ved at henvise til makro-økonomiske hensyn. Derudover foregår der tilsyneladende parallelle forhandlinger på det parlamentariske niveau og nedsættelsen af udvalget kan anskues som inklusion af parterne, men det er ikke en inklusion med en indbygget garanti for indflydelse på det endelige resultat.

Netværksstyringsstrategierne på tværs af de to cases

De to processer henholdsvis omkring salg og finansiering af nybyggeri har det fællestræk, at de begge har været karakteriseret af en uenighed mellem regeringen, BL og KL i forhold til definitionen af det centrale problem. Imidlertid varierer de to cases i forhold til deres udfald.

Hvad angår salgsprocessen medfører eksklusionsstrategien, at regeringen sættes under pres for at gennemføre en salgsreform. Initiativet ender som forsøgsordning og indtil videre er der ikke mange af den almene boligsektors beboere, der er gået fra at være lejere til at blive ejere. Hvad angår reformen af finansieringen kommer regeringen under pres for at handle i forhold til at sikre rammer for nybyggeriet, der nedsættes et udvalg med deltagelse af de relevante parter. I boligforliget et års tid senere, udgør maksimumbeløb imidlertid stadig det væsentligste styringsinstrument for anskaffelsessummen af det almene byggeri. Her kan man altså sige, at regeringen lykkes med at få sin præference i form af styringen af anskaffelsessummen i den almene sektor ved brug af maksimumbeløbet, sat igennem.

Hvad angår introduktionsfasen er regeringen i forhold til finansieringsreformen inkluderende og åben i forhold til alternativer til maksimumsbeløbet. Sammenlignes denne

strategi med salgsprocessen var regeringens intentioner med salg klarere, samtidig med, at BL ikke blev inviteret til at deltage i policyprocessen. Dermed skabtes modstand i netværket stort set fra dag ét, hvor BL var forberedt på at opruste og mobilisere ressourcer imod regeringens politik. I forhold til finansiering og maksimumbeløb er modstanden i højere grad kommet gradvist efterhånden som BL og KL selv har indset, at deres interesse i afskaffelse af maksimumsbeløbet ikke har stemt overens med regeringens interesse.

Hvad angår forhandlingsfasen har regeringen i salgsprocessen meldt klart ud i forhold til mål og middel. Målet var, at de almene beboere skulle gå fra lejere til ejere og regeringen skulle nok internt udarbejde en plan til at udmønte intentionen. Finansieringsreformen er anderledes i forhold til netværkstyringsstrategien, for det første fordi målet meldes ud som at sikre lav starthusleje og lejernes tryghed, hvilket ikke mobiliserer KL og BL, mens fokus på *midlerne* – primært maksimumsbeløbet – ikke står centralt.

Hvad angår udmøntningsfasen foregår den i forhold til finansieringsreformen parallelt og politisk kobles »tabersagen« om finansieringen med den mere konkrete og blandt KL og BL populære »vindesag« styringsdialogen. Den åbenlyse eksklusion er blevet erstattet af en strategisk inklusion. I forhold til styringsaktørens egne succeskriterier virker denne strategi umiddelbart mere effektiv i forhold til at håndtere uoverensstemmelser i netværket og få gennemført den intenderede politik.

Netværksstyring er som nævnt i indledningen, blevet anskuet som løsning på styringsudfordringer. Denne artikel fokuserer på netværksstyring i en situation, hvor styringsudfordringen også angår håndtering af en konflikt mellem styringsaktøren og de andre deltagere i netværket. Artiklens empiriske pointe er her, at netværksstyringsstrategier også til tider kan rette sig mod at minimere indfly-

delsen fra bestemte aktører. Et eksempel på relevansen af et sådant perspektiv på netværksstyring er tilfælde hvor, regeringsmagten skifter og en ny aktør sidder med en ned-arvet ressource og position i bestemte netværk, der er i modstrid med aktørens interesser. Et oplagt eksempel herpå er f.eks. et andet af VK-regeringen's initiativer, nemlig opgøret med smagsdommeriet og afskaffelsen af diverse råd og nævn jf. regeringens program: Mere Velfærd, Mindre Bureaucrati fra januar 2002.

I artiklen her er der fokuseret på regeringens netværksstyringsstrategier. I forhold til figur 1, var det ikke alle kategorier, der kom i spil – og i forbindelse med finansieringsreformen, var det vanskeligt at adskille organisering og opfattelse fra hinanden. Dette giver dog ikke anledning til en revision af kategorierne, da deres primære formål var at muliggøre en udredning af, hvordan netværksstyringen i de to cases kunne karakteriseres og beskrives.

Imidlertid kan der også være en række andre forhold, udover regeringens håndtering af netværkene, der har påvirket udfaldet af de to cases. For det første kan graden af konflikt eller uenighed tænkes at spille en rolle – salgsprocessen blev opfattet som truende den almene boligsektors eksistens, derved mobiliserede både KL og BL stærkere end i tilfældet med maksimumsbeløbet. Et andet forhold, der kunne spille en rolle er betydningen af, at salgsreformen angik den eksisterende boligmasse, hvor maksimumsbeløbet angår den fremtidige boligmasse – derved er det sværere for aktørerne at overskue, om finansieringsreformen nu også fører til flere almene boliger eller ej. Yderligere analyser kunne altså med god mening foretages af forbindelsen mellem graden af konflikt i forhold til præferencer og styringsaktørens brug af information som strategisk værktøj (se Christiansen og Klitgaard, 2009 for en analyse af strukturreformen). Endelig kunne

de tre forhold det vil sige graden af konflikt mellem parterne, effekten af en lang overfor en kort tidshorisont i forhold til styringstiltagets konsekvenser og styringsaktørens anvendelse af strategisk information testes op imod hinanden med henblik på at afgøre, hvilken faktor, der har betydet mest. Af pladshensyn har artiklen her imidlertid primært fokuseret på styringsaktørens egne tiltag og de styringsudfordringer, netværket udgør for styringsaktøren.

Mellem den totale eksklusion og den minimale inklusion

Artiklen stillede følgende spørgsmål: *Hvad karakteriserer VK-regeringens netværksstyring i forhold til to reformforslag af den almene boligsektor og hvilke konsekvenser har netværksstyring i forhold til udmøntningen af forslagene?* Teoretisk tog artiklens udgangspunkt i styring set igennem et netværksperspektiv. Empirisk tog artiklen udgangspunkt i to cases – processen op til udmøntning af salgsloven i 2004 og processen op til boligaftalens vedtagelse i 2009. Ved at udlede fire typer af netværksstyring rettet mod enten aktørernes interaktion eller verdensopfattelse i forhold til både samstyring og metastyring, er de to processer analyseret i forhold til en introduktionsfase, en forhandlingsfase og en udmøntningsfase. Analysen viste, at netværksstyringen i den ene case primært var præget af eksklusion og åbent erklærede præferencer. I den anden case var netværksstyringen præget af strategisk inklusion og større bevidsthed om at undgå at skabe opmærksomhed omkring eventuelle konflikt-punkter mellem styringsaktøren og aktørerne i netværket.

Regeringen, KL og BL er stadig afhængige af hinanden i forhold til forskellige aspekter af styringen af den almene sektor. Men analysen peger også på, at regeringen i de to cases, der er analyseret har anvendt to forskellige strategier i forhold til håndteringen af konflikt mellem egne og parternes præferen-

cer i netværket. Som styringsaktør overfor den almene sektor har regeringen i case om finansieringsreformen håndteret denne gensidige afhængighed på en måde, der har fremmet dens egne styringsvilkår, og dermed mulighed for at få gennemført den ønskede politik. Der er ikke så mange lejere, der er blevet ejere. Til gengæld styrer regeringen fortsat knappen, der afgør hvor mange nye lejligheder, der kommer til i sektoren. Salgsreformen krympede men maksimumsbeløbet består. Et sted mellem den totale eksklusion og den minimale inklusion.

Noter

1. <http://www.venstre.dk/index.php?id=4881> vist 20.04.2009.
2. I kronikken »Myten om 1989-valget« i Berlingske 31.10. 2007 skriver professor Peter Kurild-Klitgaard, at effekten af boligbevælgelsens kampagne skal sidestilles med en række andre forklaringer på, hvorfor de borgerlige partier tabte valgkampen i 1998 – Venstres egen historiskrivning fremhæver imidlertid primært boligbevælgelsens kampagne.
3. Citatet er oversat fra engelsk: »(More or less) stable patterns of social relations between interdependent actors, which take shape around policy problems and/or policy programmes« (Kickert, Klijn og Koppenjan., 1997: 6).
4. De to alternative tilgange til netværksstyring, som Kickert, Klijn og Koppenjan (1997: 184-186) døber den interaktive tilgang og den institutionelle tilgang, fokuserer primært på henholdsvis kollektive handlingsdilemmaer og på institutionsdannelse (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 186, Jensen, 2003: 48-49).
5. Jensens figur danner et udgangspunkt for analysen af Finansministeriet som styringsaktør (se Jensen 2003). Jeg har her tilpasset dens indhold, så den opsummerer hovedpunkterne i denne artikel, mens jeg har beholdt de kategorier, Jensen anvender i hendes figur (se Jensen, 2003:52).
6. Maksimumbeløbet går grundlæggende ud på at der etableres et prisloft over, hvad en almen bolig må koste. Rammebeløbet var forløber for maksimumbeløbet, men blev afskaffet i 1997. I 2004 genindførte VK-regeringen instrumentet for at styre anskaffelsessummen på almene boliger. Argumentet var at sikre beboerne så lav husleje som

muligt og fremme byggeriets effektivitet (Venstres boligordfører Inge-Lene Ebdrup i Folketinget 20.11.2003 under 1. behandlingen af L 70). Beløbet blev frem til boligaftalen 2009 reguleret årligt og fulgte udviklingen i nettoprisindekset. Siden 2006 er byggeomkostningsindekset steget væsentlig hurtigere end nettoprisindekset. Der ved er der blevet skabt et gab mellem de to, der har gjort det svært for kommunerne at give de almene boligorganisationer de fornødne tilsagn til opførelse af almene ældre- og familieboliger. Ikke mindst fordi loven ikke tillader byggeri, der overskrider maksimumsbeløbet jf. Almenboligloven § 115 Stk. 9: »Socialministeren fastsætter maksimumsbeløb for anskaffelsessummen for alment byggeri. Den endeligt godkendte anskaffelsessum for alment byggeri med tilsagn efter stk. 1-5, § 117, stk. 1, eller kapitel 9 a må ikke overstige det på påbegyndelsestidspunktet gældende maksimumsbeløb

Litteratur

- Bendt Bendtsen, (2003), »Lejeren skal komme før systemet« debatindlæg i *Jyllands-Posten* 23. september.
- Bendtsen, Bendt (2002), »Boligpakken«, kronik i *Berlingske Tidende* 10. december.12.2002.
- Berlingske Tidende (2003), »Boligsalg skal løse sociale problemer«, 1. december, af Marianne Harbo.
- BL (2002), »Finansministeren er en politisk provokatør«, Pressemeddelelse udsendt 7. januar 2002.
- BL (2003), »BL's hørings svar på rapporten fra regeringens udvalg om salg af almene boliger«, BL, 7. august 2003.
- BL (2006), »Udtalelse fra Boligselskabernes Landsforenings formand i forbindelse med boligforlig indgået søndag den 5. november 2006«, udsendt den 5. november 2006.
- BL (2009), »Boligaftalen løser ikke de reelle problemer«, pressemeddelelse, udsendt 27.03.2009.
- BL's hjemmeside om salg og salgsprocessen: <http://www.bl.dk/BOLIGPOLITIK/SALG.aspx>
- Boligaftale (2009), »Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den almene boligsektors styring og finansiering«, Velfærdministeriet 26. marts 2009.
- Boligaftale (2006), »Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den almene bo-

- ligsektors midler og den fremtidige styring«, Socialministeriet 5. november 2006.
- Boligen (2002a), »Om et år skal de almene boliger sælges til beboerne« af Helge Møller, *Boligen* Nr. 2.
- Boligen (2002b), »By- og Boligministeriet er delt under tre ministerier«, af Helge Møller, *Boligen* nr. 1.
- Boligen (2002c), »Et godt råd: DROP DET« af Helge Møller, *Boligen* nr.11.
- Boligen (2003a), »V-borgmester beklager den manglende debatlyst« af Helge Møller, *Boligen* nr. 4.
- Boligen (2003b), »Kølig modtagelse af rapporten« af Regnar M. Nielsen, *Boligen* nr. 6-7.
- Boligen (2008), »Døden skal have en årsag« af Gert Nielsen, *Boligen* nr. 11.
- Boligen (2009a), »Den store reform endte som en fuser« af Michael Tranberg, *Boligen* nr. 4.
- Boligen (2009b), »Kære Karen. Her er udvalgets forslag« af Gert Nielsen, *Boligen* nr.1.
- Boligforlig (2006), »Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om anvendelsen af den almene boligsektors midler og den fremtidige styring« Socialministeriet 5. november.
- BOU (2008): Lydoptagelse af åbent samråd i Folketingets Boligudvalg, 22. oktober.
- Bruun, Gregers og Forsmann, Rebecca (2003), *Boligministeriets fald*, Speciale, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2009): »Reformpolitik bag uklarhedens slør. Den Danske strukturreform 2005-2009«, *Politica*, 41(1): 92-113.
- Gerring, John, (2007), *Case Study Research*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009), »Ny boligpakke sætter gang i byggeri af 4-5.000 almene boliger«, udsendt 26. marts.
- Information (2009), »Regeringen løber fra løfte om billige boliger«, 2. januar, af Katrine Julie Abrahamsen.
- Jensen, Lotte (1999), Boligpolitik: »Den organiserede boligbevægelse og institutionaliseringen af den boligpolitiske forestilling« i Blom-Hansen og Daugbjerg, (red.) *Magtens organisering – stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime, pp. 84-106
- Jensen, Lotte (2003), *Den Store Koordinator*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Jensen, Lotte (2005), »Historiens lange skygge i

- dansk boligpolitik,« in Karsten Ronit og Bo Rothstein, red., *Den Politiske forvaltning – Historiske spor i nutidens bureaukrati* festskrift til professor Tim Knudsen, København: Politologiske Studier, pp.155-85.
- Jensen, Lotte (2006), »Danmark – lokal boendodemokrati och nationell korporatism,« in B. Bengtsson, red., *Varför så Olika? Nordisk Bostadspolitik i jämförande historisk ljus*, B. Bengtsson, ed., Malmö: Égalité, PP, 45-100.
- Jensen, Lotte og Eva Sørensen, (2004), »Netværk – fra vilkår til værktøj for styring og demokrati,« *Politica*, vol. 36(2), PP. 125-142.
- Jyllands-Posten (2003a), »Lejligheder: Almene boliger til salg«, 12. november, af Jonas Hvid november.
- Jyllands-Posten (2003b), »Boligsalg: Modstand mod salg af almene boliger«, 31. maj, af Orla Borg og Axel Pihl-Andersen.
- Jyllands-Posten (2004), »Almene boliger: Strid om dansk salg«, 11.januar, af Orla Borg.
- Kickert, Walter. J. M., Klijn, Erik-Hans, og Joop. M. F. Koppenjan, (1997), *Managing Complex Networks* London: Sage.
- Klijn, Erik-Hans. (2005), »Designing and Managing Networks: Possibilities and Limitations for Network Management«, *European Political Science*, 4(3): 328-39.
- Kommunernes Landsforening (2006), »KL-oplæg, reform af den almene boligsektor«, August.
- Kommunernes Landsforening (2008), »Udvalgsarbejde om finansiering af almene boliger i syltekrukken«, Pressemeddelelse, 1. november.
- Kommunernes Landsforening (2009), »Regeringens lovforslag sætter ikke gang i byggeriet af almene boliger«, udsendt 23. april.
- Koppenjan, Joop M. F. og Klijn, Eri.-Hans. (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge, New York.
- L176 vedtaget i Folketinget d. 12. juni 2008.
- L182 vedtaget i Folketinget 4. juni 2004.
- L208 vedtaget i Folketinget d. 29. maj 2009.
- Landsbyggefonden (2008), Beretning for 2008.
- Lejernes Lands Organisation (2005), »Fodringstid?«, Karikaturtegning, i bladet *Vi lejere*, januar.
- Politiken (2002), »Boligreform: Almene boliger sættes til salg«, 3. januar, af Christian Hüttemeier.
- Politiken (2003a), »Boligudsalg: Seks skarpe: Bendtsen: »Der bliver flere boliger«, 31. maj, af Jakob Nielsen.
- Politiken (2003b), »Nej til vetoret ved boligsalg«, 1. december, af Christine Cordsen.
- Regeringen (2002), *Flere boliger – vækst og fornyelse på boligmarkedet*.
- Raab, Jörg. & Milward, H. Brinton (2003), »Dark Networks as Problems«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13(4): 413-39.
- Velfærdsministeriet (2008), »Den almene boligsektors styring«, Rapport udgivet juni 2009.
- Velfærdsministeriet (2009), »Den almene boligsektors finansiering«, Rapport udgivet marts.

Mere risikovillig?

Risikostyring i Europa-Kommissionen

Caroline Howard Grøn, ph.d.-stipendiat,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, e-mail: cg@ifs.ku.dk

Internationale organisationer spiller, ikke mindst i Europa, en væsentlig rolle, når staternes styringsbetinger skal kortlægges. Stater vil gerne styre internationale organisationer. På nogle områder har de direkte formel autoritet over de internationale organisationer, men på lang række områder har de ikke. Spørgsmålet er så, hvordan staterne kan styre internationale organisationer på de områder, hvor de ikke har nogen formelle kanaler? Det spørgsmål er udgangspunktet for denne artikel. Ved at se på hvordan EU's medlemsstater har fået indflydelse på en specifik personaleledelsespolitik i Europa-Kommissionen, Kommissionens risiko-strategi fra 2005, belyses det, hvordan indirekte magt og organisationens forventninger til fremtidige konsekvenser af skandaler, kan anvendes til at mindske det ledelsesmæssige råderum for organisationen.

Staternes indflydelse på internationale organisationers interne ledelse

Staters styring af internationale organisationer er et yderst omdiskuteret emne i politologien. Ikke mindst medlemsstaternes styring af EU har været debatteret. Tilgange gående fra at staterne styrede alt væsentlig til at organisationen havde en væsentligt »eget« liv, er blevet fremført (Haas, 1958; Hoffmann, 1966). Også i nyere teorier går dette grundlæggende skel igen (Moravcsik, 1993; Marks, Hooghe og Blank, 1996).

Der er bred enighed om, at staterne har stor indflydelse på de »store« spørgsmål: hvordan

skal institutionerne indrettes, hvem skal have hvor mange stemmer og hvordan skal institutionerne holdes til ansvar. Staternes rolle i makro-kampene om institutionerne er veldokumenteret (Moravcsik, 1998). Det er derimod mindre klart, hvordan det ser ud på mikro-niveauet. Hvad gør staterne når de gerne vil have indflydelse på områder, der ikke kan reguleres gennem intergovernmentale konferencer, ministerrådsbeslutninger eller andre formelle mekanismer?

Formålet med denne artikel er at diskutere, hvordan staterne søger indflydelse på det, man kunne kalde mikro-processer i EU. Det gøres ved at tage udgangspunkt i et område, hvor staterne ikke forventes at spille nogen særlig rolle, og hvor de ikke har nogen direkte autoritet. Artiklens fokus er altså på den styringsudfordring, som staterne står overfor, når de gerne vil styre processer i internationale organisationer, men ikke har nogen formelle kanaler til rådighed. Dermed er denne styringsrelation markant anderledes end de styringsrelationer der fx bliver behandlet i Matilde Høybye-Mortensens artikel, hvor staten indgår i en hierarkisk relation med dem, der bliver forsøgt styret.

Personaleledelse i Europa-Kommissionen (Kommissionen)¹ er et godt eksempel på et

område, hvor medlemsstaterne forventes at have meget få formelle indflydelseskanaler. Kommissionen skal ifølge traktaten arbejde uafhængigt af nationale interesser og forsvare den fælleseuropæiske interesse, og det er derfor væsentligt, at det der foregår inde i Kommissionen, er formelt uafhængigt af medlemsstaterne. Betydningen af Kommissionens uafhængighed understreges yderligere af, at Kommissionen også skal sikre sig, at medlemslandene lever op til, hvad de har forpligtet sig på i lovgivningen. På det uformelle plan har medlemsstaterne traditionelt åbenlyst blandet sig i top-embedsmænds nationalitet, men i dag er selv denne form for indflydelse blevet illegitim (Hooghe og Nugent, 2006: 160).

Men overraskende nok, som dette case-studie vil vise, så spiller medlemsstaterne en stor rolle helt ind i den daglige ledelse af personalet i Kommissionen. Det kommer især til udtryk i Kommissionens egne topembedsmænds forklaringer af, hvor grænserne går for deres ledelsesmæssige råderum. Alene på grund af embedsmændenes forventninger til, hvad en skandale vil betyde defineres klare grænser for, hvordan ledelse kan gøres i Kommissionen.

Casen er en analyse af Kommissionens kommunikation fra 2005: *Towards and effective and coherent risk management in the Commission services* (SEC, 2005,1327), her kaldet risiko-strategien. Formålet med strategien er at gøre medarbejderne i Kommissionen mere villige til at løbe risici, men hvis man ser på, hvordan strategien blev implementeret, medførte den ikke det opgør med nulfejskulturen, som var den officielle intention, men derimod flere regler og procedurer for Kommissionens ansatte.

Artiklen bygger udover Kommissionsdokumenter på interviews indsamlet fra november 2007 til januar 2008. I alt er der foretaget 49 interviews, primært i Kommissionen, men

også med personer uden for Kommissionen, der har et grundigt kendskab til organisationens virkemåde. Disse interviews er foretaget som semi-strukturerede interviews og er transskriberet og kodet efterfølgende. De personer, der citeres i analysen, citeres i kraft af deres rolle som eksperter i ledelse i Kommissionen. Dele af de øvrige interviews anvendes til at validere analysen af de eksterne pres, Kommissionen oplever.

Artiklen vil belyse hvordan risiko-strategien blev udfoldet, hvorfor et forsøg på at gøre op med nulfejskulturen blev til flere regler og afslutningsvis hvilken rolle medlemsstaterne spillede i udformningen af ledelsespolitikken. Først præsenteres kort analysens begreber.

Det ledelsesmæssige råderum

Det ledelsesmæssige råderum defineres her med inspiration fra Etzionis tre former for magt i organisationer (Etzioni, 1975): utilitaristisk magt, der er baseret på incitamenter og fx kan genfindes i brugen af resultatkontrakter; symbolsk magt, der er baseret på skabelse af fælles normer og værdier i organisationer, som man fx ser i brugen af værdigrundlag; og endelig procesbaseret magt, der er baseret på definitionen af regler og procedurer, som fx kan genfindes i brugen af tjeklister. Alle organisationer vil lede med en kombination af forskellige typer magt, det er fx ret sjældent at se en organisation, der kun leder med symbolsk magt.

Den kombination af forskellige typer magt som en organisations ledelse kan anvende, kaldes her det ledelsesmæssige råderum. Det er illustreret i figur 1. Tanken er altså, at ledelsen ikke kan vælge og vrage mellem alle mulige forskellige former for ledelsesværktøjer. Kommissionen kan fx ikke beslutte sig for, at fra i morgen vil den ikke længere have nogen regler, der beskriver arbejdsprocedurer, men udelukkende et abstrakt værdigrundlag, der skal lede medarbejderne. Om-

vendt er det dog et vist handlerum. Der er typisk ikke kun én slags værktøjer, eller en kombination af magtformer til rådighed for ledelsen. Kommissionen kan godt vælge at supplere sine regler med et værdigrundlag og måske oven i købet afskaffe nogle af reglerne, når de har gjort det. Størrelsen og placeringen af det ledelsesmæssige råderum bestemmes af en lang række faktorer. Her vil fokus være på, hvordan organisationens omgivelser, specifikt staterne, er med til at påvirke råderummet.

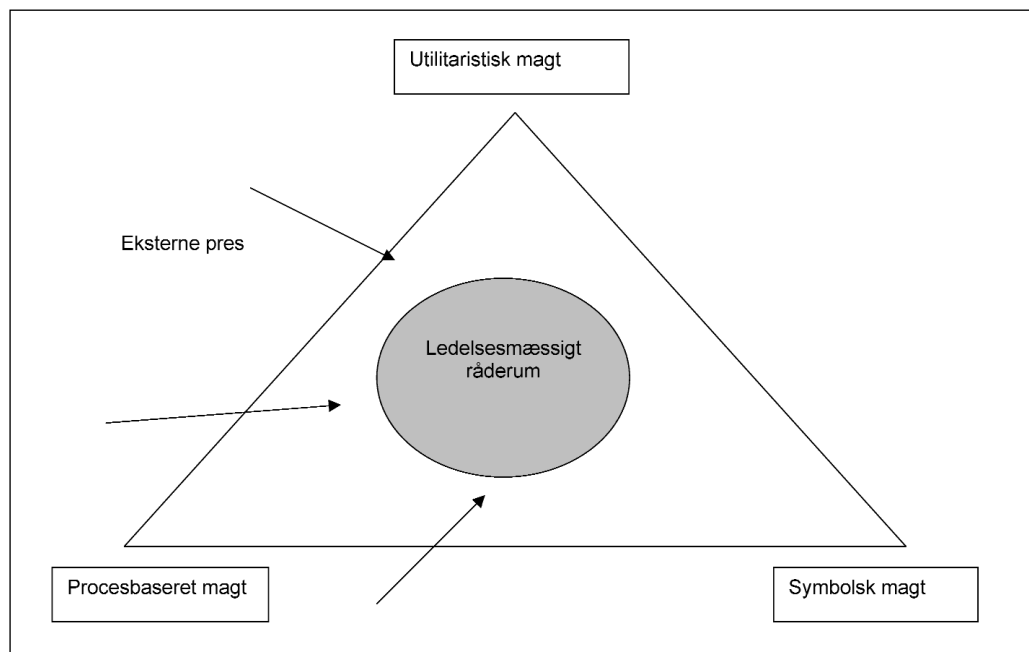
Principielt kan både formelle og uformelle strategier anvendes, når en organisations omgivelser søger indflydelse på dens ledelse. Og både formelle og uformelle strategier kan anvendes til at presse på for alle former for magt. Her er fokus imidlertid på, hvordan EU's medlemsstater kan anvende uformelle strategier på et område, hvor de formelle er ikke-eksisterende.

Brugen af magt kalder traditionelt på legitimering.² Organisationen har altså brug for legitimitet, fordi den udøver magt (Brunsson, 2000), og behovet for legitimitet giver omgivelserne mulighed for at søge indflydelse uden om traditionelle hierarkiske kanaler.

Risiko-strategien

Når det gælder ledelsespolitikker på mikroplanet spiller staternes krav en væsentlig rolle. Et eksempel på sådan en ledelsespolitik, er Kommissionens strategi for at gøre Kommissionens ansatte mindre risikoaverse.³ Risiko kom på dagsordenen i Kommissionen da den i 2005 udgav kommunikationen: *Towards an effective and coherent risk management in the Commission services* (SEC, 2005,1327). Kommunikationen introducerede en risiko-metodologi, som skulle øge medarbejderne villighed til at løbe risici (SEC, 2005,1327:4). Formålet med strategien var dobbelt: på et organisatorisk niveau at

Figur 1. Det ledelsesmæssige råderum



blive bedre til at håndtere risici – at styre usikkerhed, og at få medarbejderne til at blive mere villige til at løbe risici. Helt grundlæggende skulle medarbejderne blive mere villige til at handle i situationer, hvor der ikke fandtes et regelsæt, der dækkede deres ryg, hvis deres beslutning potentielt kunne medføre ikke-intenderede konsekvenser. Hvis ikke denne risikovillighed eksisterer blandt medarbejdere, risikerer organisationen at sande til i regler og procedurer, og samtidig risikerer organisationen at blive fuldstændig ude af stand til at løbende tilpasse sig dynamiske omgivelser.

Kommissionen har i en periode været kendetegnet af manglende risiko-villighed og omfattende kontrol. Både Ellinas og Suleiman (2008) og Bauer (2008) viste i deres undersøgelser af Kommissionen, at manglen på risikovillighed i Kommissionen har gjort Kommissionen både ineffektiv og udynamisk (Ellinas and Suleiman, 2008: 720). Enkelte går så langt som til at erklære, at der er tale om *»en »kontrolmani« i Kommissionen, der »skaar en frygtkultur«; »kontrol bør være på et rimeligt niveau: nu er det ude af kontrol«.* (embedsmænd citeret i Bauer 2008:700, oversat fra engelsk).

En informant, der beskæftigede sig med udannelse af ledere i Kommissionen beskriver de nyansattes indtryk af Kommissionen sådan: *»Negativt, folk er ikke nødvendigvis imponerede over de bureaukratiske mekanismer, den overdrevne kontrolkultur, frygten for at begå fejl, risikoforebyggelsen som til tider går imod al sund fornuft.«* (Interview med kontorchef, DG Administration, 4/12 2007, oversat fra engelsk). Der er altså et anerkendt problem internt i Kommissionen, som strategien retter sig imod.

Kommissionen legitimerer selv sin risikostrategi med at det er en almindelig anerkendt form for ledelse: *»I de seneste år er risiko-styring blevet et almindeligt anerkendt ledel-*

sesbegreb og anvendt af en lang række organisationer, både i den private og offentlige sektor« (SEC 2005,1327:4, oversat fra engelsk).

Formålet med politikken forklares på følgende måde: *»Formålet med risikostyring er ikke at undgå risiko for enhver pris, men i stedet at sikre at væsentlige risici bliver identificeret og styret på linje med acceptable risici niveauer. Visse risici kan accepteres fuldt ud, andre kun i begrænset omfang.*

Der er mange grunde til at risici kan være acceptable. For det første er det ikke omkostningseffektivt at reducere risikoen til nul. For det andet er det at løbe risici en nødvendig del af at holde en organisation dynamisk og tilpasse sig et foranderligt miljø. For det tredje er der visse risici, der er uden for ledelseskontrol og som ikke kan undgås uden at de relaterede aktiviteter ophører« (SEC, 2005,1327/4:7, oversat fra engelsk). Kommissionen understreger at risiko er noget, som organisationen må forholde sig til. Nulrisiko er ikke en mulighed. Yderligere begrundes risiko-styring med, at organisationen skal være omkostningseffektiv, innovativ og forholde sig »realistisk« til trusler fra omgivelserne, da disse typisk ikke kan styres. Forslaget repræsenterer et New Public Management (NPM)-inspireret opgør med et nulfejls-fokuseret bureaukrati, et opgør med procesbaseret magt som den dominerende form for magt. Nulfejlskultur hindrer ifølge en NPM-tankegang innovation og er for omkostningsfuldt.

Det er ikke første gang, at Kommissionen har lavet reformer, der bærer præg af NPM. Den omfattende reform af Kommissionens administration (COM, 2000,200a og b), som blev gennemført efter Santer Kommissionens afgang⁴ var også NPM-inspireret (Cini, 2004).

Hvis man kigger lidt nærmere på initiativet, så er det imidlertid klart, at risiko-styring i

Kommissionen langt fra handler om at mindske bureaukratiet eller for den sags skyld »sætte medarbejderne fri« til at være innovative og løbe risici. Risiko-styring sker nemlig primært i form af bureaukratisering – initiativet vil altså gerne mindske brugen af procesbaseret magt ved at iværksætte mere procesbaseret magt, som de følgende elementer af strategien illustrerer.

Først og fremmest skal risiko-vurderinger være en del af den løbende planlægningsproces i Kommissionen, også kaldet SPP (Strategic Planning and Programming).⁵ I alle faser af Kommissionens politikplanlægning og formulering skal overvejelser om risiko indgå. Først skal risici overvejes, når det kommende års arbejde planlægges. Dernæst skal generaldirektoraterne når de aflægger årsrapport, afgive en »declaration of assurance«. Denne afgives personligt af generaldirektøren, og er kort fortalt en erklæring om, at administrationen er foretaget efter reglerne (SEC, 2005, 1327:5) Her kan generaldirektøren tage en række forbehold for dele af direktoratets arbejde, som måske kan vise sig at være problematiske og samtidig gøre rede for, hvordan den risiko, der er opstået, kan imødegås. Fx tog generaldirektøren for DG Landbrug i sin årsrapport for 2007⁶ forbehold for, at Grækenland endnu ikke havde implementeret IACS, et avanceret computersystem, der bruges til overvågning og udbetaling af EU's landbrugsstøtte. Det punkt havde været en reservation siden 2002. Grækerne var altså forholdsvis meget bagud i implementeringen af systemet, og generaldirektøren skriver, at det ikke er klart om deadline 31.12 2008 vil blive overholdt, men garanterer at DG landbrug vil følge udviklingen nøje. Der er altså tale om et formaliseret krav til top-embedsmænd om på makroplanet at overveje risikomomenter i deres administration og redegøre for dem en gang om året. De skal påtage sig ansvaret for eventuelle risikomomenter og samtidig komme med retningslinjer for, hvordan risikoen håndteres.

Et lignende procesbaseret instrument, er et såkaldt risiko-register. Her skal alle risici indberettes. Det skal sikre en løbende oversigt over, hvor der er risici og hvordan de bliver håndteret (SEC, 2005, 1327: 9). Endelig er risiko blevet tilføjet til Kommissionens »Internal Control Standards«, der kort fortalt er 16 målepunkter, som generaldirektoraterne skal afrapportere på hvert år. Indholdsmæssigt strækker de sig fra medarbejdernes kendskab til organisationens værdigrundlag til procedurer for regnskabsaflæggelse (SEC, 2007, 1341). Også et procesbaseret instrument. Da kontrolstandarden blev indført skulle alle generaldirektører afrapportere på alle standarder, men i dag må generaldirektoraterne selv vælge, hvilke standarder de finder er mest relevante at afrapportere på, dvs. områder, der er særligt relevante for generaldirektoratets politikområde eller administrationsform, eller hvor der er særlige udfordringer (SEC, 2007, 1341: 5).⁷

Endelig indeholder strategien et element, som ikke er en bureaukratisering: en ændring af kulturen i Kommissionen, hvilket kan kategoriseres som en symbolsk strategi. Kommunikationen peger på, at det er nødvendigt at øge risikovilligheden i organisationen, bl.a. ved at forbedre ledernes håndtering af risiko igennem uddannelse og rådgivning fra Kommissionens horisontale tjenestegrene. Desuden fokuseres der på at forbedre miljøet i Kommissionen for risikovillighed ved at sætte fokus på nødvendigheden af risikovillighed (SEC, 2005, 1327:11).

Disse formelle elementer af strategien⁸ peger i forskellige retninger, men helt dominerende er, at Kommissionen gerne vil øge risikovilligheden i organisationen igennem regler, procedurer og formalisering. Det kan umiddelbart forekomme ret paradoksalt, når man ser på, hvad risiko-initiativet var sat i verden for at ændre. Endnu mere paradoksalt bliver processen af at fænomenet er velkendt i litteraturen om bureaukratier. Anthony Downs

beskrev noget tilsvarende som »the rigidity cycle« (Downs, 1967: 158ff). »The rigidity cycle« kendetegnes ved at regler og procedurer i en organisation griber om sig på en måde, så fleksibiliteten i bunden af organisationen nærmest forsvinder. Fænomenet opstår typisk når organisationen bliver større og de hierarkiske beslutningskanaler bliver længere og længere. Fænomenet er også kendt som Croziers »onde bureaukratiske cirkel« (Crozier, 1964). Crozier beskriver en situation, hvor regler medfører efterspørgsel efter regler, på områder, der ikke er reguleret. Hvis langt de fleste aspekter af organisationens liv er reguleret, bliver medarbejderne usikre på, hvordan de skal reagere i situationer, hvor der ikke er regler. Fordi de ikke er vant til at handle på eget initiativ, efterspørger de regler der, hvor de potentielt selv skulle tage ansvar og løbe en risiko. En sådan proces blev faktisk allerede identificeret af David Coombes i hans studie af Kommissionen i 1970 (Coombes, 1970: 259).

De eksterne begrænsninger – set fra Kommissionen

Hvorfor blev risiko-strategien til flere regler og procedurer, når strategiens erklærede formål var det modsatte?

Kommissionen præsenterer selv initiativet som en »almindeligt anerkendt« ledelsespolitik og tæt forbundet med NPM. Men udformningen er væsentlig anderledes end hvad man ville have forventet. Interviews giver en forklaring, der lægger vægt på Kommissionens angst for skandaler og de forventede konsekvenser for organisationen, hvis en skandale skulle opstå. I interviews med top-embedsmænd blev det påpeget, at grunden til den relativt begrænsede risiko-margin i risiko-initiativet var frykten for Ministerrådet og Parlamentet.⁹ En generaldirektør sagde i 2006 at: »En konsekvens af al den afrapportering vi nu skal lave er, at der er omfattende paranoia omkring fejl, specielt når Europa-Parlamentet altid er på jagt efter nogen, der

vil skabe nyheder« (Peterson, 2008: 770, oversat fra engelsk).

En af mine informanter udtalte i forhold til, hvor meget risiko, man kan løbe i Kommissionen at: »*Det er forventningerne fra budgetmyndigheden [Parlamentet og Ministerrådet], som er politisk drevet, der kræver at vi skal gøre ting som ikke nødvendigvis er den mest effektive måde at gøre tingene på, det koster; det må du være opmærksom på. Jeg vil ikke komme ind på de politiske aspekter af al det der, men det er en konstant inter-institutionel diskussion«* (Interview d. 5/12 2007, Kommissionens generalsekretariat, oversat fra engelsk). Det ledelsesmæssige handlerum er altså også afgrænset af frykten for, hvad organisationens omgivelser vil gøre, hvis fejl opstår. Det ligger i selve konceptet risiko, at noget kan gå galt. Men Kommissionen føler ikke, at der i organisationens omgivelser er en accept af, at risiko for fejl må afbalanceres i forhold til effektivitet. Derfor indeholder risiko-strategien reelt set meget lidt afbalancering og mange nye procedurer. Formålet er ikke at effektivisere, men at sikre sig at kriser ikke opstår.

Hvorfor er skandaler så stor en trussel og hvilken rolle spiller staterne?

Alle organisationer er bange for skandaler, men i Kommissionen, ses skandaler som ekstra problematiske. En informant forklarer: »*Men hvis du har et problem i EU, med en ansat i Kommissionen, er skaden altid større [end hvis det var i medlemsstaterne]. Fordi det kan bruges på det politiske niveau mod det europæiske projekt. Hvis du fx har et problem i en lokal administration i et medlemsland [...], vil staten ikke være i problemer. Det er derfor at det er så vigtigt at alt i Kommissionen går godt«* (interview, december 2007, Kommissionens generalsekretariat, oversat fra engelsk). Denne frygt for konsekvenserne skyldes delvist læren fra Santer Kommissionens afgang i 1999: administrative problemer kan meget hurtigt blive politi-

ske og komme til at koste dyrt på legitimitetskontoen. Derudover spiller historien om det store, nepotistiske bureaukrati i Bruxelles yderst godt ind i de euroskeptiske strømninger, som kan identificeres i en lang række medlemslande. Der er altså klangbund for den kritik af Kommissionen, og EU som sådan, der rejses når en skandale ruller. Og som citatet overfor illustrerer, føler man i Kommissionen at det ikke kun er Kommissionen der er under pres men hele EU, og ikke mindst integrationen; Kommissionens *raison d'être*.

Den del af organisationens omgivelser, der er i fokus her, er EU's medlemsstater. Det er helt afgørende at huske at årsagen til at Kommissionen er bange for skandaler, er af frykten for, hvad de vil betyde for Kommissionen og EU som sådan, og de, der sidder med sanktionsmulighederne i den sammenhæng er medlemsstaterne. Det synes derfor rimeligt at antage, at udover Parlamentets rolle i forbindelse med Kommissionens udpegelse og i forhold til godkendelse af Kommissionens regnskab, så er de, der primært kan sanktionere Kommissionen, EU's medlemmer. Det er altså de konsekvenser de potentielt kunne drage af en skandale, der virker styrende for Kommissionens personalepolitik.

Parlamentet, lobbygrupper og medier udgør væsentlige dele af Kommissionens omgivelser og det kan være svært at afgrænse de forskellige dele af omgivelserne fra hinanden, når de pres Kommissionen føler, identificeres. Parlamentet spillede en væsentlig rolle i 1999 og gør det stadig i dag. Ikke mindst meget EU-kritiske dele af Parlamentet spiller en stor rolle, når skandaler sættes på dagsordenen. I en lang række lande er der langt fra overensstemmelse mellem disse dele af Europa-parlamentarikerne og den nationale interesse i forhold til Kommissionens styring. På samme måde spiller kritiske journalister en væsentlig rolle i at udbrede kendskabet til

skandaler i Kommissionen, dem er Kommissionen med god ret også bange for.

Kommissionens ledelsesmæssige råderum er svækket

Case-studiet har vist, hvordan frygten for konsekvenserne af en skandale indskrænker Kommissionens ledermæssige råderum. Selvom medlemsstaterne ikke har nogen formelle indflydelseskanaler kan alene de forventede konsekvenser af en skandale sætte klare grænser for, hvordan ledelse kan foregå; i kampen mellem effektivitet og nulfejlskultur vinder nulfejlskulturen. Det er interessant, at den dominerende styringsmæssige tendens, bureaukratisering, er det samme i denne case, som i Matilde Høybye-Mortensens analyse af styring af jobcentre, da præmissen for styringen i de to cases er grundlæggende forskellig. I den ene case har staten stærke hierarkiske styringskanaler, i den anden har den ingen. De to cases viser, at styringsoutcome sagtens kan være det samme, selvom der i den ene case er tale om indirekte magt og i den anden direkte.

Der er grænser for hvor risiko-villig Kommissionen kan blive og de grænser bliver trukket baseret på Kommissionens angst for skandaler. Truslen om »skandalen«, der vil udstille Kommissionen som beboet af »paper pushing Brussels bureaucrats«, som Santer Kommissionens afgang gjorde, hænger over Kommissionens hoved. Det gør, at selvom det ville være omkostningseffektivt at mindske procedurerne i organisationen, så er det ledelsesmæssige råderum afgrænset på en sådan måde, at det ikke er muligt. Omgivelserne stiller nemlig krav om dokumentation og nul fejl.

Afslutningsvis synes det rimeligt at diskutere, om dette er en bevidst strategi fra medlemsstaterne for at begrænse Kommissionens råderum. Har embedsmænd og politikere i København, Rom og Berlin besluttet sig for, at de ikke synes effektivisering af Kommissi-

onen er nogen god ide, men at den derimod skal fastholdes i en ekstrem processtyring?

Svaret er formentlig langt fra entydigt. Først og fremmest har medlemsstaterne langt fra de samme præferencer, når det kommer til, hvordan Kommissionen skal fungere administrativt. NPM-elementerne fra Kinnock reformerne bliver i mine interviews ofte omtalt som noget angelsaksisk; som et pres fra de nordeuropæiske lande for effektivisering af Kommissionen, hvilket var knapt så populært i de europæiske lande med en mere napoleonsk administrativ kultur.

Med det forbehold in mente kan det siges, at det ikke er en direkte aktiv strategi fra medlemslandene, der gør at Kommissionen bliver trukket i retning af den procedurebaserede magt som styreform. Men medlemslandene har det til fælles, at de ønsker at »holde styr« på Kommissionen. Spørgsmålet er så, hvordan de gør det. I den optik er det væsentligt nemmere at kontrollere Kommissionen med procesbaseret magt end med både symbolsk og utilitaristisk magt. Den symbolske magt kunne i princippet være lige så effektiv, men det ville kræve, at medarbejderne var stærkt socialiseret i samme retning, hvilket ikke er tilfældet. Kommissionens ansatte er en heterogen gruppe; de kommer fra 27 forskellige lande, de har forskellig uddannelsesmæssig baggrund og de kommer ind i Kommissionen på forskellige tidspunkter i deres karrierer. Alt i alt er socialisering i Kommissionen, som Hooghe viser, svært (Hooghe, 2007).

Alternativt kunne en utilitaristisk tilgang anvendes. Men heller ikke det er helt nemt. Det ville nemlig kræve, at organisationens principaler, medlemsstaterne, kunne blive enige om, hvilke mål, der skulle opstilles for organisationen. Der er langt fra enighed om, hvilke overordnede mål, Kommissionen skal forfølge mellem EU's medlemmer. På spørgsmålet om i hvilken retning EU's integration bør gå, går spekteret fra euro-skeptiske lande

som Storbritannien, direkte modstandere som Tjekkiets præsident Vaclav Klaus til nærmest føderalistiske lande som Belgien. Det er meget nemmere at blive enige om krav til procedurer og dokumentation end til krav om opfyldelse af bestemte mål.

Kommissionen står over for et stærkt uformelt pres i retning af procesbaseret styring fra medlemsstaterne. På grund af Kommissionens nylige historie bliver den ekstra følsom overfor trusler mod dens legitimitet, der giver organisationens omgivelser indflydelse langt ind på dens ledelsesmæssige enemærker. Kommissionens legitimitetsunderskud og frygt for skandaler afgrænser det ledelsesmæssige råderum og svækker organisationens effektivitet. En svækkelse EU's medlemsstater kan bruge i deres forsøg på at styre organisationen.

Noter

1. Kommissionen spiller en central rolle i EU. Kommissionen skal ifølge traktatens artikel 211 sikre, at traktatens forskrifter implementeres og efterleves samt udvikle nye policy-områder. Kommissionen skal servicere medlemsstaterne og er afhængig af, at de sammen med Parlamentet sikrer de økonomiske rammer, både ved at fastsætte organisationens budget og ved at godkende regnskabet, når det aflægges. Samtidig skal Kommissionen overvåge medlemsstaternes implementering af EU-lovgivning og spille en selvstændig rolle ved at tage initiativ til ny lovgivning. Kommissionen består af et kollegium af 27 kommissærer, én for hvert medlemsland. Kommissærerne er udnævnt i enighed mellem de nationale regeringer og Kommissionsformanden. Når de indsættes lover de at være uafhængige af nationale interesser. Hver kommissær er ansvarlig for en eller flere tjenestegrene, der administrerer hvert sit politikområde. Disse kaldes generaldirektorater eller hvis der er tale om intern service, som fx administration eller budget, for tjenester.
2. Legitimering er defineret af Weber som »justification of domination«, her vil legitimitet blive forstået som »ideer om det ønskværdige som defineres af organisationens omgivelser og som er relateret til organisationens aktiviteter og opfat-

telsen af organisationen«. Denne definition er en videreudvikling af Dowling og Pfeffers definition (1975: 122).

3. Risiko defineres her som »at udsætte sig for muligheden for tab på grund af ens handlinger eller beslutninger« (Oversat efter (Bozeman og Kingsley, 1998:110)). Denne definition stemmer godt overens med Kommissionens brug af ordet. Kommissionen definerer ikke selv risiko i sin strategi. Risiko skal ses som i modsætning til en traditionel bureaukratisk nulfejlskultur.
4. Kommissionen blev i marts 1999 tvunget til at træde tilbage efter beskyldninger om dårlig administration, netpotisme og manglende ansvarlighed (Topan, 2002:6).
5. Se fx (Kurpas, Grøn og Kaczyński, 2008: 43) for en beskrivelse af Kommissionens planlægningsproces.
6. Årsrapporten kan findes på: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri_aar.pdf, DG landbrugs »Declaration of assurance« kan findes fra side 157 og frem. En oversigt over alle generaldirektoraters årsrapporter kan findes på http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.
7. En informant forklarede at efter at have kørt systemet i fem år med 24 standarder, som alle skulle afrapporteres på, kunne generaldirektoraterne nu nøjes med 2-3, som de fandt særligt relevante, og hvor en særlig indsats blev gjort.
8. Jeg interviewede ti ansatte i et bestemt kontor i Kommissionen og her var der meget lille viden om risiko-strategien, selvom den på det tidspunkt havde været vedtaget i over 2 år. Disse medarbejderes oplevelse af Kommissionen var nærmest omvendt: at organisationen med tiden blev mindre og mindre risikovillig. En fortolkning kunne være, at de mange proces-tiltag ikke virkede på medarbejderne som om man ønskede større risikovillighed, men som mere af den samme risiko-aversion, medarbejderne kendte i forvejen. Det bør nævnes, at validiteten af denne konklusion hæmmes af, at jeg kun har interviewet et kontor. Kontorchefen er ret afgørende for, hvordan ledelse udføres og derfor er det svært, om ikke umuligt, at generaliserer mellem kontorer.
9. Jeg har afdækket, hvordan pres opfattes internt i Kommissionen, og hvordan Kommissionen selv ser sit handlerum blive afgrænset. Det betyder, at jeg langt fra kan påvise hvilke »reelle« pres Kommissionen oplever. At afdække disse ville være en omfattende opgave og formentlig præsentere et

ret diffust billede. I stedet har jeg valgt at undersøge, hvordan pressene opfattes internt i Kommissionen fordi det er denne oversættelse af pres, der får direkte indflydelse på, hvordan der ledes i Kommissionen.

Litteratur

- Bauer, Michael W. (2008), »Diffuse anxieties, deprived entrepreneurs: Commission reform and middle management«, *Journal of European Public Policy*, 15(5): 691-707.
- Bozeman, Barry og Gordon Kingsley (1998), »Risk Culture in Public and Private Organizations«, *Public Administration Review*, 58(2): 109-118.
- Brunsson, Nils (2000), *The Irrational Organization. Irrationality as a basis for organizational action and change*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Cini, Michelle (2004), »The Reform of the European Commission: An Ethical Perspective«, *Public Policy and Administration*, 19(3): 42-54.
- COM 2000,200a, Kommissionen for de europæiske fællesskaber (2000a), *Reform af Kommissionen. En hvidbog – del I*. Bruxelles: Kommissionen for de europæiske fællesskaber.
- COM 2000,200b, Kommissionen for de europæiske fællesskaber (2000b), *Reform af Kommissionen. En hvidbog – del II. Handlingsplan*. Bruxelles: Kommissionen for de europæiske fællesskaber.
- Coombes, David (1970), *Politics and Bureaucracy in the European Community. A Portrait of the Commission of the E.E.C*. London: George Allen and Unwin Ltd.
- Crozier, Michel (1964), *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dowling, John and Jeffrey Pfeffer (1975), »Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior«, *The Pacific Sociological Review*, 18(1):122-136.
- Downs, Anthony (1967): *Inside Bureaucracy*. New York: Harper Collins Publishers.
- Ellinas, Antonis and Ezra Suleiman (2008), »Reforming the Commission: between modernization and bureaucratization«, *Journal of European Public Policy*, 15(5): 708-725.
- Etzioni, Amitai (1975), *A Comparative Analysis of Complex Organizations. On Power, Involvement, and Their Correlates*. New York: The Free Press.
- Haas, Ernest (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Hoffmann, Stanley (1966), »Obstinate or Obsolete?

- The fate of the nation state and the case of Western Europe», *Daedalus: Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences*, 95(3): 862-915.
- Hooghe, Liesbet (2007), »Several Roads Lead to International Norms, but Few Via International Socialization: A Case Study of the European Commission« i Jeffrey T. Checkel, red., *International Institutions and Socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.63-98.
- Hooghe, Liesbet og Neill Nugent (2006), »The Commission's Services« i John Peterson and Michael Shackleton, red., *The Institutions of the European Union, second edition*. Oxford: Oxford University Press, pp. 147-168.
- Kurpas, Sebastian, Caroline Grøn and Piotr Kaczynski (2008), *The European Commission after Enlargement: Does more add up to less?* Brussels: CEPS.
- Marks, Gary, Lisbet Hooghe og Kermit Blank (1996), »European Integration from the 1980s: State-centric v. Multilevel Governance«, *Journal of Common Market Studies*, 34(3): 341-37.
- Moravcsik, Andrew (1993), »Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach«, *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473-524.
- Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press.
- Peterson, John (2008), »Enlargement, reform and the Commission. Weathering a perfect storm?«, *Journal of European Public Policy*, 15(5):761-780
- SEC 2005,1327, European Commission (2005), *Communication to the Commission From Ms Grybauskaitė in Agreement with the President and Vice-president Kallas. Towards and effective and coherent risk management in the Commission services*. 20.10.2005. Bruxelles: The Commission of the European Communities.
- SEC 2007,1341, European Commission (2007), *Communication to the Commission. Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework. Strengthening Control Effectiveness*. 16.10.2007. Bruxelles: The Commission of the European Communities.
- Topan, Angelina (2002), »The resignation of the Santer-Commission: the impact of 'trust' and 'reputation'«, *European Integration online Papers*, 6(14).
- Weber, Max (1968), *Economy & Society, vol.1*. Berkeley:University California Press.

Kompetent eller kombattant?

Patientuddannelse som styringsudfordring i sundhedsvæsenet

Annegrete Juul Nielsen, ph.d.-stipendiat
Institut for Organisation, Copenhagen Business School
ajn.ioa@cbs.dk

I denne artikel ser jeg nærmere på de nye styringsformer og -udfordringer, som den aktuelle patientorientering i sundhedsvæsenet sætter. Udgangspunktet er, at patienten i den sundhedspolitiske retorik i stigende grad er én styringen rettes mod og forventes fra. Empirisk tager jeg udgangspunkt i kommunernes tilbud om patientuddannelse til kronisk syge efter det amerikanske udviklede koncept »Lær at leve med kronisk sygdom«. Jeg analyserer, hvordan uddannelsen konfigurerer »patienten«, som kompetent og pro-aktiv beslutningsdeltager i sundhedsvæsenet og hvordan kursisterne interagerer med denne patientkonfiguration. På denne baggrund diskuterer jeg om og i givet fald hvordan patientens ændrede rolle udfordrer og forandrer den etablerede styringsmodel i sundhedsvæsenet.

»Som chef for din sygdom er din opgave stort set den samme [som var du chef for en virksomhed, red.]. Du samler information og hyrer en konsulent, eller en gruppe rådgivere bestående af din læge og andet sundhedspersonale. Når de har givet deres bedste råd, er det op til dig at følge dem.«

(Lorig et al 2007:17)

I 1951 begrebsliggør Talcott Parsons sygdom som en forstyrrelse i individets normale funktionsevne som biologisk organisme (disease), men også som socialt væsen (illness): »Det er således delvist biologisk og delvist socialt defineret«¹ (Parsons, 1951: 431 *egen oversættelse*). Dermed gør Parsons, som en af de første i en lang række (jf. Freidson,

1961; Garfinkel, 1967; Goffmann, 1976; Kleinman, 1980; Foucault, 2000; Mol, 2004) sundhed og sygdom til genstand for sociologisk analyse. I sin analyse af moderne medicinsk praksis beskriver Parsons, hvordan det at være syg er ritualiseret i en bestemt »sygerolle«. I Parsons funktionalistiske optik sanktioneres sygerollen af lægens diagnose og involverer, at patienten fritages fra arbejde, er sengeliggende og har en moralsk forpligtigelse til at forsøge at blive rask. Dermed efterlever og underlægger patienten sig lægens autoritet (Parsons, 1951: 436ff). I Parsons' udlægning er patienten således en passiv rolle, som ofret for sygdom kan/må tage på sig, når lægen sanktionerer det.

Vendes blikket mod det danske sundhedsvæsen anno 2009 og de patienter, som befolker det, er Parsons' analyse tydeligvis forældet. Den danske patient har diskursivt været italesat som andet og mere end passiv modtager af sundhedsydelser siden 1970'erne. I 1970-80erne, hvor der er fokus på at begrænse udgiftstilvæksten via en stram økonomisk politik, er den dominerende sundhedspolitiske retorik fokuseret omkring patienten som »samfundsøkonomisk ansvarlig«. Fra 1990, hvor fokus flyttes til et ønske om at skabe et konkurrencedygtigt sundhedsvæsen, der er i stand til at reflektere brugerkrav, er forestil-

lingen om patienten som »den krævende forbruger« den dominerende (Vrangbæk, 1999). Begge patientkonfigurationer som henholdsvis samfundsøkonomisk ansvarlig patient og krævende forbruger, kan ses som svar på de problemer og udfordringer, som sundhedspolitikken i de nævnte perioder adresserer (Pedersen, 2008: 110).

Nutidens patienter betragtes og agerer med andre ord sjældent som passive ofre for sygdomme, hvis helbredelse alene ligger i lægens hænder (Williams og Calnan, 1996). Tværtimod italesættes patienten i den sundhedspolitiske retorik som en kompetent beslutningstager i forbindelse med behandling og forebyggelse. I den dominerende patientdiskurs er »patienten« med andre ord en aktør, hvis holdninger, viden og kompetencer er væsentlige for og bør inddrages i sundhedsvæsenets beslutningstagen og styring (Pedersen, 2008: 110ff).

Den aktuelle patientforestilling er forankret i den fokus på information og markedsliggørelse af sundhedsvæsenet, som for alvor sættes i gang med vedtagelsen af det frie sygehusvalg i 1993 (sundhedsloven 2008 §86-87). Det frie sygehusvalg følges op med patientvejledere (1997), årlige nationale brugerundersøgelser (2000), takststyring (2000), behandlingsgaranti (2002) mm. Tiltag der ikke kun sætter »patienten« som det objekt, som sundhedssektoren er organiseret omkring, men også som et subjekt, der via individuelle valg lægger pres på sundhedsvæsenet, og deltager i dets beslutninger og organisering (Pedersen, 2008: 113f).

Kritiske røster har fremført, at den stigende patientinvolvering også vil indebære, at de sundhedsprofessionelle ikke bare møder kompetente patienter, der forstår hvad lægen siger og samarbejder informeret og ligeværdigt i beslutninger om behandling. De sundhedsprofessionelle vil i stigende grad også møde vidende og krævende patienter, popu-

lært også kaldet de kombattante patienter (Andersen, 2003). Kombattante patienter har på forhånd rustet sig til kamp mod lægerne, er ressourcekrævende i form af tid eller undersøgelser og kan udvise aggressiv adfærd, når deres ønsker ikke føres igennem (ibid.). Kompetent eller kombattant så rettes styringen i sundhedsvæsenet i stigende grad mod patienten.

Parsons' analyse etablerer således en stærk kontrast til den selvfølgelighed, hvormed vi i dag diskuterer patienter. Som det fremgår af ovenstående, er forestillingen om patienten som krævende forbruger, der involveres i styringen af sundhedsvæsenet, dog et temmelig nyt fænomen (Pedersen, KZ 2008: 113f). Helt frem til 1993 ved indførslen af det frie sygehusvalg, er styringen af sundhedsvæsenet fortrinsvis et anliggende for sundhedsinstitutionerne selv. Før 1993 har patienten primært haft indflydelse på styringen af sundhedsvæsenet i borgerrollen, som grundlag for den parlamentariske styringskæde (Olsen, 1978) eller gennem lobbyarbejde i patientforeninger.

I denne artikel diskuterer jeg den aktuelle patientorientering i sundhedsvæsenet og de mulige styringsproblematikker, der er knyttet hertil. Det gør jeg ved at se nærmere på et af de konkrete styringstiltag, der skal skabe handlekraftige og ansvarlige patienter, nemlig patientuddannelsen »Lær at leve med kronisk sygdom«. »Lær at leve med kronisk sygdom« er et amerikansk patientuddannelseskoncept, som danske kommuner siden 2006 har udbudt gratis til kronisk syge. I min analyse af patientuddannelsen fokuserer jeg på to spørgsmål: Hvordan konfigurerer eller installerer uddannelsen »patienten«, som kompetent og pro-aktiv beslutningsdeltager i sundhedsvæsenet? Og hvordan interagerer deltagerne med uddannelsens patientrationale? Jeg lægger ud med at se nærmere på, hvornår og hvordan patienten diskursivt sættes i centrum. Dernæst følger en kort beskrivelse af det teoretiske perspektiv, som jeg

trækker på i analysen af patientuddannelsen samt en introduktion til patientuddannelsen og til karakteren af det empiriske materiale, som artiklen er baseret på.

Nye patientforestillinger, nye styringsformer

»Det anbefales at den enkeltes muligheder for at leve med og håndtere sin sygdom understøttes af sundhedsvæsenet gennem et systematisk patientuddannelses- og rehabiliteringstilbud. Mulighederne for at den enkelte monitorerer sit sygdomsforløb og vejledes i egenbehandling bør udnyttes.« (Sundhedsstyrelsen, 2005a: 9).

De forandrede forventninger til patientens involvering i behandling og sygdomsforløb har selvsagt ikke konsekvenser for patienten alene men for relationen mellem patient og sundhedsvæsen som helhed. Som jeg senere vil vise, præsenterer patientuddannelsen »Lær at leve med kronisk sygdom« kursisterne for en patientforståelse, hvor patienten skal monitorere sin tilstand og reagere proaktivt på de signaler og symptomer, som opfanges ved for eksempel at opsøge vejledning hos sundhedsprofessionelle. Vender vi for en kort bemærkning tilbage til Parsons, tydeliggøres det, hvordan det ikke bare er forestillingen om patienten, men i lige så høj grad læge-patient relationen, der aktuelt er under forandring. Parsons anså læge-patient forholdet for en hierarkisk relation, hvor lægen i kraft af sin medicinske viden om sygdomme er den magtfulde. I Parsons analyse underkender lægens »autentiske« repræsentation af patientens sygdom i form af den medicinske diagnose således patientens erfaringsbaserede viden om sygdomsforløbet (Parsons, 1951: 456f). Det er denne traditionelle forståelse af læge-patientrelationen, der aktuelt er under opbrydning. Annemarie Mol peger på, at det i dag i lige så høj grad er viden om den erfarede sygdom, der er magtfuld, som den medicinske viden:

»Parallelt hertil kan det hævdes, at det i dag ikke kun er viden om sygdom, der har magt over patienter. Det

har kendskab til at være syg også; for eksempel defineres livskvalitet, der er meget væsentlig for hvordan behandling rammesættes i dag, i sociologiske termer. Ifølge Strathern er natur/kultur distinktionen underlagt dens sidstnævnte aspekt; den er opfundet af en meget specifik kultur. Der hvor denne kultur forandrer sine muligheder for at reproducere sig, vil nye scenarier (være nødt til at) opstå. Oversættes denne analyse, kan det hævdes, at en af de dominerende måder som vestlige kulturer lever deres sygdomme på, er som diagnoser. Det vil sige som noget læger ved noget om. Men aktuelle forandringer i sundhedsvæsenet, som for eksempel dem der gør patienter til vogterne af deres egen behandling, er i gang med at opløse tidligere skel.« (Mol, 2002: 21).

I takt med at patienten går fra at være et (uvidende) objekt, der handles på til at blive et handlende og vidende subjekt, går sundhedsvæsenet fra at være magtfuld autoritet til at være faciliterende vejleder. For at den enkelte patient i størst mulig grad kan mobilisere og udnytte sine ressourcer, er det, ifølge Sundhedsstyrelsen, sundhedsvæsenets ansvar at bidrage med de relevante værktøjer (Sundhedsstyrelsen 2006a). Sundhedsvæsenet skal med andre ord give patienten mulighed for at tilegne sig de nødvendige forudsætninger for at kunne deltage i beslutningsprocesserne. Sagt på en anden måde, skal sundhedsvæsenet ikke længere alene sikre patienten *frihed til* at handle efter eget ønske uden indblanding fra andre (negativ frihed) men også *kompetence til* at handle efter eget ønske (positiv frihed) (Kimby 2007: 60f). Peter Bogason beskriver i introduktionsartiklen fire styringsformer, som har vundet indpas med New Public Management. Den ene gruppe går under betegnelsen kvasi-marked og sigter på at give forbrugeren eller borgegen øget information at træffe sit valg på baggrund af. Med Bogason kan de nye forestillinger om patient og sundhedsvæsen således siges at være fulgt op af en række kvasi-marked styringsformer, der skal give patienten øget information at træffe sit valg om sygehus, behandling osv. på baggrund af.

(Forsøg på) styring af patienters selvstyring
De nye forestillinger om patient og sundhedsvæsen samt de policy-løsninger, hvorigennem de søges implementeret, er i en dansk sammenhæng blandt andet blevet analyseret som nye indirekte typer forsøg på styring (Dahlager, 2005; Højlund og Larsen, 2001; Larsen, 2005; Kimby, 2007). Der er tale om indirekte styring, idet der ikke styres direkte på handlinger, men derimod på de styredes selvforståelse eller identitet. I denne styringsoptik bliver patienten således på en gang genstand for styringsforsøg og et aktivt styrende subjekt. Styringen af sundhedsvæsenet og patientens selvstyring bliver sammenvævede i kraft af, at den førstnævnte blandt andet sker gennem sidstnævnte. Disse Foucault-inspirerede eller diskursanalytiske (Torfing 1999) tilgange sigter mod at undersøge, hvordan magtfulde fremstillinger af virkeligheden og foreskrevne handlingsmønstre sættes igennem, og hvilken iboende social og politisk rationalitet de er udtryk for (Cruikshank, 1999; Dean, 1999; Rose, 1992, 2001). Men foreskrevne handlinger bliver som bekendt ikke altid fulgt og rationaliteten slår ikke altid til. Ved at betragte styringsteknologien alene er der derfor en risiko for at overvurdere dens styringspotentiale og dermed give et idealiseret billede af en kompleks styringsvirkelighed. Når jeg er interesseret i, hvordan patienten kommer til at indgå i styringen i og af sundhedsvæsenet, er det derfor væsentligt at se på *forholdet* mellem styringsteknologi og de aktører som styringen former og formes af. Derved bliver det nemlig muligt at sige noget om, hvilken styring det er patienten potentielt bliver del af og hvad styringen gør ved patienten – og omvendt.

I denne artikel er jeg derfor interesseret i brud og sammenhænge mellem rationalitet og praksis. Det vil sige, at jeg er interesseret i den patientkonfiguration eller rationalitet som patientuddannelsen søger at sætte igennem, men også i hvordan denne brydes og

forandres i interaktionen med kursisterne. Patienterne kan forholde sig aktivt til betingelserne og forventningerne til deres involvering, de kan være med- eller modspillere i styringsforsøgene, men de kan også gøre noget helt tredje. Artiklen er således baseret på en antagelse om at sociale teknologier som patientuddannelsen, producerer en bestemt målgruppe, en specifik geografi af ansvarligheder eller mere generelt af årsager. En rationalitet om man vil. En geografi som kan modstås og som er åben for en delvis rekonstruktion (Akrich, 1992: 206). Formålet med artiklen er således ikke at vurdere, hvorvidt patientuddannelsen nu også er den nye omkostningseffektive løsning på det moderne sundhedsvæsens problemer, hvilket den ofte omtales som. Ej heller er det at vurdere, hvorvidt uddannelsen er en ny mere subtil form for underkastelse af patienten. Derimod er formålet med artiklen at analysere, hvordan patientuddannelsen konfigurerer »patienten« som kompetent og pro-aktiv beslutningsdeltager, samt hvordan denne patientkonfiguration brydes og forandres i interaktionen med kursisterne. Det følgende afsnit giver en nærmere beskrivelse af indholdet af patientuddannelsen.

Patientskoler og patientuddannelse

Patientskoler, som eksempelvis diabetesskoler, rygskoler og astmaskoler, har været en del af det danske sundhedsvæsen i en del år. Patientskolerne er kendetegnet ved, at sundhedsprofessionelle underviser patienter i en given sygdom, dens behandlingsmuligheder, forebyggelse og lindring. Samtidig gives patienterne mulighed for at tale med behandlere og andre patienter i samme situation (Sundhedsstyrelsen, 2005b). Patientuddannelsen »Lær at leve med kronisk sygdom« (herefter patientuddannelsen) indeholder ikke nogen sygdomsspecifikke oplysninger, men handler udelukkende om at opøve færdigheder i at mestre hverdagen med en kronisk sygdom. I forlængelse heraf er patientuddannelsen, til forskel fra patientskolerne,

udviklet til kroniske patienter på tværs af sygdomsdiagnoser. Patientuddannelsen kan med andre ord betragtes som et supplement eller en overbygning til patientskolerne. Patientuddannelsen har siden 2006 været udbudt gratis til kronisk syge patienter fortrinsvis af kommunale sundhedscentre. Ved årsskiftet 2009 tilbød 70 kommuner, 2 regioner og 2 patientforeninger uddannelsen (www.patientuddannelse.info).

Patientuddannelsens formål er at styrke kronisk syges ressourcer og redskaber til aktiv egenomsorg og selvbehandling. Uddannelsen har fire læringsmål for deltagerne: De skal lære nye redskaber til at håndtere sygdom; opnå selvsikkerhed i den daglige håndtering af given sygdom; møde andre med lignende erfaringer; og lære at udvikle effektive relationer med sundhedspersonalet. Uddannelsen er forankret i et humanistisk vidensregime og gør brug af kognitiv indlæringspsykologi og Bandura's teori om self-efficacy. Self-efficacy er den enkeltes tro på sin evne til at sætte sig et mål og nå det (Bandura 1997). Patientuddannelsen sigter på at opbygge kursisters self-efficacy ved brug af fire tilgange: At opstille mål og nå dem via handleplaner og problemløsning,² revurdering af symptomer, brug af rollemodeller og gruppedynamik (www.patientuddannelse.info). De fire metoder indgår i de seks ugentlige 2½ times workshops, som uddannelsen består af. I løbet af de seks uger behandler uddannelsen desuden følgende emner: 1) Teknikker til at håndtere problemer som frustration, svimmelhed, smerte og isolation, 2) fysisk aktivitet, 3) rigtig brug af medicin, 4) hvordan man kommunikerer effektivt med familie, venner og sundhedsprofessionelle, 5) ernæring, og, 6) hvordan man evaluerer nye behandlinger.

Underviserne på patientuddannelsen er selv kronisk syge og ikke sundhedsprofessionelle. Instruktørerne har ikke underviserens rolle i traditionelt forstand, men skal være rollemodeller for en aktiv og kompetent håndtering

af livet med en kronisk sygdom. Endelig er et væsentligt element i uddannelsen, at der undervises efter strukturerede manualer (manuskripter) for at sikre ensartethed af indhold og kvalitet i undervisning (www.patientuddannelse.info).

Patientuddannelsen er således til forskel fra patientskolerne ikke baseret på klinisk erfaring og et medicinsk vidensregime, og har heller ikke til formål at helbrede sygdom eller give pleje. Patientuddannelsens (styrings)ambition er derimod at forme patientens selvforståelse i retning af større ansvar for og involvering i behandling og kontakt med sundhedsvæsenet. Argumentet for opgøret med den passive patientrolle, har ifølge Sundhedsstyrelsen både en samfundsøkonomisk og en kvalitativ karakter. Ifølge Sundhedsstyrelsen viser en række undersøgelser, at patienter, som har viden om deres sygdom og som tager aktivt del i behandlingen, ikke bare klarer sig bedre og får øget livskvalitet sammenlignet med »passive« patienter, de har også et nedsat forbrug af sundhedsydelser (Sundhedsstyrelsen, 2005a, 2005c, 2006a). Patientuddannelsen har bogstaveligt talt gået sejrsgang over hele verden. Konceptet er købt af og indført i adskillige lande som eksempelvis Sverige, UK, Holland, Østrig, Singapore og Australien. I Danmark er det på mindre end to år lykkedes at udbrede programmet i hele landet. I perioden sept. 2007-dec. 2008 var knap 2000 kronisk syge således på patientuddannelse (www.patientuddannelse.info). Den dokumenterede effekt, og det at konceptet kan indføres uden behov for meget andet end kopier af kursusmateriale og uddannelse af patienter til instruktører, er givetvis medvirkende til konceptets hurtige og brede udbredelse.

Den følgende analyse på interviews med og observationer af kursister og patient-instruktører i forskellige fora. Jeg har blandt andet lavet deltagerobservation af et patientuddannelsesforløb samt af et instruktøruddannel-

sesforløb; deltaget i netværksmøder for instruktører i Region Sjælland og nationalt samt interviewet projektlederne i Sundhedskomiteen som administrerer Stanford-licensen, superviserer instruktørerne og arrangerer genopfriskningskurser. I det følgende vil jeg give nogle eksempler fra dette materiale, på hvordan »patienten« i patientuddannelsen konfigureres, men også på hvordan hverken patientuddannelse eller patient går upåvirket gennem mødet med hinanden.

Proaktiv og læringsvillig

I dette afsnit ser jeg nærmere på den patientforståelse, som uddannelsen er baseret på, og giver nogle eksempler på hvordan den konfigureres. De fleste kursister møder op til første modul af patientuddannelsen og præsenterer sig som gigtpatient, diabetiker, hjertepatient osv. Kursisternes oplevelse af at være patient tager begribeligt udgangspunkt i deres sygdom. Oplevelsen af at være patient er med andre ord forankret i det behandlingsforløb, som er knyttet til sygdommen og i de daglige symptomer hvormed sygdommen sætter sig igennem. Hver kursist har således sin egen individuelle sygehistorie med forskellige højde- og lavpunkter for eksempel i form af perioder med bedring eller forværring i sygdom, imødekommende eller travle sundhedsprofessionelle. I patientuddannelsens patientforståelse er »patienten« imidlertid en gruppe af mennesker med en række fælles levevilkår, oplevelser og udfordringer. Den første aktivitet på patientuddannelsen er en runde, hvor kursisterne hver skal nævne to symptomer, som de har sværest ved at håndtere. Under runden skriver instruktøren symptomerne op på tavlen, efterhånden som de nævnes. Når et symptom nævnes anden gang, sætter instruktøren et kryds på tavlen ud for symptomet i stedet for at skrive det op én gang til. Det er slående at betragte de mange krydser ved 4-5 symptomer, som træthed, smerter og følelsesmæssige vanskeligheder, efterhånden som runden skrider frem. Et andet fælles livsvilkår som frem-

hæves er, at kursisterne alle lider af uhelbredelige sygdomme. Den efterfølgende aktivitet handler således også om fælles karakteristika for »os kronisk syge«, nu sat i kontrast til »de akut syge«. Akut sygdom beskrives som ofte værende monokausal, af kort varighed og med en helbredende behandling. Derfor er sundhedspersonalets rolle også at vælge og udføre en behandling, og den akut syges at følge anvisningerne. I modsætning hertil, beskrives kronisk sygdom som overordnet langt mere kompleks. Årsagen til sygdommen er ikke altid kendt, behandling ikke altid mulig og ofte er der tale om et kompliceret og langvarigt sygdomsforløb. Som en kursist muntert formulerede det, så kan et brækket ben synes meget attråværdig fra positionen som kronisk syg. Uddannelsens patientforståelse tager således for det første udgangspunkt i fælles livsvilkår som for eksempel daglige smerter og træthed, og i sygdom som et blivende og konstant aspekt af tilværelsen. Ikke at være den eneste, der synes, at det er en god dag, hvis man kan gå en tur rundt om boligblokken, kan måske synes almindeligt udefra, men er det på ingen måde indefra. For de kursister jeg mødte under mit feltarbejde, var det en meget værdifuld erfaring at opleve, at de ikke står alene med daglige problemer omkring for eksempel smerter eller træthed.

Patientuddannelsen konfigurerer dog ikke alene patienten som en gruppe af patienter med fælles levevilkår, oplevelser og udfordringer, men i høj grad også som en gruppe af patienter, der møder deres sygdom og sundhedsvæsenet på en særlig pro-aktiv og forandringslysten måde. En række aktiviteter skal uddanne kursisten i at samarbejde effektivt med sundhedsvæsenet, for derigennem at kunne optimere sin behandling og helbredstilstand. For eksempel lærer en aktivitet kursisterne, hvordan de kan føre deres egen medicinliste. Det gennemgås hvilke præparater, der skal med på en sådan liste og hvorfor, hvordan de skrives op med navn der mulig-

gør generisk substitution.³ Andre oplysninger, som sundhedsprofessionelle kan have brug for, gennemgås også. Det afspejler en patientforståelse, hvor patienten ikke kan eller skal forvente, at en behandler som udgangspunkt har adgang til opdateret viden om patientens medicinforbrug. Derfor må patienten selv tage ansvar for den del af forløbet. Et ansvar, som kræver, at patienten både er læringsvillig og forandringslysten i og med, at det er patienten og ikke sundhedsvæsenet, der skal lære sig nye vaner.

Et andet eksempel er en aktivitet, der uddanner kursisterne i at kommunikere effektivt med de sundhedsprofessionelle. Her lærer kursisterne, hvordan de skal forberede sig til en konsultation hos lægen, så de får mest ud af tiden. Det indebærer for eksempel at udarbejde et resume af symptomer siden sidste konsultation, forberede spørgsmål til behandling, tage notater og gentage lægens anbefalinger for at tjekke, at de er forstået korrekt. Den praktiserende læge ser rigtig mange patienter i løbet af en dag og ifølge patientuddannelsens patientforståelse, kan eller skal patienten ikke forvente, at lægen er forberedt på en konsultation. Ved at tage styringen af konsultationen gennem symptom-resumeer, er det patientens opgave at hjælpe lægen til at give en bedre behandling.

Tidligere spurgte jeg hvilken styring patienten bliver del af. Hvis vi ser på patientuddannelsens forståelse af patientrollen alene, så bliver patienten en kompetent beslutningstager, der proaktivt skal håndtere symptomer og behandling, men også samarbejdet med de sundhedsprofessionelle. Patientuddannelsen inddrager med andre ord en række nye områder som »problemområder«, eksempelvis effektiv kommunikation med sundhedsprofessionelle, som patienten bør løse. Lige så vel sætter patientuddannelsen den ramme indenfor hvilken, disse problemer kan udtrykkes. Eksempelvis at der altid er tale om problemer, der kan handles på og gøres noget ved.

Med status som aktiv handlende part følger ikke bare et ansvar for sygdomstilstand og behandling. Sat på spidsen følger der også en pligt til at opfylde den nye rolle. Det er således en patientrolle, hvortil der er knyttet en række ansvarsområder, som set ud fra en traditionel læge-patientforståelse, involverer patienten i behandling og styring af sygdomsforløb på en ny og mere omfattende måde. Det er også en patientforståelse, som kan siges at være baseret på en forestilling om sundhedsvæsenet som en belastet organisation, der for eksempel ikke magter at skabe overblik over sin egen produktion, eller forandre sine arbejdsgange, når noget ikke virker. Det næste spørgsmål er, hvordan kursisterne på patientuddannelsen tager imod denne forestilling om patientrollen.

Kompetent, kombattant eller kimære?

Så vidt patientuddannelsens styringsambition og -rationalitet. Spørgsmålet er nu, hvad der sker med styringsrationaliteten i mødet med kursisterne på patientuddannelsen – og omvendt. Som nævnt er der nemlig en risiko for at overvurdere en teknologis styringspotentiale eller give et idealiseret billede af en kompleks styringsvirkelighed, hvis forholdet mellem styringsteknologi og – objekt ikke inddrages i analysen. I det følgende giver jeg nogle eksempler på, hvordan den beskrevne patientkonfiguration forstærkes, men også forandres i mødet med kursisterne.

Umiddelbart synes patientuddannelsen at være en styrings-succeshistorie. Mange af de kursister, som jeg har talt med, har været oprigtig glade for at gå på patientuddannelsen og har oplevet at få et stort udbytte ud af det. Et udbytte, som de fortæller primært består i en glæde over at have mødt ligesindede og herigennem have fundet (fornyet) tro på, at livet med en kronisk sygdom også kan være et godt liv – eller i hvert fald kan blive det. Ifølge Stanford Universitet, hvor patientuddannelseskonceptet er udviklet, får kursisterne dog mere med sig end dette. Undersøgel-

ser har vist, at patientuddannelsen har dokumenteret effekt. Kronisk syge har blandt andet efter et patientuddannelsesforløb et nedsat forbrug af sundhedsydelser, et bedre selv-vurderet helbred, og oplever større livskvalitet. Et dansk Cochrane-review af undersøgelserne af uddannelsens effekt, konkluderer dog, at denne effekt kun ses på kort sigt, men ikke på langt sigt (Sundhedsstyrelsen, 2005c).

Der synes dog at være andet og mere på spil, hvis man går tættere på interaktionen på patientuddannelsen. Et par eksempler: I forbindelse med, at det bliver diskuteret, at det kan være svært at komme igennem til egen læge i telefontiden, foreslår en kursist, at man ringer 112 (ikke vagtlægen, da det får man alligevel ikke noget ud af), hvis det synes helt umuligt at komme igennem. Da det er en del af uddannelsens grundlag, at kursisterne er eksperterne, må instruktørerne ikke sortere i de ideer, der kommer op i en problemløsningsrunde. Alle ideer skal skrives op på tavlen, som eksempler på en løsning. Der bliver altså ikke knyttet nogle kommentarer til hvilke problemstillinger, der kan være i den foreslåede strategi. I forlængelse af denne diskussion, diskuterer kursisterne, hvordan der oftest ikke er tid nok i konsultationen. En kursist fortæller, at hun håndterer dette ved konsekvent at bede om en dobbelt konsultation, det vil sige 2x10 minutter, når hun bestiller tid hos lægen. Også denne løsning bliver modtaget med anerkendende nik og skrevet op. De proaktive og læringsvillige patienter, der både kan og vil udøve egenomsorg, selvmonitorering og egenbehandling, er således ikke nødvendigvis styrbare i forhold til hvilke krav, de stiller til behandling, pleje og kontakt med sundhedsvæsenet. Charlotte Kimby (2007) har i en undersøgelse af danske brystkræftpatienter vist, hvordan disse kvinder via deres brug af internettet lever op til forventningerne om den kompetente og informerede patient. Ifølge Kimby bruger kvinderne dog deres viden til at understøtte deres tillid til lægen

ikke til at udfordre den. De kvindelige patienter bruger deres viden til at stille krav og spørgsmål til de strukturer og økonomiske rammer, der muliggør, at lægerne kan tilbyde dem den optimale behandling (Kimby 2007:199f). De bruger med andre ord deres viden til at udfordre systemet ikke den enkelte behandlende sundhedsprofessionelle. En lignende problematik synes at være på spil i forhold til de patientuddannede kronisk syge.

Set fra den styrendes perspektiv risikerer patientuddannelsen frem for at producere kompetente patienter at producere, hvad man lidt provokerende og inden for denne artikels patienttypologi, kunne kalde kimære patienter. Det vil sige patienter, der både er kompetente og kombattante og ustyrbare i forhold til, hvornår de er det ene eller det andet. Den uddannede patient risikerer nemlig paradoksalt nok at blive et problem for det danske sundhedsvæsen, der er baseret på værdien om lige adgang for lige behov og princippet om, at en behandling udføres på Lavest Effektive Omkostningsniveau (LEON) for at sikre optimal ressourceudnyttelse. Frem for at ændre det eksisterende asymmetriske læge-patientforhold til et mere symmetrisk synes der snarere at være tale om en forskydning til ny form for asymmetri. Det vil sige et mere kompleks styringsbillede, hvor de sundhedsprofessionelle skal navigere mellem kompetente, kombattante patienter i en og samme person.

I denne artikel har jeg set nærmere på de styringsformer og -udfordringer, som den aktuelle patientorientering i sundhedsvæsenet skaber. Med empirisk udgangspunkt i patientuddannelsen »Lær at leve med kronisk sygdom«, har jeg analyseret, hvordan »patienten« aktuelt konfigureres som kompetent og proaktiv beslutningsdeltager i sundhedsvæsenet. Jeg har vist, hvordan der synes at være tale om en mere kompleks styringsvirkelighed, når man ser nærmere på mødet mellem uddannelsens styringsrationale og kursisterne. Deltagerne bliver både kompetente, men

også kombattante og vil på den baggrund sandsynligvis både udfordre og forandre den etablerede styringsmodel i sundhedsvæsenet. Opgøret med den umyndiggjorte patientrolle modtages som kærlighed og nødvendigt af både patienter og professionelle. Det er dog uklart hvordan og i hvilket omfang, det har utilsigtede konsekvenser for idealet om lige adgang for lige behov, som det danske sundhedsvæsen er baseret på.

Noter

1. »It is thus partly biologically and partly socially defined.« (Parsons, 1951: 431)
2. Hver uge laver hver kursist en handleplan for den kommende uge, for at træne hvordan man kan dele sine målsætninger op i delmål.
3. Generisk substitution betyder, at apotekerne skal bytte den medicin, lægen har skrevet på recepten, med en anden med samme virkning, hvis den er billigere (www.medicinmedfornuft.dk)

Litteratur

- Akrich, Madeleine (1992), *The De-Description of Technical Objects* In: W. Bijker og J. Law, red., *Shaping Technology/Building Society: Studies in Sociotechnical Change*, Massachusetts: The MIT Press.
- Bandura, Albert (1997), *Self-efficacy: the exercise of control*, New York: Freeman.
- Dean, Mitchell (1999), *Governmentality: Power and rule in modern society*, London: Sage Publications Ltd.
- Kimby, Charlotte Kira (2007), *At skrive selvet: brystkræftamte kvinders sygdomsrelaterede internetbrug*. Ph.d.-afhandling, Københavns Universitet, Sociologisk Institut.
- Larsen, Lars Thorup (2005), »The Truth Will Set You Free« – A Genealogy of Public Health Policy in Denmark and the United States 1975-2005. Århus: Department of Political Science, University of Aarhus.
- Lorig, Kate m.fl. (2007), *Lær at leve med kronisk sygdom*. Komiteen for Sundhedsoplysning.
- Lov om patienters retsstilling, lov nr. 482 af 4. juli 1998 (fra informeret samtykke til informeret valg i 2001).

- Miller, Peter (1992), »Accounting and Objectivity: The invention of calculating selves and calculable spaces«, *Annals of scholarship*, 9: 61-86.
- Mol, Annemarie (2002), *The Body Multiple: Ontology in medical practice*, Durham and London: Duke University Press
- Neumann, Iver B. og Ole Jakob Sending (red) (2003), *Regjering i Norge*, Oslo: Pax Forlag.
- Olsen, Johan (1978), *Politisk organisering*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Parsons, Talcott (1951), *The Social system*, New York: Free Press.
- Pedersen, Kirstine Zinck (2008), *Patientens politiske diskurshistorie*. Forskningsrapport, Center for Health Management, Copenhagen Business School.
- Poulsen, Birgitte (2005), »Roller og rollekonflikter«, i Anders Esmark m.fl., red, *Socialkonstruktivistiske analysestrategier*. Frederiksberg: Samfundslitteratur, pp. 161-84
- Rose, Nikolas (1999), *The powers of freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sundhedsloven, lovbekendtgørelse nr. 95 af 7. februar 2008.
- Sundhedsstyrelsen (2005a), *Kronisk sygdom. Patient, sundhedsvæsen og samfund*. Sundhedsstyrelsen.
- Sundhedsstyrelsen (2005b), *Patienteskoler og gruppebaseret undervisning*. Sundhedsstyrelsen.
- Sundhedsstyrelsen (2005c), *Patientuddannelsesprogrammet Lær at leve med kronisk sygdom. Rapport om pilotafprøvning*. Sundhedsstyrelsen.
- Sundhedsstyrelsen (2006a), *Patienten med kronisk sygdom. Selvmonitorering, egenbehandling og patientuddannelse. Et idékatalog*. Sundhedsstyrelsen.
- Sundhedsstyrelsen (2006b), *Egenomsorg – et særligt perspektiv på forebyggelse og sundhedsfremme*. Sundhedsstyrelsen.
- Sundhedsstyrelsen (2006c), *Nye tal fra Sundhedsstyrelsen*, Årgang 10 Nr. 15.
- Vrangbæk, Karsten (1999), *Markedsorientering i sygehussektoren. Opkomst, udformning og konsekvenser af frit sygehusvalg*. Ph.d.-afhandling, Københavns Universitet, Institut for Statskundskab, Licenciatserien.
- Williams, Simon J. og Michael Calnan (1996) »The »limits« of medicalization?: Modern medicine and the lay populace in »late« modernity«, *Social Science and Medicine*, 42(12): 1609-20.
- www.patientuddannelse.info

Politisk kronik 1. halvår 2009

Lars Bille

Instituttleder, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet,
lb@ifs.ku.dk

Statsminister Anders Fogh Rasmussens nytårstale var og måtte nødvendigvis være præget af det økonomiske uvejr som rasede i verden, og som også sendte bølger ind over Danmark. I udgangspunktet stod Danmark med lav ledighed, overskud i forhold til udlandet og lav offentlig gæld relativt stærkt til at imødegå krisen. Han opridsede hovedlinjer i den strategi regeringen agtede at følge. Den allerede aftalte skattelettelse i 2009 skulle fastholdes, hvilket ville give de fleste familier øgede muligheder for forbrug. Der skulle forhandles en finansiel hjælpepakke til sunde banker, så man udgik, at ellers sunde virksomheder og familieøkonomier ikke kunne opnå lån i bankerne til fornuftige investeringer. Allerede aftalte offentlige investeringer i milliardstørrelsen til hospitaler, skoler, daginstitutioner, ældreboliger og infrastruktur kunne rykkes frem.

Endvidere nævntes, at regeringen var klar til at gå i forhandlinger om endnu en skattereform, der yderligere sænkede skatten, og som ikke nødvendigvis skulle være finansieret krone for krone, hvis det skønnedes nødvendigt at kickstarte økonomien. En krise indebar dog også ifølge statsministeren muligheder for at tænke nyt, at sætte en vision for en ny grøn økonomi, der skabte et samfund, som

var helt uafhængig af forurenende brændsler som kul, olie og gas.

Forhandlingerne om regeringens plan om at tilføre bankerne 100 milliarder kroner indledtes den 8. januar. Planen stødte på modstand. Hverken Socialdemokratiet eller Dansk Folkeparti ville acceptere, at staten kun skulle skyde kapital ind i sunde og veldrevne banker. Det ville efter deres vurdering kun forværre den finansielle krise og føre til flere bankkrak, hvis staten skulle bestemme, hvilke banker der var sunde eller ej. Socialdemokratiet ønskede, at staten gik ind som medejere og skød ansvarlig aktiekapital ind i bankerne, og at statslige repræsentanter fik sæde i bankbestyrelserne. Endvidere ville Socialdemokratiet have, at Socialistisk Folkeparti blev inddraget i forhandlingerne.

Folkesocialisterne satte selv trumf på ved at erklære, at hvis de ikke blev inviteret, ville partiet boykotte forhandlingerne med regering om en kommende euroafstemning. Statsministeren havde i oktober 2008 sagt, at en ny afstemning om euroforbeholdet var afhængig af, at Socialistisk Folkeparti tilsluttede sig et ja, så det var ikke en tom trussel alt den stund regeringen havde sagt, at forbeholdet skulle til afstemning i valgperioden. Desuden havde partiet stemt ja til den første

bankpakke i efteråret 2008, selvom det ikke havde deltaget i forhandlingerne.

Presset lykkedes, partiet blev inviteret med Dansk Folkepartis modvillige tilslutning. Endnu et skridt på vejen til at blive opfattet som et regeringsdueligt parti. Det besværliggjorde forhandlingerne, at Socialdemokratiets formand Helle Thorning-Schmidt op til det tredje møde den 14. januar offentligt stillede krav om et samlet loft på 2,5 millioner kroner om året over bankdirektørernes løn, bonus og optioner.

Den 18. januar indgik alle partierne undtagen Enhedslisten forlig om bankpakke II. Pakken indeholdt 120 milliarder kroner, som staten stillede til rådighed i form af ansvarlig kapital. 75 milliarder kroner var forbeholdt bankerne, 25 milliarder kroner realkreditinstitutionerne, og de resterende 20 milliarder kroner reserveredes til en eksportlånordning, der skulle sikre finansieringen af danske virksomheders eksportforretninger. Alle kreditinstitutter i Danmark, der overholdt lovens krav om solvens, kunne søge om de statslige midler. Ordningen var altså frivillig. Renten fastsattes til i gennemsnit 10 procent, højere for de mindre sunde banker og lavere for de velkonsoliderede. De enkelte pengeinstitutter skulle halvårligt aflægge en offentlig redegørelse for udviklingen i udlånene samt for instituttets udlånsvirksomhed. Pakken indeholdt også et forbud mod at anvende aktieoptioner, så længe de havde lånt statslig kapital, og de kunne maksimalt kun trække halvdelen af direktionens aflønning fra i skat. Endelig blev Finanstilsynet styrket med henblik på at øge tilsynet med penge- og kreditinstitutterne. Der var nu stillet lånekapital til rådighed for kreditinstitutterne. Tilbage stod at se, om den så kom ud at arbejde gennem udlån til virksomheder og borgere.

Da bankpakke II tilsyneladende ikke havde den store effekt på udlandets vurdering af de danske bankers kreditværdighed, blev det

ved den endelig udformning af lovgivningen i marts åbnet op for at bankerne kunne konvertere lånekapitalen til aktiekapital. Det indebar, at staten kunne blive medejere af bankerne, noget der bestemt ikke huede regeringspartierne, mens oppositionen fandt det tilfredsstillende. Ved udløbet af ansøgningsfristen med udgangen af juni var der kun søgt om knap to tredjedele af det beløb, der var stillet til rådighed, hvilket kunne tyde på, at ikke alle banker var villige til at underkaste sig de stillede krav for at deltage i ordningen.

De næste store sager på den politiske dagsorden var en skattereform og en vækstpakke i form af en fremrykning af store offentlige investeringer. Det sidste pressede både Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti på med. På Det Radikale Venstres nytårsstævne på Nyborg Strand den 11. januar sagde statsminister Anders Fogh Rasmussen, at det var naturligt at sammenkoble de to ting. Han sagde endvidere, at regeringen satsede på en ambitiøs skattereform med et 20-årigt perspektiv. Dette fik han dog ikke umiddelbart støtte til fra Dansk Folkepartis leder Pia Kjaersgaard, som helst så en mindre skatteomlægning og ikke en skattereform.

Når dertil lægges, at både Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti ønskede en genindførelse af den formueskat, som Nyrup Rasmussen-regeringen havde afskaffet i 1995, så tegnede det til at blive nogle vanskelige forhandlinger. Heller ikke forhandlingerne om en vækstpakke tegnede problemfri. Dansk Folkeparti fastholdt, at de alene skulle foregå mellem de partier, der stod bag finansloven, det vil sige regeringen, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance. Begrundelsen var, at en vækstpakke var et stykke finanspolitik og derfor forbeholdt dem, der stod bag finansloven.

Den 29. januar præsenterede Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti et fælles skatteudspil med overordnede principper for,

hvordan en grøn og socialt afbalanceret skattereform efter deres opfattelse skulle sættes sammen. Blandt disse principper kan nævnes, at reformen skulle være fuldt finansieret med det samme, eventuelle dynamiske effekter regnedes ikke som finansiering, grænsen for hvornår der skal betales topskat skulle hæves, men topskatteprocenten skulle ikke røres, bundskatten skulle lettes, færre skattefordele for erhvervslivet, forstærket indsats mod skattesnyd, øgede grønne skatter og afgifter, folkepensionister skulle kompenseres med 1.000 kroner om måneden og studerende, førtidspensionister og kontanthjælpsmodtagere skulle have et løft i indkomsten.

Det fælles udspil var ledsaget af en politisk aftale om, at de to partier enten blev sammen eller gik sammen under de forestående forhandlinger. Det Radikale Venstre var blevet indbudt til at deltage i udspillet, men ville hellere fremlægge deres egen skattepolitik. Det var nu S-SF alliancen, der stod som den stærkeste i oppositionen, mens S-R perspektivet, som de radikale officielt arbejdede for, trådte i baggrunden. Dansk Folkepartis reaktion på udspillet var omgående at melde ud, at det var parat til at indgå en aftale alene med regeringen, ja vel nærmest underforstået, at det var det, partiet aktivt ville arbejde på.

Alle disse initiativer og meldinger blev taget inden den af regeringen nedsatte skattekommission offentliggjorde resultatet af arbejdet den 2. februar. Men de blev givetvis ikke taget helt uden kendskab til hovedindholdet, da kommissionens formand Carsten Koch løbende havde haft orienterende møder ude i det politiske miljø. Han ønskede på den måde at forebygge, at kommissionens arbejde omgående blev skudt ned, således som det var sket med arbejdsmarkedskommissionens anbefalinger i efteråret 2008. Det skete da heller ikke, da kommissionens udspil generelt blev venligt mødt af politikerne, som alle erklærede sig parate til at se seriøst på forslagene forud for de endelige forhandlinger.

Hovedindholdet i kommissionens forslag var, at bundskatten sænkedes med 1,5 procent, beskæftigelsesfradraget hævedes til 7 procent og maksimalt til 22.300 kroner, mellem-skatten afskaffedes, topskatten nedsattes til 13,5 procent og topskattegrænsen hævedes med 36.000 kroner, personfradraget hævedes med 1.000 kroner og endelig, at alle over 18 år skulle have en grøn check på 700 kroner for at kompensere for stigende grønne afgifter. Hovedformålet med reformen var at gøre det mere attraktivt at arbejde ved at lette skatten på arbejde med 35 milliarder kroner samtidig med at motivere til at tænke mere miljørigtigt.

Skattelettelserne skulle finansieres ved, at rentefradraget nedsattes fra 33 til 25 procent, at værdien af de ligningsmæssige fradrag nedsattes fra 33 til 25 procent, at der vedtoges højere grønne afgifter til private og virksomheder, at sanere i tilskud og særregler til erhvervslivet, sanering af skattefri frynsegoder, at de studerende højst kunne få SU i fire år samt at indføre et loft over pensionsindbetalinger til ratepensioner.

Det mest kontroversielle i udspillet var nok forslaget om, at rentefradraget skulle nedsættes, da det ville påvirke boligejernes økonomi. Forslaget blev ikke omgående forkastet af statsministeren, som han for eksempel havde gjort med arbejdsmarkedskommissionens forslag om at ændre på efterlønnen. Han blev derfor beskyldt for at være på vej til at begå løftebrud, fordi han efter manges mening under valgkampen i 2007 havde garanteret, at der ikke ville blive lavet om på boligskatterne. Selv afviste han dette pure, da det, han havde lovet boligejerne, var, at regeringen ikke ville sætte ejendomsværdiskatten op, mens han aldrig havde givet løfter om rentefradraget. Det var en tolkning som ikke alle – heller ikke medlemmer af Venstres folketingsgruppe – fandt helt korrekt.

Den 24. februar fremlagde regeringen sit for-

slag til en skattereform. Forslaget byggede i store træk på skattekommissionens anbefalinger, dog ikke dem der vedrørte rentefradraget, hvor regeringen nok ville sænke værdien af rentefradraget, men kun beskedent og tilmed over en indfasningsperiode, der strakte sig helt frem til 2019. Reformen ville med andre ord ikke være fuldt finansieret fra begyndelsen, og dermed regnede regeringen med, at den kunne medvirke til at sætte skub i økonomien fra 2010. Samlet betød udspillet, at skatten på arbejde blev lettet med 23 milliarder kroner blandt andet i form af, at topskattegrænsen hævedes, topskatteprocenten sænkedes, mellemskatten afskaffedes og bundskatten nedsattes. Finansieringen hentes primært gennem højere afgifter, især grønne afgifter, ændringen i en række ligningsmæssige fradrag, sanering af en række frynsegoder og tilskud til erhvervslivet samt på sigt, som sagt, en nedsættelse af værdien af rentefradraget. Der blev ikke pillet ved de studerendes SU.

Ved præsentationen af udspillet understregede statsministeren, at der var tre krav, der skulle opfyldes af de partier, der ville være med i en skattereform. For det første skulle partierne acceptere, at skattestoppet blev genindført med det samme efter at reformen var vedtaget. For det andet, at reformen skulle være underfinansieret i de første år og for det tredje, at reformen skulle forhandles på plads i løbet af ganske få dage. Økonomi- og erhvervsminister Lene Espersen ledsagede med ydermere at sige, at kravene var ultimative.

Det krævede ikke en videregående uddannelse i statskundskab for at tolke dette, som at regeringen hellere så ryggen end fronten af oppositionspartierne, og at der på forhånd var skrevet en drejebog for hvordan forhandlingerne skulle ende, nemlig med et forlig med Dansk Folkeparti. Det var selvfølgelig blevet orienteret, før regeringen lagde sit forslag frem. Det tog da heller ikke mere end et en-

kelt møde den 25. februar med oppositionspartierne før disse i vrede forlod forhandlingerne.

Regeringen forhandlede herefter videre med Dansk Folkeparti og Liberal alliance. Sidstnævnte forlod imidlertid forhandlingerne, da partiet ikke kunne få gennemført en sænkning af topskatteprocenten. Dansk Folkepartis ambition var at gøre regeringens udspil mere socialt afbalanceret. Det lykkedes ifølge deres eget udsagn, da der den 1. marts blev indgået et forlig. De væsentligste indrømmelser bestod blandt andet i, at topskatteprocenten blev fastholdt uændret, at bundskatteprocenten nedsattes yderligere med et procentpoint, at den grønne check skulle målrettes personer med lave indkomster og ved at pensionisterne fik et ekstra tillæg på 2.000 kroner om året.

Det besluttedes samtidig, at der afsattes en pulje i 2009 på 1,5 milliarder kroner som private kunne få tilskud fra til renovering af private boliger, og at lønmodtagere fra den 1. juni og året ud på gunstige vilkår kunne få udbetalt de midler, de havde indbetalt til Den Særlige Pensionsopsparing. Dette skulle sætte gang i økonomien nu og her, da skattereformen først ville virke fra 2010. Det var ellers lidt af en drejning regeringen havde foretaget fra i finanslovsforslaget for 2009 at have stillet forslag om en genindførelse af opsparingen til SP-ordningen, til i efteråret 2008 at have droppet dette forslag til nu helt at frigive de midler, der allerede var opsparet. Med skattereformen og disse initiativer mente regeringen ikke, at der på dette tidspunkt var brug for yderligere en vækstpakke.

Det var bemærkelsesværdigt, at der sluttedes et meget smalt forlig på et så væsentligt område som skattepolitikken. Den var dermed ikke underlagt den stabilitet, der kunne være i et bredt forlig med en lang horisont, således som statsministeren ellers havde været talsmand for på Nyborg Strand. Det så højt be-

sungne samarbejdende folkestyre var her kommet til kort. Der var nu garanti for, at skattepolitikken ville blive en kampplads frem til næste folketingsvalg. Mens regeringen fremhævede, at der med reformen var sket den største sænkning af marginals-katten siden indkomstskatten blev indført i 1903 og det på et socialt ansvarligt grundlag, betegne-de oppositionen nemlig kort og godt forliget som en rødvinsskattereform, hvis indhold skulle ændres ved førstkommande lejlighed.

Der havde gennem mange måneder været vedholdende rygter om, at statsminister Anders Fogh Rasmussen var kandidat til en international toppost enten i EU eller NATO. Det var blevet fast standard på de ugentlige pressemøder, at journalisterne stillede spørgsmål herom, og det var lige så fast en standard, at han hver evig eneste gang afviste at kommentere spørgsmålet. Så sent som på Venstres landsmøde i november 2008 havde han bedyret, at han agtede at blive som statsminister, så længe vælgerne ønskede det. Han kunne faktisk heller ikke andet, for de uformelle spilleregler, der gælder, når talen er om udnævnelse til internationale topposter, er, at den, der i god tid inden melder sit kandidatur offentligt, kan være sikker på ikke at få posten. Mærkværdigt, men sådan er det.

Den 2. april stoppede mummespillet. På et møde i kredsen af NATO-ambassadører forud for NATO-topmødet dagene efter blev hans kandidatur til posten som NATOs generalsekretær officielt annonceret. Hermed var det klart, at hans tid som statsminister var tilendebragt, for det var utænkeligt, at han kunne fortsætte i det embede, selv hvis han ikke fik posten. Og det var ikke afgjort endnu, så annonceringen var en vind eller forsvind gambling. Tyrkiet modsatte sig hans udnævnelse. Hele Muhammed-krisen og Anders Fogh Rasmussens håndtering af den havde skabt en uvilje mod ham i den del af verden. Den tyrkiske regering var også stærkt fortør-

net over, at den kurdiske station ROJ-TV, som havde officiel adresse i København, ikke var blevet lukket, således som den tyrkiske regering havde krævet.

Beslutningen om hans udnævnelse skulle formelt træffes af NATO's stats- og regeringschefer, som var samlet til topmøde i Baden-Baden og Strasbourg. Men det trak ud og flere pressemøder måtte aflyses, fordi der stadig foregik intense forhandlinger anført af USA's præsident Barack Obama for at få Tyrkiets præsident Abdullah Gül og regeringsleder Recep Tayyip Erdogan til at opgive deres modstand mod Anders Fogh Rasmussen. Først hen på eftermiddagen den 4. april lykkedes det, og Anders Fogh Rasmussen blev officielt udnævnt til NATO's generalsekretær med tiltrædelse den 1. august 2009, den højeste internationale post nogen dansker nogensinde havde besat.

Danmark skulle have en ny statsminister. Da der ikke på forhånd var konstateret et flertal imod at regeringen fortsatte, afholdtes der ikke en dronningerunde med partilederne. Finansminister Lars Løkke Rasmussen udnævntes den 5. april af Dronningen til ny statsminister for en VK-regering. Kun fem gange siden 1945 har landet fået en ny statsminister, uden der forinden var blevet afholdt et folketingsvalg. Fremgangsmåden kan godt give anledning til nogle statsretlige overvejelser, for i hvilket formelt og officielt regi konstateredes det, at der ikke på forhånd var et flertal imod den nye regering? Stiltiende og underforståede opfattelser og diverse skrivelser i og udtalelser til pressen kan ikke være nok til en politisk forpligtende og bindende afgørelse af et så vigtigt spørgsmål.

Den efterfølgende regeringsrokade blev ikke omfattende, men måske dog lidt mere omfattende end forventet, for velfærdsminister Karen Jespersen havde overraskende den 3. april – dagen efter at det stod klart at Anders Fogh Rasmussen uigenkaldeligt var på vej

væk fra statsministerposten – meddelt, at hun trådte tilbage som minister.

Hendes begrundelse var, at hendes ministerium var alt for stort, at arbejdspresset var for voldsomt, og at det ikke levnede hende tid til at deltage i den værdipolitiske kamp, som hun syntes var den vigtigste. Hun havde truffet den endelige beslutning, da hun blev buh'et ud af borgmestrene på Kommunernes Landsforenings delegeretmøde den 19.-20. marts. Andre mente at vide, at hun ved sin opsigelse foregreb en mulig fyring ved den forestående regeringsrokade.

Rokaden omfattede kun venstreministre. Den 7. april udnævntes Claus Hjorth Frederiksen til finansminister, Inger Støjberg til beskæftigelses- og ligestillingsminister og Karen Ellemann til indenrigs- og socialminister. Dermed blev ministeriet Løkke Rasmussen I den regering, som havde den største andel af kvindelige ministre. Som Venstres nye politiske ordfører udpegedes Peter Christensen.

Rokaden signalerede »business as usual«. Der skulle ikke forventes de store politiske initiativer lige med det samme, hvilket da også fremgik af statsminister Lars Løkke Rasmussens åbningstale til Folketinget. Udfordringerne var jo også de samme, som de havde været, da han var finansminister omend nok lidt større al den stund, at den økonomiske krise tog til i omfang og oppositionen stod mere samlet end den havde gjort længe. Udfordringen lå snarere i hos de danske vælgere, mediernes og det politiske miljø at håndtere og vænne sig til, at Danmark nu blevet ledet af en anden person end Anders Fogh Rasmussen med hans gennem mere end syv år velkendte overblik, kompetencer, stil, strategiske evner og politiske initiativer og visioner.

De politiske visioner myldrede ikke just frem op til valget til Europa-Parlamentet den 7. juni, hvor der skulle vælges 13 kandidater, én

mindre end ved valget i 2004. Der var meget déjà vue over dele af valgkampen, hvor de gamle travere om blyantspenge, rejsepenge og parlamentarikernes regnskaber og andet fra samme skuffe endnu en gang blev trukket af stalden. Det var også gamle kendinge, at kandidaterne fra alle partierne ønskede en afvikling eller i det mindst en omfattende reform af EU's landbrugsstøtteordning og et omgående stop for det kostbare flytteri, der flere gange om året sendte politikere, embedsmænd og tonsvis af dokumenter fra Bruxelles til Strasbourg og tilbage igen.

De enkelte kandidater agiterede selvfølgelig for deres respektive mærkesager, men der aftegnede sig ikke i mediernes dækning af dem et par overordnede og klare temaer, som vælgerne kunne orientere sig mod. Generelt var kampagnen dog i mindre grad end ved de foregående kampaner præget af spørgsmålet om enten et ja eller et nej til EU som sådan. Nu handlede det mere om forskellige grader af, hvor aktiv EU skulle være med hensyn til at sætte fælles standarder, fastlægge fælles regler og koordinere en fælles indsats mod for eksempel finans- og klimakrise, og hvor stor en rolle EU og Europa-Parlamentet skulle spille i forhold til de nationale regeringer og parlamenter.

Det var nyt, at der var nogen uenighed i Venstre om den rette valgkampstrategi. Partiets spidskandidat Jens Rohde prøvede i sin kampagne at tiltrække den stigende borgerlige EU-skepsis, der havde udviklet sig i de senere år. Han fremførte, at det ikke var europaparlamentarikernes opgave at sælge parlamentet til danskerne, men at være Danmarks stemme i parlamentet. Der skulle sættes hegnsplæ op over for EU. Ikke alle i Venstre var glade for denne i deres øjne negative kampagne. Det gjaldt eksempelvis partiets nummer to på listen Charlotte Antonsen, som advarede mod, at det kunne være farligt, hvis for mange ja-politikere sendte det signal, at der var grund til at være så kritiske over for

EU. Det kunne på sigt opbygge en stemning, der lagde sig hindrende i vejen for at få overbevist danskerne om, at de danske EU-forbehold skulle fjernes. Spidskandidatens implementering af partiets strategi lå under alle omstændigheder et godt stykke fra Venstres tidligere EU begejstring og entusiasme. Den holdning blev i denne valgkamp klarest overtaget af Det Radikale Venstres spidskandidat Sofie Carsten Nielsen.

Folketinget havde besluttet at ændre tronfølgeloven, så der blev indført fuld ligestilling mellem kønnene med hensyn til, hvem der kunne blive regent i Danmark, altså at den førstefødte uanset køn blev regent. En ændring af tronfølgeloven skulle ske efter de samme regler, som gjaldt for en ændring af grundloven. Det vil sige, at ændringen skulle vedtages af to på hinanden følgende folketingsadskilt af et folketingsvalg. Det var sket. Desuden skulle ændringen vedtages ved en folkeafstemning, hvor der dels skulle være flertal for ændringen, dels at dette flertal skulle udgøre mindst 40 procent af alle stemmeberettigede vælgere.

Folkeafstemningen var blevet berammet til at finde sted på samme tidspunkt som valget til Europa-Parlamentet. Da valgdeltagelsen ved de foregående europaparlamentsvalg havde ligget omkring 50 procent eller lidt derunder, var der nervøsitet for, at kravet om de 40 procent af de stemmeberettigede ikke kunne opfyldes. Statsministeriet iværksatte derfor for første gang nogensinde en oplysningskampagne om tronfølgeloven for at få vælgerne til stemmeurnerne. Det mødte dog kritiske røster, fordi det ifølge radio- og fjernsynsloven ikke var tilladt at bringe reklamer for politiske budskaber. Der var også flere, der udtrykte tvivl, om de ville stemme blankt eller om de overhovedet ville stemme. Ikke fordi de var imod ligestillingen, men fordi de fandt, at det var en samlet ændring af hele grundloven, landet havde brug for, og ikke kun en delmængde heraf, en delmængde som

oven i købet ville kunne fungere som trækplaster ved en eventuel fremtidig afstemning om selve grundloven.

Resultatet af afstemningen om tronfølgeloven viste, at bekymringen havde været ubegrundet. Valgdeltagelsen blev 58,3 procent. 45,2 procent af de stemmeberettigede stemte for forslaget. 85,4 procent af de gyldige stemmer var ja-stemmer og 14,7 procent nej-stemmer. Ændringen blev således vedtaget. Efter nogens mening havde det influeret på resultatet, at tv-kanalernes usikkerhed med at begynde valgdækningen inden valgstederne lukkede blev brugt til direkte at appellere til vælgerne om at afgive deres stemme, fordi exit polls viste, at det kunne blive problematisk at nå de 40 procent. Vælgerne efterkom, som det kan ses, appellen i stort tal.

Spørgsmålet om prinser og prinsesser havde haft en gavnlig effekt på valgdeltagelsen ved europaparlamentsvalget, som blev den højeste i Europa (når de lande, hvor der er stemmepligt, fraregnes) og den højeste nogensinde i Danmark, nemlig 59,5 procent (se tabel 1).

Det i et historisk tilbageblik vigtigste resultat var, at JuniBevægelsen ikke opnåede repræsentation, og at Folkebevægelsen med EU ikke kunne opsamle deres stemmer. Det blev dog til en beskedent fremgang og bevægelsen fastholdt dermed det ene mandat. Dermed var tilslutningen til den klassiske modstand mod Den Europæiske Union reduceret kraftigt. Danmark havde hidtil skilt sig markant ud fra andre EU-lande ved at have to partier, der kun opstillede til Europa-Parlamentet, men ikke til Folketinget. I deres glansperiode havde de en tilslutning fra 25 procent af vælgerne. Nu var det ikke længere relevant at operere med, at Danmark havde to partisystemer, et når der var folketingsvalg og et andet, når der var europaparlamentsvalg. De danske vælgere orienterede sig nu i langt højere grad i forhold til folketingspartierne.

*Tabel 1. Europaparlamentsvalg 1984-2009
Partiernes relative stemmefordeling. Mandattal i parentes*

	1984	1989	1994	1999	2004	2009
S	19,5 (3)	23,3 (4)	15,8 (3)	16,5 (3)	32,6 (5)	21,5 (4)
RV	3,1 (0)	2,8 (0)	8,5 (1)	9,1 (1)	6,4 (1)	4,3 (0)
KF	20,8 (4)	13,3 (2)	17,7 (3)	8,5 (1)	11,3 (1)	12,7 (1)
CD	6,6 (1)	8,0 (2)	0,9 (0)	3,5 (0)	–	–
SF	9,2 (2)	9,1 (1)	8,6 (1)	7,1 (1)	7,9 (1)	15,9 (2)
JuniBev.		(3)*	15,2 (2)	16,1 (3)	9,1 (1)	2,4 (0)
Folkebev.	20,8 (4)	18,9 (4/1)*	10,3 (2)	7,3 (1)	5,2 (1)	7,2 (1)
DF				5,8 (1)	6,8 (1)	15,3 (2)
KRF/KD	2,8 (0)	2,7 (0)	1,1 (0)	2,0 (0)	1,3 (0)	–
V	12,4 (2)	16,3 (3)	18,9 (4)	23,4 (5)	19,4 (3)	20,2 (3)
FRP	3,5 (0)	5,3 (0)	2,9 (0)	0,7 (0)	–	–
LA						0,6 (0)
Valgdeltagelse	52,4	46,2	52,9	50,5	47,9	59,5

* Tre fra Folkebevægelsen skiftede i valgperioden til at repræsentere JuniBevægelsen.

Kilde: Den officielle valgstatistik fra Danmarks Statistik.

Som en konsekvens heraf erklærede JuniBevægelsens spidskandidat Hanne Dahl sekundæret af andre fra ledelsen allerede på valgfarten, at bevægelsens eksistensberettigelse ikke længere var til stede, og at den derfor burde lukke og slukke.

Det lykkedes for den i den brede offentlighed relativt ukendte Dan Jørgensen at begrænse den forventede tilbagegang for Socialdemokratiet efter det meget gode valg partiet havde haft i 2004, hvor Poul Nyrup Rasmussen alene hentede over 400.000 stemmer. Det havde været et selvstændigt mål for Socialdemokraterne ved 2009-valget at blive større end Venstre, og det var lykkedes. Det tolkede de så som en sejr, selvom det normalt ikke er sådan, man betegner en tilbagegang på 11 procentpoint og ét mandat. Det var lige før de radikale gjorde socialdemokraterne kunststykket efter: Et bedre resultat end frygtet,

derfor et godt valg med håb for fremtiden, men tabet af partiets ene mandat var og blev en kendsgerning.

Det Konservative Folkeparti havde en beskedne fremgang, men da forventningerne til, at den tidligere partiformand Bendt Bendtsen som spidskandidat kunne tiltrække mange vælgere – kendthedseffekten – var store, blev den lille fremgang alligevel tolket af de politiske modstandere og medierne som et nederlag. Det samme skete for Venstre, som også kun opnåede en minimal stemmefremgang, men dog fremgang. Alt er relativt!

Det kunne dog ikke hverken tales op eller tales ned, at Dansk Folkeparti med Morten Messerschmidt i spidsen med 284.500 personlige stemmer og en fremgang på 8,5 procentpoint og ét mandat havde fået en bemærkelsesværdig sejr under sloganet »Gi' os

Danmark tilbage«. Den mere bastante EU-skepsis var nu parkeret her. Det var den delvist også hos Socialistisk Folkeparti – valgets andet vinderparti – som trods dets stedse mere og mere EU-venlige holdninger stadig kunne tiltrække moderat EU-forbeholdne vælgere og det i et omfang, der gav en fremgang på 7,9 procentpoint og yderligere ét mandat til det ene, det havde i forvejen.

Det gamle forsvarsforlig stod til at udløbe, og et nyt skulle forhandles på plads gældende for perioden 2010 til 2014. Regeringen havde i 2008 nedsat en bredt sammensat forsvarskommission med repræsentanter fra de politiske partier, de enkelte værn, relevante ministerier samt udvalgte sikkerhedspolitiske eksperter. Den offentliggjorde i enighed sin beretning den 26. marts og hermed var der tilvejebragt et grundlag for de egentlige politiske forhandlinger. Blandt de største knaster kan nævnes, om der skulle investeres milliarder i indkøb af nye kampfly, om den almindelige værnepligt skulle bevares, om hjemmeværnets fremtidige rolle og selvfølgelig om størrelsen af den overordnede økonomiske ramme for forsvaret samt dets økonomistyring, som lod en del tilbage at ønske.

Den 24. juni indgik alle Folketingets partier undtagen Enhedslisten et nyt fem-årigt forsvarsforlig. Det indholdsmæssige mest markante var, at forsvaret tilførtes yderligere 3,5 milliarder kroner. Socialdemokratiet havde været stærke modstandere af, at forsvarets driftsudgifter blev forhøjet, så derfor var langt hovedparten af merbevillingen placeret som engangsudgifter, der primært skulle gå til bedre uddannelse af soldaterne og mere af det bedst mulige materiel til kamptropperne i Afghanistan.

Forsvaret blev pålagt nye og meget skrappe krav om en effektiv og gennemsigtig økonomistyring. Forliget indeholdt også besparelseskrav, såsom en reduktion af kampvogne og Standard Flex-skibe. Da analyser havde

vist, at de eksisterende F16-kampfly stadig havde mange flyvetimer tilbage i sig, blev det besluttet at udskyde indkøbet af nye kampfly samtidig med, at de ældste af F16-flyene gradvist blev udfaset, så antallet blev reduceret fra 48 til omkring 30. Værnepligten blev bevaret og hjemmeværnet bestod fortsat nu med flere fast definerede opgaver som søredningstjeneste, miljøovervågning og vagtpatruljering i Afghanistan. Balancen mellem de tre værn – hæren, søværnet og flyvevåbnet – blev forrykket til fordel for hæren. En samlet vurdering må være, at det alt i alt var et forlig, hvor der på god gammeldags facon af alle parter var blevet givet og taget.

I politisk henseende var forsvarsforliget historisk, fordi Socialistisk Folkeparti for første gang overhovedet havde tilsluttet sig et sådant. Endnu en forhindring for folkesocialisternes deltagelse i en kommende regering var hermed ryddet af vejen. Og nok så vigtigt var det, at selv hvis regeringsdeltagelsen glippede, så skulle Socialistisk Folkeparti sidde med ved bordet, når detaljerne i forliget løbende skulle forhandles på plads. Især dette vakte en del bekymring internt i både Venstre og Det Konservative Folkeparti og især hos Dansk Folkeparti, som bevidst havde forsøgt at holde Socialistisk Folkeparti uden for forligskredsen. Forsvarsminister Søren Gade havde imidlertid stået fast på det gavnlige i, at forliget blev så bredt som muligt, da det skabte den bedste og sikreste opbakning til de danske soldaters indsats i Afghanistan.

Tidligere på året, nemlig den 29. januar havde Socialistisk Folkeparti for første gang under en borgerlig regering – og for anden gang nogensinde – tilsluttet sig et omfattende trafikforlig sammen med alle de andre partier undtagen Enhedslisten. Så kunne Socialistisk Folkeparti også i fremtiden udøve direkte indflydelse på dette politikområde ved at sidde med ved mødebordet. Aftalen afsatte 94 milliarder kroner frem til 2020 til investering i udskiftning af forældede togsignaler, nyt

jernbanespor fra København til Ringsted, ny letbane i Århus og København, bedre forhold for cyklisterne, nye veje og motorvejsstrækninger og meget mere. Langt hovedparten af investeringerne skulle gå til forbedring af den kollektive trafik.

Øgenavnet for Socialistisk Folkepartis tidligere formand Gert Petersen var »den store rorgænger«. Da partimedlemmerne valgte Villy Søvndal til formand i 2005, mente vittige hoveder, at han burde kaldes »den store søvngænger«, da de forventede, at partiet qua hans proklamation om at ville rykke partiet mod venstre, ville være uden direkte politisk indflydelse på arbejdet i Folketinget, altså at folkesocialisterne ville blive liggende trygt i hængekøjen. Her havde man helt klart gjort regning uden vært.

Under hans ledelse havde partiet siden valget i 2007 bevidst søgt at bringe sig i regeringsposition ved at søge ind mod midten. Det manifesterede sig ved at stemme ja til en borgerlig regerings finanslov og ved dets deltagelse i en række forlig på eksempelvis det økonomiske, forsvars- og trafikpolitiske område samt ved at lancere nye markeringer i skatte-, udlændinge- og EU-politikken. I marts kom turen til retspolitikken.

På baggrund af de skudepisoder, der havde fundet sted på Nørrebro i København som en udløber af den verserende bandekrig mellem Hells Angels og deres sympatisører i AK81 på den ene side og forskellige indvandrergrupper på den anden, strammede partiformanden i begyndelsen af marts partiets retspolitik ved blandt andet nu at gå ind for en massiv stressindsats over for rockere og bander og ikke mindst ved at gå ind for en minimumsstraf på et år for våbenbesiddelse. Det sidste førte til offentlig kritik fra medlemmer af folketingsgruppen. De fandt, at det var et fundamentalt brud med partiets princip om, at politikerne skulle blande sig uden om strafudmålingen. De skulle fastsætte ram-

merne og overlade udmålingen til domstolene. Kritikerne blev efterfølgende på et gruppemøde kraftigt anmodet om at holde kritikken indendørs.

Et af Socialistisk Folkepartis organisatoriske kendetegn var det udbredte medlemsdemokrati, der rådede gennem den store indflydelse partiets medlemsorganisation havde i kraft af den medlemsvalgte hovedbestyrelses størrelse og beføjelser. Folketingsgruppen måtte således ikke indgå større skriftlige politiske aftaler med andre partier uden hovedbestyrelsen godkendelse. En løbende inddragelse af medlemmerne må nødvendigvis give en relativt tung beslutningsproces.

Partiformanden og dele af den øvrige ledelse fremsatte derfor forslag om at effektivisere og strømline partiets organisation for at give den daglige ledelse og folketingsgruppen større manøvrerum og handlekraft. De fandt, det var en nødvendig forudsætning for, at partiet kunne operere effektivt i det høje tempo politik foregik på i almindelighed og i den beslutningsmaskine en regering nu engang var i særdeleshed. Forslaget gik ud på at omdanne den 39 mand store hovedbestyrelse og forretningsudvalget til én samlet landsledelse på 17 medlemmer.

Forslaget blev meget livligt debatteret på partiets landsmøde den 25.- 26. april med mange meget kritiske indlæg. Det var tydeligt, at her blev der pillet ved parties hjerterødder. Debatten endte med, at forslaget blev vedtaget med 224 stemmer for og 166 imod. Hermed var magtbalancen mellem medlemsorganisationen, parlamentsgruppen og partiledelse blev forrykket til fordel for sidstnævnte. Medlemsdemokratiet var neddroglet, og topstyringen øget. Ledelsen kunne nu forhandle et regeringsgrundlag med Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre uden, at den løbende skulle tilbage til medlemsorganisationen for at få godkendt en aftale.

Det andet store tema på landsmødet var debatten og vedtagelsen af et reformprogram, som skulle ligge til grund for netop forhandlingerne om et regeringsgrundlag. Et sådan program ville samtidig kunne opfattes som et supplement til det i 2003 vedtagne principprogram – som talte om en revolutionær proces, hvor et flertal i befolkningen gradvist afskaffede kapitalismen – uden dog at være et egentligt nyt principprogram. I reformprogrammet var socialistiske målsætninger om at gøre op med kapitalisme fjernet og erstattet med nogle mærkesager med en formodet bred vælgerappel såsom klima, grøn vækst og velfærd. Lidt kontroversielt var ambitionen om at indføre en form for økonomisk demokrati på virksomhederne. Også reformprogrammet blev vedtaget. Erfaringen viser, at der er mange ting, der går nemmere igennem, når der er fremgang, så selvom en del indlæg på landsmødet handlede om, at forandringerne i partiet gik lige lovlig hurtigt, var Villy Søvndals lederskab fortsat uantastet og stærkt efter landsmødet.

Også Enhedslisten var nået til den erkendelse, at det i kampen om vælgerne og den stærkt øgede hastighed i den mediebarne politiske proces var nødvendigt med organisatoriske ændringer. Partiet havde altid hyldet princippet om kollektiv ledelse, men på partiets landsmøde den 9. -10. maj besluttedes det, at det for første gang skulle have en politisk ordfører, der kunne tegne en klar profil af partiets politik over for medierne. Johanne Schmidt-Nielsen blev valgt.

I halvåret blev der opført endnu en ny akt i vaudevillen »Fra Ny til Liberal Alliance«. Den 5. januar forlod den anden af partiets stiftere Naser Khader partiet. Den første var Gitte Seeberg. Hermed var der kun Anders Samuelsen tilbage. Naser Khaders begrundelse for udmeldelsen var, at han ikke var enig med den drejning i en meget liberal retning, som partiet havde foretaget. Efter en tid som løsgænger meldte han sig ind i Det Kon-

servative Folkeparti og blev optaget i dets folketingsgruppe.

Løsgænger Simon Emil Ammitzbøll meddelte den 6. januar, at han stiftede et nyt parti, Borgerligt Centrum. Partiets mission skulle være at trække regeringen i en mere liberal og humanistisk retning og arbejde for tre mærkesager: bedre sundhed, færre forbud og væk med 24-årsreglen. Partiet ville pege på Anders Fogh Rasmussen som partiets statsministerkandidat, men i øvrigt være et klassisk midterparti. Men først skulle den lille detalje med at skaffe ca. 20.000 vælgerunderskrifter for at blev opstillingsberettiget overstås. Og det kom det til at knibe gevaldigt med. Så den 16. juni opgav han projektet, nedlagde partiet og meldte sig ind i Liberal Alliance, som hermed kunne tælle tre mandater i Folketinget.

Interne magtkampe i et parti afdækkes sjældnere i offentligheden i forbindelse med valg af partiformand end i forbindelse med valg af næstformand. Det var nu ikke tilfældet i Venstre, da partiet på et ekstraordinært landsmøde den 17. maj uden problemer valgte Lars Løkke Rasmussen som ny formand i stedet for Anders Fogh Rasmussen og skatteminister Kristian Jensen til ny næstformand uden modkandidat. Forinden havde partiets kommunalpolitiske bagland dog arbejdet for at få opstillet en egen kandidat til næstformandsposten i konkurrence med partiledelsens forslag, men altså uden held. Det var ikke et alvorligt opgør, der lå bag bestræbelserne, men de markerede dog en spænding.

I Det Radikale Venstre fortsatte problemerne med entydigt at fastlægge dets placering i forhold til et regeringssamarbejde med Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti. På baggrund af forløbet af skattereformforhandlingerne var det blevet vanskeligere for partiet at fastholde den position, at partiet skulle arbejde for en SR-regering uden deltagelse af Socialistisk Folkeparti. Denne mulighed blev

nu ikke længere kategorisk afvist af den politiske leder Margrethe Vestager. De konkrete forhandlinger om et regeringsgrundlag måtte afgøre dette. Da en af de vigtigste modstandere af folkesocialisternes regeringsdeltagelse Morten Helveg Petersen den 6. juni meddelte, at han efter 11 år i Folketinget nedlagde sit mandat for at blive direktør i Foreningen af Danske Interaktive Medier, blev det lidt mere sandsynligt.

Det havde været et politisk begivenhedsrigt halvår med statsministerskifte, ministerroka-

de, bankpakke, skattereform, forsvarsforlig, valg til Europa-Parlamentet, partiskift mm. Hovedkonklusionen på disse begivenheder må være, at regeringens position var uændret, og at det nu stod tilbage for den nye statsminister at fastholde den i den kommende tid. Over for sig havde han nu en opposition, der gradvist – omend stadig med besvær – stod mere samlet end tidligere og en politisk dagsorden, der klart var påvirket af den finansielle og økonomiske krise med faldende økonomisk vækst, stigende arbejdsløshed og pres på statsfinanserne.

Boganmeldelser

Ditlev Tamm (2009)

Global retskultur

Samfundslitteratur, 227 sider

Jeg vil gerne indrømme, at det var med stor appetit at jeg kastede mig over Ditlev Tamms bog *Global retskultur*. 227 sider med juridisk udsyn og vid som er Ditlev Tamms kende-mærke. Tamm's bog fik lærebogsprisen 2007 og det har den – trods en del skønhedsfejl – fortjent alene på grund af bogens ambition. Betydningen af at forsøge at sætte juraen i kontekst kan næsten ikke overvurderes. Dansk jura er utrolig national, og jurastuderende kan uden større problemer gå igennem et studium uden at blive udfordret af andre måder at tænke jura på end den rent danske. Det gør det vanskeligt for dem at forstå den kontekst som også det danske juridiske system udspringer af.

Så vidt jeg ved behersker Tamm intet mindre end 5 sprog og er dermed i stand til at gå direkte til de kilder, han analyserer på en helt anden måde end alle andre, der må støtte sig til sekundær litteratur. Det betyder naturligvis, at man så også har ret store forventninger til fx litteraturhenvisninger i en bog som denne. Alligevel er der yderst få henvisninger i litteraturlisten efter hvert kapital og langt hovedparten af henvisningerne er til mere eller mindre velkendte web-sider. Det er der muligvis en begrundelse for, idet målgruppen er bachelorstuderende på jura, der måske (?) ikke læser bøger eller videnskabelige tidsskrifter. Det ville unægtelig have været rart med lidt fyldigere og mere detaljerede referencelister også til den engelsksprogede litteratur, for de der ikke behersker fx spansk, italiensk,

kinesisk og russisk. Værst er det dog i denne sammenhæng, at bogen slet ikke har nogen samlet litteraturliste. Det kan skyldes en særlig juridisk referenceform, men det tvivler jeg på, da jeg aldrig tidligere har set en juridisk lærebog uden samlet litteraturliste. Det virker med andre ord ikke hjælpsomt, når en sådan samlende litteraturliste er helt fraværende samtidig med, at de referencer der er efter hvert enkelt kapitel, kun ind i mellem nævner titlen på den bog der refereres til. Ofte står der blot forfatter og år, og så må man – netop pga. den fraværende samlede litteraturliste – selv i gang med søgearbejdet. Især for en lærebog som denne, hvor den interesserede studerende vel selv skal kunne gå videre og fortsætte sine studier, virker det meget ufærdigt og sjusket og naturligvis noget redaktøren burde have været opmærksom på. Men nu til selve indholdet.

»Global retskultur« signalerer dels en interesse for den retsdannelsesproces, der ligger ud over den danske andedam; dels en interesse for, hvordan retsdannelsen historisk har udviklet sig i Europa og på globalt plan. Selvom Tamm ikke selv formulerer sig særlig teoretisk (han har ud over at være jurist og dr. jur også en historisk disputats bag sig), indskriver han sig med denne bog i den komparative rets-tradition. I Danmark er dette et utroligt tyndt befolklet felt, som professor Ole Lando fra Handelshøjskolen i København i årevis har haft helt for sig selv. Der er tydeligvis ikke megen prestige inden for den juridiske disciplin i at beskæftige sig med at sammenligne retssystemer, perspektivere sit eget retssystem og sætte det ind i en global/europæisk kontekst. Det tankevækkende

for en politolog, er imidlertid netop den ofte ateoretiske »matter of fact« tilgang til kortlægningen af fremmede landes retssystemer. Der tales ganske vist om en »metode«, men dette er i bedste fald ofte blot et katalog over forskellige parametre, som man sammenligner landene på se fx Lando 2004. Dette problem vedrører i mindre grad nærværende bog, fordi forfatteren hele bogen igennem fokuserer så meget på »skoler«, tilgange og debatter mellem datidens intellektuelle og lærde. Som Ole Lando har formuleret det i sin »Kort indføring i komparativ ret« fra 2004, så er det ofte fra retssammenligningerne at ideerne opstår til løsning af konkrete juridiske spørgsmål.

Kapitel 1 i Tamm's bog lancerer således en række nyttige begreber, retsfamilier, traditioner osv. og bidrager dermed til en interessant forståelse af samspillet mellem kulturhistorisk fundering, religion, politik og disses indbyrdes forhold til retsdannelsesprocessen historisk set. Kapitel 1 om komparativ ret er i det hele taget nok det mest velgennemarbejdede i bogen. Det særlige fokus i bogens første del er naturligvis nok forskellen mellem det »civil« og »common law« system, der i mere eller mindre udstrækning var inspireret af romerretten og som har domineret Europa indtil i dag. Men Tamm kommer også omkring østens retssystem, russisk ret og islamisk ret. Noget af det mest interessante er efter min mening beskrivelsen af det amerikanske retssystem, som selvom det udsprang af den britiske common law tradition, indoptog såvel common law elementer som elementer fra den civile lovbog. Kapitel 2 om Romerrettens indflydelse på europæisk ret – særligt Corpus Juris Civilis skrevet af den romerske kejser Justinian i årene 529-34 – er spændende læsning, hvilket også gælder beskrivelsen af de spor, som hhv. franskmænd og tyskere lagde på baggrund af deres fortolkninger af Romerretten: Code civil fra 1804 (Frankrig) og den tyske civile lovbog (Bürgerliches Gesetzbuch) fra 1896. Tamm

beskriver også levende, hvordan Bologna kom til at danne centrum for de første egentlige juridiske universitetsstudier omkring 1100, hvilket betød at der allerede i middelalderen skabtes et fælles retsgrundlag for resten af Europa (Ius Commune), som var fleksibel og kunne tilpasses lokale omstændigheder. En anden interessant betragtning er, hvordan Romerretten og civil law-traditionen kom til at repræsentere den »lærde«, dvs. videnskabelige tilgang til retten, hvor common law, som han forklarer i kapitel 2, i høj grad var en praksis-orienteret tilgang, der byggede mere på cases end overordnede retsprincipper. I common law landene har der således altid været mere prestige i at være en god advokat end i at være lærd universitetsprofessor.

Russisk ret beskrives og diskuteres i kapitel 3 og er ligeledes inspireret af civil law traditionen, selvom den også har sine egne variationer. Perioden under planøkonomien i Sovjetstyrets tid gøres der en del ud af. Grundet Ruslands stadig ufuldkomne transition til demokrati kategoriserer Tamm landets juridiske system som et »transitional legal system« (p. 88), hvor særligt domstolene betragtes som statens håndlangere. Kapitlerne om islamisk ret og asiatisk (kinesisk og indisk) ret, er også interessante, men noget rodede. Dog er kapitel 5, der forklarer hvad Sharia egentlig er, og hvordan det fungerer i samspil med Koranen, aktuelt spændende. Her er der forskel fra land til land, som Tamm forklarer. Desværre er kapitlet enormt kondenseret og noget springende med mange citater, men det er uden tvivl gavnligt at give de studerende et indblik i et lovkompleks som er så omdiskuteret i den daglige debat i aviserne. For at få så mange lande og regioner med som muligt (?), berører bogen også Afrika, Indien, Sri Lanka og Sydafrika. Dette forekommer dog noget overfladisk, for giver det overhovedet mening at generalisere over hele det afrikanske kontinent på så få sider, og hvor bliver retglobaliseringstemaet egentlig af, når man,

som Tamm gør her, fokuserer så meget på landes særlige karakteristika og nedarvede traditioner? Særligt undrer det mig, at det i det lille afsnit om Sydafrika slet ikke nævnes, hvordan den Sydafrikanske højesteret i adskillige domsafgørelser (siden den nye forfatning) har ladet sig inspirere og direkte refererer adskillige såvel tyske som amerikanske retsafgørelser. En sådan praksis er da om noget »retsglobalisering in action« og viser, at ideen om, at et retssystem kan lukke sig om sig selv og kun anvende ret nationale retskilder, er en saga blot i en (post) moderne tidsalder.

Skal man finde hår i suppen i Tamm's »tour de force« gennem alverdens retssystemer, kan der med andre ord peges på to kritikpunkter – den ene redaktionelt, det anden lidt mere fremadrettet og forskningsorienteret. Den første er ærgerlig, for selvom Samfundslitteratur sikkert er et hæderligt forlag, så har det i høj grad ladt forfatteren i stikken. Dels ved at lade så mange slåfejl passere; dels ved ikke at læse manuskriptet ordentlig igennem, så man har undgået, at de samme afsnit dukker – næsten ordret op – flere gange efter hinanden. Fx i kapitlet om Common Law side 111 og side 112. Hvor følgende afsnit forekommer først på side 111 og så igen på side 112: »Lovgivning er parlamentets opgave, og i det engelske retskildehierarki er lovgivningen selvfølgelig overordnet (den dommerskabte) common law«. Især fordi det sker flere steder, er det et udtryk for sjuks og dårligt redaktørarbejde. Ser vi på den mere interessante substantielle diskussion, kan man sige, at Tamm med »Global Retskultur« kridter banen op, men ikke (heller ikke i konklusionen) drager nogen overordnede konklusioner à la: hvad kan vi så lære af denne vandring gennem alverdens retssystemer? Og findes der så egentlig en global retskultur? Her kunne det især have været interessant, hvis Tamm ikke bare havde diskuteret dette nærmere i relation til den europæiske retsharmonisering, som finder sted indenfor den priva-

te såvel som den offentlige ret. Men også havde adresseret spørgsmålet, om der i realiteten i EU er tale om en tilbagevenden til en sand europæisk ius commune, sådan som den finske Thomas Vallinder har argumenteret for i sin »The Juridicalization of Politics – A World Wide Phenomenon« i *American Political Science Review*? fra 1994. Et andet interessant spørgsmål, man sidder tilbage med er, om der er retskulturelle forskelle også internt i Europa? Ser vi fx på nordisk retskultur og dominansen fra den skandinaviske realisme, er denne karakteriseret ved klart at vende sig imod de senere årtiers bevægelse i Europa hen imod det konstitutionelle demokrati med stærke domstole, domstolsprøvelse, menneskerettigheder beskyttet af domstolene etc. Ny forskning tyder faktisk på, at der går en retskulturel skillelinje mellem det Dworkin kalder »majoritarian og constitutional democracies« i Europa (Dworkin 1994; Wind 2009). I det hele taget står der ikke meget om de nordiske lande i bogen, så man må selv forsøge at gætte sig frem til, hvordan de passer ind – om overhovedet. Der er også masser af anden interessant litteratur skrevet af såvel jurister som politologer i disse år fx om, hvordan dommere fra højesteretter og forfatningsdomstole i stigende grad netop kigger hinanden over skuldrene og citerer hinandens afgørelser og dermed indirekte er med til at skabe fælles ret, normer og standarder. Den amerikanske jura Professor Ann Marie Slauter har været førende her, men der er mange andre der har bidraget, som kunne være nævnt. Slående er det især, hvordan amerikanske ærkekonervative dommere er begyndt at vågne op og vise sig positive overfor inkorporeringen af såkaldt »fremmed ret«, selvom der naturligvis er undtagelser som fx højesteretsdommer Scalia, som Tamm vist nok er en stor fan af. Scalia afviser enhver tale om fremmed rets indtrængen i amerikansk ret – som han formulerede det i en kommentar til en verserede sag, hvor et flertal af dommere havde inddraget udenlandske retskilder: »The Courts ... discussion of ... foreign

view ... is ... meaningless dicta. Dangerous dicta, however, since the Court ... should not impose foreign moods, fads or fashions on Americans» (Citeret i Michel Rosenfeld, 2008). Der er med andre ord stadig lang vej til en egentlig global retskultur.

Referencer

- Dworkin, Ronald (1996), *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*, Harvard University Press.
- Lando, Ole (1994), *En Kort Indføring i Komparativ Ret*, København: Djøf-forlaget
- Rosenfeld, Michel (2008), »Principle or Ideology? A Comparativist Perspective on the U.S. Controversy over Supreme Court Citations to Foreign Authorities«, *Working Paper* no. 213, Benjamin N. Cardozo School of Law, New York.
- Slaughter, Anne Marie (2000), »Judicial Globalization«, *Virginia Journal of International Law*, 1103.
- Wind, Marlene (2009), »The EU, The Nordic and the Reluctance Towards Supranational Judicial Review«, *Journal of Common Market Law Review*, (under udgivelse).

Marlene Wind
Professor mso
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Mads Dagnis Jensen; Anne Rasmussen og David Munck Willumsen (2009)

Europa-Parlamentet
København: Thomson Reuters, 134 sider,
kr. 310,-

Som det næppe vil være forbigået mange EU-interesserendes opmærksomhed, har Europa-Parlamentet fået stadig større indflydelse i det europæiske samarbejde. Alligevel er deltagelsen til Parlamentsvalg lav, og det samme er befolkningens og mediernes viden og interesse om Parlamentets arbejde. Der er

således på alle måder behov for dansksprogede bøger, som tager sin formidlende rolle i forhold til Europa-Parlamentet alvorligt.

De senere år har i en dansk kontekst budt på udgivelse (og genudgivelse) af flere glimrende lærebøger om EU's institutionelle opbygning og virkemåde. »Europa-Parlamentet« udmærker sig i den sammenhæng ved at stille skarpt på det direkte folkevalgte organ og ved at være noget kortere – og måske derfor mere overskuelig for et ikke-akademisk publikum – end en del af sine »konkurrenter«.

Bogens 134 sider er struktureret i syv kapitler. Efter en kort indledning starter vi med et indblik i relationen mellem borgerne og Europa-Parlamentet. Kapitel 2 omhandler valg og valgsystemer, mens kapitel 3 giver et deskriptivt indblik i de indvalgte baggrund og øvrige karakteristika. Vi lærer blandt andet om generelle ændringer mod mere proportionale valgsystemer, om den lave valgdeltagelse, og at Europa-Parlamentet – ikke overraskende – har en klar overrepræsentation af ældre, mænd samt højtuddannede.

I de efterfølgende kapitler zoomer forfatterne ind på organiseringen af Europa-Parlamentet – nærmere bestemt udvalgene (kapitel 4) og partigrupperne (kapitel 5). Forfatterne redegør for, hvilke typer udvalg der eksisterer, hvordan de er organiseret, og hvordan de fungerer i praksis. For partigruppernes vedkommende hører vi blandt andet om deres struktur, interne disciplin samt forholdet mellem de europæiske og nationale partier.

Bogens afsluttende del gør først rede for Europa-Parlamentets beføjelser i lovgivningsprocessen (kapitel 6). Hovedvægten er her lagt på at beskrive samarbejdsproceduren. Endelig (kapitel 7) ser forfatterne på Europa-Parlamentets øvrige beføjelser. Også dette afsnit fortæller historien om Parlamentets øgede magt – denne gang især på budgetområdet og i forbindelse med udpegningen af Kommissionen.

»Europa-Parlamentet« er en bog, der først og fremmest ønsker at formidle til en bredere offentlighed på et forskningsbaseret grundlag. Den er overordentlig velstruktureret og vel-skrevet. Teksten brydes op af eksempel- og forskningsbokse, der henholdsvis søger at illustrere pointer med udgangspunkt i konkrete sager og at uddybe problemstillinger med udgangspunkt i state-of-the-art indenfor forskningsverdenen. Boksene giver god afveksling og bidrager til bogens læseværdighed.

Det største ønske til en eventuel andenudgave vil være, at forfatterne ville rendyrke bogen endnu mere som formidlingsprojekt overfor et ikke-akademisk publikum. Det synes at være denne målgruppe, bogen er rettet mod, og det er her, den har sin største styrke. Alligevel bliver diskussioner indimellem for indforståede – fx diskussionen af valgssystemer, som vil være svær at fordøje, hvis man ikke allerede har et godt kendskab til det danske system i forbindelse med Folketingsvalg. Ligeledes får grafer og figurer enkelte steder lov til at forklare sig selv uden eksplicit at blive diskuteret i teksten. Endelig er bogen til tider struktureret efter, hvad der er forskningsmæssigt interessant, snarere end hvad der for en lægmand er mest relevant at vide for fx at kunne forholde sig til Europa-Parlamentsvalg. Fx beskrives Europa-Parlamentets udvalg før (og mere grundigt end) partigrupperne. Man kunne også have lagt mere vægt på danske valg til Europa-Parlamentet – og eksplicit have dyrket koblingen mellem befolkningens valg af repræsentanter og den politik, partigrupperne i Parlamentet advokerer for. Pt. sker dette primært i en eksempel-boks.

Ovenstående bemærkninger ændrer dog ikke på, at »Europa-Parlamentet« både er en nødvendig og fremragende formidlingsorienteret bog. Forfatterens engagement omkring Europa-Parlamentet – især dets organisering – brænder stærkt igennem og gør bogen yderst læseværdig. Den vil derfor kunne appellere

til de fleste samfundsmæssigt interesserede med et vist forhåndskendskab til politiske systemers generelle funktionsmåde. Derved vil den udgøre et godt supplement til de allerede eksisterende lærebøger om EU's politiske institutioner.

Yosef Bhatti
ph.d.-studerende
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Anders Lundkvist, red. (2009)

Dansk nyliberalisme

Frydenlund. 435 sider, kr. 299

Skrevet på malurt

Der var noget velordnet ved den gamle højre-venstre akse. Politik var et spørgsmål om omfordeling og størrelsen af den offentlige sektor, og partierne faldt som perler på en snor fra højre mod venstre, jo mere omfordeling og jo større offentlig sektor, de ønskede. I dag overlejes den gamle akse af værdipolitikken – det er klima, udlændinge og retspolitik, det hele. Det er værdipolitikken, der afgør valgene og sætter sindene i kog. Fortrinsvis, da. For sindene koger rigeligt i antologien *Dansk nyliberalisme*, der genåbner fordelingsdiskussionen fra en position yderst til venstre på den gamle akse. Det er sådan set prisværdigt nok, for der er stadig noget at diskutere, det ændrer hverken COP-15, Metock-dommen eller en postuleret *end of history* på. Og tidspunktet er velvalgt til kritik. Vi står nogenlunde midt i en økonomisk krise, så hvorfor ikke prøve een gang for alle at hænge det kapitalistiske system til tørre? *Dansk nyliberalisme* gør forsøget og griber efter Danmarks og liberalismens vingebe. Desværre får bogen slet ikke fat.

Afdemokratisering

Bogen indledes og afsluttes med bidrag af redaktør Anders Lundkvist (AL), begges med

den opsigtsvækkende påstand, at Danmark afdemokratiseres. Det er bogens ramme, dens afsæt og konklusion, så her begynder vi. Argumentationen klares med et snuptag, for den offentlige sektor er jo i sidste instans underlagt Folketinget og styres dermed af et flertal af de stemmeberettigede danskere. Den offentlige sektor er derfor demokratisk, mens resten, markedet og civilsamfundet, er henholdsvis »ikke-demokratisk« (side 14) og »ikke specielt demokratisk« (side 415). Dette er altså perspektivet – nationalisering er udtryk for demokratisering. Og med afsæt i nationalregnskab og beskæftigelsesstatistikker, når AL sin konklusion, nemlig at »Danmark er blevet afdemokratiseret i ret så dramatisk grad i [de sidste 20-30 år].«

Om snuptaget vil jeg sige tre ting. Lad os begynde med tallene, som synes at kræve en særlig fortolkningsevne. Ifølge AL er de samlede offentlige udgifter faldet fra 53 procent af BNP i 1986 til 51 procent i 2006. Fra-regner vi indkomstoverførsler, er det offentlige forbrug faldet fra 28 procent i 1982 til 26 procent i 2007, og de offentlige investeringer fra 3,1 procent i 1980 til 1,7 procent i 2004. Samtidig er andelen af offentligt ansatte vokset fra 27 procent i 1980 til godt 30 procent i 2003. *Business as usual*, ville jeg kalde det. Det drama, AL udpeger, er i hvert fald ikke iøjnefaldende.

For det andet er folkelig medbestemmelse, hvor vigtigt det end er, ikke den eneste relevante parameter at vurdere Danmark på. Lincoln talte om *government by* og *for the people*, og Fritz Scharpf taler om *input legitimacy* og *output legitimacy*. Politiske beslutninger skal ikke blot være et autentisk udtryk for vælgernes præferencer (*input legitimacy*), de skal også tjene det fælles bedste (*output legitimacy*). AL anerkender denne skelnen, men ignorerer helt eksplicit *output dimensionen*: »Noget andet er, hvilken type styring, der er mest effektiv, og hvilken der giver de mest retfærdige resultater [...]; dette er andre di-

skussioner, som jeg ikke kommer særligt ind på her.« (side 14). Senere anerkendes udover skelnen også et trade-off, altså at offentlig styring kan forekomme på bekostning af effektiviteten: »Den offentlige sektor vurderes [af det Økonomiske Råd] med den private sektors normer. Ikke overraskende dumper den [...]. Den er selvfølgelig ineffektiv [...].« (side 18). Det er naturligvis et legitimt normativt synspunkt at vægte *inputlegitimitet* højere end *outputlegitimitet*. Men det relevante spørgsmål må være, hvordan vi vælger den optimale styringsmekanisme, når vi i visse situationer kun kan opnå det ene på bekostning af det andet? AL stiller (sig selv) et betydeligt lettere spørgsmål, som ikke har meget med virkeligheden at gøre: Hvor stor bør den offentlige sektor være, hvis vi definerer den som god (demokratisk) og ignorerer effektivitetsdimensionen? Elementært, naturligvis: større!

At effektivitet ikke er helt ligegyldigt, kan man forvisse sig om på enhver perron til enhver tid: De fleste pendlere er, vil jeg påstå, ligeglade med *inputlegitimiteten* i DSB – altså om de selv, via Folketinget, i sidste instans bestemmer køreplanen eller ej. De vil bare have tog til tiden – altså *outputlegitimitet*.

For det tredje, og mere fundamentalt, savner jeg et forsøg på at indkredse fællesskabets legitime domæne. Det er klart, at AL ønsker fællesskabets domæne udvidet til at omfatte i hvert fald en del af markedet. Men den fundamentale begrundelse for at udvide fællesskabet er, at mennesket er et *zoon politicon* (på side 414 lyder AL faktisk helt republikansk), så er der vel ingen grund til at stoppe ved markedet? Civilsamfundet er heller ikke »specielt demokratisk«, og på ægteskabs- og kødmarkedet er den helt gal: Mon ikke dem med penge får mere end os fattigrøve?

Pointen her er naturligvis, at der er en grænse for, hvad fællesskabet legitimt kan tage sig

af. Inden for denne grænse har individet veto-ret og bør helt egenrådigt kunne beslutte, hvad hun vil og ikke vil benytte. Grænsen skal rykkes tilbage, forstår man. Desværre forstår man ikke, hvor meget og efter hvilke principper.

Afdemokratisering, igen

I bogens andet bidrag stiller Peter Nielsen (PN) sig selv den helt rimelige fordring at indkredse det egentligt nye i *nyliberalismen*. Samtidig yder han læseren en tiltrængt service, for behovet for en begrebsafklaring presser sig på. Bogens bagsidetekst identificerer således *nyliberalisme* med »uhæmmet kapitalisme«, og i bogens introduktion ophæves enhver betydning af ordet »ny«, når der står, at »nyliberalisme er »ny« i den forstand, at den gamle liberalisme søges genetableret [...]« (Retfærdigvis stopper definitionen dog ikke der.) Det er PN's påstand, at den nye liberalisme til forskel fra den gamle ikke handler om statens omfang men om dens indhold. Privatisering er et klassisk liberalt projekt, fordi det reducerer omfanget af staten. Ny løn, udlicitering og kontraktstyring er derimod *nyliberale* projekter, fordi de, inden for rammerne af den offentlige sektor, introducerer elementer af markedsstyring. Således bliver *nyliberalisme* en hybrid mellem klassisk liberalisme og socialdemokratisme, hvori »borgeren [...] oplæres i markedsadfærd af staten« (side 118). I denne optik er offentlige nedskæringer ikke nødvendige for at kunne identificere en *nyliberalistisk* tendens, og PN får unægtelig noget andet ud af tallene end sin redaktør: »Hverken i Danmark eller i andre lande har der overordnet set været tale om dramatiske nedskæringer eller tendenser til afvikling af velfærdsstaten« (side 104). I Anders Lundkvists optik vel sagtens positivt al den stund det demokratiske domæne dermed er uforandret. Men der er ingen redning – også PN ser demokratiske jærtegn deri, at »staten og den offentlige sektor [i stigende grad] tilpasses behov, forventninger og logikker i den private sektor« Dermed »tegner der

sig et billede af en systematisk *afdemokratisering*« (side 398, kursiv i original). Der er givetvis mange utilsigtede, negative konsekvenser af megen ny offentlig ledelse, herunder galoperende krav om dokumentation og en oplevelse af stress blandt de offentligt ansatte. Alt sammen relevante indvendinger mod den nye offentlige sektor. Men PN har desværre betydeligt større mål for øje – nemlig selveste Danmarks demokrati – og i jagten på den store konsekvens af ny offentlig styring misser han både den og alle de små konsekvenser. Jeg er i hvert fald ikke overbevist om, at det nye statslige indhold, PN kalder *nyliberalisme*, repræsenterer en *afdemokratisering*, der er værd at skrive hjem om.

Rational choice og nyliberalisme

Gennem hele bogen får neoklassisk økonomisk teori og rational choice teori en temmelig stedmoderlig behandling. Sine steder sættes der nærmest lighedstegn mellem analytisk tilgang og politisk-ideologisk overbevisning. For eksempel identificerer Henrik Herløv Lund et særligt »nyliberalt rationale [i tanken om] øget motivation for arbejdsindsatsen gennem skattelettelse [...]« (side 328). *Nyliberal* eller ej – det må gælde, at hvis substitutionseffekten dominerer indkomsteffekten for tilstrækkeligt mange mennesker, så stiger arbejdsudbuddet, når skatten på arbejdsindkomst sænkes. Deri er der intet hekseri, og ingen ideologi. Der er analytisk klarsyn, og det er vist det.

At rational choice hverken er en nødvendig eller tilstrækkelig betingelse for en særligt liberal observans, turde være indlysende. Ikke desto mindre er alle Venstre-bønder, som aldrig har hørt om eksogene præferencer eller nyttemaksimering bevis på det første, mens Dani Rodrik og Joseph Stiglitz er bevis på det andet. Det er utvivlsomt korrekt, at økonomisk teori såsom principal-agent teori har inspireret til en del af de reformer, vi i dag samler under betegnelsen New Public Mana-

gement. Men det gør naturligvis ikke i sig selv teorierne til politiske partsindlæg.

Dansk nyliberalisme er skrevet på malurt i bægeret: Velfærdskommissionen var nyliberal (side 193). Det Økonomiske Råd er eller har været nyliberalt (side 17-18 og 192-3). Magtudredningen er enten et liberalt projekt eller kort og godt en joke (22 og 387). Selv Aksel Larsens gamle SF er gudhjælpemig blevet nyliberalistisk (side 396). Forfatterne tamper løs på Danmarks demokrati og institutioner. I starten er det underholdende, i længden er det trættende. Og overbevisende bliver det sjældent, for når bogen giver klare svar, er det som oftest, fordi spørgsmålet har været for let.

Jacob Gerner Hariri
Ph.d. studerende
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

**Torben Tranæs (red.)
med bidrag af Jørgen Goul Andersen,
Camilla Hvidtfeldt, Bent Jensen,
Marie Louise Schultz-Nielsen og
Line Vikkelsø Slot (2008)**

Indvandrerne og det danske uddannelsessystem

Rockwool Fondens Forskningsenhed,
Gyldendal, ISBN 978-87-02-03003-7,
226 sider

Det er en meget aktuel og interessant bog, Rockwoolfondens forskningsenhed er kommet med denne gang. Og det er en bog, der adresserer et af tidens varmeste emner. På nogle områder bekræftes gængse opfattelser af indvandrernes brug af uddannelsessystemet, som de kendes fra medierne, mens der på andre områder er tale om nuanceringer eller direkte afvisninger.

Bogen er logisk opbygget med et beskrivende kapitel af indvandrernes brug af det danske ud-

dannelsessystem generelt og et afsluttende opsummerende kapitel, der loyalt sammendrager de forskellige kapitlers hovedkonklusioner.

Kapitel 1 tegner det overordnede billede af de ikke-vestlige indvandreres brug af det danske uddannelsessystem. Det konstateres, at andelen af indvandrere og efterkommere under udannelse er øget væsentligt i de senere år, selvom især indvandrerne har indhentet en pæn del af det uddannelsesmæssige efterløb. Dette er efterhånden velkendt. Mindre velkendt er det måske, at når der korrigeres for forældrebaggrund, er sandsynligheden for at være i gang med en uddannelse i mange tilfælde større for unge indvandrere og efterkommere end for unge etniske danskere.

Bogens del 1 fokuserer på kvalifikationer og indeholder kun ét kapitel. Kapitel 2 er således en analyse af PISA Etnisk fra 2005, der viser, at de ikke-vestlige elever har store problemer med at nå et tilstrækkeligt fagligt niveau. Der er variationer, men i ingen af sproggrupperne har mindre end hver tredje elev vanskeligt ved at fuldføre en kompetencegivende uddannelse.

Del 2 fokuserer på holdninger. Her viser kapitel 3, at arbejds- og uddannelsesorienteringen måske overraskende er lige så stærk blandt indvandrere og efterkommere som blandt etniske danskere, men med en særlig stærk arbejdsorientering hos første generation og en særlig stærk uddannelsesorientering hos anden generation. Anden generation er – i tråd med *common knowledge* – meget orienteret mod de »fine« uddannelser som de medicinske og juridiske og mindre mod de faglige uddannelser.

Blandt kapitlerne i del 3 om barrierer for uddannelser er kapitel 7 om barrierer ved anvisning af praktikpladser særlig interessant, da der her leveres en sjældent set bekræftelse af udbredte formodninger om, at indvandrere og efterkommere har vanskeligere end andre

ved at finde praktikpladser. I kapitlet dokumenteres, at det ikke er usædvanligt, at virksomhederne stiller en række diskriminerende krav – ofte begrundet i manglende sprogkundskaber – og at formidlerne til tider efterkommer disse krav, hvilket er ulovligt.

Del 4 omhandler afkast af uddannelse. Det eneste kapitel her – kapitel 8 om økonomisk afkast af uddannelse – viser, at uddannelsesniveaue for gruppen af 30-55 årige er betydeligt lavere for ikke-vestlige indvandrere end for etniske danskere, og at det samme gælder for indvandrernes generelle lønniveau, om end der er stor spredning i gruppen af indvandrere og efterkommere. Mens indvandrerne med dansk uddannelse ser ud til at kunne få en løn, der ligger ret tæt på niveauet for danskere, kan indvandrere, der kun har medbragte uddannelser, forvente at få et betydeligt mindre afkast af deres anstrengelser.

Bogen er alt i alt relativ læsevenlig og kapitlerne er interessante og virker troværdige. Mange af dem er fyldt med politisk sprængstof – selvom der generelt ikke politiseres. Det taler også til Rockwool Fondens forskningsenheds fordel, at de i denne udgivelse inkluderer analyser, der går direkte i kødet på diskrimination. I tidligere udgivelser har forskningsenheden haft en tendens til at negligere dette fænomen.

Skal der sættes en finger på noget, må det være, at der ikke bliver kontekstualiseret meget i de indledende og afsluttende kapitler, og resultaterne ikke rigtigt diskuteres op mod andre analyser. Hvordan ser indvandreres brug af uddannelsessystemet i andre lande ud? Det kunne være interessant at få noget at vide om. Nogen egentlig teoretisk ramme præsenteres stort set heller ikke i kapitlerne. Men når Gyldendal er valgt som forlag er det vel også at signal om, at redaktørerne har ønsket at komme bredt ud med bogen – hvilket jo nok er vanskeligt at forene med al for meget teori, kontekst og diskussion med tidligere analyser.

Bogen kan alt i alt anbefales til alle med en interesse i et af tidens varmeste emner, indvandrernes position i det danske samfund og særligt i uddannelsessystemet, hvad enten læseren har mange eller få forudsætninger på området.

Mikkel Mailand, lektor
Forskningscenter for arbejdsmarkeds- og organisationsstudier (FAOS)
Sociologisk Institut, Københavns Universitet
mm@faos.dk

Peter Nielsen og Lars Poulsen, red. (2009)
Værdikampe – økonomi og samfund 2009
København: Frydenlund, kr. 279,-, 264 sider

Efter en frugtbar erkendelse af, at »samfundsøkonomiske forhold ikke er faste og uforanderlige men afhænger af tid, sted og situation« (s.18), kan man næppe kalde antologien en klassisk analyse i politisk økonomi. Bogens hensigt er at fokusere på de »immaterielle sider af samfundsøkonomien« (s. 11) og derved bidrage til den værdipolitiske debat om økonomiens rolle i samfundet. Mere specifikt ser bogen sin opgave som at beskrive og anfægte nyliberalismens globale udbredelse, set først og fremmest som et værdipolitisk organiserings- og orienteringsprincip, der indebærer kravet om en bestemt samfundsindretning, nemlig som markedsdemokrati. Udbredelsen af nyliberalismen som verdensanskuelse og som samfundsorden hævdes at ske under militært og økonomisk pres fra en dominerende samling af lande (USA og andre G8-lande), organisationer (EU, IMF, WTO) og transnationale koncerner, der tilsammen repræsenterer et samlet globalt værdifællesskab eller netværk uden et egentlig center. Bogens udgangspunkt og generelle samtidsdiagnose er, at konsekvensen af dette pres er, at vi er godt på vej til en »indlemmelse af hele verden ... i et generelt marked, man kan kalde et Imperium« (s. 13).¹

Indlæmmelsen medfører, trods den klassiske liberalismens prioritering af minimalstaten, en forøgelse af »statsmagtens indgriben i alle samfundssfære for at styrke markedsgørelsen« (*ibid*). Udviklingen hævdes også at stå i modsætning til de fleste menneskers ønsker verden over, samt til deres fysiske og psykiske velværd. Udviklingen gennemtvinges af en »uhellig alliance mellem nyliberalistiske og nykonservative kræfter« (s. 14). I Danmark hævdes det, at dens mange effekter inkluderer fagforeningernes svækkelse, stigende fattigdom og ulighed, ensretning og markedsgørelse af universiteterne, overvågning, udbredelse af en straf- og ordenskultur samt angreb på en solidarisk socialpolitik og på frirum der trodser forbrugerkulturen såsom Ungdomshuset og Christiania (Pil Christensen) m.m. Endvidere drøftes det, om nyliberalismens fremmarch kan begrænses til dens ændring af forholdene mellem kapital, arbejde, stat og nation, (eller om den) vedrører selve disse kategorier (Niels Fastrup).

Antologiens 13 kapitler er for det meste tæt redigerede og holder sig klart indenfor rammen sat af det »imperialistiske« tema. De behandlede emner inkluderer en grundig analyse af spillet mellem de danske politiske partier med henblik på at afdække potentialet for en venstredrejning, negativt betinget af »medietidsalderens markeds- og forbrugsdemokrati« (Peter Nielsen). Med cheføkonom fra Den Danske Bank Steen Bocian som eksempel, kritiseres forestillingen om økonomers generelle værdipolitiske neutralitet og journalisterens resulterende behandling af økonomer (Poul Thøis Madsen). De danske universiteters »manglende ligestilling, demokratisk nedsmeltning og radikalt videnstab« har givet anledning til »ny demokratisk deltagelse nedefra« (Johanne Schmidt-Nielsen og Peter Nielsen). En menneskerettighedskrænkende integrationspolitik, der hviler på start-hjælp og etnisk diskriminering resulterer i præcis det modsatte af hvad den hævder at være dens mål (Stinne Lyager Bech og Nora

Rahbek Kanafani). I et par mindre konkrete indlæg afsøges mulighederne for at tænke alternative fællesskaber der ikke er afhængig af fælles fjendebilleder (Cecilie Eriksen) og som kan nedbryde det indhegnede rum som nyliberalismens individopfattelse skaber (Lars Poulsen). Danske virksomheders tvetydige brug af religion til styring af medarbejderne under påskud af, at fokus er på individets selvrealisering og frigørelse, diskuteres (Joel Haviv). Et perspektiv på nyliberalismens latinamerikanske konsekvenser og venstredrejningen mod disse tilvejebringes (Óscar García Agustín). I et teoretisk bidrag omhandlende kapitalismens globaliseringslogik leveres en post-ortodoks læsning af global kapitalisme der kan åbne for en mere nuanceret, poststrukturel forståelse (Ulrik Goos Iversen). Klimaproblematikken analyseres, hvor det fremhæves at en markeds-baseret politik som sigter efter tekniske og kommercielle løsninger til nedbringelse af udledninger, uden at den også anfægter den kapitalistiske logik og de forbrugsmønstre der ligger til grund for ubalancen i første instans, er nyttesløs (Rikke Fog-Møller).

Artiklerne benytter sig generelt ikke af referencer men afsluttes alle med en henvisning til »anbefalet videre læsning«. Meget af dette peger på den samme, ret snævre klynge af litteratur. Her ser vi samlet de intellektuelle darlings såsom Hardt og Negri, Deleuze og Guattari og Naomi Klein der er kommet til at repræsentere en venstrefløjs globaliseringskritik, ofte forbundet med bevægelserne der manifesterer sig omkring de forskellige topmødeprotester (se for eksempel Wamsler og Borkings artikel).

Antologiens klare positionering her savner naturligvis ikke legitimitet, men den betyder, at vi befinder os indenfor en smal begrebsverden, hvor en definition af fjendens karakter allerede er til stede før samtalen begynder. Men på egne præmisser er bogen velargumenteret og robust. Den fører med overbe-

visning, empati og klar engagement en holdningspræget linje som uden tvivl nyder opbakning blandt nationale og internationale kredse. Antologien fungerer derfor bedst som en indføring i de forskellige dimensioner af en bestemt venstrefløjskritik af samtidens kapitalisme. Men i netop den forstand fejler bogen også som en debatbog, idet dens debat med modstanderen allerede er overstået før bogen påbegyndes. På det grundlag bliver diskussionerne i de enkelte kapitler til en beskrivelse af konsekvenserne af en årsag som allerede tages for givet, eller til metodiske eller taktiske drøftelser af hvordan man bedst bekæmper den.

Til slut kan nævnes at udfordringen vel nok er den samme som venstrefløjen globalt står overfor: nemlig at opfattelsen af, at konfrontationen mellem nyliberalismen og anti-kapitalisme bør være en central samtidskløft, ikke nyder bred opbakning. Den mest udbredte kløftopfattelse lige nu kunne menes, med Rune Lykkebjerg,² at være mellem »eliten« og »det populære«. Såfremt bogen kan hjælpe her, er den velfødt.

1. Begrebet er brugt i Hardt og Negris forstand. M. Hardt og A. Negri (2003), *Imperiet*, Informations Forlag.
2. Rune Lykkebjerg (2008), *Kampen om Sandhederne*, Gyldendal.

André Sonnichsen er ph.d.-stipendiat ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Nikolaj Malchow-Møller, Jakob Roland Munch og Jan Rose Skaksen (2009)

Det danske arbejdsmarked og EU-udvidelsen mod øst

Med bidrag af Vibeke Borchsenius, Camilla Hvidtfeldt, Claus Aastrup Jensen, Jonas Helth Lønborg, Lynn Roseberry og Sanne Schroll, Gyldendal, 160 sider

EU-udvidelserne i 2004 og 2007 er med rette blevet betegnet som historiske begivenheder, og har som sådan tiltrukket sig meget opmærksomhed. Hvis Berlinmurens fald fjernede jerntæppet, skulle EU-udvidelsen gerne bidrage til at fjerne det nu usynlige skel, som fortsat delte Europa i øst og vest. Østeuropæiske arbejdstagere kunne nu frit rejse vestpå for at finde arbejde og slå sig ned. Det gav inden udvidelsen i 2004 anledning til en del diskussioner om, hvad der ville ske med de vesteuropæiske arbejdsmarkeder, hvis et stort antal østeuropæiske arbejdstagere besluttede sig for at rejse mod vest. Og efter udvidelsen har det faktum at hundrede tusindvis af østeuropæere har bevæget sig ind på de vestlige arbejdsmarkeder givet anledning til en massiv efterspørgsel efter analyser, der kunne klargøre hvilke konsekvenser denne massebevægelse har og vil få. Denne efterspørgsel er ikke blevet mindre af, at myndigheder og forskere i en lang række lande har kæmpet med problematiske registreringssystemer, dårlige data og en udvikling der har i perioder har budt på store forandringer fra måned til måned.

I den forbindelse har Rockwool Fondens Forskningsenhed indgået et samarbejde med forskere fra Centre for Economic and Business Research på CBS. Formålet med samarbejdet har været at afdække, hvilken betydning indvandringen af udenlandsk arbejdskraft har for det danske arbejdsmarked og det danske samfund mere generelt. Resultat er indtil videre blevet en række arbejdspapirer, samt en bog med titlen »Det danske arbejdsmarked og EU-udvidelsen mod øst«. Bogen er udgivet på forlaget Gyldendal, og er på mange måder en velskrevet og let tilgængelig opsamling på de omtalte arbejdspapirer. At titlen til gengæld er ganske misvisende for bogens indhold er noget andet. Det vil jeg vende tilbage.

Bogen er inddelt i 10 kapitler, med en indledning som det første og en summarisk kon-

klusion som det sidste. De mellemliggende 8 kapitler behandler forskellige problemstillinger, der har med indvandring at gøre; alt fra omfanget af indvandringen over dens konsekvenser for danskernes lønninger til genudvandring og betydningen for de offentlige finanser. Der er flere forfattere til hvert kapitel – i alt har hele ni personer bidraget til bogen.

Kapitel 2 handler om antallet af østeuropæiske arbejdstagere på det danske arbejdsmarked. Mangelfuld registrering og forskellige juridiske opholdskategorier gør det vanskeligt at opgøre dette antal præcist, og man støder på det fundamentale problem, at data ikke er bedre end den registrering, der ligger bag. Forfatterne tager da også en række forbehold, når de vurderer, at der i 2007 var knap 29.000 østeuropæere på det danske arbejdsmarked. Dette tal kan diskuteres, og specielt opgørelsen af de udstationerede arbejdstagere virker en smule problematisk: det er uklart, om der tages højde for, at lønningerne for de udstationerede arbejdstager ligger et væsentligt stykke under danske arbejdstagere. Til gengæld er undersøgelsen af det private forbrug af udenlandsk arbejdskraft og herunder af sort arbejde udført af udenlandske arbejdstagere ganske interessant. Det giver vel det til dato bedste bud på omfanget af sort udenlandsk arbejde, og det kan derfor også ærgre, at der ikke trækkes mere på Forskningsenhedens store ekspertise indenfor området, så der kunne gives et bud på hvor mange personer, det drejer sig om.

De følgende tre kapitler handler om indvandringens effekt på lønningerne i Danmark. I kapitel 3 analyseres indvandringens effekt på danske arbejdstageres lønninger. Hovedkonklusionen er, at en forøgelse af indvandringen på én procent indenfor en bestemt kvalifikationskategori giver et lønmæssigt fald på én procent til arbejdstagere indenfor denne kvalifikationskategori. Det er et interessant resultat, som desværre drukner lidt i de tekniske forsøg på at udregne indirekte effekter

af indvandring. Det kunne have været nyttigt med en lidt mere overordnet diskussion af hvilken betydning denne effekt så har haft på de kvalifikationskategorier, hvor der er flest indvandrere. Endelig er det værd at bemærke, at det ikke er de østeuropæiske arbejdstagere, der er i fokus, og vi finder derfor ikke ud af om de måske har en anden effekt på danskerne lønninger.

I kapitel 4 er det indvandringen (eller måske globaliseringens) betydning for løndannelsen på det danske arbejdsmarked mere generelt, der er i fokus. Det demonstreres, at løndannelsen er blevet mindre konjunkturfølsom indenfor de seneste år, og det diskuteres, om indvandringen af arbejdskraft har bidraget til denne udvikling. Dette lader ikke til at være tilfældet, da de brancher, der bruger mest udenlandsk arbejdskraft, ikke er blevet mindre konjunkturfølsomme, end de brancher der bruger mindre arbejdskraft. Så vidt så godt. Denne konklusion baserer sig på en antagelse om, at det ikke er konjunkturudviklingen, men forandringer i den såkaldte strukturelle ledighed, der har været med til at sænke ledigheden fra 10 til 2 procent indenfor de sidste 10-15 år. Det er noget af en påstand, da økonomerne løbende har måttet tilpasse deres estimater af den strukturelle ledighed i takt med at konjunkturerne gang på gang har undergravet tidligere estimater. Konsekvensen af denne antagelse er, at det alene er forskellen mellem den såkaldte strukturelle ledighed og den faktiske ledighed, som bruges til at beregne lønningernes konjunkturfølsomhed. På den baggrund laver forfatterne en en-til-en sammenligning af lønudviklingen i perioden 1994-1998 – hvor ledigheden lå på 7-10 procent og hvor arbejdsløsheden var det største arbejdsmarkedspolitiske problem – med lønudviklingen i 2004-2008 – hvor ledigheden lå på 2-4 procent og arbejdskraftmangel var det helt centrale tema for arbejdsmarkedet. Hvorvidt en sådan sammenligning er legitim kan diskuteres – specielt når den danner grundlag for at

konkludere, at »en større anvendelse af udenlandsk arbejdskraft under det seneste opsving [ikke umiddelbart] har haft en løndæmpende effekt« (s. 74).

I kapitel 5 fokuseres der på effekten af indvandring i de virksomheder, der ansætter indvandrere. Først argumenteres for, at både lønninger og ledighedsniveau tyder på, at indvandrerne opfattes som en speciel kategori på arbejdsmarkedet (og ikke bare som en udvidelse af arbejdsstyrken). Efterfølgende analyseres, hvilken betydning indvandrerne har for deres danske kollegaers ledighed og lønniveau. Her er der tale om en række gedigne og interessante analyser. Hovedkonklusionen er, at der ikke er noget der tyder på, at indvandrerne skubber danskerne ud i arbejdsløshed eller på anden måde fortrænger dem fra virksomhederne. Til gengæld kan ansættelsen af indvandrere fra mindre udviklede lande have negative konsekvenser for danskernes lønninger på den konkrete virksomhed.

Det vil desværre føre for vidt at redegøre for alle de efterfølgende kapitler. Kort kan det nævnes, at kapitel 6 fokuserer på højtuddannede indvandrene og deres positive betydning for produktivitet i danske virksomheder, mens kapitel 7 fokuserer på genudvandring og en række af de faktorer som påvirker denne. Det er her interessant, at det både er højt- og lavtlønnede, der har en tendens til at genudvandre. Kapitel 8 handler om indvandringens betydning for de offentlige finanser, imens kapitel 9 handler om danskernes holdninger til indvandring fra både udviklede og mindre udviklede lande. En kort kommentar skal knyttes til forudsætningerne for analyserne af indvandringens betydning for de offentlige finanser. Da analyserne af genudvandring i kapitel 7 kun omfatter en meget lille del af perioden efter østudvidelsen, er der endnu ikke noget datamæssigt grundlag for at antage, at østeuropæerne i højre grad vil tage hjem end tidligere indvandrergupper, li-

gesom den kønsmæssige sammensætning af østeuropæerne har forandret sig fra 2006 (hvor bogens analyser slutter) til 2008. Migrationsforskning plejer at regne med 10-15 år som den periode, der går før man kan konstatere, hvilken bevægelsesmønstre en bestemt migrantgruppe udviser. Alene af den grund bør der udvises en vis varsomhed med, hvor kontante udmeldinger man kommer med på dette punkt.

Overordnet set er der mange interessante analyser i denne bog, der er skrevet i et klart og forståeligt sprog. Til tider kan de enkelte kapitler virke lidt vel tekniske og metodiske, men det betyder, at læseren kan følge med i, hvordan analysernes bygges op og hvilke antagelser de bygger på. Bogen leverer et substantielt og nuanceret bidrag til diskussionen om, hvilken betydning indvandringen har for det danske arbejdsmarked. Alene af den grund fortjener bogen at blive læst. Den alvorligste anke mod bogen er nok dens titel og i forlængelse heraf den måde, dens resultater blev præsenteret på i den offentlige debat. Bogen handler nemlig kun i meget ringe grad om EU-udvidelsen mod øst og dennes betydning for det danske arbejdsmarked. Hovedparten af de data, der anvendes i bogen, går ikke længere frem end 2006. Det er først fra det tidspunkt at arbejdstagere fra de nye EU-lande for alvor begyndte at strømme til Danmark – bogens analyser kan derfor ikke sige noget om, hvilken effekt denne indvandring har haft eller vil få fremover. Man kan selvfølgelig hævde, at indvandringen fra øst ikke adskiller sig kvalitativt fra den indvandring, der hidtil er sket til det danske arbejdsmarked, men kombinationen af fri bevægelighed og væsentligt lavere lønninger gør det til en noget problematisk antagelse. Der er ganske enkelt tale om en ny situation med en meget anderledes gruppe arbejdstagere. Om den indvandring, der sker i forlængelse af EU-udvidelsen, vil følge andre mønstre og have andre konsekvenser end den tidligere indvan-

dring, kan først analyseres, når de relevante data foreligger.

Jens A. Hansen (jh@faos.dk)
Videnskabelig Assistent
Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og
organisationsstudier (FAOS)
Sociologisk Institut, Københavns Universitet

Carsten Greve (2009)

Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv

2. udgave, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag

Det er muligt at bedrive ledelse i den offentlige sektor i Danmark, og vi skal have mere af det. Så kort kan budskabet i *Offentlig ledelse* af Carsten Greve beskrives. Bogen lægger vægt på, at den offentlige sektor, og dermed ledere i den offentlige forvaltning, kan og skal være innovative og pro-aktive, og ikke blot betragtes som et instrument klemmt mellem politikere og borgere.

Bogen er en undervisningsbog, der henvender sig til studerende på universiteter, handelshøjskoler og forskellige videreuddannelser. Den er tænkt som introduktion til udvalgte problemstillinger inden for offentlig ledelse. Bogen er delt op i to dele »Teorier« og »Temaer«. I del 1 gennemgås forskellige teorier om offentlig ledelse og forvaltning. Afsnittene om trends inden for forvaltningsforskning (fx »udvikling i studiet af offentlig forvaltning siden 1960«) giver en rigtig god indføring i forskellige tilgange og videnskabsteoretiske positioner inden for studier af offentlig forvaltning. Anden del, »Temaer«, består af 7 forskellige kapitler. I kapitel 5 om offentlige ledelsesreformer i Danmark leveres en interessant gennemgang af både Nyrup- og Fogh-regeringens forvaltningspolitik. I kapitel 7 og 8 gennemgås forskning i og erfaringer med resultatbaseret offentlig le-

delse, brug af kontrakter og offentlig-private partnerskaber og styrker og svagheder ved de forskellige værktøjer diskuteres. I kapitel 9 tages den vigtige diskussion af borgerens rolle i den offentlige sektor, og hvilken betydning det får, når borgeren bliver til kunde. Forfatteren foreslår en differentiering af kunde-begrebet i forskellige servicemodtageridentiteter, altså forbrugersegmenter à la dem sociologen Henrik Dahl foreslår i sin bog *Hvis din nabo var en bil ...* En diskussion af, hvilke konsekvenser globalisering og digitalisering får for den offentlige sektor – og den offentlige leder – udgør det sidste tema i del 2.

Bogen balancerer mellem at være introducerende, handlingsanvisende og normativ (i ønsket om mere offentlig ledelse frem for offentlig forvaltning eller styring, forstås). Måske derfor fremstår bogen fragmenteret. Som læser kan man godt fornemme, at bidragene oprindeligt er skrevet hver for sig, hvilket forfatteren redegør for i forordet. I indledningen fastslås, at bogen handler om »offentlig ledelse og om muligheden for, at offentlige ledere kan gøre en forskel inden for en institutionel kontekst.« Rammefortællingen – offentlig ledelse – som skulle holde delene sammen fungerer dog ikke optimalt. Det skyldes antageligvis forskellige uklarheder angående selve begrebet »offentlig ledelse«.

For det første er begrebet meget bredt, »Offentlig ledelse kan forstås som aktivitet, struktur og institution« (s. 27), og det er uklart, hvilket fænomen vi har med at gøre. Nogle gange er »offentlig ledelse« det ledere i det offentlige gør, og bogen henvender sig til tider direkte til offentlige ledere og kommer med konkrete handlingsanvisninger. Andre gange er »offentlig ledelse« ikke bundet op på ledere, men bliver brugt om politiske tiltag, der i andre sammenhænge meget vel kunne være betegnet som »styring« eller – endnu mere overordnet – som reference til udviklingen af den offentlige forvaltning.

Andre gange igen fremstår »offentlig ledelse«, som god ledelse fx når det defineres således: *»offentlig ledelse er strategisk at formulere en vision og en mission for en given enhed, at tiltrække og fastholde ressourcer og at organisere interne arbejdsprocesser og -rutiner på en hensigtsmæssig måde, så der (1) skabes substantielle resultater til gavn for borgerne og andre ud fra de politiske mål, der er sat, og (2) skabes processuelle resultater i form af deltagelsesmuligheder for legitime aktører i en politisk proces«* (s. 50). Hvis det ikke er godt, er det med andre ord ikke offentlig ledelse. For det andet er det uklart, hvorledes begrebet »offentlig ledelse« adskiller sig fra »forvaltning« eller »styring«. Der gøres et stort nummer ud af at beskrive forskellen på offentlig forvaltning og offentlig ledelse. Jeg føler mig ikke helt overbevist om, at denne forskel er relevant eller praktiseres konsekvent bogen igennem. Denne mistanke bekræftes yderligere af, at »offentlig ledelsesreform« i kapitel 6 defineres på samme måde som »forvaltningspolitik« defineres i kapitel 5.

Praktiske og konkrete forvaltnings- og ledelsesmæssige problemstillinger fylder ikke meget i bogen. Der er enkelte praktiske eksempler, men de er forenklede grænsende til det sofistiske. Her tænker jeg fx på eksemplet brugt i kapitel 7 om resultatbaseret offentlig ledelse. *»Hvis ledelsen i en kommune melder ud, at målet er at få 70% af unge med anden etnisk baggrund end dansk væk fra gaden og*

kriminalitet, så vil socialarbejderne i kommunen ikke gøre en ekstra indsats for at få de sidste 30% med« (s. 155). Et sådant eksempel er så teoretisk og fjernt fra den komplekse og mudrede kommunale hverdag, at det ikke tjener noget pædagogisk formål. Det ville have styrket bogen med flere eksempler på konkrete, realistiske ledelsesmæssige udfordringer i dagens offentlige sektor.

I forhold til førsteudgaven af bogen (2003) er der sket enkelte opdateringer, bl.a. inddragelse af finanskrisen og kvalitetsreform. En enkelt opdatering mangler dog: på listen over tv-serier, der illustrerer forholdet mellem politik og forvaltning, mangler *The Thick of It* – en burlesk BBC-serie fra 2005 om relationen mellem spindoktorer og politikere.

I undervisningsøjemed har bogen mange fordele. Den er let læselig, godt formidlet, og pædagogisk bl.a. med opsamlinger i skemaform og anbefalinger til videre læsning, samt en blå bog over danske forvaltningsforskere og danske forskningsmiljøer. En af bogens helt store forcer er, at den giver overblik. Både over relevant litteratur inden for emnet, hvilket giver læseren mulighed for selv at læse videre, men også overblik over gennemførte og aktuelle ledelsestiltag i den offentlige sektor både nationalt og internationalt.

Matilde Høybye-Mortensen
Ph.d.-stipendiat ved institut for statskundskab
Københavns Universitet

Abstracts

A new theory of the state? Patterns in the development of Danish systems of control

Peter Bogason, konsulent,
Bogason Consulting, mail@bogason.dk

The development in Danish state control systems is analyzed on the basis of three concepts: bureaucratization, marketization and networks. Four empirical forms of control are discussed: market, quasi-market, management and re-bureaucratization, and a number of examples are discussed in the light of Danish orientation towards *New Public Management*. However, the development is ambiguous in theoretical terms and contains several theoretical contradictions. Conceptually, networks based on governance theory seem to form the best starting point for analysis of contemporary trends in control systems. In the light of the extensive use of networks, a reformulation of state theory is called for, and a normative basis for research in public administration control is warranted.

Management or time theft? Governing caseworker's assessments through administrative procedures

Matilde Høybye-Mortensen, ph.d.-stipendiat,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, mhm@ifs.ku.dk

A management trend has hit the public sector. Central government is trying to manage human service delivery by regulating administrative procedures for the gatekeepers of the welfare state – the caseworkers granting benefits and defining obligations for citizens.

This paper offers an explanation as to why central government chooses to govern frontline caseworkers through administrative procedures, and how it is affecting frontline caseworker's decision making. As an example of governmental administrative procedures the Dialogue Guide is analyzed. It is a tool used for assessing the working capability of unemployed. The conclusions drawn are that the Dialogue Guide affects the match categorization of unemployed, but not the measures taken to get unemployed in jobs and that the administrative procedures contributes to changing the caseworkers role from being both about assessment and motivation to mainly assessment.

Between exclusion and inclusion: A network management perspective on The Liberal-Conservative Government and third sector housing

Birgitta Gomez Nielsen, ph.d.-stipendiat,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, bgn@ifs.ku.dk

Housing Policy is a controversial issue. This article explores the Danish Liberal-Conservative Government's network governance strategies in third-sector housing by analyzing the following question: *How can the Liberal-Conservative coalition government's network governance be characterized in relation to two reform proposals and what consequences have the strategies in relation to transformation of the proposal into law?* Theoretically the point of departure is the literature on network governance. The analysis is centred on the network governance strategy.

tegies deployed by the government with regard to the Danish version of a »right to buy« (2001-2004) and a reform on financing in third sector housing (2006-2009). The analysis shows that exclusion has been a dominating strategy in the first case while inclusion has been a dominating strategy in the latter. The consequences of these different strategies are then discussed in relation to the liberal-government's steering capacity of the sector and in relation to the literature on network governance.

Less risk averse? Risk management in the European Commission

Caroline Howard Grøn, ph.d.-stipendiat,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, cg@ifs.ku.dk

International organizations constitute an important element in the governance environment of states, not least in Europe. States aim at controlling international organizations. In some areas they hold direct formal authority but in others they do not. The question then arises how states control international organizations when they hold no formal powers? The article addresses this question. By looking at how the member states of the EU influences a specific personnel management policy in the European Commission, the Commission 2005 risk-strategy, it is shown how indirect power and the perceived consequences of a scandal among Commission

officials can be used to limit the managerial room of maneuver of the organization.

Competent or combattant?

Patient self-management courses as a managerial challenge in health care

Annegrete Juul Nielsen, ph.d.-stipendiat
Institut for Organisation,
Copenhagen Business School
ajn.ioa@cbs.dk

The article discusses the new types of steering, brought about by an increasing focus on the patient in health care, and the steering challenges involved in this development. The starting point is that »the patient« in health political rhetoric's increasingly is addressed not only as the object of steering initiatives, but also as an actor from who steering is expected. Empirically the paper focuses on the »Chronic Disease Self-Management Program«, an American patient education program which Danish municipalities have offered to chronically ill since 2006. The paper analyses how the program configures »the patient« as a competent and pro-active decision maker within the health care system and how the participants of the program interacts with this patient configuration. On this basis it is discussed whether and how the changed role of the patient possibly challenges and transforms the established steering model within the Danish health care system.