

Peter Bogason

## En disaggregeret offentlig sektor?

Tendenserne til en postmodernistisk udvikling i retning af fragmentering af den danske offentlige sektor kan aflæses ud fra de nye kanaler til brugerindflydelse, stigende brug af specielle, øremærkede statslige puljer, focus på servicemodtager og stadig mere flydende grænse mellem offentlig og privat via udlicitering og brug af non-profit organisationer til serviceproduktion. Der er adskillige og konkurrerende forklaringer på udviklingen. Det fremføres, at den "moderne" samfundsvidenskabs typiske kategoriseringer ikke er velegnede til en nærmere analyse.

Skridt for skridt er der i de seneste ti år sket en opsplnitning af den offentlige sektor, som sidst blev stærkt ændret ved kommunalreformerne i 1970. Disse reformer fik betydning både for kommunerne og for staten. Der skete en organisatorisk bureaukratisering, en rationalisering af arbejdsgange og en rationalisering af politik til administration, hvor konkurrerende idékomplekser havde dårlige vilkår. Med andre ord fik vi perfektionen af en velfærdsstat, hvor målene var givne, og opgaven var en fin-tuning af midlerne. I de sidste ti år er der skridtvis sket en bevægelse væk fra denne standardisering; en organisatorisk fragmentering samtidig med, at der skabes nye muligheder for specialløsninger for dem, der vil det anderledes. Der er tale om tendenser, endnu ikke om en klar trend.

Denne udvikling beskrives i artiklen<sup>1</sup>: Først en kort diskussion af det postmoderne samfund, dernæst en illustrativ gennemgang af tendenserne til disaggregering i den offentlige sektor, som leder til nye indflydelseskanaler, focus på servicemodtageren og en opløsning af forholdet mellem offentlig og privat. Nogle tilløb til forklaring gennemgås, men det konkluderes, at samfundsvidenskaberne endnu ikke er rede til at analysere det postmoderne samfunds problemstillinger.

### Det postmoderne samfund

Der er i stigende grad enighed blandt samfundsanalytikere om, at vi er på vej til et andet samfund. Der er næppe enighed om, hvad vi er på vej til, ligesom der ikke er enighed om, hvad vi er på vej bort fra. Og dog: Hvis vi begrænser optikken til de nordvesteuropæiske lande, er der nok enighed om, at vi gennem det meste af dette århundrede har levet i det moderne samfund. Og i mangel af bedre betegnelse kan man så sige, at vi er på vej til det postmoderne samfund.

#### *Begrebsforvirring*

Det moderne samfund er det Weber, Marx og Durkheim tog fat på som karakteristisk for deres tid: På vej væk fra det traditionelle agrarsamfund og ind i det specialiserede industrisamfund. På vej væk fra det nære, personbaserede fællesskabssamfund til det fjerne, formelt organiserede selskabssamfund.

Peter Bogason

## En disaggregeret offentlig sektor?

Tendenserne til en postmodernistisk udvikling i retning af fragmentering af den danske offentlige sektor kan aflæses ud fra de nye kanaler til brugerindflydelse, stigende brug af specielle, øremærkede statslige puljer, focus på servicemodtager og stadig mere flydende grænse mellem offentlig og privat via udlicitering og brug af non-profit organisationer til serviceproduktion. Der er adskillige og konkurrerende forklaringer på udviklingen. Det fremføres, at den "moderne" samfundsvidenskabs typiske kategoriseringer ikke er velegnede til en nærmere analyse.

Skridt for skridt er der i de seneste ti år sket en opsplnitning af den offentlige sektor, som sidst blev stærkt ændret ved kommunalreformerne i 1970. Disse reformer fik betydning både for kommunerne og for staten. Der skete en organisatorisk bureaukratisering, en rationalisering af arbejdsgange og en rationalisering af politik til administration, hvor konkurrerende idékomplekser havde dårlige vilkår. Med andre ord fik vi perfektionen af en velfærdsstat, hvor målene var givne, og opgaven var en fin-tuning af midlerne. I de sidste ti år er der skridtvis sket en bevægelse væk fra denne standardisering; en organisatorisk fragmentering samtidig med, at der skabes nye muligheder for specialløsninger for dem, der vil det anderledes. Der er tale om tendenser, endnu ikke om en klar trend.

Denne udvikling beskrives i artiklen<sup>1</sup>: Først en kort diskussion af det postmoderne samfund, dernæst en illustrativ gennemgang af tendenserne til disaggregering i den offentlige sektor, som leder til nye indflydelseskanaler, focus på servicemodtageren og en opløsning af forholdet mellem offentlig og privat. Nogle tilløb til forklaring gennemgås, men det konkluderes, at samfundsvidenskaberne endnu ikke er rede til at analysere det postmoderne samfunds problemstillinger.

### Det postmoderne samfund

Der er i stigende grad enighed blandt samfundsanalytikere om, at vi er på vej til et andet samfund. Der er næppe enighed om, hvad vi er på vej til, ligesom der ikke er enighed om, hvad vi er på vej bort fra. Og dog: Hvis vi begrænser optikken til de nordvesteuropæiske lande, er der nok enighed om, at vi gennem det meste af dette århundrede har levet i det moderne samfund. Og i mangel af bedre betegnelse kan man så sige, at vi er på vej til det postmoderne samfund.

#### *Begrebsforvirring*

Det moderne samfund er det Weber, Marx og Durkheim tog fat på som karakteristisk for deres tid: På vej væk fra det traditionelle agrarsamfund og ind i det specialiserede industrisamfund. På vej væk fra det nære, personbaserede fællesskabssamfund til det fjerne, formelt organiserede selskabssamfund.

De talte om tendenser, og fandt naturligvis konkret i deres samtid både de traditionelle og de moderne livsformer, som på mange måder var modsætninger og bidrog til konfrontationer mellem forskellige forståelser af, hvorledes livet burde leves. Modsætningerne mellem Venstre og Socialdemokratiet kunne i et vist omfang forstås i dette lys. På nogenlunde samme måde finder vi i vores samtid både modernitet og post-modernitet, og konflikter i livsform og syn på, hvorledes verden bør udvikles, om end det er vanskeligt at pege på dagens paralleller i politiske partier. Forskellene genfindes i diskursen i aviser og tidskrifter.

Det postmoderne har mange karakteristiske træk og de forskellige analytikere griber dem an på vidt forskellig måde. Titler som *Disorganized Capitalism* (Offe, 1986) og *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Inglehart, 1990) antyder forskellige temaer i debatten, men også store forskelle i focus. Giddens (1990) bryder sig ikke om begrebet postmodernisme, og er i sine sidste publikationer gået helt væk fra det og taler i stedet om det post-traditionelle samfund (Beck, Giddens og Lash, 1994). Men det er de samme fænomener, der beskrives, blot med forskellige ideer med hensyn til fortolkning og dermed toningen via begreberne, der strukturerer fortolkningen.

Den almindelige tendens i den postmoderne, samfundsvidenskabelige litteratur synes at være, at samfundet bliver stadig mere differentieret; opdelt i specialiserede enheder. Den udvikling kan ses som en fortsættelse af moderniteten med dens funktionelle arbejdsdeling. Men i det postmoderne samfund mister de samlende eller centraliserende kræfter deres magt; der er intet samlende, strukturerende princip (Crook *et al.*, 1992: 33), som styrer retningen og intensiteten af udviklingen, som for eksempel Durkheim så muligheden i faglig organisering og Weber muligheden - og truslen - i bureaukratiet.

I vores sammenhæng er det naturligvis vigtigt at notere sig, at der i hvert fald er enighed blandt de fleste om, at samfundsudviklingen ikke kun kan forstås ud fra det lokale perspektiv. Forstærket international konkurrence i produktionen og samtidig forstærket internationalt politisk samarbejde determinerer mange af vilkårene for de lokale aktiviteter. Diskussionen i det følgende har focus på konsekvenser i det lokale.

Lad os først se på nogle udviklingstræk og begreber i henholdsvis produktionslivet og den offentlige sektor, og betydningen heraf set ud fra borgerens - arbejdstagerens, forbrugerens, brugerens - perspektiv.

#### *Produktionen, arbejdstageren og forbrugeren*

I produktionen erstattes samlebåndet og lignende "fordistiske" arrangementer af "post-fordistiske" produktionsforhold. Denne udvikling er specielt analyseret af teoretikere inden for den fransk-inspirerede reguleringskole, se for eksempel Stoker (1990) for et sammendrag.

Et nøgleord er ny teknologi; udviklingen i produktionsteknologi har medført, at en række manuelle arbejdsfunktioner er blevet afløst af robotter, og samtidig er mulighederne for et hurtigt skift i vareproduktionen blevet stærkt forbedret, fordi en omprogrammering af den automatiserede produktion er

lettere end en omlægning af et manuelt betjent samleband. Produktionen af standardvarer er sjældent for et lokalt marked alene; transportteknologi og informationsspredning har åbnet et større marked for mange producenter - og lukket de "urentable". Informationsteknologien muliggør en ny form for styring af lokal produktion fra et hovedkvarter, hvor varerne designs (CAD), hvorefter produktionsprogrammet (CAM) udsendes til lokale producenter via et computernet - eller på diskette med posten. De store, centraliserede produktionsvirksomheder kan dermed ændres til designcentre à la Benetton med et stort antal underleverandører, der let kan hægtes af eller på selve den fysiske produktion, alt efter efterspørgslen på varen. Store varelagre bliver dermed overflødige, producenter kan lokaliseres overalt, hvor der er et salgsmarked. Selve detailsalgsniveauet dækkes ligeledes af underleverandører, der indgår i franchise eller lignende, med specifikationer fra designcenteret med hensyn til essentielle variable som farvevalg, symboler etc., men i øvrigt agerer på eget ansvar. Samtidig er en eventuel tidligere kundeloyalitet over for lokale producenter ("køb dansk") forsvundet, i hvert fald for sådanne massevarer. Der er rig lejlighed til en exit-option (Hirschman, 1970).

Den beskrevne udvikling er en variant af det moderne samfunds centraliserede produktionsstruktur, idet de enkelte producenter stadig er afhængige af et centers innovationer. Men det gælder ikke alle former for produktion. Andre, mindre producenter agerer mere selvstændigt i forhold til at levere (halv)fabrikata til aftagere; de finder stadig nye forretningspartnere i et marked, der er meget omskifteligt, men som de i kraft af et højt produktionsteknologisk stade let kan tilpasse sig.

Arbejdstagernes mobilitet er øget, dels på grund af at et generelt højere uddannelsesniveau har muliggjort karrieremønstre, der har indbygget hyppige jobskifte; dels fordi biler og bedre infrastruktur generelt har gjort jobskifte muligt uden, at man må flytte bolig. Den høje mobilitet og de mange skift i produktionen svækker de traditionelle arbejdstagerorganisationer; der er ikke længere en standardiseret arbejders forhold at varetage, i stedet en række personlige forhold, som ikke kan forhandles en bloc.

Samlet kan man sige, at postmodernisterne lever i et samfund, hvor den personlige frihed og jobmobilitet er høj. Vi vænnes til at kunne reagere over for utilfredsstillende service eller arbejdsforhold med exit-optionen: "Find dig et bedre arbejde, køb et andet mærke".<sup>2</sup> Og dette ganske uanset en høj arbejdsløshed, som er ujævnt fordelt mellem en relativt højt uddannet elitegruppe, der har alle mobilitetens fordele og som kan stille krav, og en gruppe, der i højere grad må tage de midlertidige jobs, der er at få til relativt specialiserede funktioner, men uden at der kræves den store specialuddannelse. Endelig er der en restgruppe, der har høj, permanent arbejdsløshed.

På policy-niveau afspejles dette i et vist omfang. I debatterne om for eksempel industripolitik tales om "fleksibel specialisering" (Piore og Sabel, 1984) som en ønskelig udvikling frem for en generel konkurrence på massevarer. I arbejdsmarkedspolitikken vægtes en stadig opkvalificering af arbejdskraften højt. Der satses på, at uddannelse af de bedste kan "trække" de mindre velkva-

lificerede ind i aktivt arbejde ved, at arbejde til de bedste skaber en bredere efterspørgsel på arbejdskraft.

#### *Den offentlige sektor og brugeren*

I den offentlige sektor genfindes mønsteret i retning af opsplitting. Den centraliserede, bureaukratiserede stat er på tilbagetog til fordel for mere magt til lokale politiske organer og mere markedslignende eller private styreformer.

Borgeren får brugerbestyrelser, lokaludvalg, ældreråd mv. som nye beslutningsformer i offentligt regi; en række serviceformer udliciteres til private leverandører eller organiseres under indtryk af mulig, privat konkurrence. Der etableres valgfrihed mellem forskellige offentlige leverandører i sygehushvæsenet og i skolesektoren, og samtidig stilles flere krav om gennemsigtighed i kvaliteten af de offentlige ydelser. Mange serviceorganisationer reagerer med bedre information om deres aktiviteter, og i hvert fald afspejles kravene i den offentlige debat om offentlig service.

Men (for)brugeren har her et noget andet reaktionsmønster end i den private produktionssfære. Når det gælder offentlig service, lægger brugeren mindre vægt på exit-optionen; der er modvilje mod at flytte fra den lokale serviceinstitution. De fleste har et forholdsvis stærkt tilhørsforhold til stedet, hvor de bor, og er kritiske over for den offentlige service - børneinstitutioner, sundhed, skole, plejehjem etc. - og de vil helst se den forbedret frem for at trække os ud. De bruger mere voice (Hirschman, 1970) over for offentlig service. Men det sker mere og mere intenst netop over for den konkrete service frem for det lokale, overordnet ansvarlige organ: kommunalbestyrelsen. I kraft af nye indflydelsesveje kan man koncentrere sig om netop det, der er vigtigt netop nu og behøver ikke at tage hensyn til andre forhold.

Under alle omstændigheder går tendensen i retning af en større differentiering i den offentlige sektors tilbud til befolkningen. Den nye folkeskolelov kan ses som et ekstremt eksempel herpå, idet undervisningen nu eksplicit skal tage sigte på den enkelte elevs behov og tilpasses de personlige forudsætninger. På samme måde forudsættes det, at der for arbejdsløse efter en kort periode opstilles en personlig handlingsplan. Mere differentieret kan det vel ikke blive, i hvert fald principielt. Man kan vel have en vis tvivl om det muliges kunst; af pressens behandling af problemerne i arbejdsformidlingen fremgår det ret klart, at der ikke er ressourcer til dybtgående at forfølge intentionen om den individuelle handlingsplan.

Udviklingen støttes på policy-niveau af stort set alle partier. Den politiske debat går udpræget i retning af større effektivitet, samtidig med at kravene fra specielt venstrefløjen om at bevare offentlige arbejdspladser som en værdi i sig selv er blevet nedtonet i løbet af de sidste ti år. Økonomisk effektivitet er kommet i højsædet.

#### *Det stærke individ?*

Den fælles røde tråd i ovenstående udviklingstræk i produktion og offentlig sektor er, at en række individer i højere og højere grad får direkte indflydelse

på forholdene i stedet for at være afhængige af andre beslutningstagere. Vi får den kræsne forbruger og arbejdstager, den kritiske bruger af offentlige ydelser.

Personer, der er stærkt bevidste om deres egne behov og som forstår at gøre sig gældende for at få tilfredsstillet de behov. Og inden for offentlig politik afspejles udviklingen ved at for eksempel den traditionelle tilskudspolitik over for industri mv., herunder regionalpolitikken, erstattes af mere komplekse overvejelser om sammenhængen med regionale/lokale ressourcer og initiativ med henblik på at fremme en fleksibel, men internationalt orienteret produktionsform, gerne baseret på bredere lokale netværk blandt private virksomheder, og med den offentlige sektor som medvirkende til kontakt og information (Beckman *et al.*, 1991). Men også i den traditionelle service over for personer mærkes en større vægt på "brugerens" behov. En ting er den generelle retorik om service management og om at sætte kunden først. Men mere afgørende synes udviklingen i retning af at knytte repræsentanter for brugerne direkte til ledelsen af serviceorganisationen via brugerbestyrelser.

Samtidig med denne tendens til særbehandling af den aktive borger finder vi stadig den standardiserede forbruger af massevarer og den temmelig passive klientmodtager af standardiserede offentlige ydelser. Det moderne og det post-moderne går hånd i hånd. Dette vil være et gennemgående tema i denne artikel: Ændringerne er at betragte som tendenser, og de er på sin vis marginale i forhold til den store masse af kontinuitet. Men det er iagttagelsene af de små ændringer, der er væsentlige for at begribe, hvor vi muligvis er på vej hen.

Vi begrænser den videre analyse til den offentlige sektor; forholdene i produktion mv. kan ikke behandles detaljeret inden for rammerne af en artikel. Vi skal gå nærmere ind på ændringerne i retning af en opsplittet offentlig sektor; først kommunerne, derefter staten; men afslutningsvis vender vi tilbage til spørgsmålet om en parallel udvikling i den private sektor.

### **Den opsplittede kommune**

De første 15 år efter kommunalreformen var man i kommunerne travlt optaget med at udvikle den organisationsmodel, alle kommuner uden magistratsstyre havde valgt at bruge, omkring halvdelen (Christensen, 1984: 181) støttet af Kommunernes Landsforenings konsulentkontorer. Det vil sige 3-5 stående fagudvalg: social-, skole- og teknisk udvalg var minimum (socialudvalget var lovbestemt); de store kommuner kunne have kulturen og for eksempel ejendomsanliggender i særlige udvalg. Til udvalgene hørte fagforvaltninger; jo større kommune, jo større specialisering i et bureaukratisk faghierarki med en forvaltningschef på toppen. Økonomiudvalget med borgmesterens sekretariat og kommunaldirektøren stod for budgettet og koordinationen af driften af kommunen.

Enhver organisationsform har sine stærke og svage sider, og efterhånden blev det klart, at specialiseringen kunne blive så stærk, at det var vanskeligt at finde helheden i kommunens forvaltning - og i anden forvaltning for den sags skyld. Politologer talte om sektorisering (Buksti, 1983; Damgaard, 1981) og spurgte, om koordinationen overhovedet kunne lade sig gøre i et system, der i

for eksempel skolespørgsmål fra Folketing til kateder var domineret af lærere som ansatte på skolen, i den kommunale og amtskommunale forvaltning, i Folkeskoledirektoratet og på ministerplan - og desuden i stort tal sad som folkevalgte, også i udvalgene i kommuner og i Folketing. Og i de interesseorganisationer, som man forhandlede med på forskellige niveauer, sad de forhenværende kolleger eller studiekammerater som modparter. Lignende eksempler kunne man finde i andre sektorer.

Billedet er lidt karikeret (for en anden fortolkning, se Bogason, 1983), men illustrativt for en problemstilling, der gik på, om alternativ tankegang overhovedet var mulig inden for et forvaltningssystem i et reguleret samspil mellem specialiserede politikere, og ansatte i forvaltningen og i interesseorganisationer. Hvis meningen med kommunalreformen i 1970 havde været en øget frihed for kommunerne til selv at bestemme for lokale forhold, tydede udviklingen i regeludstedelsen fra de forskellige ministerier på det modsatte, hvilket blev stærkt dokumenteret af en turnusgennemgang fra Administrationsdepartementet i 1982. I 1980 havde ministerierne udarbejdet 792 nye administrative forskrifter (dvs. eksklusiv nye og ændrede love) for amter og kommuner, og 3/4 af dem var bindende (Christensen, 1991: 90-91).

Schlüterregeringens regelforenklingskampagne hjalp på dette, men ikke grundlæggende; kun marginalerne blev udtyndet, men den kommunale regelsanering var dog en af de mest effektive i kampagnen (Christensen, 1991: 92-93). Indgrebene angik overvejende en række procedureforskrifter i kommunernes daglige administration og samspil med diverse aktører. Først fra midten af 1980'erne blev det muligt at afprøve nye organisationsformer via frikommuneforsøgene og senere SUM-puljen.

Der er ikke megen systematisk, forskningsbaseret viden om konsekvenserne af frikommuneforsøgene, for Indenrigsministeriet har stort set ikke igangsat videnskabelig evaluering af dem. Regeringen og specielt indenrigsministeren var simpelt hen imod ekstern evaluering (Albæk, 1990: 23). Der var ikke samme modstand nogle år senere imod evaluering af Socialministeriets forsøgspulje: SUM-midlerne blev grundigt evalueret.

En sidste faktor er udlicitering. Her findes heller ikke nogen dybere, samfundsvidenskabelig undersøgelse af fænomenets udbredelse; vi kan her blot konstatere, at det bidrager til alternative organisationsformer i lokalsamfundet.

#### *Rådhusniveauet*

En type forsøg angik forholdene på rådhusene. Således afprøvede Struer Kommune en opbygning med kun økonomiudvalg, serviceudvalg og teknikudvalg; hvilket skulle lette samordningen af beslutninger på forskellige områder (Schou, 1988: 34). Bornholms Amtskommune sammenlagde det ellers lovpligtige, selvstændige socialudvalg med kulturudvalget til et kultur- og sundhedsudvalg og med tilhørende fælles forvaltning, i 1989 blev loven ændret, således at dette generelt blev muligt.

Det store antal ændringer i den kommunale organisation er ikke kommet via frikommuneforsøgene. Kommunernes Landsforening igangsatte fra om-

kring 1987 en kampagne - K90 - om kommunestyrets fremtid i 1990'erne, og heri indgik, at organisatoriske ændringer ville være nødvendige. I 1989 indsamlede Kommunernes Landsforening oplysninger fra sine medlemmer om omstilling og forsøg og udgav en publikation med 335 eksempler. Kommunernes Landsforening og Finansministeriet indgik i et samarbejde, der resulterede i publikationer om nye forvaltningsstrukturer (Barnholdt *et al.*, 1991) og livlig konsulentaktivitet i kommunerne og på Den Kommunale Højskole. Samtidig med kampagnen igangsattes et større forskningsprojekt for at evaluere effekterne af de strukturændringer (Sehested *et al.*, 1992), som rettede sig imod det politiske niveau (reduktion af antallet af udvalg); mod forvaltningsniveauet (reduktion af antallet af fagforvaltninger) og imod institutionerne (delegering af kompetencer til institutionsniveau). Fra slutningen af 1980'erne skete det ændringer i stort tal i kommunerne, og i 1990 oplyste en række kommuner, at 57 pct. af dem havde ændret forvaltningsstruktur; 66 pct. havde ændret i de stående udvalgs struktur; og 75 pct. havde organisations- og udviklingsprojekter i en eller flere forvaltninger (Sehested *et al.*, 1992: 33).

Samlet kan man om organisationsændringer på rådhusplan sige, at udviklingen gik i retning af bedre koordination og større forvaltningsenheder i forventningen om at kunne beholde det nuværende kommunestyre. På rådhuset var der altså en udvikling i retning af integration af de overordnede beslutninger. Men samtidig var der en bevægelse i retning af at fjerne opgaver fra rådhuset - til lokalsamfundet og institutionerne. Det er her, vi finder kernen i det nye, opsplittede kommunale system.

#### *Det lokale niveau*

Frikommune-forsøgene havde åbnet muligheder for forsøg i lokal-samfundet. Således igangsattes to forsøg med lokaludvalg i Herlev Kommune, hvor udvalgene fik overført en del af kommunens budget til lokal administration i samarbejde med brugerorganisationer i lokalområdet (Andersson *et al.*, 1988). Formålene var at samordne beslutningstagen, der ellers kunne være sektoreriseret, samt at øge borgernes indflydelsesmuligheder på lokale anliggender. Disse forsøg kom til at danne udgangspunkt for de senere ændringer i den kommunale styrelseslov, der fra 1994 har tilladt kommuner at oprette lokaludvalg for dele af kommunens område.

Man kan endvidere regne forsøg med styrelsen af skoler til lokalsamfundseksperimenter. Omkring en tredjedel af forsøgene angik skole- og kulturområderne (Albæk, 1990: 16), et yndet objekt var nedlæggelse af skolekommissioner, som mange kommuner betragtede som et omsvøbsdepartement. Desuden var der forsøg med større forældreindflydelse via skolebestyrelser. Folketinget nedlagde skolekommissionerne og indførte skolebestyrelser fra 1990. Bestyrelserne skal have et flertal af forældre, der også besætter formandsposten; skoleinspektøren er sekretær og står i øvrigt for implementeringen af bestyrelsens beslutninger.

Folketinget besluttede i 1992, at alle kommunale børneinstitutioner skal have bestyrelser med et flertal af forældrerepræsentanter; institutionens leder



er som i skolen sekretær og står for implementeringen. På ældreinstitutioner er det kommunalbestyrelsens afgørelse, om der skal være brugerbestyrelser.

Decentraliseringen til institutionsniveau var en virkelig nyskabelse, såvel for brugerne som for den lokale ledelse, der fik hidtil usete frihedsgrader. Kommunernes Landsforenings og Finansministeriets oven for omtalte udviklingsprojekt angik også decentralisering til institutionsniveau; i den nævnte undersøgelse fra 1990 svarede hele 85 pct. af kommunerne, at de havde decentraliseret budgetansvar til institutionerne (Sehested *et al.*, 1992: 33). Udviklingsprojektet ledte frem til en publikation (Jensen og Ullerichs, 1991) og omfattende konsulentarbejde og undervisningsaktiviteter. Problemstillingerne var praktisk orienterede: økonomistyring i den enkelte organisation, anvendelse af målstyring, lokal personaleledelse og politikernes nye roller på afstand af institutionerne. Institutionerne fik således mere selvbestemmelse.

Det gælder også på amtsniveau, hvor gymnasierne i en årrække har haft bestyrelser. Også på andre måder blev der muligheder for lokalt styre uden ret megen kommunal styring. I 1987 vedtog Folketinget at bevilge 350 mill. kr. til SUM - Socialministeriets UdviklingsMidler, der i alt gik til 1786 forskellige projekter; heraf blev de 241 rubriceret som "lokalsamfundsprojekter, forvaltning og organisation". Typiske aktiviteter kunne være lokale partnerskaber, dvs. nye samarbejder mellem offentlige organer og private organisationer; decentralisering af rådhusets forvaltning til lokalområder, specielt inden for socialområdet; aktivitetshuse mv., eventuelt med en kommunal medarbejder udstationeret en del af ugen; hertil kom diverse aktiviteter knyttet til teater, kultur og idræt/sundhed (Fisker og Møller, 1992: 68-78). SUM-projekterne var karakteriseret ved at være relativt små, målt i penge, og ved ofte at være tæt knyttet til specielle individers personlige indsats ("tovholdere", "ildsjæle") i initiativ og gennemførelse af forsøget (Fisker og Møller, 1992: 105-110). Det kunne være offentligt ansatte, der gik foran i en udlæggelse af forvaltningen til lokalområder, eller andre personer, typisk knyttet til en frivillig organisation, der skubbede på i en bestemt retning.

#### *Den samarbejdende kommune*

Før 1970 var der et omfattende mellemkommunalt samarbejde mellem de gamle, små sognekommuner, som indgik i et fællesskab om bygning af en "centralskole" med realafdeling for at opfylde intentionerne i skoleloven af 1958, der blandt andet sigtede imod at stille land- og bybefolkning lige i adgangen til skoleuddannelse. De mindste sognekommuner klarede endvidere behovet for plejehjemspladser ved at samarbejde med nabosognene eller ved private lejemål. Fra statsligt hold blev samarbejdsformerne kritiseret for at gå ud over deltagernes økonomiske ansvarlighed. Parolen lød, at serviceydelse og økonomisk ansvar skulle følges ad, ellers kunne man risikere en økonomisk uansvarlig serviceopbygning.

Kommunalkommissionens undersøgelser viste, at en mindstestørrelse på omkring 4-5.000 indbyggere ville skabe et tilstrækkeligt befolkningsgrundlag til en skole med realafdeling og et plejehjem (Strøm, 1991: 68-71). Og det

blev resultatet langt de fleste steder: 32 pct. af de nye kommuner havde 4-8.000 indbyggere, kun tre pct. havde færre end 4.000 (Mouritzen, 1992); undtagelserne var de første, frivillige sammenlægninger i starten af 1960'erne, og nogle ø-samfund.

Principperne i kommunalreformens inddeling var, at de opgaver, som kommunerne var for små til effektivt at kunne løse, enten skulle være statslige eller ligge hos amtsrådet. Sygehuse, specielle sociale opgaver, specialundervisning samt gymnasierne blev amtsopgaver. Dermed skulle opgaverne enten ligge i den enkelte kommune, eller på amtsniveau.

I de første år efter sammenlægningerne fulgte kommunerne princippet om at undgå mellemkommunale samarbejder - om end en række traditionelle forsyningsopgaver med hensyn til el og vand stadig mange steder foregik ved fælles forsyningselskab. Men med tiden opstod der nye behov for aktiviteter, der i investeringer ville overstige de små kommuners behov (Kommunernes Landsforening, 1991). På det tekniske område kunne det typisk være brandvæsen, civilforsvar, affaldsbehandling, miljøkontrol, og diverse former for maskinpark, der var for dyr for en enkelt kommune at anskaffe, og de mindre kommuner indgik derfor praktiske aftaler om fælles udnyttelse af større investeringer eller specielle personalekategorier. I undervisningen kunne det være bibliotek, fælles konsulenter, museumsaktiviteter mv. På det sociale område var der samarbejde om plejehjem, tandpleje og ungdomsarbejdsløshed. Organisatorisk kunne det ske ved at danne særlige selskaber (for eksempel til forbrænding) eller en fællesstyrelse (for eksempel skole-psykologisk rådgivning).

Disse samarbejder er opstået spontant, men er ikke blevet modvirket af for eksempel amtsrådene, der ellers skulle være det niveau, hvor koordinationen af opgaver var tænkt at foregå. Men den lokalpolitiske realitet har været, at amtsrådene stort set ikke har påtaget sig den rolle undtagen på sektorområder, hvor de havde en klar kompetence.

Hertil kom de nye former for lokal erhvervspolitik, som opstod i kølvandet på ændringerne i kommunalfuldmagten i 1992. To erhvervslove muliggjorde dels, at kommunerne kunne oprette fælles selskaber til driftsformål af aktiviteter, der naturligt lå inden for kommunalt regi. Desuden blev det muligt for kommunerne at drive en mere aktiv lokal erhvervspolitik, og det har en del kommuner valgt at gøre i et samarbejde med omliggende kommuner. Det kan være en gammel købstadskommune i samarbejde med omliggende landkommuner, eller et antal mindre kommuner i fællesskab, uden en større centerkommune. Organisationsformerne varierer fra område til område, men der dannes ofte et erhvervsråd og -kontor, der bruges som formidlende led mellem de deltagende kommuner; det lokale erhvervsliv er til tider også med (Jørgensen, 1994). Men i nogle områder er det en enkelt kommune, typisk centerkommunen, der varetager sekretariatsfunktion mv.

Kommunernes Landsforening gik fra starten af 1990'erne aktivt ind i at støtte det mellemkommunale samarbejde. Ved delegeretmødet i 1992 var et tema således samarbejdsmulighederne mellem de enkelte kommuner. Bag ved den lidt offensive satsning på samarbejde lå frygten for en ny kommunalre-

form. En række folketingspolitikere har været ude med en ide om, at der er behov for en ny kommunesammenlægning med størrelse på op til 75.000 indbyggere, under henvisning til stordriftsfordele (Nissen, 1991: 195-197). De små kommuner ønsker med samarbejderne at vise, at de kan eksistere på denne måde<sup>3</sup>; så længe de eksisterende kommuner kan løse deres ressourcekrævende problemer i et samarbejde på tværs, skulle der ikke være noget behov for en kommunalreform i retning af større kommuner.

#### *Modgående tendenser*

Der er således ikke noget helt entydigt billede med hensyn til den opsplittede kommune. På rådhusplan sker der organisatorisk en integration via de færre udvalg og fagforvaltninger; det skulle fremme helhedssynet og koordinationen mellem forskellige aktiviteter. På institutionsplan cementeres en opsplittning med brugerinteressen for den enkelte organisation i focus. Og i nye samarbejder mellem især mindre kommuner dannes der nye beslutningsfora på tværs af kommunegrænserne; konsekvenserne er en yderligere opsplittning af indflydelsesmønstret, hvor tanken omkring 1970 havde været, at det overliggende niveau, amtet, skulle tage sig af disse større opgaver.

Man må konstatere, at de nye, lokale beslutningsformer giver den aktive postmodernist gode muligheder for at gøre sig gældende efter eget ønske.<sup>4</sup> Der er i en række anliggender ikke længere noget specielt incitament til at gå til kommunalbestyrelsen; det er på institutionsplan, det foregår. I mellemkommunale anliggender er det sværere at se, hvor man skal henvende sig, men den enkelte kommune har i hvert fald fraskrevet sig fuld autonomi over sådanne aktiviteter.

### **Den opsplittede stat**

Ideen bag ved kommunalreformen var altså, at kommunerne skulle varetage den daglige service for borgerne på langt de fleste områder; skole-, social- og sundhedssektorerne, men ikke arbejdsmarkedet, og boligområdet forblev en hybrid med stærk kontakt mellem ministerium og de sociale boligselskaber. I SUS-sektorerne mistede ministerierne imidlertid den direkte kontakt med service. Men decentraliseringen kom som nævnt ikke til at betyde deregulering; i de første år efter 1970 forsøgte ministerierne at gøre sig gældende via en forøget regeludstedelse (Christensen, 1991); siden via forsøgsordninger, og til sidst via særmidler, puljepenge. Hertil er siden midten af 1980'erne kommet EUs programadministration, der er en ny form for indblanding i regional og lokal administration; programmerne administreres i praksis af nogle sektorministerier.

#### *Statslige forsøgsordninger og puljer*

Vi skal først se på ministeriernes særordninger. De startede med en række forsøg, hvor det det første kom i 1980 i et samarbejde med Undervisnings-, Indenrigs- og Arbejdsministerierne. Der var tale om en "ungdomsgaranti", hvor to amter fik penge til at rette en særlig indsats imod de hårdest ramte unge le-

dige, specielt dem, der fik afgang fra folkeskolen, men ingen uddannelse eller job fik derefter. Der findes ingen nærmere undersøgelse af motiverne til netop at lave forsøg: Søren Winter peger på forholdsvis begrænsede ressourcer, ønsket om at prøve tingene i "positivt stemte" amter, almindelig usikkerhed om effekterne og en ulyst til at indgå i et konfliktfyldt forhandlingsforløb med interesseorganisationerne; en beskeden start med forsøg ville ikke vække så stor modstand (Winter, 1983: 101-103).

Der var også interesse for forsøg i Socialministeriet. Omkring 1980, fire år efter Bistandslovens ikrafttræden, blev der interesse for at få muligheder for at kunne udøve en lidt stærkere påvirkning af, hvad der foregik på det sociale område i kommunerne. Socialstyrelsen havde som opgave at rådgive kommunerne, men havde mindre og mindre konkret kontakt med, hvad der foregik. Baggrunden kunne siges at være dobbelt. På den ene side var der en voksende kritik af velfærdsstatens udvikling i retning af næsten at blokere for differentierede livsformer, en kritik, der blandt andet mandede ud i Ritt Bjerregaards berømte OECD-tale om at involvere græsrodsplanet og reducere professionaliseringen (Hegland, 1994: 15-16). På den anden side var der i bistandssystemet formelt muligheder for meget frie skøn i forvaltningen, så der var plads til forskelligheder. I 1980 oprettede Socialstyrelsen så et forsøgsudvalg med 2-3 mill. kr. pr. år til at fremme forsøg; året efter afholdt man en stor forsøgskonference, og i 1982 ændredes Bistandsloven og fik en forsøgsparagraf. Efterhånden udvidedes beløbsrammen til 10 mill. kr., og med andre bevillinger kom man op på over 50 mill. kr. (Hegland, 1994: 24-28).

Forsøgsinteressen bredte sig; Sundhedsministeriet oprettede en sundhedspulje på 15 mill. kr., og i 1985 afsatte Undervisningsministeriet 120 mill. kr. til et stort forsøgsprogram, "10-punktsprogrammet for Voksenundervisning og Folkeoplysning"; fulgt af et 100 mill. kroners Udviklingsprogram i syv punkter for folkeskolen 1988-91 (Hegland, 1994: 28-32). I 1988 kom så en 350 mill. kroners forsøgspulje under Socialministeriet; SUM (Socialministeriets UdviklingsMidler), der i praksis forløb fra 1988 til og med 1992. Siden er der udviklet endnu flere puljer med kryptiske navne: PUF (frivilligt socialt arbejde), 15M (15 millioner til en psykiatripulje), 50M (50 millioner til en storbypulje) og seneste skud på stammen er Socialministeriets midler til iværksættelse af det såkaldte Byudvalgs ideer. Der er tale om et samarbejde i en række sociale boligselskabers bebyggelser for at forbedre forholdene generelt ved at forbedre forholdene for specielle grupper, blandt andet indvandrere og flygtninge. Byudvalgets forslag retter sig endvidere mod Undervisningsministeriet med undervisning af to-sprogede elever i folkeskolen; mod Indenrigsministeriet med hensyn til flygtninges forhold og mod Boligministeriet med nye regler om kommunal anvisning af boliger.

Midlerne til en række af 1990'ernes puljer kommer fra den såkaldte satsreguleringspulje, der stammer fra et "teknisk" indgreb i reguleringen af diverse sociale pensioner; overskuddet placeres på en særlig konto. Ordningen stammer fra et politisk forlig i 1989, hvori alle partier minus Fremskridtspartiet indgik. Midlerne skal gå til specielle tiltag for pensionsmodtagerne og admini-

streres efter fælles enighed mellem de partier, der indgik i aftalen, med 2/3 til Socialministeriet; og 1/3 til Arbejdsministeriet. I 1993 var der tale om 300 mill., men de stiger i 1996 til omkring to mia. kr. (Hegland, 1994: 67); et betydeligt beløb, der altså nu administreres af en specialiseret gruppe folketingsmedlemmer. Her er en tendens til at styrke Folketingets indsigt i specielle opgaver, men uden ansvar og indsigt i øvrigt i området. Man kan måske se det som et behov for politikerne dog at have nogen indsigt i konkrete forhold.

Puljer og forsøg er ikke uproblematisk i administrativ forstand, især hvad angår personaleforhold. Der er problemer i en igangsættelsesfase, hvor der skal ansættes folk, og hvor der typisk er en vis usikkerhed med hensyn til bevillingens størrelse. Bevillingen kommer ofte sent i forhold til starttidspunkt, og det skaber usikkerhed i de situationer - og det er nok de fleste - hvor man allerede før projektstart så nogenlunde har fået afklaret, hvem man ønsker at ansætte. Og i løbet af projektførelsen gentager bevillingsusikkerheden sig ofte, fordi mange projekter skal have fornyet bevilling i stedet for at have en blokbevilling for en flerårs periode.

#### *EU-programmerne*

EU-programmerne hidrører fra EUs strukturfonde: Social-, Landbrugs- og Regionalfondene. Fondene er væsentlige elementer i EUs støtte til udkantsområderne, i praksis er det specielt EUs sydlige medlemsstater, der nyder godt af disse midler; Danmark får som et relativt velstående område kun en lille andel.

Regionalfonden tildeler kun midler i områder med industriel tilbagegang ("Mål 2") eller med behov for udvikling af landdistrikter ("Mål 5b"): Områderne udpeges af EU-kommissionen efter forhandling med den danske industriminister. De andre strukturfondsmidler kan tildeles overalt i landet; målsætningerne angår langtidsledige, unge ledige og uddannelse af arbejdskraften i lyset af produktionsændringer. I praksis administreres midlerne ved, at de enkelte regioner - i Danmark amterne - skal udarbejde handlingsplaner, der beskriver, hvorledes en beløbsramme skal anvendes til en række målsætninger, der udmøntes via programinitiativer, typisk iværksat af en eller flere kommuner i amtet.

Den administrative proces i forvaltningen af midlerne er noget forskellig, afhængig af den finansierende fond og de målsætninger, som støttes. Nogle af målene administreres i tilknytning til arbejdsmarkedspolitikken, andre i relation til erhvervspolitikken. Typisk er der regionalt nedsatte råd, sammensat af kommuner, amt og repræsentanter for arbejdsmarkedsnævnet - med flertal fra amt og kommuner; sekretariatsfunktionen ligger i amtet (Jørgensen, 1994: 54). Amtet kommer i centrum som instans for formuleringen af et udviklingsprogram for regionen, programmet tjener som grundlag for senere tildelinger af midler til opfyldelse af programpunkterne. EUs midler kan suppleres med danske, hvorved ligheden med andre puljemidler bliver noget klarere.

Lokalt set forøges transaktionsomkostningerne ved omfattende deltagelse i nye samspil om et erhvervsudviklingsprogram. Det kræver endvidere specielle egenskaber at deltage med udbytte for egen organisation i et beslutningsnet-

værk. Men det synes at være vejen frem for mange mindre kommuner, jf. ovenfor, at deltage i sådanne netværk.

#### *Statens lokale indflydelse*

Den nye, opsplittede statslig/lokale administration fremkommer ved, at de lokale aktører, dvs. kommuner, boligselskaber, frivillige organisationer, lokalstatslige organisationer etc., ansøger om del i statslige eller EU-midler ved at udarbejde et program for tiltænkte aktiviteter. De skal forholde sig til nogle målsætninger, der er formuleret af staten (evt. EU). Disse ansøgninger behandles så af en eller flere statslige organisationer, der indstiller de bedste ansøgninger til hel eller delvis bevilling af det ansøgte.

Det nye i denne administrationsform er, at den ofte sigter mod at bringe ellers forskellige parter sammen om løsning af problemer, der går på tværs af den eksisterende, lokale organisering. Der skabes altså nye former for lokalt samspil; dette sætter naturligvis de lokale på en prøve, men det kan ikke fraskrives et potentiale for nyskabelse og modvirkning af sektorisering. Set med nogles øjne er det en metode til at sikre bestemte synspunkters gennemslagskraft på lokalt plan. En række embedsmænd i centraladministrationen har ikke tiltro til, at kommunerne vil afsætte tilstrækkeligt med midler til, at specielt de marginaliserede individer i lokalsamfundet kan få den støtte, de har behov for. Det behøver ikke at være på grund af en særlig uvilje fra kommunal side, men kan lige så vel skyldes manglende faglig indsigt i problemstillingerne.

Set på en anden måde er det en metode til at målrette lokal indsats imod specielle problemstillinger, hvor blandt andet kommunerne lokkes til at gå ind i organiseringen af indsatsen via ekstra puljemidler; dermed belastes det kommunale budget kun marginalt, kommunen er alligevel med, og løsningerne bliver fagligt rigtige set fra centraladministrationen. Samtidig foretages der ofte en evaluering af indsatsen, hvorved der sikres en erfaringsopsamling, der er forankret bredere end det ville være tilfældet i en intern vurdering i forvaltningen. "Prisen" er en skridtvis recentralisering af disse aktiviteter, men det ses af en del snarere som en fordel; de har ikke tiltro til, at de meget specielle problemer vil blive søgt løst adækvat af kommunerne.

#### **Fortolkningsmuligheder**

Ovenfor har vi gennemgået en række ændringstræk i den offentlige sektor på kommunalt og statsligt plan med vægten på, hvad der sker i det lokale. Relationer mellem Folketing og minister og de statslige overordnede udviklingstræk i retning af nye styre- og organisationsformer i departementer og direktorater lader vi ligge her.

En kort sammenfatning er, at i den postmoderne offentlige sektor er der kommet en meget stærkere fokus på individet, både som modtager af og deltager i produktionen - her illustreret ud fra service. Der sker en spredning af indflydelseskkanalerne og dermed en differentiering ud fra de behov, som de umiddelbart berørte har. Der bliver større fleksibilitet, fordi de hidtidige, centrale

fora for policy svækkes - både de politiske organer og de centraliserede interesseorganisationer. Der opstår nye former for politik knyttet til meget lokale forhold og der sker en funktionel indkapsling af en række aktiviteter. Den traditionelle opdeling mellem offentlig og privat bliver i stigende grad problematisk at opretholde.

Hvorledes skal vi fortolke udviklingen? Hvorfor sker den? Hvilke konsekvenser har den? Hermed er vi tilbage til spørgsmålet om den offentlige sektors rolle. Dette er der forskellige bud på i litteraturen, men det er slående, at vurderingerne af udviklingen skifter med iagttagersens ståsted - nationalt og ideologisk. Vi skal se på tre forklaringer, som repræsenterer synspunkter på, at omgivelserne determinerer; at omgivelserne er væsentlige, men medieres forskellige i forskellige administrative sammenhænge, og endelig at udviklingen bedst forstås set i lyset af forskellige politisk/administrative opbygninger.

#### *Determinans fra omgivelserne*

Udviklingen - generelt, ikke specielt i Danmark - skal efter Clarkes (1993) mening ses i lyset af de forhold i det post-moderne samfund, vi så på oven for, altså post-fordisme, fleksibel specialisering etc:

"To the extent that new production processes are, in fact, characterized by organizations seeking specific industrial atmospheres and attempting to reduce external transaction costs, localities - not regions or nations - are in a position to facilitate the minimization of these costs. .... In contrast to the centrally organized, purposive welfare state, these new arrangements suggest an opportunistic state, one responding pragmatically to opportunities rather than pursuing agendas" (Clarke, 1993: 5).

Clarke mener altså, at staten er henvist til at tilpasse sig udviklingen i samfundet. Hvis der skulle være tale om opportunisme som en dominerende strategi i Danmark, ville lokalpolitikens rolle blive begrænset til et ja tak til enhver form for nye arbejdspladser. Lokal dansk erhvervsplanlægning ville næppe være i stand til at sætte grænser for en sådan adfærd. Foreløbig tyder alt på, at kommunerne er i gang med at finde strategier for udviklingen og søger at planlægge derefter. Det er naturligvis vigtigt for en fortsat tillid til lokale politikere, at de er i stand til at forfølge de politiske strategier frem for at handle opportunistisk, ellers vil tidligere tiders centraladministrative frygt for kommunale underbydere blive virkeliggjort.

#### *Medieringsprocesser*

Gerry Stoker tager ligeledes udgangspunkt i produktionsændringerne, men med betydelig større lokalt handlerum. Post-fordismen er noget, som lokalstyret må forholde sig til: Udviklingen giver den offentlige sektor en række udfordringer, som kan analyseres på makro-, meso- og mikro-niveau (Stoker, 1990: 250-251).

På makro-niveauet er der økonomisk set tale om konsekvenserne af afindustrialiseringen og udviklingen af nye kræfter i den økonomiske aktivitet; socialt set rejser spørgsmålet om balancen mellem marked og stat, og måden offentlig service skal organiseres på; politisk set er der spørgsmålet, om nye politiske in-

teresser og koalitioner stiller nye krav til lokal, politisk repræsentation. På meso-niveau er udviklingen og udfordringerne forskellige fra land til land, og de nationale reaktioner må derfor forstås ud fra en række filtermekanismer: Disse relaterer sig til landets placering i den internationale økonomi, de specifikke institutionelle arrangementer i landet, og landets kultur og værdier, herunder de politiske forhold, som kan variere med partifarve ved magten. Vil man analysere udviklingen mere præcist, må man ty til individuel og gruppevis handling på mikro-niveau for at følge specifikke forsøg på og modstand imod forandring.

Stoker identificerer en række af disse træk (1990: 254-259). På makroplan kan man i lokalstyret iagttage det generelle indtog af ny teknologi og den arbejdskraftbesparelse, der følger med. På ledelsesplan følger man med med nye former for styringsinstrumenter, der skal fremme fleksibilitet og en bedre tilpasning til "kundernes" behov og ønsker. Der sker i stigende grad en udlicitering af de manuelt og teknisk betonedede opgaver til private firmaer, ligesom der ses mere samarbejde med non-profit organisationer i de mere sociale funktioner. På det offentlige arbejdsmarked opstår der spændinger, fordi de traditionelle arbejdstagerorganisationer søger at fastholde de arbejdsrutiner og standarder, som tidligere er blevet etableret. På mesoplan træder en række forskelle mellem vesteuropæiske lande frem: De skandinaviske lande lægger vægten på serviceforbedring; de mellemeuropæiske på markedsorientering via udlicitering, deregulering og konkurrence mellem offentlige organisationer. Ledelsesteoriene følger dette mønster. På mikroplan kan man analysere, hvorledes for eksempel nye ledelsesmåder sættes igennem via kurser, der udvikles af universiteter og tænketanke, og hvorledes nye cheftyper sætter sig igennem i dagsordensætning og implementering af nye principper for policy; hvorledes organisationerne hurtigt ændres for at kunne opfylde de nye ideer om offentlig service.

De træk, der er refereret fra Stoker, kan også i hovedtræk findes i Danmark. Men man må rejse problemstillingen, om der kun er tale om en reaktion på udefra kommende forhold, eller om den offentlige sektor indtager en selvstændig og aktiv rolle i udviklingen. Min tilgang oven for har væsentligst været ud fra mikro-niveauet, hvorved lokal aktivitet kommer til at spille en rolle. "Formidlingen" er sket gennem en elite af aktive embedsmænd og ansatte i interesseorganisationer, specielt Kommunernes Landsforening, i et samspil på tværs af offentlig og privat organisation.

En baggrund har været en særlig fortolkning af de nødvendige konsekvenser af landets generelle økonomiske situation udmøntet på den offentlige sektors udvikling. Her blev det accepterede paradigme, at den offentlige sektor ikke kunne vokse yderligere; at en effektivisering skulle finde sted; at de eksisterende organisationer måtte gøres mere fleksible via nye ledelsesformer og jobrotation; at offentlige driftsorganisationer i højere grad skulle drives med en form for resultatansvar, og at politikere skulle holdes væk fra detaljer i driften. En anden baggrund har været en fortsat ekspansion af det offentlige ledelseslag, og en omfattende udskiftning af de ikke-akademisk uddannede til fordel



for akademikere. Dette har muliggjort en professionalisering af ledelsen, og banet vej for langt mere planlægningsorienteret<sup>5</sup> forvaltning, dels på kommunalt niveau, dels i de statslige områder, der tidligere overvejende rekrutterede ledere via egne uddannelser.

#### *Lokal aktivitet*

Den tredje synsvinkel tager udgangspunkt i lokal politik og administration - og er ikke eksplicit knyttet til postmodernismen. To undersøgelser af den administrative sammenhæng i amerikanske storbyer finder, at fragmentering af beslutningssystemet i mange, autonome, overlappende enheder - som St. Louis og Pittsburgh - er fremmede for det lokale demokrati og for den økonomiske ansvarlighed, i modsætning til de store, integrerede enheder á la New York (ACIR, 1988; 1992).

Eksempelvis er St. Louis County, der omfatter hele området, organiseret dels via et generelt amtsråd, der lægger en række overordnede parametre for anliggender, der berør hele området, som gennemgående trafikårer, ligesom det varetager specielle funktioner som undervisning for handicappede mv. De fleste former for service tager mindre distriktopdelinger sig af, således skole, brandvæsen, veje og politi. Disse distrikter sørger i nogle tilfælde selv for deres service, i nogle tilfælde arbejder de med frivillige organisationer, i nogle tilfælde kontraherer de med andre distrikter om visse former for service. Afgørende for systemets logik er dels de mange samarbejdsformer på tværs af jurisdiktioner, dels ønsket om maksimal responsivitet for borgernes præferencer.

Et sådant system kan imidlertid kun virke, hvis der er en overordnet enhed, dels til at gribe ind i tilfælde af konflikt mellem tilgrænsende lokale distrikter, dels til at sørge for en udligningsordning, der mindsker de finansielle problemer for områder med dårligt skattegrundlag. Desuden sørger amtet som nævnt for funktioner, som specialundervisning, der ikke kan klares lokalt.

Som vist oven for, er den danske udvikling gået i retning af en større opsplitning. Det er sket uden nogen overordnet planlægning, via forskellige initiativer på statsligt og lokalt plan. Udviklingen har på ingen måde taget retning af St. Louis eller Pittsburgh, men hvis den skridtvise proces fortsætter, vil vi finde yderligere fragmentering. Tiden er derfor moden til en nærmere vurdering af, om udviklingen har ledt til større responsivitet og demokratisk tilfredshed. Der findes ikke nogen sådan undersøgelse; det nærmeste, vi kommer, er "Medborgerundersøgelsen" (Andersen, 1993), der ikke specifikt var gearret til det formål, vi har nævnt.

#### **En udfordring for samfundsvidenskaberne**

Den udvikling, der er beskrevet, er ikke enestående for Danmark. I Norge og Sverige er der ligeledes en udvikling hen imod en vis fragmentering af "storkommunerne". I England fratages kommunerne skridt for skridt aktiviteter, der gøres mere selv bærende via brugerbestyrelser eller udlicitering (Stewart og Stoker, 1991). I Holland søges der "social innovation" via lokale initiativer i en række byer (Bekke, 1991).

I udgangspunktet kan man derfor konstatere, at der er en tendens til opsplitning af den offentlige sektor i mange lande. Der er imidlertid kun få tilløb til at søge at forklare den. Der er ingen tvivl om, at samfundet er i en udvikling, som er en udfordring for den offentlige sektor. Hvad udfordringerne i grunden er, kan vække til uenighed. De skyldes nok modsætninger i udviklingen, bestående af kendte problemstillinger fra det moderne samfund som massearbejdsløshed, standardiseringer af visse sider af produktionen, og så mere ukendte og udfordrende problemstillinger fra det postmoderne som tilsyneladende rodløshed, nye normer med individualisering, fleksibel produktion etc.

De politiske partier er ikke nået længere i erkendelsen end til at beklage, at folk ikke interesserer sig for politik, og til at stille sig uforstående over for enhver afvigelse fra det moderne samfunds løsninger, hvad enten det er en Glistrup-bevægelse eller en Jakob Haugaard.

Min tese er, at der er brug for en mere gennemgribende og ny forståelse for de ændrede samfundsvilkår og deres samspil med den offentlige sektor. Samfundsvidenskaberne er solidt forankret i det moderne samfunds problemstillinger. Man korrelerer adfærdsmønstre med forskellige samfundsgrupperinger. Desværre bliver korrelationerne ofte enten så gode, at de bliver banale, eller de bliver mindre, uden at forskerne rigtigt griber i egen barm og sætter et grundlæggende spørgsmålstejn ved deres metodik og begrebsverden, som forklarer lidt hist, lidt her, men mangler de klare sammenhænge, som de oprindelige begreber fangede i starten af dette århundrede<sup>6</sup>. Den moderne, adfærdsbaserede samfundsvidenskab bygger på en vis stabilitet i grupperne, typisk på forskelle mellem køn, alder, arbejdstilhør, politisk tilhør etc. etc. Sammenhænge, der havde betydning i industrialiseringens tid, da der var forskel på by og land, da kun arbejderkvinder arbejdede, da der var klare politiske skillelinjer netop med hensyn til industrisamfundets problemer.

Men den postmoderne udvikling er lige præcis en opløsning af disse kendte sammenhænge. Derfor passer kategorierne ikke på samme måde, som de gjorde tidligere - uden at jeg skal påstå, at de er totalt passé. Der er ikke mange tegn på, at samfundsvidenskaberne bredt tager det postmoderne samfunds problemstillinger op. Men hvis det ikke sker, ender samfundsvidenskaberne med at have samme problem som de politiske partier: Udviklingen overhaler dem stille og roligt, og lader dem tilbage som fornærmede tilskuere til noget, de ikke forstår.

Heldigvis forsøges der med et eller flere skift af noget forskellig valør. Men alle peger på betydningen af institutionerne, og det er nok foreløbig en farbar vej analytisk at udvikle vores forståelse for udviklingen via en forståelse for institutioner - ikke i betydningen "udførende serviceorganisation", men i betydningen adfærdsmønstre byggende på regler, der kan identificeres analytisk, men som ikke behøver at være formelt formulerede; som altså kan være knyttet til en organisation, men ikke behøver at være det. Mit bud herpå findes andetsteds (Bogason, 1989; 1995), men er stadig ufærdigt, ikke mindst hvad angår en tilknytning til nye analytiske kategorier i samfundet.

## Noter

1. Jeg takker for kommentarer til et tidligere udkast fra Lars Hulgaard og Eva Sørensen.
2. Svaret på denne trussel er så, specielt i service- og transportindustrierne, at skaffe sig bedre information om, hvad kunderne vil. "We want your input! We care for you!"
3. I øvrigt er den administrativt mest effektive kommune ikke er på 75.000, men snarere på 30-50.000 indbyggere, og den administrative besparelse ved sammenlægninger er særdeles beherskede (Mouritzen, 1992: 83). De mest tilfredse borgere findes i kommuner på omkring 30.000 indbyggere (Mouritzen, 1991: 507).
4. Derfor er Albæks kommentar (Albæk, 1993: 38) om at det er uklart, hvilke samfundsgrupper der ville samles om projektet (der postmoderne) og bære det frem, misledende. Der er ingen specielle grupper, der bærer noget i det postmoderne.
5. Med planlægning tænkes ikke på de specielle, offentlige værktøjer i fysisk arealforvaltning eller i sektorerne, men på bedre sammenhæng og koordination i beslutningerne, således at risikoen for fremtidige overraskelser minimeres. Dermed ikke sagt, at der ikke kan optræde overraskelser.
6. Dette forekommer mig at være en relevant kritik af ovennævnte medborgerundersøgelse - dens mange gode sider i øvrigt ufortalt.

## Litteratur

- ACIR (1988). *Metropolitan Organization: The St. Louis Case*, Commission Report M-158, Washington, D.C.: Advisory Commission on Intergovernmental Relations.
- ACIR (1992). *Metropolitan Organization: The Allegheny County Case*, Washington, D.C.: Advisory Commission on Intergovernmental Relations.
- Albæk, Erik (1990). "Frikommuneforsøget i Danmark: Rationel eller politisk forandring?", pp. 1-31 i *Frikommuneforsøg i Norden*, Krister Ståhlberg (red.), Åbo: Åbo Akademi.
- Albæk, Erik (1993). "Reforming the Nordic Welfare Communes". Paper presented to the workshop on "New Forms of Organisation in lokal Government" at the Nordic Political Science Association Conference, Oslo, August 19.-21.
- Andersen, Johannes, Ann-Dorthe Christensen, Kamma Langberg, Birthe Siim og Lars Torpe (1993). *Medborgerskab - demokrati og politisk deltagelse*, Herning: Systime.
- Marianne et al. (1988). *Lokaludvalg - en vej til demokrati og effektivitet?*, København: AKF's Forlag.
- Barnhoj, Yvonne, Poul Christiansen og Allan Vendelbo (1991). *På vej mod nye forvaltningsstrukturer i kommunerne. 11 eksempler*, København: Kommunernes Landsforening.
- Beck, Ulrich, Anthony Giddens og Scott Lash (1994). *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge: Polity Press.
- Beckman, Björn, Peter Bogason, Stefan Sjöblom og Nils Aarsæther (1991). "Policy-doktriner og ansvarsmodeller i de nordiske lande", *NordREFO*, nr. 3, pp. 20-28.
- Bekke, Hans A. G. M. (1991). "Experiences and Experiments in Dutch Local Government", pp. 123-133 i Richard Batley og Gerry Stoker (eds.), *Local Government in Europe. Trends and Developments*, London: MacMillan.
- Bogason, Peter (1983). "Sektorisering - et får i ulveklæder?", *Samfundøkonomen*, nr. 1, pp. 28-32.
- Bogason, Peter (1989). "Nyinstitutionalismen set med politologiske briller", pp. 211-235 Christian Knudsen (red.), *Institutionalismen i Samfundsvidenskaberne*, København: Samfundslitteratur.
- Bogason, Peter (1995). "Nyinstitutionalisme, Public Choice og Bloomington-skolen", *GRUS*, 44. årgang (under udgivelse).
- Buksti, Jacob A. (1983). "Organisationer og offentlig politik", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 64, nr. 2, pp. 191-212.
- Christensen, Jesper (1984). "Kommunernes Landsforening: Interesseorganisation og serviceorgan", pp. 167-85 i Poul Erik Mouritzen og Henrik Toft Jensen (red.), i *Samspillet mellem staten og kommunerne*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat*, København: Gyldendal.
- Clarke, Susan E. (1993). "The New Localism. Local Politics in a Global Era", i Edward E. Goetz og Susan E. Clarke (eds.), *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, London: SAGE.
- Crook, Stephen et al. (1992). *Postmodernization. Changes in Advanced Society*, London: SAGE.

## Noter

1. Jeg takker for kommentarer til et tidligere udkast fra Lars Hulgaard og Eva Sørensen.
2. Svaret på denne trussel er så, specielt i service- og transportindustrierne, at skaffe sig bedre information om, hvad kunderne vil. "We want your input! We care for you!"
3. I øvrigt er den administrativt mest effektive kommune ikke er på 75.000, men snarere på 30-50.000 indbyggere, og den administrative besparelse ved sammenlægninger er særdeles beherskede (Mouritzen, 1992: 83). De mest tilfredse borgere findes i kommuner på omkring 30.000 indbyggere (Mouritzen, 1991: 507).
4. Derfor er Albæks kommentar (Albæk, 1993: 38) om at det er uklart, hvilke samfundsgrupper der ville samles om projektet (der postmoderne) og bære det frem, misledende. Der er ingen specielle grupper, der bærer noget i det postmoderne.
5. Med planlægning tænkes ikke på de specielle, offentlige værktøjer i fysisk arealforvaltning eller i sektorerne, men på bedre sammenhæng og koordination i beslutningerne, således at risikoen for fremtidige overraskelser minimeres. Dermed ikke sagt, at der ikke kan optræde overraskelser.
6. Dette forekommer mig at være en relevant kritik af ovennævnte medborgerundersøgelse - dens mange gode sider i øvrigt ufortalt.

## Litteratur

- ACIR (1988). *Metropolitan Organization: The St. Louis Case*, Commission Report M-158, Washington, D.C.: Advisory Commission on Intergovernmental Relations.
- ACIR (1992). *Metropolitan Organization: The Allegheny County Case*, Washington, D.C.: Advisory Commission on Intergovernmental Relations.
- Albæk, Erik (1990). "Frikommuneforsøget i Danmark: Rationel eller politisk forandring?", pp. 1-31 i *Frikommuneforsøg i Norden*, Krister Ståhlberg (red.), Åbo: Åbo Akademi.
- Albæk, Erik (1993). "Reforming the Nordic Welfare Communes". Paper presented to the workshop on "New Forms of Organisation in lokal Government" at the Nordic Political Science Association Conference, Oslo, August 19.-21.
- Andersen, Johannes, Ann-Dorthe Christensen, Kamma Langberg, Birthe Siim og Lars Torpe (1993). *Medborgerskab - demokrati og politisk deltagelse*, Herning: Systime.
- Marianne et al. (1988). *Lokaludvalg - en vej til demokrati og effektivitet?*, København: AKF's Forlag.
- Barnhoj, Yvonne, Poul Christiansen og Allan Vendelbo (1991). *På vej mod nye forvaltningsstrukturer i kommunerne. 11 eksempler*, København: Kommunernes Landsforening.
- Beck, Ulrich, Anthony Giddens og Scott Lash (1994). *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge: Polity Press.
- Beckman, Björn, Peter Bogason, Stefan Sjöblom og Nils Aarsæther (1991). "Policy-doktriner og ansvarsmodeller i de nordiske lande", *NordREFO*, nr. 3, pp. 20-28.
- Bekke, Hans A. G. M. (1991). "Experiences and Experiments in Dutch Local Government", pp. 123-133 i Richard Batley og Gerry Stoker (eds.), *Local Government in Europe. Trends and Developments*, London: MacMillan.
- Bogason, Peter (1983). "Sektorisering - et får i ulveklæder?", *Samfundøkonomen*, nr. 1, pp. 28-32.
- Bogason, Peter (1989). "Nyinstitutionalismen set med politologiske briller", pp. 211-235 Christian Knudsen (red.), *Institutionalismen i Samfundsvidenskaberne*, København: Samfundslitteratur.
- Bogason, Peter (1995). "Nyinstitutionalisme, Public Choice og Bloomington-skolen", *GRUS*, 44. årgang (under udgivelse).
- Buksti, Jacob A. (1983). "Organisationer og offentlig politik", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 64, nr. 2, pp. 191-212.
- Christensen, Jesper (1984). "Kommunernes Landsforening: Interesseorganisation og serviceorgan", pp. 167-85 i Poul Erik Mouritzen og Henrik Toft Jensen (red.), i *Samspillet mellem staten og kommunerne*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat*, København: Gyldendal.
- Clarke, Susan E. (1993). "The New Localism. Local Politics in a Global Era", i Edward E. Goetz og Susan E. Clarke (eds.), *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, London: SAGE.
- Crook, Stephen et al. (1992). *Postmodernization. Changes in Advanced Society*, London: SAGE.

- Damgaard, Erik (1981). "Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk?", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, vol. 62, nr. 4, pp. 396-411.
- Fisker, Jesper og Frank Rechendorff Møller (1992). *Lokalsamfund og forvaltning - 241 SUM-støttede lokalsamfundsprojekter*. København: AKF Forlaget.
- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Hegland, Tore Jacob (1994). *Fra de tusind blomster til en målrettet udvikling*, Ålborg: Forlaget Alfuff.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Inglehart, Ronald (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Jensen, Carsten Hyldborg og Per Ullerichs (1991). *Ad nye veje - decentraliseringens muligheder og faldgruber*, København: Kommunernes Landsforening.
- Jørgensen, Lars Aagaard (1994). *Lokal erhvervs politik set i lyset af ny lovgivning og europæisk integration*, Roskilde: Roskilde Universitetscenter.
- Kommunernes Landsforening (1991). *Det muliges kunst. Ideer og perspektiver for kommuneres samarbejder*, København: Forlaget Kommuneinformation.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Århus: Forlaget Politica.
- Mouritzen, Poul Erik (1992). "Kapitel 4", pp. 68-104 i Peter Bogason, *Forvaltning og stat*, Herning: Systime.
- Nissen, Ove (1991). "Key Issues in the Local Government Debate in Denmark", pp. 190-197 i Richard Batley og Gerry Stoker (eds.), *Local Government in Europe. Trends and Developments*, London: MacMillan.
- Offe, Claus (1986). *Disorganized Capitalism*, Cambridge: Polity.
- Piore, Michael og Charles Sabel (1984). *The Second Industrial Divide*, New York: Basic Books.
- Schou, Bent (1988). "Kan kommunerne forny sig?", *Samfundøkonomen*, nr. 8, pp. 32-37.
- Sehested, Karina, Tine Vedel Kruse, Henrik Larsen, Ane Storm Liededcke og Hanne Ragn-Hansen (1992). *Effekter af strukturændringer i kommuner*, København: AKF Forlaget.
- Stewart, John og Gerry Stoker (eds.) (1989). *The Future of Local Government*, London: MacMillan.
- Stoker, Gerry (1990). "Regulation Theory, Local Government and the Transition from Fordism", pp. i 242-64 Desmond S. King, og Jon Pierre, *Challenges to Local Government*, SAGE Modern Politics Series Volume 28. London: SAGE Publications.
- Strøm, Henning (1991). *Inddelingsreformen 1 & 2. Kommunalreformen 1 & 2*, København: Forlaget Kommuneinformation.
- Winter, Søren (1983). "Styring via forsøg - ungdomsgarantiforsøget som eksempel", pp. 93-135 i Bøje Larsen (red.), *Nye styremåder i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.