

Søren Winter

Reorganisering og modernisering – en introduktion

Der er et påtrængende behov for omstilling i den offentlige sektor. Den bliver ved med at vokse og beslaglægge en stadig større del af produktionen – åbenbart uafhængigt af om regeringen er socialdemokratisk eller borgerlig. I begge lejre er man kritisk over for en stadig større offentlig sektor, men det har knebet med at finde effektive modtræk. Vi ved, at en række opgaver vil kræve flere ressourcer i de følgende år, blandt andet bliver der stadig flere ældre, der har behov for pleje, ligesom miljøproblemerne vil kræve milliardinvesteringer.

Det har imidlertid vist sig vanskeligt at omprioritere inden for de hidtidige økonomiske rammer. Selv hvor behovet synes at falde – som for eksempel daginstitutioner og skoler på grund af et faldende børnetal – er det vanskeligt at foretage besparelser.

Desuden må vi erkende, at en række metoder til løsning af samfundsmæssige problemer simpelt hen ikke har fungeret godt nok. Sociallovgivningen og beskæftigelsesforanstaltningerne har ikke kunnet forhindre en øget udstødning fra arbejdsmarkedet, og sundhedspolitikken har ikke virket forebyggende nok, så hospitalernes ventelister til stadighed vokser.

Der er behov for fornyelse i den offentlige sektor. Det traditionelle danske fornyelsesinstrument – selvom det ikke altid opfattes som sådan – er en ændring af de materielle regler for regulering og service, så flere grupper omfattes af et højere serviceniveau. Det sker typisk gennem lovgivning og kommunalbestyrelsesbeslutninger – med øgede bevillinger og en større offentlig sektor som resultat. Men er det slet ikke muligt at forny den offentlige sektor uden at forøge den? Dette spørgsmål er blevet det centrale i de senere års diskussion om fornyelse og modernisering i det offentlige.

Det klassiske instrument til fornyelse – uden nødvendigvis at øge den offentlige sektor – er reorganisering, men masser af forsøg på reformer er løbet ud i sandet, og de, der gennemføres, giver ofte skuffende resultater. I de senere år har man imidlertid også søgt nye veje til fornyelse. For eksempel lægges der i Firkløverregeringens moderniseringsprogram vægt på forsøgsvirksomhed, en mere bevidst personalepolitik som et alternativ til de klassiske organisationsændringer, ligesom man understreger organisationskulturens betydning for de offentligt ansattes betjening af borgerne. Samtidig har regeringen søgt at begrænse væksten i de offentlige udgifter gennem en budgetreform og en øget anvendelse af markedsmekanismer og privatisering.

I denne introduktionsartikel til temaet »Kan det offentlige forny sig?« skal vi først drøfte en række af de barrierer, man traditionelt har oplevet, når man søger

Søren Winter

Reorganisering og modernisering – en introduktion

Der er et påtrængende behov for omstilling i den offentlige sektor. Den bliver ved med at vokse og beslaglægge en stadig større del af produktionen – åbenbart uafhængigt af om regeringen er socialdemokratisk eller borgerlig. I begge lejre er man kritisk over for en stadig større offentlig sektor, men det har knebet med at finde effektive modtræk. Vi ved, at en række opgaver vil kræve flere ressourcer i de følgende år, blandt andet bliver der stadig flere ældre, der har behov for pleje, ligesom miljøproblemerne vil kræve milliardinvesteringer.

Det har imidlertid vist sig vanskeligt at omprioritere inden for de hidtidige økonomiske rammer. Selv hvor behovet synes at falde – som for eksempel daginstitutioner og skoler på grund af et faldende børnetal – er det vanskeligt at foretage besparelser.

Desuden må vi erkende, at en række metoder til løsning af samfundsmæssige problemer simpelt hen ikke har fungeret godt nok. Sociallovgivningen og beskæftigelsesforanstaltningerne har ikke kunnet forhindre en øget udstødning fra arbejdsmarkedet, og sundhedspolitikken har ikke virket forebyggende nok, så hospitalernes ventelister til stadighed vokser.

Der er behov for fornyelse i den offentlige sektor. Det traditionelle danske fornyelsesinstrument – selvom det ikke altid opfattes som sådan – er en ændring af de materielle regler for regulering og service, så flere grupper omfattes af et højere serviceniveau. Det sker typisk gennem lovgivning og kommunalbestyrelsesbeslutninger – med øgede bevillinger og en større offentlig sektor som resultat. Men er det slet ikke muligt at forny den offentlige sektor uden at forøge den? Dette spørgsmål er blevet det centrale i de senere års diskussion om fornyelse og modernisering i det offentlige.

Det klassiske instrument til fornyelse – uden nødvendigvis at øge den offentlige sektor – er reorganisering, men masser af forsøg på reformer er løbet ud i sandet, og de, der gennemføres, giver ofte skuffende resultater. I de senere år har man imidlertid også søgt nye veje til fornyelse. For eksempel lægges der i Firkløverregeringens moderniseringsprogram vægt på forsøgsvirksomhed, en mere bevidst personalepolitik som et alternativ til de klassiske organisationsændringer, ligesom man understreger organisationskulturens betydning for de offentligt ansattes betjening af borgerne. Samtidig har regeringen søgt at begrænse væksten i de offentlige udgifter gennem en budgetreform og en øget anvendelse af markedsmekanismer og privatisering.

I denne introduktionsartikel til temaet »Kan det offentlige forny sig?« skal vi først drøfte en række af de barrierer, man traditionelt har oplevet, når man søger

at gennemføre administrative reformer. Derefter præsenteres de fire efterfølgende artikler, som ser nærmere på mulighederne for fornyelse i forbindelse med nogle udvalgte, nye moderniserings- eller fornyelsesinstrumenter: forsøgsvirksomhed, styring af personaleressourcer, organisationskultur og budgetstyring. Formålet med dette temanummer er imidlertid ikke at give en dækkende gennemgang af regeringens moderniseringsprogram, men at behandle nogle udvalgte og spændende aspekter af debatten om modernisering og fornyelse.

Reorganiseringspolitik

I organisationslitteraturen er der en tendens til at to forskellige perspektiver på reorganisering stilles op over for hinanden. Det ene er det rationalistiske, instrumentelle perspektiv, der ser reorganisering som et middel til realisering af bestemte politiske mål, herunder især en bedre målopnåelse, bedre politisk kontrol og koordination samt færre omkostninger (Gulick, 1937; Simon, 1957; Meyer, 1979; Egebjerg, 1984; T. Christensen, 1987). Det andet perspektiv ser reorganisering som et politisk spil (Seidman, 1975; Christensen, 1980; March & Olsen, 1983; Scharpf, 1987). Ifølge denne opfattelse bliver reorganiseringsskridt sjældent gennemført på grund af en omfattende organisatorisk og politisk modstand mod ændringer, og hvis de alligevel gennemføres, bliver resultatet som regel anderledes end forventet.

Det er imidlertid et interessant spørgsmål, om man kan forene de to synsvinkler: kan reorganisering måske anvendes som et ændringsinstrument, hvis man er sig bevidst om de politiske processer og barrierer, der så godt som altid bliver aktiveret ved reorganiseringer? Hvis man kender skærene, er det så muligt at styre uden om dem?

Initiativ og motiver til reorganisering

Reorganiseringer tjener som regel flere forskellige mål. For det første har adskillige reformforslag haft til formål at påvirke det materielle indhold af den førte politik gennem en bedre målopnåelse eller en ændret politisk prioritering. En bedre målopfyldelse søges ofte realiseret gennem en bedre koordination ved en samling af en række områder, hvor der ønskes en tættere samordning, jfr. socialformen, særforborgens udlægning og samlingen af uddannelserne i Undervisningsministeriet. Hovedformålet med den kommunale inddelingsreform i 1970 var tilsvarende at forbedre kommunernes kapacitet til at levere en bedre service på blandt andet skole- og socialområderne. En politisk opprioritering af et bestemt sagområde kan for eksempel ske ved en organisatorisk udskillelse og oprykning af et sagområde, jfr. for eksempel dannelsen af Miljø- og Energiministerierne (Christensen, 1980).

Lester Salamon (1981) nævner, at sådanne ønsker om et ændret politikindhold ikke altid fremgår af forarbejderne til reorganiseringer, fordi ønsker om materielle ændringer i den førte politik kunne mobilisere modstand fra offentlige institutioner og måske fra et flertal i parlamentet. Decentraliseringen af Invalideforsikringsretten kan tjene som illustration. For initiativtagerne var det reelle – men ikke offentliggjorte – motiv et ønske om en af de facto indførelse af flere sociale

hensyn ved tildelingen af pensioner i forhold til de rent lægelige via en decentralisering til kommunerne og amtskommunerne. Der var absolut ikke politisk opbakning til nogen ændring af de materielle regler på dette tidspunkt, men reorganiseringens forslag fik tilslutning, fordi det passede fint ind i den generelle decentraliseringsbølge i forbindelse med kommunal- og socialreformerne. Senere blev lovforslaget officielt begrundet med ønsket om en hurtigere og billigere sagsbehandling (Winter, 1986).

Tilsvarende gjaldt for særforborgens udlægning. Her blev det officielt hævdet, at der var tale om en ren administrativ og udgiftsneutral reform – der skulle fremme normaliseringen og integrationen af de handicappede gennem en tættere koordination med de såkaldte »normal«-foranstaltninger i amts- og primærkommunerne. Det er imidlertid tvivlsomt, om reformen var blevet til noget, hvis der ikke både hos nogle af initiativtagerne og hos de største personalegrupper havde været en sikker forventning om, at decentraliseringen ville medføre flere bevillinger og derved en bedre omsorg (Winter, 1978).

Effektivisering i form af en reduktion af de offentlige udgifter og hurtigere sagsbehandling ses også som en meget hyppig begrundelse for reorganisering. Regeringens moderniseringsprogram ønsker både en bedre og billigere offentlig sektor, og for nylig har vi også set en sådan besparelsesbegrundelse i forbindelse med forslag om at sammenlægge henholdsvis vejrtjenesterne og kortadministrationerne. Ved kommunalreformerne var det en udbredt forventning, at decentralisering ville billiggøre administrationen, og ved decentraliseringen af Invalideforsikringsretten forventede man som nævnt både kortere sagsbehandlingstider og en reduktion af de administrative omkostninger, »efterhånden som decentraliseringens fordele [slog] igennem« (Winter, 1986).

Det har været en del af ortodoks administrativ tankegang, at reorganisering er et velegnet middel til besparelser og hurtigere sagsbehandling; og det er navnlig blevet en så almindelig del af ideologien eller mytologien omkring reorganiseringer, at man helst skal kunne love besparelser, hvis man vil reorganisere. Derfor er forventede besparelser ofte et forsøg på at legitimere reorganiseringer, som i virkeligheden skal tjene helt andre mål (Salamon, 1981; March & Olsen, 1983; Winter, 1986).

Mange har tilsyneladende den opfattelse, at det er effektivitetshensyn om en optimal og billig forvaltning, der ligger bag ved den offentlige forvaltnings formelle udformning, hvorimod andre, herunder personlige og mindre legitime hensyn kan ligge til grund for den uformelle organisation (Downs, 1967). Det er imidlertid usandsynligt, at opbygningen af den formelle og den uformelle organisation styres af to helt forskellige former for logik. Den uformelle organisation og uformelle, uofficielle mål spiller tit en afgørende rolle for reorganiseringer. Både personlige og institutionspolitiske interesser præger ofte reformovervejelserne, selv om man så godt som aldrig kan finde sådanne mål i de offentlige dokumenter.

Bag ønsker om reorganisering ligger således hyppigt ønsker om at sikre sig selv eller organisationen en højere status, flere ressourcer eller at forhindre besparelser, jfr. eksemplet med særforborgens udlægning. Udenrigsministeriets reorgani-

sering, hvor der både kom to (nu tre) departementschefer og en yderligere topstilling som direktør var officielt et forsøg på at styrke ledelsen, men den gav også endnu en advancementsstilling på topniveau. Ligeledes oprettes der af og til stillinger som kommitterede for at kunne placere uønskede toppersoner ud på et sidespor.

Endelig kan forslag om reorganiseringer tjene et rent symbolsk formål (March & Olsen, 1983; Salamon, 1981; Winter, 1986). Forslagene demonstrerer handlekraft, og den politiske gevinst ved blot at foreslå eller foretage en reorganisering er langt vigtigere, end om der sker nogen reel ændring. Decentraliseringsformer lyder altid godt. Måske har regeringens moderniseringsprogram – ikke mindst regelsaneringskampagnen – haft en større symbolsk end reel funktion. Reorganisering kan desuden være et middel til at fjerne et ubehageligt spørgsmål fra den politiske dagsorden. Ved at oprette et Sundhedsministerium forhindrede Firkloverregeringen Socialdemokratiet i at score flere politiske points på dette spørgsmål.

I mange tilfælde vil der ligge en række vidt forskellige motiver bag en reorganisering, både hos de politikere eller administratorer, der tager initiativ til disse reformer, og – måske lige så vigtigt – hos de offentlige institutioner og interessegrupper, der affinder sig med en reorganisering. Igen er særforsorgens udlægning et godt eksempel.

Modstand mod reorganisering

Hidtil har vi især set på motiver bag forslag om reorganisering, men der er mange barrierer på vejen til gennemførelse af reformerne. Der er som nævnt knyttet så mange institutionspolitiske interesser til den bestående organisationsstruktur, at reorganiseringsforslag som regel bliver mødt med en betydelig modstand, som meget ofte er stærk nok til at forhindre, at reformerne gennemføres. De berørte dele af organisationen føler ofte deres eksistens og status truet, eller i hvert fald at fremtiden bliver mere usikker. De er som regel i stand til at mobilisere en effektiv protestalliance sammen med andre offentlige myndigheder, interesseorganisationer, sektorrepræsentanter i parlamentet og medierne (Christensen, 1980; Seidman, 1975; Szanton, 1981; March & Olsen, 1983; Egebjerg, 1984; Scharpf, 1987). Det hører således til sjældenhederne at se en offentlig institution, som ikke kæmper imod sin egen opløsning, selvom der dog er atypiske eksempler, herunder Invalideforsikringsretten (Winter, 1986).

Selv i meget mindre alvorlige tilfælde har de berørte institutioner ofte held med at forhindre reorganiseringer. Et godt eksempel er Administrationsdepartementets forslag til reorganisering af det danske Civilforsvar, der er verdens dyreste, hvor det lykkedes Civilforsvaret at mobilisere en skov af alliancepartnere, så man ved fælles hjælp fik afværget reformen (Jørgensen, 1981). Et andet eksempel er forslagene fra Administrationsudvalget af 1960 og det såkaldte »Korsbækudvalg« om en departements- og direktoratsreform. Ved reformen skulle enkeltsagsbehandlingen flyttes ud til direktorater, så departementerne kunne blive så små, at de kunne hellige sig rådgivningen af ministeren for at styrke den politiske ledelse af ministeriet. Trods regeringsopbakning på det principielle plan er der stadig ad-

skillige ministerier, som ikke har gennemført reformen (Christensen, 1980). Det enkelte ministerium har en ganske omfattende autonomi vedrørende sin organisationsstruktur, og departements-/direktoratsreformerne er formentlig af mange blevet oplevet som en trussel mod erhvervede positioner. Blandt andet har frykten for at skulle »rykke ned« i et mindre fornemt direktorat med reduceret politisk indflydelse kunnet mobilisere en del modstand mod reformtankerne.

I en gennemgang af en lang række amerikanske præsidenters ambitiøse reorganiseringforsøg konkluderer J. March og J.P. Olsen (1983), at de stort set alle har måttet give op og højst har fået nogle enkelte af deres forslag igennem, og det hævdes, at reorganisering ifølge den almindelige opfattelse i Washington svarer til at banke sig selv oven i hovedet med en hammer. Det eneste gode ved det er, når man holder op (Salamon, 1981: 80). Der er en vis tendens til, at sådanne resultater søges generaliseret til at gælde alle politiske systemer og typer af reformer (March & Olsen, 1983; Scharpf, 1987), og det er da heller ikke svært at finde masser af eksempler på skibbrudne reformer.

På den anden side er der vel grund til at forvente, at modstanden mod reformer vil variere mellem forskellige politiske systemer og eventuelt mellem forskellige organisationstyper afhængig af, hvor fragmenteret beslutningsstrukturen er og herunder af, hvor mange aktører, der involveres samt deres ressourcer og autonomi. Når de amerikanske præsidenter har måttet opgive, er det blandt andet, fordi deres forslag har mødt en voldsom modstand. Denne modstand kom ikke blot fra bureaukratiet – men også fra Kongressen, der har en helt anderledes kritisk rolle i forhold til regeringsorganet end i mange parlamentariske systemer, herunder det danske, hvor reorganisering af centraladministrationen især er et regeringsanliggende.

Det vil dog sige, der er snarere tale om et ministeranliggende på grund af de enkelte ministeriers store autonomi. Dette forhold bidrager da også til at forklare, at reformerne om departements-/direktoratsmodellen og vedrørende planlægning i centraladministrationen ikke er gennemført i adskillige ministerier. Derimod kan man ikke komme uden om, at der faktisk er gennemført en række særdeles omfattende administrative reformer i kommunerne siden 1970, blandt andet en inddelingsreform, som reducerede antallet af kommuner fra over 1000 til 275, styrelses-, opgave- og byrdefordelingsreformer, socialreform, budgetreform, planreformer, etc. De danske kommunalreformer er formentlig de mest omfattende i verden.

De fleste andre vestlige lande har også gennemført kommunesammenlægningsreformer, men netop ikke USA. Her er de fremsatte reformforslag blevet bremset af den fragmenterede beslutningsstruktur mellem de føderale myndigheder, delstaterne og kommunerne samt den ringe grad af partidisciplin kombineret med en stærk lokalorientering hos de enkelte kongresmedlemmer (Winter, 1985; 1987). I Danmark har der imidlertid været et bredt parlamentarisk flertal og en stærk partidisciplin, der har sørget for en gennemførelse af reformerne på trods af adskillige protester fra de berørte institutioner og lokalpolitikere. Samtidig var der dog også ved flere af reformerne incitamenter i form af flere opgaver – som fik inddelingsreformen til at glide ned – og udsigt til ekspansion for de på-

gældende sektorer, for eksempel ved socialreformen og særforborgens udlægning. Selvom det er svært at reformere den offentlige sektor i Danmark, er det måske alligevel lettere end andre steder, og det er tilsyneladende lettere i kommunerne og amtskommunerne, end når der skal laves tværgående reformer i centraladministrationen.

Effekten af reorganiseringer

Men selvom reorganiseringer i visse tilfælde gennemføres, er det langt fra sikkert, at de så også virker efter deres hensigt. Desværre er dette spørgsmål meget sjældent blevet belyst. Ikke kun i Danmark, hvor det i det hele taget er sjældent, at man evaluerer effekten af offentlige foranstaltninger (Wilhelm, 1985; Albæk & Winter, 1987), men også eksempelvis i evalueringens moderland, USA (March & Olsen, 1983). De mange forskellige mål bag reorganiseringer, hvoraf en del som nævnt ofte ikke fremgår af de officielle dokumenter, vanskeliggør også en efterfølgende vurdering af, om reformerne er lykkedes.

Det er blandt andet småt med evalueringer af reorganiseringers effekt på målopfyldelse i materiel henseende. Det er dog også sammenhængen mellem denne type mål og effekt, det er vanskeligst at måle. Det er meget sandsynligt, at kommunalreformens decentralisering af serviceproduktionen har ført til et forøget serviceniveau (Winter, 1980b). Det gælder nok også socialreformen, som har opfyldt en vis del af tryghedsmålsætningen. Derimod har den ikke levet op til målene om forebyggelse, opfølgning og revalidering vedrørende langvarige sociale problemer, samarbejde mellem involverede myndigheder samt retsbeskyttelse på ankeområdet (Plovsing, 1985).

Særforborgens udlægning synes at have givet noget blandede resultater med en del regionale variationer. Handicaprådgivningen synes forringet (Andersen, 1984). Tilsyneladende er de største forbedringer sket på institutions- og boområdet, hvor forbedringerne visse steder nok mere skyldes øgede bevillinger end en øget administrativ integration mellem handicapområdet og »normal«-området (Horster, 1986).

Reorganiseringer tilstræber ofte en bedre målrealisering gennem bedre koordination og samarbejde. Der har i den behavioralistiske organisationsforskning i de seneste årtier været en betydelig skepsis over for sammenhængen mellem formel organisationsstruktur og adfærd (Christensen, 1980). Scharpf (1977) og Egebjerg (1984) har imidlertid påvist en klar sammenhæng mellem den formelle organisationsstruktur og interaktionsmønstrene i forvaltningen. Kontakten følger i høj grad den formelle hierarkiske struktur, men uden uigennemtrængelige grænser.

Egebjerg (1984) og Tom Christensen (1987) har også vist, at kontaktmønstrene ændres ved reorganisering, blandt andet således, at konfliktniveauet forøges ved sammenlægning af administrative enheder. Dette tolkes, som om sammenlægningen fremtvinger en større koordination. Direktoratsoprettelse synes også at resultere i en mindre kontakt med den politiske ledelse. Dette kan have været en del af ideen med reorganiseringerne, men Egebjerg og Tom Christensen får ikke rigtigt konfronteret den ændrede adfærd med de egentlige reformmål. Effekten kan dog også være vanskelig at operationalisere.

Reorganiseringers effekt på effektivitet, besparelser og sagsbehandlingstider er også kun blevet undersøgt i få tilfælde, men der kan sjældent påvises besparelser (March & Olsen, 1983). Kenneth Meier (1980) har påvist, at der ikke kunne spores nogen effekt af reorganiseringer på antallet af ansatte eller på udgiftsvæksten i 32 amerikanske delstater, hvoraf halvdelen havde gennemført reorganiseringer. I en tilsvarende analyse af 22 amerikanske kommuner kom Morgan og Pelissero (1980) til samme resultat. Det er imidlertid en svaghed ved disse analyser, at der ikke tages hensyn til, om besparelser faktisk var målet for disse reorganiseringer. Som nævnt kan reorganiseringer have flere forskellige mål.

En dansk analyse af Invalidforsikringsrettens decentralisering viste, at hvor man i loven havde forventet besparelser og hurtigere sagsbehandlingstider, så var den faktiske effekt en halvering af produktiviteten og en fordobling af sagsbehandlingstiden, ligesom sagsbehandlingen i øvrigt blev meget mere uensartet fra amt til amt (Winter, 1980a; Bengtsson, 1987). Som anført ovenfor er besparelsesmål imidlertid ofte en legitimering af reorganiseringer med helt andre reelle mål. Dette gør effektmålinger vanskelige.

Denne korte gennemgang af reorganiseringer som en politisk proces viser, at administrative reformer langt fra er noget sikkert universalmiddel til en fornyelse af den offentlige sektor, så den fungerer bedre, hurtigere og billigere. Der ligger ofte vidt forskellige – og hyppigt modstridende – motiver bag reorganiseringer. Reorganiseringsforslag vækker oftest en betydelig modstand, der kan hindre deres vedtagelse, og hvis de alligevel gennemføres, er det tvivlsomt, om de når deres mål. Navnligt er det vanskeligt at påvise besparelser. Administrative reformatorer har mange odds imod sig.

Nye elementer i fornyelsesdiskussionen

De seneste års moderniserings- og managementdiskussion har fokuseret på nogle metoder til og aspekter ved fornyelse, som giver et interessant supplement til reorganisering som det traditionelle fornyelsesinstrument. Moderniseringsprogrammet (Finansministeriet, 1983) er et omfattende katalog over ændringer i den offentlige opgavevaretagelse. Det er for så vidt et enestående forsøg på en samlet forvaltningspolitik. Der er ikke tale om noget specielt dansk fænomen, idet der har været lignende initiativer i Norge, Sverige og i andre vestlige lande, herunder England. Store dele af programmerne har været præget af nyliberale og nykonserverative ideer, som Johan P. Olsen (1986) identificerer som en ny »blå« bølge efter tidligere oplevede reformforsøg fra »røde« og »grønne« bølger. Ifølge den blå bølge er staten og bureaukratiet blevet så mægtige, at de truer friheden. Derfor ligger løsningen i mere individualisme, konkurrence og brug af markedsmekanismer.

I regeringens moderniseringsprogram tales der også om reorganisering, blandt andet i form af decentralisering og »koncernledelse« i ministerierne, et begreb der næppe afviger væsentligt fra Korsbækudvalgets departements-/direktoratsmodel fra 1971, men det gives et nyt managementimage.

Som et radikalt alternativ til reorganisering foreslås en øget privatisering, hvor udførelsen af offentlige opgaver udliciteres til private. Selvom det er påvist, at der ofte kan spares penge ved en sådan privatisering, er det hurtigt blevet en politisk

død sild på grund af en modstand mod ændringer, som fuldstændigt svarer til den modstand mod reformer, der omtales ovenfor. Der er blot den forskel, at ved privatisering ser institutionerne og deres personaleorganisationer i endnu højere grad deres eksistens truet, og modstanden bliver så meget desto større (Kristensen, 1987b).

Beslægtet hermed er forslagene om regelsanering både i forholdet til borgerne, virksomhederne og kommuner, – en kampagne, som efter en foreløbig vurdering heller ikke har haft den store succes, fordi reglerne er resultatet af de hidtidige relationer og institutionelle interesser mellem de offentlige myndigheder, de kommunale organisationer og interesseorganisationerne, som ingen af dem har tilstrækkeligt incitament eller styrke til at få ændret (J. G. Christensen, 1987).

Men der er andre nyskabelser. I de seneste fem år er der kommet en langt større anvendelse af forsøg som et fornyelsesinstrument. Der har været stort anlagte forsøg som ungdomsgarantiforsøget under den tidligere socialdemokratiske regering samt kontanthjælps- og frikommuneforsøgene under den nuværende regering, ligesom der er igangsat en lang række forsøg blandt andet inden for det sociale område med alternative muligheder til løsning af offentlige opgaver. Det kunne være et »rationalistisk« instrument til at afprøve nye ideer i en lille målestok, inden man prøver på at lave mere omfattende reformer, men det er også et instrument i et politisk spil, hvor forsøg ændrer magtfordelingen. Forsøg kan således være en metode til at omgå den organiserede modstand, man traditionelt har mødt ved forslag om reorganiseringer eller andre væsentlige ændringer i den offentlige opgavevaretagelse. Derimod er det langt fra sikkert, at man tager ved lære af de forsøg, der igangsættes (Winter, 1983).

I Bent Schous artikel i dette nummer, »Forsøg og fornyelse i den offentlige sektor«, gives en beskrivelse af den blomstrende forsøgsvirksomhed. Desuden belyses nogle beslutningsprocesser omkring forsøg, og der er en indgående analyse af, hvilke forskellige funktioner forsøg kan have. Nogle forsøg er udtryk for politikernes kamp for at få kontrol med den offentlige sektor, andre forsøg er et led i de professionelles faglige udvikling.

Et andet af de nye aspekter i moderniseringsdiskussionen er en fokusering på personalepolitikken. Personerne opleves ofte som mere væsentlige end de formelle organisationsforhold, der typisk er objektet for reorganiseringer. Som regel er disse udtryk for et strukturelt perspektiv, hvor der mere ses på organisationen end på individerne. I moderniseringsdiskussionen betoner man imidlertid, at de menneskelige ressourcer er de vigtigste, og at den offentlige service over for borgerne kan forbedres gennem en bevidst personalepolitik og udvikling.

I artiklen »Styring av personaleressurser i statsforvaltningen« drøfter den norske forvaltningsforsker Per Lægveid fire forskellige teoretiske perspektiver på forholdet mellem organisation, individ og adfærd, og han konfronterer disse teorier med data fra undersøgelser af den norske centraladministration i 1970'erne og af Olie- og Energiministeriet i 1980'erne.

Han viser, at teorien om det institutionspolitiske bureaukrati bedst kan forklare de faktiske forhold. Ifølge denne teori indsocialiseres embedsmændene i de enkelte institutioners måde at tænke på og bliver derved tro varetagere af instituti-

onspolitiske interesser. Disse behøver absolut ikke at være identiske med de politiske lederes mål, som forudsat i den traditionelle Weberske teori om det ansvarlige bureaukrati, hvor embedsmændene er et teknisk-neutralt virkemiddel. I 1970'erne var der i følge Lægreid ligeledes kun ringe empirisk støtte til teorierne om det repræsentative bureaukrati – hvor adfærden bestemmes af personalets sociale og uddannelsesmæssige baggrund – og om det markedsorienterede bureaukrati, hvor adfærden bestemmes af de ansattes fremtidige karriereønsker, blandt andet inden for det private erhvervsliv.

Det institutionspolitiske bureaukrati virker imidlertid temmeligt træt og hæmmer ofte reformer på kort sigt. I 1980'erne har man også i Norge oplevet stigende støtte til ideologien om det repræsentative bureaukrati ved politiske krav om kønskvotering, der dog ikke ses afspejlet i den faktiske ansættelsespraksis. Endelig oplever man inden for visse dele af den offentlige sektor ændringer i personalets loyalitet og rolleopfattelse i forbindelse med nye muligheder for karriere i det private erhvervsliv. Vi ser således, at planlagte reformer lider skibbrud, og at personalepolitikken de facto kan ændres ved uforudsete påvirkninger fra samfundet.

Indsocialiseringen af institutionspolitiske værdier hos de ansatte peger i retning af begrebet »organisationskultur«, som også har fået en betydelig opmærksomhed i den hjemlige moderniseringsdiskussion. Det blev en udbredt opfattelse, at personalet mange steder var i besiddelse af nogle holdninger, som forringede den offentlige service i forhold til borgerne. Inspireret af amerikanske »service-management«-teorier, udviklet af blandt andet Richard Norman (1984) og Peters & Waterman (1982), og Carlzons hjemlige succes med SAS bredte der sig en noget naiv opfattelse af, at »gode« kulturer er noget, der kan efterlignes og af ledelsen omplantes til organisationer med en »dårlig« kultur – blandt andet ved kortvarige kurser i »service-management«.

I artiklen »Organisationskultur og omstilling« søger Poul Blaabjerg Christensen at trænge ned bag managementfilosofiernes fernis for at bestemme organisationskulturbegrebet teoretisk og for at belyse dets anvendelighed ved analyser af fornyelsesforsøg. Han viser, at organisationskulturbegrebet er beslægtet med teorierne om uformel organisation fra 1930'erne til 1950'erne – med Phillip Selznicks institutionelle teori som et fremstående eksempel. Alligevel kan kulturbegrebet tilføre os en ny forståelse af organisatoriske sammenhænge – især i mere nuancerede analyser som Edgar Scheins.

Organisationskulturens værdier ligger meget dybt forankret i den enkelte organisation hos dens individer, som ikke er sig disse værdier bevidst. Med udgangspunkt i en case om etablering af et utraditionelt ældrecenter viser Christensen, at manglende opmærksomhed om organisationskulturen er katastrofal for forsøg på at ændre den måde, de offentlige opgaver bliver varetaget på. Christensen mener imidlertid, at lederne har visse, om end begrænsede, muligheder for at udfordre og påvirke organisationskulturen.

Ønsket om en budgetreform har stået højt på den politiske dagsorden – også før Firkløverregering kom til, og der er nu gennemført en sådan reform. Det er nok for tidligt at gennemføre en egentlig vurdering af reformens effekt. Imidlertid har

Preben Melander i artiklen »Økonomistyring i offentlige organisationer – høje idealer, svage signaler og begrænsede potentialer« behandlet problemerne med at skabe en mere effektiv økonomi- og budgetstyring ved at se på de barrierer, som de enkelte centrale og lokale institutionsledere har oplevet i økonomistyringen over en længere årrække. Der er simpelt hen ingen incitamenter til en mere hensigtsmæssig økonomisk adfærd, og der kan også allerede opleves adskillige problemer i forhold til budgetreformens ideer.

En bedre økonomisk styring forudsætter et bedre kendskab til ledernes måde at reagere på, men reformer kan ikke alene baseres på disse leders forslag. Der er simpelt hen grundlæggende interessekonflikter mellem de enkelte institutioner og det overordnede hensyn til en begrænsning af væksten i de offentlige udgifter (Kristensen, 1987a).

Moderniseringsdiskussionen i de senere år har peget på en del nye, interessante metoder til fornyelse af den offentlige sektor som et supplement til de klassiske reorganiseringer. Flere af forslagene har allerede lidt en krank skæbne, herunder privatiserings- og regelsaneringskampagnen. Som det fremgår af de følgende fire artikler er det heller ikke uproblematisk at forny det offentlige ved hjælp af forsøg, ændret personalepolitik, organisationskultur og budgetreformer. Der er imidlertid behov for flere undersøgelser af de forskellige ændringsinstrumenters gennemslagskraft og effekter. Det er for eksempel meget spændende, om der trods alt er ved at ske en vis holdningsændring hos de offentlige ansatte med hensyn til større opmærksomhed om resultatet af indsatsen, blandt andet vedrørende servicen over for borgerne og produktiviteten, som var et tabuemne indtil for ganske få år siden.

Litteratur

- Albæk, Erik & Søren Winter (1987). *Evaluation in Denmark*, Paper, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Andersen, Dines (1984). *Særforsorgens udlægning*, København: SFI-publikation nr. 128.
- Bengtsson, Steen (1987). *En lov – femten nævn. Regionale forskelle i ansøgning, tilkendelse og afslag på førtidspension*, København: Socialforskningsinstituttet, publikation nr. 167.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980). *Centraladministrationen*, København: Samfundsviden-skabeligt Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1987). *Regulation, Deregulation and Public Bureaucracy*, Paper, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Christensen, Tom (1987). »How to Succeed in Reorganizing: The Case of the Norwegian Health Administration«, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 10, No. 1, pp. 61-77.
- Downs, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy*, Boston: Little Brown.
- Egebjerg, Morten (1984). *Organisasjonsutformning i offentlig virksomhet*, Otta: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Finansministeriet (1983). *Redegørelse til folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*.
- Gulick, Luther (1937). »Notes on the Theory of Organization«, i L. Gulick & L. Urwick, *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration.
- Horster, Annelise (1986). *Åndssvageforsorgens udlægning*, Specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Preben Melander i artiklen »Økonomistyring i offentlige organisationer – høje idealer, svage signaler og begrænsede potentialer« behandlet problemerne med at skabe en mere effektiv økonomi- og budgetstyring ved at se på de barrierer, som de enkelte centrale og lokale institutionsledere har oplevet i økonomistyringen over en længere årrække. Der er simpelt hen ingen incitamenter til en mere hensigtsmæssig økonomisk adfærd, og der kan også allerede opleves adskillige problemer i forhold til budgetreformens ideer.

En bedre økonomisk styring forudsætter et bedre kendskab til ledernes måde at reagere på, men reformer kan ikke alene baseres på disse leders forslag. Der er simpelt hen grundlæggende interessekonflikter mellem de enkelte institutioner og det overordnede hensyn til en begrænsning af væksten i de offentlige udgifter (Kristensen, 1987a).

Moderniseringsdiskussionen i de senere år har peget på en del nye, interessante metoder til fornyelse af den offentlige sektor som et supplement til de klassiske reorganiseringer. Flere af forslagene har allerede lidt en krank skæbne, herunder privatiserings- og regelsaneringskampagnen. Som det fremgår af de følgende fire artikler er det heller ikke uproblematisk at forny det offentlige ved hjælp af forsøg, ændret personalepolitik, organisationskultur og budgetreformer. Der er imidlertid behov for flere undersøgelser af de forskellige ændringsinstrumenters gennemslagskraft og effekter. Det er for eksempel meget spændende, om der trods alt er ved at ske en vis holdningsændring hos de offentlige ansatte med hensyn til større opmærksomhed om resultatet af indsatsen, blandt andet vedrørende servicen over for borgerne og produktiviteten, som var et tabuemne indtil for ganske få år siden.

Litteratur

- Albæk, Erik & Søren Winter (1987). *Evaluation in Denmark*, Paper, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Andersen, Dines (1984). *Særforsorgens udlægning*, København: SFI-publikation nr. 128.
- Bengtsson, Steen (1987). *En lov – femten nævn. Regionale forskelle i ansøgning, tilkendelse og afslag på førtidspension*, København: Socialforskningsinstituttet, publikation nr. 167.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980). *Centraladministrationen*, København: Samfundsviden-skabeligt Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1987). *Regulation, Deregulation and Public Bureaucracy*, Paper, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Christensen, Tom (1987). »How to Succeed in Reorganizing: The Case of the Norwegian Health Administration«, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 10, No. 1, pp. 61-77.
- Downs, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy*, Boston: Little Brown.
- Egebjerg, Morten (1984). *Organisasjonsutformning i offentlig virksomhet*, Otta: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Finansministeriet (1983). *Redegørelse til folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*.
- Gulick, Luther (1937). »Notes on the Theory of Organization«, i L. Gulick & L. Urwick, *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration.
- Horster, Annelise (1986). *Åndssvageforsorgens udlægning*, Specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

- Jørgensen, Torben Beck (1981). *Når staten skal spare*, København: Nyt fra Samfundsvidenskabernes.
- Kristensen, Ole P. (1987a). *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kristensen, Ole P. (1987b). *Alliancer og konflikter i forbindelse med privatisering*, Arbejdspapir, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1983). »Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government«, *The American Political Science Review*, Vol. 77, No. 2, pp. 281-96.
- Meier, Kenneth J. (1980). »Executive Reorganization of Government: Impact on Employment and Expenditures«, *American Journal of Political Science*, Vol. 24, No. 3, pp. 396-412.
- Meyer, Poul (1979). *Offentlig forvaltning*, 3. udg., København: Gad.
- Morgan, David R. & John P. Pelissero (1980). »Urban Policy: Does Political Structure Matter?«, *The American Political Science Review*, Vol. 74, No. 4, pp. 999-1006.
- Norman, Richard (1984). *Service Management: ledelse og strategi i servicevirksomheder*, København: Schultz.
- Olsen, Johan P. (1986). »Foran en ny offentlig revolusjon«, *Nytt Norsk Tidsskrift*, 3. årg., nr. 3, pp. 3-15.
- Peters, Thomas J. & Robert H. Waterman, Jr. (1982). *In Search of Excellence*. New York: Warner Books.
- Plovsing, Jan (1985). »Socialreformens idealer og praksis«, *Politica*, 17. årg., nr. 4, pp. 502-19.
- Salamon, Lester M. (1981). »The Question of Goals«, i Szanton (1981).
- Scharpf, Fritz W. (1977). »Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the Ministerial Bureaucracy«, pp. 149-67 i F. Burack & A. Neghand (eds.), *Organization Design*.
- Scharpf, Fritz W. (1986). »Policy failure and institutional reform: why should form follow function?«, *International Social Science Journal*, Vol. 38, No. 2, pp. 179-190.
- Peter Szanton (ed.), *Federal Reorganization*, Chatham, N.J.: Chatham House.
- Seidman, Harold (1975). *Politics, Position, and Power. The Dynamics of Federal Organization*, 2. ed., New York: Oxford University Press.
- Simon, Herbert A. (1957). *Administrative Behavior*, 2. ed., New York: The Free Press.
- Wilhelm, Preben (1985). »Lovgivning i blinde«, *Politica*, 17. årg., nr. 4, pp. 488-501.
- Winter, Søren (1978). »Udlægningen af særforsoget i Danmark«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 59. årg., nr. 2, pp. 108-18.
- Winter, Søren (1980a). *Decentraliseringen af førtidspensionerne. Forventninger og resultater*. Århus: Århus Amtskommune. Social- og sundhedsforvaltningen.
- Winter, Søren (1980b). »Decentralisering, Effektivitet og demokrati?: Myte at decentralisering billiggør administrationen«, *Kommunen*, 23. årg., nr. 16.
- Winter, Søren (1983). »Styring via forsøg? Ungdomsgarantiforsøget som eksempel«, pp. 91-135 i Bøje Larsen (red.), *Nye styremåder i den offentlige sektor*, København: Jurist- og økonomforbundets Forlag.
- Winter, Søren (1985). *Local Government in the United States and Denmark: Fragmentation and Consolidation*, Paper, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Winter, Søren (1986). »How Policy-Making Affects Implementation: The Decentralization of the Danish Disablement Pension Administration«, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 9, No. 4, pp. 361-85.
- Winter, Søren (1987). *Municipal Amalgamation: A Framework for Explaining Cross-National Variations*, Paper, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.