

sikerne gør ham til en spændende forfatter at læse. Snappers uddrag af artikler fra det enorme forfatterskab giver mulighed for at se nogle af disse sider og kan foruden at give en introduktion til Aron måske lokke til at læse noget af hans anden produktion, hvoraf hovedværkerne er oversat til engelsk og tysk.

Peter Gundelach  
Institut for Statskundskab

Karl-Henrik Bentzon (red.), »*Fra vækst til omstilling - Modernisering af den offentlige sektor*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 1988, 376 s., kr. 186,00.

Det er oplagt, at der måtte komme bøger om det program for modernisering af den offentlige sektor, som firkløverregeringen søsatte i november 1983, og som stadig er under udvikling. Det er også oplagt, at COS-centret (forskningscenter for offentlig organisation og styring, etableret 1987 med hjemsted på Handelshøjskolen i København) måtte deltage i vurdering af programmets karakter og skæbne, og *Fra vækst til omstilling* er faktisk den første publikation herfra.

Moderniseringsplanen har haft femårs-jubilæum, og hvilken type jubilæumsskrift er det så, man får i hånden? Et selektivt, må man sige. Privatisering, brugersamspil og regelsanering behandles ikke. Frontpersonalets reaktioner og betydning for realisering af programmet berøres kun sporadisk, ligesom den samfundspolitiske baggrund og magtkonsekvenser er meget underspillet. Men stiller man sig tilfreds med en moderniseringsgennemgang, der ikke dyrker programmets historiske, interesse- og magtmæssige rødder og drivkræfter, er der meget at hente. Måske mest for dem, der har brug for en indføring i og oversigt over (dele af) programmet.

Redaktøren gør meget ud af at præcisere, at der ikke er tale om en egentlig evaluering, eftersom programmet dels har mange målsætninger, dels fordi disse er umulige at sammenligne. »Det må derfor være op til den enkelte at vurdere, hvad der er væsentligt og mindre væsentligt i programmet« (p. 8). Må det? Ville man af en sådan bog ikke forvente kritisk stillingtagen og mere end »story-telling«? Den proklamerede slaphed slipper ikke helt Bentzon, der gennemgår forhistorie til programmet og dets hovedindhold, samtidig med at der præsenteres et begrebsapparat, der dog næppe udfoldes i brug i analyse af reformforslag. Det går hurtigt, næsten over stok og sten, og det er klart hos andre bidragydere, man finder de væsentligste vurderinger.

Det interessante, det nye, det innovative ved moderniseringsprogrammet optager forfatterne meget. Jan Pedersen skriver om intentionerne bag 1983-formuleringerne, Mogens Højrup laver tekstanalyse af samme, Michael Moesgaard Andersen taler om den organisatoriske managementomstilling (»paradigmeskiftet«) ud fra tre cases (af hvad?). Morten Ry Helkier og J.C. Ry Nielsen kender til fire cases, hvor organisatoriske ændringer i centraladministrationen kan efterspores, og her får man dog informative og problemsøgende referater. Ledelsessynsvink-

sikerne gør ham til en spændende forfatter at læse. Snappers uddrag af artikler fra det enorme forfatterskab giver mulighed for at se nogle af disse sider og kan foruden at give en introduktion til Aron måske lokke til at læse noget af hans anden produktion, hvoraf hovedværkerne er oversat til engelsk og tysk.

Peter Gundelach  
Institut for Statskundskab

Karl-Henrik Bentzon (red.), »*Fra vækst til omstilling - Modernisering af den offentlige sektor*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 1988, 376 s., kr. 186,00.

Det er oplagt, at der måtte komme bøger om det program for modernisering af den offentlige sektor, som firkløverregeringen søsatte i november 1983, og som stadig er under udvikling. Det er også oplagt, at COS-centret (forskningscenter for offentlig organisation og styring, etableret 1987 med hjemsted på Handelshøjskolen i København) måtte deltage i vurdering af programmets karakter og skæbne, og *Fra vækst til omstilling* er faktisk den første publikation herfra.

Moderniseringsplanen har haft femårs-jubilæum, og hvilken type jubilæumsskrift er det så, man får i hånden? Et selektivt, må man sige. Privatisering, brugersamspil og regelsanering behandles ikke. Frontpersonalets reaktioner og betydning for realisering af programmet berøres kun sporadisk, ligesom den samfundspolitiske baggrund og magtkonsekvenser er meget underspillet. Men stiller man sig tilfreds med en moderniseringsgennemgang, der ikke dyrker programmets historiske, interesse- og magtmæssige rødder og drivkræfter, er der meget at hente. Måske mest for dem, der har brug for en indføring i og oversigt over (dele af) programmet.

Redaktøren gør meget ud af at præcisere, at der ikke er tale om en egentlig evaluering, eftersom programmet dels har mange målsætninger, dels fordi disse er umulige at sammenligne. »Det må derfor være op til den enkelte at vurdere, hvad der er væsentligt og mindre væsentligt i programmet« (p. 8). Må det? Ville man af en sådan bog ikke forvente kritisk stillingtagen og mere end »story-telling«? Den proklamerede slaphed slipper ikke helt Bentzon, der gennemgår forhistorie til programmet og dets hovedindhold, samtidig med at der præsenteres et begrebsapparat, der dog næppe udfoldes i brug i analyse af reformforslag. Det går hurtigt, næsten over stok og sten, og det er klart hos andre bidragydere, man finder de væsentligste vurderinger.

Det interessante, det nye, det innovative ved moderniseringsprogrammet optager forfatterne meget. Jan Pedersen skriver om intentionerne bag 1983-formuleringerne, Mogens Højrup laver tekstanalyse af samme, Michael Moesgaard Andersen taler om den organisatoriske managementomstilling (»paradigmeskiftet«) ud fra tre cases (af hvad?). Morten Ry Helkier og J.C. Ry Nielsen kender til fire cases, hvor organisatoriske ændringer i centraladministrationen kan efterspores, og her får man dog informative og problemsøgende referater. Ledelsessynsvink-

len er klar i mange artikler, men også med en erkendt fare for Helkier og Nielsen: »... der er megen person- og lederfiksering i bureaukratiet. At loyalitet er erstattet af disciplinering og hierarkisk angst. Og at ændringsprocesser let bliver besværlige eller umulige« (p. 218). Det skulle antologiens forfattere have erindret sig, inden de brændte sig varme på de flotte programerklæringer, paroler og symbolske handlinger i programmet, fristes man til at sige. Pedersens og Højrup's analyser virker meget traditionelle og fattige på argumentation. M.M. Andersen banker også på konventionens døre, her i skikkelse af managementlitteraturens »10 bud« på succesfuld omstilling. Det er skuffende igen at se, at smarte formuleringer og begreber fra managementevangeliet (»skræddersyede værktøjer«, »ressourcemæssige fleksibilitetsreserver«, »medspillere« osv.) skal gøre det ud for analyse og dybsindigheder. Det klareste budskab fra chefkonsulenten i AIM er da også meget sigende, at »Mange problemer og ressourcer kunne ... have været sparet, hvis man fra begyndelsen havde inddraget et uvildigt konsulentfirma« (p. 195). Både managementkonsulenter og forskere ligger snublende nær ukritisk, rosende omtale af ledelsens, Administrationsdepartementets og konsulentfirmaets heroiske indsatser.

Økonomistyringen i og af den offentlige sektor påkalder sig naturligt stor bevågenhed, og i en af antologiens mest vellykkede og analyserende bidrag vurderer Preben Melander budgetreformen, der nok successivt er indarbejdet i moderniseringsprogrammet, men som er forberedt meget før, og som også har andre centralistiske styringssignaler end ledelsesfilosofien. »Målstyring« er blevet et diffust begreb, og rammestyringens budgetteknik rækker ikke altid over for de politiske, sociale og personalebindinger, som reelt er med til at afgøre budgetreformens grad af succes. Melander har også fint øje for det oprådspræg, der gør budgetreformen problematisk i den offentlige sektor, ligesom det ukoordinerede i beslutningsstøtte- og kontrolsystemer trækkes frem. Han beskriver rammende spændingen mellem centralistisk økonomistyring og politisk decentralisering, signalforvirringen og »det lukkede verdensbillede« i Budgetdepartementet.

Klaus Nielsen konkretiserer resultater af de saldoforbedrende initiativer, som den borgerlige regering tog i perioden 1982-87 på såvel indtægts- som udgiftssiden. Kampagner og tiltag for det »udgiftspolitiske rationale« omtales. Den udbredte politiske konsensus bag saldoforbedringer har regeringen været særlig dygtig til at udnytte i 1983 og 1984, medens midlerne nu postuleres at have udtømt deres muligheder. Bent Schous bidrag fortsætter den udgiftspolitiske styringsdiskussion, konkretiseret ved politikken over for kommunerne. Regeringen er gået fra først at reducere bloktilskud, dernæst over rammepåvirkning af udgiftssiden til også at fastskrive dele af indtægtssiden. Budgetstyringen har ifølge Schou været hård, dårlig timet, og i sin virkning ødelæggende for den kommunale planlægning. Forventede ændringer i temaplanlægningen er ikke kommet og frikommuneforsøget er hæmmet af bureaukratiske godkendelsesprocesser. Bent Schou hopper herfra uholdbart hurtigt (uden processtudier og uden nuancering) til den konklusion, at »det kommunale selvstyre (har) været den pris, regeringen har måttet betale for sin succes på det økonomiske område.« (p. 361).

Noget uden for antologiens tema falder Torben Beck Jørgensens almene diskussion af skønlitterære billeder af forvaltning og borgere (kapitel fra bogen *Magtens Spejl* fra 1986), som skal synliggøre forestillingen om den kolde, forstenede forvaltning (og alternativet: selvforvaltningssamfundet). Jørgen Goul Andersens gennemgang af vælgerholdninger til offentlig udgiftspolitik bevæger sig også ud over antologiens rammer. Der argumenteres solidt, differentieret og ivrigt ud fra opinionsdata, og analyserne peger på forskelle i livsformer, opvækstvilkår og kulturbaggrund som bestemmende for synet på velfærdsstaten. Dermed er det problematiske i bogens tematiseringer dog igen signaleret: hvis velfærdsstaten er en integreret del af den moderne livsform, kan velfærdsstatens »modernisering« vel heller ikke anskues løsrevet fra sociale, politiske og interesse-mæssige sammenhænge?

Gør man det, og reducerer man interessevariablen til en ren psykologisk størrelse (jf. Bentzon p. 44), afskærer man sig også fra at få fremvasket moderniseringsprogrammets dybere rationale og anvendelsessigte. De »spændende« forvaltnings- og organisationsomstillinger har skullet og skal bruges af det borgerlige økonomisk-politiske regime, men det er programmets koncipenter ikke selv i stand til at sikre. Det er også processtudier, blandt andet af hvordan de over 800.000 offentligt ansatte selv definerer sig ind i forhold til muligheder og begrænsninger, hvordan brugerne reagerer, og hvordan den politiske klassekamp udvikler sig, der skal til.

Man kan måske ikke forlange, at antologien skulle rumme dette også, men man kunne med rimelighed forvente at få kvalificerede bud på, om programmet er politisk kosmetik eller en begyndende afvikling af velfærdsstaten? Er det stærkeste i forvaltningsreformen den symbolske værdi, eller udtrykker programmet en dansk neo-liberal kontrarevolution til den socialdemokratiske samfunds- og forvaltningsstyring? Og hvad er væsentligst i moderniseringsprogrammet: økonomistyringen, den administrationsinterne omstilling eller forholdet til borgere og virksomheder? Det må i det mindste være et krav – som ikke alle bidragsydere har kunnet honorere – at den videnskabelige forsigtighedskultur ikke bliver så udtalt, at man ikke tør vurdere uden for politikernes og institutionsledernes selv-fremstillede billede, uden for den imagedyrkelse og flove brug af (indholdsløst) managementsprog, der er blevet mere og mere udbredt.

Som i al markedsføring nu om dage gælder det om ikke at forveksle varen med reklamen. Også når man skal vurdere den fortsatte kamp mellem »bløde« organisationsideologier og »hårde« budgetbisser i moderniseringsprocesserne.

Selvom der må gøres reservationer gældende over for flere af antologibidragene, har andre givet stor brugsværdi, og bogen vil nok særlig i undervisnings-sammenhæng kunne finde en vis anvendelse. Vi må så vente på andre publikationer fra COS-centret, der giver os bedre holdepunkter og evalueringsstandarder over for de »spændende« og nødvendige moderniseringer af den offentlige sektor.

Henning Jørgensen  
Institut for økonomi, politik og forvaltning  
Aalborg Universitetscenter