

Vibeke Normann Andersen, Rikke Berg og Roger Buch Jensen

## **Omstilling og servicedemokrati i kommunerne - politikerrollen under udfordring**

Overgangen fra socialhjælpsstaten til servicestaten skete gennem en omfattende udbygning af kommunerne. Efter en etablerings- og konsolideringsfase, trådte kommunerne fra midten af 1980'erne ind i en tredje fase - en omstillingsfase. Omstillingsfasen omfatter en række ændringer: decentralisering til institutioner, målstyring, borger- og brugerundersøgelser m.m. Ændringerne skaber tilsammen servicedemokratiske dialogcirkler, som ligger langt fra tidligere tiders beslutningsprocesser i danske kommuner. Omstillingerne kan på overfladen se ud som om, at de primært er rettet mod det administrative og de udførende niveauer. Men mange af omstillingselementerne påvirker også det øverste led i den kommunalpolitiske organisation, de folkevalgte politikere. Servicedemokratiet rejser en række udfordringer for kommunalpolitikere og politikerrollen: forskydninger i og udtømmning af politikerrollen, manglende læring på det politiske niveau, ændring i magtfordelingen mellem politikere og brugerne og ikke mindst forvaltningen og yderligere ændring i magtfordelingen mellem periferi- og kernepolitikere, rollekonflikt mellem brugere og borgere, samt øget krydspres gennem forstærkelse af asymmetriske udgifts- og fordelingsprocesser.

Overgangen fra „socialhjælpsstaten“ i begyndelsen af dette århundrede til „vel-færds-/servicestaten“ fra midten af århundredet indebar en omfattende udbygning af lovgivningen og den offentlige sektor. Der skete en bevægelse fra en socialhjælpsstat, der så det som en fælles, offentlig opgave at tage hånd om mennesker, som kom i nød på grund af arbejdsløshed, sygdom osv., til en servicestat, hvor ikke blot disse hjælpeopgaver er en del af et fælles ansvar, men hvor det fælles ansvar ligeledes omfatter en række serviceopgaver som eksempelvis kulturtilbud, børnepasning, fritidsaktiviteter, osv. Målgruppen for socialhjælpsstaten var de „værdigt trængende“ borgere, mens målgruppen for servicestaten er alle borgere.

Karakteristisk for den danske servicestat er såvel finansieringen af hjælpe- og serviceopgaver som organiseringen af serviceproduktionen. For det første sker finansieringen i fællesskab over skatten

- i modsætning til en række andre europæiske lande, hvor såvel hjælpeopgaver som serviceopgaver ofte finansieres gennem forsikringsordninger og ved brugerbetaling. For det andet er serviceproduktionen organisatorisk placeret i offentlige organer, mens den i mange andre lande er placeret i særorganer eller i private virksomheder. Karakteristisk for den danske servicesstat er for det tredje, at serviceproduktionen først og fremmest er samlet på det kommunale niveau, hvor hovedparten af de offentlige udgifter og ansatte findes.

Danske kommuners historie er derfor på mange måder historien om den danske servicestat. I de seneste fire årtiers udvikling ses overgangen fra socialhjælpsstatens sognekommuner til servicestatens storkommuner. Udviklingen har gennemløbet tre faser. Først en etableringsfase fra 1950'erne og især i forbindelse med kommunalreformen med opbygning af forvaltningsapparater med an-

Vibeke Normann Andersen, Rikke Berg og Roger Buch Jensen

## **Omstilling og servicedemokrati i kommunerne - politikerrollen under udfordring**

Overgangen fra socialhjælpsstaten til servicestaten skete gennem en omfattende udbygning af kommunerne. Efter en etablerings- og konsolideringsfase, trådte kommunerne fra midten af 1980'erne ind i en tredje fase - en omstillingsfase. Omstillingsfasen omfatter en række ændringer: decentralisering til institutioner, målstyring, borger- og brugerundersøgelser m.m. Ændringerne skaber tilsammen servicedemokratiske dialogcirkler, som ligger langt fra tidligere tiders beslutningsprocesser i danske kommuner. Omstillingerne kan på overfladen se ud som om, at de primært er rettet mod det administrative og de udførende niveauer. Men mange af omstillingselementerne påvirker også det øverste led i den kommunalpolitiske organisation, de folkevalgte politikere. Servicedemokratiet rejser en række udfordringer for kommunalpolitikere og politikerrollen: forskydninger i og udtømmning af politikerrollen, manglende læring på det politiske niveau, ændring i magtfordelingen mellem politikere og brugerne og ikke mindst forvaltningen og yderligere ændring i magtfordelingen mellem periferi- og kernepolitikere, rollekonflikt mellem brugere og borgere, samt øget krydspres gennem forstærkelse af asymmetriske udgifts- og fordelingsprocesser.

Overgangen fra „socialhjælpsstaten“ i begyndelsen af dette århundrede til „vel-færds-/servicestaten“ fra midten af århundredet indebar en omfattende udbygning af lovgivningen og den offentlige sektor. Der skete en bevægelse fra en socialhjælpsstat, der så det som en fælles, offentlig opgave at tage hånd om mennesker, som kom i nød på grund af arbejdsløshed, sygdom osv., til en servicestat, hvor ikke blot disse hjælpeopgaver er en del af et fælles ansvar, men hvor det fælles ansvar ligeledes omfatter en række serviceopgaver som eksempelvis kulturtilbud, børnepasning, fritidsaktiviteter, osv. Målgruppen for socialhjælpsstaten var de „værdigt trængende“ borgere, mens målgruppen for servicestaten er alle borgere.

Karakteristisk for den danske servicestat er såvel finansieringen af hjælpe- og serviceopgaver som organiseringen af serviceproduktionen. For det første sker finansieringen i fællesskab over skatten

- i modsætning til en række andre europæiske lande, hvor såvel hjælpeopgaver som serviceopgaver ofte finansieres gennem forsikringsordninger og ved brugerbetaling. For det andet er serviceproduktionen organisatorisk placeret i offentlige organer, mens den i mange andre lande er placeret i særorganer eller i private virksomheder. Karakteristisk for den danske servicesstat er for det tredje, at serviceproduktionen først og fremmest er samlet på det kommunale niveau, hvor hovedparten af de offentlige udgifter og ansatte findes.

Danske kommuners historie er derfor på mange måder historien om den danske servicestat. I de seneste fire årtiers udvikling ses overgangen fra socialhjælpsstatens sognekommuner til servicestatens storkommuner. Udviklingen har gennemløbet tre faser. Først en etableringsfase fra 1950'erne og især i forbindelse med kommunalreformen med opbygning af forvaltningsapparater med an-

satte, institutioner, administrative procedurer osv. - i kontrast til de tidligere små kommuner, som typisk var helt uden et bureaukratisk-administrativt apparat. Herefter en kort konsolideringsfase fra slutningen af 1970'erne, hvor målet var at få de etablerede systemer til at fungere stabilt, hvorefter der fra midten af 1980'erne indtræder en omstillingsfase.

Omstillingsfasen har været præget af forskellige værdier og målsætninger, hvoraf især to træder frem. På den ene side et mål om demokrati ved mere omfattende borgerinddragelse i beslutningsprocesserne og på den anden side et mål om øget effektivitet.

Omstillingsfasen er ikke et specielt dansk fænomen og heller ikke et specielt kommunalt fænomen, men kan genfindes i mange vesteuropæiske samfund på såvel kommunale som regionale og nationale politisk-administrative niveauer. Omstillingen - *institutional renewal* - blev af OECD betegnet som 1990'ernes store udfordring og med de centrale mål at gøre den offentlige sektor mere *client-oriented* og mere *performance-oriented* (OECD, 1995: 7-11).

Omstillingen indeholder en række elementer: decentralisering til institutioner, målstyring, borger- og brugerundersøgelser, udlicitering, strukturændringer, servicemål og servicedeklarationer, kvalitetssikring m.m. Omstillingens elementer kan ses som isolerede, selvstændige tiltag i den enkelte kommune, men de kan måske med større ret anskues som del af en helhed, hvor omstillingselementerne sammen med nogle etablerede procedurer og institutioner udgør byggesten i en ny idealtypisk kommunal beslutningsproces. Denne helhed kan sammenfattes i begrebet „servicedemokrati“, som beskrives og defineres nærmere i nedenstående afsnit.

I det følgende fokuseres på kommunalpolitikkerne og politikerrollen samt det pres og de udfordringer, som udviklingen mod servicedemokrati rejser. Fremstillingen indeholder: (1) en beskrivelse af den servicedemokratiske idealtipe, som ligger bag omstillingsfasen, (2) en beskrivelse af omstillingsfasens elementer, (3) en diskussion af de forskydninger i politikerrollen, som følger af omstillingen og (4) en mere specifik diskussion af omstillingens potentielle problemer for kommunalpolitikkerne.

### Servicedemokratiet

Det er blevet fremført, at dele af omstillingen kan være en udfordring for den parlamentariske styringskæde (Sørensen, 1995: 25). Den parlamentariske styringskæde bygger på fire hovedgrupper af aktører: borgere, parlament, regering og forvaltning. I forhold til kommunerne er kun tre af disse aktørgrupper centrale, da sontringen mellem regering og parlament ikke giver fuld mening i forhold til kommunernes udvalgsstyrede systemer. Til gengæld er en fjerde aktørgruppe - institutionerne - blevet vigtig som en selvstændig aktør i den kommunale beslutningsproces. Servicedemokratiet i kommunerne kan derfor i oversigtsform bedst beskrives som relationerne mellem fire hovedgrupper: borgere, politikere, forvaltning og institutioner.

Servicedemokratiet kan idealtypisk defineres som en beslutningsproces, hvor målet med den politiske beslutningsproces er at producere netop den service, som borgerne efterspørger. Målet er med andre ord en perfekt afspejling af borgernes præferencer - efterspørgslen - i serviceproduktionen - udbuddet. Denne målsætning er velkendt i den kommunale hverdag og begrebsliggøres ofte som „mar-

kedsliggørelsen af den offentlige sektor“ eller mere specifikt med betegnelsen „dialogcirkler“. Dialogcirkler genfindes i forskellige varianter formuleret hos vigtige aktører på den kommunalpolitiske arena (Finansministeriet, 1992; 1993; 1996; Kommunernes Landsforening, 1994a; 1994b). Servicedemokratiske dialogcirkler kan nærmere beskrives som en langstrakt beslutningsproces, hvor efterspørgslen afdækkes gennem valg, borger- og brugerundersøgelser og i en efterfølgende dialog med brugerbestyrelser, og endelig sammenfattes i en række målsætninger formuleret af politikerne. Forvaltningen sikrer produktionen i en løbende dialog med politikere og brugerbestyrelser samt eventuelt de firmaer, som har fået opgaverne i licitation. Med forskellige kvalitetsstyringsinstrumenter sikres ideelt ikke blot effektivitet og tilstrækkelig produktion, men også kvalitet. Efter leveringen af den konkrete politik kan en ny registrering af efterspørgslen begynde, og den servicedemokratiske dialogcirkel gentages på ny.

Der kan rejses en række indvendinger mod begrebet „servicedemokrati“, ikke mindst den at servicedemokrati måske i højere grad er udtryk for en service-tankegang end for en demokratisk tankegang. Det skal derfor understreges, at anvendelsen af begrebet ikke er udtryk for, at servicedemokrati betragtes som en særlig positiv eller ideel demokratisk beslutningsproces, men derimod ses som en indsnævring af det lokale demokrati, idet serviceaspektet opprioriteres på bekostning af andre politiske mål. Det er netop sådanne demokratiske problemer og udfordringer ved servicedemokratiet, som sættes til debat i det følgende. Indledningsvis skal der dog først gives en kort oversigt over omstillingselementernes udbredelse.

### **Omstillingsfasens elementer**

Omstillingen omfatter en række elementer, hvoraf de mest udbredte er samlet i tabel 1. Der er sket en sammenlægning af såvel politiske udvalg som forvaltninger. Decentraliseringen til institutioner er blevet udbredt i alle kommuner og desuden udbygget ved øget kompetenceudlægning. Målstyring er blevet en fast bestanddel i en eller flere forvaltninger i 38 pct. af kommunerne - men kun en fjerdedel af kommunerne har målstyring som fast bestanddel i hele den kommunale forvaltning. Borger- og især brugerundersøgelser anvendes i et stigende antal kommuner. Servicedeklarationer er under udbredelse og findes nu formentlig i alle kommuner på grund af lovkrav herom. Udlicitering af opgaver finder sted, men har stadig kun nået en meget begrænset anvendelse (se tabel 1 samt PLS Consult, 1997).

### **Forskydninger i politikerrollen**

Organiseringen af det kommunale servicedemokrati medfører en grundlæggende udfordring af politikerrollen. Før en beskrivelse af substansen i denne udfordring, skal der gøres et kort ophold ved rollebegrebet.

Brugen af rollebegrebet i analyser af menneskelig adfærd bygger på den grundlæggende idé, at mennesket er omgivet af et eller flere sæt af forventninger fra andre mennesker. Disse rollesæt påvirker i større eller mindre grad det enkelte menneskes adfærd. Her opfattes politikerrollen som de forventninger, der knytter sig til den folkevalgte adfærd i det sociale system, kommunerne udgør. Den valgte definition lægger sig tæt op af den klassiske sociologiske rolledefinition, som skelner mellem rolle og rolleadfærd (Schutz, 1975: 123; Nisbet og Perrin,

Tabel 1. Oversigt over omstillingstiltags udbredelse i danske kommuner

<b>Ændringer af politisk struktur:</b>	
- gennemsnitligt antal politiske udvalg, 1970	4,5
- gennemsnitligt antal politiske udvalg, 1978	4,5
- gennemsnitligt antal politiske udvalg, 1988	3,9
- gennemsnitligt antal politiske udvalg, 1992	3,6
<b>Ændringer af forvaltningsstruktur:</b>	
- gennemsnitligt antal forvaltninger, 1988	5,4
- gennemsnitligt antal forvaltninger, 1992	4,7
<b>Målstyring, 1995:</b>	
- kommuner med målstyring som fast bestanddel	38 %
- kommuner med forsøg med målstyring	12 %
- kommuner med overvejelser om målstyring	33 %
- kommuner hvor målstyring ikke indgår	17 %
	<u>100 %</u>
<b>Decentralisering til institutioner:</b>	
- kommuner hvor institutionerne må omplacere inden for budget, 1986	45 %
- kommuner hvor institutionerne må omplacere inden for deres budget, 1992	97 %
<b>Overførsels omfang 1986:</b>	
- kommuner med overførsel mellem alle konti	4 %
- kommuner med overførsel mellem alle konti, ekskl. løn	27 %
- kommuner med overførsel mellem alle konti, ekskl. løn og vedligeholdelse	37 %
- kommuner med andre overførselsmuligheder	32 %
	<u>100 %</u>
<b>Overførsels omfang 1992:</b>	
- kommuner med overførsel mellem alle konti	21 %
- kommuner med overførsel mellem alle konti, ekskl. løn	21 %
- kommuner med overførsel mellem alle konti, ekskl. løn og vedligeholdelse	22 %
- kommuner med andre overførselsmuligheder	36 %
	<u>100 %</u>
<b>Bruger-/borgerundersøgelser, 1995:</b>	
- kommuner som har brugt både borger- og brugerundersøgelser	26 %
- kommuner som alene har brugt borgerundersøgelser	6 %
- kommuner som alene har brugt brugerundersøgelser	45 %
- kommuner som hverken har brugt borger- eller brugerundersøgelser	23 %
	<u>100 %</u>
<b>Servicedeklarationer/-mål, 1995:</b>	
- kommuner med servicedeklarationer/-mål som fast bestanddel	17 %
- kommuner med forsøg med servicedeklarationer/-mål	15 %
- kommuner med overvejelser om servicedeklarationer/-mål	61 %
- kommuner hvor servicedeklarationer/-mål ikke indgår	7 %
	<u>100 %</u>
<b>Udlicitering, 1993:</b>	
- kommuner som har udliciteret	33 %

Kilde: Andersen, Berg og Buch Jensen, 1997.

1977: 138; Scott, 1995: 38). Inden for en sådan rolleforståelse vil rollen materialisere sig i for eksempel formelle strukturer eller kulturer, som fungerer som normer for adfærd (Vabo, 1997: 3). Aktøren - her kommunalpolitikeren - som skal varetage rollen, må selv tolke de ude fra kommende krav og forventninger og derefter forme sin adfærd (March og Olsen, 1989: 21). Den væsentlige pointe ved denne definition er altså, at det ikke er muligt endeligt eller præcist at forudsige eller forstå politikerens faktiske handlinger alene ud fra de forventninger, der knytter sig til hans position; der vil eksempelvis ofte være rettet flere forskellige sæt af forventninger mod den folkevalgte. Når der nedenfor tales om for eksempel den politiske ledelsesrolle, vil det derfor være som en idealtipe, der teoretisk isoleres fra andre forventningssæt (for eksempel forventninger fra familie, job mv.), som i praksis vil kunne tænkes at øve indflydelse på politikerens adfærd.

Bag de tidligere sognekommuner lå en idealforestilling om, at forvaltningen af de lokale forhold skulle foretages af personer, som i deres dagligdag virkede i det lokale miljø og dermed afspejlede lokal-samfundets ideer og værdier (Bogason, 1992: 116). I 1950'erne havde de færreste kommuner en egentlig forvaltning med ansatte, hvorfor den daglige administration naturligt fulgte med hvervet som kommunalpolitiker (Ingvarsen og Mikelsen, 1991: 12). Kommunerne var altså primært baseret på et administrativt lægmandsstyre, hvor det forventedes, at de folkevalgte traf afgørelser om alle enkeltsager på møder i udvalg, sogneråd og byråd. Den politiske ledelsesrolle i 1950'erne og i starten af 1960'erne lagde derfor hovedvægten på den partikulære, daglige og konkrete forvaltning, snarere end generel ledelse. Af den årsag kunne den

politiske ledelsesrolle relativt let kombineres med den politiske repræsentationsrolle, hvor en vigtig opgave for de folkevalgte er at være responsiv overfor vælgere, partiforening og/eller andre eksterne aktører (Berg og Kjær, 1997: 112).

I kraft af omstillingen sættes den traditionelle politikerrolle imidlertid under et pres, som forårsager to forskydninger i rollen. Den første forskydning er en bevægelse væk fra den partikulære ledelsesrolle mod en generel ledelsesrolle. Den anden forskydning er en bevægelse væk fra kombinationen mellem ledelsesrollen og repræsentationsrollen og mod en mere ensidig vægtlægning af ledelsesrollen, altså en forskydning som fører til endimensionalisering af politikerrollen.

Udviklingen igangsættes af de nye forventninger, som rettes mod politikerne, dels i form af ændrede arbejdsprocedurer m.m., dels i form af det normative pres, som er indbygget i de fleste omstillings-elementer, det være sig decentralisering, målstyring, udlicitering osv. Trods omstillingsselementernes forskellige karakter er det en gennemgående idé i dem alle, at det politiske og administrative niveau skal holdes adskilt. Ideen om adskilt administration og politik er på ingen måde ny. Den har rødder tilbage til Webers klassiske bureaukratimodel (Weber, 1979) og har igennem mange år tjent som model for opbygningen af det politisk-administrative system på centralt niveau. I kommunerne er ideen imidlertid relativt ny. Historisk set var lokalpolitikere ganske simpelt administrationen (Knudsen, 1995: 374).

Den første forskydning - fra den partikulære til den generelle ledelsesrolle - sker i kraft af, at politikerne ikke længere skal detailstyre, enkeltsagsbehandle og tage sig af den daglige opgaveudførelse. Dette overlades til forvaltningen.



Politikerne skal derimod tage sig af den overordnede målfastsættelse, formuleringen af principper for opgaveløsningen og tilrettelæggelsen af den langsigtede strategi for kommunens fremtidige udvikling (Hagen, 1991: 70; Madsen, 1993: 18). Populært sagt, skal den folkevalgte således bevæge sig fra rollen som „advokat“ og „sagsbehandler“ til rollen som „bestyrelsesmedlem“ (Larsen og Offerdal, 1992; Stewart, 1993). Den politiske ledelse skal i højere grad udøves uden for det konkrete, og derfor forskydes vægten i rollen fra det partikulære og mod det generelle.

Den anden forskydning - væk fra kombinationen mellem ledelsesrollen og repræsentationsrollen og mod en mere ensidig fokus på ledelsesrollen - fremkommer af to årsager. For det første bliver det formentlig vanskeligere at fastholde repræsentationsrollen med dens fokusering på særlige interesser og grupper på grund af den nye generelle ledelsesrolle, som opprioriterer et overordnet helhedssyn og lægger afstand til engagement i enkeltsager. For det andet bevirker det nye decentrale system i den kommunale organisation, at de folkevalgte får vanskeligere ved at tage stilling til eventuelle henvendelser og klager fra borgere, virksomheder mv. på grund af de længere og mere diffuse kommunikationsveje til de udførende niveauer. Derved reduceres politikernes muligheder for at udøve responsivitet over for vælgerne gennem ombudsmandsfunktionen, en funktion som traditionelt har haft stor betydning i dansk kommunalpolitik (Bogason, 1992: 117). De ændrede rolleforventninger foreskriver, at de folkevalgte skal fokusere mere ensidigt på ledelsesrollen, og dermed endimensionaliseres politikerrollen.

Den sidstnævnte form for forskydning er særlig betydningsfuld for det lokale demokrati, idet den indebærer en risiko for,

at den folkevalgtes legitimitet i lokalsamfundet sættes over styr. Borgernes forventninger til den politiske repræsentation går nemlig efter omstillingen stadig i retning af det partikulære (Berg og Kjær, 1997: 329). Størstedelen af vælgerne stiller således krav til de folkevalgte om at registrere og genspejle de specifikke ønsker, som borgerne måtte have. Tvinges politikerne imidlertid til i overvejende grad at fokusere på ledelsesrollen og nedprioritere den partikulære repræsentationsrolle, vil vælgerne måske spørge sig selv, hvad de i grunden skal med de folkevalgte.

### **Det politiske niveau, omstillingsfasen og problemerne**

Forskydningerne i politikerrollen er tæt knyttet til en række mere konkrete problemfelter i omstillingsbølgen. Disse tages op til kritisk diskussion nedenfor. De kommunale omstillingsprocesser opfattes i stor udstrækning som en positiv eller i det mindste nødvendig udvikling. I det omfang, der er rejst kritik mod omstillingsbølgen, har denne hovedsageligt været rettet mod omstillingernes mangelfulde gennemførelse. Indvendingerne har drejet sig om at finjustere de nye reformer, snarere end de har været principielt kritiske i relation til spørgsmålet, om omstillingsfasens elementer overhovedet bidrager til den offentlige forvaltning og det lokale demokrati med flere fordele end ulemper. Når der i det følgende ikke redegøres for mulige fordele ved omstillingsfasen i relation til politikerne, er det dog ikke udtryk for, at der slet ikke findes fordele og gavnlige effekter af at anvende de forskellige omstillingselementer, men derimod udtryk for, at der i forvejen findes righoldige mængder af publikationer, som peger på sådanne positive ef-

fekter.<sup>1</sup> I den følgende diskussion sættes derfor fokus på de mulige negative konsekvenser, som omstillingsbølgen kan have for kommunalpolitikkerne. Seks problemfelter behandles:

- 1) Fortrængning af politikken
- 2) Tømning af politikerrollen - magtforskydning blandt kerne- og periferi-politikere
- 3) Manglende læring på det politiske niveau
- 4) Forvaltningens styrkelse i forhold til politikkerne
- 5) Politikernes rollekonflikt i forhold til forventninger fra borgerne og brugerne
- 6) Politikerrollen og forstærket krydspres - asymmetriske udgifts- og fordelingsprocesser

De første fire problemer berører politikernes interne relationer i den kommunale organisation, dvs. ledelsesrollen, mens de to sidste problemer vedrører politikernes eksterne relationer, dvs. repræsentationsrollen.

#### *Fortrængning af politikken*

En del af omstillingsfasens elementer, især decentralisering og udlicitering, fjerner en række beslutninger fra kommunalbestyrelsen og udlægger disse til offentlige, semi-offentlige- eller private institutioner. Evaluerings- og implementeringsforskning har dokumenteret, at „små“ beslutninger - eksempelvis af enkeltsagslignende karakter - kan være af lige så afgørende betydning for det politiske produkt, som de „store“, overordnede og generelle beslutninger (Pressman og Wildavsky, 1984), der i målstyrings-tankegangen fremhæves som de centrale beslutninger. Politisk indflydelse opnås altså både gennem „store“ og „små“ beslutninger.

Med decentralisering, udlicitering og målstyring gøres politisk indblanding i små beslutninger illegitim og en stor del af politikken løsrives således fra kommunalbestyrelsen. Denne løsrivelse understreger som nævnt politikernes ledelsesrolle på bekostning af repræsentationsrollen. Samtidig betyder den også, at politikkerne ikke skal gå ind i specifikke sager på disse områder, men derimod skal holde sig til de generelle retningslinjer for udlægningen - dvs. udøve generel ledelse i modsætning til partikulær ledelse. Der er dog grund til at sondre mellem de forskellige typer af opgaveudlægninger og specielt imellem decentralisering og udlicitering.

Ved decentralisering er der tale om, at opgaver udlægges fra et niveau i den kommunale organisation til et andet. Formelt berører decentralisering altså ikke politikernes position som den øverste formelle magt i den kommunale organisation og politikernes mulighed for at tilbagekalde kompetencen, hvis der skulle opstå ønske herom. Det kan imidlertid være et problem for politikkerne at have tilstrækkelig indsigt på et decentraliseret område, hvor der kan være en forventning om, at institutionen har ret til at administrere området uden „utidig“ indblanding fra politikkerne. På denne måde fortrænges politikkerne og navnlig deres repræsentationsrolle fra det decentraliserede område.

Udlicitering er en anden type udlægning. Med udlicitering fjernes den politiske kontrol og muligheden for politisk at intervenere i konkrete sager på udlagte områder samt muligheden for løbende at ændre de generelle retningslinjer herfor. Dette er faktisk ofte den direkte målsætning med at udlicitere. Ved denne form for udlægning af kommunale opgaver er der altså tale om en decideret fortrængning af politikken.



### *Tømning af politikerrollen - magtforskydning blandt kerne- og periferipolitikere*

Flere undersøgelser viser, at der findes forskellige politikertyper (for eksempel Harvold og Jenssen, 1990). Fælles for typologierne er, at der peges på et A- og B-hold blandt politikerne. Den første gruppe - kernepolitikere - er de centrale og magtfulde politikere, som udstikker overordnede politiske linjer og reelt træffer de vigtigste politiske beslutninger. Kernepolitikere er ganske få, og deres antal afhænger blandt andet af antallet af partier og interne partifløje, antal kommunalbestyrelsesmedlemmer og samarbejds klimaet i kommunalbestyrelsen. I en typisk dansk kommunalbestyrelse udgør de en håndfuld eller færre og skal oftest findes i økonomiudvalget og blandt udvalgs- og gruppeformændene. Den anden gruppe - periferipolitikere - udgøres af det store flertal af kommunalbestyrelsesmedlemmer og består af de menige udvalgsmedlemmer.<sup>2</sup>

Et af argumenterne bag indførelsen af eksempelvis målstyring har været ønsket om at give politikerne et redskab som modvægt til forvaltningens ekspertise og indflydelse. Politikerne skal først og fremmest skaffe sig et overblik over de centrale og strategiske spørgsmål i kommunen. Implicit i målstyringskonceptet er således en forudsætning om, at alle politikere er i stand til at indgå i målstyringsdebatten. Man kan dog frygte, at kun kernepolitikere reelt vil kunne påvirke måldiskussionerne, mens periferipolitikere vil få minimal indflydelse. Og hvor periferipolitikere tidligere havde en vigtig opgave gennem arbejdet med enkelt-sager, som eventuelt kunne bidrage med information og læring til beslutningsprocessen, er denne opgave nu bortdefineret og illegitim. Med et omstillingselement

som målstyring får kernepolitikere derfor en mere dominerende rolle, mens periferipolitikere får en mere perifer rolle (Harvold og Jenssen, 1990: 57).

At der blandt politikerne kan tales om kerne- og periferipolitikere er ganske vist et generelt fænomen og ikke knyttet specielt til omstillingsfasen. Den vigtige pointe er imidlertid, at omstillingsfasen systematisk ophøjer kernepolitikernes rolle som den ideelle norm og samtidig tømmer periferipolitikernes rolle for indhold.

### *Manglende læring på det politiske niveau*

Omstillingsfasens elementer har en tendens til at vanskeliggøre læring på det politiske niveau. Fem årsager hertil skal fremhæves. For det første indsamles der primært information, der er knyttet til de formulerede politiske mål (jf. målstyring), hvorved andre potentielt vigtige informationer udelades. For det andet vil den indkomne information typisk tolkes snævert i relation til de opstillede mål. Undersøgelserne bliver derved ofte snævre resultatopfølgninger, knyttet til målsætningerne frem for bredere og åbne evalueringer (Madsen, 1993: 28). Eksempelvis borger- og brugerundersøgelser kan derved komme til at tjene som en legitimering af allerede fastsatte dagsordener. Generelt vanskeliggøres udvikling af nye mål og justering af gamle mål, og der skabes en lukket og passiv læringscyklus (Ejersbo, 1996). For det tredje er borger- og brugerundersøgelser ofte af ringe kvalitet og behæftet med alvorlige spørgetekniske, metodiske og analytiske fejl (Lomborg, 1998). For det fjerde virker bruger- og især borgerundersøgelserne som en form for folkeafstemninger - men vel at mærke folkeafstemninger uden den intense offentlige debat, som normalt lig-

ger forud for en afstemning. Den offentlige debat ændrer - som det er set flere gange i forbindelse med nationale afstemninger - ofte befolkningens holdning, og med dette *in mente* kan der sættes et alvorligt spørgsmålstegn ved, hvad borger- og brugerundersøgelser uden offentlig debat reelt „måler“, og hvilket læringspotentiale undersøgelserne har for kommunerne. For det femte forhindres politikerne - især på grund af målstyringen - i at engagere sig i enkeltsager og mere indholdsmæssige valg (jf. diskussionen ovenfor), hvorfor de afskæres fra individuel handling, som er en væsentlig forudsætning for evnen til at lære og indpasse nyopdagelser i et højere erkendelses- og vidensniveau (March og Olsen, 1976: 56).

Omstillingsbølgen forudsætter, at politikerne udvikler deres præferencer eksogent, dvs. at de politiske holdninger bringes med ind i den politiske proces af politikerne. Politikerne afskæres omvendt fra en endogen præferenceudvikling, hvor deres holdning til en bestemt sag udvikles løbende i en proces via deres beskæftigelse med den pågældende sag. Dette understreger skiftet i fokus fra det partikulære til det generelle. Det er imidlertid problematisk, at de folkevalgte politikere fungerer i et politisk vakuum, som forhindrer læring og indebærer en risiko for, at politikken og udviklingen af det lokale demokrati forstener. Tværtimod må det være frugtbart, at politikerne udnytter de erfaringer, som de får gennem deres interaktion med de komplekse omgivelser, som er i konstant forandring.

#### *Forvaltningens styrkelse i forhold til politikerne*

Politikernes ressourcer og magt er hovedsagelig baseret på den legitimitet, de har opnået gennem demokratiske valg. For-

valtningens magtbase er derimod først og fremmest funderet i deres vidensdominans (Beetham, 1991; Weber, 1979). Denne magtbase styrkes af, at embedsværket i stigende grad består af personer med længerevarende uddannelser. Udviklingen findes især blandt de ledende embedsmænd i forvaltningen (jf. Andersens og Pedersens artikel i dette nummer af *Politica*), men også på de udførende niveauer ses stigende uddannelsesniveau, eksempelvis socialrådgivere og miljøteknikere og senest i form af uddannelsen som social- og sundhedshjælper.

Opkvalificeringen forskubber fordelingen af ressourcer/magt mellem politikerne og forvaltningsapparatet. Dertil kommer en magtforskydning, idet politikerne skal koncentrere sig om de overordnede mål - være strateger - og overlade udfyldningen af rammerne til forvaltningen.

Der er to potentielle problemer heri. For det første har periferipolitikerne formentlig svært ved at udfylde rollen som strateger - dvs. ledelsesrollen. De mister dels indflydelse til kernepolitikerne, som står stærkt i målformuleringen, dels til forvaltningen, som ofte både går langt ind i målformuleringsprocessen (hvis politikerne ikke magter det) og tillige udfylder rammerne (Berg, forthcoming). For det andet er udfyldningen af rammer eller valg af midler ladet med værdier. De politiske værdier er ikke kun knyttet til formuleringen af mål men også til, hvordan opgaven løses (Ranson og Stewart, 1994; Rothstein, 1994), og netop dette overlades i stigende omfang til forvaltningen. Den servicedemokratiske dialogcirkel betoner det samme fænomen, da omstillingens elementer i høj grad er centreret omkring forvaltningen. Forvaltningen er den initierende, styrende, koordinerende, medierende, formulerende aktør i forhold til næsten alle omstillingstiltag: mål- og

rammestyring, servicedeklarationer, kvalitetsudvikling, decentralisering til institutioner, bruger- og borgerundersøgelser, brugerbestyrelser osv. Som resultat af omstillingsfasen fremstår forvaltningen som en i stigende grad magtfuld aktør i det kommunale demokrati. Et flertal af kommunal- og amtspolitikere deler denne opfattelse.<sup>3</sup>

Med omstillingens forsydning af politikerrollen fra en partikulær til en generel ledelsesform risikerer man, at forvaltningens ressourcer øges på bekostning af politikernes. De ledende embedsmænd kan dermed få større magt (Knudsen, 1995: 375). Magtbalancen mellem politikere og forvaltning er dog ikke nødvendigvis et nul-sumsspil (Madsen, 1993), men når opgaver rent faktisk flyttes fra det politiske til det administrative niveau, mister politikerne indflydelse. Dette er paradoksalt, da et erklæret mål for flere omstillingstiltag - især målstyring - netop var en styrkelse af politikerne overfor embedsmændene. Resultatet kan i praksis blive det stik modsatte.

#### *Politikernes rollekonflikt i forhold til forventninger fra borgerne og brugerne*

Omstillingsbølgen kan for kommunalpolitikere skabe en konflikt i forhold til det at tilfredsstille forventninger fra på den ene side borgerne og på den anden side brugerne. Dilemmaet er, om politikerne skal varetage helhedens - borgernes - interesser eller partikulære - brugernes - interesser.<sup>4</sup> Dette er en klassisk demokratiteoretisk problemstilling, som relaterer sig til, hvordan *demos* - de legitime deltagere - afgrænses (Dahl, 1989).<sup>5</sup>

Politikerne står i en potentiel rollekonflikt mellem forventninger fra henholdsvis borgerne og brugerne. På den ene side er der klare forventninger om, at po-

litikerne er i stand til at styre kommunen som en helhed og dermed varetage borgernes/vælgernes interesser. Her er der en forventning om, at politikerne er i stand til at indtage såvel en repræsentations- som ledelsesrolle. På den anden side er der sket en beslutningsforskydning fra det store repræsentative demokrati (kommunalbestyrelsen) til en række små repræsentative demokratier, hvis medlemmer er afgrænset ud fra berørte interesser (eksempelvis brugerbestyrelser i daginstitutioner, skoler og på ældreområdet). Der bliver således en klar arbejdsdeling, hvor det store demokrati varetager det generelle, mens de små demokratier koncentrerer sig om det partikulære.

Brugergrupperne vil forvente, at politikerne tilfører ressourcer tildet pågældende område, men samtidig undlader at blande sig i brugernes opgaveløsning. Intervenerer politikerne alligevel, vil den politiske legitimitet sættes over styr. De folkevalgte risikerer at se sig selv beskyldt for *skin-decentralisering*. Hvis politikerne lever op til brugernes forventning og afskærer sig fra beslutningstagen på området, vil borgerne uden for den snævre brugergruppe derimod kunne sætte spørgsmålstegn ved de folkevalgtes eksistensberettigelse i kommunen og borgerne vil kunne hævde, at der er tale om et *skin-demokrati*.

Der kan ikke blot opstå rollekonflikter som følge af divergerende forventninger mellem borgerne og brugerne, men også rollekonflikter, som udspringer af ufornelige eller inkonsistente forventninger hos borgerne. Den servicedemokratiske dialogcirkel forudsætter eksempelvis, at det for politikerne er muligt at nå til enighed om fælles mål for den kommunale organisations opgaveløsning. Politikerne vil imidlertid ofte være stillet over for et dilemma i forhold til samarbejde på tværs

af partiskel. På den ene side kræver borgerne, at politikerne skal kunne handle. De skal gennem samarbejde kunne drive den kommunale organisation som en effektiv servicevirksomhed, dvs. de skal mestre ledelsesrollen. På den anden side kræver borgerne, at politikerne skal drive politik ved at udvise uenighed og derigennem demonstrere varetagelsen af de forskellige interesser, som de er sat til at repræsentere, dvs. de skal varetage repræsentationsrollen (Brunsson, 1988: 83; Jørgensen og Melander, 1992: 57; Sköldb-*erg et al.*, 1991: 330). Eftersom de folkevalgte legitimitet på sigt er afhængig af en imødekommelse af begge sæt af forventninger, vil det være problematisk for dem ensidigt at hellige sig omstillingsfasens filosofi, hvor konflikter nedtones til fordel for en opprioritering af effektivitet.

*Politikerrollen og forstærket krydspres - asymmetriske udgifts- og fordelingsprocesser*

Konflikten mellem brugere og borgernes interesser kan ses som et vigtigt eksempel på de krydspres, som servicedemokratiet sætter politikerrollen under. Med især brugerbestyrelserne samt bruger- og borgerundersøgelser forstærkes et dobbelt krydspres i form af såvel asymmetriske udgifts- som fordelingsprocesser.<sup>6</sup> Begge krydspres udspringer af den grundlæggende idé i den servicedemokratiske dialogcirkel om, at de politiske beslutninger i større omfang end tidligere skal afspejle borgernes præferencer.

Udgiftskrydspreset består i modsætningsfyldte krav mellem på den ene side ønsker om „økonomisk ansvarlighed“ på grund af grænserne for den offentlige sektors størrelse og på den anden side ønsker om mere service og som konsekvens heraf stigende offentlige udgifter.

Omstillingen styrker på den ene side hensynet til helheden via især mål- og rammestyringen, som skal sikre den overordnede prioritering og styrker på den anden side særinteressernes krav om øget service og dermed stigende offentlige udgifter. Det er veldokumenteret, at borgernes præferencer er inkonsistente, så store grupper af borgerne samtidig ønsker uændret/lavere skat og øgede/uændrede offentlige udgifter (Mouritzen, 1991; Buch Jensen, 1998). Med udbredelsen af servicedemokratiet sker en styrkelse - formalisering, institutionalisering og legitimering - af udgiftsadvokaterne, og politikerne vil kunne få sværere ved at håndtere krydspreset. Der har formodentlig altid været sådanne asymmetriske udgiftsprocesser, men forskellen er, at disse nu institutionaliseres og bakkes op af en „ideologi“, som sætter borgerne/brugerne/kunderne i centrum.

Uanset om hensynet til helheden eller særinteresserne styrkes mest af omstillingen, er det tydeligt, at der i servicedemokratiet indbygges et kraftigt udgiftskrydspres, som kan skabe store problemer for politikerne. Følges det grundlæggende mål i servicedemokratiet: størst mulig afspejling af præferencerne i serviceproduktionen, er det dog uden tvivl udgiftsadvokaterne, som vil blive styrket af omstillingen.

Der institutionaliseres imidlertid ikke kun et udgiftskrydspres, men også et mere skævt fordelingskrydspres. Fordelingskrydspreset består i modsætningsfyldte krav mellem på den ene side hensyntagen til helheden og på den anden side hensyntagen til særinteresserne. Omstillingen svækker hensynet til helheden på grund af institutionaliseringen af asymmetriske fordelingsprocesser på forskellige niveauer. Med brugerbestyrelserne etableres en form for statsanerkendte interesse-

organisationer, men det sker kun inden for bestemte sektorer, som oftest er karakteriseret ved, at der findes institutioner i form af bygninger med brugere. Brugerbestyrelserne etableres eksempelvis indenfor undervisnings- og ældresektoren, men derimod ikke indenfor vej-, transport- og miljøsektorerne. Borgernes pres på politikerne må formodes at øges mere på områder med brugerbestyrelser end på områder uden. Ikke blot mellem sektorer, men også inden for sektorer, kan der opstå asymmetrier mellem eksempelvis, (a) brugere og næsten-brugere (forældrebestyrelserne på daginstitutionsområdet vs. forældre som står på venteliste), (b) institutioner med stærke brugere og institutioner med svage brugere (brugere fra socialt stærke områder vs. brugere fra socialt belastede områder i en kommune).<sup>7</sup>

Fælles for de asymmetriske fordelingsprocesser er, (1) at der skabes asymmetrisk interesseartikulering, hvor kun bestemte krav når frem til politikerne, og hvor bestemte krav har en tungere vægt, fordi de er mere legitime end andre krav, og (2) at det ofte er ressourcestærke grupper interesser, som artikuleres frem for ressource svage grupper. På samme måde, som der altid har eksisteret asymmetriske udgiftsprocesser, har der formentlig også altid eksisteret asymmetriske fordelingsprocesser, men igen er den centrale pointe, at disse asymmetrier nu institutionaliseres - de sættes i system.

Kommunalpolitikere står over for begrænsede ressourcer og over for, om ikke uendelige så dog i forhold til ressourcerne, store behov. Problemerne med at håndtere dette permanente krydspres er en stor udfordring for politikerrollen, og udfordringen forstærkes med institutionaliseringen af asymmetrisk udgiftsprocesser og asymmetriske fordelingsprocesser, som

skævvrider udgifts- og fordelingskrydspresene.

### **Politikerrollen under udfordring**

Som beskrevet ovenfor, påbegyndte kommunerne, efter en etablerings- og konsolideringsfase, en omstillingsfase i begyndelsen af 1980'erne, som betød en omfattende omlægning af næsten alle sider af politikken og forvaltningsapparatet. Ideologien bag den servicedemokratiske dialogcirkel, har forårsaget forskydninger i politikerrollen, så politikerne skal bevæge sig (1) fra en partikulær til en generel ledelsesrolle og (2) fra en kombination af ledelsesrollen og repræsentationsrollen til mere ensidig vægtlægning på ledelsesrollen. Mere specifikke potentielle problemfelter for politikerrollen, som følger af omstillingen, er: 1) fortrængning af politikken, 2) tømning af politikerrollen og magtforskydning fra periferi- til kernepolitikere, 3) manglende læring på det politiske niveau, 4) forvaltningens styrkelse i forhold til politikerne, 5) rollekonflikt i forhold til forventninger fra borgerne og brugerne og 6) forstærket krydspres - asymmetriske udgifts- og fordelingsprocesser

Et vigtigt spørgsmål er, hvordan den fremtidige udvikling for kommunerne vil blive? Vil omstillingerne fortsætte ind i det næste århundrede, eller vil der ske en opbremsning med en fjerde fase - en ny konsolideringsfase, hvor de mange nye strukturer, procedurer, arbejdsgange og samarbejds mønstre forsøges afstemt i en mere rolig hverdag? Eller vil den stille revolution, som omstillingen er blevet betegnet, blive fulgt af en kontrarevolution, hvor politikerne ruller omstillingen tilbage til mere traditionelle systemer?

Der kan gives en del konkrete eksempler på kommuner og amter, som har gjort



det sidste. Men indtrykket er, at kommunerne i dag står i et vadede, hvor ingen på samme måde som for 5-10 år siden har et klart billede af udviklingens retning. Den stigende opmærksomhed på kommunerne fra Folketinget og staten kan være én årsag til denne usikkerhed - senest og mest markant i form af opgavekommissionen, som kulegraver opgavefordelingen mellem stat, amt og kommuner. For en fortsat omstilling taler, at der i kommunerne og omkring kommunerne findes en række omstillingsadvokater: administrative ledere, konsulentfirmaer, Kommunernes Landsforening, Finansministeriet, som har og/eller ser en klar interesse i fortsat omstilling, mens meget få har og/eller kan se en interesse i at argumentere imod omstilling.

Uanset om den fremtidige udvikling følger det ene, andet, tredje eller et helt fjerde spor, er realiteten, at servicedemokratiet er godt på vej til at være etableret i kommunerne. Servicedemokratiet med dets dialogcirkel kan ses som den ypperste form for moderne politik, men kan også ses som et teknokratisk misfoster, som overser - og i realiteten undertrykker - politikkens til fordel for et styringssystem med forvaltningen i magtens centrum bakket op af borgernes ønsker og med politikerne i en perifer rolle.

Netop politikernes oplevelse af at være blevet placeret mere i periferien af den egentlige politikskabelse kan være afgørende for de kommende års udvikling i kommunalpolitikken og ikke mindst holdningerne til politikerrollen. En eventuel kontrarevolution eller en ny serie af omstillingstiltag kan ikke mindst udløses af periferipolitikernes følelse af afmagt og følelsen af, at magten i endnu højere grad end tidligere er koncentreret hos kernepolitikere og hos forvaltning, men også hos institutioner og brugere.

Centrale krav kan blive ønsket om at få mere politik tilbage til politikerne og ønsket om at udvide og multidimensionere politikerrollen. Et af slagordene for omstillingsbølgen var *Reinventing Government* (Osborn og Gaebler, 1992) - måske vil slagordet i de kommende år blive *Reinventing Politics*?

### Noter

1. Der kan ikke mindst henvises til publikationer fra Kommunernes Landsforening, Finansministeriet og fra diverse private konsulentlignende fora for udvikling af den offentlige sektor.
2. Et eksempel på en lignende tankegang findes hos Olsen (1971), som sonder mellem tre politikertyper: en lille gruppe meget aktive politikere, som karakteriseres som *eksperter*, en større gruppe relativt aktive *sektorforsvarere* og den største gruppe politikere, som betegnes som *demokratisk staffage* (dvs. pynt) - af underordnet betydning (Olsen citeret i Harvold og Jenssen, 1990: 55).
3. Således er henholdsvis 48 pct. og 51 pct. af kommunal-/amtspolitikere enige i en påstand om, at omstillingen har givet embedsmændene mere indflydelse, mens henholdsvis blot 27 pct. og 26 pct. er uenige (Andersen, Berg og Mouritzen, 1996: 47; Buch Jensen, Ejersbo og Hermansen, 1998: 20).
4. Den enkelte borger såvel som brugeren kan fremsætte partikulære krav eller rejse enkelt-sager over for politikerne, men brugeren har i modsætning til borgeren mulighed for at fremsætte disse krav eller sager gennem formaliserede kanaler, eksempelvis brugerbestyrelser og/eller brugerråd. Politikerne kan derfor ikke afveje de to grupper interesser på samme måde.
5. For en mere principiel demokratiteoretisk diskussion i relation til brugerfænomenet, se Andersen (1997).
6. Afsnittet om asymmetri er inspireret af den diskussion af offentlige beslutningsprocesser, som findes hos Kristensen (1980; 1987), men bygger ikke direkte på Kristensens begrebsapparat.
7. Også på den enkelte institution kan der opstå asymmetriske fordelingsprocesser, fordi



der vil være skævheder i, hvem som indvælges i brugerbestyrelser, på en måde så især ressourcestærke brugere - forældre, plejehjemspatienter osv. - indvælges. Disse asymmetrier retter dog næppe direkte pres på politikerne.

## Litteratur

- Andersen, Vibeke Normann (1997). *Brugerbestyrelsen som et Demokratisk Organ*, Bergen: LOS-senter Notat 9731.
- Andersen, Vibeke Normann, Rikke Berg og Roger Buch Jensen (1997). *Omstillingbølger i det kommunale demokrati*, Kommunalpolitiske Studier nr. 16/1997, Odense: Odense Universitet.
- Anderson, Lene, Rikke Berg og Poul Erik Mouritzen (1996). *Undersøgelse af Kommunalbestyrelsesmedlemmer*, Kommunalpolitiske Studier nr. 12/1996, Odense: Odense Universitet.
- Beetham, David (1991). *The Legitimation of Power*, Houndsmills: Macmillan.
- Berg, Rikke (forthcoming). „Den 'gode' politiker. Et studie af politiske og administrative logikker i kommunerne“.
- Berg, Rikke og Kjær, Ulrik (1997). „Kandidaterne: Hvem er de?“, pp. 106-117 i Jørgen Elklit og Roger Buch Jensen (red.), *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Bogason, Peter (1992). *Forvaltning og stat*, Herning: Systime.
- Brunsson, Nils (1998). „Kommunen som politisk-administrativ organisation“, i Nils Brunsson et al. (ed.), *Kommunens Særpræg i Ledelse og Organisation*, Dafolo.
- Buch Jensen, Roger (1998). *Lokale partiorganisationer*, ph.d.-afhandling, Odense: Odense Universitet, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet.
- Buch Jensen, Roger, Niels Ejersbo og Jan H. Hermansen (1998). „Svarfordelinger fra undersøgelse af amtsrådsmedlemmer“, *Kommunalpolitiske Studier*, nr. 17/1998, Odense: Odense Universitet, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- Ejersbo, Niels (1996). *Den Kommunale Forvaltning under Omstilling. En organisationsteoretisk analyse af effekter af forvaltningsændringer ud fra et ledelsesperspektiv og et læringsperspektiv*. Odense: Odense Universitet, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet.
- Finansministeriet (1992). *Udvalg om Ydelsesbeviser*, Notat, København: Finansministeriet, Administrations- og Personaledepartementet, Reformkontoret.
- Finansministeriet (1993). *Nyt Syn på den Offentlige Sektor*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1996). *Budgetredegoelse 96. Tillæg: Styringsformer i den offentlige sektor*, København: Finansministeriet.
- Hagen, Terje P. (1991). „Politikeren: Strateg eller ombud?“, pp. 67-76 i Oddbjørn Bukve og Terje P. Hagen (red.), *Nye styringsmodeller i kommunene*, Oslo: Kommuneforlaget.
- Harvold, Kjell-Arve og Jan Inge Jenssen (1990). „Målstyring i Kommunerne - kun for den politiske eliten? Om innføring av nye beslutningsrutiner i kommunene“, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol. 6, nr. 1, pp. 51-60.
- Ingvartsen, Oluf og Palle Mikkelsen (1991). *Kommunalreformen i Danmark 6. Hovedtræk, vurdering og fremtidsperspektiver*, København: Forlaget Kommuneinformation.
- Jørgensen, Torben Beck og Preben Melander, (eds.) (1992). *Livet i Offentlige Organisationer. Institutionsdrift i spændingsfelt mellem stat, profession og marked*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knudsen, Tim (1995). *Dansk Statsbygning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kristensen, O.P. (1980). „The Logic of Political-Bureaucratic Decision-Making as a Cause of Government Growth. Or Why Expansion of Public Programs is a 'Private Good' and Their Restriction is a 'Public Good'“, *European Journal of Political Research*, vol. 8, pp. 249-264.
- Kristensen, O.P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*, København: Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Kommunernes Landsforening (1994a). *Fokus - på brugerne. En eksempelsamling om kvalitetsudvikling og servicemål i kommunerne*, København: Forlaget Kommuneinformation.

- Kommunernes Landsforening (1994b). *På Jagt efter det rette styringsmix*, København: Kommunernes Landsforening.
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1992). *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken*, Oslo: Kommuneforlaget.
- Lomborg, Bjørn (1998). „Metodologisk vurdering af borger/bruger-undersøgelser i Århus Amts kommuner 1995-96“, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 77. årgang, nr. 1, pp. 93-120.
- Lov nr. 380 af 14. juni (1995). *Om Ændringer af de Kommunale Styrelseslove m.v.*, København: Indenrigsministeriet.
- Madsen, Sven H. (1993). *På Vej mod Målet. Decentralisering og målstyring i den kommunale sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, New York: The Free Press.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den Politiske Cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Århus: Politica.
- Nisbet, Robert og Robert G. Perrin. (1977). *The social bond*, New York: Alfred A. Knopf.
- OECD (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris: OECD.
- Olsen, Johan P. (1971). „Informasjon og Innflytelse - En studie av budsjettprosessen i en norskprimærkommune“, *Kommunal Politikk*, Oslo-Bergen-Tromsø: Universitetsforlaget.
- Osborn, David og Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York, London, Victoria, Toronto & Auckland: Addison-Wesley.
- PLS Consult (1997). *Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter. Hovedrapport*, København: Schultz Grafisk A/S.
- Pressman, Jeffery L. og Aron Wildavsky (1984). *Implementation*, Berkely, Los Angeles og London: University of California Press.
- Ranson, Stewart og John Stewart (1994). *Management for the Public Domain. Enabling the Learning Society*, New York: St. Martin's Press.
- Rothstein, Bo (1994). *Vad Bør Staten Göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, Stockholm: SNS Förlag.
- Schutz, Alfred (1975). *Hverdagslivets sociologi*, København: Hans Reitzel.
- Scott, R.W. (1995). *Institutions and organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Skjoldberg, Kaj et al. (1991). *Reformer på vridscen. Organisationsförändringar i kommun och landsting*, Lund: Studentlitteratur.
- Stewart, John (1993). *Supporting the councillor in local government. Some ways forward*, England: The local government management board.
- Sørensen, Eva (1995). „Brugerindflydelse og demokrati: Brugerindflydelsens rolle i udviklingen af det danske demokrati“, *Politica*, 27. årg., nr. 1, pp. 34-37.
- Vabo, Signy Irene (1997). „Politikerrolle - et fruktbart begrep i analyser av lokalpolitisk atferd?“, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 4.
- Weber, Max (1979). *Economy and Society*, vol. 2, Berkeley: California University Press.