

Hanne Charlotte Findsen og Vibeke Lehmann Nielsen

## Alle virksomheder er lige, men de offentlige er mere lige end andre

Artiklen analyserer med udgangspunkt i rationel institutionel teori den interaktion, der finder sted mellem forskellige tilsynsmyndigheder og henholdsvis offentlige og private producenter. En interaktion, der ofte bliver beskyldt for at forfordele de private producenter. Analysen viser, at magtasymmetrien aktørerne imellem har skabt et sæt af sociale institutioner, hvis konsekvens netop er, at de offentlige virksomheder behandles mere lempeligt end private virksomheder.

### Når tilsyn bliver til forskelsbehandling

Rundt omkring i landet hævder landmænd og virksomhedsejere, at kommunerne lukker spildevand ud af en kvalitet, som *de* aldrig ville få lov til at udlade. I København brokker Falck sig over, at Redningsrådet fører et strengere tilsyn med dem end med de kommunale brandvæsner. Og på arbejdsmiljøområdet har Falck efter pres fra Arbejdstilsynet indgået en frivillig aftale om udsagningsanlæg for udrykningskøretøjer. Det hævdes, at de kommunale brandstationer ikke er blevet stillet over for samme krav. På Privathospitalet Hamlet følte såvel bestyrelse som ansatte, at hospitalet generelt chikaneredes af de offentlige myndigheder, og det hævdes, at hospitalet i én konkret tilsynssag blev uretfærdigt behandlet af Sundhedsstyrelsen. Endelig fik Amtssygehuset i Århus „lov til“ i 14-15 år at bryde såvel arbejdsmiljøreglerne som brandregulativet.

Ude omkring i det ganske land sidder der således en række private erhvervsdrivende, der føler sig forfordelt i forhold til de offentligt ejede virksomheder. Ifølge dem er der i tråd med god forvaltnings-skik ikke forskel på Hr. Hansen og Hr. Jensen, når offentlige myndigheder fører

tilsyn med landets virksomheder, derimod er der forskel på det offentlige og det private Danmark. Myndighedernes tilsyn menes at være betydelig mere lempeligt og forstående over for offentlige virksomheder end over for private. Idealet om, at alle er lige for loven påstås ikke at holde stik, idet offentlige virksomheder er mere lige end andre.

Hvis der som hævdet gøres systematisk forskel på offentlige og private virksomheder inden for tilsynsområder, hvor vi på grundlag af sektorlovgivningen og de forvaltningsretlige grundsætninger forventer det modsatte, står det offentlige tilsynssystem med et alvorligt forklaringsproblem. I så fald er der nemlig tale om magtfordrejning, idet usaglige hensyn lægges til grund for forvaltningsafgørelserne.

Med fødderne godt plantet i en måske naiv forestilling om, hvordan forholdet mellem forvaltning og det øvrige samfund bør fungere, har vi analyseret den interaktion, der finder sted, når offentlige myndigheder fører tilsyn med henholdsvis offentlige og private virksomheder.<sup>1</sup> Hvorvidt der kan forekomme situationer, hvor det er rimeligt at forskelsbehandle, skal vi ikke afvise. Det er imidlertid ikke bureaukraternes, men politikernes opgave at foretage denne vurdering.

Hanne Charlotte Findsen og Vibeke Lehmann Nielsen

## Alle virksomheder er lige, men de offentlige er mere lige end andre

Artiklen analyserer med udgangspunkt i rationel institutionel teori den interaktion, der finder sted mellem forskellige tilsynsmyndigheder og henholdsvis offentlige og private producenter. En interaktion, der ofte bliver beskyldt for at forfordele de private producenter. Analysen viser, at magtasymmetrien aktørerne imellem har skabt et sæt af sociale institutioner, hvis konsekvens netop er, at de offentlige virksomheder behandles mere lempeligt end private virksomheder.

### Når tilsyn bliver til forskelsbehandling

Rundt omkring i landet hævder landmænd og virksomhedsejere, at kommunerne lukker spildevand ud af en kvalitet, som *de* aldrig ville få lov til at udele. I København brokker Falck sig over, at Redningsrådet fører et strengere tilsyn med dem end med de kommunale brandvæsner. Og på arbejdsmiljøområdet har Falck efter pres fra Arbejdstilsynet indgået en frivillig aftale om udsagningsanlæg for udrykningskøretøjer. Det hævdes, at de kommunale brandstationer ikke er blevet stillet over for samme krav. På Privathospitalet Hamlet følte såvel bestyrelse som ansatte, at hospitalet generelt chikaneredes af de offentlige myndigheder, og det hævdes, at hospitalet i én konkret tilsynssag blev uretfærdigt behandlet af Sundhedsstyrelsen. Endelig fik Amtssygehuset i Århus „lov til“ i 14-15 år at bryde såvel arbejdsmiljøreglerne som brandregulativet.

Ude omkring i det ganske land sidder der således en række private erhvervsdrivende, der føler sig forfordelt i forhold til de offentligt ejede virksomheder. Ifølge dem er der i tråd med god forvaltnings-skik ikke forskel på Hr. Hansen og Hr. Jensen, når offentlige myndigheder fører

tilsyn med landets virksomheder, derimod er der forskel på det offentlige og det private Danmark. Myndighedernes tilsyn menes at være betydelig mere lempeligt og forstående over for offentlige virksomheder end over for private. Idealet om, at alle er lige for loven påstås ikke at holde stik, idet offentlige virksomheder er mere lige end andre.

Hvis der som hævdet gøres systematisk forskel på offentlige og private virksomheder inden for tilsynsområder, hvor vi på grundlag af sektorlovgivningen og de forvaltningsretlige grundsætninger forventer det modsatte, står det offentlige tilsynssystem med et alvorligt forklaringsproblem. I så fald er der nemlig tale om magtfordrejning, idet usaglige hensyn lægges til grund for forvaltningsafgørelserne.

Med fødderne godt plantet i en måske naiv forestilling om, hvordan forholdet mellem forvaltning og det øvrige samfund bør fungere, har vi analyseret den interaktion, der finder sted, når offentlige myndigheder fører tilsyn med henholdsvis offentlige og private virksomheder.<sup>1</sup> Hvorvidt der kan forekomme situationer, hvor det er rimeligt at forskelsbehandle, skal vi ikke afvise. Det er imidlertid ikke bureaukraternes, men politikernes opgave at foretage denne vurdering.

Hvis der er en generel tendens til forskelsbehandling, der finder sted i forbindelse med forskellige former for tilsyn, inden for forskellige sektorer og under forskellige tilsynsstrukturer, kunne noget tyde på, at forklaringen på myndighedernes adfærd skal findes i form af en social institution, der foreskriver, at man fører et mere lempeligt tilsyn med offentlige producenter end med private. At der i samfundet i almindelighed og hos tilsynsmyndighederne i særdeleshed hersker nogle generelle normer om, hvilken adfærd man kan forvente fra henholdsvis offentlige og private. Sociale institutioner forstås som *formelle og uformelle regler, der påbyder eller forbyder givne handlinger* (Christensen, 1994: 296).

Udgangspunktet for nærværende analyse er, at den rationelle beslutningstager i et forsøg på at maximere egeninteresser, må tage hensyn til andre aktørers valg samt det faktum, at vedkommendes valg påvirker de øvrige aktørers valg (Elster, 1986). Uden spilleregler vil der opstå en betydelig usikkerhed, idet ingen handling da hverken påbydes eller forbydes. Sociale institutioner danner således de rammer, der skal til for, at vi hver især kan opnå fordelene ved samarbejde. Eksempelvis ville det være nærmest umuligt at drive virksomhed, hvis der ikke var visse regler, såvel skrevne som uskrevne, for tilsynsmyndighedernes adfærd.

Tilsynsinteraktionens aktører antages at være instrumentel-rationelle egennyttmaksimerende aktører, der ikke står tilbage for at optræde opportunistisk og svigefuldt, hvis det er i deres interesse.<sup>2</sup> Denne rationelle adfærdsantagelse rejser imidlertid nogle teoretiske problemer, idet det ikke intuitivt giver mening at betragte institutionen om forskelsbehandling som et resultat af især de private producenteres rationelle strategivalg. En mulig for-

klaring herpå giver Jack Knight (1992), idet han ser de sociale institutioners indhold - eksempelvis hvorvidt de forfordeler private eller offentlige producenter - som et resultat af den fordelingskonflikt, der helt naturligt opstår mellem egeninteresse-motiverede aktører.

Forskelsbehandlingen af offentlige og private producenter er derfor dels historien om, hvorvidt og hvorfor det danske tilsynssystem producerer utilsigtede outcomes, dels historien om, hvordan accepten af en sådan forskelsbehandling kan blive de implicerede aktørers rationelle valg.

### Er der mon noget om snakken?

Det ligger i selve problemstillingen, at svaret på dette spørgsmål skal findes på områder, hvor en tilsynsmyndighed fører tilsyn med både offentlige og private producenter. Endvidere må tendensen til forskelsbehandling findes inden for flere sektorer. Hvis forskelsbehandling skal ses som et generelt fænomen, må det således være en forudsætning, at tendensen *ikke* kan forklares med henvisning til forhold, der er specifikke for det enkelte område. Forskelsbehandlingen kan umiddelbart være svær at få øje på. For det første er der tale om et fænomen, som det af indlysende grunde er i tilsynsmyndighedernes interesse at forsøge at holde skjult. For det andet vil der typisk være tale om, at forskelsbehandlingen optræder som en tendens i administrativ praksis og ikke som enkeltstående begivenheder. Ind imellem opstår imidlertid situationer, hvor forskelsbehandling træder tydeligere frem, og hvor den derfor nemmere lader sig studere. Det sker typisk, når sager om overtrædelser af reglerne skaber konflikt mellem tilsynsmyndigheder og producenter. Vi har eksempelvis inden for de seneste år været vidne til følgende sager:

- Sundhedsstyrelsens tilsyn med hjerte-kirurgi på offentlige hospitaler et. Privathospitalet Hamlet,
- Tilsyn med brand- og arbejdsmiljøforhold på Århus Amtssygehus,
- Redningsrådets og Arbejdstilsynets tilsyn med Falck og de kommunale brandvæsner,
- Amternes tilsyn med de kommunale rensningsanlæg.

Disse cases afslører hver især ved nærmere eftersyn en systematisk tendens til, at der gøres forskel på det offentlige og det private Danmark. I enkelte tilfælde handler det primært om, at tilsynsmyndighederne reagerer forskelligt på regelbrud begået af henholdsvis offentlige og private producenter. Andre gange stilles der som udgangspunkt forskellige krav til produktionen, alt efter om producenten er privat eller offentlig. Forskelsbehandlingen kan dels bestå i, at der føres et hyppigere tilsyn med private end med offentlige producenter, dels i at overtrædelsernes alvorlighedsgrad og dermed, hvilken sanktionering der er passende, vurderes forskelligt alt efter om regelbruddet sker i offentlig eller privat regi. Endelig kan forskelsbehandlingen ligge i længden af de frister, som virksomheden får.

### **Falck og de kommunale brandvæsner**

Brandslukning hører under det kommunale beredskab og er som sådan en kommunal opgave. Beredskabsloven åbner imidlertid mulighed for, at kommunerne kan overlade udførelsen af opgaver inden for beredskabet til andre som for eksempel en anden kommune eller et privat selskab (Beredskabslovens §13). Ifølge tal fra Beredskabsstyrelsen varetager Falck brandslukningsopgaver i 164 kommuner,

mens 92 kommuner helt eller delvis står for udførelsen.

Flere myndigheder fører tilsyn med de private og offentlige brandvæsner. Tilsynet med kvaliteten af slukningsberedskaberne varetages af Beredskabsstyrelsen og Redningsrådet under Indenrigsministeriet. Hertil kommer de myndigheder, som fører tilsyn med miljø og arbejdsmiljø på stationerne. En nærmere undersøgelse viser, at der i hvert fald på Arbejdsmiljøområdet i mindst ét konkret tilfælde er blevet stillet strengere krav til Falck end til de kommunale brandvæsner. Med hensyn til Redningsrådets arbejde er billedet ikke så entydigt, og det er vanskeligt at finde tilstrækkelig dokumentation til at argumentere for, at der finder en egentlig forskelsbehandling sted i forbindelse med Redningsrådets arbejde. På det område er det imidlertid værd at bemærke, at der allerede i selve lovgivningen er lagt op til en særlig kontrol i de tilfælde, hvor en kommune vælger et entreprisebrandvæsen frem for en ren kommunal løsning, idet Beredskabsstyrelsen skal godkende den kontrakt, der indgås imellem kommunen og Falck (Beredskabsloven §13). Styrelsen har derved mulighed for systematisk at overvåge beredskabsniveauet i de kommuner, der har kontrakt med Falck.

Tilsynet med arbejdsmiljøet på brandstationerne varetages almindeligvis af de regionale Arbejdstilsynskredse. På brandområdet er der for eksempel udarbejdet særlige retningslinjer for brandfolkenes udstyr i forbindelse med asbestbrande. Derimod har der ikke, hverken fra branchesikkerhedsrådets eller fra Direktoratets side været generelle tiltag i forhold til arbejdsmiljøet på selve brandstationerne. I det omfang, der har været arbejdsmiljøproblemer på brandstationerne, har det for de kommunale brandvæsners vedkommende været overladt til de

enkelte kredse at tage sagerne op. Anderledes ser det ud med Arbejdstilsynets relationer til Falck, hvor der tilsyneladende har været tale om en mere systematisk indsats også fra centralt hold.

Siden 1989/1990 har der således været afholdt halvårslige koordineringsmøder imellem Direktoratet for Arbejdstilsynet og Falcks Redningskorps. Formålet med denne ordning er ifølge Direktoratet gensidig orientering om arbejdsmiljøspørgsmål i forbindelse med Falcks virksomhed (interview med en tidligere kontorchef i Direktoratet for Arbejdstilsynet). Der har imidlertid i tidens løb hersket en del uenighed om fortolkningen af udvalgets funktion og status. Direktoratet foretrækker i dag at tale om *orientering* frem for koordinering, og møderne afholdes for tiden kun én gang årligt. Samarbejdsproblemerne var særlig udtalte i forbindelse med en handlingsplan for installation af punktudsugning i Falcks garager.

I Falcks version af historien blev planen til på basis af en forudgående „frivillig“ aftale med Direktoratet. Direktoratet insisterede på, at der skulle installeres punktudsugning i samtlige garageanlæg, og Falck indvilligede i at udarbejde en intern handlingsplan.

I Nordjylland opstod der imidlertid problemer. En række Falckstationer havde i foråret 1993 endnu ikke fået etableret punktudsugning, hvorefter tilsynskredsen udstedte en række påbud. Dette vakte fortørrelse hos Falck, der indrømmede, at handlingsplanen ganske vist ikke var blevet overholdt alle steder i Nordjylland, men samtidig var af den opfattelse, at der ikke kunne udstedes påbud på basis af en frivillig aftale.

For så vidt angår de kommunale brandstationer og punktudsugningsanlæg har Direktoratet for Arbejdstilsynet ikke udarbejdet nogen egentlig, overordnet poli-

tik i forhold til de kommunale brandvæsen, ligesom der heller ikke i branchesikkerhedsråds-regi har været tiltag på brandområdet. Arbejdsmiljøet på de kommunale brandstationer betragtes som et anliggende for tilsynskredsene og reguleres altså lokalt (interview med tidligere kontorchef i Direktoratet for Arbejdstilsynet). Direktoratet ligger ikke inde med oplysninger om, i hvilket omfang der er installeret punktudsugningsanlæg på de kommunale brandstationer, men som det udtrykkes, har man sandsynligvis det samme problem på de kommunale brandstationer. Direktoratet går imidlertid ud fra, at kommunerne har samme interesse i arbejdsmiljø og kan derfor ikke forestille sig, at man ikke gør noget ved det på de kommunale brandstationer. Det har ikke været overvejet at tage spørgsmålet op i forhold til Kommunernes Landsforening. En rundspørge hos Arbejdstilsynet i henholdsvis Nordjylland og Århus viste imidlertid, at man hverken i Nordjylland eller Århus havde undersøgt, om der var tilstrækkelig udsugning i garagerne end-sige stillet krav om installation af punktudsugningsanlæg (telefonsamtale med en tilsynsmedarbejder hos henholdsvis Arbejdstilsynet Kreds Nordjyllands Amt og Kreds Århus Amt).

Der findes dog også eksempler på, at tilsynskredsene har taget spørgsmålet op og udstedt påbud om installering af punktudsugningsanlæg til kommuner med kommunalt brandvæsen. I København har man efter forhandlinger mellem Tilsynskredsen og Københavns Kommune udarbejdet en handlingsplan. Planen er dog stadig ikke fuldt gennemført. Her har man fra Arbejdstilsynets side taget hensyn til en række omstruktureringer i Københavns brandvæsen, der har medført forsinkelser i forhold til den oprindelige plan (interview med tilsyns-

medarbejder hos Arbejdstilsynet, Kreds København og Frederiksberg Kommune).

Uanset denne variation imellem kredse er der næppe tvivl om, at Arbejdstilsynet generelt har stillet skrappe krav til Falck end til de kommunale brandvæsner. Direktoratet har forholdt sig passiv over for de kommunale brandvæsner, men lagt en væsentlig mere konsekvent og ensartet linje over for Falck.

### **Tilsyn med brand- og arbejdsmiljøforhold på Århus Amtssygehus**

I 1980'erne begyndte man rundt omkring på de århusianske sygehuse - og i de øvrige amter - at anbringe sengeliggende patienter på gangene. De officielle begrundelser herfor var dels pludselig overbelægning på grund af influenzaepidemier og lignende, dels døende patienter, der betød, at stuerne øvrige patienter blev flyttet ud på gangen, samt støjende narkomaner, der enten selv blev flyttet eller resulterede i, at de andre patienter rykkede ud på gangen (interview med en tidligere sygehusdirektør på Århus Amtssygehus). Senge på gangene er imidlertid både i henhold til brandmyndighederne og Arbejdstilsynet i Århus skønnet ulovlige, idet de blokerer flugtveje og forringer personalets ergonomiske arbejdsforhold.

I løbet af 1980'erne stødte brandfolkene i Århus oftere og oftere på diverse overtrædelser - herunder senge på gangene, men også andre overtrædelser. Herefter fulgte der år med talrige henstillinger. Henstillingerne gik dog ifølge den tidligere sygehusdirektør for det meste „i snak“. I januar 1993 blev det imidlertid, efter en opringning fra en patient, umuligt for brandmyndighederne at sidde problemerne overhørig, og brandinspektøren krævede, at Amtssygehuset fjernede alle sengeliggende patienter fra gangene. Der

opstod megen presseomtale, men brandmyndighederne fastholdt over for sygehusforvaltningen kravet med en sidste frist ved årsskiftet 1993/94 (Beredskabsforvaltningen d. 4/5 1993). Amtet havde allerede inden da pointeret, at man ikke kunne overholde kravet (Århus Amt d. 31/3 1993). Og så rullede sagen.

I mellemtiden var Arbejdstilsynets Århus Kreds gået ind i sagen. Allerede i 1989 havde Kredsen henvendt sig til Århus Amtssygehus omkring overbelægningsproblemet, men Kredsen gik først ind i sagen igen i 1993. Den megen presseomtale af brandforholdene og det belastende arbejdsmiljø på især de medicinske afdelinger, samt direkte opfordringer til kredsen om at foretage kontrol med arbejdsmiljøet, dannede således baggrund for, at Kredsen iværksatte en undersøgelse af arbejdsmiljøet i forbindelse med overbelægning (Arbejdstilsynet Kreds Århus Amt d. 18/10 1993; interview med tidligere chef for Arbejdstilsynet, Kreds Århus Amt). Også på denne front kæmpede Amtet bravt imod. Amtet forsøgte at komme uden om brandmyndighedernes og Arbejdstilsynets fælles frist ved at anke Arbejdstilsynets påbud først til Direktoratet og dernæst til arbejdsministeren, og ved fristens udløb i januar 1994 konstaterede brandinspektøren i Århus igen senge på gangene. Anken blev afvist, men man indvilligede dog i at forlænge fristen til d. 1. juli 1994 (Arbejdsministeriet d. 17/3 1994). Senere blev fristen yderligere udsat til 1. september samme år.

Problemet med senge på gangene skulle herefter være løst, men ifølge samtlige personer, vi har interviewet, står der fortsat senge på gangene på landets øvrige hospitaler (interviews med tidligere sygehusdirektør; tidligere chef for Arbejdstilsynet, Kreds Århus Amt; brandinspektør og beredskabschef, Århus).



Endvidere var det ifølge brandinspektøren kun toppen af isbjerget, der blev fjernet. Der er fortsat en række forhold, som man har lukket øjnene for.

Spørgsmålet er selvfølgelig om de 15 år, hvor man lukkede øjnene, og de i øvrigt lange frister skyldes, at der var tale om en offentlig institution, eller om noget lignende ville have fundet sted, hvis der var tale om en privat virksomhed.

Meget tyder på, at brandmyndighederne systematisk er mere fleksible over for offentlige virksomheder end over for private - både med hensyn til besøgenes tilrettelæggelse og sanktionernes karakter. Offentlige virksomheder gives oftere dispensation og længere frister end private. Over for offentlige virksomheder tages desuden anderledes hensyn til økonomi og træghed i det politiske bevillingssystem. Årsagen til overtrædelse af brandmyndighedernes krav er oftest manglende økonomiske muligheder. Det argument bliver fremført af såvel offentlige som private virksomheder, men det er oftest i forbindelse med offentlige bygninger, at brandmyndighederne accepterer det. Beredskabschefen udtalte således: „Altså på offentlige bygninger, der er vi meget ude for det. Det gælder både de kommunale bygninger og statens bygninger. Man kan jo ikke gå op til byrådet og få en ekstrabevilling....“.

Brandmyndighederne lytter øjensynligt til disse økonomiske argumenter, idet der normalt gives en frist på mellem en og fire måneder, men over for bygninger, der skal have bevillingssystemet i gang - dvs. offentlige - gives dispensation på op mod 1 år mod, at der laves en tidsmæssig og økonomisk plan: „Vi tager det normalt for gode varer, hvis de seriøst går ind i en planlægning - også selv om det så tager nogle år, før tingene er løst“ (Beredskabschefen).

Økonomiske hensyn gør altså, at en offentlig virksomhed har mulighed for at forhandle og forhale en brandmyndigheds krav. Endvidere er det sjældent, at man kommer uanmeldt på en offentlig virksomhed. Dette på trods af, at der i Beredskabsstyrelsens retningslinjer står, at „eftersyn i almindelighed skal foretages uanmeldt“ (Statens Brandinspektion, 1987: 1). Brandfolkene anser det simpelthen ikke for nødvendigt at foretage uanmeldte besøg på offentlige bygninger: „Langt de fleste offentlige virksomheder har ingen interesse i at skjule noget for os - det er mere de private. Der er vi nødt til at komme uanmeldt. Her tænker jeg på diskoteker og forsamlingshuse, hvor man har en interesse, en kommerciel interesse i at putte så mange mennesker ind som overhovedet muligt. Men for eksempel en skole, der er det fuldstændig ligegyldigt“ (Brandinspektøren).

Direkte adspurgt om en eventuel forskelsbehandling af offentlige og private virksomheder, svarede man fra brandmyndighedernes side: „Jo, altså vi er - vi er neutrale. I hvert fald i terminologien..... altså vi forsøger på at være ens.“ og „Vi skal jo behandle alle ens, men vi kan måske ikke helt sige os fri for det“ (Beredskabschefen).

Der findes selvfølgelig også eksempler på, at private virksomheder gives dispensation og lange frister. Brandfolkene i Århus kunne eksempelvis nævne konkrete forretninger og hoteller, hvor man efter forhandling fandt frem til mere lempelige vilkår. Når visse private virksomheder gives særstatus begrundes det imidlertid ikke med, at det er rimeligt at tage særlige hensyn over for disse, men derimod med deres individuelle styrke. Der er altså ikke tale om en automatisk forståelse og hensyntagen fra brandmyndighedernes side, men derimod et „privile-

gium" som virksomheden fra situation til situation må kæmpe for, hvorfor der ikke er tale om en systematisk svækkelse af vilkårene over for private virksomheder.

Ser vi nærmere på Arbejdstilsynet, gør nogenlunde de samme forhold sig gældende. Offentlige myndigheder har sågar i en længere årrække været fredet (interview med tidligere chef for Arbejdstilsynet, Kreds Århus Amt ). Den umiddelbare forklaring herpå er, at man indtil for nogle år siden havde juridiske problemer i forhold til offentlige virksomheder (interview med tidligere chef for Arbejdstilsynet, Kreds Århus Amt ). Man fandt efter flere års virke ud af, at det objektive ansvar ikke gjaldt offentlige producenter. Der gik derfor ca. tre år, hvor man praktisk talt ikke inspicerede offentlige virksomheder. Først da loven blev ændret i 1989, tog man igen fat, hvorfor de offentlige virksomheder modsat de private i meget stor udstrækning ikke har været vant til at blive kikket efter i kortene af Arbejdstilsynet. Derfor er der ifølge den tidligere chef for Arbejdstilsynet i Århus en tendens til, at offentlige virksomheder betragter sig selv som selvforvaltende og dermed udviser en noget usamarbejdsvillig adfærd over for Arbejdstilsynet.

### **Amternes tilsyn med de kommunale rensningsanlæg**

I de senere år har spørgsmålet om kommunernes overtrædelser af Miljølovgivningen på spildevandsområdet med jævne mellemrum været oppe i den politiske debat. Senest har Miljøstyrelsen på baggrund af amtskommunernes tilsynsberetninger for 1994 konstateret et stort antal overskridelser af miljøkravene til de kommunale rensningsanlæg (Miljøstyrelsen, 1996). Dette har givet anledning til beskyldninger imod amternes miljø-

forvaltninger om forskelsbehandling af offentlige og private. Amterne hævdes at skride hårdere ind over for private miljøsyndere end over for kommunerne, der tilsyneladende kan slippe af sted med at overskride kravene i årevis. Problemet er langt fra nyt. I hvert fald siden midten af 1980'erne er amter og kommuner med jævne mellemrum blevet indskærpet, at rensningsanlæggene havde for mange overskridelser, og at reglerne burde håndhæves bedre (for eksempel Miljøstyrelsen, 1992; 1993; Moe, 1992: 53)

Set i forhold til de relativt mange overskridelser synes antallet af sanktioner over for kommunerne meget beskedent. Amternes reaktioner over for overskridelser i perioden fra 1991-94 følger nogenlunde det samme mønster fra år til år. Henstilling er den dominerende reaktionsform, idet amterne har reageret ved at meddele henstillinger til ca. halvdelen af de anlæg, der overskrider kravene. I knap ti pct. af tilfældene er der meddelt påbud eller indskærpelse. Politianmeldelser ses stort set ikke.

En af forklaringerne på den beskedne brug af sanktioner er givetvis, at der i de fleste tilfælde er tale om overskridelser uden - eller med kun ubetydelige miljømæssige skadevirkninger. Dette bør dog ses i forhold til den i mange tilfælde forholdsvist kontante indgriben over for private, hvis miljøovertrædelser som enkelttilfælde betragtet heller ikke kan siges at have nævneværdige konsekvenser, men hvor der ikke desto mindre lægges vægt på håndhævelse af reglerne ud fra en betragtning om, at de generelle effekter på lang sigt kan være ganske betydelige. Som eksempel kan nævnes indgreb over for foderforbruget i forbindelse med dambrug. Her falder myndighedernes reaktion ofte prompte enten i form af politianmeldelse eller bødeforlæg.



Hertil kommer, at det også kniber med sanktioner i de tilfælde, hvor overskridelserne faktisk medfører egentlig forurening af recipienten. Den voksende kritik af amternes tilsyn med de kommunale rensningsanlæg førte i 1995 til, at miljøministeren iværksatte en undersøgelse af forholdene. Undersøgelsen kom til at omfatte 19 af de 322 anlæg, der i 1994 overskred ét eller flere krav. På disse 19 anlæg havde overskridelserne medført en væsentlig forurening af recipienten, og for syv anlægs vedkommende havde forureningen stået på i flere år. Miljøstyrelsens undersøgelse så nærmere på håndhævelsen i de fire amter, hvor de syv nævnte anlæg lå. I alle syv sager er der nu indgået aftaler imellem amtet og de pågældende kommuner om en løsning af problemerne, men det er dog kun ét af de syv anlæg, der på nuværende tidspunkt er nået så langt som til at overholde kravene. På trods af, at der altså har været tale om vedvarende overskridelser har henstillinger og dialog også her været amternes foretrukne fremgangsmåde.

En politianmeldelse, som Københavns Amt indgav i 1993, blev senere trukket tilbage, da man ikke mente, at en efterforskning af sagen ville fremme løsningen af problemerne. Denne begrundelse er selvfølgelig i sig selv utilstrækkelig, idet overtrædelse af spildevandstilladelsens vilkår og manglende efterkommelse af påbud er strafbart i henhold til miljøbeskyttelseslovens §110 (Lov om miljøbeskyttelse).

Sagen drejer sig om Avedøre Kloakværk, der igennem en årrække ikke har levet op til miljøkravene. Politianmeldelsen kom i november 1993, efter at værket havde overskredet flere af udledningskravene siden 1990 (Københavns Amt, 1994). Anmeldelsen vakte en del indignation blandt kommunalpolitikere i ejer-

kommunerne, som ikke mente, at én offentlig myndighed burde melde en anden offentlig myndighed til politiet (*Berlingske Tidende*, d. 27/1 1995). Udgangen på affæren blev da også en forhandlingsløsning, idet der i april 1994 blev indgået aftale om en handlingsplan, hvorefter anmeldelsen blev trukket tilbage. Ifølge aftalen skulle værket udbygges, så man senest inden udgangen af 1996 kunne overholde miljøkravene. Denne frist blev senere udsat til april 1997 (Miljøstyrelsen, 1996).

Der findes kun få andre eksempler på, at kommunale rensningsanlæg er blevet meldt til politiet. I Viborg Amt, hvor tre af de syv anlæg med alvorlige vedvarende overskridelser ligger, har man for eksempel endnu aldrig benyttet sig af politianmeldelser over for kommunale rensningsanlæg, ligesom det absolut hører til sjældenhederne, at der gives egentlige påbud til kommunerne (interview med en miljømedarbejder i Viborg Amt). Problemerne søges løst ved hjælp af dialog og forhandling. „Det er da normalt, at der er forskellige interesser omkring det, - at der er nogle kommuner, der godt vil trække den lidt, altså kommunalbestyrelser, som vil spare lidt hist og her. Og det kan da være nogle langvarige processer, man kommer ind i. En langvarig dialog for at få tingene til at falde på plads. Det kan man da snakke om i mange år... 15 år før nogle ting måske falder helt på plads. Det er jo store beløb, det drejer sig om. Og det er jo et spørgsmål om kommunens og borgernes økonomi og konkurrencehensyn osv. - man skal jo være konkurrencedygtig kommunerne imellem“ (miljømedarbejder i Viborg Amt).

I Viborg Amt ville man opfatte det som et problem, hvis det skulle blive nødvendigt at gøre brug af politianmeldelser over for kommunerne. Man lægger vægt på at

bevare et godt samarbejdsklima imellem amtet og kommunerne generelt og frygter i den sammenhæng, at en for hård linje på spildevandsområdet kunne forringe mulighederne for konstruktivt samarbejde på andre områder.

Spørgsmålet er så, hvordan det forholder sig med den øvrige tilsynsindsats og dermed, om der er tale om en forskelsbehandling af offentlige og private. Det mener i hvert fald tidligere kontorchef i Miljøstyrelsens Lov- og Tilsynskontor Mogens Moe. I bogen *Miljøret - Miljøbeskyttelse* skriver han blandt andet om kommunernes overtrædelser, at de ifølge loven skal behandles efter samme principper som industriens. Dette synes ikke at have været tilfældet, og amterne bør derfor stramme håndhævelsen over for kommunerne: „Det er nok ikke hensigtsmæssigt, at der forlanges en streng kravoverholdelse af industrien, mens der accepteres jævnlige overskridelser på de kommunale renseanlæg (Moe, 1992: 53).<sup>3</sup>

I Viborg Amt erkender man ligeledes, at den måde Amtet har håndteret sagerne på måske ikke helt ligger på linje med Miljøstyrelsens anbefalinger med hensyn til håndhævelse. Miljømedarbejderen i Viborg Amt lægger desuden ikke skjul på, at der efter hans vurdering generelt gås mere lempeligt til værks over for kommunerne, end det er tilfældet for private miljøsyndere: „Der er måske nok en tendens til, at man i mange tilfælde er mere kontante over for private virksomheder. Der kan nok være en tendens til, at det kan være vanskeligere i nogle tilfælde, i nogle situationer, over for kommuner at få gennemført nogle ting....“ (miljømedarbejder i Viborg Amt).

Efter mange år som formand for Teknik- og Miljøudvalget i Århus Amt er det også kommunalpolitikerens indtryk, at der er forskel på, hvordan man generelt

forholder sig til overtrædelser hos private og offentlige producenter. Vedkommende siger blandt andet:<sup>4</sup>

„Jeg synes ikke, man under nogen omstændigheder skal tilgodese offentlige myndigheder, fordi de er offentlige. Omvendt så gør man det. Og det kan da godt være, at der har været en tendens til, at man mener, at der bør man tale sig til rette. Det er jo sjældent, vi tager en privat mand ind og sætter ved bordet og siger, kan vi ikke lave en aftale med dig. Der kommer man med nogle påbud, den og den dato, og hvis ikke det er overholdt, ja så er det politianmeldelse. Det er jo normalt den måde, man kører på der, i modsætning til de offentlige, hvor man forsøger at snakke sig til rette“ (tidligere formand for Teknik- og Miljøudvalget i Århus Amt).

### Sundhedsstyrelsens tilsyn

Sundhedsstyrelsens tilsyn med lægegerningen er særegent, idet der er tale om et reaktivt tilsyn. Sundhedsstyrelsen fører ikke en løbende kvalitetskontrol, men reagerer kun i tilfælde af specifikke sager eller gentagne uregelmæssigheder. Endvidere er det ikke hospitalet/klinikken som virksomhed, men derimod den enkelte person, der udfører den sundhedsfaglige gerning, som Styrelsen fører tilsyn med. Kontrollen er desuden i høj grad bygget op omkring det sundhedsfaglige personales egenkontrol, idet den enkelte læge har pligt til at indberette mistanke om ukorrektheder til embedslægeinstitutionen, der efterfølgende indberetter til Sundhedsstyrelsen.

Hvordan den enkelte embedslæge og Sundhedsstyrelsen reagerer på eventuel mistanke om problemer beror udelukkende på et skøn.

Når der er tale om et reaktivt tilsyn, er det selvfølgelig vanskeligt at tale om „den

normale tilsynspraksis“, idet de enkelte sager varierer i alvorlighedsgrad, omfang, varighed og dokumentation og derfor også med hensyn til, hvad der er den passende reaktionsform og sagsbehandling i den enkelte sag. Tilsynet med det danske sundhedssystem er dog på grund af den udbredte egenkontrol kendetegnet ved, at det pågældende hospital typisk selv foranstalter en undersøgelse af forholdet enten internt eller ved at bede eksperter på området om at vurdere sagen. Denne form for undersøgelse tager normalt fra alt mellem et par dage til et par måneder. Sundhedsstyrelsens rolle er i disse sager ofte begrænset til, at Styrelsen helt uformelt orienteres om sagen. Ifølge en tidligere medicinaldirektør forsøger man at håndtere tilsynet så praktisk som muligt uden nogen form for faste regler og uden unødvendig indblanding fra Styrelsens side. Hvorvidt man foretager operations-/behandlingsstop eller ej afhænger almindeligvis af det pågældende hospital selv. Personkendskab og uformelle kontakter er væsentlige. Man kender ifølge den tidligere medicinaldirektør hinanden og ved derfor nærmest på forhånd, om tingene er i orden eller ej (interview med en tidligere medicinaldirektør).

Den konkrete sag vedrørende Privathospitalet Hamlet startede i sensommeren 1994, hvor Sundhedsstyrelsen, efter en henvendelse fra Hamlet angående en tilsyneladende overdødelighed og et forhøjet antal komplikationer blandt hjertepatienterne, krævede øjeblikkelig operationsstop, så længe et uvildigt udvalg undersøgte sagen.<sup>5</sup> Det var Hamlet selv, der i samråd med køber, Fyns Amt, havde anmodet Sundhedsstyrelsen om at nedsætte et uvildigt udvalg. Man havde imidlertid på daværende tidspunkt ikke forestillet sig, at det skulle føre til operationsstop og da slet ikke, at undersøgelsen

skulle vare hele tre og en halv måned. Der gik således tre og en halv måned før ekspertgruppen kunne mødes, og samme dag skrev gruppen en tre og en halv siders kort rapport, der fuldstændig frifandt lægerne på Hamlet. Herefter kunne Hamlet genoptage hjerteoperationerne, men hele sagen havde foruden et blakket ry kostet hospitalet ca. 8-10 mio. kr. (interview med en tidligere direktør for Privathospitalet Hamlet).

Sammenligner man med lignende sager på offentlige hospitaler, virker det tankevækkende, at Styrelsen greb så hårdt ind over for Hamlet, og især at undersøgelsen skulle tage så lang tid. For eksempel havde Odense Universitetshospital i januar 1995 ligeledes en uheldig periode med seks dødsfald ud af 41 opererede hjertepatienter, og på Bispebjerg Hospital iværksatte Københavns Kommune i efteråret 1994 en undersøgelse efter at have konstateret overdødelighed blandt hjertepatienterne.

Da problemerne på Odense Universitetshospital blev offentligt kendt via morgenradioen, ringede Palle Juul-Jensen til den daværende cheflæge, der kunne berolige medicinaldirektøren med, at der var tale om et beklageligt statistisk udsving blandt de „tunge“ patienter, hvorfor et operationsstop ikke var nødvendigt. Endvidere ville man selv nedsætte et udvalg med ekstern audit (Odense Universitetshospital d. 3/2 1995). Alt var derfor ifølge medicinaldirektøren i de bedste hænder. Det mest usædvanlige ved sagen var ifølge cheflægen, at medicinaldirektøren i det hele taget henvendte sig (interview med daværende cheflæge på Odense Universitetshospital). Fra Universitetshospitalets side havde man ikke i første omgang tænkt sig at informere Sundhedsstyrelsen, hvilket man heller ikke har pligt til, så længe den ansvar-

lige læge skønner, at der ikke er foregået noget uforklarligt.

Da undersøgelsen af forholdene på Bispebjerg Hospital, som Københavns Kommunes Sundhedsvæsen selv forestod, stod på, opererede man fortsat elektive patienter, mens de akutte blev sendt til Rigshospitalet eller Gentofte. I undersøgelsesperioden døde imidlertid yderligere fire patienter fra den elektive gruppe, og da ekspertgruppens rapport forelå blev hospitalets dødelighed betegnet som „uacceptabel høj“, hvorfor man indstillede hjertekirurgien på ubestemt tid (H:S Direktionen, 1995).

Der er imidlertid ikke, set i lyset af de for omtalte normer for Sundhedsstyrelsens tilsyn, noget usædvanligt ved den autonomi og tilbageholdenhed, man fra Styrelsens side udviste over for Odense Universitetshospital og Bispebjerg. Det tankevækkende er derimod, at man øjensynligt ikke gjorde det samme over for Hamlet. Den ret uformelle og afventende fremgangsmåde, som præger tilsynet i den danske sundhedssektor får altså en noget anden karakter, når sagerne opstår på private klinikker/hospitaler.

Tilsynssagen med Privathospitalet Hamlet adskiller sig primært fra den sædvanlige praksis ved en meget langsommere undersøgelsesproces kombineret med et krav om operationsstop. En anderledes reaktion, der ikke umiddelbart kan begrundes sagligt. Hensynet til Hamlets ry og økonomi var fuldstændig ligegyldigt, hvilket i sig selv kun kan siges at være rimeligt. Et anderledes hensyn til ventelister og økonomi gør sig imidlertid gældende, når der er tale om et offentligt hospital. På Bispebjerg Hospital lod man eksempelvis fortsat operere elektive patienter, mens undersøgelsen stod på. Hvorvidt det var tilsynet med Hamlet, der var for omstændeligt eller den sædvan-

lige praksis, der er for slap, kan diskuteres, men faktum er, at sagen viser en tankevækkende forskel i de spilleregler, der gælder for tilsynet med henholdsvis offentlige og private hospitaler. En forskel, som lovgivningen ikke giver grundlag for. Hvorvidt der er tale om et generelt fænomen er vanskeligt at vurdere, idet tilsynet som nævnt er reaktivt, og antallet af sager på privathospitaler er begrænset. Det skal også nævnes, at man har set eksempler på det modsatte, jf. debatten i medierne.

Undersøgelsen af en række myndigheders tilsyn med henholdsvis offentlige og private producenter viste altså en tendens til, at der systematisk forskelsbehandles mellem offentlige og private. De offentlige stilles over for dels et mere lemfældigt, dels et mere lempeligt tilsyn. Det mere lemfældige tilsyn kommer til udtryk ved, at de offentlige virksomheder allerede i planlægningsfasen stilles friere end private virksomheder, idet man over for offentlige virksomheder foretager færre tilsynsbesøg og sjældent kommer uanmeldt. Sundhedsstyrelsens - helt legale - meget afventende og lidet indgribende facon over for sundhedsfaglige problemer på de offentlige hospitaler samt Arbejdstilsynets manglende krav om punktudsugning over for de kommunale brandstationer er ligeledes udtryk for, at man ikke med samme konsekvens fører tilsyn med virksomheder i det offentlige. I tilfælde af regelbrud reagerer man endvidere enten lempeligere eller slet ikke over for offentlige producenter, som for eksempel når Århus Amtssygehus ikke blev sanktioneret før efter 14-15 års regelbrud. Desuden får det offentlige ofte længere frist som for eksempel på både brand- og miljøområdet.

Der sker således en forskelsbehandling i den forstand, at man udviser større tålmo-

dighed over for det offentlige og i højere grad lader dem få indflydelse på, hvordan og hvornår problemerne skal løses.

### **Hvorfor bliver tilsyn til forskelsbehandling?**

Meget tyder altså på, at der er noget om snakken.<sup>6</sup> Forskelsbehandlingen kan skyldes, at der hersker forskellige normer for, hvilken adfærd man kan forvente fra henholdsvis offentlige og private producenter.

Ser man nærmere på de formelle og uformelle spilleregler, der præger interaktionen mellem tilsynsmyndighederne og henholdsvis de offentlige og de private producenter, begynder man at kunne se, hvorfor tilsyn, der tager udgangspunkt i samme lovgivning, bliver til forskelsbehandling. De spilleregler, der eksisterer mellem tilsynsmyndigheden og målgrupperne, varierer tilsyneladende alt efter, om målgruppen er offentlige eller private producenter.

Tilsynsmyndighederne udviser generelt en passiv adfærd over for de offentlige virksomheder, dels når de udvælger tilsynsobjekter, dels når de konstaterer et kritisabelt forhold. Eksempelvis gik Direktoratet for Arbejdstilsynet aktivt ind i arbejdet omkring arbejdsmiljøet på landets Falckstationer, mens man forholdt sig passivt over for de kommunale brandvæsner. De kommunale brandmyndigheders begrænsede antal syn på specielt offentlige bygninger og det forhold, at Arbejdstilsynet i mange år ikke førte tilsyn med offentlige virksomheder er ligeledes et eksempel herpå. Ofte, som for eksempel i sagen på Århus Amtssygehus, reageres der kun på individuelle klager.

Foruden denne passivitet i selve udvælgelsen af tilsynsobjekter har myndighedernes tilsynsadfærd over for de offent-

lige virksomheder ofte symbolsk karakter. Tilsynsmyndighederne reagerer sædvanligvis over for overtrædelser hos såvel det offentlige som hos private ved at diskutere tilfældet med den administrative ledelse samt advare om, at en formel håndhævelse kan blive nødvendig, dersom overtrædelserne ikke bringes til ophør. Sager i det offentlige følges imidlertid sjældent op. De kommunale rensningsanlægs gentagne overskridelser af udledningskravene, og de 14-15 år, der gik, inden brandmyndighederne greb ind over for Århus Amtssygehus, er eksempler herpå.

Spillereglerne indebærer, at private producenter har langt mindre spillerum end de offentlige producenter. De offentlige er i langt højere grad end de private selv med til at definere rammerne for tilsynsmyndighedernes virksomhed. Ganske vist forekommer det, at private producenter inddrages i samarbejds- og forhandlingsrelationer og herigennem får indflydelse på beslutningerne. Dette ændrer imidlertid ikke ved den generelle tendens til, at tilsynsmyndighederne forholder sig langt mere resultatorienteret og konsekvent til problemer i det private. Hvis de private producenter er indstillet på at følge spillereglerne, udvise samarbejdsvilje og i øvrigt forholde sig fornuftigt, kan de opnå et udmærket og måske endda for visse virksomheders vedkommende privilegeret forhold til tilsynsmyndighederne. Vælger de derimod en mere afvisende holdning, kan de være rimeligt sikre på, at tilsynsmyndighederne vil svare igen med en tilsvarende hård linje.

De offentlige producenter er friere stillet med hensyn til, hvordan de vælger at forholde sig til tilsynsmyndighederne og deres krav. Vi har eksempelvis set, at det kan være særdeles vanskeligt at få en offentlig producent til overhovedet at indgå



i „realitetsforhandlinger“ med tilsynsmyndighederne. De offentlige producenter kan i mange tilfælde slippe af sted med at forhale processen i endog meget lang tid med henvisning til mere eller mindre saglige begrundelser for, at der gør sig særlige hensyn gældende i netop deres tilfælde. Endvidere ligger der som nævnt også et element af forskelsbehandling allerede i selve tilrettelæggelsen af tilsynet, idet myndighederne sjældent fører så ofte tilsyn med og langt fra stiller de samme krav til de offentlige virksomheder.

Til gengæld for de vide rammer forventes de offentlige producenter at holde sig inden for en „acceptabel grad af snyd“. Enkelte af de sager, som vi har set, vidner således om, at der er en øvre grænse for, hvad tilsynsmyndighederne kan lukke øjnene for.

### **Hvorfor er offentlige virksomheder mere lige end andre?**

Hvorfor favoriserer spillereglerne offentlige virksomheder og ikke omvendt? Knights bud herpå er som tidligere antydet, at svaret skal findes i magtfordelingen mellem tilsynsinteraktionens aktører.

En systematisk forskelsbehandling af offentlige og private producenter kan med udgangspunkt i rationel ny-institutionalisme opfattes som et resultat af uformelle institutionelle spilleregler. Forudsætningerne for dannelsen af en uformel institution er helt klart til stede i forbindelse med udøvelsen af tilsynsvirksomhed. Den formelle institution placerer aktørerne i en vedvarende, indbyrdes relation, som de på én eller anden måde må forholde sig strategisk til. Der er væsentlige substantielle interesser på spil for aktørerne, og de vil hver især forsøge at få det bedst mulige ud af situationen. De spilleregler, der præger tilsynsinterak-

tionen, må derfor antages at afspejle styrkeforholdet mellem aktørerne.

Knight afviser hermed den traditionelle ny-institutionalismes „markedsselektion“-logik, hvor det antages, at der er samfundsmæssige fordele forbundet med at generalisere en regel. Ifølge den traditionelle ny-institutionalisme menes den til enhver tid gældende regel at være i de rationelle individers interesse, fordi den formodes at være social efficient, idet den ellers ville blive udkonkurreret af mere efficiente regler. Samfundsinnefficiente regler skyldes kun, at aktørernes stræben efter kollektive goder bygger på fejlagtige antagelser om problemstillingens årsagssammenhæng (Williamson, 1985: 295). Det grundlæggende i tankegangen er altså, at aktørerne lærer hen ad vejen, og at målet for deres interaktion er opnåelsen af kollektive goder.

Når Knight afviser denne logik, skyldes det, at antagelsen om egeninteressemotivation nødvendigvis medfører, at institutioner, der fremmer egne interesser foretrækkes frem for kollektive goder (Knight, 1992: 12). Egeninteressemotiverede aktører vil derfor foretrække samfundsinnefficiente regler, hvis disse regler giver dem større individuel nytte. Eksistensen af sociale institutioner forklares med andre ord ikke bedst som et Pareto-optimalt svar på kollektive goder, men derimod som et bi-produkt af konflikten om fordelingsmæssige fordele (Knight, 1992: 38). For selv om stabile institutioner er en forudsætning for at opnå fordele ved samarbejde, kan disse institutioner optræde i forskellige former. I de fleste tilfælde er der adskillige måder at organisere de rettigheder, forpligtelser og procedurer, der muliggør realiseringen af fordelene ved kollektiv handlen og social koordination. For eksempel kan det offentlige tilsyn organiseres på forskellige



måder, der ikke nødvendigvis resulterer i forskelsbehandling. Måderne hvorpå de sociale institutioner strukturerer interaktionen, adskiller sig imidlertid fra hinanden på ét væsentligt punkt, nemlig deres fordelingsmæssige effekt.

Knight (1992) ser institutionsdannelsen som en konflikt mellem stærke og svage aktører, i modsætning til den traditionelle ny-institutionalisme, der ofte betragter dannelsen af institutioner som en frivillig kontraktindgåelse mellem autonome aktører (Moe, 1990a: 217). Inddragelse af magt og magtasymmetri er derfor væsentlige elementer i Knights og denne artikels forståelse af sociale institutioner. Hermed føjes der politiske elementer til den rationelle ny-institutionalisme.

Magt og magtasymmetri er ensbetydende med, at nogle aktører tvinges til at handle anderledes, end de ville have gjort i en situation uden institutioner. Pointen er, at bestemte aktører er i stand til at præge institutionerne til egen fordel. Nogle aktører får altså en strategisk fordel, der afspejles i de institutionelle reglers fordelingsmæssige indhold.

Moe har tidligere kritiseret den traditionelle ny-institutionalisme for at negligere sociale institutioners fordelingsmæssige effekt (Moe, 1990a: 213). Ny-institutionalismens skæve fokus skyldes ifølge Moe, at man glemmer, at politik *per se* er kampen om den autoritative magt (Moe, 1990a: 221). Der er således væsentlige forskelle mellem den politiske og den økonomiske verden. Målet i den politiske verden er ikke nødvendigvis effektivitet. Tværtimod er den politiske verden kendetegnet ved usikkerhed, der resulterer i kompromisser og ikke effektivitetsorienterede strategier (Moe, 1990a; 1990b).<sup>7</sup>

Ved at fokusere på magtasymmetri som forklaring på institutionernes fordelings-

mæssige konsekvenser fås et mere fleksibelt syn på styrkeforholdet mellem struktur og aktør, idet det hermed bliver muligt at sige, at der er forskel på aktører. Nogle aktører påvirker strukturen mere end andre, og strukturen begrænser nogle aktører mere end andre.

Hvorfor institutionsdannelsen netop har fået et udfald til fordel for de offentlige virksomheder og ikke omvendt, kan man kun besvare ved at forsøge at finde ud af, hvordan styrkeforskellene er opstået, og hvad de baseres på, og ifølge Knight er det som sagt et spørgsmål om magt og magtasymmetri aktørerne imellem.

De ressourcer, der ligger til grund for aktørernes styrke i institutionsdannelsesprocessen baserer sig på levedygtige alternativer til samarbejde. En stærk aktør er ikke i samme grad som de øvrige aktører afhængig af det indbyrdes samarbejde for at få varetaget sine egeninteresser. Oversat til situationen med tilsyn er det tilsyneladende er de offentlige producenter, der har været de stærkeste.

Williamson (1985) og Scharpf (1994) peger på, at den hierarkiske organisationsform præger individernes adfærd. Hierarkiske organisationer er kendetegnet ved bureaukratiske omkostninger såsom styringstendens, eftergivenhed og politiske studehandler, og relationerne aktørerne imellem vil typisk have karakter af forhandlingsrelationer snarere end egentlig hierarkisk styring. Relationen imellem tilsynsmyndigheder og producenter er i princippet hierarkisk, uanset om der er tale om private eller offentlige producenter, idet tilsynsmyndigheden har den samme formelle kompetence til at gribe ind over for begge målgrupper. Dog er der på grund af overvejelserne hos Williamson (1985) og Scharpf (1994) grund til at formode, at der er forskel på at være placeret henholdsvis inden for og uden

for det offentlige hierarki, så relationerne er mere forhandlingsprægede, når der er tale om offentlige producenter. Dermed er de offentlige producenter som udgangspunkt bedre stillet end de private, der befinder sig uden for det offentlige system.

Det kan synes irrationelt, at de private producenter ikke protesterer over de uretfærdige uformelle spilleregler. Det kan også synes mærkværdigt, at tilsynsmyndighederne tilsyneladende i mange tilfælde danser efter de offentlige producenters pibe. Her er den central pointe hos Tsebelis (1990), at aktørerne ofte deltager i mere end ét spil, og at deres adfærd vil afspejle en afvejning af de forskellige institutionelle regler. Det der umiddelbart ville være et rationelt valg i forhold til tilsynet, er ikke nødvendigvis den optimale strategi i andre sammenhænge. Hvis der er tale om en situation med *nested games*, kan man ikke forstå aktørernes valg ved at se isoleret på tilsynsinstitutionen. Hvad der er rationelt for den enkelte aktør afhænger af, hvilke andre institutionelle begrænsninger den pågældende aktør skal tage hensyn til.

Styrkeforskellene aktørerne imellem har altså afgørende indflydelse på, hvordan der føres tilsyn, og i hvilket omfang man ustraffet kan slippe af sted med at overtræde reglerne på et givet område. Offentlige producenter står typisk stærkere end private i forhold til tilsynsmyndighederne. De offentlige producenters strategiske ressourcer hænger nøje sammen med deres placering inden for det offentlige hierarki. Som offentlig producent nyder man i højere grad end private producenter godt af hierarkiske normer om eftergivenhed og forståelse. De offentlige producenter er en del af en større sammenhæng, hvor forhandling, samarbejde og indbyrdes aftaler præger relationerne imellem aktørerne. Og de offentlige pro-

ducenter har ofte monopol eller tilnærmelsesvis monopol på at levere en given ydelse, der måske tilmed anses for særlig vigtig ud fra et samfundsmæssigt synspunkt. Det kan derfor være svært og ofte omtåleligt for politikere og embedsmænd at skulle gribe ind over for en offentlig producent, der overskrider reglerne.

„Vi kan jo gå ind og lukke en virksomhed, hvis den ikke lever op til de ting, som den skal leve op til. Men der er det nok nemmere at lukke en privat end en offentlig virksomhed.(...) Der er mange offentlige virksomheder, som har nogle samfundsmæssige opgaver, der gør, at vi kan blive bremset. Det kan være lidt tungere at komme igennem. Og de kan spille på det“ (tidligere chef for Arbejdstilsynet, Kreds Århus Amt)

Hvad enten det skyldes forholdet til vælgerne, interesseorganisationer eller politiske kolleger, vil det indebære en risiko for de politiske ledere, hvis de som tilsynsmyndighed skal gribe ind over for en anden offentlig myndighed.

De private producenter står anderledes svagt i forhold til tilsynsmyndighederne. De har som out-sidere ikke samme adgang til de privilegier, der følger med placeringen inden for det offentlige hierarki. Dette gælder ofte også virksomheder, der på andre områder har stor indflydelse i det politiske system. Netop hensynet til sådanne andre relationer og interesser gør, at det kan være et rationelt strategisk valg for en privat virksomhed at finde sig i forskelsbehandlingen. Som regel betyder de omkostninger, der eventuelt følger af at leve op til tilsynsmyndighedernes krav kun lidt i forhold til de interesser, der generelt er på spil i relation til offentlige myndigheder og politiske beslutningstagere. De private producenter har meget at miste ved en konfrontation med en tilsynsmyndighed. „Vi har selvfølgelig

også den overvejelse, om vi skal føre krig mod Sundhedsstyrelsen. Eller skal vi bøje nakken lidt - og det har vi nok gjort" (bestyrelsesmedlem i Privathospitalet Hamlet). "Det er jo i høj grad et tillidsforhold, som vi, hvis vi opførte os på en bestemt måde, let kunne sætte over styr" (direktør i Falck).

Tilsynsmyndighederne kommer ofte ud i tilsvarende komplekse valgsituationer, hvor tilsynsopgaverne underordnes politikernes egeninteressevaretagelse på andre områder, eller ligefrem er i direkte strid med politikernes interesser. Uanset, at der er en vis variation de forskellige områder imellem med hensyn til især de private producenters og til en vis grad tilsynsmyndighedernes individuelle styrke, bliver resultatet af det strategiske regnestykke det samme, nemlig en systematisk forskelsbehandling.

Konklusionen er, at aktørerne på baggrund af hver deres rationelle kalkule vælger at følge de uformelle spilleregler, og dermed i en vis forstand bidrager til at opretholde status quo, selv om det er åbenlyst urimeligt. Det gør de, fordi de ikke har noget valg. Ikke sådan at forstå, at det ville være utænkeligt at forestille sig protester fra private producenter i konkrete tilfælde, eller at en tilsynsmyndighed sætter sig for at stramme kursen over for offentlige producenter - casene har således vist, at sådanne situationer kan forekomme - det er blot ikke normen. Og det er sjældent det mest smarte valg i situationen. Under alle omstændigheder er alle aktørerne i det lange løb bedst tjent med at følge spillereglerne.

### Og hva' så?

Den forskelsbehandling, der finder sted, repræsenterer et problem ikke kun for de enkeltvirksomheder, der føler sig uretfæ-

digt behandlet, men også generelt. Forskelsbehandlingen er et demokratisk problem i den forstand, at den bryder med princippet om lighed for loven. Uanset hvordan man vender og drejer det, må man opfatte systematisk forskelsbehandling som en form for magtfordrejning i juridisk forstand. Om en producent er offentlig eller privat er et usagligt hensyn.

Selv om undersøgelsen ikke skal ses som et indlæg i debatten om privat kontra offentlig produktion af serviceydelser, er konklusionerne langt fra irrelevante, når den „grå zone“ diskuteres. Specielt i forhold til diskussionen om et eventuelt tab af demokratisk medindflydelse ved overgangen fra offentlig til privat organisationsform. Set fra borgernes side skulle politisk kontrol være bedre end økonomisk kontrol. Nærværende analyse sætter imidlertid spørgsmålstegn ved, hvorvidt politisk kontrol altid er at foretrække. Man skal i hvert fald passe på ikke at glorificere den politiske kontrol, der ofte bliver knyttet sammen med styringslogikker som autoritet, altruisme og demokrati (for eksempel Greve, 1995; Pedersen, 1996). Den politiske kontrol har også en række ulemper - for eksempel tendensen til tilgivelse og eftergivenhed, der set fra et demokratisk synspunkt ikke altid er optimal. Når offentlige virksomheder fra tid til anden er mere lige end andre, selv om lovgivningen forskriver det modsatte, hvordan kan man så påstå, at den offentlige organisationsform sikrer borgerne en større demokratisk kontrol? Hermed er det ikke sagt, at der ikke knytter sig kontrolproblemer til private virksomheder. Spørgsmålet er imidlertid, hvorvidt det er rimeligt og frugtbart, at diskussionen om den grå zone bygger på en implicit antagelse om, at offentlige løsninger *per se* har sat sig ud over spørgsmålet om egeninteresser og magt.

## Noter

1. Analysen, der dannede grundlag for et speciale ved Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet, blev foretaget som et case-studie af fire vidt forskellige tilsynsområder. En af de mest udbredte indvendinger imod casestudietilgangen er, at casestudiet i særlig grad er behæftet med generaliseringsproblemer (Yin, 1989: 21). Det er imidlertid vigtigt at sondre mellem statistisk og analytisk generalisering. I statistik metode generaliseres fra en stikprøve til hele populationen. I et case-studie derimod generaliseres fra case til teori. Casen er derfor ikke en stikprøve og skal heller ikke udvælges som sådan. Formålet med casen er at holde den op mod teorien og efterfølgende sætte teorien i relation til den virkelighed, som casen afslørede. Vi har ved valget af cases forsøgt at dække et bredt spektrum af sektorer. Herved fik vi dels et bedre indtryk af fænomenets udbredelse og dels bedre mulighed for at udelukke alternative forklaringer. Kernen i analysen er kvalitative interviews med i alt 17 personer (som vi på grund af emnets karakter har valgt at anonymisere) med relevans for de udvalgte cases. Interviewene er endvidere underbygget med statistik, rapporter og andet skriftligt materiale - dvs. breve, arbejdsnotater, interne undersøgelser og lignende, som vi via aktindsigt fik adgang til.
2. Antagelsen om det opportunistiske rationelle egeninteressemotiverede individ er til stadighed udsat for kritik. Det er imidlertid vigtigt at pointere, at vi med antagelsen ikke hævder, at alle er lige egoistiske eller, at alle er lige egoistiske i alle situationer. Vi hævder blot, at antagelsen er et brugbart analytisk begreb, så længe vi bevæger os inden for politologiske problemstillinger. På grund af intimiteten i vores relationer er der forskel på rationaliteten bag ens handlinger alt efter, om vi befinder os inden for offentlighedssfæren (herunder politik og bureaukrati) eller privatsfæren. Det er ikke urimeligt at antage, at offentlighedssfæren især er præget af, hvad vi kan kalde egoistisk mål-middel rationalitet, mens privatsfæren - forhåbentlig - i højere grad er præget af en form for værdirationalitet eller mere altruistisk præget adfærd.
3. Vi henvendte os til Mogens Moe med henblik på at få uddybet synspunkterne omkring kommunernes overtrædelser og eventuel forskelbehandling. Mogens Moe har ikke ønsket at deltage i et interview.
4. Den tidligere formand for Teknik- og Miljøudvalget i Århus Amt er i dag formand for Sygehusudvalget, og interviewet omhandlede primært sagen vedrørende Amtssygehuset i Århus. Undervejs nåede vi dog også at diskutere miljøområdet og tilsyn generelt.
5. Privathospitalet Hamlet havde indtil da opereret 107 hjertepatienter, hvoraf fem patienter var døde, hvilket ifølge vores oplysninger ikke afviger fra normalen. Ifølge en ekspertgruppes rapport udarbejdet i forbindelse med en undersøgelsen af forholdene på Bispebjerg Hospital viser tidligere opgørelser på hjertecentrene i Danmark en dødelighed på 2-10 pct. (H:S Direktionen, 1995) Hamlet havde imidlertid ingået en aftale med Fyns Amt om operation af 64 hjertepatienter i løbet af sommeren, og det var ud af denne gruppe, at 47 patienter nåede at blive opereret og hvoraf i alt fem patienter døde. Endvidere var en blevet hjerneskadet som følge af hjertestop, og yderligere ni fik komplikationer. Det har senere vist sig, at man fra Odense Universitetshospital, hvorfra de fynske patienter kom, måske havde foretaget en antiselektion, således at Hamlet fik relativt dårlige patienter. Patienterne havde således en gennemsnitlig højere alder og en større andel af kvinder, hvilket øger risikoen (Sundhedsstyrelsen, 14/12 1994). Endvidere var der for enkelte patienters vedkommende tale om reoperationer og patienter, der tidligere på Odense Universitetshospital var blevet stemplet som inoperative.
6. Man kunne argumentere for, at et mere lempeligt tilsyn ikke er i den offentlige virksomheds interesse. Det er imidlertid vigtigt at sondre mellem de ansattes interesse og virksomhedsledelsens/politikernes interesse. Der kan således argumenteres for, at et skrappt tilsyn er i de ansattes interesse, men ikke i ledelsens/politikernes interesse, idet det begrænser deres handlemuligheder. Analyseniveauet i nærværende analyse er imidlertid virksomheden, sådan som den repræsenteres ud ad til - og over for tilsynsmyndighederne, og ikke de ansatte.
7. Samme tankegang finder vi paradoksalt nok visse steder hos Williamson, idet han forbinder hierarkiske strukturer med bureaukratiske omkostninger i form af tendens til eftergivenhed, politiske studehandler og lignende.

## Litteratur

- Arbejdsministeriet (1994). Brev fra Arbejdsminister Jytte Andersen til Amtsborgmester i Århus Amt Ib Frederiksen, d. 17/3, Jr.nr. 1994.2121-18.
- Arbejdstilsynet Kreds Århus Amt (1993). *Redegørelse fra Arbejdstilsynets Århus Kreds til beredskabsdirektøren*, d. 18/10.
- Beredskabsforvaltningen (1993). Brev til Århus Amts sygehusforvaltning fra beredskabsinspektøren, d. 4/5.
- Beredskabsloven*, lov nr. 1054 af 23. december 1992.
- Berlingske Tidende*.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1994). „Strategisk ledelse i den offentlige sektor“, *Politica*, 26. årg., nr. 3, pp. 261-274.
- Elster, Jon (1986). *Rational Choice*, New York: New York University Press.
- Greve, Carsten (1995). *Den Grå Zone*, Institut for Statskundskab, København.
- H:S Direktionen (1995). *Redegørelse vedr. Organiseringen af den hjerte- og thoraxkirurgiske funktion i Hovedstadens Sygehusfællesskab*, Bilag 2; Ekspertgruppens redegørelse. „Redegørelse vedr. vurdering af Hjertekirurgi på Bispebjerg Hospital august-december 1994“.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press.
- Københavns Amt (1994). *Tilsynsberetning 1994*, Teknisk Forvaltning, København.
- Lov om miljøbeskyttelse*, Lov nr. 358 af 6. juni 1991.
- Lov om Sundhedsvæsenets Centralstyrelse m.v.*, Lov nr. 397 af 10. juni 1987.
- Miljø- og Planlægningsudvalget (1987). *Beretning om Vandmiljøhandlingsplanen*, 30. april.
- Miljøstyrelsen (1992). *Miljøtilsyn 1991*, Orientering fra Miljøstyrelsen, nr. 8. København.
- Miljøstyrelsen (1993). *Miljøtilsyn 1992*, Orientering fra Miljøstyrelsen, nr. 8. København.
- Miljøstyrelsen (1996). *Miljøtilsyn 1994 (Delredogørelse II)*, *Oversigt over amtskommunernes miljøtilsyn i 1994*, København.
- Moe, Mogens (1992). *Miljøret - Miljøbeskyttelse*, København: GEC Gad.
- Moe, Terry M. (1990a). „Political Institutions. The Neglected Side of the Story“, *Journal of Law, Economics and Organization*, no. 6, pp. 213-253.
- Moe, Terry M. (1990b). „The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy“, pp. 116-153 i Oliver E. Williamson (ed.), *Organization Theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York: Oxford University Press.
- Pedersen, Ove K. (1996). „Demokratisk underskud“, *Weekendavisen*, d. 15-23 maj 1996.
- Scharpf, Fritz W. (1994). „Games Real Actors could play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations“, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, no. 1, pp. 27-53.
- Statens Brandinspektion (1987). *Retningslinier for eftersyn af brandfarlige bygninger*.
- Sundhedsstyrelsen (1994). Ekspertgruppens rapport „Vurdering af den hjertekirurgiske virksomhed på Privathospitalet Hamlet“, d. 14/12, Jr. nr. 3259-36-1994.
- Tsebelis, George (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley: University of California Press.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press.
- Yin, Robert K. (1989). *Case Study Research. Design and Methods*, Newbury Park, London and New Delhi: Sage Publications.
- Århus Amt (1993). *Redegørelse vedr. kapacitetsplanlægning til Beredskabskommissionen i Århus Kommune*, d. 31/3.