

Asbjørn Sonne Nørgaard og Thomas Pallesen

## Decentralisering vs. dekoncentrering af offentlige serviceydelser: Ens eller forskellig?

I teorien såvel som i den forvaltningspolitiske tænkning er et af de vigtigste argumenter for decentraliseringen af offentlige serviceydelser til amter og kommuner, at lokalt ansvar og kompetence sikrer en større tilpasning af politikken til de lokale behov og ønsker. Omvendt er rationalet for centralisering, at statslig styring sikrer lighed og ensartethed. Artiklen undersøger rigtigheden af blandt andet disse forestillinger ved at sammenligne variationen i amternes sygehus- og gymnasiepolitik med den regionale aktive arbejdsmarkedspolitik, som er underlagt en statslig besluningsstruktur, men som siden 1993 er blevet betydeligt regionaliseret. Regionale korporative aktører har i dag kompetence til at prioritere og dimensionere den lokale indsats. Resultaterne viser, at den regionaliserede statslige politik i en række henseender varierer mere end den amtslige politik og i den forstand er bedre til at sikre lokal tilpasning. De lokale folkevalgte er kun i enkelte tilfælde bedre til at sikre en tilpasning til lokale ønsker og behov. Årsagerne hertil diskuteres afslutningsvis.

Hvis man skal beskrive den danske offentlige sektors organisatoriske udvikling i efterkrigstiden og kun har et enkelt karakteristikum til sin rådighed, så må valget blive et tæt opløb mellem vækst og decentralisering. Så sent som i 1960 hørte den danske offentlige sektor til blandt de mindst udbyggede i den vestlige verden (Goul Andersen og Christiansen, 1991). Den andel af bruttonationalproduktet, der blev anvendt til offentlige serviceydelser og indkomstoverførsler var betydeligt under OECD-gennemsnittet. Det forhold ændrede den kraftige vækst i de offentlige udgifter i 1960'erne og 1970'erne på (Pallesen, 1990). Den danske offentlige sektor hører i dag til blandt den vestlige verdens allerstørste.

Det, der imidlertid er nok så bemærkelsesværdigt, er fordelingen af opgaverne i den danske offentlige sektor. De lokale myndigheder – kommunerne og amterne – har en fremtrædende placering i den danske offentlige sektor. Hovedparten af de offentlige serviceydelser – bør-

nehaver, skoler, gymnasier, sygehuse, plejehjem osv. – leveres og finansieres af amter og kommuner. En tilsvarende opgavefordeling findes i de andre skandinaviske lande (Blom-Hansen, 1998; Mouritzen, 1999), men bortset herfra er de danske lokale myndigheders dominerende rolle i den offentlige sektor en sjældenhed i den vestlige verden.

En væsentlig forklaring på den danske udvikling er kommunalreformen, der blev påbegyndt i slutningen af 1960'erne (Schou, 1994; Mouritzen, 1999). Den indebar for det første, at antallet af kommuner og amter blev væsentligt reduceret. For det andet, at der i løbet af især 1970'erne og 1980'erne blev overført flere og flere statslige opgaver til amter og kommuner. Og endelig for det tredje, at finansieringen af de kommunale serviceydelser blev lagt markant om. I stedet for statslige refusioner af de kommunale udgifter er finansieringen i stigende grad baseret på kommunale skatter og et statsligt bloktilskud til kommunerne, der

Asbjørn Sonne Nørgaard og Thomas Pallesen

## **Decentralisering vs. dekoncentrering af offentlige serviceydelser: Ens eller forskellig?**

I teorien såvel som i den forvaltningspolitiske tænkning er et af de vigtigste argumenter for decentraliseringen af offentlige serviceydelser til amter og kommuner, at lokalt ansvar og kompetence sikrer en større tilpasning af politikken til de lokale behov og ønsker. Omvendt er rationalet for centralisering, at statslig styring sikrer lighed og ensartethed. Artiklen undersøger rigtigheden af blandt andet disse forestillinger ved at sammenligne variationen i amternes sygehus- og gymnasiepolitik med den regionale aktive arbejdsmarkedspolitik, som er underlagt en statslig beslutningsstruktur, men som siden 1993 er blevet betydeligt regionaliseret. Regionale korporative aktører har i dag kompetence til at prioritere og dimensionere den lokale indsats. Resultaterne viser, at den regionaliserede statslige politik i en række henseender varierer mere end den amtslige politik og i den forstand er bedre til at sikre lokal tilpasning. De lokale folkevalgte er kun i enkelte tilfælde bedre til at sikre en tilpasning til lokale ønsker og behov. Årsagerne hertil diskuteres afslutningsvis.

Hvis man skal beskrive den danske offentlige sektors organisatoriske udvikling i efterkrigstiden og kun har et enkelt karakteristikum til sin rådighed, så må valget blive et tæt opløb mellem vækst og decentralisering. Så sent som i 1960 hørte den danske offentlige sektor til blandt de mindst udbyggede i den vestlige verden (Goul Andersen og Christiansen, 1991). Den andel af bruttonationalproduktet, der blev anvendt til offentlige serviceydelser og indkomstoverførsler var betydeligt under OECD-gennemsnittet. Det forhold ændrede den kraftige vækst i de offentlige udgifter i 1960'erne og 1970'erne på (Pallesen, 1990). Den danske offentlige sektor hører i dag til blandt den vestlige verdens allerstørste.

Det, der imidlertid er nok så bemærkelsesværdigt, er fordelingen af opgaverne i den danske offentlige sektor. De lokale myndigheder – kommunerne og amterne – har en fremtrædende placering i den danske offentlige sektor. Hovedparten af de offentlige serviceydelser – bør-

nehaver, skoler, gymnasier, sygehuse, plejehjem osv. – leveres og finansieres af amter og kommuner. En tilsvarende opgavefordeling findes i de andre skandinaviske lande (Blom-Hansen, 1998; Mouritzen, 1999), men bortset herfra er de danske lokale myndigheders dominerende rolle i den offentlige sektor en sjældenhed i den vestlige verden.

En væsentlig forklaring på den danske udvikling er kommunalreformen, der blev påbegyndt i slutningen af 1960'erne (Schou, 1994; Mouritzen, 1999). Den indebar for det første, at antallet af kommuner og amter blev væsentligt reduceret. For det andet, at der i løbet af især 1970'erne og 1980'erne blev overført flere og flere statslige opgaver til amter og kommuner. Og endelig for det tredje, at finansieringen af de kommunale serviceydelser blev lagt markant om. I stedet for statslige refusioner af de kommunale udgifter er finansieringen i stigende grad baseret på kommunale skatter og et statsligt bloktilskud til kommunerne, der

ikke er afhængigt af de faktiske kommunale udgifter, men som forlods tildeles kommunerne efter en fordelingsnøgle, der søger at tage højde for, at der er forskellige udgiftsbehov i de enkelte amter og kommuner.

Der var mere end ét rationale bag kommunalreformen (Indenrigsministeriet, 1998). Et af rationale var udgiftspolitisk motiveret. De statslige refusioner blev anset for at være en selvstændig kilde til væksten i de offentlige udgifter. Refusioner af faktiske udgifter lagde ikke op til kommunalt mådehold. Tværtimod. En hurtig kalkule på de fleste kommunale udgiftsområder viste, at hvis man medregnede de øgede indtægter og stigende kommunale skatter, så var øgede, mere eller mindre statsrefunderede kommunale udgifter samlet set en økonomisk gevinst for den enkelte kommune.

Finansieringsreformen fjernede denne kassetænkingslogik. Selv om kommunerne fortsat fik et samlet tilskud til driften, indebar bloktilskudsmodellen, at den enkelte kommunale udgiftspost nu fuldt og helt skulle bæres af den enkelte kommune selv.

Et andet af de officielle rationale bag kommunalreformen var øget effektivitet. Det ligger også bag finansieringsreformen. I og med den enkelte kommune selv skulle bære de fulde udgifter, forestillede man sig, at kommunerne ville blive mere optaget af, at driften skulle være så effektiv som mulig. Men kommunalreformens effektivitetsrationale var først og fremmest knyttet til størrelsen af kommunerne og amterne (Mouritzen, 1999). Kommunalreformens fædre havde en forestilling om, at en kommune og et amt skulle have en vis størrelse for at kunne løse opgaverne effektivt. „Bæredygtig“ var det hyppigst anvendt begreb om den nødvendige størrelse, der imidlertid aldrig blev sær-

lig præcist defineret, men nogenlunde indebar, at en kommune skulle være stor nok til at drive sin egen skole og et amt stort nok til at have sit eget sygehus (Indenrigsministeriet, 1998). Det skulle blandt andet ses på baggrund af, at fælleskommunale foretagender havde været udbredte, for eksempel på skoleområdet, hvilket ikke blev anset for at fremme en klar ansvars- og kompetencefordeling og dermed heller ikke effektiviteten.

Kommunalreformens tredje hovedrationale var et ønske om at decentralisere demokratiet. Nok indebar reformen, at der blev færre og større enheder, hvor det alt andet lige blev vanskeligere at gøre sin indflydelse gældende. På den anden side var det imidlertid tanken, at kommunalreformens øvrige elementer mere end opvejede dette demokratiske tab. De større enheder betød, at det lokale demokrati kunne få en betydeligt større indholdsmæssig rækkevidde, ligesom finansieringsreformen indebar, at de lokale enheder i højere grad ville få det økonomiske ansvar for de lokale dispositioner. Én af forventningerne var, at de konsoliderede decentrale myndigheder ville sikre en større tilpasning til lokale ønsker og behov, og at forskelligheden ville blomstre.

### **Decentralisering og dekoncentrering i praksis**

Selv om kommunalreformen er en af de få markante reformer af den danske offentlige sektor, der er blevet ført ud i livet, er den ikke blevet gennemført i sin yderste konsekvens. Gennemførelsen af kommunalreformen er begrænset i to henseender. For det første er amternes og kommunernes ansvar på de områder, hvor de er blevet tillagt kompetence, ikke ubegrænset. Der er en række centralt fastsatte begrænsninger på det amtslige og kom-

munale selvstyre. En form for begrænsning er lovgivningen, der sætter mere eller mindre snærende rammer for amterne og kommunernes valgfrihed og muligheder på forskellige områder.

En anden begrænsning følger af de landsdækkende overenskomster og aftaler, der er indgået med de personalegrupper, der er ansat på amtslige og kommunale institutioner. Det kan hævdes, at denne begrænsning i nogen grad er selvpålagt, da det er aftaler, der er indgået på kommunernes og amternes vegne af Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen. Det ændrer imidlertid ikke på, at set fra den enkelte kommune eller amts synsvinkel er overenskomstmæssige bestemmelser begrænsninger på handlefriheden på samme måde som lovgivning. De er ikke til at komme udenom på det korte sigt og ganske svære at ændre selv på længere sigt.

Kommunalreformen er heller ikke i en anden henseende blevet gennemført fuldt ud. En række områder er ikke blevet overført til amterne eller kommunerne. Det gælder for eksempel statsamterne, handelsskoler, tekniske skoler, arbejdsformidling, arbejdstilsyn, amu-centre og akasser, der er bibeholdt i det statslige system, selv om de ofte er organiseret efter geografiske principper svarende til størrelsen af et gennemsnitsamt. Denne regionale, statslige organisering er med et lidt specielt udtryk kaldt „dekoncentring“. For så vidt angår statsamterne kan det hævdes, at kompetencen ikke bør overføres til amterne eller kommunerne, da ens og lige behandling af skilsmissegager og samkvemsret i hele landet er vigtigere og mere rimeligt end en tilpasning til lokale behov og ønsker, der vil resultere i forskelle i for eksempel vilkårene for samkvemsret. Det samme kan hævdes for Arbejdstilsynet. Argumentet kan

lyde rimeligt, men har imidlertid ikke megen vægt som generelt organisationsprincip i den offentlige sektor. Skattelejning, sager om tvangsfjernelse af børn og miljøtilsyn er områder af samme karakter, hvor forvaltningen ikke desto mindre er henlagt til lokale myndigheder. Tilsvarende kunne man undre sig over, at sygesikring hører under amterne og sygedagpenge under af kommunerne, mens a-kasserne fortsat er tilknyttet fagforeningerne og underlagt statslig styring.

Dette viser først og fremmest, at opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner ikke er resultatet af overordnede principielle overvejelser, men at begreber som nærhed, lighed og effektivitet snarere indgår som argumenter i en politisk kamp om, hvordan opgaverne skal fordeles, og i hvilket omfang beslutningskompetencen skal være et lokalt anliggende.

Med det udgangspunkt er det også enklere at forstå, hvorfor for eksempel gymnasier, men ikke tekniske skoler, handelsskoler, amu-centre og arbejdsformidlinger er et lokalt anliggende. Det er ikke fordi, de regionale myndigheder ikke vil have opgaverne, tværtimod (Amtsrådsforeningen, 1998), men snarere fordi der er magtfulde interesser, nemlig arbejdsmarkedets parter, der modsætter sig en overførsel af opgaverne til amter og kommuner (Nørgaard, 1997). Arbejdsmarkedets parter er kraftigt involveret i tilrettelæggelsen og administrationen af arbejdsmarkedspolitikken, det være sig som bestyrelsesmedlemmer i handelsskoler, tekniske skoler og amu-centre og som medlemmer af arbejdsmarkedsrådene, der forestår indsatsen over for de (forsikrede) arbejdsløse. Parternes indflydelse på arbejdsmarkedspolitikken og arbejdsmarkedssudannelserne kunne blive markant reduceret, hvis områderne blev overført til am-

ter og kommuner. Derfor modstanden mod overførslen, og derfor er områderne fortsat organiseret i statsligt regi med et betydeligt korporativt indslag. Så enkelt er det, og så tæller det ikke meget, at det ud fra andre betragtninger kan være svært at se, hvorfor der skal være forskel på gymnasierne og handelsskolernes tilhørsforhold.

Også arbejdsmarkedspolitikken har imidlertid fået en styrket lokal dimension. I forlængelse af den øgede fokusering på aktiveringen af ledige er der sket en yderligere og ganske markant regionalisering af arbejdsmarkedspolitikken. Med vedtagelsen af arbejdsmarkedsreformen i 1993 blev det overladt til de regionale arbejdsmarkedsnævn at tilrettelægge indsatsen over for de ledige under hensyntagen til visse centrale mål- og resultatkrav (Larsen et al., 1996; Haahr og Winter, 1996). De regionale arbejdsmarkedsråd, RAR, inkluderer amts- og kommunerepræsentanter fra regionen, men hovedparten af medlemmerne er lokale repræsentanter for arbejdsmarkedets parter.

Omlægningen af arbejdsmarkedspolitikken rejser det interessante spørgsmål, om den lokale forankring af det i øvrigt statsligt korporative system har nogen betydning for den førte arbejdsmarkedspolitik i den forstand, at der er tale om en betydelig regional variation i indsatsen over for ledige. På forhånd er det ikke ligetil at forudsige, om den regionale forankring af arbejdsmarkedspolitikken gør en forskel. Regionaliseringen er for det første fulgt op af en række centraliseringer, blandt andet en ganske detaljeret målrammestyring. Dernæst er medlemmerne af de regionale arbejdsmarkedsnævn godt nok udpeget i lokalområdet, hvilket kunne tale for, at lokale problemer og muligheder ville spille en afgørende rolle for politikudformningen. På den anden side er

medlemmerne først og fremmest udpeget som repræsentant for arbejdstager- og arbejdsgiverforeninger og dermed som varetager af en interesse og som del af en interessekonflikt (eller et interesse-sammenfald), der er nationalt forankret og institutionaliseret i Landsarbejdsrådet og andre centrale korporative organer. Dette kunne tale for, at lokale forhold kun vil have en begrænset betydning for politikudformningen, uanset at de regionale arbejdsmarkedsnævn fik større mulighed for at tilpasse indsatsen over for de ledige efter lokale forhold.

I denne sammenhæng rejser omlægningen af arbejdsmarkedspolitikken i 1994 det interessante principielle spørgsmål om tilpasningen af en offentlig politik til lokale forhold kan være større i et statsligt system organiseret efter regionale og korporative principper end et regulært decentralt, folkevalgt organ, hvis opgave det er at tilpasse opgavevaretagelsen til lokale forhold inden for lovgivningens rammer. Det ville være kættersk i dansk sammenhæng, hvor kommunalreformtankegangen har motiveret mangt en overdragelse af offentlige opgaver til lokale myndigheder netop med den begrundelse, at de lokale forhold skulle have lov til at sætte deres præg på opgavevaretagelsen.

Ud fra en nøgtern betragtning ville det imidlertid ikke være totalt overraskende. Opbakningen til kommunalreformens principper har nemlig, som diskuteret ovenfor, været tvetydig. På flere områder er der et finmasket lovgivningsgrundlag, der suppleret med overenskomstmæssige bestemmelser begrænser det lokale selvstyre. Det gælder for eksempel på et af de områder, der senest er overdraget til de lokale myndigheder, nemlig gymnasierne, der blev overført til amterne i midten af 1980'erne. Omvendt har amterne en lang tradition for at drive sygehuse, der

ligger årtier forud for kommunalreformen i 1970'erne. Allerede med sygehusloven i 1947 blev amternes (og dengang også købstædernes) autonomi på sygehusområdet fastslået. Staten fik ikke dengang og har fortsat ikke en særlig stor kompetence på sygehusområdet. På den baggrund skulle man forvente, at der var større variation på amternes sygehuspolitik end på deres gymnasiepolitik. Det er denne artikels første spørgsmål.

Det næste er, om ændringen af arbejdsmarkedspolitikken i 1994 har betydet, at ikke bare navnet, men også politikken er blevet regionaliseret så meget, at den regionale arbejdsmarkedspolitik er mere lokalt tilpasset end gymnasie- og især sygehuspolitikken i de folkevalgte amtsråd? I udgangspunktet er det overraskende, hvis et centralt, men ganske vist dekoncentreret system, er bedre til at sikre en tilpasning til lokale forhold og dermed forskellighed end decentrale myndigheder. Et sådant resultat vil give stof til eftertanke. „Centralister“, der ikke betvivler, at statslig styring er ensbetydende med lighed og ensartethed, såvel som „decentralister“, der sjældent sætter spørgsmålstegn ved, at kommunal organisering er ensbetydende med forskellighed og lokal tilpasning, må i givet fald revurdere deres fastlåste synspunkter og strategiske begrundelser for, at lige netop de bør stå for velfærdsstatens serviceproduktion.

### **Lokal folkevalgt politik: Amternes gymnasie- og sygehuspolitik**

Forudsætningen for at de lokale myndigheder vælger forskellige løsninger på de områder, de har ansvaret for, er, at de har mulighed for at vælge forskelligt. Det er imidlertid kun en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for, at myndighederne vælger forskellige løsninger. Selv

om de lokale myndigheder havde muligheden for at vælge forskellige løsninger, forudsætter en variation i de lokale myndigheders opgavevaretagelse også, at de i udgangspunktet har et ønske om eller behov for at vælge forskelligt.

En indgang til dette spørgsmål er at se på, hvilke repræsentanter, der vælges på lokalt plan (Pallesen, 1998). Hvis der ikke er variation i sammensætningen i de lokale myndigheder landet over, er der i udgangspunktet heller ikke grund til at forvente den store variation i opgavevaretagelsen, uanset at muligheden måtte foreligge. Denne kilde til potentiel ensartethed kan imidlertid afskrives, hvis målestokken er den partipolitiske sammensætning af de lokale myndigheder. De danske amtsråd er sammensat ganske forskelligt, selv om vælgerne i hovedsagen foretrækker de partier, der også stiller op til folketingsvalgene. Således var kun seks af de i alt 374 amtsrådsmedlemmer, der blev valgt i 1997, opstillet på lokalister, de øvrige 368 amtsrådsmedlemmer stillede op for et af de landsdækkende partier. Venstre og Socialdemokratiet er de dominerende partier på amtsplan. Ved de seneste fire valg (1985, 1989, 1993, 1997) er mindst 11 af de 14 valgte amtsborgmestre kommet fra enten Venstre eller Socialdemokratiet, og flere af amterne har gennem længere tid haft en amtsborgmester fra det samme parti. Nordjylland, København, Storstrøm og Århus amter har således i de sidste fire valgperioder været ledet af en socialdemokratisk amtsborgmester, mens Bornholm, Ringkøbing, Vejle og Sønderjyllands amter i de sidste fire valgperioder har haft en amtsborgmester fra Venstre.

Den partipolitiske sammensætning af amterne er altså ikke alene ret forskellig, forskellen har tillige i mange tilfælde gjort sig gældende over længere tid.

En anden indgang til spørgsmålet om, hvorvidt forskellighed kan forventes, er at se på, hvilke varierende behov og krav, der kunne tænkes at sætte sig politisk igennem i amterne, uanset om de er ledet af en socialdemokratisk eller borgerlig amtsborgmester (jf. Mouritzen, 1991, 1999). For langt de fleste amtslige serviceområder vil amternes varierende befolkningstæthed kunne føre til et behov for en forskellig dimensionering af serviceinstitutionerne. Forskelle i amternes demografiske sammensætning eller skattegrundlag kunne på samme vis tænkes at føre til et pres for forskellige løsningsmodeller.

Såvel de partipolitiske forskelle som amternes generelle forskellighed vil alt andet lige øge sandsynligheden for at forskelle også gør sig gældende i den førte politik

Alt andet er imidlertid ikke lige. Amterne har i udgangspunktet ret forskellige muligheder for at præge politikken på to af deres hovedområder, gymnasierne og sygehusene. Lovgivningen og de regelsæt, der er udstedt i henhold til lovgivningen, samt de centrale overenskomster begrænser i meget forskellig grad amternes råderum og valgmuligheder.

#### *Gymnasiområdet*

Det statslige regelsæt på gymnasiområdet er detaljeret og sætter snævre grænser for amternes råderum. Det er i alle tilfælde amternes egen opfattelse, der blandt andet kom til udtryk i Amtsrådsforeningens oplæg til den Opgavekommission, der skulle vurdere den nuværende opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner (Amtsrådsforeningen, 1997; Indenrigsministeriet, 1998). Det har imidlertid ikke været Folketingets opfattelse, at amterne skulle have særligt vide rammer på gymnasiområdet. Den holdning kom

for eksempel til udtryk, da det blev diskuteret og vedtaget at overføre statsgymnasierne til amterne i midten af 1980'erne. Selv de partier, der gik ind for at overføre statsskolerne til amterne, understregede, at indholdet af gymnasieuddannelsen fortsat skulle fastlægges fra centralt, statsligt hold (Palleesen, 1998: 102). Det fremgår ligeledes af det faktiske indhold af lovgivningen på området.

Gymnasieloven fastslår, at amterne ikke kan bestemme, hvor mange uddannelsespladser, der skal være på gymnasierne. Amterne har pligt til at skaffe plads til alle de elever, der erklæres egnede i grundskolen. Lovgivningen fastlægger også de overordnede indholdsmæssige rammer for gymnasierne, for eksempel at der skal undervises på to linjer (sproglig og matematisk), og hvilke fag der skal udbydes. De indholdsmæssige krav til uddannelsen uddybes i den bekendtgørelse, der er udstedt i medfør af loven. Heri beskrives indholdet, formålet og eksaminationen for de enkelte fag, hvorvidt de skal udbydes (obligatorisk og/eller valgfag), på hvilket niveau (mellem og/eller højt), samt i hvilke kombinationer og på hvilket tidspunkt i det treårige forløb, fagene skal ligge. Selv om den vidtgående indholdsmæssige regulering af gymnasierne langt hen ad vejen også fastlægger, hvilke og hvor mange lærerkræfter, der anvendes på gymnasierne, så er der til overflod også en bestemmelse i bekendtgørelsen, der fastsætter det lavest tilladte antal lærerskematimer pr. elev pr. uge. Denne størrelse er afhængig af, hvor mange elever og klasser, der er på de enkelte skoler, således at der på mindre skoler stilles krav om flere lærerskematimer pr. elev end på større skoler.

Og der, hvor lovgivningen og bekendtgørelsen stopper, tager overenskomsten fat. Overenskomsten mellem Amtsråds-

foreningen og Gymnasielærerforeningen fastlægger løn- og arbejdsvilkår på en måde, der griber dybt ind i arbejdstilrettelæggelsen på de enkelte gymnasier. Bortset fra en ret uspecificeret pulje til dækning af diverse pædagogiske og administrative opgaver, der i alle amter og på alle gymnasier udgør ca. 15 pct. af den samlede arbejdstid, så er de løn- og arbejdsmæssige konsekvenser af alle øvrige funktioner og opgaver nøje beskrevet i overenskomsten. Det gælder i første række forberedelsestiden pr. undervisningstime og timetillægget til opgaveretning, der er specificeret og opgjort i minutter for hvert enkelt fag og det niveau og klassetrin, der undervises på. Det gælder ligeledes særlige opgaver og funktioner som for eksempel uddannelses- og erhvervsvejleder og administrativ inspektør – selv pasningen af de relativt beskedne instrument- og dyresamlinger er der sat et præcist antal minutter af til. En gymnasielærer kan ikke slå en skid, uden at en af bestemmelserne i overenskomsten blafre.<sup>1</sup>

Den samlede konsekvens af indholdet af lovgivningen og overenskomsten er, at der er snævre grænser for amternes råderum på gymnasieområdet. Lidt forenklet sagt, så fastlægger lovgivningen i vidt omfang, hvordan og i hvad, der skal undervises, mens overenskomsten i vidt omfang bestemmer, hvad det skal koste i lærertimer på de enkelte gymnasier. Det vil for eksempel på grund af overenskomstens bestemmelser være vanskeligt for et amt at øge den del af gymnasielærernes tid, der anvendes på undervisning, hvilket også ses af, at der stort set ikke er forskel på undervisningstidens andel af timeforbruget i de enkelte amter (Undervisningsministeriet, 1996).

Omvendt er lovgivningen og overenskomstens bestemmelser ikke så detalje-

rede, at der overhovedet ikke er mulighed for at foretage en selvstændig amtlig prioritering. Amterne har således frihed til at bestemme skolestørrelsen, om end valget af skolestørrelse har afledte konsekvenser for skematimeforbruget og altså i økonomisk forstand ikke er et frit valg, jf. gymnasiebekendtgørelsens bestemmelser om det mindst tilladte antal lærerskematimer. Amterne har ligeledes frihed til at fastsætte klassekvotienten på skolerne, om end overenskomsten reelt har betydet, at der har været en øvre grænse på 28. Amterne har tillige en vis frihed til at bestemme, hvilke valgfag der skal tilbydes ud over den omfattende menu af obligatoriske fag og valgfag, der skal udbydes. Amterne kan endelig i et vist omfang også vælge, om fagene skal udbydes på en eller flere skoler i amtet, da lovgivningen i enkelte tilfælde fordrer, at fagene skal udbydes inden for amter, men ikke nødvendigvis på alle amtets gymnasier.

Alt i alt er der ikke grund til at forvente den store variation i amternes tilrettelæggelse af gymnasieuddannelsen. Lovgivningen og overenskomsten har på forhånd lagt en solid bund under den amtlige prioriteringsproces.

### *Sygehusområdet*

Anderledes ser det ud på sygehusområdet (Pallesen, 1999). I modsætning til gymnasieområdet er lovgivningen på sygehusområdet af yderst beskedent omfang. Den centrale lov på området, sygehusloven, fastslår således, at det er amterne (og Hovedstadens Sygehusfællesskab i Københavnsområdet), der forestår driften af de danske sygehuse, og loven begrænser kun amternes råderum i en væsentlig henseende: Amterne må ikke kræve direkte betaling af borgerne for behandling på sygehuse. Heller ikke,



hvis en borger bliver akut syg og henvises af eget amt eller egen læge til at blive behandlet på et „fremmed“ amts sygehus. Der kan i nogen tilfælde blive tale om betaling for behandlingen, men det vil i alle tilfælde være et mellemværende mellem amterne.

Sygehuslovens kortfattede indhold betyder ikke, at amterne har fuldstændig frihed til at tilrettelægge sygehusvæsenet efter lokale ønsker og behov. Der er en statslig kontrol eller godkendelsesprocedure af en række faglige forhold på sygehusene, der i medfør af lovgivning foretages af Sundhedsstyrelsen og Lægemiddelstyrelsen. Det gælder for eksempel de medicinalpersoner, der arbejder i sygehusvæsenet, og de lægemidler, der anvendes. Sundhedsstyrelsen udarbejder ligeledes vejledende behandlingsretningslinjer. For eksempel anbefaler styrelsen, at der som hovedregel foretages fostervandsprøve af gravide over 35 år. Sundhedsstyrelsens faglige retningslinjer er imidlertid ikke til hinder for, at der kan være stor variation i behandlingspraksis i amterne og på de enkelte sygehuse, som det for eksempel er tilfældet med forløsning ved kejsersnit.

Sundhedsstyrelsens beføjelser, hvad angår den såkaldte specialeplanlægning, er i princippet mere vidtgående. Styrelsen godkender og foretager en klassifikation af behandlingsniveauet på sygehusene og sygehusafdelingerne, men i praksis griber specialeplanlægningen ikke synderligt ind i amternes dispositionsmuligheder. Sundhedsstyrelsen kan ikke hindre et amt i at oprette afdelinger og specialer, medmindre personalet ikke har tilstrækkelige kvalifikationer, ligesom den ikke kan beordre specialer og afdelinger nedlagt eller sammenlagt. Selv når Sundhedsstyrelsen har stærke meninger om en specialeplacering, er det ikke givet, at indstillingen bliver fulgt. Det blev

stillet offentligt til skue, da der på trods af styrelsens indstilling blev indført hjerte- og levertransplantation mere end ét sted i landet. Sundhedsstyrelsen kan således gribe ind, hvis niveauet på en afdeling ikke er fagligt forsvarligt, men ikke alene fordi det skønnes fagligt hensigtsmæssigt at have flere eller færre afdelinger med et givet speciale.

Ligesom på gymnasieområdet er amterne ikke herre over visitationen til sygehusene. Bortset fra skadestuebehandling eller akut sygdom er det patientens praktiserende læge, der henviser til sygehusbehandling. Men med mindre der er tale om akut sygdom, har amterne generelt ikke umiddelbart pligt til at sørge for behandlingen. Der er få undtagelser, for eksempel har kvinder ret til abort inden udgangen af 12. graviditetsuge, ligesom enkelte patientgrupper (blandt andet kræftpatienter) i forbindelse med finanslovforliget for 1999 har fået styrket deres muligheder for at blive behandlet eller forundersøgt inden for et givet tidsrum. Generelt kan patienter, men ikke elever, der er erklæret egnede til gymnasiet, sættes på en venteliste.

Alt i alt er der således ikke som følge af lovgivningen nævneværdige begrænsninger på amternes råderum på sygehusområdet. Hvis behandlingen foregår inden for mere eller mindre præcist definerede fagligt forsvarlige rammer, så kan amterne tilrettelægge sygehuspolitikken efter lokale ønsker og forhold.

Amterne er imidlertid også på sygehusområdet spundet ind i et detaljeret sæt af overenskomstbestemmelser, der har konsekvenser for arbejdstilrettelæggelsen på sygehusene. Sygehusene og sygehusoverenskomsterne adskiller sig imidlertid i flere henseender fra forholdene på gymnasieområdet. Sygehusene er for det første karakteriseret ved, at behandlingen

og plejen ydes af et langt større antal faggrupper, end hvad der er tilfældet på gymnasierne. Det betyder, at selv mindre forskelle i udformningen af overenskomsterne kan have konsekvenser for arbejdstilrettelæggelsen, der ofte vil involvere flere arbejdsgrupper. For eksempel hvorvidt en gruppe har betalt frokost eller ej. For det andet er sygehusene (som hovedregel) bemandede døgnet rundt, hvilket betyder, at bestemmelser om hviletid, fridøgn, overarbejde, afspadsering, rådighedsforpligtelser mv. i særlig grad er relevante på sygehusene, hvilket heller ikke har den store betydning på gymnasieområdet. For det tredje uddanner sygehusene også i større omfang end gymnasierne personalet, hvilket har den konsekvens, at uddannelsesbestemmelser i overenskomsten har betydning for arbejdstilrettelæggelsen. Det gælder for eksempel reglen om, at halvdelen af de yngre lægers arbejde skal ligge i dagarbejdstiden.

Indholdet af overenskomsterne på gymnasie- og sygehusområderne er således væsensforskelligt. Det kan derfor være vanskeligt at afgøre, hvor overenskomsten er mest indgribende for arbejdstilrettelæggelsen. Overenskomsterne på sygehusområdet er imidlertid i højere grad, end hvad der er tilfældet på gymnasieområdet, karakteriseret ved at være knyttet til den tid, personalet anvender på arbejdsstedet, snarere end til de funktioner, der udføres. Der er således i sygehusoverenskomsterne større mulighed for en fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet og arbejdsfunktionerne end på gymnasierne. Omvendt vil en udstrakt brug af adgangen til en fleksibel arbejdstilrettelæggelse på sygehusene i nogle tilfælde være en kostbar foranstaltning på grund af overenskomstbestemmelserne.

Samlet set er der imidlertid ikke på grund af indholdet af overenskomsterne

på de to områder grund til at ændre forventningen om, at der er større mulighed for variation på sygehusområdet end på gymnasieområdet.

#### *Sygehus- og gymnasiepolitik:*

##### *Forskelle i den amtslige politik?*

Der er flere måder at undersøge spørgsmålet om forskelle i amternes politik. I denne sammenhæng er valgt to dimensioneringsmål, et mål for udgiftsniveauet og et produktivitetsmål. Den overordnede dimensionering måles ved henholdsvis gymnasierne og sygehusenes gennemsnitlige størrelse i amterne. For gymnasierne det gennemsnitlige antal klasser per gymnasium (og HF), og for sygehusene, det gennemsnitlige antal normerede senge per sygehus. Detail-dimensionering måles som gymnasierne gennemsnitlige klassekvotient og som det normerede antal senge per 1000 indbyggere på sygehusområdet. Udgiftsniveauet måles som gennemsnitlige amtslige udgifter per elev henholdsvis sygehusudgifter per indbygger og (arbejds-)produktiviteten som timeforbruget per elev samt antal beskæftigede per sygehusseng.

De forskelle i amternes frihedsgrader, der er diskuteret ovenfor, slår ikke voldsomt igennem på udgiftsniveauet, detail-dimensioneringen og produktiviteten. Der er generelt ikke stor spredning i disse mål, selv om forskellene som forventet er en smule højere på sygehusområdet (jf. tabel 1). En foreløbig forklaring på denne ensartethed kunne være, at der på begge områder er en så stærk central binding via især overenskomsterne, men for gymnasieområdets vedkommende tillige via central politisk regulering, at amterne reelt ikke har de store frihedsgrader i tilpasningen til lokale ønsker og behov.

I hvilket omfang bindingerne, der følger af overenskomsterne, er udtryk for en

Tabel 1. Amternes dimensionering og produktivitet på gymnasie- og sygehusområdet, 1996

Amt	Gymnasier				Sygehuse			
	Udgift/ elev	Skole- str.	Klasse- kvotient	Time/ elev	Udgift/ indb.	Syge- husstr.	Senge/ 1000	Beskæft./ seng
København	56400	20,1	24,4	1,63	5500	631	4,7	3,1
Frederiksborg	52100	22,6	25,3	1,51	4720	430	4,1	2,9
Roskilde	45100	25,8	24,6	1,59	5100	314	3,6	3,3
Vestsjælland	55900	25,8	23,8	1,63	5500	187	5,1	3,1
Storstrøm	59800	20,0	23,7	1,59	5400	210	4,5	3,2
Fyn	54900	22,3	23,6	1,68	5800	206	4,7	3,3
Sønderjylland	53900	25,8	25,2	1,47	5100	178	4,4	2,8
Ribe	48100	20,7	24,6	1,51	5100	157	4,4	3,1
Vejle	51100	22,8	24,9	1,52	4800	228	4,2	2,7
Ringkøbing	49600	19,7	25,3	1,55	4500	185	3,9	3,1
Århus	50500	23,8	25,0	1,61	4800	229	4,2	3,5
Viborg	52900	22,8	24,2	1,64	5500	165	4,6	3,2
Nordjylland	50800	23,5	23,8	1,58	5400	257	4,4	3,2
Gennemsnit	52392	22,7	24,5	1,58	5171	260	4,4	3,1
Standardafv.	3714	2,1	0,6	0,06	369	128	0,4	0,2
S.A./gnst.*	0,07	0,09	0,02	0,04	0,07	0,49	0,09	0,07

Kilder: Kommunalstatistisk Database (KSDB); Undervisningsministeriet, 1996; Amtsrådsforeningen, 1998; Sundhedsstyrelsen, 1997.

Note: \* Det normerede spredningsmål (standardafvigelse divideret med gennemsnit) kan umiddelbart sammenlignes, da det tager højde for de forskellige måleenheder.

fælles strategi fra arbejdsgiverside om at undgå at konkurrere på løn- og arbejdsforhold, en faglig og professionel strategi eller en kombination af begge, lader sig ikke afgøre i denne sammenhæng.

Forskellen på amtens frihedsgrader på de to områder slår primært igennem på den overordnede dimensionering. Der er på begge områder den største variation på dette mål, og der er større variation i den overordnede dimensionering på sygehusområdet end på gymnasieområdet. Dette kunne tyde på, at politikernes indflydelse er begrænset til at foretage lokaliseringssyn og herunder at dimensionere institutionerne. Det er må-

ske ikke overraskende, at amtspolitikere – og vælgerne i hver en afkrog af amtet – primært interesser sig for, i hvilket omfang amtets service er umiddelbart tilgængelig inden for en rimelig afstand. Konsekvenserne af højere eller lavere udgifter, normering og produktivitet for kvaliteten af den service, man modtager, og for muligheden for at opnå andre ønskede serviceforbedringer (på andre områder) eller skattelettelser er svært umiddelbart at gennemskue for vælgerne – og for den sags skyld politikere og embedsmænd.

Om forskellene i anden omgang skyldes, at den overordnede dimensionering også er det eneste område, hvor politi-

kerne reelt har mulighed for at foretage prioriteringer kan ikke afgøres endeligt, men det forhold, at den største variation findes på sygehusområdet, kunne indikere det. Det er som diskuteret ovenfor på sygehusområdet, der er de færreste bindinger på dimensioneringen.

### **Lokal korporativ politik: Regionale arbejdsmarkedsråds arbejdsmarkedspolitik**

Dansk arbejdsmarkedspolitik har traditionelt været centralt korporativt organiseret, selv om der helt tilbage til 1. Verdenskrig har været tale om en vis lokal involvering i arbejdsanvisning og kontrol med ledige (Nørgaard, 1997; 1999). Frem til slutningen af 1960'erne, hvor de regionale arbejdsmarkedsråd, RAR, blev etableret, var den lokale involvering i arbejdsmarkedspolitikken dog begrænset. Med den stigende fokus på aktiv arbejdsmarkedspolitik i 1970'erne og 1980'erne fik de regionale råd en større rolle (Finansministeriet, 1982; Pilegaard Jensen et al., 1991).

Selv om regionaliseringen af arbejdsmarkedspolitikken har udviklet sig over de seneste 30 år, er arbejdsmarkedsreformen fra 1993 langt mere vidtgående end tidligere reformer (Haahr og Winter, 1996; Larsen et al., 1996). Kernen i reformen, der er blevet justeret flere gange siden, var en mere fleksibel indsats i forhold til de (arbejdsløshedsforsikrede) lediges individuelle behov og virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft. Aktivering blev en ret og en pligt.

Styringsmæssigt indebærer reformen, at det nu er RAR, der skal opstille måltal og resultatkrav for den regionale indsats og i øvrigt prioritere og dimensionere arbejdsmarkedsindsatsen. Konkret er det de regionale arbejdsformidlinger, AF, der

er underlagt Arbejdsmarkedsstyrelsen og dermed det ministerielle hierarki, der skal implementere de retningslinjer, som RAR udstikker. Forudsætningen for, at der kan forventes variation i den regionale arbejdsmarkedspolitik, er som for amternes vedkommende, at der er et ønske om eller oplevet behov for en forskellig indsats.

Selv om sammensætningen af RAR er lovbestemt og dermed ens i hele landet, er den konkrete organisationsstruktur i regionerne forskellig. Samarbejdet med amter og kommuner varierer ganske betydeligt, ligesom også samarbejds- og beslutningskulturen i RAR og forholdet til AF-chefen i regionen varierer (Larsen et al., 1996). Visse AF-chefer læner sig betydeligt mere op af centrale direktiver end andre. Alene som følge af disse forhold kan det forventes, at det er forskellige politiske ønsker, der sætter sig igennem i arbejdsmarkedspolitikken. Forskellige aktører har givetvis forskellige ønsker til, hvilke instrumenter der skal bruges. Eksempelvis har kommunerne en oplagt interesse i at få mange i offentlig jobtræning, da de herved kan forbedre serviceniveauet i kommunerne uden at skulle bære den fulde udgift hertil.

Der næst er de regionale arbejdsmarkeder, arbejdsløshedens størrelse og sammensætning også forskellige i en række henseender, der kunne tilsige, at regionerne fokuserede på forskellige tiltag, aktiveringsinstrumenter og målsætninger. Undersøgelser viser da også, at regionerne har ganske varierende planer, der tager „udgangspunkt i specifikt regionale forhold“ (Haahr og Winter, 1996: 77; jf. Larsen et al., 1996; se også Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1999, Bilag).

Alt andet lige kan man derfor forvente, at regionernes generelle forskellighed betyder, at forskelle også vil gøre sig gæl-

dende i den aktive arbejdsmarkedspolitik, der føres.

Igen er alt andet imidlertid ikke lige. Regionerne og RAR er underlagt en række centralt fastsatte reguleringer, der på forskellig vis begrænser råderummet og normerer aktiviteterne. Der er fra politisk-bureaukratisk hold tale om såvel skiftende lovbestemmelser som administrativ regulering af den regionale arbejdsmarkedspolitikens indhold, form og bevillingsmæssige rammer og af de procedurer, som rådene og AF skal anvende. Der er desuden tale om en supplerende central, korporativ regulering fra Landsarbejdsrådets, LAR, side, som mere specifikt udstikker overordnede – og nogen gange ganske detaljerede – krav til mål, resultater og indsatsområder.

Lovgivningen revideres jævnligt i dansk arbejdsmarkedspolitik, og i de senere år typisk i forbindelse med finanslovsforhandlingerne (Larsen et al., 1996; Haahr og Winter, 1996; Nørgaard, 1999). Allerede i 1994, mindre end et år efter, at reformen var iværksat, blev regelgrundlaget ved det såkaldte „serviceeftersyn“ ændret. Arbejdsløses pligter blev strammet, tidsfristen for udfærdigelsen af handlingsplaner blev udvidet, adgangen til selvfunden jobtræning blev fjernet, RARs prioritering af målgruppeindsatser blev begrænset, flaskehalsproblemer skulle imødegåes osv. Året efter, ligeledes i forbindelse med finanslovsforhandlingerne, blev RARs kompetence og autonomi beskåret yderligere, da prioriteringen af indsatsen over for unge blev fastlagt per lov. Der blev også stillet ganske specifikke krav om, at privat jobtræning skulle udgøre en bestemt andel af den samlede jobtræning. Endelig blev der også introduceret en ny aktiveringsform, puljejobs, der fik forrang over for andre former for aktivering. RARs og AFs indflydelse på ad-

ministrationen af puljejobs blev desuden svækket til fordel for kommunerne.

Arbejdsministeren har også selv blandet sig i RAR og AFs indsats. Eksempelvis allerede i april 1994, hvor et notat henstillede til regionerne om at sætte produktionen af handlingsplaner i vejret (Larsen et al., 1996: 86). Såvel den administrative som lovgivne detailregulering af rådernes virke og indholdet af arbejdsmarkedspolitikken har en potentiel ensrettende effekt på den regionale politik.

Det er også per lovgivning, at de overordnede finansielle rammer fastlægges, selv om det er LAR, der udarbejder forslaget. Generelt har der været rigeligt med ressourcer til den aktive arbejdsmarkedspolitik, idet bevillingerne i hovedreglen ikke har været brugt (Haahr og Winter, 1996). Ikke desto mindre har det givet anledning til nogen forvirring og visse begrænsninger i handlefriheden, at det kun er dele af bevillingerne, som RAR via aktivitetspuljen reelt har råderet over. Andre midler disponerer AF over i deres driftsbevilling. AFs bevilling er i stort omfang afgørende for kapaciteten til at iværksætte rådernes planer. RAR har i udgangspunktet heller ingen rådighedsret over midlerne til puljejobbene. Disse finansieres over en særlig konto på finansloven, og stat, amter og kommuner kan selv rekruttere de ledige (Haahr og Winter, 1996: 105-107 og 44). Oprindeligt havde RAR og AF heller ikke den fulde rådighedsret over de midler, der var planlagt til jobtræning. Nogle afholdtes af kommunerne og var finansieret over bloktilskuddene. Fra 1997 har AF og RAR dog afholdt alle udgifterne.

Udgifter til uddannelsesaktivering har til og med 1998 i et vist omfang kunnet overvæltes på andre, idet ledige, der påbegyndte uddannelser, der er finansieret ved taxametertilskud, ikke har brugt mid-

ler fra aktiveringsbevillingen (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1999). Endelig er der også, i strid med de oprindelige udmeldinger, blevet inddraget uforbrugte midler, som RAR har overført fra et finansår til et andet.

Effekten af den centrale styring af bevillingerne er svær at forudsige. Selv om nettoeffekten er en begrænsning af RARs råderum, trækker styringen ikke som sådan i retning af en ensretning. Der er stadig plads til en betydelig kreativitet i udnyttelsen af forskellige instrumenter og kasser, selv om den centrale styring af AFs driftsbevilling og dermed den regionale implementeringskapacitet potentielt kan virke ensrettende.

Ud over regulering af den regionale arbejdsmarkedspolitik indhold og bevillingsmæssige rammer er der regulering af AFs produktivitet, arbejds gange, dokumentation og organisering fra politisk-bureaukratisk hold. AF er som del af det ministerielle hierarki underlagt almindelig instruktionsbeføjelse fra ministeren og, per delegation, Arbejdsmarkedsstyrelsens side. Styrelsen har dog også stillet visse formkrav til de planer, rådene udarbejder, de såkaldte planmanualer (Haahr og Winter, 1996). I sidste instans er RAR jo også underlagt central styring.

Disse reguleringer, og den stigende fokus på formkrav og dokumentationen af egen indsats, kan medvirke til at reducere forskellene mellem regioner. Både fordi reguleringerne typisk vil operere med implicite succeskriterier, som AF-regionerne har et politisk incitament til at honorere, og fordi de centrale krav optager mange ressourcer, der begrænser AFs kapacitet til at iværksætte de planer, som RAR udmelder.

Den sidste form for central regulering finder sted fra LARs side. Det er i hovedsagen LAR, skønt formelt set mini-

steren, der definerer de centrale mål- og resultatkrav og indsatsområder, og som godkender regionernes planer (se blandt andet Haahr og Winter, 1996: kap. 6). Mange udmeldinger har vedrørt effekterne af den regionale arbejdsmarkedspolitik. Disse mål har dels drejet sig om forhold, den regionale arbejdsmarkedspolitik ikke kan forventes at have nogen større effekt på, for eksempel omfanget af anmeldte ledige jobs til AF. Men i de senere år er der også opstillet mere præcise krav til effekten af de regionale indsatser. Eksempelvis krav til andelen af ledige i aktivperioden, der et vist tidsrum efter påbegyndt aktivering skal være i ordinær uddannelse eller beskæftigelse (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1999: 29, 45-46). Disse effektkrav, skønt betinget af forhold RAR ikke ganske er herre over, er rimelige set i lyset af mål-rammestyringens intentioner. De kan ikke på nogen entydig og forudsigelig måde formodes at føre til en klar ensretning af RARs politik (selv om effektiviteten af forskellige instrumenter – og dermed incitamentet til at prioritere disse – til dels er kendt).

En del af LARs mere præcise udmeldinger om, at visse instrumenter skal bruges i bestemt omfang eller rækkefølge, og som reducerer mulighederne for regionale politikforskelle, har nærmest været lovdikteret (jf. ovenfor). De fleste centrale reguleringer af de regionale politiske prioriteringer og måder at dimensionere politikken på, har på den ene side vedrørt indsatsområder og ladet indholdet og de eksakte formuleringer stå åbne (for eksempel målgruppeindsatser) og på den anden side stillet krav om, at planerne skal være præcise og målbare (jf. Haahr og Winter, 1996; Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1999: 45-46). Den efterfølgende godkendelse af de regionale planer har stort set alene kontrolleret lovmedholdenheden af pla-

nerne, og at en række formkrav har været tilgodeset. Den ensrettende effekt af LARs styring er således begrænset.

Sammenfattende er der tale om modsatte effekter i den centrale styring. Der er ikke tvivl om, at der siden reformens vedtagelse i 1993 har været tale om en vis tilbagevenden til central styring. Ikke mindst ad lovgivningens vej. Den samlede vurdering må dog være, at der stadig er regionale frihedsgrader. Arbejdsløshedsproblemet og de regionale arbejdsmarkeders forskellighed samt de forskellige måder at organisere de regionale beslutningsprocesser på, med blandt andet varierende grader af kommunal involvering, skulle således føre til, at regionerne fører forskellig politik.

På den anden side kan det ikke udelukkes, at de dominerende aktører i RAR har så ensartede ønsker på tværs af regionerne (qua deres organisationsinteresser), og at den centrale styring alligevel er så stærk, at det er de samme indsatser, der prioriteres rundt om i landet.

#### *Aktiv arbejdsmarkedspolitik: Forskelle i regionernes politik?*

Dimensionering af den regionale arbejdsmarkedspolitik vedrører ikke på samme måde som gymnasie- og sygehuspolitik spørgsmålet om lokalisering og størrelsen af serviceinstitutioner. Servicen købes dels af andre institutioner og produceres dels af AF. Den inkluderer også mange former for tilskudsberettiget beskæftigelse. Som mål for dimensionering er derfor valgt de vigtigste instrumenters budgetandele, målt snævert i forhold til RARs aktivitetspulje og bredt i forhold den samlede bevilling, regionerne råder over. RAR har via deres planer også indflydelse på anvendelsen af AFs driftsbevilling. De valgte instrumenter udgør de største budgetandele på landsplan, dog

således, at RAR samtidig har betydelig indflydelse på brugen heraf. Resultaterne varierer dog ikke nævneværdigt, uanset hvilke instrumenter der tages som indikator for dimensioneringen.

Som produktivitetsmål er der tre muligheder. Man kan sætte det samlede forbrug i regionerne i forhold til (a) antal „fuldtidsbestand“ personer, der er aktive i løbet af året, (b) antal berørte personer, og (c) antal berørte aktiveringsforløb. Hvilket mål, der er mest relevant, kan diskuteres – som tyngdemål er antal fuldtidsbestand personer nok det mest rimelige. Resultaterne er dog ret ens, uanset hvilket mål der måtte findes mest præcist.

Der er relativt store forskelle i de regionale arbejdsmarkedspolitik. Hvad angår dimensioneringen er den normerede variation i alle tilfælde over 0,25 (jf. tabel 2). Dette indikerer, at regionerne i ganske betydeligt omfang bruger forskellige instrumenter i den regionale arbejdsmarkedspolitik – også selv om køb af uddannelse i alle tilfælde udgør en stor budgetandel. Variationen er dog ikke lige stor for alle instrumenter. Der er en vis indikation på, at forskelligheden er størst for de instrumenter, som RAR via aktivitetspuljen har direkte råderet over.

Forskellene i dimensioneringen (brugen af forskellige instrumenter) giver anledning til produktivitsforskelle. Uanset hvilken aktivitetsindikator, der lægges til grund for vurderingen, er der tale om ganske store regionale forskelle i produktiviteten. Mindst forskel er der, når „fuldtidsbestanden“ er målestokken.

Dette viser, at RAR ikke alene har mulighed for at føre en forskellig politik regionalt, men at de rent faktisk også udnytter muligheden herfor. De regionale aktørers binding til deres moderorganisationer er dermed ikke så stærk og ensrettende, som der kunne næres formod-

Tabel 2. RARs dimensionering og produktivitet i arbejdsmarkedspolitikken, 1998

Region	Vigtigste instrumenters budgetandele af RARs aktivitetspulje, i pct.			Vigtigste instrumenters budgetandele af regionernes samlede bevilling, i pct.			Produktivitet: Udgifter per indikator, i 1.000 kr.		
	Køb af uddannelse	Flaskenhalse og rotation	Information og vejledning	Køb af uddannelse	Løntilskud private	Løntilskud kommuner	Fuld-tidsbe-stand	Berørte perso-ner	Berørte forløb
København	59,6	13,3	14,1	13,8	4,7	24,9	124,0	51,4	33,4
Frederiksborg	43,5	10,0	10,5	11,6	3,5	20,2	107,8	50,9	30,7
Roskilde	74,1	6,4	4,7	23,7	3,7	17,5	111,3	48,3	29,2
Vestsjælland	46,7	9,4	8,7	8,9	2,5	26,0	120,4	55,1	33,6
Storstrøm	33,2	9,1	3,6	7,0	3,6	34,3	121,0	64,7	42,6
Bornholm	76,3	8,8	1,5	24,4	2,4	16,6	125,6	59,7	38,1
Fyn	46,9	17,4	14,6	8,5	1,9	17,3	97,8	46,0	29,7
Sønderjylland	50,1	8,4	8,7	12,1	5,7	24,5	114,6	48,2	30,5
Ribe	49,4	5,3	10,9	11,6	3,7	25,4	124,8	62,0	33,8
Vejle	41,6	7,3	18,9	8,6	5,0	16,4	90,3	42,4	25,3
Ringkøbing	46,0	14,1	17,8	11,3	5,1	15,5	98,1	42,7	28,1
Århus	52,3	5,4	21,5	12,2	4,5	11,8	112,5	51,7	32,7
Viborg	19,7	15,8	20,2	6,4	3,5	19,0	103,2	39,7	26,2
Nordjylland	64,9	16,2	6,0	15,8	3,8	24,3	119,2	54,0	33,8
Gennemsnit	50,3	10,5	11,5	12,6	3,8	21,0	112,2	51,2	32,0
Standardafv.	14,5	4,0	6,2	5,3	1,1	5,6	10,9	7,2	4,4
S.A. / gnst.*	0,29	0,38	0,54	0,42	0,29	0,27	0,10	0,14	0,14

Kilder: Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1999, *Bestandsstatistik over AFs indsats i gennemførelsen af lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik og lov og orlov: Aktivering.*

Note: \*: Som tabel 1.

ning om. Regionaliseringen af arbejdsmarkedspolitikken efter 1993 er stadig betydelig til trods for de senere års tilbagevenden til en vis central styring.

### Empirisk konklusion og teoretisk diskussion

Den umiddelbare konklusion er, at tilpasningen til lokale forhold er langt større i arbejdsmarkedspolitikken end på gymnasieområdet og, hvad angår produkti-

viteten og det snævre mål for dimensionering, også større end på sygehusområdet. En lokal korporativ politik inden for rammerne af en central styring kan således være bedre til at sikre forskellighed end en lokal folkevalgt politik i amtsligt regi.

Inden denne konklusion slås alt for fast, kan der dog være grund til at sammenligne områderne lidt nøjere.

Forskellene i tilpasning til lokale forhold på gymnasieområdet og sygehusom-



rådet giver anledning til den første kvalificering af konklusionen. Især hvad angår den overordnede dimensionering, er der betydeligt større forskelle på sygehusområdet end på gymnasieområdet.

Da spørgsmålet om institutionernes størrelse og lokalisering netop ikke var underlagt central styring på de to områder, kunne det tyde på, at politikerne i højere grad har forskellige ønsker på sygehusområdet – måske på grund af offentlighedens bevågenhed på området og måske fordi sygehusene udgør en meget stor del af amtets budget – og at deres forskellige ønsker rent faktisk slår igennem på den førte politik. Forskellene kan dog også skyldes, at dimensioneringen af gymnasierne trods alt ikke har de samme udgiftspolitiske konsekvenser qua den stærke centrale styring af timeforbruget. Mere generelt kan man dog på baggrund af analysen fremsætte hypotesen:

Folkevalgte politikere på decentralt niveau har betydelig indflydelse på den overordnede dimensionering af lokale serviceydelser.

Til gengæld ser det umiddelbart ud til, at den mere detaljerede dimensionering ikke er slet så let at påvirke. På gymnasieområdet er forklaringen ligetil, idet overenskomster indtil dato har normeret klassekvotienterne i betydelig grad. På sygehusområdet, hvor der dog er en noget større forskellighed, kan den relative ensartethed på tværs af amter ikke forklares med hverken indholdet af den centrale regulering eller overenskomsterne. Et bedre bud er, at der er visse normer, herunder professionelle, for sengekapaciteten.

Udgiftsniveauet og arbejdsproduktiviteten er stort set ens på tværs af amter og på tværs af områder. På gymnasierne er det i højere grad end på sygehusområ-

det en følge af den centrale regulering og overenskomstsyste-met. På sygehusområdet er en vigtigere forklaring nok, at der er knyttet faglige og fagpolitiske interesser til udgiftsniveauet og arbejdsproduktiviteten, der begrænser det lokale råderum. Det kan således tolkes på den måde, at ensartede professionelle normer omkring arbejdets udførelse kan virke lige så ensrettende som en stærk regulering af resourceforbruget og arbejdsproduktiviteten.

Sammenligningen med den regionale korporative arbejdsmarkedspolitik, der foregår inden for rammerne af en statslig styringsstruktur, giver mulighed for yderligere kvalificeringer og præciseringer. Først og fremmest tyder den generelt større forskellighed i sammenligning med gymnasierne på, at den lokale beslutningsstrukturs karakter ikke på nogen måde behøver at være afgørende for muligheden for at sikre den bedst mulige lokale tilpasning. Central regulering – per lovgivning såvel som fra organisationernes side – kan reducere de lokale frihedsgrader i et sådant omfang, at forskellighed ikke er mulig. Følgelig den anden og mere generelle hypotese:

Uanset den lokale beslutningsstruktur kan den centrale styring være så stærk, at der ikke kan foretages en lokal tilpasning i politikker på serviceområderne.

Sammenligningen med sygehusområdet gør det dog muligt konkret at konkludere noget mere håndfast og at opstille en noget mere præcis generel hypotese. Uanset hvordan man vurderer den politiske styring i arbejdsmarkedspolitikken, er den ikke mindre stram end på sygehusområdet. Hvad angår den styring som organisationerne er med i, kan der også argu-

Tabel 3. Sammenligning af af gymnasieområdet, sygehusområdet og arbejdsmarkedspolitikken

	Gymnasieområdet	Sygehusområdet	Arbejdsmarkedspolitik
Central styring via lovgivning/ bekendtgørelser	+++	+	++
Central styring via overenskomster/ korporative organer	+++	++	++
- styringens indhold	Detaljeret normering af timeforbrug (ressourceomfang)	Detaljeret normering af arbejdstidsregler (ressourcetype)	Bred mål-ramme styring; enkelte detaljerede indsatskrav (ressourcetype)
Professionaliseringsgrad	++	+++	+
Beslutningsstruktur	Amtslig decentral	Amtslig decentral	Statslig dekoncentreret
- beslutningstagere	Folkevalgte	Folkevalgte	Korporative aktører
Lokal tilpasning af politik			
- Dimensionering (bredt)	+	+++	++
- Dimensionering (snævert)	+	+	+++
- Udgiftsniveau	+	+	n.n.
- Produktivitet	+	++	+++

menteres for, at styringen på sygehusområdet generelt er mindre indgribende end i arbejdsmarkedspolitikken, hvor der på visse områder har været tale om ganske detaljerede dimensioneringskrav.

Generelt må man konkludere, at sygehuspolitikken er udsat for mindre central styring end arbejdsmarkedspolitikken, men at der er faglige og fagpolitiske ækvivalenter på sygehusområdet, der begrænser det lokale råderum. Det er derfor i en dansk sammenhæng et ganske ironisk resultat, at et centralt system ganske vist dekoncentreret, i en række henseender er bedre til at sikre en tilpasning til lokale forhold, og dermed forskellighed, end decentrale myndigheder. Der er således større forskelle i produktiviteten i ar-

bejdsmarkedspolitikken og i den specifikke dimensionering af politikken, end der er på sygehusområdet. På det brede dimensioneringsmål ser det ud til, at sygehusområdet er præget af større forskellighed.

Resultaterne anfægter forestillingen om, at statslig styring er ensbetydende med lighed og ensartethed, mens kommunal organisering er befordrende for forskellighed og lokal tilpasning – et af de centrale dogmer i dansk forvaltningspolitik. Og det kunne give anledning til yderligere overvejelser om konsekvenserne af resultatet.

Er den repræsentationsteoretiske implikation for eksempel, at korporativt udpegede råd er bedre til at sikre en tilpas-

ning af offentlige servicetilbud til variationer i de lokale behov end folkevalgte organer? Er policy-implicationen følgende, at gymnasie- og sygehuspolitikken med fordel kunne indrettes i et korporativt regi, hvis man ønskede større regional forskellighed? Eller, at arbejdsmarkedspolitikken med fordel kunne decentraliseres, hvis man ønskede et ensartet indhold landet over?

Det vil i begge tilfælde givetvis være en for vidtrækkende konklusion. Sammenligningen af de tre serviceområder kunne også tolkes på den måde, at uanset om en sektor er organiseret i statsligt eller kommunalt regi, eller om der er mere eller mindre indgribende central regulering og overenskomster, så kan der være funktionelle ækvivalenter, der i lige så høj grad kan skabe ensartethed på tværs af de lokale enheder. Hvis området vel at mærke er vigtigt nok for centralt placerede aktører, som det for eksempel er tilfældet med personalenormeringen per seng på sygehusene. Omvendt og i forlængelse heraf kan variationen i den regionale arbejdsmarkedspolitik måske også forklares med, at denne variation ikke udfordrer eller er tilpasset nogle af de centrale aktørers væsentligste interesser, herunder i særlig grad overenskomstsystemet. Det betyder imidlertid ikke, at man skal afskrive den selvstændige betydning af, om et givet område er organiseret i det ene eller det andet regi eller er mere eller mindre reguleret.

Man kunne således godt forestille sig, at en korporativ organisering af sygehusvæsenet ville gøre det lettere at gennemføre sygehuslukninger, fordi de korporative aktører i højere grad ville varetage faglige og fagpolitiske hensyn og i mindre grad kere sig om lokaliseringshensyn. Man kunne ligeledes forestille sig, at en amtlig overtagelse af arbejdsmarkedspolitikken ville have konsekvenser. Amterne vil for eksempel gerne overtage erhvervsskolerne, men i givet fald ikke det taxameterstyringssystem, der automatisk flytter ressourcer fra skoler med lav søgning til skoler med høj søgning og dermed i realiteten ikke tager hensyn til den „lokale dimensionering“ af uddannelseskapaciteten, som amterne ønsker.

Disse afsluttende betragtninger kunne passende sammenfattes i den sidste hypotese, som analysen giver anledning til:

Hvis to serviceområder er underlagt nogenlunde lige stram central regulering, så vil en lokal korporativ beslutningsstruktur være mere befordrende for en lokal tilpasning af politikken i visse henseender, mens en beslutningsstruktur domineret af folkevalgte vil være det i andre.

I hvert tilfælde tyder denne analyse på, at organiseringen af den offentlige service i statslig, korporativ eller decentralt, folkevalgt regi har selvstændig betydning for den førte lokale politik. Valget er afgørende for, præcis hvilke aspekter af den lokale politik der blev ens og forskellige.

## Noter

1. Indtil vedtagelsen af den seneste overenskomst, var der tilmed i overenskomsten lagt et effektivt låg på klassekvotienten, da klasser med mere end 28 elever udløste dobbelt aflønning af lærerne. I hovedsagen på grund af afskaffelsen af den bestemmelse stemte 95 pct. af gymnasielærerne imod overenskomsten, der imidlertid alligevel blev vedtaget, da gymnasiområdet var en del af det fælles akademiske forhandlingsområde (AC).
2. Tak til Brian Larsen, der har hjulpet med indsamling og bearbejdning af data til den arbejdsmarkedspolitiske analyse.

## Litteratur

- Amtsrådsforeningen (1997). *Opgavekommissionen. Amtsrådsforeningens oplæg*. København: Amtsrådsforeningen.
- Amtsrådsforeningen (1998). *Amternes økonomi – Budget '98*, København: Amtsrådsforeningen.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999). *Arbejdsformidlingen: Virksomhedsregnskab 1998*, København: Arbejdsmarkedsstyrelsen, (herunder Bilag, bind 1 og 2).
- Bestandsstatistik over AF's indsats i gennemførelsen af lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik og lov om orlov: Aktivering (01.01.1998 – 31.12.1998), kørselsdato 22. januar 1999.
- Blom-Hansen, Jens (1998). *Studier i statens styring af den kommunale sektors økonomi*, Århus: Forlaget Politica.
- Finansministeriet (1982). *Redegørelse om Arbejdsformidlingen*, København: Finansministeriet, Administrationsdepartementet.
- Goul Andersen, Jørgen og Peter Munk Christensen (1991). *Skatter uden velfærd. De offentlige udgifter i international belysning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Haahr, Jens Henrik og Søren Winter (1996). *Den regionale arbejdsmarkedspolitik. Planlægning mellem centralisering og decentralisering*, Århus: Systime.
- Indenrigsministeriet (1998). *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor*. Betænkning nr. 1366, København: Indenrigsministeriet.
- Kommunalstatistisk Database (KSDB)*.
- Larsen, Flemming m.fl. (1996). *Implementering af regional arbejdsmarkedspolitik*, Aalborg: Carma.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus*, Århus: Forlaget Politica.
- Mouritzen, Poul Erik (1999). „Kommunestyret i Danmark“, pp. 415-443 i O.S Andersen m.fl. (red.), *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*, København: Folketingets Præsidium.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation and Unemployment Insurance, 1870-1995*, Århus: Politica.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1999). „Arbejdsmarkedspolitikken: Korporatisme til alle tider og alle sider“, pp. 36-69 i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.
- Pallesen, Thomas (1990). „Væksten i de offentlige udgifter: Gør politik en forskel?“, *Politica*, 22. årgang, nr. 4, pp. 408-421.
- Pallesen, Thomas (1998). „De danske amter – politikere eller administratorer. Gymnasieskolen som eksempel“, pp. 97-121 i Jens Blom-Hansen m.fl., *Offentligt og effektivt?*, København: Gyldendal.
- Pallesen, Thomas (1999). „Sundhedspolitik: Hvad udad tabes, må indad vindes“, pp. 127-145 i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.
- Pilegaard Jensen, Torben et al. (1991). *Indsatsen for langtidsledige – en undersøgelse af administration og effekt af arbejds- og uddannelsesstilbud*, København: AKF-Forlaget.
- Schou, Bent (1994). „Det kommunale selvstyre: Fra bæredygtighed til nærhedsprincip“, pp. 33-45 i M. Ibsen m.fl. (red.), *Folkestyre og Forvaltning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sundhedsstyrelsen (1997). *Virksomheden ved sygehusene 1995*, København: Sundhedsstyrelsen.
- Undervisningsministeriet (1996). *Nøgletal. Gymnasier og 2-årige HF-kurser*, København: Undervisningsministeriet.