

Hanne Sandager

Centraladministrativ kultureksport

Den sidste halve snes års decentralisering af opgaver fra staten til kommunerne har været ledsaget af utallige regler, forskrifter og vejledninger for, hvorledes kommunerne skal udføre opgaverne. Denne regelstyring har imidlertid sin rod i en bureaukratisk juristkultur, der ofte ligger fjernt fra den kommunale virkelighed. Forskellen i virkelighedsopfattelsen hos dele af centraladministrationen og hos de mindre kommuner er på mange områder betragtelig. Forskellen forstærkes yderligere af de kulturforskelle, der eksisterer mellem København og provinsen. Disse forskelle mellem centraladministrativ og kommunal tænke-måde og adfærd er meget synlige for kommunale embedsmænd, der også forstår årsagen til dem. Det virker imidlertid ofte som om den forskellige virkelighed ikke er synlig for stats-embedsmænd, der i stedet opfatter det som et udslag af dårlig uddannelse, manglende begavelse, uheldig adfærd, uhæderlighed og lignende.

Solkongens hof

Solkongen Ludvig den 14. fik om morgenen, når han stod op, overrakt sin skjorte af personer, der var faldet i unåde hos ham og ønskede at blive taget til nåde igen. Denne skik var ganske indlysende for alle ved Solkongens hof, og ingen med tilknytning til hoffet forestillede sig, at det kunne være anderledes.

Skikken var dog ikke indlysende for den danske kronprins og senere konge, Frederik den 4., der i 1693 besøgte Ludvig den 14. på Versailles. Det berettes, at franske hoffolk havde svært ved at overtale ham til at blive uden for sin værts soveværelse, til denne havde fået skjorten på. Ved det danske hof blev det nemlig betragtet som en stor ære at række kongen hans skjorte, når han stod op om morgenen; og denne æresbevisning forventede Frederik den 4. naturligvis at få.

Historien illustrerer meget godt, at det, der er indlysende rigtigt og korrekt i én organisations kultur, meget vel kan fortolkes på den diametralt modsatte måde i en anden organisations kultur og måske endda betragtes som komisk, besynderligt og ganske uforståeligt af en helt tredje kultur.

Dette eksempel handler ganske vist om forskellen mellem Danmark og Frankrig på Solkongens tid; men den kan – netop fordi det beskrevne ritual falder helt uden for vores virkelighed – tydeliggøre, at vores egen adfærd, vore egne høflighedsregler eller, om man vil, vores organisationskultur ikke nødvendigvis er særlig indlysende, forståelig eller rigtig for andre end netop os, der lever i den.

Jeg vil i det følgende beskrive forskelle i kulturen mellem København og provinsen og dermed også mellem centraladministrationen og kommunerne. Disse kulturforskelle er ofte helt af samme omfang som ovenfor beskrevet, men de opfattes sjældent som kulturforskelle – snarere som udtryk for en kundskabskløft.

Talefærdighed

Den del af københavnerkulturen, der springer mest i øjnene er nok talefærdigheden og hurtigheden. Fra min studietid i Århus husker jeg endnu, da en af mine

Hanne Sandager

Centraladministrativ kultureksport

Den sidste halve snes års decentralisering af opgaver fra staten til kommunerne har været ledsaget af utallige regler, forskrifter og vejledninger for, hvorledes kommunerne skal udføre opgaverne. Denne regelstyring har imidlertid sin rod i en bureaukratisk juristkultur, der ofte ligger fjernt fra den kommunale virkelighed. Forskellen i virkelighedsopfattelsen hos dele af centraladministrationen og hos de mindre kommuner er på mange områder betragtelig. Forskellen forstærkes yderligere af de kulturforskelle, der eksisterer mellem København og provinsen. Disse forskelle mellem centraladministrativ og kommunal tænke-måde og adfærd er meget synlige for kommunale embedsmænd, der også forstår årsagen til dem. Det virker imidlertid ofte som om den forskellige virkelighed ikke er synlig for stats-embedsmænd, der i stedet opfatter det som et udslag af dårlig uddannelse, manglende begavelse, uheldig adfærd, uhæderlighed og lignende.

Solkongens hof

Solkongen Ludvig den 14. fik om morgenen, når han stod op, overrakt sin skjorte af personer, der var faldet i unåde hos ham og ønskede at blive taget til nåde igen. Denne skik var ganske indlysende for alle ved Solkongens hof, og ingen med tilknytning til hoffet forestillede sig, at det kunne være anderledes.

Skikken var dog ikke indlysende for den danske kronprins og senere konge, Frederik den 4., der i 1693 besøgte Ludvig den 14. på Versailles. Det berettes, at franske hoffolk havde svært ved at overtale ham til at blive uden for sin værts soveværelse, til denne havde fået skjorten på. Ved det danske hof blev det nemlig betragtet som en stor ære at række kongen hans skjorte, når han stod op om morgenen; og denne æresbevisning forventede Frederik den 4. naturligvis at få.

Historien illustrerer meget godt, at det, der er indlysende rigtigt og korrekt i én organisations kultur, meget vel kan fortolkes på den diametralt modsatte måde i en anden organisations kultur og måske endda betragtes som komisk, besynderligt og ganske uforståeligt af en helt tredje kultur.

Dette eksempel handler ganske vist om forskellen mellem Danmark og Frankrig på Solkongens tid; men den kan – netop fordi det beskrevne ritual falder helt uden for vores virkelighed – tydeliggøre, at vores egen adfærd, vore egne høflighedsregler eller, om man vil, vores organisationskultur ikke nødvendigvis er særlig indlysende, forståelig eller rigtig for andre end netop os, der lever i den.

Jeg vil i det følgende beskrive forskelle i kulturen mellem København og provinsen og dermed også mellem centraladministrationen og kommunerne. Disse kulturforskelle er ofte helt af samme omfang som ovenfor beskrevet, men de opfattes sjældent som kulturforskelle – snarere som udtryk for en kundskabskløft.

Talefærdighed

Den del af københavnerkulturen, der springer mest i øjnene er nok talefærdigheden og hurtigheden. Fra min studietid i Århus husker jeg endnu, da en af mine

københavnske venner flyttede dertil for at læse et enkelt semester. I løbet af ingen tid havde hun rede på, hvor folkebiblioteket, sindssygehospitalet og den lokale kirke lå, hvornår de var opført, og hvad der særligt kendetegnede dem. Vi var mål-løse af beundring, da hun med stor autoritet delagtiggjorde os deri, for sådan et kendskab til byen havde vi ikke, selvom vi havde boet der i 3 år.

Efter nogle ugers forløb indså vi imidlertid, at vi jo ikke rigtig havde noget at bruge de oplysninger til. Bøger lånte vi på Statsbiblioteket, vi havde ikke nogen at besøge på sindssygehospitalet, og i kirke gik vi aldrig. Vores beundring ændredes derfor til undren, både over at hun anvendte sin tid på den måde og ikke mindst over, at hun syntes, vi skulle høre om det.

Sådan har jeg egentlig ofte siden haft det med københavnere – jeg synes det er fascinerende og meget underholdende at lytte til deres veltalenhed, men ordstrømmens reelle nytteværdi har jeg tit svært ved at få øje på. Set med københavnerøjne er det til gengæld ufatteligt at rationere sin anvendelse af ord til det omfang, der har en egentlig nytteværdi. Noget sådant kan kun opfattes som, at den pågældende har svært ved at formulere sig og måske heller ikke tænker så meget. En så forskellig holdning til ordrigdom eller velformulerethed kan imidlertid give anledning til mange misforståelser og fejlfortolkninger.

En nordjyde forklarede n.ig engang, hvorfor sydfynboer i modsætning til nordjyder havde en så venlig, tålmodig og konfliktundvigende mentalitet. Han sagde: »De har i mange generationer været vant til, at blot man lægger en æblekærne i jorden og så sætter sig ned og venter, så vokser der et æbletræ op; og det præger dem i alt hvad de foretager sig. Vi nordjyder ved derimod, at sådan går det ikke!«.

Jeg har ofte haft en fornemmelse af, at der er en tilsvarende forklaring på københavnerens ordrigdom. I København er man i høj grad, hvad man påstår, at man er. Det er derfor vigtigt konstant at markedsføre sig selv, og det gør man ved at snakke. En bonde har ikke et tilsvarende behov. Det står jo enhver frit for at se på hans marker og selv tage stilling til, hvordan kornet gror, og hvor dygtig en bonde han er. At prise sig selv forekommer helt overflødigt for ikke at sige pinligt; og den opfattelse overføres automatisk på velformulerede københavnere. I de kredse omtales ordrige personer ofte som »højtskrydende københavner typer«.

Erik Riiskjær fastslår (1982: 88), at embedsmænd med opvækst i hovedstadsområdet er overrepræsenteret på centraladministrative topposter, og underrepræsenteret på de kommunale topposter (jfr. tabel 1). Det kan underbygge formodningen om, at kulturforskellene mellem stat og kommune også er et udtryk for forskelle mellem København og det øvrige Danmark.

Forskellen i ordrigdom bemærker man da også uvægerlig, når man er sammen med både kommunale- og statslige embedsmænd. Det er jo kun ret få kommuner, der er placeret i Københavns nærhed. I mindre kommuner er resultatet af den enkelte leders virksomhed desuden ofte ganske målbart. Den umiddelbare københavnerfortolkning er imidlertid hver gang, at »kommunalere« jo er dårligt formulerede – og underforstået mindre dygtige. Den tanke, at veltalenhed i den kommunale verden først og fremmest er en politikeregenskab, og at tavshed er en nyttig og hensigtsmæssig adfærd for en kommunal embedsmand, mødes med undren.

Table 1. Administrative chefers geografiske baggrund, procent

Opvækststed ^a	Befolkningen ^b	Chefer i centraladm. ^c 1977 (N = 167)	Chefer i kommunerne 1980 (N = 983)
Hovedstad	27	43	10
Større by (over 10.000 indb.)	18		23
Mindre by (2.000-10.000 indb.)	6	27	19
Bymæssigt område (200-2.000 indb.)	14		15
Landdistrikt	36	29	23
Andet (udland, Grønland)	-	2	0
I alt	101	101	100

a) For centraladministrationens chefer er der tale om fødested. For de kommunale chefer er der tale om det sted, hvor størstedelen af perioden 0-18 år er tilbragt.

b) De kommunale chefer var i gennemsnit 9 år i 1941. Befolkningstællingen 5.11.1940 er herfor anvendt som sammenligningsgrundlag.

Kilde: *Statistisk Årbog*, 1945, tabel 8 og 10.

c) Kilde: J. Grønnegaard Christensen, *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, 1980, p. 276; 7,8 procent uoplyste fordelt proportionalt på øvrige kategorier.

Oplysningerne omfatter embedsmænd fra 38. lønramme og derover.

Kilde: Riiskjær (1982: 88).

Når en forholdsvis enkel ting som veltalenhed kan vurderes og opfattes så diametralt modsat, er det imidlertid nærliggende at antage, at virkelighedsopfattelsen også på andre områder kan være ganske forskellig. Det er da også tilfældet.

København er Danmarks kraftcenter

København er landets hovedstad og en stor del af landets befolkning bor der. Det er derfor ganske forståeligt at mange - københavnere - betragter byen som landets kraftcenter, hvorfra alt nyt kommer. Det er også indlysende, at et sådant kraftcenter tiltrækker eliten, og at de mest fremragende inden for alle felter er at finde i København. Jeg har selv stort set delt denne opfattelse, og har derfor med en vis undren måttet konstatere, at den langt fra deles af ikke-københavnere.

Efter at jeg igen er begyndt at arbejde i København, er jeg gang på gang blevet mødt med et undrende spørgsmål om, hvordan jeg dog kan holde ud at leve i den by? For mennesker, der holder af natur, frisk luft, korte transportafstande og fåmælted, er det helt uforståeligt, at man kan opholde sig i København mere end få dage ad gangen. Der er således ganske mange, der foretrækker at bo fjernt fra København - også selvom de glimrende kunne få job i København. Dermed må

man også sætte spørgsmålstegn ved antagelsen om, at de ypperligste inden for alle faggrupper nødvendigvis findes i København.

Alt nyt starter heller ikke i København, selvom københavnere forsikrer hinanden om, at det er tilfældet. Man kan faktisk ved nærmere eftersyn få den tanke, at udviklingen først og fremmest finder sted i Jylland, og at alt nyt kommer derfra og til København. At fremføre dette synspunkt i København er til gengæld uklogt. Det bliver ganske simpelt mødt med en vred hovedrysten; og er det ikke tilstrækkeligt til at overbevise den formastelige om, at hun tager fejl, kan man altid henvise til, at man ikke kender et eneste eksempel derpå, og derfor findes det ikke. At for eksempel Odin-teatret faktisk er verdensberømt uden for København mødes kun med et fornærmet »nå«.

Denne selvforståelse fik vi i januar i år flere fremragende eksempler på formidlet til os gennem radio og TV. »Københavnske skolebørn er for eksempel overbeviste om, at de får en helt tilstrækkelig information om AIDS, medens informationen til skolebørn i Jylland er ganske mangelfuld«. TV 2s placering vest for Storbælt vil på tilsvarende vis medføre, at det ikke bliver noget reelt alternativ til TV 1, for »kvaliteten af alt sådant arbejde uden for København må jo antages at være dårligere. Man kan frygte, at det får højskolepræg«.

Da politikerne i sin tid bestemte, at der skulle oprettes et universitet i Århus, var alle tilsvarende, objektive kræfter i København også på det rene med, at det var en fuldstændig forfejlet beslutning. Man må prise sig lykkelig for, at der stadig træffes »tåbelige, politiske beslutninger« i stedet for »rationelle« embedsmandsbeslutninger.

Denne københavnske og statslige selvforståelse af, at København er landets kraftcenter, hvor de kvikke hoveder mødes, og hvorfra alle nye initiativer kommer, præger forholdet mellem centraladministrationen og kommunerne.

Centraladministrativ selvforståelse

Jeg har ofte i litteraturen mødt eksempler på, at statsembedsmænds selvforståelse sagde dem, at de som stand var hævet over alle andre. Det er imidlertid først inden for det sidste par år gået op for mig, at der ikke blot er tale om et lidt kuriøst kulturtræk, der hører fortiden til, men at holdningen tværtimod lever i bedste velgående den dag i dag.

De gange jeg har vovet at betvivle, at den opfattelse også er almindelig accepteret eller blot kendt uden for statsembedsmændenes egen kreds, er det kun blevet opfattet som endnu et udtryk for min uvidenhed og mangel på dannelse. Det er forståeligt, for man har ligefrem dokumentation for, at centraladministrationens embedsmænd hører til blandt landets ypperste borgere.

Socialforskningsinstituttet har nemlig til brug for forskellige undersøgelser inddelt befolkningen i fem socialgrupper. I socialgruppe 1 placerer man store erhvervsdrivende, godsejere, funktionærer med mere end 50 underordnede samt funktionærer og selvstændige erhvervsdrivende med akademisk uddannelse. I socialgruppe 2 og 3 placeres funktionærer med mindre end 50 underordnede og med en længerevarende ikke-akademisk uddannelse. Socialgruppe 3 omfatter også gårdejere. I socialgruppe 4 og 5 findes faglærte og ufaglærte arbejdere.

Opdelingen bevirker, at de øverste socialgrupper først og fremmest består af mandlige funktionærer, der er beskæftiget i tertiære erhverv, medens selvstændige erhvervsdrivende typisk befinder sig i socialgruppe 3. Denne opdeling i socialgrupper er af mange grunde ganske tankevækkende. Den placerer således stort set alle statslige, sagsbeholdende embedsmænd, kontorchefer osv. i den øverste socialgruppe, for de er jo akademikere. Samtidig placeres næsten alle tilsvarende kommunale embedsmænd i en lavere socialgruppe, for de er ikke akademikere (Riiskjær, 1980: 94).

Denne opdeling er næppe tilfældig, for den udtrykker en virkelighedsopfattelse, der svarer ganske pænt til centraladministrationens opfattelse af sig selv i forhold til den kommunale verden og til de selvstændige erhvervsdrivende. Man kan faktisk godt betragte socialgruppeinddelingen som et udtryk for centraladministrativ kultur.

Til denne kultur hører også myten om den neutrale, objektive embedsmand. Sidst jeg mødte den massivt fremført var i efteråret 1986 til en konference om kvindelige iværksættere på Teknologisk Institut. Teknologistyrelsens direktør, Morten Kring, var foredragsholder og fortalte blandt andet om regeringens industripolitiske program og om, hvad man gjorde for iværksættere. Han fremførte i den forbindelse, at det var helt uden betydning, at man i Teknologistyrelsen stort set kun beskæftiger mandlige akademikere for: »Den enkelte sagsbehandler er naturligvis helt neutral og objektiv og hans personlige opfattelse kommer derfor slet ikke til udtryk i hans arbejde«. Morten Kring fremførte denne påstand med stor overbevisning; og han må formentlig selv have troet, at påstanden var almindelig accepteret for overhovedet at udtrykke den i en stor, fremmed forsamling. Den faldt ikke i god jord.

Jeg har aldrig hørt en kommunal embedsmand på tilsvarende niveau udtrykke en så naiv – naturvidenskabelig – opfattelse af begreberne neutral og objektiv, og jeg tror ikke, at den myte har særligt gode levevilkår i den kommunale verden.

Kommunerne bør styres af centraladministrationen

Statsembudsmand er overbevist om og siger da også hyppigt, »kommunerne kan lære meget af os«. Denne holdning deles næppe af den kommunale verden, men det er ikke noget problem, for den tanke, at kommunerne har meget af lære af staten, falder simpelthen ingen kommunal embedsmand ind.

Man ved jo fra statens utallige vejledninger og moderniseringsinitiativer, at staten er adskillige år bagefter kommunerne. Vejledningerne kommer nemlig altid først nogle år efter, at man har ændret på tingene. Nu har staten for eksempel ændret sin økonomistyring og vil også til at indføre edb. Disse ændringer fandt sted i kommunerne for en halv snes år siden, så det er da forståeligt, de nu også når centraladministrationen.

Det kom klart til udtryk på et kursus for statslige og kommunale topchefer. En kontorchef fra Administrationsdepartementet havde et indlæg om statens indførelse af edb og perspektiverne i dette. Da han var færdig, lød det tørt fra en af deltagerne, at hvis det ikke var andet, så var de velkomne til at besøge hans kommune og se det i praksis, for sådan noget havde kommunen da haft i adskillige år.

Det overraskende er i og for sig ikke, at en lille jysk landkommune er langt fremme med edb-anvendelse – det er almindelig kendt i edb-verdenen – men derimod, at den tanke overhovedet ikke faldt en centraladministrativ embedsmand ind.

Kommunale embedsmænds øjne er til gengæld rettet mod lokalavisen og lokalradioen samt mod de lokale politikere. Hvad man foretager sig i centraladministrationen er af mindre interesse, for »det er jo ret teoretisk og i reglen uden reel betydning, selv om det selvfølgelig kan give noget besvær og være en økonomisk belastning«. Denne forskel i virkelighedsopfattelse er beskrevet i en svensk undersøgelse.

Förvirrande Förvaltning

Kenneth Abrahamsson (1979) beskriver det, han betegner som kundskabskløften mellem myndigheder og borgere. Han konstaterer, at myndigheder og borgere ud fra deres meget forskellige erfaringsgrundlag konstruerer forskellige billeder af virkeligheden – har en helt forskellig virkelighedsopfattelse. Han tilføjer, at der jo så sandelig også findes store forskelle i de forskellige myndigheders virkelighedsopfattelse.

Abrahamsson hævder, at centraladministrationens opgave er, ud fra en overordnet politisk målsætning, at styre, kontrollere og stimulere aktiviteten i den del af virkeligheden, som *én sektor* udgør. Det er noget centralt, at man kun betragter én enkelt sektor! Den kommunale verden er ikke helt så sektoropdelt; og beskrivelsen af myndighedens og borgerens forskellige virkelighedsopfattelser (jfr. figur 1 næste side) kan være nyttig at holde sig for øje, når man overvejer, hvorfor kommunerne har en anden virkelighedsopfattelse end staten.

Den kommunale virkelighedsopfattelse præges muligvis også af nærheden til politikerne. Der er i alt 275 kommuner og ca. 190 af dem har under 15.000 indbyggere. I de mindre kommuner – ca. 140 kommuner har under 10.000 – er det almindeligt, at kommunalbestyrelsen er involveret i enkeltsager (Nielsen, 1985: 89).

Som nævnt (Abrahamsson, 1979) anvender almindelige mennesker og myndigheder hver sin form for viden og tankegang, fordi de har forskellige forudsætninger. Det er ikke udtryk for, at den ene part har en bedre viden og tankegang end den anden, men for at de lever i forskellige tankeverdener og kundskabstraditioner.

Den kommunale verden deler da også langt fra centraladministrationens selvopfattelse. Jeg har hørt den påstand fremført, at centraladministrationen er befolket af verdensfjerne akademikere, der sidder som kaniner i bure og behandler problemer, som de ikke kender det ringeste til. Holdningen er: »At det må vi jo så leve med så godt vi kan«; og det findes der da også ganske mange udveje for.

Regeloverholdelse

Opfattelsen af regeloverholdelse er nemlig noget forskellig hos rigtige embedsmænd – statsembedsmænd – og så i den almindelige befolkning, hvortil kommunale embedsmænd må regnes.

Figur 1. Försök til jämförelse mellan myndighetens och medborgarens kunskapsystem och tankemodeller

Myndigheten ...	Medborgaren ...
... Tillämpar ett abstrakt regelsystem vilket ofta är klätt i administrativt tekniskt språk	... utgår från konkreta regler och utvecklar begrepp och erfarenheter som knyter an til livssituationen och upplevda behov
... tillämpar ett sektoriserat tänkande utifrån den specifika aspekt som myndigheten är satt att bevaka	... tillämpar ett integreret tänkande som inte primärt ser til myndighetens måluppfyllelse, utan til medborgarens tilfredsställelse av sina behov
... strävar efter att definiera och fixera verkligheten på till synes rationella grunder	... använder i sitt tänkande en subjektiv rationalitetsprincip och rullande planering
... försöker att se tillvaron i långa tidshorisonter och eftersträvar (men uppnår sällan) en framförhållning på 5-10 års sikt	... kan tyckas ha »hela livet« som planeringshorisont, men lever ofta efter kortare och mer verklighetsanknutna tidshorisonter
... distanserar sig från medborgare X's situation genom at använda abstraktioner, statistiska diagram, kvantitativa data och översiktsbilder	... upplever verkligheten »här og nu« och använder mer kvalitativa data och direkta erfarenheter
... har ett kunskapsmässigt övertag genom hänvisning til lagar, förordningar, pågående forskning, utredning eller långsiktig planering	... saknar denne möjlighet att legitimera sin uppfattning genom hänvisning til »prestigeinriktad kunsts-kaps-utveckling«

Kilde: Abrahamsson (1979: 56).

Første gang jeg mødte en rigtig statsemedsmands holdning til regeloverholdelse var, da vi efter en privat fest i Jylland skulle tilbage til København. Vi var i alt 6 voksne og 1 barn, men der var to biler, så der var sådan set ingen problemer, troede vi. Vi blev imidlertid klogere, for den ene bil var en tjenestebil ført af en statsemedsmand. Han var ikke sikker på, at det var tilladt at have passagerer med, så det kunne han ikke. Reglerne tillod dog formentlig, at han medbragte bagage i ubegrænset omfang. Resultatet blev, at al bagagen blev fragtet af sted i den store tjenestebil medens 5 voksne og 1 barn stablede sig ind i 2 CVen.

Det var mit første møde med den holdning til regeloverholdelse, der kræver, at noget skal være positivt tilladt, for at man kan tillade sig at gøre det. En sådan holdning til regeloverholdelse har jeg indtil nu kun mødt hos statsembedsmænd, og jeg tvivler på, at den findes andre steder.

I den kommunale verden er holdningen som nævnt, at regler er lavet af verdensfjerne akademikere, der ikke kender noget til virkeligheden. Man læser derfor reglerne på den måde, at alt, hvad der ikke direkte er forbudt, det er tilladt. Tankegangen er måske, at folk i centraladministrationen, der ikke kender virkeligheden, selvfølgelig ikke positivt kan tillade alt det, som det nu engang er nødvendigt at gøre.

Centraladministrationens styringsinitiativer

Thomas Højrup (1983) belyser i *Det glemte folk* det gab, der er imellem lovgivning og befolkning, og som kommer til udtryk i mange aktuelle politiske konflikter. Han påviser og kommer med eksempler på kulturelt bestemte levevilkårsproblemer og kulturelle konflikter i forbindelse med den autoritative centralplanlægning.

Hvis man vil forstå forskellen i kommunale og statslige embedsmænds adfærd, tror jeg, at det også kan være overordentligt nyttigt at øge sin bevidsthed om de kulturelle forskelle, der eksisterer mellem de forskellige egne af Danmark og mellem de livsformer, forskellige befolkningsgrupper er underkastet. Man kan også opfatte det på den måde, at kommunerne befinder sig i »gabet« mellem lovgivningen og befolkningen, og at en sådan placering nu engang kræver en helt anden tankegang og adfærd end den, der er passende i centraladministrationen.

Centraladministrationens styringsinitiativer får derfor ofte nogle helt andre virkninger end dem, man tilsigtede. Det fik man et glimrende eksempel på, da man gav sig til at regulere fiskeriet. Man opdelte fiskerne i tre kategorier, nemlig erhvervsfiskere, som lander ca. 98 procent af alle fangede fisk, sportsfiskere, der er medlem af en klub, og så fritidsfiskere, der fisker ca. 2 procent af de fangede fisk. Såvel erhvervsfiskeri som fritidsfiskeri blev reguleret. Denne opdeling er utvivlsomt helt fornuftig set med høbenhavnserøjne, for i byen opdeler man jo sin tid i arbejde, fritid, sport osv.

De mennesker, der efter denne lov blev fritidsfiskere, betragtede til gengæld ikke deres fiskeri som en fritidsaktivitet. De delte i det hele taget ikke deres tilværelse op i arbejde, sport og fritid. At fiske var for dem ensbetydende med »at bjerge føden på havet«, sådan som man havde gjort i generationer. Reguleringen af deres fiskeri med fisketegn kunne kun opfattes som endnu en københavneråbelighed, som jo heldigvis ikke kunne administreres effektivt.

Som bekendt resulterede loven i, at spædbørn, bedstemødre og andre, der aldrig nærmede sig vandet, nu fik fisketegn, for det var jo ikke forbudt. Det er til gengæld forbudt at røgte fiskeredskaber, der er mærket med en andens fisketegn; men det er i praksis umuligt at kontrollere, så det kan man leve med.

På den måde fik de, der virkelig fiskede, næsten nok tegn til alle deres redskaber. Inden man nåede så vidt, havde man dog virkelig fået engageret befolkningen inklusive lokalpolitikere. For fiskebestanden er loven naturligvis helt uden prak-

tisk betydning; men den har skabt mange lovovertrædere, og det er sådan set alvorligt.

Eksemplet illustrerer, hvad der sker, når man overfører centraladministrationens tænkemåde, der har sin rod i bykultur og bureaukrati, til områder, der har en kultur, som hviler på en helt anden virkelighedsopfattelse. Den illustrerer også indirekte, hvorfor kommunale embedsmænd nødvendigvis må udvise en helt anden adfærd – have en helt anden kultur – end statsembedsmænd.

Centraladministrativ kultureksport

Den centraladministrative kultur bygger som bekendt på den klassiske bureaukratiske ideologi, der forudsætter, at der dels eksisterer et over-/underordningsforhold mellem politikere og forvaltning, og dels inden for selve forvaltningen. Desuden forudsættes det, at den underordnede, styrede myndighed – kommunerne – har samme mål som den overordnede styrende myndighed. Denne forudsætning er langt fra altid opfyldt, og det er forståeligt, for centraladministrationens målsætninger bygger på en virkelighedsopfattelse, som er rigtig i en bureaukratisk bykultur. Den kommunale virkelighed er ofte en ganske anden, og sammenhængen mellem mål og regler vil – ud fra den kommunale virkelighed – hyppigt ikke findes. For befolkningen ved Limfjorden er det således ganske indlysende, at begrænsningen af fritidsfiskeriet ikke øger fiskebestanden.

Det er endvidere et grundlæggende træk ved dansk forvaltning, at den bygger på den juridiske tradition, som lægger stor vægt på udstedelse af regler for det offentliges virksomhed. Legalitetsprincippet, der er et af de fundamentale elementer i forvaltningsretten, indebærer blandt andet, at forvaltningen skal kunne legitimere sine beslutninger ved at have en hjemmel i loven eller i administrative forskrifter, der selv har hjemmel i loven.

Centraladministrationens direkte styring af kommunerne bygger altså på en bureaukratisk juristkultur. Reglerne fastsættes og udsendes ud fra en tro på, at »ting sker, fordi det står i loven«. Denne kultur var sikkert fremragende, da den opstod; og den er muligvis stadig udmærket i centraladministrationen.

Kommunernes virksomhed i dag består imidlertid i stor udstrækning i at levere serviceydelser – børnepasning, undervisning, hjemmehjælp, byggetilladelser osv. – og servicevirksomhed forudsætter dispositionsfrihed. Den centraladministrative juristkulturs regelstyring står således i klar modsætning til den kommunale virkelighed, der kræver servicekultur. Dertil kommer, at kommunal virksomhed er underkastet nogle forholdsvis målbare succeskriterier. Byrådet skal jo vælges hvert fjerde år, og vælgerne »måler« dem på den service, som kommunen giver. Byrådet har altså al mulig grund til at tilpasse serviceydelserne til de lokale, aktuelle forhold. Hertil kommer naturligvis også, at mange af centraladministrationens styringsinitiativer forekommer helt uforståelige – er helt uforståelige – målt med den lokale virkeligheds øjne.

Når staten derfor forsøger at styre kommunernes virksomhed gennem regeludstedelse, får det i høj grad karakter af et forsøg på at eksportere den centraladministrative kultur. Ud fra den synsvinkel er det indlysende, at statens styringsinitiativer ofte får en så begrænset effekt.

Administrationsdepartementets undersøgelse

Som led i Finansministeriets regelmæssige gennemgang af administrationens opgaver og virksomhed undersøgte Administrationsdepartementet omfanget og betydningen af alle de forskrifter, som staten i 1980 sendte til kommunerne. Undersøgelsen er beskrevet i en rapport, der hedder *Statslige forskrifter for kommunernes virksomhed*.

Administrationsdepartementet konstaterede i rapporten, at staten i 1980 udsendte langt over 1000 enheder af statslige forskrifter og love til kommunerne. Man konstaterede også, at 20 procent af de statslige styringsinitiativer medførte øgede udgifter, 37 procent medførte øget administrativ belastning, at kun 17 procent kunne medføre besparelse eller enklere administration.

Undersøgelsen, der også byggede på interviews med kommunale chefer, viste, at den store mængde af statslige regler gjorde det svært for forvaltningerne at få overblik over de gældende bestemmelser. Desuden svarede de statslige forskrifter ikke til de aktuelle problemer, man havde i kommunerne; og de detaljerede regler gjorde det svært for kommunerne at leve op til kravene om omstilling og fleksibilitet.

Interviewene viste imidlertid, at det kun var en meget begrænset del af forskrifterne, der overhovedet var kendt af de interviewede kommuner, og at det varierede meget – var rent tilfældigt – hvilke der var kendt. Ud over vanskelighederne med at kende alle forskrifterne er der også vanskeligheder med at forstå dem. De vanskeligheder er ofte så store, at man i kommunerne vælger helt at glemme, at man nogensinde har set forskrifterne. Centraladministrationen har folk sidende, der er specialister i de enkelte regler; men disse folk mangler ofte aldeles erfaring i eller forståelse for, hvorledes kommunal administration og kommunale beslutningsprocesser foregår, og derfor kan de ikke i tide komme med anvendelige praktiske vejledninger.

En kommunaldirektør udtalte da også i den forbindelse, »at han virkelig administrerede så lovligt som muligt«; men det var jo klart umuligt! Den statlige kultureksport har altså i det år kun haft en begrænset effekt og tilsvarende eventuelt kun begrænset skadevirkning.

Den manglende forståelse for kulturforskellen kommer også her til udtryk. Administrationsdepartementet foreslår nemlig, at man skal afhjælpe kommunernes manglende kendskab til de utallige statslige forskrifter og love ved edb-baserede databaser, standardisering og regelsanering. Administrationsdepartementet definerer altså problemet som et informationsproblem – ikke som et kulturproblem.

Man må nok konstatere, at den bureaukratiske, regelorienterede styringsform ikke duer i et decentraliseret servicesamfund. Bureaukratiets ustyrlige styringstrang sender så mange regler ud, at der uvægerligt er nogle, der er i modstrid med hinanden – jo flere, der sendes ud, jo flere vil være i modstrid med hinanden. Når det sker, må den styrede vælge, hvilken man vil følge, og det gør man da også (*Danske Kommuner*, 1, 1987: 11).

Sagt på en anden måde: jo flere regler, der udsendes, jo friere står den styrede, for han kan altid henvise til en regel, han har fulgt. Det er klart, at man i så fald vælger de regler, der passer til stedets kultur. Den statslige kultureksport er der

for dømt til at mislykkes. Centraladministrative styringsinitiativer vil tilsvarende kun være succesfulde, såfremt centraladministrationen sætter sig ind i den kommunale virkelighed – forstår den kommunale kultur – og lader sine styringsinitiativer tage udgangspunkt i denne.

Fortolkning af kulturforskellene

Kulturforskellene er meget synlige for ikke-københavnere. Det har jeg registreret på det fornøjede glimt, kommunale kursister har haft i øjnene, hver gang de »fik skovlen under« en af københavnere. At det overhovedet ikke gik op for disse, gjorde naturligvis ikke fornøjelsen mindre.

Det virker til gengæld som om kulturforskellene er usynlige for københavnere – afvigelser fra københavnske, centraladministrative normer kan kun skyldes uvidenhed, dårlig uddannelse, vanskelighed med at formulere sig eller i det hele taget mangel på dannelse. Hertil kommer – helt ubevidst – den manglende respekt for ikke-akademisk arbejdskraft. Som en statslig direktør udtrykte det i et foredrag: »Hvordan skal jeg dog kunne styre et budget på ½ mia., når jeg kun har én akademiker i min administration?« De resterende administrative medarbejdere var HKere. Problemer var ikke indlysende for den del af tilhørerne, der var kommunale forvaltningschefer med fuldt ud så store budgetter og ingen akademikere i deres forvaltning; men de var jo også selv HKere.

Den kommunale kultur er altså – set med statslige øjne – af mange grunde en helt igennem laverestående kultur, som der ikke er nogen grund til at forstå og langt mindre at tillægge sig. Sådan er Frederik den 4. sikkert også blevet opfattet, da han besøgte Solkongens hof.

Litteratur

Abrahamsson Kenneth & Bengt Strömblom (1979). *Förvirrande Förvaltning*, Stockholm: Liber Förlag.

Riiskjær, Erik (1982). *Kommunale Forvaltningschefer*, Århus: Forlaget Politica.

Højrup, Thomas (1983). *Det glemte folk*, København: Statens Byggeforskningsinstitut.

Nielsen, Jan Floor (1985). *Kommunal Organisering*, Århus: Forlaget Politica.

Danske Kommuner. Kommunernes Landsforening.

for dømt til at mislykkes. Centraladministrative styringsinitiativer vil tilsvarende kun være succesfulde, såfremt centraladministrationen sætter sig ind i den kommunale virkelighed – forstår den kommunale kultur – og lader sine styringsinitiativer tage udgangspunkt i denne.

Fortolkning af kulturforskellene

Kulturforskellene er meget synlige for ikke-københavnere. Det har jeg registreret på det fornøjede glimt, kommunale kursister har haft i øjnene, hver gang de »fik skovlen under« en af københavnere. At det overhovedet ikke gik op for disse, gjorde naturligvis ikke fornøjelsen mindre.

Det virker til gengæld som om kulturforskellene er usynlige for københavnere – afvigelser fra københavnske, centraladministrative normer kan kun skyldes uvidenhed, dårlig uddannelse, vanskelighed med at formulere sig eller i det hele taget mangel på dannelse. Hertil kommer – helt ubevidst – den manglende respekt for ikke-akademisk arbejdskraft. Som en statslig direktør udtrykte det i et foredrag: »Hvordan skal jeg dog kunne styre et budget på ½ mia., når jeg kun har én akademiker i min administration?« De resterende administrative medarbejdere var HKere. Problemer var ikke indlysende for den del af tilhørerne, der var kommunale forvaltningschefer med fuldt ud så store budgetter og ingen akademikere i deres forvaltning; men de var jo også selv HKere.

Den kommunale kultur er altså – set med statslige øjne – af mange grunde en helt igennem laverestående kultur, som der ikke er nogen grund til at forstå og langt mindre at tillægge sig. Sådan er Frederik den 4. sikkert også blevet opfattet, da han besøgte Solkongens hof.

Litteratur

Abrahamsson Kenneth & Bengt Strömblom (1979). *Förvirrande Förvaltning*, Stockholm: Liber Förlag.

Riiskjær, Erik (1982). *Kommunale Forvaltningschefer*, Århus: Forlaget Politica.

Højrup, Thomas (1983). *Det glemte folk*, København: Statens Byggeforskningsinstitut.

Nielsen, Jan Floor (1985). *Kommunal Organisering*, Århus: Forlaget Politica.

Danske Kommuner. Kommunernes Landsforening.