

# **Den institutionaliserede politiske dagsordens implikationer for kontraktpolitikken**

Masterafhandling 10. januar 2007

Master of Public Administration, hold 2005

Copenhagen Business School

**Forfattere:**

*Doris I. Stenver*

*Lars C. Krat*



---

## Indholdsfortegnelse

1	INDLEDNING.....	1
2	REFLEKSION OG ERKENDELSESINTERESSE .....	3
3	PROBLEMFORMULERING .....	4
4	TEORETISKE BEGREBER OG METODISK TILGANG .....	4
4.1	<i>Den institutionaliserede politiske dagsorden, historisk og teoretisk grundlag</i> .....	5
4.1.1	Historisk rids.....	5
4.1.2	Den teoretiske ramme .....	6
4.1.3	Det politiske kommunikationssystem .....	7
4.2	<i>Den institutionaliserede politiske dagsorden, sammenfatning</i> .....	8
4.3	<i>Kontraktpolitikken, historisk og teoretisk grundlag</i> .....	8
4.3.1	Kontraktpolitikken, hvor kommer den fra? .....	8
4.3.2	Kontraktpolitik i en dansk kontekst .....	9
4.3.3	Kontraktpolitikken og teorien bag .....	11
4.4	<i>Kontraktpolitikken, sammenfatning</i> .....	18
4.5	<i>New Public Management, historisk og teoretisk grundlag</i> .....	19
4.5.1	NPMs indbyggede paradoks – ”det umage par” .....	21
4.5.2	Kritikken af NPM .....	23
4.6	<i>NPM, sammenfatning</i> .....	26
4.7	<i>Afhandlingens empiriske grundlag</i> .....	27
4.7.1	Medier.....	27
4.7.2	Øvrige kilder.....	28
4.8	<i>Afhandlingens disposition</i> .....	28
	<b>DEL 1 DEN INSTITUTIONALISEREDE POLITISKE DAGSORDEN.....</b>	<b>31</b>
5	MEDIEBILLEDET I TIDEN OP TIL NEDSÆTTELSEN AF STRUKTURKOMMISSIONEN .....	31
5.1	<i>Analyse af medie billedet maj – august 2002</i> .....	47
5.1.1	Kronologisk indholdsmæssigt og periodiseret .....	47
5.1.2	Diskursivt – hvilke argumenter lægger de forskellige debattører vægt på? .....	49
5.1.3	Aktørorienteret.....	51
5.2	<i>Lanceringen af den politiske dagsorden</i> .....	51
6	SAMMENFATNING AF DEL 1.....	53
	<b>DEL 2 MODSÆTNINGSFORHOLD.....</b>	<b>55</b>
7	STRUKTUREREFORMEN INDENFOR ELLER UDENFOR KONTRAKTEN?.....	55
7.1	<i>Kontraktens håndhævelse i kontrakt politikken</i> .....	57
7.1.1	Strukturreformen: Mål eller middel? .....	62
8	ÅBENHED OG DEMOKRATI.....	65
8.1	<i>Kommissionens nedsættelse</i> .....	66
8.2	<i>Processen</i> .....	68
9	DECENTRALISERING VERSUS CENTRALISERING.....	71

---

9.1	<i>Kommunalreformen anno 1970</i> .....	73
9.2	<i>"Statsreformen" anno 2007</i> .....	74
9.3	<i>Centralisering versus decentralisering</i> .....	76
<b>DEL 3 STRUKTURREFORMEN SOM GENNEMSÆTTELSE AF NPM I EN DANSK OFFENTLIG PRAKSIS?</b> .....		<b>80</b>
10	MODERNISERINGEN AF DEN DANSKE OFFENTLIGE SEKTOR .....	80
10.1	<i>Moderniseringsprogrammet af 1983</i> .....	82
10.2	<i>Nyt syn på den offentlige sektor</i> .....	86
10.3	<i>Med borgeren ved roret</i> .....	88
11	INTERNATIONALE TENDENSER .....	89
11.1	<i>England og "thatcherismen"</i> .....	90
11.2	<i>Blair og "den tredje vej"</i> .....	93
12	MARKEDSGØRELSEN AF DEN OFFENTLIGE SEKTOR .....	95
12.1	<i>Barrierer for markedsgørelse</i> .....	98
12.1.1	<i>Den lokale politiske kultur</i> .....	99
12.1.2	<i>Det dårlige eksempels magt</i> .....	100
12.1.3	<i>Geografien</i> .....	100
12.2	<i>Omstilling fra government til governance</i> .....	101
13	STRUKTURREFORMEN OG MARKEDSGØRELSEN .....	104
13.1	<i>Hvordan vil det så gå?</i> .....	108
<b>DEL 4 KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING</b> .....		<b>110</b>
14	KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING .....	110
14.1	<i>Hvorfor kom strukturreformen?</i> .....	110
14.2	<i>Hvilke implikationer har kontraktpolitik-konceptet for regeringen på længere sigt?</i> <i>112</i>	
14.3	<i>Kontraktpolitik-konceptet i vidensamfundet</i> .....	115
15	SUMMARY IN ENGLISH .....	117

---

## 1 INDLEDNING

---

Denne afhandling tager udgangspunkt i nogle skelsættende begivenheder, der udspandt sig i Danmark over 73 dage i sommeren 2002. Begivenhederne foregik i medierne og resulterede på længere sigt i den største politisk-administrative reform af den danske offentlige sektor i mere end 30 år, strukturreformen.

Vores primære interesse for strukturreformen er ikke dens indhold af kommunesammenlægninger, etablering af regioner og den ændrede opgavefordeling mellem den offentlige sektors forskellige niveauer. Vi vil derimod bruge strukturreformen som en *case*, med det formål at vise hvorledes den politiske beslutningsproces tidvis styres og påvirkes af andre aktører, end dem, som i følge Grundloven og den parlamentariske styringskæde er de konstitutionelt set retmæssige beslutningstagere.

På empirisk grundlag viser vi, hvorledes et landsdækkende medie formåede at sætte en dynamisk skiftende, men også vedholdende politisk dagsorden, der i kraft af sit kontroversielle indhold fortløbende fik en række aktører på banen. En lavine rullede, og efter få uger kunne det pågældende medie bringe en opsigtsvækkende politisk nyhed: Der var nu politisk opbakning, også i det største regeringsparti Venstre, til at nedlægge amterne og til at igangsætte en proces, der skulle lede hen til en gennemgribende reform af den danske offentlige sektor.

Denne holdningsændring er bemærkelsesværdig. VK-regeringen kom til magten i november 2001 på et klart kontraktpolitisk koncept. Det var i den kontrakt, som især partiet Venstre bestræbte sig på at indgå med vælgerne, ikke nævnt med et ord, at regeringen i dens første valgperiode havde til hensigt at omkalfatre den offentlige sektor. Ej heller i regeringsgrundlaget stod det at læse. Faktisk sagde indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen i et samråd i Folketingets Kommunaludvalg i juni 2002 bl.a. følgende:

*”Regeringen har ingen planer om at foretage ændringer i den kommunale struktur”.*  
*Endvidere: ”Samlet set er det altså min forventning, at den kommunale struktur vil se anderledes ud om en årrække, men ikke som resultat af en centralt fastsat detaljeret gennemtænkt elitær plan”.*

---

Ikke desto mindre var det, hvad der kom til at ske. Strukturreformen trådte i kraft d. 1. januar 2007, på baggrund af en centralt fastsat detaljeret og elitær plan.

Det er ikke kun dette overraskende kursskifte, som påkalder sig vores opmærksomhed. Også strukturreformens tilblivelsesproces og overordnede resultat er det interessant at kigge nærmere på, ligeledes i et kontraktpolitisk perspektiv. Vi konstaterer, at regeringen, der hylder åbenhed og demokrati, med nedsættelsen af strukturkommissionen initierer en for offentligheden hermetisk lukket proces. Endvidere konstaterer vi, at reformaftalen lægger kommunerne i en økonomisk jernlænke og på denne måde udfordrer andre værdier, som kendetegner det moderne danske samfund: Det kommunale selvstyre og decentral beslutningstagning.

Set i et kontraktpolitisk perspektiv, hvor overholdelse af kontrakten er et uomgængeligt krav for at bevare egen troværdighed og vælgernes tillid, er det paradoksalt, at regeringen, i kraft af et markant kursskifte og en tilsyneladende fravigelse af visse grundlæggende værdier, vover sig ud på en risikofyldt chancesejlad.

Strukturreformen blev ydermere efter danske forhold til på rekordtid. Den forrige kommunalreform fra 1970 blev gennemført efter mere end 10 års forarbejde og grundige analyser af alle relevante sektorområder. Strukturreformen anno 2007 blev der imod til efter lidt mere end et års analysearbejde i strukturkommissionen. Fra strukturkommissionen havde afgivet sin betænkning i januar 2004, gik der mindre end 4 måneder til regeringen fremlagde sit reformudspil. Aftalen om at gennemføre reformen var indgået, inden Folketinget var gået på sommerferie. Også dette lyn tempo er i sig selv tankevækkende.

I Danmark er der nemlig en tradition for, at modernisering af den offentlige sektor sker inkrementelt og evolutionært. Dette er i øvrigt også helt i tråd med kontraktpolitikken, der blandt andet udsiger, at ”forandringer skal hånd i hånd med tryghed”. Så hvorfor dette hastværk? Kimen til en forklaring er måske at finde i vores empiriske materiale.

Da strukturreformen var sat på den aktuelle politiske dagsorden fremsatte indenrigsministeren således en række udtalelser, der giver associationer i retning af en velkendt borgerlig-liberal ideologi, hvilken genfindes i en international moderni-

---

seringstendens møntet på den offentlige sektor, betegnet *New Public Management* (NPM) (Greve, 2003).

Det er en kendsgerning, at de moderniseringstiltag, som kan sammenfattes under NPM-terminologien eksempelvis konkurrenceudsættelse, markedsgørelse og privatisering, kun i ringe omfang har fået fodfæste i forandringen af den danske offentlige sektor (Christiansen, 1998; Ankestyrelsen 2004; Udliciteringsrådet 2005). Kan det derfor tænkes, at regeringen, trods en iboende risiko for kontrakt- og tillidsbrud, vælger at spille et kort, den pludselig og uventet får i hænde, til for alvor at gennemsætte NPM-paradigmet i en dansk offentlig praksis?

---

## 2 REFLEKSION OG ERKENDELSESINTERESSE

---

Dette vil vi også se nærmere på, men forinden vil vi yderligere udbyde vore refleksioner og erkendelsesinteresse. Som nævnt i indledningen er der for en umiddelbar betragtning nogle modsætninger mellem dét, regeringen står for, og dens ageren i relation til strukturreformen.

Hvorfor sker det eksempelvis, at en regering, *der om nogen går ind for kontrakt-politik*, pludselig – i efteråret 2002 – nedsætter en strukturkommission, med sigte på vidtgående forandringer i den offentlige sektor, en kommission som ingen før valget (i 2001) havde hørt om, som ikke fremgik af regeringsgrundlaget, og som regeringen blot måneder forinden ikke ville vedkende sig<sup>1</sup>?

Hvorfor sker det eksempelvis, at en regering, *der om nogen går ind for åbenhed og demokrati*, initierer en for offentligheden i det store og hele hermetisk lukket proces, hvorved en snæver elite i månedsvis udfører et kommissionsarbejde, inden der endelig kommer hvid røg ud? (Johannes Due, 2005)

Hvorfor sker det eksempelvis, at en regering, *der om nogen går ind for decentralisering og kommunalt selvstyre*, gennemfører en reform, der resulterer i en stærkere stat? (Pedersen et al, 2004)

---

<sup>1</sup>Jf. ovennævnte udtalelse af indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen i et samråd i Folketingets Kommunaludvalg i juni 2002.

---

Sådanne uafklarede spørgsmål inspirerer til overvejelser om, hvad der i grunden er den egentlige årsag til, at vi i Danmark oplever gennemførelsen af en strukturreform netop nu. Fælles for spørgsmålene er, at de for en umiddelbar betragtning kolliderer med regeringspartierne politiske afsæt.

---

### **3 PROBLEMFORMULERING**

---

Vores refleksioner leder frem til følgende problemformulering:

*På hvilken måde kom strukturreformen på den politiske dagsorden og hvilke implikationer kan reformen og dennes tilblivelsesproces få for en regering, som hviler på et stærkt kontraktpolitisk vælgermandat?* (besvares i afhandlingens første og anden del)

*I forlængelse heraf, kan strukturreformen ses som en mulighed for regeringen til at gennemføre tidligere moderniseringsprogrammets bestræbelser på at indføre New Public Management i en dansk offentlig praksis?* (besvares i afhandlingens tredje del)

---

### **4 TEORETISKE BEGREBER OG METODISK TILGANG**

---

I dette afsnit redegør vi for vores valg af teoretiske begreber og empirisk grundlag. Vi anvender i afhandlingen tre teoretiske rammer, hhv. den institutionaliserede politiske dagsorden, teorien bag kontraktpolitikken samt "New Public Management paradigmet".

Vi anvender den institutionaliserede politiske dagsorden til at påvise, at strukturreformene ikke udsprang fra regeringen. (afsnit 4.1)

Vi anvender teorien bag kontraktpolitikken til at afdække hvilke bagvedliggende mekanismer politikerne benytter sig af ved at kombinere kontrakttenkningen med den politiske retorik. (afsnit 4.3)

Med henblik på at efterprøve en tese om, hvorvidt strukturreformen kan ses som en NPM-reform, tager vi udgangspunkt i NPM-paradigmet, som dette er beskrevet i litteraturen. (afsnit 4.5)



---

## 4.1 Den institutionaliserede politiske dagsorden, historisk og teoretisk grundlag

### 4.1.1 Historisk rids

I den klassiske offentlighedsteori<sup>2</sup> har journalister primært haft en *handlingskoordinerende og refererende* funktion som ”gatekeeper” (slusepasser), hvis fornemste rolle det er at sortere og udvælge – prioritere - blandt diverse tilkendegivelser fremsat af samfundets institutioner, og ud fra velkendte nyhedskriterier som væsentlighed, sensation, identifikation og aktualitet (Kabel, 1999). Det er således indlysende, at journalisten, som igennem sin prioritering vurderer hvilke oplysninger, der er relevante for offentligheden, har magt – *redigerende magt*.

Hovedformålet med redigering var oprindeligt at påvirke den autoritative fordeling af samfundets værdier og fremme deltagelse for en større almenhed (Brink Lund, 1999:135).

Journalistrollen har imidlertid igennem tiden, og i takt med det moderne samfunds udvikling, fået tilført flere lag. Fra at være den forholdsvis loyale referent taler man nu om medierne som ”agenda sættende” og ”handlingskorrigerende”. Med handlingskorrigerende forstås, at medierne igennem retledning og kritisk overvågning medvirker til kontrol og omfordeling af samfundets værdier og ressourcer. Journalisten handler dermed på den offentlige menings vegne, i det man kalder det *redigerende* samfund. (Brink Lund, 1999).

Sådanne redigeringsprocesser repræsenterer forestillingen om en fælles politisk dagsorden, hvor medierne mere eller mindre selvstændigt definerer, hvad der er offentligt relevant. (Brink Lund, 1999).

Efter dette korte historiske rids vil vi fortsætte med at udfolde begrebet den politiske dagsorden. I tillæg her til vil vi introducere det politiske kommunikationssystem.

---

<sup>2</sup> Kernen i offentlighedsteorien er idealet om rationel handlingskoordination, hvor massemedierne forventes at samle publikum om principielle sager af politisk og kulturel art. (Jürgen Habermas i Brink Lund, 2004)

---

### 4.1.2 Den teoretiske ramme

Den politiske dagsorden er ifølge Ove Kai Pedersen blevet en selvstændig institution, som eksisterer sideløbende med de traditionelle, velkendte og formelle dagsordener, eksempelvis den dagsorden som Folketinget, andre statsinstitutioner eller interesseorganisationer fungerer i henhold til. Den selvstændige status opstår som følge af den samtidige tilstedeværelse af en række nøgleparametre såsom et særegent indhold, særegne aktører og spilleregler samt en egen tidsrytme.

Den politiske dagsorden bryder med den demokratiopfattelse, der har været den fremherskende ledetråd i Danmark gennem mere end 150 år. Den traditionelle opfattelse af den politiske beslutningsproces hviler på det repræsentative og konstitutive demokrati, hvor regering og folketing er demokratiets ubestridte centrum, og hvor der er en klar arbejdsdeling mellem de politiske institutioner med hensyn til forvaltning af den magt, som det suveræne folk bestående af frie og lige borgere har delegeret til disse institutioner (Pedersen et al, 1994).

Hvorvidt eksistensen af den politiske dagsorden er en styrkelse eller svækkelse af demokratiet *per se* vil vi ikke forholde os til. Dette spørgsmål falder uden for denne afhandlings rammer. Men vi vil gerne abonnere på den opfattelse, at den politiske dagsorden er eksponent for en videreudvikling af demokratiet (Pedersen et al, 1994). Udviklingen kan ses som udtryk for, at magten i det moderne samfund er spredt ud til alle samfundets kringelkroge. Magten er ikke koncentreret hos en snæver elite. Magten er blevet mere polycentrisk. Styreformen er blevet mere pluralistisk. Mulighederne for at påvirke den politiske proces og for aktivt at deltage i politik er blevet flere – hvoraf nogle er konstitutionelt bestemte og andre ikke. Antallet af deltagende aktører er forøget. Definitionen af hvad der er politisk, og hvem der legitimt kan deltage i politik er udvidet. En ny social sammenhæng – forhandlingssamfundet - er under dannelse (Pedersen et al, 1994).

Forhandlingssamfundets modsætning er det såkaldte geometriske samfund, eksempelvis det repræsentative demokrati med dets bestemmelse af forholdet mellem borger og stat, og med dets bestemmelse - og begrænsning – af, hvad der er politik, som alt der foregår indenfor Grundlovens rammer, i de institutioner, ved

---

de beslutninger og på de måder som konstitutionen retligt gør til politiske (Pedersen et al 1994).

Den politiske dagsorden har udviklet sig til at være en (selvstændig) kampplads, hvor aktører, der ønsker indflydelse på samfundsudviklingen, kan mødes for at sætte deres præg på dette eller hint samfundsanliggende. Den politiske dagsorden er blevet en selvstændig arena, hvor journalister, politikere og andre opinionsdannere konkurrerer om at få størst mulig indflydelse på den politiske meningsdannelse og det politiske initiativ. *Kollektivernes indtog* eller *konfettidemokratiet* er udviklingstrenden også blevet kaldt (Pedersen et al, 2000).

#### **4.1.3 Det politiske kommunikationssystem**

Den politiske dagsorden indgår i et system, det politiske kommunikationssystem, som er blevet en ny måde at konkurrere om magten på (Pedersen et al, 2000). Kommunikationssystemet afløser ikke og træder ikke i stedet for noget tidligere etableret system for deltagelse i den politiske proces. Der er snarere tale om et supplement – om ét blandt flere samtidigt eksisterende lag.

Elementerne i det politiske kommunikationssystem er – ud over den politiske dagsorden – den politiske nyhed samt naturligvis en flerhed af aktører, fra enkeltpersoner til organisationer, interessefællesskaber og institutioner. Aktørerne konkurrerer indbyrdes om adgangen til den politiske dagsorden. For alle aktører er den politiske dagsorden målet for konkurrencen.

Den politiske nyhed er midlet. Den politiske nyhed er blevet den vigtigste adgangsport til den politiske dagsorden. Den politiske nyhed er – eller kan gøres til – genstand for forhandling mellem journalisten og den eller de aktører, der forsøger at få adgang til den politiske dagsorden. Til forskel fra tidligere hvor journalistens primære rolle var loyalt at gengive - referere – hændelser, der var indtruffet, så indgår journalisten i dag i en aktiv forhandling med skiftende aktører om hvilken del af virkeligheden, der skal finde vej til den politiske dagsorden. Som følge af denne udvikling og professionalisering af journalistrollen har vi mediemæssigt gradvist bevæget os fra det refererede samfund til det redigerende samfund og *agenda setting* (Brink Lund, 2000).

---

## 4.2 Den institutionaliserede politiske dagsorden, sammenfatning

I takt med at den politiske dagsorden bliver en selvstændig institution mister de etablerede institutioner og aktører den fuldstændige kontrol med den. Medieforskningen viser, at ingen enkelt aktør længere har magten over den politiske dagsorden. Journalisterne dominerer, men også politikere og politiske aktører kan hævdes at besidde magten over den (Brink Lund, 2000).

Mediernes framing har uden tvivl afgørende betydning for hvilke emner, der når til tops på den politiske dagsorden. Andre politologiske forskningsbidrag har vist, at andre faktorer også er nødvendige. Større reformer kan således ventes gennemført, fordi de makropolitiskke institutioner intervenserer og overtager processen (Baumgartner og Jones, 1991, 2004). I den forbindelse kan et skift i policy-image gøre udslaget. Man kan eksempelvis antage, at forud for en større reform i den offentlige sektors administrative strukturer, er der blevet skabt et image af de eksisterende strukturer som værende ude af stand til at løse deres opgaver, og at dette image ikke mindst er tegnet i medierne.

## 4.3 Kontraktpolitikken, historisk og teoretisk grundlag

### 4.3.1 Kontraktpolitikken, hvor kommer den fra?

*Kontraktpolitik er et relativt nyt begreb i dansk politik, men hvorfor introduceres begrebet netop i disse år i Danmark?*

Kontraktpolitikken er langt fra et isoleret dansk fænomen og metoden, eller formen, har været anvendt med stor succes i lande som eksempelvis USA, hvor det republikanske parti i 1994 under valgkampen underskrev en kontrakt ("Contract With America"), der nøje beskrev hvilke politiske sager republikanerne lovede at tage sig af, hvis de fik flertal i Repræsentanternes Hus. Kontraktens indhold var sammensat af idéer udtænkt af The Heritage Foundation, en indflydelsesrig konservativ tænketank samt genbrug fra Ronald Reagans "State of the Union Address" fra 1985. Kontrakten blev introduceret seks uger før Bill Clintons første midtvejsvalg.

I England gav Tony Blair i 1997 et tilbud til vælgerne. Tilbuddet, der også blev kendt som "den tredje vej" var ideologisk udviklet af Anthony Giddens, som kriti-

---

serer den frie markedskapitalisme og statssocialismen. Markedskapitalismen er på den ene side inhuman og eksklusiv og bygger på et klassebaseret "establishment", som udelukker lige muligheder for alle klasser og sociale grupper. På den anden side står statssocialismen, der ikke giver plads til valgfrihed for individet og ikke formår at opmuntre det frie initiativ. Blair (og Giddens) står dermed for et økonomisk og socialt samfund, som kombinerer markedøkonomiens frie individuelle valgmuligheder og velfærdsstatens sociale sikkerhedsnet (Monthly Review, 2001).

Under den italienske valgkamp i maj 2001 underskrev Silvio Berlusconi 'Contratto con gli italiani', hvilket var en kontrakt med det italienske folk. Det skete helt officielt (og iscenesat) i tv-programmet "Porta a Porta". Kontrakten gik ud på, at hvis ikke 4 ud af 5 løfter var overholdt inden næste valg (maj 2006), ville Berlusconi ikke genopstille.

I realiteten er en rendyrket kontraktpolitik ganske vanskelig at gennemføre i et pluralistisk og decentralt samfund som Danmark. I et sådant samfund har ét parti kun ringe mulighed for at gennemføre en forud defineret og "kontraktuelt" bundet politik. Den politiske virkelighed bygger på kompromisser, handler i korridorerne, reaktioner på pludseligt opståede beslutningsanledninger og lignende måder at gøre tingene på, hvorfor det kan være svært at bevare billedet af den "kontraktopfyldende" politiker.

Tages England og USA som eksempler gælder her den afgørende forskel i forhold til Danmark, at disse lande er udstyret med et to-partisystem, som sikrer, at vinderpartiet råder over et bekvemt flertal og derfor forholdsvis uhindret kan gennemføre partiets politik. Kontraktpolitikken har således større chancer for succes i sådanne politiske systemer. Et andet slående karaktertræk ved de lande, hvor kontraktpolitikken anvendes med en vis succes er, at afstanden mellem politikere og vælgere er relativ stor, dels begrundet i de respektive samfunds indbyggede skarpe skel mellem elite og masse, dels begrundet i de eksisterende valgsystemer.

#### **4.3.2 Kontraktpolitik i en dansk kontekst**

*Det er således højst relevant at spørge, hvad en regering forventer at opnå med kontraktpolitik i et land som Danmark?*

---

Set i et historisk perspektiv har den danske styreform været præget af hhv. parlamentarisme og korporatisme. Før anden verdenskrig bestod det politiske system af et såkaldt "fire-partisystem", som fungerede som organiseret forbindelsesled mellem den politiske meningsdannelse i befolkningen og lovgivningsprocessen i Folketinget. Efter krigen fik interesseorganisationerne en formel repræsentation i den offentlige forvaltning igennem råd, nævn, udvalg og kommissioner og deres position som officielle meningsdannere blev dermed styrket.

Fra 1960'erne og frem skete imidlertid en øget professionalisering af de politiske partier i takt med at medierne indtog den politiske scene. Med kommissionsvæsenets nedlæggelse i midten af 80'erne var organisationerne henvist til at bruge medierne for at kunne gøre opmærksom på deres mærkesager. Samtidig indtrådte nye aktører, som alle konkurrerede om at påvirke de politiske beslutningsprocesser, der ikke længere foregik indenfor mere eller mindre lukkede rum, jf. afsnit 4.1.2 om den institutionaliserede politiske dagsorden, hvor der påvises en pluralisering af det politiske system, hvilket både kan hævdes at medføre en demokratisering af samfundet og en udvidelse af definitionen af, hvad der er politisk (Pedersen et al, 2000).

Sådanne tendenser kunne let af tilhængere af de "gamle institutioner" opfattes som krisetegn. Andre hævder imidlertid at der blot er tale om nye sammenhænge som følge af behov for tilpasning:

*[samfundet] er begyndt at hænge sammen på en ny og hidtil uset måde [...] de traditionelle institutioner og organiseringsformer har besvær med at tilpasse sig disse forandringer, med at indgå i den nye "livsform" man er i færd med at konstruere. (Raffnsøe & Pedersen, 1993)*

Den nye sociale sammenhæng, "forhandlingssamfundet", skal med andre ord forstås som et samfund, der hænger sammen ved, at en række deltagere indgår i forskellige forhandlingsspil.

Sådanne grundlæggende ændringer i det politiske handlerum resulterer i et øget behov for at kunne skabe *tillid og troværdighed*.

Vælgerne holder sig ikke længere til ét parti, men følger derimod deres umiddelbare interesse og deres aktuelle tro på, hvilke spørgsmål, der er vigtige at få gjort

---

noget ved samt, hvem de tror på har evnerne til at gennemføre de nødvendige handlinger. Undersøgelser har vist, at vælgerne gerne krydser grænser mellem forskellige typer af partier og at de stemmer ud fra mange motiver<sup>3</sup>. (Jønsson, 2004).

Markedsføring er ligeledes blevet et almindeligt forekommende fænomen indenfor politik. De politiske partier har oprustet på kommunikationsfronten med ”spin” og målrettet marketing som aldrig før, alt sammen med det formål at præge vælgerne holdninger og skabe præference for bestemte personer og emner, når krydset skal sættes.

Med kontraktpolitikken forsøger politikerne at skabe orden i kaos, eller rettere enkelthed i kompleksiteten. Ved at fremhæve fem til syv enkeltsager og ophøje disse til noget særligt igennem en intens markedsføring, hvor gentagelse af budskaberne og billedskabelse igennem slagordslignende mantraer er vigtige elementer, opnås en illusion om, at det hele i virkeligheden er så simpelt.

Med kontraktpolitikken imødekommes behovet for tillid og en tro på, at de folkevalgte evner at gøre den nødvendige forskel. Eller, udtrykt med et mantra fostret af den siddende regering: ”Forandringer skal gå hånd i hånd med tryghed”.

### **4.3.3 Kontraktpolitikken og teorien bag**

Behovet for at skabe tillid og troværdighed har således gode muligheder for at blive imødekommet med kontraktpolitikken. *Men hvad er det ved kontraktpolitikken, som skaber en følelse af tillid og tryghed?*

Kontraktpolitik går i al sin enkelthed ud på, at regeringen indgår en ”aftale” – kontrakt med befolkningen, eller mere præcist, med vælgerne. Et specielt træk ved kontraktpolitikken er, at regeringen i princippet ikke foretager sig andet, end det den har lovet vælgerne. Kontraktens indhold er således principielt udtømmende

---

<sup>3</sup> I den politologiske forskning opereres med begrebet ”issue-voting”, eller på dansk ”sagsbetinget vælgeradfærd”, hvilket er en hypotese om vælgeradfærd. Denne hypotese er imidlertid meget godt underbygget af empirisk materiale. Begrebet bruges til at beskrive vælgere i senmoderne samfund, som ved valg placerer deres stemme under stor påvirkning af issues. Ved issues forstås enkeltsager. Issue-voting indebærer, at vælgerne opfører sig rationelt, og derfor stemmer på det parti, der gennem sin vægtning af enkeltsager, giver vælgeren den største nyttevirkning (Valgundersøgelsen 2001/2002.)

---

og giver ikke rum for udfyldning eller indsnævring med mindre en ny kontrakt, eller et tillæg (allonge) til den eksisterende kontrakt, indgås mellem parterne.

Det retoriske kunstgreb, som kontraktpolitikken benytter sig af, bygger på den i næsten enhver danskers bevidsthed indlejrede tro på aftalens juridiske styrke. Indenfor rammerne af en aftale, eller kontrakt, er der i juridisk forstand ingen vaklen ("no-nonsense"). Enten foreligger der en aftale ("noget for noget"), eller også er der ikke en aftale ("ikke noget"). Med kontrakten i hånden er det, som udgangspunkt, forholdsvis nemt for kontraktparterne at kontrollere, om kontrakten er opfyldt efter sit indhold eller ej.

Den politiske kontrakt vil dog næppe i praksis kunne opnå samme status, som en kontrakt imellem eksempelvis to handlende. For det første er en kontrakt mellem vælgere og politikere ikke juridisk bindende og kan derfor ikke håndhæves ved de almindelige domstole. For det andet er kontrakten ikke udspecificeret og præciseret i en sådan grad, at det altid er muligt at konstatere, hvorvidt der er begået "kontraktbrud" eller ej. For det tredje er sanktionerne knyttet til misligholdelse af kontrakten, begrænset til at "sætte sit kryds et andet sted" ved næste valg<sup>4</sup>. Endelig eksisterer der ikke fuld valgfrihed for parterne til at indgå kontrakten, eftersom også mindretallet bliver bundet af kontrakten.<sup>5</sup>

Indgår vælgerne og regeringen en kontrakt, foreligger der alene en teoretisk mulighed for vælgerne at konstatere og efterprøve, hvorvidt de indgåede aftaler overholdes eller ej. Kontraktens eksistens betyder så til gengæld også, såfremt den juridiske kontraktassociation fortsættes, at vælgerne heller ikke kan kræve mere af regeringen, end der er indeholdt i kontrakten.

Det er selve kontrakten, eller den mentale forestilling om eksistensen af en sådan, der etablerer tillidsforholdet mellem vælgerne og politikerne. Det er kontrakten, der i vælgerens øjne holder regeringen ansvarlig, men for at denne skal kunne ansvarliggøres, må kontrakten nødvendigvis udformes på en sådan måde, at ind-

---

<sup>4</sup> Indenfor en juridisk forståelsesramme betyder dette, at vælgerne alene vil kunne "hæve" kontrakten og være afskåret fra at kræve naturalieopfyldelse, negativ kontraktsinteresse eller positiv opfyldelsesinteresse.

<sup>5</sup> Juridisk ville en sådan binding af tredjemandsaftaler næppe kunne håndhæves.



---

holdet er målbart. Såfremt kontaktens indhold ikke er målbart, vil dette let kunne føre til mistillid mellem parterne. Herudover skal kontrakten også formuleres klart til vælgerne, idet uklarheder vil skabe risiko for misforståelser, som igen kan føre til mistillid.

Der kan således anvises fem tillidsskabende aspekter, som er kendetegnende for den ”kontrakt”, som Venstre (og dermed regeringen) hidtil har anvendt overfor vælgerne<sup>6</sup>:

1. **Kontrakten indeholder få temaer** (aktuelt syv), som retorisk er skåret skarpt ud. Eksempelvis: *Skattestop, fast, men fair indvandrerpolitik, noget for noget* etc.
2. **Kontrakten indeholder budskaber, som bygger på ”frygt, men håb”**. Eksempelvis: *De mange integrationsproblemer, er blandt de mest alvorlige udfordringer, vores samfund står overfor. Venstre vil fastholde den stramme udlændingepolitik. Det giver ro til at forbedre integrationen* (venstre.dk).
3. Kontrakten ”sælges” ved hjælp af papegøjemetoden, hvilket betyder at de korte sætninger og klare budskaber, som kontrakten bygges op omkring, igen og igen afsendes målrettet mod de forskellige medier og andre ”budbringere”. Eksempelvis har regeringen produceret en strøm af publikationer, som kan være vanskelige at skelne fra hinanden, idet de indeholder en stor fællesmængde af information.
4. **Kontraktens termer ”primes” grundigt på den ”politiske dagsorden”**, hvilket betyder, at man grunder den politiske dagsorden med de temaer, som man gerne vil have drejet dagsordenen hen imod.
5. Endelig er kontraktens **indhold let måleligt**. Eksempelvis: *VK regeringen har sikret patienternes ret til at vælge behandling på et privat eller udenlandsk sygehus. Borgerne har dermed fået en reel og konkret garanti for behandling indenfor en fastsat periode* (venstre.dk)<sup>7</sup>

#### 4.3.3.1 Kontrakttyper og transaktionsomkostningsteori

Kontrakttænkningen udspringer af det industrielle samfundsparadigme. I et sådant paradigme udgør den klassiske kontrakt det bærende element i så godt som alle relationer mellem en udbyder og en efterspørger.

---

<sup>6</sup> Opstillingen er inspireret af et notat udarbejdet af Jønsson for ugebrevet A4, 2004

<sup>7</sup> Hvor ”let” det er at måle sådanne erklæringer, skal vi vende tilbage til i afsnit 7.1.

---

Den klassiske kontrakt tjener basalt set til at løse en interessekonflikt mellem parterne. Kontrakten regulerer alle væsentlige spørgsmål, der kunne tænkes at opstå uenighed om, eksempelvis en leverances omfang, stedet og tidspunktet for leveringen samt prisen. Misligholdes kontrakten, regulerer andre bestemmelser, hvilke sanktioner, der skal iværksættes. Den klassiske kontrakt er især anvendelig i de situationer, hvor to parter entrerer om en veldefineret ydelse, som umiddelbart efter leveres.

Den klassiske kontrakt er imidlertid ikke egnet til at regulere forholdet mellem parterne, såfremt dette er af længerevarende karakter alene af den grund, at kontrakten efterhånden vil blive forældet og ikke længere dække de faktiske forhold.

Eksempelvis vil en kontrakt mellem en regering og vælgerne skulle være gældende for en periode af op til fire år frem og dække komplekse og ofte udefinerbare områder som de, der er karakteristiske for politisk virksomhed. Dette ville næppe kunne gennemføres med udgangspunkt i den klassiske kontraktopfattelse, hvilket ville fordrer, at alle tænkelige problemstillinger skulle indarbejdes og tages højde for i kontraktens bestemmelser. Aktuelt skulle regeringen, såfremt den klassiske kontraktform anvendes, allerede under valget i 2001 have indskrevet den kommende strukturreform i kontrakten, eller i det mindste have nævnt den som en option, man kunne gøre brug af, såfremt lejlighed bød sig.

I forbindelse med enhver kontraktindgåelse, er der tilknyttet transaktionsomkostninger, som ifølge Oliver E. Williamson opstår når:

*"... a good or service is transferred across a technologically separable interface. One stage of activity terminates and another begins" (Rasmussen, 1994:8).*

Transaktionsomkostningerne ved de klassiske kontrakter opstår eksempelvis i forbindelse med opsøgning af leverandør, udfærdigelse af kontrakt samt evt. håndhævelse af kontrakt med hjælp fra tredjepart.

Såfremt transaktionsomkostningerne ved en given kontrakt bliver for høje, vil kontrakten tendere mod at blive ufuldstændig. I sådanne tilfælde er den klassiske kontrakt ikke længere anvendelig, hvorfor en alternativ kontraktform må tages i brug.

---

Her kommer de såkaldte relationelle kontrakter ind (Ejersbo, 2004), som et godt alternativ til de klassiske. De relationelle kontrakter baserer sig på en høj grad af tillid mellem kontrahenterne, hvorved ”producenten”, i det aktuelle tilfælde, politikerens, får tildelt et relativt stort frirum.

Herudover forudsætter sådanne kontrakter eksistensen af en fælles interesse i at nå det mål, som er beskrevet i kontrakten. Et særligt kendetegn, hvorved de relationelle kontrakter afviger fra de klassiske er, en lav detaljeringsgrad og upræcise krav til ”produktet”. Det er således ikke alle ydelser, der skal opfyldes eller leveres, som specificeres på forhånd i kontrakten.

Kontrollen af, hvorvidt der ”leveres”, som aftalt sker hovedsageligt via proceskontrol, dvs. at parterne løbende holder hinanden orienteret om ”produktionen” og ”leverancens” status. Derfor er der stadigvæk brug for politisk indblanding og stillingtagen, efter at kontrakten er indgået. Styringsværktøjerne til kontraktstyring er ofte forbundet med meget få regler og ”kravspecifikationer”, da det er målet at sikre en så høj anvendelsesgrad som muligt. (Finansministeriet, 2000).

De relationelle kontrakter medfører derfor naturligt en forhøjelse af transaktionsomkostningernes størrelse, idet graden af kontraktopfyldelse er direkte afhængig af de informations- og adfærdsmæssige forhold mellem kontrahenterne.

Ny institutionel økonomisk teori forudsætter, at kontrahenterne i udgangspunktet handler ud fra såkaldt begrænset rationalitet (”bounded rationality”), hvormed skal forstås, at kontrahenterne søger at tilgodese egne interesser indenfor de begrænsninger, som hhv. de eksterne forhold og kontrahentens evner tillader.

*[Bounded rationality is]...behaviour that is adaptive within the constraints imposed both by the external situation and by the capacities of the decision maker (Simon, 1985:294)*

Lægges dette til grund, vil transaktionsomkostningernes størrelse komme til at afhænge af, hvilken type af ydelser, der skal leveres iht. kontrakten, herunder graden af ydelsernes kompleksitet og målbarhed. Endvidere hvilke informationsforhold, der er gældende og i hvilket omfang, der er tale om asymmetriske relationer mellem parterne. Jo større asymmetri, der eksisterer mellem parterne, jo større

---

bliver de respektive parter behov for at kunne styre og kontrollere den anden part.

Særligt i de tilfælde, hvor der foreligger et delegationsforhold, er behovet for kontrol og styring evident. Begrebet ”delegation” indebærer, at en delegat (som er den person, der overdrager en anden et bestemt ærinde eller bemyndigelse til at udføre bestemte handlinger mv.) overlader beslutningskompetence og handlingskompetence til en delegeret (den, som har fået overdraget bemyndigelsen). At delegere bemyndigelse mv. til en person, organisation eller anden entitet betyder med andre ord, at den delegerede kan træffe beslutning og iværksætte aktiviteter på delegatens vegne. Det vil sige, at den delegerede principielt skal træffe de beslutninger mv., som delegaten ville have truffet i den givne situation.

Delegation til regeringen sker reelt igennem valghandlingen, hvor vælgerne med deres stemme afgiver bemyndigelse til en række nærmere definerede politikere til at handle på vælgernes vegne i bestemte spørgsmål. En delegation kan altid trækkes tilbage, i praksis dog ved at vælgerne fratager regeringen kompetencerne ved at stemme på nogle andre.

#### 4.3.3.2 Principal-agentteori i kontraktpolitikken

I forholdet vælger/regering har vælgerne et klart behov for at kunne kontrollere om regeringen holder sig indenfor den delegerede kompetence. Relationen kan anskues i et principal-agent perspektiv, hvor den ene part, vælgeren (principalen) engagerer den anden, regeringen (agenten) til at levere en række politiske ydelser på principalens vegne (delegation).

I sagens natur foreligger der imidlertid en situation med en høj grad af asymmetrisk information, idet principalen ofte ikke har mulighed for at kontrollere, hvilken indsats agenten gør for at sikre opfyldelse af kontrakten.

Endvidere hersker der usikkerhed med hensyn til sammenhængen mellem agentens indsats og målopfyldelsen, fordi denne, udover agentens indsats, afhænger af nogle forhold, som principal og agent ikke har indflydelse på.

---

Principal-agent teorien stammer oprindeligt fra forsikringsområdet<sup>8</sup> og er oprindeligt blevet formuleret som et risikodelingsproblem, hvor problemet var at finde den rette balance mellem incitamenter og hensynet til forsikring af agenten. Det var et såkaldt ”trade off” mellem incitamentsskabelse og risikoforøgelse for agenten under varierende modelforudsætninger, der var i centrum (Bregm, 2004)

Principal og agent har i den klassiske opstilling forskellige mål. Principalens mål er at få agenten til at gøre sig størst mulige anstrengelser for at opfylde aftalen, men for agenten er der imidlertid omkostninger forbundet med at yde en ekstra indsats. Agentens mål bliver derfor at maksimere sin nytte, hvilken afhænger direkte af forholdet mellem gevinsten ved den ydede indsats og den negative nytte, der er forbundet med at yde en ekstra indsats. Den grundlæggende teoretiske forudsætning er naturligvis, at såvel principal som agent handler rationelt og nyttemaksimerende.

Såfremt agenten belønnes direkte i forhold til sin indsats, fører rationalitetsforudsætningen til, at agenten vil udnytte, at principalen ikke kan se, hvilken indsats agenten faktisk yder for at opfylde aftalen. Agenten udnytter dermed privat information og udviser ”moral hazard” eller skjult handlen (Bregm, 2004).

Den teoretiske løsning på problemet er at udfærdige en såkaldt incitamentskontrakt, som specificerer, hvilken belønning, der for hvert resultat, principalen kan observere, skal tilfalde agenten. Kontrakten udformes som en ”incitamentskorrekt” kontrakt, hvilket vil sige, en kontrakt, der giver agenten incitament til at handle i overensstemmelse med principalens mål (Bregm, 2004).

Kontrakten skal for alle de resultater principalen kan observere, specificere en belønning til agenten på en sådan måde, at agenten tilskyndes til at træffe valg, der fører til den for principalen gunstigste adfærd. Samtidig skal kontrakten være så attraktiv, at agenten vil acceptere den. Løsningen er altså med andre ord, at indgå en kontrakt, hvor agenten får en andel af gevinsten, hvorved agenten får incitament til at søge at maksimere gevinsten.

---

<sup>8</sup> Teorien kan dog også spores til andre områder så som det juridiske felt, finanssektoren, revision og økonomiområdet (Waterman, 1998)

---

#### 4.4 Kontraktpolitikken, sammenfatning

I en kontraktpolitisk sammenhæng er det vælgeren, der er principalen og politikeren spiller rollen som agenten, der, som følge af delegation fra vælgeren, skal levere visse aftalte ydelser. Dette vælger/politiker forhold indebærer imidlertid visse implikationer set i et principal-agent perspektiv.

Et problem opstår især som følge af informationsasymmetri mellem parterne og/eller uoverensstemmelse mellem deres mål og incitamentener.

Informationsasymmetri kan føre til, at agenten vildleder principalen i forhold til leveringen af den aftalte ydelse ("moral hazard"), eller at agenten giver et misvisende billede af sine reelle evner og muligheder for at kunne levere ydelsen ("adverse selection"). Medens adverse selection er et ex-ante kontraksproblem, knyttet til situationen inden kontraksindgåelsen, er moral hazard problemet et ex-post problem knyttet til situationen efter at kontrakten er indgået<sup>9</sup>.

På baggrund af principal-agent teorien kan opstilles følgende scenarier:

Såfremt der hersker *overensstemmelse mellem parternes mål eller incitamentener*, er det fortsat muligt at opnå en effektiv løsning på trods af eventuel informationsasymmetri, idet agenten vil handle efter principalens ønske af egen interesse.

Når der er *uoverensstemmelse mellem parternes mål og incitamentener*, men informationsasymmetri i forholdet, er det ligeledes muligt at opnå en optimal løsning, idet principalen fortsat er i stand til at vurdere, hvorvidt agenten handler opportunistisk og kan intervenere, såfremt dette skønnes nødvendigt.

Men såfremt der både hersker *uoverensstemmelse mellem parternes mål og incitamentener, samt udbredt informationsasymmetri* mellem principal og agent vil der opstå alvorlige problemer.

---

<sup>9</sup> Overført til en kontraktpolitisk kontekst betyder dette, at agenten (politikeren) dels kan misinformere principalen (vælgeren) om, hvad der foregår i den politiske beslutningsproces, når politikeren har fået delegeret den fornødne beslutningskompetence, dels kan misinformere vælgeren før valget, hvorved delegationen gives på et ufuldstændigt eller ukorrekt grundlag.

---

## 4.5 New Public Management, historisk og teoretisk grundlag

Basalt set er New Public Management udtryk for forandringsbestrebelse i den offentlige sektor, med den private sektor som forbillede.

Den britiske forsker Christopher Hood satte med sin artikel fra 1991 "A Public Management for all Seasons?" ord på de forvaltningspolitiske forandringer og pegede på to tendenser, som kunne identificeres indenfor den offentlige sektor: Den ene var en tendens til at gennemføre *administrative reformer*, den anden at gennemføre *institutionelle reformer*.

Den første tendens handlede primært om decentralisering af ledelsesansvar, målstyring, brug af moderne teknologi samt output- og resultatfokus. Den anden tendens handlede om en opsplitting af den offentlige sektor i mindre resultatenheder, BUM-modeller, inddragelse af private i opgaveudførelsen, dannelse af statslige aktieselskaber samt markedsgørelse mv.

Det nye i sådanne reformer var, at de fokuserede på ledelse i stedet for bureaukratiet i kendt webersk forstand. Med reformerne blev det legitimt at tale om og faktisk bedrive ledelse i den offentlige sektor.

Men dette alene besvarer jo ikke helt entydigt, hvad NPM i grunden er.

Hood leverer i artiklen fra 1991 et bidrag på en definition:

*NPM, like most administrative labels, is a loose term. Its usefulness lies in its convenience as a shorthand name for the set of broadly similar administrative doctrines which dominated the bureaucratic reform agenda in many of the OECD group of countries from the late 1970s. (Hood, 1991:3f)*

Denne udlægning af NPM, som en samling af løse termer genfindes i Dunleavy og Hoods artikel fra 1994, hvor definitionen dog udbygges:

*... a summary description of a way of reorganizing public sector bodies to bring their management reporting, and accounting approaches closer to (a particular perception of) business methods. (Dunleavy & Hood, 1994:9)*

---

Generelt hersker der blandt forskerne på området enighed om, at NPM ikke lader sig præcist definere. Christensen og Lægneid sammenfatter således denne enighed i en artikel fra 1999:

*NPM is a complex concept and reform package, including both abstract and concrete features. There is no clear or agreed definition of what NPM actually is (Christensen & Lægneid, 1999:169).*

Derefter leverer de to forfattere deres opfattelse af NPM:

*We see NPM as a loose collection of ideas, derived primarily from the private sector, and travelling between countries (Ibid).*

Carsten Greve (Greve, 2003:68) anfører, at det ikke længere er præcist nok, at definere NPM som slet og ret en samlebetegnelse, fordi NPM efterhånden anvendes på mange forskellige måder og i mange forskellige sammenhænge. Dertil kommer at NPM udsættes for kritik fra flere forskellige *teoretiske* vinkler. Han opstiller derfor 6 forskellige betydninger, som kan tillægges NPM: Som idé og tendens, som global reformbevægelse, som værktøjskasse med ledelsesmetoder og ledelseskoncepter, som forvaltningspolitik, som en teori om kontraktstyring og endelig som en diskurs og italesættelse af ledelse i den offentlige sektor.

Det ville ikke bidrage væsentligt til klarheden at gennemgå disse forskellige perspektiver på NPM her, og det ville heller ikke være formålstjenligt med tanke på afhandlingens formål.

Vi vil derfor i denne sammenhæng antage, at NPM, indenfor en politologisk forståelsesramme, dækker over *en række reformer i den offentlige sektor verden over. NPM er således ikke i sig selv en teori, men udtrykker alene en samlende betegnelse for de konkrete iværksatte initiativer og reformer.*

Sammenfattende kan NPM dermed ansues som en ledelsesteoretisk retning, der, sammenlignet med andre teorier om offentlig ledelse, først og fremmest er privatsektor-inspireret, dvs. resultat- og effektivitetsorienteret. Indenfor NPM paradigmet antages det for at være muligt at effektivisere ved at tilføre den offentlige sektor konkurrence, som dette kendes fra den private sektor og lægger som en følge heraf vægt på økonomisk funderede lederskabsprincipper.



---

Helt parallelt med den private sektor opfattes borgeren som en kunde eller bruger, der ”køber” det offentliges serviceydelser. Der skal således etableres transparens i de udbudte ydelser så ”kunden” bliver i stand til at træffe et kvalitativt valg. Ydelserne vil på denne måde alene ved hjælp af ”markedskræfterne” reflektere ”kundens” krav og forventninger og vil, som følge af de underliggende økonomiske modeller, blive produceret med størst mulig effektivitet.

Hovedkomponenterne i NPM er ”hands-on” *synlig og professionel ledelse*, som udstyrer personer med en frihed til at lede, hvilket derved muliggør aktiv, synlig og skønsmæssig baseret kontrol over organisationen; *formulerede og eksplicite mål for performance* ifm. udførelsen af serviceydelserne; *øget fokus på outputkontrol; øget konkurrence og markedsføring; kontraktstyring; delegering; opsplittning af enheder; de-regulering; kunde/klientorientering; anvendelse af ledelsesteknikker og værktøjer* udviklet i den private sektor (Hood, 1991:4f).

#### **4.5.1 NPMs indbyggede paradoks – ”det umage par”**

De teoretiske grundkomponenter i NPM stammer fra både nyere *institutionel økonomisk teori* (New Institutional Economics) og *moderne ledelsesteori* (Hood, 1991:5f).

Indenfor *den institutionelle økonomis* begrebsverden antages alle aktører at udvise en nyttemaksimerende adfærd (”rational choice”). Rationalet fører naturligt videre til principal-agent teorien, som medfører forskellige problemstillinger mellem aktørerne gennemgået i afsnit 4.3.3.2.

Overføres teorien på medarbejderne (agenterne) i den offentlige forvaltning fører rational choice antagelsen til, at medarbejderne udviser en nyttemaksimerende adfærd, hvorfor politikerne (principalen) ikke længere kan stole på, at de mål, som politikerne udstikker, forfølges effektivt. Medarbejderne kunne eksempelvis tænkes at forsøge at skubbe sager rundt i systemet, således at de ikke lå den enkelte til besvær og dermed krævede yderligere arbejdsindsats. Endvidere at medarbejderne medvirker til at gøre processer og arbejdsgange så komplicerede, at det bliver meget vanskeligt at undvære en eneste medarbejder (suboptimering) uden at organisationen påføres driftstab etc.

---

Det bliver derfor vigtigt at indrette organisationerne på en sådan måde, at medarbejdernes sande præferencer eksponeres. Der må med andre ord installeres en række kontrol- og styringssystemer, der medvirker til en sikring af, at medarbejderne enten selv har en interesse i at arbejde frem mod målet (måloverensstemmelse) eller tvinges til det (kontrol).

Dette gøres eksempelvis igennem adskillelse mellem forvaltningsenheder og funktioner i BUM-modeller og lignende, indførelse af resultatløns ("ny løn") med det formål at skabe overensstemmelse imellem medarbejderens egennytte og organisationens interesser mv.

Den anden grundkomponent i NPM, *moderne ledelsesteori*, bygger på en lang udviklingshistorie. Begrebet "ledelse" har igennem tiden været genstand for mange undersøgelser og diskussioner, men interessen for begrebet har overvejende været koncentreret om den private sektor, hvor ledelse anses for at være en naturlig del af det at drive en virksomhed.

Siden Taylor i 1911 eksperimenterede med tidsmåling og samlebåndsproduktion indenfor det videnskabelige ledelsesparadigme, har udviklingen bevæget sig væk fra disse maskinprægede ledelsesteorier. Med de omfattende Hawthorne-undersøgelser i perioden 1924-32 kom de første bidrag til grundlæggelsen af den efterfølgende såkaldte Human-Relations-skole (f.eks. Mayo), der medtager de menneskelige aspekter i ledelsesbegrebet (Hatch, 2004:267ff). Skolen lægger således vægt på uformelle gruppedannelser samt sociale relationer blandt medarbejderne, hvilket på daværende tidspunkt var uhørt og nærmest blev opfattet som obstruktion. Motivationsfaktorerne var, ifølge skolen, primært at finde i arbejdsmiljøet og ikke kun i lønnen.

Moderne ledelsesprincipper af i dag udspringer primært af Human-Relation-Skolen, hvilket bl.a. kan aflæses i det meget anvendte "Human Resource Management" begreb, som tager udgangspunkt i, at motivation skal skabes af medarbejderne selv i en kreativ proces. Antagelsen er den, at dette vil skabe ejerskab og involvere medarbejderne i processerne, og når de selv er med til at skabe mening med arbejdet, skaber de også selv deres egen motivation (Bakka & Fivelsdal, 2004). Når de politiske mål f.eks. tilsiger, at der i højere grad skal tages højde for

---

brugernes behov, må institutionerne nødvendigvis gives mere frihed til selv at beslutte og handle.

Eksempler på moderne ledelsesværktøjer er direktionsmodeller, mål- og ramme-  
styring, herunder resultatvurderinger, øget brugerindflydelse igennem brugerbe-  
styrelser mv. samt generel decentralisering af ansvar og kompetence.

De to grundkomponenter i NPM trækker principielt hver sin vej, hvorfor der i hele  
NPM dogmet er indstøbt spændinger af forskellig art: *Det økonomiske rationale*  
trækker på den ene side i retning af koncentration af magten, hvilket kalder på  
centralisering, koordinering og kontrol samt anvendelse af kontraktuelle arrange-  
menter som primære styringsværktøjer. På den anden side står de *moderne ledel-  
sesprincipper*, som trækker i retning af en decentralisering og uddelegering, hvil-  
ket styrker lederens evner og kompetencer til at handle. (Christensen og Lægred,  
2002:270)

Sagt på en anden måde bygger det ene rationale basalt set på mistillid og antagel-  
ser om egennytte, mens det andet basalt set bygger på tillid og muligheden for at  
motivere andre ud fra nogle højere mål end blot egennytte.

Set i dette perspektiv kan NPM anskues som et tveægget sværd, der, alt afhængig  
af hånden, der fører det, resulterer i hhv. centralisering og decentralisering. Intro-  
duceres reformer med en overvægt af institutionel økonomisk tankegods, vil ud-  
viklingen tendere i en centraliseringsretning, hvorimod reformer, der lægger vægt  
på at fremme moderne ledelsesprincipper og ”frisætte” medarbejderne, vil skubbe  
udviklingen i retning af en decentralisering.

#### **4.5.2 Kritikken af NPM**

##### **4.5.2.1 Borger versus bruger**

En del af debatten om NPM pro et contra handler om demokratiets tilstand med  
implementering af de markedsinspirerede værktøjer. I naturlig forlængelse af den-  
ne debat drøftes borgerindflydelse versus brugerindflydelse, idet NPM opfordrer  
til dannelsen af en brugerkultur, som får afgørende indflydelse på den ”demokrati-  
ske borgers” bekostning. (Rhodes, 1999:363f; Greve, 2003:170f)

---

Udviklingen i den offentlige sektor, og dermed udviklingen i de ”produkter” derne producerer, sker i ”kundernes navn”, altså brugernes. De offentlige organisationer er derfor blevet meget opmærksomme på, hvem deres målgruppe egentlig er: Brugerne!

Dette skal ses i forhold til tidligere tiders bureaukratiske offentlige sektor, hvor det i det store og hele handlede om at adlyde politikerne og vælgerne. Brugerne stiller sig imidlertid ikke længere tilfreds med standardiserede løsninger, faste åbne og lukketider mv., men kræver derimod individuelt tilpassede ydelser og fleksible åbningstider, som passer til deres hverdag og behov.

Et eksempel hentet fra England illustrerer dette skift i opfattelsen af borgeren som bruger ganske tydeligt:

*Thirty years ago the one size fits all approach of the 1940s was still in the ascendant. Public services were monolithic. The public were supposed to be truly grateful for what they were about to receive. People had little say and precious' little choice. Today we live in a quite different world. People demand services tailor made to their individual needs. Ours is the informed and inquiring society. People expect choice and demand quality. (Milburn A., Secretary of State for Health, Speech to the annual Social Services Conference, 16 October 2002 in Newman, 2005)*

Citatet, som stammer fra en artikel om forbrugerismen og moderniseringen af sundhedsvæsenet i England, understreger meget præcist, denne ændring i opfattelsen af borgeren som bruger.

I artiklen gøres endvidere en sammenligning mellem det industrialiserede samfunds borgeropfattelse og nutidens ditto med et uddrag af New Labours plan for en modernisering af sundhedsvæsenet, hvilket yderligere understreger, at det efter den britiske regerings opfattelse er nødvendigt at have et offentligt sundhedsvæsen, som kan tilpasse sine ydelser efter brugernes individuelle behov:

*In 1948, deference - and hierarchy defined the relationships between citizens and services. In an era of mass production needs were regarded as identical and preferences were ignored.*

---

*Today, successful services thrive on their ability to respond to the individual needs of their customers. We live in a consumer age. Services have to be tailor-made not mass-produced, geared to the needs of users not the convenience of producers.*

Der skal kort sagt være frit valg mellem en række muligheder, hvorfor forvaltningerne skal kunne producere, ikke blot en ydelse, der er bedre og billigere end tidligere, men nu skal der tillige være flere forskellige ydelser at vælge imellem.

Derved bliver det brugerne, der kommer til at bestemme, hvad den offentlige sektor skal producere og hvornår, hvilket rejser nogle principielle demokratiske spørgsmål, idet der kan skelnes mellem det såkaldte ”store demokrati”, hvori ligger borgernes mulighed for indflydelse på samfundets situation og det ”lille demokrati”, hvori ligger borgernes mulighed for indflydelse på deres nærmeste omgivelser i hverdagen. I det ”lille demokrati” er det typisk igennem brugerbestyrelser og lignende, at særligt interesserede borgere gør deres indflydelse gældende.

I en redegørelse til Indenrigs- og sundhedsministeren fra ”Tænk tanken om nær-demokrati” (2005) hedder det bl.a.:

*Det engagement, som får mennesker til at deltage i brugerbestyrelser, vil naturligt betyde, at de samme bestyrelser i nogle tilfælde bliver et fokuspunkt for at søge indflydelse på kommunalbestyrelsens beslutninger om f.eks. tilrettelæggelse af børnepasningen i kommunen.*

*Denne form for deltagelse sikrer som nævnt, at mennesker med en stærk interesse og stor viden på de enkelte områder bliver hørt. Det er et gode for beslutningsprocessen. Omvendt er det vigtigt, at dialogen mellem interessegrupperne og det lokale politiske system foregår i åbenhed, så beslutningerne træffes ud fra brede prioriteringer frem for at blive handlet af i interessenetværk.*

Vi vil ikke for nærværende behandle demokratiproblemerne i relation til borger/bruger begrebet yderligere, eftersom dette vil ligge udenfor afhandlingens interesseområde.

#### 4.5.2.2 NPM som forskningsterm

Andre anser reformerne for at være mere snak end egentlig handling ud fra den konstatering, at alle disse moderniseringstiltag stort set kun har medført en ekstrem udvikling af informationsniveauet (Brunsson, 1989).

---

Der produceres dokumentation for forvaltningernes arbejde som aldrig før. Alt skal dokumenteres, fra prioriteringer over proces til beskaffenheden af output. Forvaltningerne er begyndt at kontrahere med web-bureauer og at ansætte informationsmedarbejdere med det ene formål: At fortælle omverdenen, hvad forvaltningen laver.

Men på trods af alle disse uendeligt mange rapporter og dokumenter ændres der nødvendigvis ikke grundlæggende på den offentlige ansattes hverdag. En pædagog i en børnehave eller en sygeplejerske skal stadigvæk udføre de samme funktioner.

Derimod er det især ledelsens tid og ressourcer, der lægges beslag på i forbindelse med produktion af diverse information til næste led i hierarkiet.

NPM bliver derved, ifølge denne kritik, mere et navn, som samfundsforskerne anvender for at beskrive de moderniseringstendenser, der har tegnet udviklingen fra 80'erne og frem.

*If NPM is everything maybe it is nothing. The label now covers all types of public sector reform; it excludes nothing. So, the differences are of far greater interest than the similarities. (Rhodes, 1999:342)*

#### **4.6 NPM, sammenfatning**

Uanset hvilken kritik, der kan rejses af NPM som begreb, ligger det dog rimeligt fast, at stort set alle moderne administrative reformer, der implementeres i den vestlige verdens offentlige forvaltninger, indeholder så store ligheder og fællesmængder af værktøjer og tankegods, at det ikke er forkert at tale om en trend eller en tendens.

Der er indbygget forskellige spændinger i NPM værktøjerne, eller idéerne, fordi disse udspringer af nyere institutionel økonomi samt moderne ledelsesprincipper. Disse to komponenter trækker grundlæggende hver sin vej i retning af hhv. centralisering og decentralisering.

Har man som reformmager ikke blik for de indstøbte spændinger og de komplekse sammenhænge mellem det politiske og det administrative niveau, risikerer man

---

derived, at de administrative reformer får en helt anden effekt end oprindeligt til-  
sigtet.

## **4.7 Afhandlingens empiriske grundlag**

### **4.7.1 Medier**

Kildematerialet til vores analyse af mediebilledet er fremskaffet igennem søgninger i Infomedia.

#### 4.7.1.1 Metodebeskrivelse.

Det vigtigste medie er Berlingske Tidende, da det var denne avis, der i sommeren 2002 satte fokus på amternes eksistensberettigelse og behovet for en ændret struktur og opgavefordeling i den offentlige sektor.

Der er foretaget følgende søgninger, kumuleret svarende til ca. 110 A4 sider avisfuldtekst:

Berlingske Tidende, perioden 1. januar 2002 – 1. januar 2006, søgeord ”amternes nedlæggelse”; 125 artikler identificeret (hovedsøgningen); det er primært på baggrund af denne søgning at mediebilledet før nedsættelse af strukturkommissionen er udarbejdet.

Berlingske Tidende, perioden 1. oktober 2002 – 1. januar 2005, søgeord ”strukturkommissionens rapport”; 28 artikler identificeret

Berlingske Tidende, perioden 1. januar 2003 – 1. januar 2005, søgeord ”sygehusregioner”; 40 artikler identificeret

Berlingske Tidende, perioden 1. januar 2003 – 1. januar 2005, søgeord ”kommunesammenlægninger”; 177 artikler identificeret, hvoraf langt de fleste var småartikler der handlede om konkrete sammenlægninger af lokalt tilsnit.

#### 4.7.1.2 Stikprøvesøgninger:

Jyllandsposten, perioden 1. januar 2002 – 1. januar 2003, søgeord ”amternes nedlæggelse”; 8 artikler identificeret, heraf 3 relevante;

---

Politiken, perioden 1. januar 2002 – 1. januar 2003, søgeord ”amternes nedlæggelse; 36 identificeret; heraf 4 relevante

I såvel Jyllandsposten som Politiken findes vendepunktet (Venstres udmelding ved Rikke Hvilshøj, juli 2002) omtalt.

#### **4.7.2 Øvrige kilder**

Til brug for afhandlingens øvrige analyser og drøftelser har vi hovedsageligt anvendt de centrale regeringspublikationer, samt diverse publikationer og materiale fra relevante ministeriers hjemmesider.

Endvidere har en af forfatterne bidraget med information og indsigt erhvervet som følge af hendes politiske virke, bl.a. som medlem af Venstres hovedbestyrelse og folketingskandidat ved valget 2001 samt medlem af Roskilde Amtsråd i den aktuelle periode frem til amternes nedlæggelse pr. 31. december 2006.

Begge forfattere er ansat i centraladministrationen, hhv. en styrelse og et departement, hvilket kan have den betydning, at visse udsagn og vinkler i afhandlingen kan komme til at virke indforståede. Vi har dog bestræbt os på at forholde os objektivt til analyserne og at dokumentere væsentlige aspekter af disse.

#### **4.8 Afhandlingens disposition**

Vi indleder i *afhandlingens første del* med at gengive medie billedet i de 73 dage, der forløb, fra en landsdækkende avis tog fat på at afsøge mulighederne for en reformproces, til ledende regeringsmedlemmer offentligt meldte ud, at en reform var i støbeskeen.

Efter en sammenfatning af medie billedet analyserer vi det empiriske materiale med udgangspunkt i teorien om institutionaliseringen af den politiske dagsorden. Vi redegør for den aktuelle status, hvor den politiske dagsorden er blevet et centralt omdrejningspunkt i den offentlige meningsdannelse.

De konstateringer, som vi gør i afhandlingens første del, giver anledning til en række refleksioner, som vi uddyber efterfølgende. Fælles for disse refleksioner er konstateringen af nogle tilsyneladende modsætninger imellem den demokratiop-



---

fattelse og den kontraktspolitik, som regeringen har og står for og det forløb, som leder frem til en strukturreform.

Med afsæt i disse refleksioner ser vi i *afhandlingens anden del* nærmere på tre modsætningsforhold, henholdsvis *kontraktpolitikken* i relation til beslutningen om at initiere en omfattende proces, som ikke var en eksplicit del af kontrakten; *åbenhed og demokrati* i relation til strukturkommissionens lukkede konstruktion samt *decentralisering og kommunalt selvstyre* i relation til en reform, der dybest set skaber en stærkere stat.

Vi drøfter, hvorvidt reformen kan betragtes som værende et mål eller middel i relation til kontraktpolitikken, herunder de risici, der opstår for regeringen, når den politiske dagsorden tilsiger en anden kurs end den først udstukne og samtidig forsøger at efterprøve kontraktens pålydende.

I denne anden del af afhandlingen diskuterer vi også, i relation til kontrakttænkningen, anvendelsen af kommissioner i den politiske proces, herunder hvilke implicite forventninger ”kontraktparterne” har til hinanden set hhv. i et konkurrence- og deltagelsesdemokratisk perspektiv.

Endelig ser vi på, hvorvidt strukturreformens betydning for forståelsen og anvendelsen af begreberne ”centralisering/decentralisering” harmonerer med regeringens ønske om at styrke den decentrale danske model.

I *afhandlingens tredje del* redegør vi for de vigtigste elementer i de hidtidige moderniseringsprogrammer for den danske offentlige sektor, som skiftende regeringer siden starten af 80erne har lanceret og inddrager herunder internationale erfaringer.

Vi drøfter endvidere markedsgørelsen af den offentlige sektor, herunder hvilke barrierer, der stiller sig hindrende i vejen for processen. I forlængelse heraf diskuterer vi, hvorvidt strukturreformen vil føre til en yderligere markedsgørelse og dermed en gennemsættelse af NPM i den offentlige sektor, samt hvorledes dette i givet fald vil kunne komme til udtryk.

---

*Afhandlingens fjerde del* udgøres af en konklusion på problemformuleringen. Endvidere en perspektivering, hvor vi på grundlag af de refleksioner og erkendelser, vi har gjort undervejs i udarbejdelsen af afhandlingen, trækker linjerne op til det aktuelle politiske billede.

---

## Del 1 Den institutionaliserede politiske dagsorden

---

### 5 MEDIEBILLEDET I TIDEN OP TIL NEDSÆTTELSEN AF STRUKTURKOMMISSIONEN<sup>10</sup>

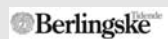
---

I maj 2002 udsendte vismændene en rapport, der rettede en skarp kritik af amternes forvaltning af deres største ansvarsområde, sygehusvæsnet. Udmeldingen fra vismændene var klar:

Kun hvis staten i fremtiden vil acceptere forskellige prioriteringer og satsninger mellem de 14 amter har den nuværende offentlige opgavefordeling nogen mening.

Rapporten afstedkom stærke reaktioner fra det politiske miljø på Christiansborg og blev starten på en proces, der endte med at gøre det af med amterne (og mere til). I dette afsnit vil vi på baggrund af omfattende søgninger i databasen Infome-dia gengive fortællingen om, hvorledes det gik til, at regeringen i sensommeren besluttede sig for at nedsætte en strukturkommission og dermed tog det første skridt til en gennemgribende forandring af den danske offentlige sektor.

Maj 2002



**Regeringsstrid om amterne.**

Vismandsrapporten var både for regeringspartneren de Konservative og for regeringens støtteparti Dansk Folkeparti en kærkommen lejlighed til at gentage, hvad de 2 partier tidligere så ofte havde sagt: At amterne var overflødige og burde nedlægges.

*Vi vil presse på for at få en regeringsbeslutning om nedlæggelse af amterne senest ved årsskiftet. Amternes tid er ved at rinde ud – hvor hurtigt de rent praktisk afvikles vil bl.a. afhænge af, hvor meget der sker med ventelister og behandlingsgarantier.*

sagde politisk ordfører for de Konservative, Pia Christmas Møller i Berlingske Tidende d. 29. maj 2002.

---

<sup>10</sup> Kilde: Infome-dia, Berlingske Tidende

---

Dansk Folkepartis kommunalordfører, Poul Nødgaard, fulgte trop og udtalte, at DF straks i det nye folketingsår ville kræve et udredningsarbejde vedrørende amternes funktioner nedsat. Og Poul Nødgaard var sikker på, at konklusionen ville understøtte kravet om amternes nedlæggelse:

*Gennem 30 år har amterne ikke vist sig deres hovedopgave voksen, nemlig at få sygehusvæsnet til at fungere ordentligt. Desuden er det alt for bureaukratisk og fordyrende med 3 skatteopkrævende instanser i et land af Danmarks størrelse.*

I Venstre så man (endnu) anderledes på den sag. Indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen var enig med vismændene i, at eksempelvis en kræftpatient i Aalborg ikke skal behandles ringere end en kræftpatient i Roskilde, og at udviklingen går i retning af et mere ensartet sundhedsvæsen. Men dette burde efter hans mening ikke nødvendigvis føre til en nedlægning af amterne:

*Vi har defineret nogle præcise målsætninger på sundhedsområdet, og kan de honoreres med den struktur, vi har, så har vi den struktur. Kan amterne ikke det, må vi finde på noget andet.*

Formanden for Amtsrådsforeningen Kristian Ebbensgaard (V), kunne (naturligvis) ikke støtte ideen om at nedlægge amterne. Han mente, at amterne var med til at sikre demokratiet:

*Hvis staten skulle overtage alle amternes opgaver, skulle der sidde en stribe statslige embedsmænd og styre prioriteringer og satsninger på bl.a. sundhedsområdet. Så er det folkevalgte aspekt helt væk.*



### **Advarsel mod statslige sygehuse.**

Allerede dagen efter, d. 30. maj 2002, meldte endnu en ekspert sig på banen, professor i sundhedsøkonomi ved Syddansk Universitet og tillige formand for regeringens rådgivende udvalg på sundhedsområdet, Kjeld Møller Pedersen. Han fastslog, at nedlæggelse af amterne og statslig overtagelse af sygehusvæsnet i Danmark hverken ville gavne patienterne eller den offentlige økonomi. Han tilbageviste bastant de økonomiske vismænds anbefalinger til Folketinget om at nedlægge amterne for at sikre en bedre og mere ensartet sygehusbehandling i landet. Han afviste, at en statslig overtagelse af sygehusene ville sikre mere ens kvaliteter i sygehusbehandlingen:

---

*Det er borgerne, der sørger for ensartethed mellem de forskellige amter og kommuner.*

*Det gør de gennem de frie sygehusvalg.*

Han var af den overbevisning, at amterne var bedre end staten til at drive sygehuse, fordi amterne bedre kunne tage hensyn til lokale forhold:

*Jeg har ikke tiltro til, at Folketinget er mere velegnet til at håndtere lokale forhold og f.eks. bestemme, om et lille sygehus skal lukkes. Folketingspolitikere vil være mere følgende overfor folkestemninger, end amtspolitikere er i dag.*

Kjeld Møller Pedersen fremdrog til støtte for sine synspunkter en række eksempler på mislykket statslig forvaltning af sundhedsvæsenet såsom Åndssvageforsorgen, psykiatriområdet og driften af Rigshospitalet. Og endelig henviste han til erfaringerne fra Norge, hvor staten ganske vist tog sygehusdriften fra det tilsvarende amtslige niveau (fylkerne), men kun for at indskyde et regionalt niveau. Ikke mindst derfor ville der ikke være det store sparet ved at nedlægge amterne.

*Politikerne overser typisk, at staten altid etablerer et regionalt niveau, som man f.eks. ser det med stiftsamtmænd og retskredse. Man kan diskutere, om det regionale udvalg skal være folkevalgt og skatteudskrivende, og man kan diskutere amternes størrelse. Personligt mener jeg, at nogle af dem er for små til at være selv bærende enheder.*

Juni 2002



***Staten er ikke bedre til at styre sundhedsvæsenet.***

I en kronik tog formanden for amtsrådsforeningen, Kristian Ebbensgaard (V) d. 3. juni 2002 til genmæle.

*Berlingske Tidende agiterer gerne og ofte for amternes nedlæggelse. Man er næsten smigret over al den opmærksomhed. Den 29. maj satte avisen endnu engang automatpiloten til: Amterne er ikke den optimale løsning på sundhedsområdet hed det med henvisning til den seneste vismandsrapport. Avisens argument? Jo, hvis Folketinget styrer sundhedsvæsenet i stedet for amtsrådene, vil demokratiet klare sig fint.*

*Nu er Berlingske Tidendes chefredaktion placeret i hjertet af København. Udsynet er måske derfor heller ikke det største og øjensynligt ikke længere end til Christiansborg. Men tænk lige: Mon ikke begejstringen ville være til at overse hos jyderne, og for den sags skyld også fynboerne og sjællænderne, hvis de pludselig skulle leve med et antal*

---

sygehuse og praktiserende læger, Folketinget udmeldte? Mon ikke lokalbefolkningen i for eksempel Sønderjyllands Amt<sup>11</sup> vil sætte pris på også fremover at kunne diskutere med lokale folkevalgte, om Tønder og Haderslev sygehuse skal bevares eller nedlægges – og dermed være med til at bestemme sygehusenes fremtid? Givetvis.

Fordi den direkte dialog med de lokale folkevalgte giver en stærkere indflydelse, end hvis man må nøjes med at skrive et brev til Folketingets sundhedsudvalg. Lad mig vove den påstand, at borgerne fortsat gerne ønsker en lokal medbestemmelse på de sygehuse og de behandlingstilbud, der findes i deres lokalområde. Nærhed betyder rent faktisk meget for borgerne. Det viser al erfaring...

De folkevalgte kan borgerne fjerne, hvis de er utilfredse med kursen. Embedsmænd er borgerne magtesløse overfor.

Kronikøren argumenterede ikke kun for lokaldemokratiet og imod et centralistisk embedsmandsvælde. Han tilbageviste også statslig drift som en garanti for ensartet service. Som eksempler brugte han de 14 statslige arbejdsformidlingsregioner samt landets politikredse, hvor analyser havde vist, at der var markante forskelle i resultater og produktivitet, selv om der var tale om statsforetagender. Og endelig angreb han påstanden om, at det danske sundhedsvæsen er elendigt.

*Hvor har avisen det fra? Dokumentation ødsles der mildt sagt ikke med. Det rager tilsyneladende en fjer, at ni ud af ti patienter har erklæret sig tilfredse med deres behandling. Det skete i den første landsdækkende patienttilfredshedsundersøgelse fra 2000. Det tæller åbenbart heller ikke, at vores middellevetid er på vej op. Eller at vi bliver bedre og bedre til at behandle livstruende sygdomme som kræft og hjerte-/kar-lidelser. Endsige at vores ventetider er lavere end f.eks. både i Sverige og Norge...*

*Hvor længe kan en saglig avis holde til at lade som om, alt det ikke forekommer? Det grænser til at føre læserne bag lyset. Vi ser gerne en debat om amternes rolle i fremtidens sundhedsvæsen. Men lad os få nuancerne frem...*

*Det er slående, hvor få der har sat ord på alternativet endsige konsekvenserne. Berlingske Tidende hører – på linje med et par partier – til dem der skilter stærkest med et krav om at nedlægge amterne. Men har man hørt et bud på alternativet? Det er en værre omgang skyggeboksning!*

---

<sup>11</sup> Eksemplet er ikke tilfældigt valgt; amtsborgmester i Sønderjyllands amt, Carl Holst (V), kom ud i et gigantisk stormvejr, da amtsrådet efter valget i 2001 kom med udmeldinger om sygehusnedlæggelser i amtet, hvilket bestemt ikke var det indtryk vælgerne havde fået før valget.

---

... slutter kronikøren.

---

 **Politikere: Frivillig kommunalreform.**

 **Ny fart på kommunal stordrift.**

---

D. 11. juni 2002 var det primære fokus i Berlingske Tidende for en stund flyttet fra amterne til kommunerne. Dagen forinden havde næstformand i KL og socialdemokratisk borgmester i Odense, Anker Boye, slået til lyd for en folketingsdiktret kommunalreform. Journalistisk taltes om en dramatisk kursændring i debatten om kommunernes (og amternes) fremtidige struktur.

Trods tiltagende pres ville dog hverken regeringspartierne, Socialdemokratiet eller Dansk Folkeparti gennemføre en kommunalreform, der ville mindske antallet af kommuner. Partierne ønskede frivillige sammenlægninger og mere samarbejde. For Socialdemokratiet og Venstre – de to store kommunale partier - var udsigten til en konfrontation med tusinder af partifæller landet over formentlig en væsentlig del af forklaringen på, at man gik ind for frivillighedsprincippet. Men det nyttede bare ikke, var der nogen, der mente.

Presset for at få en kommunalreform kom ifølge Berlingske Tidende fra både fagbevægelsen, industrien og fra flere magtfulde borgmestre landet over, som alle sendte et klart signal til politikerne på Christiansborg: Der er for mange små kommuner, og det koster borgerne skattekrone!

*På nogle områder vil kommunesammenlægninger uden tvivl give mere velfærd for pengene. F.eks. i administrationen, hvor kommunesammenlægninger vil give stordriftsfordele og langt bedre muligheder for at udnytte den nye teknologi. Og i sygehusvæsenet, hvor sammenlægninger af amter til større regioner vil give bedre muligheder for at planlægge og udnytte kapaciteten,*

sagde Kim Simonsen, formand for Det Kommunale Kartel, der repræsenterer de 16 LO-forbund, hvis medlemmer bl.a. er ansat i amter og kommuner.

Formanden for Dansk Industri, Hans Skov Christensen, som mente, at der kunne spares milliarder på kommunesammenlægninger, bakkede op om dette synspunkt og gjorde sig dermed sig til talsmand for at reducere antallet af kommuner fra 275 til ca. 100 samt til samling af amternes opgaver på to – tre regioner. Samme ønske

---

kom fra flere borgmestre, eksempelvis Venstre-borgmesteren i Græsted-Gilleleje kommune, Jannich Petersen, som udtalte:

*Vi skal have en kommunalreform i løbet af nogle år. Ingen kommuner bør være på under 20.000 indbyggere.*

*Der er ingen tvivl om, at jo større kommunerne er – des større er stordriftsfordelene ved at udnyttelsen af fleksibilitet og ekspertise,*

fulgte Aarhus-borgmesteren Louise Gade (V) op, hun var dog af den opfattelse, at frivilligheden inden for en kortere tidshorisont skulle have en chance.

Dette troede en anden V-borgmester, Michael Aastrup Jensen, Randers, til gengæld ikke på:

*Jeg tror ikke på, at en ny kommunalreform kan klares ad frivillighedens vej – så meget som muligt bør foregå frivilligt, men der skal være nogen, som overordnet siger, at sådan skal det være.*

Alligevel fastholdt KLs formand Ejgil W. Rasmussen (V) og et bredt flertal på Christiansborg frivillighedsprincippet. Dansk Folkeparti og de Konservative så dog en nedlæggelse af amterne som en mulig genvej til frivillige kommunesammenlægninger, i forbindelse med at kommunerne i givet fald skulle overtage opgaver fra amterne. Det ville nemlig tvinge kommunerne til at slå sig sammen eller samarbejde for at løse nye opgaver. Politisk ordfører for de Konservative, Pia Christmas-Møller:

*I forbindelse med nedlæggelsen af amterne forestiller vi os, at langt de fleste amtslige opgaver skal udlægges til kommunerne. Og der vil være mange kommuner, der f.eks. kan løse gymnasieopgaven, men også mange der ikke kan.*

Venstres finansordfører Kristian Jensen afviste fuldstændigt diskussionen:

*Der er ikke grundlag for at fjerne amterne, når man ikke har en klar plan for, hvor amternes opgaver i givet fald skal flytte hen. Vi skal ikke diktere sammenlægninger ovenfra. Du kan godt lave effektiviseringer uden nødvendigvis at lave sammenlægninger.*

Han blev bakket op af Socialdemokratiets kommunalordfører, Ole Stavad:



---

*Diskussionen er relevant, men jeg er temmelig bekymret for, at man inde på Christiansborg begynder at sætte streger på landkortet.*

Og så afviste Ole Stavad Dansk Industris påstand om milliardbesparelser på kommunesammenlægninger som ”rent vrøvl”.

Dette sidste var Poul Erik Mouritzen, professor i offentlig organisation ved Syddansk Universitet, enig i. Undersøgelser viste, at der i bedste fald kun ville kunne spares 0,5 milliard om året. Til gengæld ville en kommunalreform meget vel kunne medføre et kvalitetsløft, var hans vurdering, men dette krævede, efter hans vurdering, en politisk beslutning på Christiansborg:

*Der er så forfærdeligt mange interesser i klemme, så hvis vi skal have en ændret kommunalstruktur, så er der kun en vej, og det er, at den kommer fra oven.*

Poul Erik Mouritzen tvivlede dog på, at en kommunalreform var lige på trapperne:

*Venstre vil miste bastioner, så jeg tror ikke, at der er politisk vilje til det. Både i Venstre og Socialdemokratiet, som sidder på magten i kommunerne, vil der være meget stærke kræfter i retning af ikke at lave en kommunalreform fra oven. Det der skal ske er, at det bliver en del af et regeringsgrundlag. Det vil være en anledning til at tage fat på de upopulære reformer.*

Uanset dette var der ikke tvivl om, at de Konservative og Dansk Folkeparti for alvor havde sat turbo på deres traditionelle krav om nedlæggelse af amterne, med direkte henvisning til dårlig amtslig håndtering af sygehusvæsenet. Berlinske Tidende konstaterede, at sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen (V) var presset i defensiven. Ligesom Socialdemokratiet havde Venstre hidtil officielt vogtet den amtskommunale struktur, men alligevel åbnede Lars Løkke Rasmussen for et opgør med amterne:

*Hvis ikke amterne lever op til regeringens krav om behandlingsgarantier og afskaffelse af ventelister, er de ikke længere fredede.*

Sådanne udmeldinger var sød musik i mange borgmesterører. Mange stod parate til at overtage opgaver fra amterne:

---

*Trods de senere års stærkt stigende antal tværkommunale samarbejder inden for en lang række områder, er mindre og fattige kommuner alvorligt klemt mellem befolkningens og folketingspolitikernes krav om flere serviceydelser og manglen på kvalificeret kommunal arbejdskraft. Men frivillige sammenlægninger af små lollandske kommuner for at sikre den nødvendige ekspertise og et bæredygtigt befolkningsunderlag på 25.000 er blevet forhindret af simpelt taburetklæberi,*

konstaterede Nakskovs borgmester Flemming Bonne Hansen (SF), som på den baggrund anbefalede, at en kommunalreform blev dikteret fra oven.

---

*Juli 2002.*

 ***Flertal for færre kommuner.***

D. 14. juli 2002 kunne Berlingske Tidende meddele resultatet af en Gallupundersøgelse, som avisen havde ladet foretage. Undersøgelsens hovedkonklusioner viste, at der eksisterede et markant flertal i den danske befolkning for en nedlæggelse af amterne og for en reduktion i antallet af kommuner.

Danmark havde alt for mange små kommuner. 53 % af de adspurgte ønskede, at der skete sammenlægninger af de 275 kommuner, som oprindeligt blev etableret ved kommunalreformen i 1970. 33 % fandt, at det var en dårlig idé og 14 % var i tvivl. Samtidig mente, hele 58 %, at amterne skulle erstattes af to-tre regioner, som primært skulle tage sig af sygehusene. Kun 32 % syntes, at det var en dårlig idé.

*Resultatet viser, at der efterhånden er en vilje i befolkningen til at snakke om et emne, som ellers ikke er særligt folkeligt*

sagde kommunalforsker ved Syddansk Universitet, Ulrik Kjær. Han mente, at Bornholms beslutning sidste år om at slå øens fem kommuner sammen til én stor umiddelbart havde fået mange danskere til at gå ind for flere kommunesammenlægninger.

*For mange er tilhørsforholdet til deres kommune ikke nødvendigvis så dybfølt. Og slet ikke, når vi taler om amterne.*

Rent geografisk var sydjylland mest positive for at bryde kommunegrænserne ned, mens vestjylland var mest skeptiske. Formanden for Kommunernes Lands-

---

forening, borgmester i Gedved, Ejgil W. Rasmussen (V), fastholdt, at kommunesammenlægninger efter hans mening burde ske af frivilligheden vej:

*Det skal ikke dikteres fra oven. Spørgsmålet er, om en lille landkommune vil mene, at det er naturligt at blive lagt sammen med en stor bykommune.*

Amtsrådsforeningen ville gerne diskutere amternes fremtidige skæbne, men foreningens formand, amtsborgmester Kristian Ebbensgaard (V), Roskilde Amt, frygtede, at en nedlæggelse af amterne ville gå ud over det lokale demokrati:

*Om det hedder amter eller regioner, det er ikke det afgørende for mig. Den rigtige størrelse er jo heller ikke noget, der er givet på forhånd.*

Det var på dette tidspunkt ikke muligt at træffe indenrigsminister Lars Løkke Rasmussen for en kommentar!



### **Venstre vil nedlægge amterne.**

D. 16. juli 2002 kunne Berlingske Tidende bringe et opsigtsvækkende budskab:

Med fem mio. indbyggere er Danmark for lille til at rumme 14 amter og 275 kommuner, mente ledelsen i Venstre. Partiet var derfor parat til at nedlægge amterne og parat til at gennemføre en reform, så der blev færre og større kommuner.

*Tiden er inde til, at vi sætter en reformproces i gang. Kommunalreformen fra 1970 var rigtig den gang, men nu kræves der nye løsninger. Med 5 mio. indbyggere er Danmark ikke stor nok til at have 14 amter og 275 kommuner,*

udtalte næstformand i Venstres folketingsgruppe (og vikarierende politisk ordfører) Rikke Hvilshøj.

Det var ikke mindst som forsvar for skattestoppet og en kommende skattereform, at Venstre-toppen var klar til at skrotte det tidligere så hårde missilskjold omkring amterne. Rikke Hvilshøj:

*Det er blevet for meget, at vi har tre skatteudskrivende enheder. Gennem årene har vi oplevet, at staten, det enkelte amt og den enkelte kommune hver for sig har hævet skatten en smule. Men ser man det fra borgernes side, har der hver gang været tale om nogle større ryk.*

---

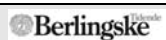
Venstres ledelse havde ikke en detaljeret facitliste for, hvordan opgaverne skulle fordeles i fremtiden, men lagde op til en åben debat. Ifølge Rikke Hvilshøj kunne det både være Folketinget og kommunalbestyrelser, der fastlagde de politiske rammer for sygehusene:

*Sygehusene kan som selvejende institutioner have professionelle bestyrelser. Det er en kæmpe opgave at drive et hospital, og vi politikere er generelt ikke gode nok til at drive virksomheder. Vi skal i stedet koncentrere os om, hvad vi skal bruge skatteydernes penge til og så købe ydelserne.*

Amtsrådsforeningen havde hidtil forholdt sig afvisende over for en nedlæggelse af amterne. Medlem af foreningens bestyrelse, amtsborgmester Vibeke Storm Rasmussen (S) troede da heller ikke på, at Venstre-toppens forslag kunne samle flertal i Folketinget:

*Det er forbløffende, at Venstre vil gå så langt, men jeg tvivler stærkt på, at forslaget kan samle flertal i Folketinget, når jeg ser på partiernes programmer.*

Det var på det tidspunkt ikke muligt at få en kommentar fra Amtsrådsforeningens formand, Kristian Ebbensgaard (V).



## **Venstre bryder med tabu.**

*Analyse.*

I en nyhedsanalyse ligeledes d. 16. juli 2002 konstaterede Berlingske Tidende, at Venstre nu gjorde op med partiets traditionelle holdning, og foreslog amterne nedlagt inden for en kort årrække. Samtidig blev der fløjtet op til kamp om fremtidens kommunale struktur i Danmark og lagt op til en folketingsdikteret kommunalreform. ”Mange vil med rette spørge, hvor de har Danmarks liberale parti”, skrev avisen.

*Officielt har Venstre sammen med det andet store borgmesterparti, Socialdemokratiet, traditionelt stået vagt om tredelingen af den offentlige magt mellem stat, amter og kommuner, men med regeringsovertagelsen (november 2001) indledte partiet et historisk tilbagetog fra de gamle bastioner. Hvis man spørger medlemmerne af Venstres folketingsgruppe i enrum vil højst fire af dem argumentere for en bevarelse af amterne,*

lød vurderingen fra en højt placeret Venstre-kilde på Christiansborg.

---

Desuden kendtes flere af Venstres amtsborgmestre – bl.a. Laurits Tørnæs, Ribe Amt, og Carl Holst, Sønderjyllands Amt, som kritikere af den nuværende amtsstruktur.

Berlingske Tidende fastslog videre i sin analyse, at når næstformanden i Venstres folketingsgruppe, Rikke Hvilshøj, åbnede op for en nedlæggelse af amterne og at kommunerne herefter skulle skrues sammen i enheder på minimum 30.000 – 50.000 indbyggere, skete det med grønt lys fra den øverste partitop. Dennes åbenlyse opgør med gamle Venstre-tabuer var at se som en håndsrekning til den konservative regeringspartner og støttepartiet Dansk Folkeparti, der begge ønskede amterne nedlagt og som med varsling af beslutningsforslag i det efterfølgende folketingsår pressede regeringslederen Anders Fogh Rasmussen.

Nu da de nye Venstre-budskaber skulle sælges, kunne tidspunktet ikke være bedre, eftersom en Gallup-undersøgelse netop havde vist et klart flertal i befolkningen for en betydelig slankning af det lokale og regionale demokrati. Erfaringerne fra Bornholm havde uden tvivl givet regeringen yderligere blod på tanden og havde sat ekstra skub i diskussionen om den optimale størrelse på bæredygtige kommuner.

Dertil kom at regeringen med sin tvangsfodring af amternes sygehusvæsen med 1.5 mia. kr. resultatorienteret bevilling havde signaleret en vilje til at blande sig i indre amtslige anliggender. I regeringens optik var det næste naturlige skridt, at sygehusvæsnet skulle overgå fra amterne til store centrale selvejende enheder, hvor kommuner kunne købe ydelser til deres borgere.

Med amternes nedlæggelse ville følge et voldsomt politisk opgør om den kommunale struktur. KL afviste at Folketinget skulle diktere kommunesammenlægninger. Sådant et forslag ville også kategorisk blive afvist af de tidligere regeringspartier, Socialdemokratiet og de Radikale. De mente ikke, at tiden var inde til noget, der kunne minde om en kommunalreform.

Et kommuneslagsmål ville efter deres opfattelse i årevis tappe hele det politiske liv for kræfter til at diskutere andre vigtige emner. Desuden støttede de sig til, at ingen undersøgelser endnu havde påvist, at store kommuner var bedre forretninger end små.

---

Måske ville det gå rigtig stærkt – måske ville den eksisterende struktur for amter og kommuner blive fastholdt næste valgperiode med, fortsatte analysen. Nedsættelse af en kommunal-kommission blev vurderet som en sandsynlig mulighed. Men med Venstres udmelding var ånden for alvor sluppet ud af flasken – og den ville blive vanskelig at få puttet ind igen.



### **Kommunalreformens far ønsker ændringer.**

I et interview 16. juli 2002 udtalte arkitekten bag kommunalreformen i 1970, tidligere stiftsamtmand Henning Strøm:

*Det er positivt, at nogen rører på sig i sommervarmen med forskellige forslag, men i første omgang må man nedsætte en kommission, hvor kommunerne og amterne er stærkt repræsenteret, men hvor også forskerne fra universiteterne har plads. Kommissionen må grundigt undersøge, hvordan den mest hensigtsmæssige struktur for kommuner og amter skal se ud. Den nuværende debat foregår lidt ud i det blå. Nogen siger, at vi skal ned på 75 eller 100 kommuner. Det kan godt være, men der er aldrig nogen, som har undersøgt, hvilken struktur, der er den mest hensigtsmæssige. På samme måde vil nogen nedlægge amterne, men ingen kommer med et klart svar på, hvad der skal sættes i stedet for.*

Henning Strøm forestillede sig, at en kommission skulle have to til tre år til at undersøge problemerne og komme med konkrete løsninger. Der skulle dels foregå et mere teoretisk arbejde, dels skulle medlemmerne af kommissionen rejse landet tyndt.

*Der er mange geografiske skel, man ikke kan sidde inde i et ministerium og få øje på. Der skal snakkes med folk ude i landet for at høre, hvad der egentlig rør sig i de forskellige egne både offentligt og erhvervsmæssigt. Selvfølgelig kan det være, at lokale hensyn må vige, men det er meget vigtigt at kende de synspunkter, inden man slår dem ihjel.*

Med lidt held kunne en kommission færdiggøre sit arbejde inden næste folketingsvalg, og selve reformen kunne så føres ud i livet i løbet af den næste valgperiode, vurderede Henning Strøm:

*Den konkrete gennemførelse af planerne er også en meget stor opgave, og vil i hvert fald tage et par år.*



### **Amtsopgør splitter Venstre.**

---

Flere af Venstres amtsborgmestre kritiserede i Berlingske Tidende d. 17. juli 2002 partiets opgør med amterne. Hvis planerne førtes ud i livet, forudså amtsborgmester Hans Jørgen Holm (V), Vestsjællands Amt, en nedlæggelse af alle små sygehuse, skadestuer og akutberedskaber:

*Hvis man alene vil jagte stordriftsfordelene, er der ingen sygehuse tilbage i Vestsjællands amt.*

Han beskyldte samtidig sine partifæller på Christiansborg for udelukkende at ansøge de amtskommunale opgaver ud fra en økonomisk rationel synsvinkel.

Amtsborgmester Laurits Tørnæs, Ribe Amt, mente til gengæld, at sygehusvæsnet fordelt på 14 amter havde spillet fallit.

*Hvis man ikke snart gør noget, må amterne nedlægge sig selv. Hvert år pumper vi endnu flere penge i sygesektoren, og alligevel oplever folk nedskæringer. Det er fantastisk at skatteyderne har fundet sig i den ineffektive struktur så længe – og at det ikke er kommet til et massivt opgør.*

For at skabe et tilstrækkeligt stort befolkningsgrundlag for de enkelte specialer foreslog han, at fire-fem sygehusenheder, som tilknyttedes universitetshospitalerne, fremover skulle stå for sygehusdriften. Også Sønderjyllands amtsborgmester, Carl Holst (V), var stemt for et opbrud i amtsstrukturen, mens Amtsrådsforeningens formand, Kristian Ebbensgaard (V), mente, at der efter en eventuel kommunalreform stadig skulle være et folkevalgt regionalt niveau.

De nye V-signaler vakte glæde hos de Konservative og Dansk Folkeparti på Christiansborg:

*Venstre er klart på vej mod et opgør med amterne,*

udtalte den konservative gruppeformand, Knud Erik Kirkegaard, som understregede behovet for at få især Socialdemokratiet med i en reform:

*Hvis der skal laves en ny kommunalreform, så skulle der meget gerne være et bredt flertal bag. Det her er så stor en sag, at de ikke dur at gennemføre det med ganske få stemmers flertal.*

---

Kommunaludvalgets formand, Poul Nødgaard, DF, ville tage sagen op med indenrigsminister Lars Løkke Rasmussen (V) for at få en reform sat på skinner.

---

 **Amter trues af ekspertrapport**

---

*Sundhedsvæsnet er for vigtig en samfundssektor til, at man bare med en håndbevægelse kan vælge en ny model.*

Sådan lød en formanende kommentar d. 18. juli 2002 til den aktuelle ophedede debat om amternes fremtid, fra regeringens chefarkitekt på fremtidens danske sundhedsvæsen, professor Kjeld Møller Pedersen.

Sundhedsprofessoren konstaterede køligt, at ingen med henvisning til ædruelige analyser hidtil havde kunnet udtale sig skråsikkert om, hvordan sygehusvæsnet mest effektivt skrues sammen. Alligevel glædede han sig over, at også regeringspartiet Venstre nu meldte aktivt ud:

*Debatten er meget påtrængende. Der har gennem årene været mange uudtalte trusler og antydninger, at vi trænger til en åben debat baseret på en grundig analyse.*

*Uden at fornærme nogen vil jeg påstå, at der ikke de sidste 20 år er lavet analyser, som viser, at amterne har gjort det dårligt. Det vi undersøger nu (i regeringens rådgivende udvalg) er, om sundhedsvæsnet gennem nye modeller kan gøres bedre.*

---

 **Lars Løkke lægger pres på amterne**

---

*Efter at Venstre i denne uge for alvor tog fat på debatten om amternes fremtid og mulige nedlæggelse, kommer de nu igen under politisk pres*

skrev Berlingske Tidende d. 21. juli 2002. Anledningen var en manglende prioritering i amterne af indførelse af elektroniske patientjournaler.

---

 **Regeringen vil fjerne amter**

---

*Venstre er ved at opgive den sidste modstand mod nedlæggelse af amterne, og det er kun et spørgsmål om tid, før de 14 amter er nedlagt*

skrev Berlingske Tidende d. 26. juli 2002. Dermed ville der være sikret et politisk flertal for afvikling af de omstridte regionale enheder.



---

Stort set hele Venstres folketingsgruppe ønskede amterne nedlagt i deres nuværende form. Samtidig erkendte formanden for Amtsrådsforeningen, Kristian Ebbensgaard (V), hårdt presset af stemningen internt i partiet, at løbet var ved at være kørt for den daværende amtsstruktur:

*Jeg tror, at der kommer en kommunalreform*

sagde amtsborgmesteren der ellers hidtil havde været en af de varmeste fortalere for amterne i deres eksisterende form.

*En kommunalreform kan formentlig være på plads i 2010,*

tilføjede han.

Statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) ville – ifølge Berlingske Tidende – også af med amterne, men ingen Venstre-ministre havde endnu givet officielt udtryk for dette ønske, som stort set hele folketingsgruppen delte. En klar og utvetydig melding burde komme nu, mente én af Venstres kronprinser, Sønderjyllands amtsborgmester Carl Holst:

*Hver gang amterne nærmer sig målene for de krav, som stilles, øges kravene. Det er uholdbart for os folkevalgte, men også for medejerne. Derfor skal regeringen klart fastlægge, hvad den egentlig vil*

*Hvis vi ikke allerede har haft det sidste amtsrådsvalg, får vi det sidste næste gang.*

Carl Holst opfordrede samtidig amterne til at komme på banen for at fremme de nødvendige reformer. Han foreslog bl.a. at amts-gymnasierne blev gjort til selvejende institutioner – ligesom handelsskolerne allerede er det. Tidligere havde Rikke Hvilshøj (V) lagt op til, at sygehusene skulle være selvstændige institutioner.

*Vi kunne skabe et tæt samarbejde mellem handelsskoler og gymnasier ved på tværs af institutionerne at udnytte lærerkræfter, undervisningslokaler og idrætsfaciliteter.*

Den offensive udmelding om nedlæggelse af amterne blev modtaget med begejstring af Venstres politiske ordfører, Jens Rohde:

*Det er befriende at høre Carl Holst, og det er nyt i forhold til, hvad man plejer at høre fra amtslig side.*

---

Det var (fortsat) ikke muligt at få en kommentar fra statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) eller indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen (V).

I et interview samme dag sagde Carl Holst uddybende, at det ikke kunne gå hurtigt nok med at strømline den nuværende arbejdsdeling mellem stat, amter og kommuner af hensyn til behovet for at sikre bedre kvalitet og økonomi i sygehusdriften:

*Vi har ikke råd til mere skygeboksning. Folk efterspørger den bedste behandling, og afstandene til sygehuset betyder utrolig meget mindre end for 30 år siden. Dertil kommer at vi har stop for udgiftsstigninger og skatteloft. Man kan passende spørge til amternes berettigelse som skatteudskrivende enheder, når skatterne ikke må stige.*

---

### August 2002

---

*Den sikreste måde at dræbe debatten om sygehusene på er at ønske privatisering.*

Søren Pind, Bygge- og Teknikborgmester, København, i Berlingske Tidende 3. august 2002.

Så det afholder Søren Pind sig fra at sige. I stedet bliver det til udtalelser om at amterne skal nedlægges og sygehusene skal være selvejende.

---

### **Den tavse minister taler ud.**

---

Kronik af Indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen, Berlingske Tidende, 11. august 2002<sup>12</sup>.

*Berlingske Tidende havde forleden en forside, der skosede regeringen og i særdeleshed mig - som kommunernes og amternes minister - for tavshed i debatten om amternes fremtid. Enhver ansvarlig minister kan vel sagtens afbryde sin sommerferie og med et snuptag nedlægge 14 amter, når nu Berlingske Tidende har fyldt spalterne hele sommeren med krav om lukning,*

lød kritikken.

---

<sup>12</sup> Statsminister Anders Fogh Rasmussen havde 2 dage forinden, d. 9. august 2002, for første gang offentligt sagt, at regeringen ville nedsætte en kommission til at se på den fremtidige organisering af den danske offentlige sektor. Initiativet indgik i den senere åbningstale ved Folketingets åbning i oktober 2002, og senere samme måned blev kommissionen nedsat.

---

*Når jeg har forholdt mig tavs, er det ikke, fordi jeg ikke har haft noget på hjerte, men fordi jeg har været bange for at sige alt for meget! Tiden var ikke inde. Det er den nu...*

*Det må være sikringen af kvaliteten og effektivitet i opgaveløsningen over for borgerne, der skal stå i centrum for overvejelser om en ny kommunal struktur. Efter min opfattelse er det derfor et skråplan at begynde diskussionen om fremtidens sundhedsvæsen og kommunestruktur med at fastslå, at amterne skal nedlægges...*

*Samtidig vil en nedlæggelse af amterne have vidtrækkende konsekvenser af såvel demokratisk, organisatorisk, politisk og økonomisk art, som vi kun vanskeligt kan forestille os det fulde omfang af...*

*I stedet må der først og fremmest ske en diskussion af, hvad målene med fremtidens sundhedsvæsen skal være. Når målene er definerede, må vi vurdere, om målene kan indfries med den eksisterende struktur på sundhedsområdet eller om en ny og anden struktur vil være mere hensigtsmæssig...*

*Målene med fremtidens sundhedsvæsen kan sammenfattes i tre indbyrdes forbundne temaer: Borgerservice, frihed og effektivitet...*

Med borgerservice mener ministeren at der også i fremtidens sundhedsvæsen skal være fri lige og gratis adgang til hospitalsbehandling. Endvidere skal det frie valg af behandlingssted videreudvikles.

Med frihed mener han flere frihedsgrader i sundhedsvæsenet, således at leverandøren af sundhedsydelser får bedre muligheder for at producere så effektivt som muligt.

Effektivitet handler for ministeren at se om, at sundhedsvæsenet er i stand til at øge antallet af behandlinger inden for den eksisterende økonomiske ramme. Og der skal, efter ministerens opfattelse, være mere fokus på øget konkurrence.

## **5.1 Analyse af medie billedet maj – august 2002.**

### **5.1.1 Kronologisk indholdsmæssigt og periodiseret**

Som det fremgår, bliver en vismandsrapport, der forholder sig kritisk til amterne, anslaget til en omsiggribende debat af struktur og opgavefordeling i den danske offentlige sektor. Debatten starter (og løber efterfølgende fortrinsvist) i ét medie, Berlingske Tidende. Fra vismandsrapporten omtales i medierne (28. maj) går der

---

præcist 73 dage til statsminister Anders Fogh Rasmussen (9. august) meddeler, at regeringen agter at nedsætte en strukturkommission.

Debatten om amterne er ikke nyopfundet. Ofte før har nogen gjort forsøg på at rejse debatten om amternes eksistensberettigelse. Som eksempel kan nævnes det forsøg, som Venstres daværende politiske ordfører Ulla Tørnæs gjorde i sommeren 2001. Den debat døde hurtigt ud, måske som følge af, at de borgerlige partier på daværende tidspunkt var i opposition.

Vismandsrapporten, der fremstår med en større autoritet og neutralitet, vækker en årelang strid mellem regeringspartierne til live, en strid som heller ikke regeringens støtteparti viger tilbage fra at deltage i. De Konservatives grundlæggende mening om amterne som overflødig forvaltningsled, får således ny aktualitet, hvilket partiet udnytter ved at lade den politiske ordfører udtale til Berlingske Tidende, at partiet vil arbejde for en regeringsbeslutning inden årets udgang om amternes nedlæggelse.

Venstre er dog endnu ikke parat til at hive tæppet væk under amterne, men Indenrigs- og sundhedsministeren lader dog ane, at såfremt amterne ikke kan leve op til de målsætninger, der er gældende på området, må der findes en anden løsning.

Kritikken af amterne centrerer sig om sygehusdriften, hvorfor det næste bidrag til debatten leveres af eksperter og nogle amtspolitikere, som er uenige med vismændene i deres syn på amterne.

Efter eksperternes mening er amterne bedre end staten til at drive sygehusene og det er primært borgenes valg af sygehuse, der sikrer ensartetheden i kvaliteten. Endvidere ville sygehusdriften blive alt for følsom overfor politiske stemninger.

Amtspolitikere derimod er splittede. Formanden for Amtsrådsforeningen mener at hensynet til det lokale demokrati og nærhedsprincippet bør veje tungest i vurderingen af amternes eksistensberettigelse. Andre amtsborgmestre var af den opfattelse, at den nuværende amtslige struktur havde spillet fallit og var ineffektiv og burde erstattes af en struktur, der bedre understøttede stordriftsfordele.

---

Det kritiske lys på amterne førte hurtigt til, at flere kommunalpolitikere vejrede morgenluft.

Også de efterlyste muligheden for at opnå stordriftsfordele og plæderede for at sammenlægge de efter deres mening alt for små kommuner, men ad frivilligheds vej. Men en strukturændring alene ville ikke være tilstrækkelig. Der skulle også ske ændringer i den bestående opgavefordeling.

En Gallup-undersøgelse foretaget af Berlingske Tidende viste, at et markant flertal af danskerne var af den opfattelse, at amterne burde nedlægges og kommunernes antal reduceres.

Dette foranledigede at Venstre til manges store overraskelse meddelte, at partiet nu var parat til at sætte en reformproces i gang.

På trods af tilsyneladende fortsat stor uenighed blandt Venstres mange amtsborgmestre forlød det, at stort set hele Venstres gruppe på Christiansborg nu var parat til at fjerne amterne.

Undervejs i forløbet blev der lagt yderligere pres på amterne, bl.a. fordi disse havde problemer med opfyldelse af centralt fastsatte mål samt en latent trussel fra den ventede, men endnu ikke publicerede rapport fra det rådgivende udvalg ("Kjeld-Møller-Pedersen-udvalget").

Det hele afsluttes med, at Indenrigs- og sundhedsministeren tager bladet fra munden og ikke lader nogen i tvivl om, at tiden nu – også efter hans og den samlede regerings opfattelse - er inde til at sætte et kommissionsarbejde i gang.

### ***5.1.2 Diskursivt – hvilke argumenter lægger de forskellige debattører vægt på?***

Der er i det store og hele enighed om behovet for at gennemføre en kommunalreform inden for en overskuelig fremtid, men uenighed om hvor hurtigt det skal gå, og især uenighed om, hvorvidt der fremover skal være to eller tre forvaltningsled.

Fortalerne for amterne lægger især vægt på hensynet til demokratiet og det i Danmark hævdede princip om decentralisering, samt på fravær af dokumenta-

---

tion for amternes svigt samt ikke mindst på manglende forslag til, hvad der skal erstatte amterne.

Argumentationen går for det første på, at *amterne sikrer demokratiet*. Det er vigtigt at bevare det folkevalgte aspekt og samtidig undgå embedsmandsvælde. Det er vigtigt at overlade politiske prioriteringer til lokale folkevalgte, som bedst kender deres eget område og de særegne forhold, der måtte gøre sig gældende der.

Argumentationen går for det andet på, at det *aldrig er bevist, at amterne har gjort det dårligt*. Der er, som det fremgår af ekspertudsagnene, i et sundhedsøkonomisk perspektiv intet belæg for denne påstand. Ventelisterne kan ikke (isoleret) ses som et ineffektivitetsproblem, men er også (og måske endda overvejende?) et udtryk for, at nye behandlingsmuligheder opstår i takt med udviklingen. Endvidere er der intet der tyder på, at staten er bedre til at drive sygehuse, snarere tvært imod. Det er således forventningen, at et regionalt niveau i en eller form er nødvendigt.

Modstanderne mod amterne hævder, at amterne aldrig har bevist deres værdi. De har ikke været deres primære opgave, sygehusdriften, voksen. Endvidere er det bureaukratisk og fordyrende med tre forvaltningsled. Nogle taler ligefrem om en skatteskrue. Indirekte ser nogle en fordel ved at nedlægge amterne i form af stor-driftsfordele i kommunerne.

Den ansvarlige for ministerområdet er enig i, at tiden er inde til forandring, men indtager derudover en midterposition og slår til lyd for, at man først og fremmest tager udgangspunkt i opgaverne og i de mål, der skal nås, frem for at tage afsæt i strukturen. En nedlæggelse af amterne vil få vidtrækkende følger af såvel demokratisk, organisatorisk, politisk og økonomisk art, hvorfor det er nødvendigt først at undersøge, hvorledes en fremtidig struktur skal se ud.

Fremtidens sundhedsvæsen skal tilbyde borgerne den bedst mulige service. Der skal være fri og lige adgang til sundhedsvæsenet. *Det frie valg* skal udbygges. Leverandørerne af sundhedsydelser skal have større frihedsgrader, således at der kan skabes tilbud, der bedst muligt passer til patienternes behov. I tillæg handler det også om at styrke medarbejdernes motivation og om gennem innovation at sikre *bedre ressourceudnyttelse*.

---

Endelig er der behov for nye styringsformer på sygehusområdet. Flere penge og mere frit valg kan ikke alene frembringe den nødvendige aktivitetsudvidelse, som skal finde sted inden for den tilgængelige økonomiske ramme. Det er også nødvendigt at *styrke konkurrenceelementet*.

### **5.1.3 Aktørorienteret.**

Mediebilledet tegnes af en lang række forskellige legitime aktører.

Den første aktør er det *medie*, der redaktionelt vælger at prioritere en økonomisk ekspertvurdering, der forholder sig kritisk til amterne. Denne vinkling bringer *amts-, kommunal- og landspolitikere* på banen, sekundært af andre *eksperter*, fortrinsvis i sundhedsøkonomi og offentlig forvaltning. *Interesseorganisationerne*, med amtsrådsforeningen, KL, de største arbejdsgiver- og arbejdstager organisationer i spidsen, følger trop.

*Borgerne* kommer kun direkte til orde i form af sporadiske debatindlæg, som vi har valgt ikke at inddrage i empirien. Men indirekte spiller borgerne en hovedrolle, som de er tildelt af de mere elitære aktører.

*Fageksperter* indenfor de områder som amterne varetager (eksempelvis læger, gymnasielærere, socialpædagoger), optræder kun i ringe grad i de landsdækkende medier. Vi formoder at de til gengæld er kommet til orde i diverse fagtidsskrifter, men disse har vi valgt ikke at inddrage i vores empiriske materiale.

## **5.2 Lanceringen af den politiske dagsorden.**

I sommeren 2002 satte en række aktører en politisk dagsorden, der fik vidtrækkende konsekvenser for den måde, hvorpå den danske offentlige sektor fremover er indrettet. En landsdækkende avis tegnede med afsæt i en ekspertvurdering et kritisk billede af det amtskommunale forvaltningsniveau. Den politiske nyhed bestod initialt i al sin enkelthed af det synspunkt, at amterne burde nedlægges.

Nogle folkevalgte med base på Christiansborg, som tilfældigvis var af samme opfattelse, var ikke sene til at udnytte situationen. Ofte havde de fremført selv samme synspunkt. Det stod også at læse i flere partiers programerklæringer. Men hidtil havde argumenterne ikke fundet klangbund. De, der fremførte dem, havde

---

på det nærmeste talt for døde ører om en sag, der ikke syntes at have nogen politisk gang på jorden.

Den politiske nyhed udsprang *ikke* af en erklæring fra en konstitutionel aktør som regeringen om, hvilke planer denne havde med hensyn til indretningen af den offentlige sektor. Amternes nedlæggelse var *ikke* en del af den kontrakt, som den borgerlige opposition havde indgået med vælgerne op til valget i november 2001. Gennemførelse af en omfattende kommunalreform var heller *ikke* nævnt med et ord i det regeringsgrundlag, som Venstre og de Konservative enedes om efter valget. Og så sent som i juni 2002 havde ressort-ministeren overfor Folketinget tilkendegivet, at der *ikke* var planer om at foretage ændringer i den kommunale struktur, og da slet *ikke* som resultat af en elitær plan udgående fra centralt hold, hvilket vil sige fra regeringshold og Christiansborg.

Før nogen vidste af det holdt et helt kollektiv af aktører deres indtog på mediescenen med en overvægt af dem, der var enige i det budskab, som nyheden bestod i. Ikke en gang blandt amtsfolkene var der enighed om at forsvare amterne. Der var således tale om en ret ulige konkurrence om at få indflydelse på den politiske meningsdannelse, hvor fortalere for amterne fra starten af måtte kæmpe op ad bakke.

Med brug af kraftige retoriske virkemidler forsøgte såvel tilhængere som modstandere af amternes beståen at tilkæmpe sig plads i arenaen. Sundhedsområdets kompleksitet, et stigende antal behandlingsmuligheder og skærpede krav fra borgerne til sundhedsvæsnets formåen udgør et grundlag, der giver kritikerne af dette sektorområde let spil.

Det er ikke svært at sætte fingeren på ømme punkter som ventelister, forekomst af fejl og behandlingssvigt. Selvom de fremmeste eksperter udtaler sig med al den autoritet (*etos*) og ved brug af alle de robuste faglige argumenter (*logos*) de kan komme i tanker om, preller deres indsats af.

Billedet af ineffektivitet og kvalitetsproblemer i sundhedsvæsnen er blevet grundlagt over flere år (*priming*), og processen har efterhånden banet vejen for et radikalt image-skift. Måske er det derfor, at visse fortalere for amternes beståen taler om demokrati-perspektivet og derved gør forsøg på at appellere til følelsesmæssig-



---

ge aspekter (*patos*). Fortalerne har formentlig indset, at de er nødt til at sætte sagen ind i en anden kontekst (anvende en anden *framing*), da det er den eneste mulighed, de har for at komme frem med en overbevisende argumentation. I tilgift kan de for en tid flytte fokus og måske vinde gehør hos andre deloffentligheder (*nicher*) (Brink Lund, 2005).

Imidlertid skifter også fokus på den politiske dagsorden hurtigt flere gange efter hinanden, og for hver gang det sker, undermineres amternes eksistens yderligere. Skridt for skridt bygger medierne historien op og tilføjer derved nye afsnit til dagsordenen. Som eksempel kan nævnes de mange kommunalpolitikere, som med selvfølgelig legitimitet blander sig i debatten, idet de kan se store fordele for deres egen politiske virkelighed, hvis amterne nedlægges. Et andet eksempel er historien om amternes manglende prioritering af indførelse af nye teknologiske værktøjer. Og endelig er der den etapevis fremadskridende stigende opbakning blandt centrale politiske aktører omkring den politiske nyheds budskab. Hver gang fokus skifter, er der tillige tale om endnu en selvstændig politiske nyhed.

Det ultimative vendepunkt i den dagsordensættende proces nås, da de makropolitisk aktører, personificeret ved statsministeren og ressortministeren, endegyldigt melder ud, at regeringen vil nedsætte en strukturkommission.

---

## **6 SAMMENFATNING AF DEL 1**

---

Den politiske dagsorden er altså en dynamisk størrelse kendetegnet ved et selvstændigt og stadigt skiftende indhold, og af et varieret udbud af (overvejende ikke-konstitutionelle) aktører, der har det tilfælles, at ingen alene har magten over den. Som det tredje kendetegn kan nævnes den særegne fuldstændigt ukonventionelle tidsrytme, den politiske dagsorden følger, totalt løsrevet fra konstitutionelle regler og konventioner.

Hvis tiden er moden kan den politiske dagsorden, i kraft af de redigerende medier og et kollektiv af aktører, sætte en politisk nyhedslavine i skred. Den kan udøve betydelig indflydelse på, hvilket image der tegnes af genstanden for den politiske bevågenhed. Den kan udøve betydelig indflydelse på hvilke beslutninger, der træffes af hvem og hvornår.

---

I 2002 var der således inden Folketinget gik på sommerferie ingen meldinger fra Christiansborg om nært forestående og bydende nødvendige reformplaner. Faktum er, at inden Folketinget trådte sammen igen efter ferieperioden, var der.

---

## Del 2 Modsætningsforhold

I denne anden del af afhandlingen besvarer vi spørgsmålet om, hvilke implikationer strukturreformen og dennes tilblivelsesproces kan få for regeringen, som hviler på et stærkt kontraktpolitisk mandat.

Besvarelsen udgøres af tre perspektiver: 1) Et kontraktpolitisk perspektiv, 2) et demokratiperspektiv samt 3) et centralisering versus decentraliseringsperspektiv.

I afsnit 7 undersøger vi, hvorvidt strukturreformen kan betragtes som liggende hhv. indenfor eller udenfor den kontrakt, som regeringen har indgået med vælgerne. Vi tager udgangspunkt i en mål-middel antagelse, idet reformen enten kan ses som et mål i sig selv eller som et middel til at realisere de aftalte mål. Undersøgelsen, der inkluderer aktuelle eksempler fra mediernes behandling af politiske sager med relation til kontraktpolitikken, er metodisk bygget op over de forskellige scenarier, der kan opstilles som følge af principal-agent forholdet mellem vælger og politiker, som drøftet i afsnit 4.3.3.2.

I afsnit 8 drøfter vi, hvorledes regeringens iagttagelige anvendelse og sammensætning af kommissioner, råd mv. er overensstemmende med en demokratisk adfærd indenfor rammerne af hhv. et konkurrence- og deltagelsesdemokrati, herunder om denne adfærd må anses for at have betydning for de værdiforventninger vælgerne må formodes at have til regeringen.

I afsnit 9 diskuterer vi begreberne centralisering og decentralisering, idet vi efterprøver begrebernes fortsatte holdbarhed og betydning. Udgangspunktet tages i regeringens udmeldinger om at ville styrke den decentrale struktur. Vi redegør derefter for det historiske afsæt for decentralisering og fortsætter med en analyse af centralisering- og decentraliseringsbegrebernes indholdsmæssige betydning med henblik på at påvise hvorvidt reformen harmonerer med regeringens udmeldinger.

---

### **7 STRUKTURREFORMEN INDENFOR ELLER UDENFOR KONTRAKTEN?**

---

Den 27. november 2001 fik Danmark en borgerlig regering. Efter 10 år med en socialdemokratisk ledet regering lykkedes det for oppositionen at overtage regeringsmagten, og danne en VK-regering med støtte fra Dansk Folkeparti. Folke-

---

tingsflertallet var bragt i hus efter en valgkamp, hvor især Venstres statsministerkandidat, havde bestræbt sig på at indgå en såkaldt ”kontrakt” med vælgerne. Med ”Noget for noget”, som var den slagordslignende betegnelse for begrebet, associerede vælgerne Venstre som et ansvarligt og troværdigt parti.

Den borgerlige opposition havde taget ved lære af Nyrup-regeringen og det tillidsbrud, han gjorde sig skyldig i, da han i 1998 *før* valget garanterede efterlønnen og straks *efter* valget afsagde den. Troværdighed er således et *sine qua non* for den, som vil vinde og genvinde regeringsmagten med kontraktpolitikken som strategisk våben.

VK-regeringen var gået til valg på et program, som indeholdt få konkrete valgløfter, og som opstillede få og klare mål for, hvad en borgerlig regering ville gennemføre, hvis den fik overdraget regeringsmagten. Fælles for disse løfter og mål var, at de fortrinsvis havde den offentlige sektor som omdrejningspunkt, og at de stillede befolkningen mere velfærd i udsigt<sup>13</sup>.

Kontraktstrategien blev genanvendt ved valget i 2005, nu blot med andre konkrete løfter. Mantraet ”*Det, vi siger før et valg, gennemfører vi også efter et valg*” (Anders Fogh Rasmussen, *Tale i Odense, 23. september 2006*), er blevet et *brand* for den borgerlige regering.

Regeringen opstillede syv løfter, som den ville arbejde for<sup>14</sup>. Yderligere havde statsministeren umiddelbart før valget meldt ud, at der i den kommende valgperiode ikke ville ske væsentlige reformer af det danske velfærdssamfund. Årsagen hertil var, at regeringen ville afvente velfærdskommissionens rapport.<sup>15</sup>

Ingen havde før valget i 2001 hørt om, at der skulle ske større forandringer af den offentlige sektor og regeringsgrundlaget indeholdt heller ikke en sætning om det-

---

<sup>13</sup> Ekstra penge til sygehusene og frit valg for patienterne; en halv milliard til kommunernes ældrepleje og frit valg for de ældre; indførelse af ét års fleksibel barselsorlov; en styrkelse af indsatsen over for de svage grupper; en stramning af udlændingeloven; en forhøjelse af strafferammerne for vold og voldtægt; indførelse af et skattestop.

<sup>14</sup> Forskning og udvikling, børn og forældre, ældre og ældrepleje, flere operationer, skat og skattestop, udlændinge og integration, bedre miljø og mere natur.

<sup>15</sup> Velfærdskommissionen nedsattes september 2003 og afgav rapport i december 2005.

---

te. Indenrigs- og Sundhedsministerens forsikring om, i et åbent samråd i Folketingets Kommunaludvalg juni 2002 (jf. afsnit 1), at der ikke forelå planer for en kommende strukturændring, var ikke mindst medvirkende til at understrege, at en strukturreform ikke var eksplicit indeholdt i ”kontrakten” med vælgerne.

Derfor kom det formentlig som en komplet overraskelse (!) for de fleste vælgere, da statsministeren i sin åbningstale i Folketinget, oktober 2002 proklamerede, at han agtede at nedsætte en strukturkommission, der skulle se den offentlige sektors struktur efter i sømmene.

Afgørende for vurderingen af, om strukturreformen er en del af kontraktpolitikken eller ligger udenfor denne bliver derfor, hvorvidt reformen er et udtryk for et *mål*, hvilket i så fald burde være nedfældet i kontrakten eller kan betragtes som et *mid-del*, der tages i brug for at realisere målene.

### **7.1 Kontraktens håndhævelse i kontraktpolitikken**

I kontraktpolitisk sammenhæng, er det principperne i den relationelle kontrakt (jf. afsnit 4.3.3), der anvendes, men transaktionsomkostningerne er som en konsekvens heraf høje, idet den asymmetriske relation mellem politiker og vælger som udgangspunkt er stor.

Såfremt det i ”kontraktperioden” lykkes at fastholde en fælles interesse i at nå de samme mål, betyder asymmetrien dog ikke det store. Det kan godt være, at vælgere ikke har den store indsigt i, hvad der reelt foregår i de politiske beslutningsprocesser, men vælgeren kan dog konstatere, og må have tillid til, at der arbejdes frem mod målet (jf. afsnit 4.4 om det scenarium, hvor der hersker overensstemmelse mellem principal og agents mål, men asymmetrisk information)

Et eksempel på en situation, hvor vælgerne ikke havde fuld indsigt, og hvor beslutningerne ikke i forvejen var nedfældet i kontrakten, var perioden op til nedsættelse af en strukturkommission og den efterfølgende aftaleindgåelse (i 2004) mellem Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti om vedtagelsen af en strukturreform.

Ved valget i 2005 kunne vælgerne, såfremt disse vurderede at beslutningerne lå udenfor den delegerede kompetence og de aftalte mål, have afsat regeringen. Det

---

gjorde vælgerne imidlertid ikke, hvilket af regeringen blev opfattet som, at beslutningen lå indenfor de aftalte rammer<sup>16</sup>.

Lidt mere uklart bliver det imidlertid, såfremt der opstår begyndende uoverensstemmelser mellem vælgerne og politikerne om, hvilke mål der skal forfølges. Det teoretiske udgangspunkt tilsiger, at når blot der er symmetri i informationsforholdet mellem parterne, vil vælgeren kunne skride ind og korrigere udviklingen<sup>17</sup>.

Et eksempel hvor der opstod uklarhed om målet, men hvor vælgerne og offentligheden tilsyneladende opnåede den fornødne indsigt og derved fik mulighed for at foretage korrektioner, var spørgsmålet om behandlingsgarantien i relation til strålebehandling af kræftpatienter, en sag, der kørte i medierne ultimo 2006.

Jf. den mellem regeringen og vælgerne indgåede kontrakt garanterer regeringen, at patienter kan få behandling i rette tid:

*VK regeringen har sikret patienternes ret til at vælge behandling på et privat eller udenlandsk sygehus. Borgerne har dermed fået en reel og konkret garanti for behandling indenfor en fastsat periode (venstre.dk)*

Sagen begyndte, da Politiken den 19. november 2006 under overskriften ”Patienter dør af ventetiden” kunne meddele, at sygehusene ikke levede op til garantien om at tilbyde strålebehandling til kræftpatienter inden for de garanterede fire uger.

*Tusindvis af danske kræftpatienter venter dobbelt så længe, som de skal, på at blive behandlet på de seks danske sygehuse, der kan tilbyde strålebehandling.*

*Syv år efter at den første nationale kræftplan blev sat i gang, og fem år efter at regeringen indførte en behandlingsgaranti til kræftpatienter er det i dag kun et enkelt af de seks danske sygehuse med strålebehandling, som kan opfylde garantien om behandling inden for højst fire uger.*

---

<sup>16</sup> Det skal dog nævnes, at regeringen udskød fremlæggelsen af de endelige lovforslag, hvilke skulle have været fremlagt før valget den 26. januar til efter valget. Dette betød at vælgerne reelt ikke kendte reformens konkrete virkninger. Det kan ikke helt afvises, at dette forhold har haft en vis indflydelse på valgesultatet.

<sup>17</sup> I praksis er verdenen dog ikke så ren. Selvom der søges skabt den fornødne gennemsigtighed og indsigt i beslutningsprocesserne, hvilket bl.a. er udtrykt igennem den forvaltningsmæssige lovgivning og praksis, vil vælgeren alligevel ofte ikke have en reel mulighed for at korrigere. Ikke direkte i hvert fald. Vælgerens korrektioner eller sanktioner kan i princippet først effektueres ved et valg, hvor vælgeren kan forsøge at afsætte den eller de politikere, som vælgeren mener ikke længere forfølger det fælles mål.

---

For mange patienter betød den lange ventetid, at de i realiteten gik fra en situation, hvor deres sygdom kunne helbredes, til en situation, hvor der i bedste fald alene kunne opnås lindring.

*»Vi har patienter, som, når de kommer ind, har kræft i ét stadium. Når de efter at have ventet, får behandling, er de i et andet stadium af sygdommen, hvor de ikke længere kan få helbredende behandling men alene lindrende behandling«, siger Niels Råberg, der er klinikchef på hals-næse-øre-afdelingen på Hillerød Sygehus.*

Flere medier fulgte historien op og den 23. november 2006, kun fire dage efter, at historien var blevet bragt i Politiken, blev Indenrigs- og sundhedsministeren kaldt i samråd for at besvare spørgsmålet om, hvad ministeren agtede at gøre for at sikre behandlingsgarantien på kræftområdet og at de enkelte sygehuse fik den fornødne hjælp fra Sundhedsstyrelsen til at opfylde garantien for de enkelte patienter<sup>18</sup>.

Under samrådet udtalte ministeren<sup>19</sup>:

*Med hensyn til selve spørgsmålet, vil jeg gerne indlede med at gøre helt klart, hvad vi taler om. For der er to forskellige problemkredse, der blandes ganske meget sammen i de seneste dages debat.*

*Den såkaldte behandlingsgaranti, der sigtes til i spørgsmålet, indebærer, at **patienter, der ikke kan behandles på det aktuelle sygehus inden for ganske bestemte frister** – til forundersøgelse, til operation, til strålebehandling osv. - **så vidt muligt skal have et tilbud om behandling inden for fristerne, enten på et dansk offentligt eller privat eller et udenlandsk sygehus.**(vores fremhævelse) Hvis sygehusene ikke selv kan finde sådanne muligheder, skal Sundhedsstyrelsen hjælpe, hvis patienten ønsker det.*

***At reglerne bliver overholdt betyder ikke, at alle patienter faktisk vil blive behandlet inden for fristerne.**(vores fremhævelse) Man kan jo vælge at blive, hvor man er, og under alle omstændigheder er det en ulempe at skulle rejse langt og evt. til udlandet for at få behandling. Derfor er min ambition faktisk højere, end at systemet overholder loven. Sigtet er, at patienterne faktisk kan få behandlingen til tiden på det danske sygehus, hvor de er i behandling.*

---

<sup>18</sup> Folketinget — Sundhedsudvalget, den 21. november 2006, spørgsmål nr. 140

<sup>19</sup> Sundhedsudvalget, SUU alm. del - Svar på Spørgsmål 140

---

Dette fik Berlingske Tidende til i en ledende artikel den 25. november, at skrive således:

*Tidligere statsminister Poul Nyrup Rasmussens uheldige omgang med efterlønsgarantien rinder i hu efter sundhedsminister Lars Løkke Rasmussens noget overraskende melding om, at garantien for kræftbehandling ikke er en garanti i juridisk forstand. Nu er det da vist lige før, vi skal have forbrugerombudsmanden på banen.*

*Tænk, vi har faktisk troet, at når regeringen sagde behandlingsgaranti, så mente den behandlingsgaranti. Det kan meget vel være, at ministeren har ret juridisk set. Men det kan da ikke være meningen, at hver enkelt vælger skal til at hyre en advokat for at få fortolket politiske løfter. Når politikere taler om garantier, kontrakter og noget for noget, så må befolkningen have lov at tage dem på ordet.*

Artiklen udtrykker meget præcist den usikkerhed, der let kan opstå, når der sker et miks af juridiske aftaleretlige termer og politisk retorik. Hvad er gældende? Hvad omfatter kontrakten? Og ikke mindst, hvem benytter sig af usikkerheden til at introducere en ny diskurs, hvormed billedet forplumres endnu mere?

I et debatprogram på DR2, hvor patientforeningens formand anklagede Sundhedsstyrelsen for at bruge for mange ressourcer på farverige kampagner på bekostning af arbejdet med at bekæmpe alvorlige sygdomme, erklærede Indenrigs- og Sundhedsministeren sig enig. Dette fik Sundhedsstyrelsens direktør til at gå af.

Efterfølgende viste det sig, at sagsbehandlingen i styrelsen langt fra var god nok og ministeren oprettede derfor primo december 2006 en specialenhed.

*»Enheden skal de næste to år kigge regionerne og sygehusene efter i kortene og give et bedre modspil til sygehusene, så vi får fuldstændig styr på det her,« siger Lars Løkke Rasmussen... (Berlingske Tidende 8. december 2006)*

Eksemplet viser, at det i nogle tilfælde faktisk er muligt for vælgerne at få den fornødne indsigt og efterfølgende gennemtvunge korrektioner. Imidlertid må det i påkommende tilfælde konstateres, at muligheden næppe ville have foreligget, såfremt medierne ikke havde rejst sagen, og der ikke var tale om et så alvorligt spørgsmål som kræftsyrge patienter, der mistede muligheden for helbredelse på grund af bureaukratisk sjusk.



---

Eksemplet skal ses i lyset af, at medierne tidligere på året fra ca. juli til september måned 2006, havde forsøgt at rejse en lignende sag, blot handlede den om unge piger med spiseforstyrrelser.

I den sag ville ministeren ikke love at behandlingsgarantien for psykiske lidelser på to måneder kunne overholdes og under et efterfølgende samråd den 20. september 2006, blev ministeren citeret for følgende:

*"Jeg er ikke troldmand, jeg er Lars fra Græsted, og jeg kan ikke garantere, at uanset hvor du er, så står der en kirurg og venter. Derfor skal vi være varsomme med at give en tidsbestemt garanti for behandling - det indgår ikke i regeringens planer," siger ministeren. (TV2.dk)*

Sagen gav på daværende tidspunkt ikke anledning til større skrivelser og resulterede (derfor) heller ikke i nævneværdige tiltag.

I et moderne demokratisk samfund, som det danske, finder vi det lidt forældet at tale om den parlamentariske beslutningskæde og navnlig relationen "vælger-politikere-valg". Det repræsentative demokrati kan ikke længere udtrykkes i dogmatiske termer og effektueres igennem tunge "demokratiske" processer. Virkelighedens politiske beslutninger og kommunikationsudveksling sker derimod ofte via den institutionaliserede politiske dagsorden og det politiske kommunikationssystem, jf. afsnit 4.1.3. Det er derfor ikke længere muligt at overskue den politiske beslutningsproces, idet den foregår mange andre steder end på Christiansborg og de politiske aktører og beslutningstagere er ikke længere begrænset til de folkevalgte medlemmer af Folketinget.

En kontrakt mellem vælgere og politikere er derfor ikke alene udsat for følgerne af opportunistisk adfærd hos kontraktparterne, men også udefra kommende faktorer, som ikke er underlagt parternes kontrol, kan have afgørende indflydelse på kontraktens opfyldelse og fortsatte eksistens.

Politikere og vælgere kan således indgå en kontrakt om forskellige mål (og midler), men den politiske dagsorden er et så kraftfuldt fænomen, at kontrakten ofte vil blive "truet" af andre emner og eksternaliteter, der finder vej til beslutningstagerne.

---

Strukturreformen er et sådant eksempel på et emne, der indenfor relativ kort tid, fandt vej frem til beslutning. Ingen havde ved regeringens tiltræden anet, at reformen ville komme. Strukturreformen er, som vi har påvist i afsnit 5, opstået ud af en medieskabt debat om amternes fortsatte eksistensberettigelse kraftigt understøttet af en angivelig udbredt utilfredshed med sygehusvæsenet. Følgelig var reformen ikke nævnt i kontrakten.

### **7.1.1 Strukturreformen: Mål eller middel?**

I Information kunne man i en ledende artikel, den 28. oktober 2005 læse følgende udladning:

*KONTRAKTPOLITIK. Det er, hvad regeringen lover, at den laver med vælgerne. Ingen snak, handling følger, tju-bang, på ord. "Venstre - så véd du, det bli'r til noget," jubler det ledende regeringspartis plakater.*

*Åh jo da, et par overraskelser kan statsminister Fogh byde på. Noget, der ikke var lovet inden valget. Som f.eks. dansk krigsførelse i Irak. Og en 'strukturreform', der luger demokratiet ud af kommuner og amter.*

Artiklen eksponerer et generelt overset problem i debatten om kontraktpolitikens udstrækning, nemlig hvad der er hhv. *indeholdt* i kontrakten og hvad der ligger *udenfor* denne. Dette forhold behandles i det følgende.

I forsøget på at fastlægge dette må der tages udgangspunkt i kontraktgrundlaget, der udgøres af Venstres syv konkrete løfter om fornyelse og forbedring af det danske velfærdssamfund.

Vurderingen vanskeliggøres imidlertid af, at de syv løfter indeholder både visioner og handlingsanvisende elementer. Et eksempel fra dagpasningsområdet:

*Det skal være nemmere for børn og forældre i Danmark. Derfor vil vi investere 2 milliarder kroner i bedre omgivelser, en styrket pædagogisk indsats og større fokus på socialt udsatte børn i vuggestuer og børnehaver. Vi vil også sænke priserne markant på børnepasning for børn under 6 år og forhøje børnechecken med 2.000 kr. for børn under tre år.*

Ulempen ved denne sammenblanding af mål ("det skal være nemmere...") og middel ("derfor vil vi investere...") er, at det bliver vanskeligt at kontrollere kontraktens opfyldelse fuldstændigt.

---

For nu at tage det umiddelbart målelige først, burde det være relativt let at kontrollere, hvorvidt der nu også blev investeret to milliarder i bedre omgivelser mv. Men hvor mange gennemsnitsdanskere har fuldstændig indsigt i de finanslovs tekniske finurligheder? Mange administrative medarbejdere i centralforvaltningen er ikke engang i besiddelse af tilstrækkelige kompetencer til at kunne gennemskue diverse ”teknikaliteter” i forbindelse med posteringer, omposterings, overførselsadgange, hjemler mv. Regeringen vil formentlig kunne dokumentere at den har magt som den har agt, ved fremlæggelse af finanslovens tekst, men den vil til gengæld have vanskeligt ved at dokumentere, at implementeringen af diverse initiativer til fulde modsvarer de finansielle beslutninger. Hertil er statsregnskabet alt for komplekst og upræcist.

En anden uklarhed opstår ved formuleringen: ”... sænke priserne markant...”. For familien med et stramt budget vil enhver sænkning formentlig kunne mærkes, men hvor meget skal der til førend man kan sige, at prisen er sænket markant?

Samme problemstilling ligger i ”... en styrket pædagogisk indsats og større fokus på socialt udsatte børn i vuggestuer og børnehaver”. Det kan hurtigt konstateres, om der sættes ind overfor målgruppen vuggestuer og børnehaver, men det er til gengæld forbundet med visse vanskeligheder at føre bevis for, at der er sket en styrkelse af den pædagogiske indsats, og at der er skabt et større fokus. Hertil kommer, at begrebet ”socialt udsat” er et særdeles følsomt emne, som er forbundet med en række politiske, psykologiske og sociale fortolkningsmæssige implikationer.

Til gengæld er det konkret måleligt, om børnechecken bliver forhøjet for børn under tre år!

Men lad os på baggrund af dette eksempel forfølge spørgsmålet: *Er strukturen et mål eller et middel til at opfylde målene?*

---

Eftersom reformen ikke er nævnt imellem de syv løfter, kan vi udelukke, at reformen er et mål, der skulle opnås i regeringsperioden jf. kontrakten<sup>20</sup>. Reformen må derfor som udgangspunkt betragtes som et middel til at opfylde målene.

Imod dette udgangspunkt taler dog, at hele optakten og igangsætningen af forløbet, der førte frem til beslutning om nedsættelse af en strukturkommission og efterfølgende aftale om gennemførelse af reformen, ikke udgik fra regeringen. Som påvist rejstes debatten i medierne og først langt henne i forløbet, hvor en beslutning var uundgåelig, trådte regeringen frem. Meget taler således for, at regeringen ikke på forhånd havde anset en reform for at være et middel til at opnå målene og derfor heller ikke havde planer om at sætte en reform på skinner.

Som allerede nævnt er ikke alt underlagt parternes kontrol, men de er derimod i høj grad underlagt den omskiftelige politiske dagsorden. Da behovet for en reform af den offentlige sektors struktur og virkemåde således tronedede frem på dagsordenen gjorde regeringen da også det eneste, som den reelt kunne gøre: Den gjorde den politiske dagsorden til sin egen!

Signalet om dette "ejerskifte" blev givet ved statsministerens åbningstale, hvor reformbehovet blev vævet naturligt ind i regeringens øvrige målsætninger og påtænkte aktiviteter.

*De bestående systemer og strukturer må aldrig spærre for, at velfærdssamfundet udvikler sig. De må ikke spærre for, at vi får maksimalt udbytte for skattekroneerne. De må ikke spærre for en ordentlig service til borgerne*

Sagde statsministeren f.eks. i sin åbningstale i oktober 2002, få sætninger før han annoncerede nedsættelsen af strukturkommissionen.

Risikoen ved at gøre dagsordenen til regeringens egen er, at vælgerne kan opfatte dette træk som noget, der ligger uden for kontrakten og derfor repræsenterer et kontraktbrud. Valget i 2005 viste imidlertid, som nævnt, at flertallet af vælgerne

---

<sup>20</sup> I regeringens moderniseringsprogram fra maj 2002 "Med borgeren ved roret" indledes dog med følgende: "Der er behov for en modernisering af den offentlige sektor. Regeringen vil give den enkelte borger større valgfrihed..."

---

hilste reformen velkommen og dermed må formodes at have anset den for et effektivt *middel* til at opnå de mål, der var fastsat i kontrakten.

Berlingske Tidende kunne således i en ledende artikel 9. februar 2005, skrive følgende:

*Vælgerne har valgt det sikre kort. Som valgprognoserne så ud tidligt på aftenen i går, har vælgerne fornyet regeringens mandat til at videreføre skattestoppet og godkendt udlændingepolitikken som tilpas stram. Forsøgene på at så mistillid til regeringens hensigter, når det gælder velfærd i bred forstand, er mislykkedes, og regeringens og Dansk Folkepartis udspil til strukturreform er nu ikke blot budt velkommen af mange kommunalpolitikere, men også af vælgerne.*

Sammenfattende kan strukturreformen, efter at vælgerne gav regeringen mandat til at fortsætte sin politik, med de midler den indtil da havde gjort brug af, siges i princippet siges at have karakter af en ”allonge” til kontrakten, hvormed dennes indhold og rækkevidde udvides ud over det, der allerede er gældende mellem parterne. I en allonge er det således muligt at aftale nye mål eller midler samt indføre ændringer i form af indskrænkninger eller suppleringer til kontraktens bestemmelser.

Dermed understreges og videreføres det associerede princip om ”aftalefrihed mellem parterne”, hvilket hele kontraktpolitikken, som tidligere anført, hviler på. Såfremt parterne i et kontraktforhold bliver enige om ændringer til kontrakten i form af udvidelse, indskrænkninger, præcisioner eller lignende, står det dem frit at aftale sådanne.

---

## **8 ÅBENHED OG DEMOKRATI**

---

I afsnit 5 påviste vi, at strukturreformen kom på den landspolitiske dagsorden som følge af et samspil mellem et kollektiv af aktører og ikke som følge af et regeringsinitiativ. I dette afsnit vil vi, med kontraktpolitikken som referenceramme, se nærmere på den kommissionsproces, som regeringen efterfølgende satte i gang.

Det spørgsmål, der optager os, er, hvorvidt der er et modsætningsforhold mellem strukturkommissionens lukkethed og regeringens grundlæggende demokratiopfattelse, herunder tilslutningen til åbenhed og transparens i de politiske beslutningsprocesser. Spørgsmålet er aktuelt, fordi en kontrakt mellem politikere og vælgere

---

ikke kan stå alene, men tillige er forankret i parternes implicite forventninger til hinanden. Det ligger således i sagens natur, at vælgerne nærer tillid til, at regeringen hylder de samme demokratiske værdier, som dens vælgere.

Såfremt der ikke længere er overensstemmelse mellem vælgere og politikere med hensyn til demokratiopfattelsen, vil dette kunne få implikationer for regeringens kontraktpolitiske mandat.

## **8.1 Kommissionens nedsættelse**

Regeringens første skridt hen mod en strukturreform blev taget da statsministeren i sin åbningstale ved indgangen til Folketingsåret 2002 – 2003 oplyste, at regeringen havde til hensigt at nedsætte en strukturkommission:

*”Den bestående kommunale struktur i Danmark er nu over tredive år gammel. Det er regeringens opfattelse, at tiden er kommet til en kritisk gennemgang af det bestående system.*

*Regeringen vil derfor i denne uge nedsætte en strukturkommission, som skal se på, om det eksisterende system lever op til vor tids krav til et moderne velfærdssamfund.”*

Statsministeren påtog sig derved et vigtigt politisk ejerskab for reformen og sendte et kraftigt signal til alle aktører om, at reformtankerne var alvorligt ment. Formålet med reformen var, ifølge åbningstalen, først og fremmest at sikre borgerne bedre service for færre penge, i kraft af en effektiv offentlig sektor, der kunne levere velfærdsydelser af høj kvalitet.

Den officielle udmelding blev straks fuldt op med nedsættelsen af strukturkommissionen, der blev sammensat som en ren embedsmands- og ekspertkommission, og hvis formand blev tidligere departementschef, Johannes Due. Til forskel fra mange andre kommissioner var der i strukturkommissionen ingen repræsentation af de store interesse- og arbejdsmarkedsorganisationer. Herved sendte regeringen et andet tydeligt signal: Den agtede at styre processen, så vidt det overhovedet var muligt!

Kommissionen fik i opdrag at levere en teknisk og faglig analyse, der kunne udgøre et beslutningsgrundlag for ændringer i rammerne for løsningen af den offent-

---

lige sektors opgaver. Den fik lidt over et år til sit arbejde, herunder til at vurdere fordele og ulemper ved forskellige løsningsmodeller.

I kommissoriet stod der bl.a.:

*”Den offentlige sektor skal understøtte et moderne og demokratisk videnssamfund. Den skal være åben og lydhør...”*

*”Indretningen af den offentlige sektor skal sikre, at opgaverne løses så tæt på borgerne og på baggrund af en dialog mellem borgere og politikere. Decentrale løsninger giver mulighed for at imødekomme lokale behov og dermed forskellighed, og skaber et bredt demokratisk fundament for løsningen af offentlige opgaver.”*

Som det fremgår af kommissoriet, er formålet med strukturkommissionen ikke kun at sikre effektiv opgaveløsning, men også at fastholde en decentral opgaveløsning samt at udvikle og understøtte det lokale demokrati.

Resultatet af kommissionens arbejde forelå i form af en betænkning d. 9. januar 2004 (uddrag):

*”Samlet set er det kommissionens vurdering, at der er behov for en reform af den offentlige sektors struktur.*

*Svaghederne i den nuværende struktur knytter sig dels til størrelsen af kommuner og amter, dels til opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner.*

- *En stor del af de nuværende forvaltningsenheder er uhensigtsmæssigt små i forhold til den opgaveløsning, som lovgiverne i dag kræver.*
- *Det er på en række områder svært at sikre en sammenhængende og koordineret indsats. Problemet bunder i vidt omfang i, at ansvaret for nogle opgaver er delt mellem flere forskellige decentrale forvaltningsled. Det giver risiko for ”gråzoner”.*
- *På enkelte områder kan identificeres problemer som følge af parallelle funktioner/opgaver fordelt på flere forvaltningsled. Mellem forvaltningsleddene kan det vanskeliggøre en koordinering og prioritering i opgavevaretagelsen, ligesom det kan vanskeliggøre effektiviseringer og kvalitet i opgavevaretagelsen.*

*Kommissionen anbefaler, at der gennemføres en samlet reform af den offentlige sektor, som omfatter såvel inddelingsændringer som opgaveflytninger mellem stat, amter og kommuner.”*

Forud herfor var gået et år, hvor kommissionen havde fungeret i et for offentligheden lukket rum.

---

## 8.2 Processen

For at kunne besvare spørgsmålet i indledningen er det væsentligt at skelne mellem forskellige opfattelser af demokratibegrebet. I den aktuelle kontekst vælger vi at tage udgangspunkt i to forskellige opfattelser af borgerens rolle i det direkte og repræsentative demokrati, henholdsvis *konkurrencedemokratiet* og *deltagelsesdemokratiet* (Mouritzen, 2005; Schumpeter J.A., Pateman C., i Friisberg, 1996).

Disse kan også ses som to forskellige løsninger på det direkte demokratis kardinalproblem: *At det er vanskeligt for alle at være med til at tage beslutninger, når befolkningen er stor, og de politiske processer, der skal beslattes, er komplicerede.*

I konkurrencedemokratiet er borgerens rolle begrænset til at vælge, genvælge eller afsætte de (elitære) politikere, der efterfølgende suverænt træffer beslutningerne ("Democracy is rule by the politician"). Borgerne skal ikke styre og skal ikke løbende deltage i det politiske liv.

Tilhængere af konkurrencedemokratiet er således af den opfattelse, at det centrale element i demokratiet er eksistensen af regelmæssige valg, hvor de forskellige eliter konkurrerer om vælgernes gunst. Borgerne skal ikke have en deltagende eller styrende rolle i det politiske liv, men skal derimod igennem deres stemmeafgivning kontrollere den politiske elite.

*Ud fra disse forudsætninger er det ikke folkets opgave selv at lovgive og regere, men alene at styre, dvs. udøve en højeste kursbestemmende, førerudvælgende og kontrollerende myndighed. Omvendt er den folkevalgte repræsentant andet og mere end en fuldmægtig, der kun kan handle efter instruks og ikke besidder nogen myndighed til at træffe endelige beslutninger. (Retsfilosoffen Alf Ross i Mouritzen, 2005)*

Lægges Ross' opfattelse til grund, er der således ingen problemer med at det herskende flertal i Folketinget, herefter synonymt med eliten, kan vedtage love uanset eksistensen af et klart mandat i forbindelse med et forudgående valg. Den eneste begrænsning, der i dette perspektiv kan siges at foreligge, er, at politikerne sædvanligvis har et ønske om at bevare magten også efter næste valg og derfor har incitament til at holde deres politiske udfoldelser indenfor visse mere eller mindre



---

klart definerede rammer, (jf. principal-agent forholdet som redegjort for i afsnit 4.3.3.2).

I deltagelsesdemokratiet forholder det sig anderledes:

*”I deltagelsesdemokratiet opfattes de demokratiske processer som havende en betydelig positiv værdi i sig selv. På det individuelle niveau betyder deltagelse i det politiske liv, at folk får mulighed for at engagere sig og her igennem udvikle sig til kompetente borgere. På det kollektive niveau vil borgernes samtidige deltagelse i politiske beslutningsprocesser, der kører efter demokratiske spille regler, bidrage til at knytte samfundets individer sammen”. (Mouritzen, 2005)*

Set i et konkurrencedemokratisk perspektiv fremstår processen fuldt ud demokratisk og legitim og dermed også i nøje overensstemmelse med regeringen og dens kontraktpolitiske referenceramme. Strukturkommissionen blev, prologen til trods, formelt nedsat af en regering, der, i dette perspektiv, var i besiddelse af et vælgermandat til at tage initiativer og foretage handlinger af denne art.

Ydermere kunne vælgerbefolkningen, hvis den havde villet det, ved valget i februar 2005 have afsat regeringen til fordel for oppositionen, der jo *ikke* stod bag beslutningen om at gennemføre en kommunalreform<sup>21</sup>.

Men hvis der tages afsæt i et deltagelsesdemokratisk udgangspunkt forholder det sig anderledes. Med strukturkommissionen blev der *ikke* fra regeringens side lagt op til deltagelse og dialog. Dette forhold understreges kun yderligere, når man sammenligner med senere regeringsinitiativer.

Strukturkommissionen som konstruktion står på mange måder i stærk kontrast til de fora, der fulgte efter, og som på sæt og vis skulle tjene samme overordnede formål, eksempelvis at skabe en ydre anledning for debat og beslutninger, at italesætte en problemkreds, at indsnævre udfaldsrummet, at modne processen og inspirere til løsninger. (Johannes Due, MPA-dagen 2006)

---

<sup>21</sup> Aftalen om at gennemføre en kommunalreform blev alene indgået mellem de 2 regeringspartier Venstre og de Konservative samt støttepartiet Dansk Folkeparti.

---

Et af disse fora var Velfærdskommissionen (2003 – 2005), der skulle komme med bud på finansiering af fremtidens velfærdssamfund. Velfærdskommissionen adskilte sig fra strukturkommissionen både med hensyn til sammensætning og arbejdsform. Velfærdskommissionen var en ren ekspertkommission, og kommissionen deltog - helt i overensstemmelse med regeringens intentioner - undervejs i hundredvis af debattmøder landet over og skrev stribet af kronikker og debatindlæg. Offentligheden havde således mulighed for at følge med i, hvilke tanker og ideer kommissionen havde, længe før den afleverede sin rapport<sup>22</sup>.

Globaliseringsrådet (2005 – 2006) er et andet eksempel. Dette råd bestod af et ministerudvalg samt af en bred kreds af eksperter, herunder repræsentanter fra alle (vidensamfundets) væsentlige større interesseorganisationer. Rådet afholdt en lang række møder med forskellige temaer, hvorefter rådet fremsatte flere end 300 forslag, som indgik i den af regeringen senere lancerede strategi for Danmark i den globale økonomi, under overskriften ”Fremgang, fornyelse og tryghed”. (Statsministeriet.dk)

Sidste højaktuelle skud på stammen er det forum, som skal bane vejen for en kvalitetsreform. Regeringen nedsatte i august 2006 et ministerudvalg, som frem til foråret 2007 påtænker at afholde en række temamøder med deltagelse af centrale organisationsfolk, erhvervsfolk og eksperter. I forberedelsen af møderne vil repræsentanter for brugere, pårørende, medarbejdere og ledere blive inddraget. (statsministeriet.dk).

Set i forhold til de fora, der fik til opgave at arbejde med finansiering af velfærd, globaliseringsstrategi og kvalitetsreform er det uomtvisteligt, at strukturkommissionen skiller sig ud som et ophøjet og isoleret elitært forum, der som et andet konklave voterer uden at ænse verden udenfor. Set i et demokratiperspektiv står kommissionen således som eksponent for konkurrencedemokratiet i modsætning

---

<sup>22</sup> Samme rapport blev i øvrigt ikke modtaget med helt samme begejstring af regeringen, som tilfældet var med strukturkommissionens rapport

---

til de øvrige nævnte kommissioner, som lagde vægt på en høj grad af deltagelse og medindflydelse.

*Hvorfor er der denne forskel?* Det eksisterer der ikke noget officielt svar på. Men forløbet indikerer, at det må have været ekstremt vigtigt for regeringen, at der kom noget væsentligt og - set i kontraktpolitisk sammenhæng - brugbart ud af denne proces. Som medie billedet viser, var regeringen initialt i defensiven, da spørgsmålet om en strukturreform blev bragt på bane af andre aktører. Men med nedsættelsen af strukturkommissionen satte regeringen sig i spidsen for processen. Og som det vil fremgå af de efterfølgende afsnit, blev den endelige reform et særdeles offensivt udspil fra regeringens side.

Vi kan i hvert fald konstatere, at de kommissioner og råd, der nedsættes på regeringens *suveræne* initiativ, fungerer betydeligt anderledes og åbent i forhold til vælgerbefolkningen, end tilfældet er med strukturkommissionen. Vi kan ligeledes konstatere, at selve *strukturreformen* ifølge ekspertvurderinger ændrer på borgernes muligheder for at udøve indflydelse, bl.a. på bekostning af deltagelsesdemokratiet:

*I modsætning til kommunalreformerne i 1970erne og arbejdsmarkedsreformerne i 1990erne ændrer den [reformen] på, hvordan vi skal forstå nærhed og lokal indflydelse. Fra nu af betyder nærhed frit valg og indflydelse at afgive stemme til de repræsentative organer som Folketing, regionalråd, kommuner og brugerbestyrelser. Den styrker dermed det repræsentative demokrati og nedtoner det deltagelsesorienterede. (Pedersen, 2004).*

Sammenfattende kan vi i dette afsnit konkludere, at strukturkommissionen indenfor en kontraktpolitisk referenceramme overvejende er i modstrid med regeringens grundlæggende demokratiopfattelse. Dette kommer tydeligst til udtryk, når der foretages en sammenligning med senere regeringsinitiativer samt anlægges et deltagelsesdemokratisk perspektiv på strukturkommissionen.

---

## **9 DECENTRALISERING VERSUS CENTRALISERING**

---

I afsnit 8 påviste vi, med det kontraktpolitiske koncept som referenceramme, at strukturkommissionen som konstruktion overvejende er i modstrid med regeringens grundlæggende demokratiopfattelse. I afsnit 5 og 7 påviste vi, at strukturre-

---

formen ikke som udgangspunkt er en del af det kontraktpolitiske grundlag, som regeringen hviler på. Reformen må dog anses for at være indføjet i kontrakten (allonge) efterfølgende.

I dette afsnit vil vi, ligeledes i et kontraktpolitisk perspektiv, se nærmere på det tredje modsætningsforhold: *Decentralisering og kommunalt selvstyre i relation til en reform, der dybest set skaber en stærkere stat*. Vi indleder med at dokumentere, hvilken holdning regeringen giver udtryk for:

*Regeringen ønsker et stærkt kommunalt selvstyre.*

*Den offentlige sektor i Danmark er en af verdens mest decentrale. Fremtiden byder imidlertid på store udfordringer i form af stadig mere komplekse velfærdsopgaver og en ændret befolknings sammensætning, som betyder, at der skal findes nye løsninger. Et af de grundlæggende mål bag kommunalreformen er netop at styrke og konsolidere den decentrale danske model.*

*Med dannelsen af fagligt og økonomisk mere bæredygtige kommuner er grundlaget skabt for en fortsat glidende decentralisering.*

*Kommunalreformen handler således også om et styrket lokalt selvstyre. (im.dk)*

Ovenstående citat stammer fra regeringspublikationen ”Redegørelse om status for kommunalreformen og det kommunale selvstyres vilkår”. I publikationen fastslås det, at et af de grundlæggende mål med reformen er at konsolidere og styrke den decentrale danske model ved at styrke kommuner og regioner, således at der skabes et bæredygtigt fundament for en bedre og mere sammenhængende opgavevaretagelse. Publikationen sætter herudover fokus på den øgede brug af mål- og rammestyring på grundlag af dokumenterede resultater.

Set i regeringens optik er der således fuld overensstemmelse mellem reformindholdet, regeringens grundholdninger og den kontrakt, den har indgået med vælgerne. Men helt så entydig er sammenhængen mellem reformen og det decentrale kommunale selvstyre ikke, efter vores opfattelse.

Før vi vender tilbage til dette, vil vi tegne et kort historisk rids af den baggrund, som den aktuelle reform nødvendigvis skal vurderes på, kommunalreformen fra 1970, med fokus på det decentrale element.

---

## 9.1 Kommunalreformen anno 1970.

Før 1970 var der mere end 1.300 købstads- og sognekommuner i Danmark. Sognekommunerne var fordelt på 24 amter og sådan havde det i det store hele været siden begyndelsen af 1800-tallet. Amterne havde til opgave at føre kontrol med sognekommunerne, men ikke købstæderne, som var tillagt særlige privilegier.

Ved en lang række sammenlægninger blev antallet af kommuner skåret markant ned, fra 1386 til 275, og antallet af amter blev reduceret fra 25 til 14, ligesom kommunalreformen fjernede de sidste rester af købstædernes særstilling. Herefter var det alene Københavns og Frederiksberg kommune, der ikke indgik i et amt.

Anledningen til reformen dengang var, at sognekommunerne, som de også blev kaldt, var for små og svage til at løfte de opgaver, som blev pålagt dem fra centralt hold. Især driften af folkeskolen samt opgavevaretagelsen på det sociale område satte kommunerne under pres. Hertil kom, at der på tværs af kommunegrænserne var opstået uacceptable forskelle i administrationen af ikke mindst det sociale område. Behovet for en betydelig udbygning af den offentlige sektor på kommunalt niveau var uomtvisteligt. Det var vurderingen, at en sådan udbygning ikke ville kunne gennemføres uden en omfattende reform.

Forarbejdet til Kommunalreformen fra 1970 begyndte allerede med nedsættelsen af Kommunallovskommissionen i 1958, og endte med gennemførelsen af tre lovkomplekser i begyndelsen af 70'erne: Inddelingsreformen, opgavereformen og byrdefordelingsreformen. Kommunalreformkomplekset var udtryk for en betydelig administrativ decentralisering af den danske offentlige sektor<sup>23</sup>.

I den daværende politiske argumentation var decentralisering vejen til sikring af effektivitet igennem dels *nærhed* til borgerne og dermed afstemning af de kommunale ydelser efter lokale ønsker og behov, dels *gennemsigtighed* i relationerne mellem hhv. borgere, politikere og kommunale embedsmænd. Der var dengang en

---

<sup>23</sup> Den er blevet kaldt "den første decentralisering", hvor "den anden decentralisering" fandt sted fra slutningen af 1980'erne og op gennem 90'erne og i højere gradrepræsenterer en decentralisering af ledelsesansvar fra kommunerne til institutionerne vedr. specielt budget- og personaleforhold. Den falder sammen med forestillingen om først mål- og rammestyring og siden kontraktstyring. "Den tredje decentraliseringsbølge" dækker den betydelige inddragelse af f.eks. brugerbestyrelser mm., der vandt frem op gennem 90'erne. (Festskrift i anledning af Socialministeriets 75 års jubilæum 2001).

---

udbredt tro på, at en decentralisering ville sikre, at de politisk prioriterede opgaver blev udført med lavest mulige omkostninger til følge.

Fra første færd i det forløb der førte til, at strukturreformen kom på den politiske dagsorden, var spørgsmålet om kommunernes størrelse i fokus. Strukturreformen hviler således på den antagelse, at kommunerne fremover vil blive af en sådan størrelse, at de kan udnytte stordriftsfordelene, herunder sikre den faglige bæredygtighed. Det handler dybest set om at sikre produktionseffektiviteten i kommunerne og afpasse produktionen efter de ændrede samfundsmæssige vilkår. På den måde ligner nutidens reform fortidens.

Samtidig må det imidlertid konstateres, at forudsætningerne for decentral opgavevaretagelse har ændret sig i og med, at kompleksiteten af de kommunale opgaver er øget betragteligt igennem de sidste tredive år. En konsekvens heraf er, at den gennemsigtighed og nærhed, der før kendetegnede det decentrale niveau, og som blev opfattet som decentraliseringens styrke, er blevet gradvist mere sløret (jf. afsnit 4.3.3.2, om asymmetrisk information mellem principal og agent). Dermed eksisterer der ikke længere den samme grad af sikkerhed for, at decentralisering *per se* fører til en effektiv opgaveløsning.

Faktum er, at der kan iagttages store forskelle i effektiviteten af den kommunale opgavevaretagelse. Det dokumenterer en række nye metoder til at "måle" kommunernes effektivitet. Et eksempel er PISA-undersøgelserne, som er en "benchmarkinganalyse" af uddannelsesniveauer i en række udvalgte lande. For kommunernes vedkommende har PISA afdækket betydelige effektivitetsforskelle på folkeskoleområdet, som er kommunernes ansvar.

Sådanne analyseresultater styrker formodningen om, at decentralisering i sig selv ikke (længere) indebærer en garanti for effektivitet i den kommunale opgavevaretagelse.

## **9.2 "Statsreformen" anno 2007**

Strukturreformen er overordnet opbygget på tre grundelementer: Struktur, opgaver og finansiering (Den følgende korte gennemgang af de væsentligste ændringer

---

indenfor de tre elementer er hentet fra publikationen ”Kommunalreformen, kort fortalt”, im.dk).

For så vidt angår *strukturen* sker der en reduktion i antallet af såvel kommuner som amter (fra hhv. 275 til 98 og fra 14 til 5). Hovedparten af amternes nuværende *opgaver* fordeles imellem kommunerne og staten. De nye regioners hovedopgave bliver sygehusene. Hvad angår kommunernes skatteforvaltning overgår denne til staten. Regionerne får ikke adgang til selvstændig skatteudskrivning, men *finansieres* ved hjælp af statslige bloktilskud og kommunal medfinansiering.

Det samlede resultat af reformen bliver, at amterne (det regionale niveau) svækkes betydeligt ikke bare målt i antal, men også på opgaveportefølje og økonomi.

Staten styrkes derimod, herunder navnlig centraladministrationen, der udstyres med nye beføjelser. Som eksempler kan, udover en tilvækst i statsansatte på 13 % mod 2 % i kommunerne, nævnes, at reformen indebærer indførsel af en *skærpet kontrol med regionernes budgetter*, bl.a. i kraft af skærpet tilsyn ved Rigsrevisionen, ophævelse af automatisk låneadgang samt en tredeling af regionens budget, hvilket forhindrer kanalisering af penge mellem de forskellige områder.

Eftersom regionerne ikke - til forskel fra amterne - er omfattet af kommunalfuldmagten kan regionerne kun løse opgaver, der er klart beskrevet i lovgivningen. Såfremt regionerne ønsker at udvikle nye tilbud, skal de således først bede regeringen om lov.

Der gives flere ministerbeføjelser (ca. 200 hvilket svarer til mere end en fordobling), hvorefter ministrene har større muligheder for at bestemme, hvordan de lokale opgaver bliver udført.

Endvidere oprettes et kommunalt evalueringsinstitut, som skal holde øje med opgavevaretagelsen i kommuner og regioner.

Staten overtager tillige en række opgaver bl.a.: Den kommunale skatteadministration, den overordnede finansiering af sygehusvæsenet, de amtslige vejopgaver, samt gymnasierne, som overgår til statsligt selveje.

---

Målt på opgaver lægges der tilsyneladende op til en styrkelse af kommunerne, idet disse tilføres flere opgaver, ikke får frataget væsentlige opgaver samt bibringes et større befolkningsgrundlag igennem sammenlægninger. Af opgaver, der tilgår kommunerne, kan nævnes: Sundhedsopgaver i form af borger- og patientrettet forebyggelse samt genoptræning, beskæftigelsesområdet, det sociale område i form af specialiserede sociale institutioner, specialundervisning, erhvervsservice, natur, miljø og planlægning samt kultur.

Betragtes strukturreformen imidlertid i en styringsmæssig sammenhæng, understøtter dette forestillingen om centralisering ved en svækkelse af det regionale og lokale niveau. Reformen indikerer dermed umiddelbart en modsætning mellem det, som regeringen overordnet set står for - fortaler for det kommunale selvstyre og dermed yderligere decentralisering - hvilket reformen skulle styrke, og det reformen rent faktisk udvirker - en centralisering af kompetencerne.

Med konstateringen af disse mere eller mindre tilsigtede virkninger af reformen opstår dermed en latent risiko for, at det politiske reforminitiativ i praksis konstituerer et brud i relation til kontraktpolitikken.

Vi skal derfor i det følgende undersøge, *i hvilket omfang reformen reelt medfører centralisering i stedet for decentralisering*, idet vi tager udgangspunkt i en drøftelse af begreberne.

### **9.3 Centralisering versus decentralisering**

Ved decentralisering forstår vi umiddelbart, at der sker en vertikal forskydning af magt (kompetence) eller ansvar, hvilket indebærer en ændring i forholdet mellem eksempelvis niveauerne i en organisation eller, som aktuelt, niveauerne i den offentlige forvaltning. Normalt vil decentraliseringen i forvaltningen ske fra det centrale (statslige) niveau til det regionale (amt/region) eller lokale (kommunale) niveau.

Når der sker decentralisering i den offentlige forvaltning omfatter denne i de fleste tilfælde en ”reguleringsmagt”, hvilket vil sige retten til at udfærdige et regelsæt for et bestemt område f.eks. hvorledes en bestemt serviceydelse skal produceres og administreres. Endvidere følger en finansieringsordning med, på det kommu-



---

nale område gerne i form af de såkaldte DUT-midler.<sup>24</sup> Den regionale eller lokale forvaltning er enerådende over disse ”bloktilskud” og kan foretage prioriteringer og flytninger mellem serviceområderne, som de finder det formålstjenligt.

Centralisering indebærer i denne sammenhæng det modsatte. Kompetencer og ansvar tages tilbage til det oprindelige niveau eller et andet overordnet niveau.

En af hovedbegrundelserne for den sidste kommunalreform var, at decentralisering ville føre til en effektiv opgavevaretagelse. Begrundelsen herfor skal findes i en tro på et nærhedsprincip, hvor det bærende element er en antagelse om, at en ydelse, der produceres så tæt som muligt på modtageren af ydelsen, vil afspejle modtagerens behov, hvorfor der ikke vil blive brugt unødige ressourcer på ”standardiserede” ydelser, hvis indhold og omfang fastsættes fra centralt hold.

Princippet minder på mange måder om det ”individualiseringsprincip”, der ligger til grund for det meget aktuelle ”frie valg”, blot med den forskel, at der nu kræves produceret mange forskellige individuelle ydelser.

Erfaringerne fra de sidste 30 år med en decentraliseret struktur har imidlertid vist, at decentralisering medfører forskellighed i kvalitet, ydelsesomfang, tilbud mv. Decentralisering forudsætter således, at en vis forskellighed kan accepteres, hvilket det i afsnit 8.1 citerede kommissorium for strukturkommissionen også gjorde meget klart. Men den politiske dagsorden ville ikke acceptere forskelligheder af et sådant omfang, som forskellige aktører hævdede, var tilfældet, hvorfor en ny struktur måtte opfindes.

Som påvist tidligere var der flere gange i debatten synspunkter fremme om, at en nedlæggelse af de 14 amter til fordel for oprettelse af fem regioner ville føre til et demokratisk underskud. Endvidere at sammenlægningen af kommunerne til større enheder ville samle den politiske magt på færre hænder og bringe borgere og politikere længere væk fra hinanden.

---

<sup>24</sup> ”Det udvidede totalbalanceprincip” indebærer, at når Folketinget og regeringen gennemfører regelændringer af bindende karakter for kommunerne, skal det statslige bloktilskud justeres svarende til de udgiftsmæssige konsekvenser for kommunerne under ét.

---

*"Regeringen taler om en offentlig sektor tæt på borgerne. Men det er kun den halve sandhed. I virkeligheden flytter en lang serie vigtige ansvarsområder væk fra borgerne og over i staten. Belæg er der ikke skyggen af. Taberne er borgerne, der mister egne valgte regionale politikere til gengæld for embedsmænd på Slotsholmen."*

Udtalelsen stammer fra formanden for Amtsrådsforeningen Kristian Ebbensgaard, den 27. januar 2004 efter at regeringen havde fremlagt sit udspil til en strukturreform (arf.dk, "Borgerne taber"). Under overskriften "Strukturreform: Den skjulte centralisering" er på arf.dk vedlagt et bilag, som oplister alle de opgaver, der overgår til staten, herunder de mere overvågningsprægede og kontrollerende opgaver.

Jf. vores ovenfor anførte opfattelse af begreberne decentralisering og centralisering finder vi ikke det af Ebbensgaard fremførte som udgørende et tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at strukturreformen fører til en øget centralisering. Vi må dog medgive, at der kan være en pointe i, at reformen resulterer i et demokratisk underskud, men diskussionen herom vedrører efter vores mening en helt anden problemstilling.

Ifølge eksperterne, som vi i denne sammenhæng fører som vidne for vore synspunkter, må der grundlæggende stilles spørgsmålstejn ved den fortsatte berettigelse at tale om decentralisering versus centralisering:

*Strukturreformen er blevet kaldt en kommunalreform. Det er den ikke.... Dette er en statsreform, der er væsentligt mere omfattende end forventet (Pedersen, 2004:1).*

*Den handler ikke bare om at centralisere eller decentralisere. Den går ud på at reorganisere hele den offentlige sektor. Den markerer et terrænskift [... ]Vi har en ny model for at indrette samfundet, hvor man for første gang anskuer den offentlige sektor som en helhed. Det bliver ikke et radikalt brud fra den ene dag til den anden, men starten på en lang proces.*

*Den [ reformen ] handler om at skabe en stærk stat, der tager sig af det økonomiske og politiske, og som står for den væsentlige koordinering (Pedersen i Mandat nr. 5).*

"Terrænskiftet" og den "nye model" for indretningen af samfundet handler ifølge eksperterne om noget langt mere vidtrækkende end blot at konsolidere den centrale danske model og styrke det kommunale selvstyre. Det handler om at få styr på forskellighederne ved hjælp af en effektiv økonomisk styring og koordinering af forvaltningens forskellige led. Tidligere tiders mål- og rammestyring gav i

---

kombination med de stærkt decentraliserede driftsenheder og den økonomiske autonomi alt for store udsving i ydelses kvalitet og -udbud.

*Styringsmæssigt er der ingen tvivl. Der sker en styrkelse af centralstatens ansvar for den offentlige sektors udgiftsforbrug [...] Derfor hører begreberne centralisering og decentralisering også fortiden til. Ansvar for samfundets samlede økonomi er nu formelt placeret, hvor det længe reelt har ligget. Det er nu placeret i et enstrengt hierarki med regeringen i top. Men det sker på bekostning af, at det kommunale selvstyre nu er lagt i økonomiske jernlænker (Pedersen, 2004).*

Set i dette perspektiv giver det ikke længere mening at tale om centralisering eller decentralisering, fordi der netop ikke er tale om at omfordele reguleringskompetencerne og finansieringen mellem de forvaltningsmæssige niveauer. Derimod er der tale om en ny struktur, hvor adskillelsen mellem niveauerne sker på en hidtil uset måde:

*Bag planen ligger en forestilling om, at politik adskilles fra administration og forvaltning adskilles fra drift. Det er regeringens og Folketingets opgave at udstikke overordnede mål- og resultatkrav. Det er forvaltningens opgave at træffe sagsafgørelser med retsvirkende kraft samt at føre tilsyn og kontrol. Og det er driftsorganisationernes opgave at løse opgaver og at yde service. (Pedersen, 2004)*

Sammenfattende må vi konkludere, at regeringens ønske om en styrkelse af det kommunale selvstyre, herunder en konsolidering af den decentrale danske model, og reformens opskrift på en ny strukturel virkelighed, ikke umiddelbart harmonerer. Ifølge eksperternes mening er det ikke dækkende at tale om en konsolidering og en styrkelse. Ganske vist er kommunernes opgaveportefølje blevet udvidet, men det økonomiske råderum og den selvstændige dispositionsret er ikke længere så omfattende.

I reformens opdeling i nye ”platforme” og indbyrdes afhængigheder samt etableringen af et nyt ”økonomisk hierarki” findes ikke længere rum for en centralisering/decentraliseringsterminologi, hvorfor denne, efter vores opfattelse må forlades og erstattes af en anden baseret på de nye iagttagelsespositioner.

---

### Del 3

## Strukturreformen som gennemførelse af NPM i en dansk offentlig praksis?

I denne tredje del af afhandlingen vil vi redegøre for, hvorvidt strukturreformen kan ses som en mulighed for regeringen at gennemføre tidligere moderniseringsprogrammers bestræbelser på at indføre New Public Management i en dansk offentlig praksis.

Vi indleder med at skildre de moderniseringsbestræbelser af den danske offentlige sektor, der har fundet sted fra begyndelsen af 80'erne. Udgangspunktet sættes i moderniseringsprogrammet fra 1983, hvilket for alvor forsøgte at sætte en ny dagsorden for den offentlige sektors måde at fungere på ved at introducere et markedsorienteret syn på produktionen af offentlige serviceydelser.

Med henblik på at sætte det nationale moderniseringsprogram i et internationalt perspektiv, kaster vi et blik på den samtidige udvikling i England, hvor den økonomisk liberale konservatisme, også kaldet "Thatcherismen", holdt sit indtog med konsekvent markedsførelse af den offentlige sektor til følge.

Efter således at have tegnet billedet af udviklingen i den danske forvaltningspolitik, vender vi opmærksomheden mod de reelle resultater. "*Virker moderniseringsprogrammerne efter hensigten*", spørger vi? Forskellige undersøgelser har vist, at det ikke går helt som forventet med hensyn til udlicitering og frit valg, hvilket vi anser som de centrale drivere i moderniseringsprogrammerne. Vi ser nærmere på problemerne og opstiller forskellige forklaringsmodeller.

Herfra ser vi med strukturreformen i hånden fremad og spørger, om denne reform betyder et afgørende vendepunkt og dermed en for regeringen succesfuld implementering af de NPM-inspirerede værktøjer.

### 10 MODERNISERINGEN AF DEN DANSKE OFFENTLIGE SEKTOR

I det følgende afsnit vil vi gennemgå de moderniseringsprogrammer, skiftende danske regeringer har udtænkt og iværksat siden begyndelsen af 80'erne. Med ud-

---

gangspunkt i moderniseringsprogrammet af 1983 udlægges det NPM spor, som alle efterfølgende regeringer trolig har fulgt

Den socialdemokratiske regering med Anker Jørgensen i spidsen, opgav kampen mod landets økonomiske problemer og overlod i 1982 ansvaret til den første Schlüter-regering.

”Firkløverregeringen”, som denne blev kaldt, bestod af de konservative, venstre, centrumdemokraterne og kristeligt folkeparti og frem til 1993 lå regeringsmagten hos skiftende regeringer bygget op om Det konservative folkeparti og Venstre.

Da Poul Schlüter overtog regeringsmagten, overtog han samtidig en vifte af økonomiske problemstillinger. Der var massive problemer med at håndtere et stadig øget underskud på betalingsbalancen, inflationen var nærmest ustandselig, statsunderskuddet enormt og den afgående socialdemokratiske finansminister Knud Heinesen talte ligefrem om, at man stod ved ”den økonomiske afgrund”. Hovedårsagen til den økonomiske deroute tillægges normalt de drastiske olieprisstigninger i 73 samt 78-79. Disse forårsagede en voldsom påvirkning af betalingsbalancen i alle vestlige lande, hvor især Danmark blev hårdt ramt, fordi landet ikke på daværende tidspunkt havde nogen egen energiproduktion. Med prisstigninger i perioden på op til 50 % gik det derfor hårdt ud over betalingsbalancen.

Et middel til at vende den negative økonomiske udvikling var introduktionen af et nyt politisk/administrativt styringskoncept. Den hidtidige tro på central planlægning som en vej ud af krisen, var ikke længere til stede og hertil kom, at Danmark, i lighed med mange andre europæiske lande, var blevet ramt af de neo-liberale og konservative bølger.

Schlüter-regeringens største udfordring var at genoprette den danske økonomi, hvilket kun kunne gøres ved gennemførelsen af en stram udgiftspolitik, offentlige besparelser og en fast valutakurs-politik. Regeringen gennemførte derfor en række reformer med det formål at opnå en bedre balance på de offentlige budgetter og samtidig styrke dansk erhvervslivs konkurrenceevne. Der indførtes en fast kronekurspolitik, og den automatiske dyrtidsregulering, der hidtil blot havde resulteret i løbske løn- og prisstigninger, blev suspenderet. Skiftet til fastkurspolitik blev

---

endvidere fulgt op med en hastig afvikling af restriktioner på kapitalbevægelser ind og ud af landet.

I 1986 gennemførtes to reformer, som tilsammen fik store konsekvenser for økonomien. Reformerne blev døbt hhv. ”påskepakken” og ”kartoffelkuren”. Samtidig gennemførtes en større skattereform, som bl.a. ryddede gevaldigt op i fradragsmulighederne, hvilket især for de private boligejere fik mærkbare konsekvenser.

Alt i alt opnåede regeringen sine mål med at sænke det private forbrug, og dermed vende underskuddet på betalingsbalancens løbende poster. Konsekvenserne blev dog, at ledigheden steg, hvilket førte til øgede offentlige udgifter, da flere i samfundet modtog overførselsindkomster.

Det øgede pres på den offentlige sektor i form af stadig flere opgaver, der skulle løses, eksponerede en række problemer for sektoren. Planredegørelsen fra 1983 stillede således skarpt på den offentlige sektors tværgående samordningsproblemer generelt. Dette ”interne effektivitetsproblem” (Pedersen(a), 2004:108) handlede om, politisk set, at det ikke længere var holdbart endsige ansvarligt, blot at lade skatterne stige i takt med den fortsatte tilgang af stadig flere udgiftskrævende opgaver. Det kom derfor ikke blot til at dreje sig om at styre og begrænse de offentlige udgifter, men derimod om ”at få mere for skattekrønerne”. ”Velfærdsklemmen”, som problemet kaldtes, blev således forstået som en følge af, at den offentlige sektor, under et, ikke forstod at udnytte de økonomiske, organisatoriske og humane ressourcer effektivt nok.

### **10.1 Moderniseringsprogrammet af 1983**

I denne virkelighed publicerede Schlüter-regeringen sit moderniseringsprogram. Den overordnede linie i programmet var ”fra kvantitativ til kvalitativ vækst”, men indenfor de bestående økonomiske rammer vel at mærke:

*Hovedformålet med regeringens program for modernisering af den offentlige sektor er at forny og forbedre det offentliges service overfor borgere og virksomheder. Det må ske inden for de ressourcemæssige rammer, vi kender i dag. (Moderniseringsprogrammet, 1983, indledningen)*

Programmets virkemidler oplistedes som:

- 
- Decentralisering af ansvar og kompetence
  - Markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer
  - Bedre publikumsbetjening og regelforenkling
  - Leder- og personaleudvikling; øget anvendelse af ny teknologi. (ibid:3)

Det var regeringens principielle opfattelse, at decentralisering af ansvar og kompetence ville føre til, at opgaverne blev udført mere effektivt og bedre tilgodeså brugernes behov, såfremt beslutningerne blev truffet så tæt som muligt på det udførende personale.

Decentraliseringen fordrede imidlertid afgørende ændringer i de økonomiske processer og strukturer, hvorfor regeringen samtidig anmodede om tilslutning til en reform af det statslige budget- og bevillingssystem (*budgetreformen, 1984*)

*Reformen skal decentralisere ansvar og kompetence på det økonomiske område til de enkelte statslige institutioner og styrelser. Reformen indebærer desuden en stærkere politisk indflydelse på udviklingen i de samlede offentlige udgifter (Moderniseringsprogrammet, 1983:3)*

Med denne reform overgik den førhen meget centrale detailstyring af personaleforbruget til ministerierne, som herefter selv måtte forvalte årsværksrammerne indenfor en overordnet budgetramme.

Den vel nok væsentligste ændring, som indførtes med budgetreformen var, at budget-, finanslovs- og kommunaløkonomiske forhandlinger blev gjort til det styringsmæssige omdrejningspunkt for den offentlige sektor som helhed, hvilket medførte en tæt udgiftsstyring i kombination med en tæt lønstyring (Pedersen(a), 2004)

Med hensyn til markedsstyring og friere forbrugsvalg hedder det i moderniseringsprogrammet:

*Det er regeringens hensigt at tage en række initiativer, der skal sikre, at efterspørgslen i højere grad bliver bestemmende for hvilke serviceydelser, der skal produceres og hvor meget der skal produceres (Moderniseringsprogrammet, 1983:5)*

Dermed introduceres et markedsstyringskoncept i den offentlige sektors aktivitetsområde ud fra den antagelse, at brugerne af ydelserne får størst mulig direkte indflydelse på omfanget og kvaliteten af de offentlige ydelser via deres efter-

---

spørgsel, som, hvis dette rationelle økonomiske ræsonnement videreføres, vil anspore de offentlige institutioner til at tilrettelægge arbejdet på den mest effektive og økonomisk rentable måde. Ved at følge efterspørgselskurven sikres det endvidere, at ydelserne til stadighed opdateres og modsvarer tidens behov.

Af midler til at etablere et ”marked”, nævner programmet eksempelvis: *Indførelse af omkostningsdækkende betalinger mellem offentlige institutioner*, altså en slags ”intern brugerbetaling”; *omlægning af den økonomiske styring af statsvirksomhederne*, således at disse pålægges et større ansvar for at opnå et givet økonomisk nettoresultat; *indførelse af nye regler for indtægtsdækket virksomhed*, der giver mulighed for institutioner med bi-aktivitet at oppebære fuld omkostningsdækning (det nævnes dog i den forbindelse eksplicit, at der vil blive fastsat nærmere regler for prisfastsættelsen, således at der undgås konkurrenceforvridning overfor private virksomheder); *fremme af mulighederne for udbud eller udlicitering af offentlige opgaver til private*, hvor dette skønnes at indebære økonomiske eller administrative fordele.

Programmet er med andre ord rettet imod at opbløde grænserne mellem den offentlige og private sektor og bestræber sig med de forskellige virkemidler på at skabe lige konkurrence og øget samspil mellem sektorerne.

Et centralt element i hele programmet udgøres af *det frie valg*:

*Det er regeringens opfattelse, at et bredere udbud af ydelser og hermed større valgfrihed for borgerne vil øge tilfredsheden med de offentlige ydelser. (ibid:7)*

Igangsætningen af dette nye ”frie valg” på en række serviceområder, støttes igennem etablering af forsøgsordninger, nye tilskudsformer og tilskudsmodeller, supplerende brugerbetaling, bloktilskudsordninger mv.

Ud over disse ”produktionsfremmende” tiltag, indeholder moderniseringsprogrammet også et afsnit om leder- og personaleudvikling. Udgangspunktet for dette er, at de administrative ledere med programmets initiativer placeres i en nøgleposition, hvilket fordrer en ændret opfattelse af ledernes rolle.

Moderniseringsprogrammet anfører forskellige områder, hvor der er ”room for improvement”:



---

*Sammenlignet med den private sektor, har det offentlige ikke hidtil fuldt ud forstået nytten af en stadig supplering og fornyelse af medarbejdernes kundskaber og kvalifikationer (ibid:10)*

Dette ”skud under vandlinjen” på den offentlige sektors ledere følges op af en serie initiativer for at fremme ledelsesudviklingen: Uddannelse af mellemledere og institutionsledere; lederkurser vedrørende service, personaleledelse, omstillingsplanlægning mv.; bedre muligheder for de enkelte myndigheder til selv at uddanne deres ledere etc.

Regeringen satser med programmet på, at ledernes evne til at skabe fornyelse og inspirere styrkes ved bl.a. i øget omfang at placere ansvar hos den enkelte medarbejder.

For at sætte trumf på og signalere målbevidsthed og vilje rundes dette afsnit i moderniseringsprogrammet af med en varsling om ændringer på løn- og pensionsområdet:

*... det overvejes at anvende produktivitetfremmende lønsystemer i større udstrækning på områder, der er sammenlignelige med privat produktionsvirksomhed (ibid:11)*

Regeringen formulerer i den forbindelse et ønske om at ”flytte ledere, som viser sig ikke at passe til jobbet”, hvilket legitimerer indførelsen af prøve- og åremålsansættelser og i forlængelse heraf en udbygning af retræte- og førtidspensionsordninger samt en generel tilpasning af lønsystemerne i retning af at lægge mere vægt på kvalifikationer end anciennitet.

Moderniseringsprogrammets sidste del omhandler øget anvendelse af teknologi, som skal være det bærende element i effektiviseringen.

*Regeringen agter at øge effektiviteten gennem investeringer i ny teknologi, så arbejds-tilrettelæggelsen inden for det offentlige modsvarer de nye krav og muligheder, som ikke mindst den nye edb-teknologi indebærer (ibid:11)*

Programmet udtaler selv, at det skal ses som et udtryk for nytænkning omkring den offentlige sektors måde at fungere på med hensyn til de interne styringssystemer, procedurer og spilleregler. Endvidere er programmet helt bevidst om, at

---

gennemførelsen forudsætter et holdningsskift og en positiv medvirken af alle personalegrupper i den offentlige sektor.

Moderniseringsprogrammet fra 1983 fremstår enkelt og klart. Volumenmæssigt fylder det alene 13 sider, hvilket set i forhold til nutidige regeringers energiske produktion af programmer, rapporter, opgørelser, debatoplæg mv. synes liden. Ikke desto mindre er det lykkedes at beskrive ret præcist, hvilke forandringer, der ønskes gennemført. Programmet skal dog ses i lyset af, at den offentlige sektors anatomi i 1983 fremstod noget anderledes, såvel in- som eksternt, end i dag.

## **10.2 Nyt syn på den offentlige sektor**

Blandt vælgerne, navnlig de socialdemokratiske vælgere, var de borgerlige regeringers forsøg på at markedsføre den offentlige sektor at anskue som et veritabelt angreb på den velfærdsstat, som var gradvist bygget op fra 30ernes økonomiske ruiner. Formålet med velfærdsstaten var, ifølge den gængse opfattelse, at kompensere og forsikre den enkelte borger mod social eksklusion, når ulykken havde ramt og behovet dermed var indtrådt. Endvidere havde velfærdsstaten til opgave at stille velfærdsgoder til rådighed for alle, uanset stand, rang, køn og formue og derved give alle lige muligheder for eksempelvis at få en uddannelse eller adgang til sundheds- eller sociale ydelser samt lige adgang til viden og informationer.

Sammenfattende var det statens opgave at sikre borgernes materielle overlevelse, hvis denne af den ene eller anden grund ikke længere kunne sikres ved borgernes egen hjælp.

Denne opfattelse af velfærdsstaten bygger på en i socialdemokratisk politik indbygget egalitarisme, hvilken har som erklæret mål at skabe lige muligheder for alle. Midlerne til at opnå dette har, set i en socialdemokratisk historisk kontekst, traditionelt været at pålægge høje skatter og afgifter på produktiv indsats og privat ejendom.

Til at begynde med havde Nyrup-regeringen ved sin tiltrædelse januar 1993 ikke formuleret et selvstændigt program for modernisering af den offentlige sektor, men søgte derimod at lægge, især ideologisk, afstand til Schlüters moderniseringsprogram (Greve, 2003:109).

---

I juni 1993 udkom regeringens moderniseringsredegørelse under overskriften ”Nyt syn på den offentlige sektor”. Hovedlinjerne i redegørelsen var en yderligere satsning på kvalitet, både i det interne arbejde i forvaltningerne og i kontakten med borgerne. Herudover skulle den offentlige sektor medvirke til at sikre erhvervslivet de bedst mulige vilkår, således at den økonomiske vækst fortsat kunne sikres.

Midlerne til at opnå disse mål, var imidlertid genkendelige fra Schlüter-regeringens programmer. Det handlede fortsat grundlæggende om nye styreformer, og om en omvendt relation mellem politikere, professionelle og borgere med henblik på at sætte borgeren i centrum mv.

Følgelig introduceredes i tiden efter en række koncepter og værktøjer, som tilsammen havde til formål at forbedre den statslige organisation og styring. Kontrakter og kontraktstyring var et af de væsentligste værktøjer, som blev markedsført i forbindelse med de såkaldte ”kontraktstyrelser”. Kontraktstyrelserne var imidlertid i det store og hele en direkte videreførelse af ”fristyrelsesforsøgene”, som den tidligere borgerlige regering havde indført. (Finansministeriet.dk)

Behovet for at overvåge, hvorvidt de ønskede resultater nu også blev opnået, søgtes tilgodeset igennem indførelsen i 1995 af det såkaldte ”virksomhedsregnskab”. Regnskabet fremstod som en årlig dokumentation for, hvordan det gik med opfyldelsen af de kontraktbundne mål.

Regeringen havde nu fået et ”værktøj” hvormed den overfor vælgerne kunne dokumentere, at de surt tjente skatte kroner faktisk blev anvendt til noget fornuftigt og at regeringen var i stand til at styre den offentlige sektor og kunne holde øje med ressourceforbruget.

Med valget i 1998 skabtes behovet for at kunne formulere visionerne for fremtidens velfærdsstat. Dette kom i publikationsmæssig henseende til at hedde ”Danmark som foregangsland”, som var en præsentation af en omfattende kortlægning af Danmarks internationale position målt på følgende nøgleområder:

- Produktivitet og erhvervsforhold
- Velfærd og offentlig service

- 
- Trafik, infrastruktur og miljø
  - De overordnede rammebetingelser

*Formålet med regeringens strukturovervågningssystem er at måle Danmarks placering i forhold til en række velstående lande på områder, der er bestemmende for velstand og velfærd. Systemet kan derved bidrage til at sætte fokus på behovet for tilpasninger, så Danmark på længere sigt er sikret en placering i toppen af listen over lande med stor velstand og høj velfærd. (Danmark som foregangsland, 1999:8)*

Nyrup-regeringen opnåede en kneben sejr, eftersom det lykkedes at overbevise vælgerne om, at en socialdemokratisk ledet regering stod som garant for velfærdssamfundets fortsatte beståen i modsætning til oppositionen, her især partiet Venstre, som blev fremstillet som en direkte trussel mod velfærdssamfundet.

Programmet "Danmark som foregangsland" gik hurtigt i glemmebogen. Det, som optog vælgerne på den tid var EU-debatten (folkeafstemning om Amsterdamtraktaten den 28. maj 1998) samt spørgsmålet om indvandrere og flygtninge.

I slutningen af regeringsperioden (2000-2001) forsøgte regeringen sig med lanceringen af en værdibaseret dialog om velfærdspolitikken og dermed hvilke værdier, der skulle lægges vægt på i den offentlige sektor. Forsøget på en dialogform, hvor værdierne findes i fællesskab, bl.a. ved øget brug af Internettets muligheder blev imidlertid aldrig den helt store succes og ved valget i november 2001 måtte Nyrup afgive regeringsmagten til en VK regering under ledelse af Anders Fogh Rasmussen. (Greve, 2003:112f.)

### **10.3 Med borgeren ved roret**

I maj 2002 senere lancerede VK regeringen sit bud på et nyt moderniseringsprogram. Programmet bar titlen "Velfærd og valgfrihed" og indeholdt stort set de samme temaer, som var karakteristisk for moderniseringsprogrammet af 1983.

I nedenstående tabel er oplistet de to programmets hovedbudskaber:

<b>Moderniseringsprogrammet 1983</b>	<b>Moderniseringsprogrammet 2002</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- friere valg</li> <li>- markedsstyring</li> <li>- bedre service og regelforenkling</li> <li>- ledelse</li> <li>- ny teknologi</li> <li>- decentralisering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- frit valg</li> <li>- markedsgørelse</li> <li>- regelforenkling</li> <li>- ledelse</li> <li>- digital forvaltning</li> <li>- kommunestyre</li> <li>- brugerindflydelse</li> </ul>

(Ejersbo, 2004)

Der er på mange måder tale om en videreførelse af de tidligere programmer og disses styringsteknologier. Der er fortsat fokus på outputstyring og målfastholdelse, men nu med en fastere fundering i det ufravigelige fælles referencepunkt, nemlig borgerens ”frie valg”. Det frie valg skal, jf. regeringens ræsonnement, træffes på et kvalificeret grundlag hvorefter valget vil føre til en højere kvalitet og øget effektivitet.

Omdrejningspunktet i moderniseringsprogrammet udgøres af et konkurrencemoment, som skal gøre de offentlige organisationer eksternt konkurrencedygtige samt skabe bedre kvalitet og større effektivitet (Med borgeren ved roret, maj 2002:24).

## **11 INTERNATIONALE TENDENSER**

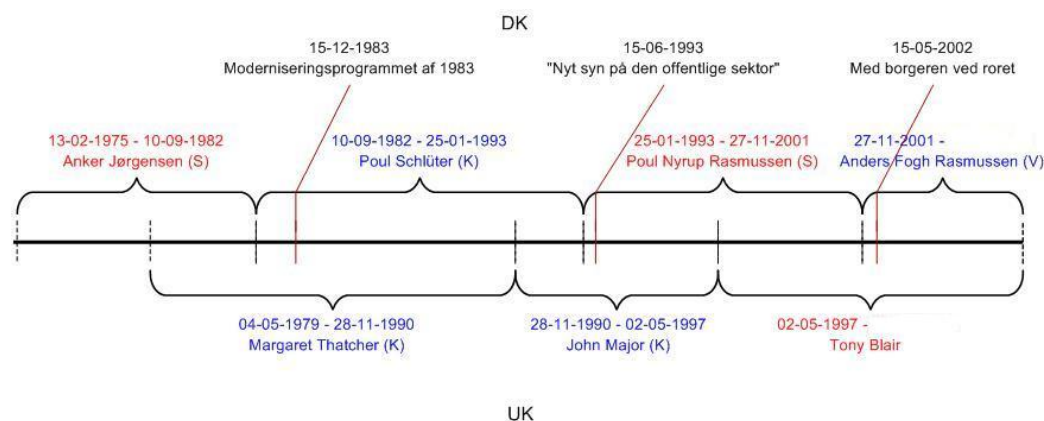
Schlüter-regeringens moderniseringsprogram fra 1983 var ikke grebet ud af den blå luft. Det var derimod på mange måder en gengivelse af de tendenser, der blev set rundt omkring i verdenen.

Fra ultimo 70erne og igennem 80erne og 90erne accelererede en art forvaltningspolitisk revolutionær bevægelse igennem mange landes offentlige forvaltninger. De respektive regeringer indledte gennemgribende ledelsesreformer med det klare formål at presse mere effektivitet ud af den offentlige sektor. Det handlede om at få sektoren til at producere ”mere for mindre”.

I de såkaldte Westminster-nationer (Australien, UK og New Zealand) kunne de mest aggressive og doktrinære reformer ses. Netop det dogmatiske islæt betød, at reformerne blev en slags rollemodeller for andre landes forvaltningspolitiske reformbestrebelse.

Af alle lande står New Zealand som det land, der har implementeret reformer hurtigst og mest konsekvent. Der er her tale om en relativ ren reformmodel, karakteristisk ved dels at være temmelig omfattende i sit program og dels ved at implementere stærke og overbevisende forandringer i en relativ lille nations forvaltning, en nation, som i øvrigt har et forholdsvis simpelt og ligefremt politisk system. (Kettl, 1997:446).

Med henblik på at illustrere sammenhængen mellem de danske og britiske moderniseringsbestrebelse, som pågik fra begyndelsen af 80'erne og frem har vi i nedenstående illustration indsat de respektive regeringsperioder. Det bemærkes at det alene er regeringschefens partipolitiske tilhørsforhold, der er angivet. Endvidere er de enkelte regeringsdannelser indenfor perioderne ikke angivet.



Egen tilvirkning

Som det ses er regeringen Schlüter og Thatcher stort set tidsmæssigt sammenfaldende. Major videreførte næsten uændret Thatchers politik, men virkede også langt ind i Nyrup regeringens periode. Blairs overtagelse af regeringsmagten medio 1997 ligger således ca. i midten af Nyrups regeringsperiode og varer ind i Fogh regeringens. Blairs "tredje vej" har da også virket som primær inspirationskilde for både V og S regeringerne. Den væsentligste forskel mellem de to regeringer kan således hævdes at have været tættere knyttet til de politiske *strategier* end de bagvedliggende *ideologier*.

### 11.1 England og "thatcherismen"

Den konservative valgsejr i England i 1979 medførte en regering, som var fast besluttet på at standse den britiske økonomiske nedtur og samtidig genrejse sta-

---

tens autoritet. Midlerne var at finde i forsagelsen af socialdemokratiske ideologier og politikker.

Det konservative parti havde, under ledelse af Margaret Thatcher, som afløste Edward Heath fra formandsposten i 1975, med stor succes identificeret sig med en ny politisk dagsorden, som med udviklingen af et nyt program, stærkt præget af de radikale idéer, rejst af ”det nye højre” (The New Right), lagde afstand til den såkaldte ”Postwar Settlement” periode (Gamble, 1988). ”The New Right” var ikke en samlet bevægelse eller en defineret doktrinær orden, men derimod mere en fælles afvisende holdning til alle socialdemokratiske idéer, institutioner og politikker, til korporatismen og ”the Post War Settlement” (Gamble, 1988)<sup>25</sup>. New Right’s formål var, sammenfattende, at redefinere forholdet mellem stat og økonomi.

Margaret Thatchers ideologiske ståsted hvilede på tre principielle politiske idealer: Disciplin, det frie initiativ og statsmandskunst (Crewe & Searing, 1988). Disciplin omfatter, udover at adlyde, ligeledes selvdisciplin og de victorianske dyder såsom hårdt arbejde, sparsommelighed og ”pligten før fornøjelsen”. Thatcher var af den opfattelse, at disciplinen i det engelske samfund siden afslutningen af anden verdenskrig, havde været genstand for forfald. Disciplin skulle efter hendes opfattelse baseres på lov og orden, dødsstraffens genindførelse og en hårdere linje i strafudmålingen. Men disciplin omfatter i Thatchers optik ligeledes selvhjulpenhed og det frie initiativ samt en ringeagt overfor synspunkter om *velfærdsydelser til alle*.

Set i dette perspektiv vil det ideelle samfund bestå af en verden af autonome individer, som er uafhængige nok til at ville tage risici med henblik på at høste gevinster og ansvarlige nok til at acceptere konsekvenserne når resultatet enten udebliver eller ikke står mål med indsatsen.

---

<sup>25</sup> ”The Post War Settlement” var, jf. britisk historieskrivning, et hegemonisk projekt, som udkrystalliserede en konsensus om nogle grundlæggende målsætninger for den politiske og samfundsmæssige udvikling. Konsensusen mellem hhv. det borgerlige konservative parti og arbejderpartiet Labour omfattede i store træk enighed om opbygningen af en velfærdsstat med et udbud af skattefinansierede ydelser, enighed om fuld beskæftigelse, som en primær målsætning for tilrettelæggelsen af den økonomiske politik, enighed om en stabil prisudvikling samt enighed om at arbejdsmarkedets forhandlinger var overladt til arbejdsmarkedets parter alene. Denne brede enighed blev dog udsat for en hård belastning under 70ernes verdensomspændende økonomiske krise (Crewe & Searing, 1988; Gamble, 1988).

---

Disciplin ses med andre ord som en forudsætning for det frie initiativ. Thatcher og hendes tilhængere troede på, at igennem en tilbagetrækning eller minimering af statens involvering i økonomien, ville den økonomiske nedtur blive vendt. Thatcher var af den opfattelse, at rigdom alene skabes af konkurrence mellem private aktører, igennem risikovillighed og effektiv markedsføring. Hun forsøgte derfor at stabilisere økonomien og reducere inflationen ved at bremse pengebeholdningen og ved at nedbringe statens låntagning samt de offentlige udgifter.

Thatcher iværksatte dermed en rendyrket monetaristisk tankegang i praksis (Frølund, 1999:139) og netop monetarismen som løsningsmodel passede ind i den neo-liberale tankegang, som "The New Right" eksponerede. Samtidig stillede den sig i direkte modsætning til den korporatisme, der hidtil havde været gældende, som følge af "the Post War Settlement" (Gamble, 1988).

Monetarismen er baseret på ren økonomisk disciplin, hvorfor der ikke længere er plads til korporatismen, i Englands tilfælde udtrykt igennem fagbevægelsens stærke position. Ved at kunne håndtere de økonomiske problemer uden medvirken af fagbevægelsen og andre, blev monetarismen samtidig en effektiv magtstrategi. (Frølund, 1999:140).

Monetarismen gjorde det imidlertid muligt for Thatcher at bygge en bro imellem det frie initiativ og de konservative idealbetragtninger om statsmandskunst. Monetarismen mobiliserede det frie initiativ ved at befri staten for risikofyldte forhandlinger med deraf følgende afhængighed af fagbevægelsen og samtidig gjorde den staten i stand til at opretholde dens integritet og udvikle en central autonomi.

Der er således tilsyneladende indstøbt et paradoks i "thatcherismen": På den ene side ønskede regeringen at minimere statens indflydelse og magt over økonomien, men på den anden side ønskede den også at øge indflydelsen over samfundets institutioner så som fagbevægelsen, store nationaliserede industrier, den kommunale struktur, universiteter mv. (Crewe & Searing, 1988).

Imidlertid er det ikke så stort et paradoks, som det umiddelbart ser ud til. Forklaringen er, at med det formål at fastholde autoriteten, er staten nødsaget til at afholde sig fra at deltage på det mikroøkonomiske niveau. Men for at kunne give markedet frit og lade det frie initiativ råde, må staten udvise autoritet overfor fag-



---

bevægelsen, kommunerne og andre ”fjendtlige” institutioner. Det frie initiativ og den frie markedsdannelse kommer således ikke af, at regeringen blot udviser en laissez-faire holdning.

Det er blevet fremført, at thatcherismen i højere grad var retorik end egentlig handling. Hvad der imidlertid adskilte Thatchers regering fra de fleste af dens forgængere var dens strategiske mål. Thatcherismen skabte en vision om en ny social og økonomisk orden, som samtidig indebar enorme implikationer for de politiske og retslige relationer. (Gamble, 1988)

### **11.2 Blair og ”den tredje vej”**

Ved valget i maj 1997 vandt det britiske New Labour parti, en pendant til det danske socialdemokrati, en jordskredssejr over de konservative på trods af, at partiets leder Tony Blair allerede før valget erklærede, at hans New Labour på næsten alle punkter ville videreføre den konservative politik..

Blair introducerede med New Labour en fornyelse af socialdemokratismen også kendt som den såkaldte ”tredje vej”. Denne er især formuleret af rektor for London School of Economics, Anthony Giddens, hvis ”tredje vej” starter med at udvikle en kritik af, hvad han beskriver som den fri markeds kapitalisme og statssocialismen. Den ”tredje vej” er vejen imellem disse to historisk modstillede definitioner af ideologiske tænkemåder.

Det ideologiske grundlag er primært hentet fra kommunitarismen, der kan ses som en af de dominerende politiske strømninger siden 1980’erne. Ideologien bygger på traditioner og værdier og hævder at kollektivismen er målet og at det er det nære samfunds opgave at værne om et overordnet givent sæt af værdier. Det konkrete kulturelle og sociale fællesskab bygger på tradition og solidaritet og borgerne belønnes efter fortjeneste, i forhold til hvor meget de har bidraget til samfundet. Kommunitarismen udgør således kompromiset mellem de etablerede ideologier.

”Den tredje vej” er på mange måder i princippet en fortsættelse, men dog reformulering, af de socialdemokratiske traditioner og ideologier. Et af udgangspunkterne bag ”den tredje vej” er ønsket om at bevæge sig væk fra den traditionelle

---

socialistiske fokusering på klassekampen. Dermed gives der plads i socialdemokratismen til folk fra alle samfundslag<sup>26</sup>.

I England vakte det stor opsigt, da Tony Blair fik ændret den såkaldte "Clause IV" i Labours formålsbestemmelser. Den oprindelige tekst, som stammede fra 1917, lød:

*To secure for the workers by hand or by brain the full fruits of their industry and the most equitable distribution thereof that may be possible upon the basis of the common ownership of the means of production, distribution, and exchange, and the best obtainable system of popular administration and control of each industry or service*

Blair var af den opfattelse, at bestemmelsen forvekslede mål og midler og at den sproglige udformning indeholdt konnotationer om nationaliseringsprincipper, der var ude af trit med virkeligheden.

På en ekstraordinær kongres i 1995 fik han vedtaget en ny ordlyd af bestemmelsen:

*The Labour Party is a democratic socialist party. It believes that by the strength of our common endeavour we achieve more than we achieve alone, so as to create for each of us the means to realise our true potential and for all of us a community in which power, wealth and opportunity are in the hands of the many, not the few. Where the rights we enjoy reflect the duties we owe, and where we live together, freely, in a spirit of solidarity, tolerance and respect."*

Med re-formuleringen blev "Labour" til det, der i dag kendes som "New Labour", hvis ambition er at skabe et mere åbent, retfærdigt og velstående samfund.

For så vidt angår begrebet lighed blev dette tilknyttet en ny definition. Oprindeligt var lighed ensbetydende med økonomisk lighed og ensartethed, hovedsageligt udsprunget af en konstatering af store økonomiske forskelle mellem "proletariatet" og "bourgeoisiet".

I en tale i Underhuset udtaler Blair:

---

<sup>26</sup> Dette er i moderne politik helt afgørende: Den politiske koalition, som behersker midten, har magten.

---

*Socialisme betyder samarbejde, ikke konfrontation. Socialisme betyder lighed, ikke fordi mennesker skal være ens, men fordi lige økonomiske vilkår er en forudsætning for, at vi kan udvikle vores forskelligheder. (Gengivet i Politiken, 21. september 1997)*

Blairs ambition om et lige samfund går dermed ud på, at skabe mulighed for en lige fordeling af goderne, og en inklusion af alle i samfundet. Med denne definition af lighed, vil der være rum for forskellighed, hvorfor individualisme ikke længere, af socialdemokraterne, vil anses for et onde.

Herudover ønskede Blair at øge befolkningens politiske deltagelse, hvorfor han plæderede for en decentralisering af magten. Beslutningerne skal, jf. Blair, træffes tættere på individet, men en sådan decentralisering af beslutningsmagten er oprindeligt en liberal idé: Omfordelingen af magten foretages for, at individet kan opnå større kontrol over sit eget liv, og for at fremme den ansvarsfulde individualisme.

Med "Den tredje vej" ønskede Blair at gå væk fra den traditionelle socialdemokratiske afstandstagen fra privatisering og derudover ønskede han en mindre statsreguleret økonomi.

*... socialismens økonomiske midler, herunder nationaliseringer og planøkonomi, [må ikke] forveksles med dens mål: Solidaritet og socialt ansvar. De økonomiske midler hører fortiden til. De fungerer ikke i nutidens samfund, fordi der ikke eksisterer noget levedygtigt alternativ til markedsøkonomi... (Jeg vil) stadig arbejde for de sociale mål, og vil derfor hellere definere socialisme som "social-isme". (Tony Blair, "My Vision of a Young Country", Jyllands posten 1. juli 1998)*

I det britiske samfund betød "den tredje vej" store forandringer og nye måder at se på samfundets strukturer.

---

## **12 MARKEDSGØRELSEN AF DEN OFFENTLIGE SEKTOR**

---

Markedsgørelsen af den offentlige sektor herhjemme har historisk vist sig at være noget vanskeligere gennemførlig end først antaget. På det kommunaltekniske område er det især kørselsordninger, rengøring, madproduktion og madudbringning, renovation, vejvedligeholdelse og vintertjeneste, der indtil regeringsskiftet i 2001 blev udbudt, viste en undersøgelse foretaget af KL i 2000.

I perioden 1994-1999 blev der totalt set gennemført 1800 udbud uden for det kommunaltekniske område. Heraf havde 28 kommuner (12 %) alene tegnet sig for

---

45 % af udbuddene, mens 54 kommuner (23 %) ikke foretog udbud. Halvdelen af de gennemførte udbud var i EU-udbud eftersom de lå over udbudsdirektivets tærskelværdier.

Inden for det kommunaltekniske område står 33 kommuner alene for mere end 48 % af udbudene. På de andre kommunale serviceområder er tendensen den samme. Her tegner 28 kommuner sig for 45 % af udbudene.

Sammenfattende for perioden er, at kommunernes udlicitering primært er foregået inden for sekundære ydelser, og *ikke på området for centrale velfærdsydelser*. Endvidere viste undersøgelsen, at udlicitering, målt på antal, er centreret om relativt få kommuner.

For VK regeringen er udlicitering et centralt omdrejningspunkt i det samlede moderniseringsprogram, hvorfor den sendrægtige udvikling på området, for regeringen at se, formentlig ikke har været specielt tilfredsstillende. Det kan i hvert fald konstateres, at regeringen iværksatte to målrettede initiativer for at styrke brugen af udlicitering, og med virkning fra 1. januar 2003: Det ene var den såkaldte ”udfordringsret”, det andet ”frit valg på ældreområdet<sup>27</sup>”.

For så vidt angår udfordringsretten blev denne gennemført med en ændring til den kommunale styrelseslov, hvorefter kommunalbestyrelsen pålagdes en pligt til at træffe beslutning om, hvorvidt en given opgave, som en privat leverandør har afgivet tilbud på (af egen drift, uden forudgående udbud), fortsat skal udføres af kommunen selv. Med henblik på at lægge et vist pres på kommunalbestyrelserne blev de med ændringen ligeledes forpligtet til at lade et eventuelt afslag ledsage af en begrundelse.

Udfordringsretten blev aldrig nogen rigtig succes. Der findes reelt kun sporadiske eksempler på, at virksomheder har taget initiativ til at byde ind på de kommunale opgaver. Kommunerne har anført, at det er forbundet med store omkostninger at beregne priser på egen udførelse og dermed skabe et realistisk sammenligningsgrundlag.

---

<sup>27</sup> Lov nr. 399 af 6. juni 2002 om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp mv.

---

Ud over sådanne rent beregningsmæssige ”barrierer” har det også været anført, at udfordringsretten ikke er fremmede for samarbejdet mellem leverandør og kommune. Leverandøren tvinges til at mase sig ind på den kommunale gesjæft med argumentet om, at leverandøren dels kan gøre det bedre, dels kan gøre det billigere, hvilket næppe er den bedste start på et flerårigt samarbejde. (Vicedirektør i Falck, Ole Qvist Pedersen i DJØF-bladet nr. 3, 2003).

Indførsel af frit valg på ældreområdet var motiveret med at give en kommunes ældre borgere et frit valg mellem ydelser leveret af hhv. kommunen og en privat leverandør. Frit valgs ordningen har imidlertid haft en del fødselsvanskeligheder. Først var der problemer med udregningen af prisen på ydelserne. Kommunerne hævdede at dette ikke var lige til at gøre. Dels var udregningerne forbundet med et stort ressourcetræk, dels var udregningerne komplekse og vanskelige at håndtere. Heroverfor stod leverandørerne, som hævdede, at kommunernes priser var urealistisk lave, hvorfor der ikke var tale om reel og fair konkurrence.

Der viste sig derfor ret hurtigt et billede af, at det overvejende var de ”lette” ydelser, der blev indgået private leverandøraftaler om, hvorved kommunerne selv kom til at stå tilbage med de ”tunge” og plejekrævende ældre. Der er stor forskel på antallet af kommuner, der kan tilbyde borgerne et frit valg (forstået som valget mellem en kommunal eller en privat leverandør, eller valg mellem flere private leverandører), når man ser på de enkelte ydelseskategorier: Personlig pleje og praktisk hjælp.

Jf. Ankestyrelsens undersøgelse om kommunernes erfaringer (Ankestyrelsen, 2004), fremgår det, at 63 % af kommunerne har godkendt én eller flere private leverandører til udførelse af praktisk hjælp, hvorimod kun 41 % har godkendt leverandører af personlig pleje. 54 % af kommunerne har ikke godkendt private leverandører til personlig pleje. I 46 % af tilfældene har der ikke foreligget ansøgninger fra potentielle leverandører, hvilket betyder, at kun 8 % af kommunerne har undladt at godkende reelle ansøgere om leverance af personlig pleje.

Endelig forudsatte hele frit valgs modellen, at der blev etableret en klar adskillelse mellem bestiller og udfører, den såkaldte BUM-model. Den organisatoriske øvel-

---

se i forbindelse med indførelsen af denne model var for mange kommuner ikke helt problemfri.

I forbindelse med kernefagsopgaven (Kernefagsopgave, 2006) undersøgte vi empirisk, hvorledes frit valg ordningen blev administreret i kommunerne. Vi belyste emnet igennem en case kommune, Solrød. Denne kommune afveg ikke fra det generelle billede af, at der findes mange små leverandører af praktisk hjælp (indkøbshjælp, vinduespuddning, lettere rengøring etc.), men ikke mange private leverandører af personlig pleje (hjælp til toiletbesøg, personlig hygiejne, hjælp til at komme i seng og til at stå op etc.). Man fristes let til at antage, at leverandørskaren består af rudimenter fra den tidligere hjemmeserviceordning, hvor private kunne etablere sådanne virksomheder med tilskud fra det offentlige.

Vi gjorde imidlertid også den erfaring, at kommunerne selv var af den opfattelse, at det generelle kvalitetsniveau var blevet løftet alene som følge af det nødvendige øgede fokus på ydelserne, herunder deres prissætning og udførelse. Bagsiden af medaljen var dog følelsen af minuttyranni (ydelserne var minutiøst beskrevet og fastlagt til at tage en vis tid) samt etablering og vedligeholdelse af et stort administrativt apparat. Denne observation kan også genfindes i regeringens statuspublikation (Tid til status, 2005), samt Ankestyrelsens rapport.

### **12.1 Barrierer for markedsgørelse**

I en nylig rapport fra Udliciteringsrådet fra juni 2005 konstateres det, at kommunernes anvendelse af udlicitering kun er steget svagt i løbet af 1990'erne til at ligge på et gennemsnit på 11,6 % i 2002, hvilket dog skal ses i sammenhæng med udsving på hhv. 6 % i Midtdjurs kommune og 38 % i Farum kommune. For staten har udliciteringsgraden ligget stabilt omkring de 22 % i perioden. Rapporten konstaterer endvidere, at udliciteringen primært sker på de tekniske områder end på de borgervendte velfærdsområder, såsom ældreområdet eller dagpasning.

Der kan uden tvivl opstilles mange forklaringer på, hvorfor det går så trægt med udliciteringen af de kommunale velfærdsopgaver. Den ovenfor omtalte rapport konkluderer, at der eksisterer flere mulige barrierer for at en højere udliciteringsgrad kan opnås, eksempelvis mentale, politiske, økonomiske, organisatoriske, styrings- og markedsmæssige barrierer. Hertil kommer de i det foregående afsnit

---

nævnte praktiske forhindringer, som eksempelvis beregningsvanskeligheder i forbindelse med kommunernes prissætning af egne ydelser.

I det følgende vil vi behandle nogle af disse barrierer, og opstille potentielle ”forklaringer” på, hvorfor udlicitering af kerneydelser inden for de borgervendte velfærdsområder går så trægt, som det kan konstateres er tilfældet.

### ***12.1.1 Den lokale politiske kultur***

En forklaring kan være, at den lange korporatistiske tradition, som er kendetegnende for udviklingen af den danske offentlige sektor, betyder, at den lokale politiske kultur ”hænger fast” i en konsensus- og forhandlingspræget kontekst, hvor markedsmekanismerne har trange kår.

*Strong corporatist arrangements and a political culture that emphasizes negotiations and consensus leave market arrangements outside of what organizations, bureaucrats, and political leaders can agree on within the existing institutional arrangements (Christiansen, 1998:291f.).*

Denne forklaring skal bl.a. ses sammenhæng med det samfundsmæssige paradigmeskift fra industrisamfund til videns- og informationssamfund.

I industrisamfundet indtog bestemte organiserede interesser en privilegeret og institutionaliseret placering i den politiske og administrative beslutningsproces, hvad enten denne vedrørte den offentlige politiks tilblivelse eller implementeringen heraf (Christiansen m.fl., 2003:13)

Med den generelle udvikling i samfundet er den korporatistiske tradition blevet nedtonet og mere pluralistiske forestillinger om samfundets interne sammenhænge har vundet udbredelse. Pluralismens indtog medfører, at myndighederne ikke længere principielt er tilbøjelige til at tilkende bestemte organisationer privilegier i den politiske og administrative beslutningsproces. Ydermere er integrationen og tætheden i samspillet mellem myndigheder og organisationer begrænset. Den ”pluralistiske samfundsorden” etablerer således i princippet det grundlag, der skal til for at markedskræfterne får plads til at udfolde sig. I den korporatistiske kontekst er det ikke velanset at bekende sig til markedskræfternes frie udfoldelse uanset partifarve og ideologisk overbevisning. Undersøgelser har således vist, at der

---

ikke kan konstateres sammenhæng mellem de politiske styrkeforhold i kommunerne og (den lave) udliciteringsgrad (Ugebrevet A4, nr. 33:10).

### ***12.1.2 Det dårlige eksempels magt***

En anden forklaring kan søges i de dårlige erfaringer, der nogle steder har været med udlicitering. Det kræver som regel ti gode oplevelser for at opveje én dårlig, siges det, og indenfor navnlig udliciteringsområdet skal der formentlig ikke meget til, førend en hændelse får prædikatet dårlig al den stund, at monopolisten, kommunen, uanset hvilke anstrengelser, der gøres, næppe slipper et givent opgaveområde helt frivilligt.

Eksempler som udliciteringen af rengøringen i Ålborg kommune i 2002 til ISS, hvor besparelsen på omkring 50 % skulle ses i lyset af den ringe kvalitet, som resulterede i overvejelser om lukning af visse institutioner på grund af sundhedsfare, er sikkert med til at bekræfte eventuelle modstandere af udlicitering i, at kommunen selv dog er den bedste til opgaven (Jyllandsposten, 6. marts 2002)<sup>28</sup>.

”Det dårlige eksempels magt” er en af de såkaldte ”mentale barrierer” (Udliciteringsrådet, 2005:19) og er i familie med barrierer som almindelig skepsis, modvilje mod at private skal ”tjene på andres svaghed og afhængighed” (de bløde ydelser), frygt for at miste styringen, usikkerhed blandt de kommunalt ansatte om fremtidig beskæftigelse og jobsituation, manglende tradition for udbud etc.

### ***12.1.3 Geografien***

Geografiske forhold kan være en tredje forklaring. Denne forklaring nævnes ikke i Udliciteringsrådets rapport, men derimod i Ankestyrelsens rapport fra 2004.

På området for hjemmeplejeydelser viser Ankestyrelsens undersøgelse, at langt den største del af de adspurgte kommuner vurderer, at de geografiske forhold udgør den væsentligste årsag til manglen på private leverandører af praktisk hjælp. For så vidt angår levering af ydelser indenfor personlig pleje, anfører 65 % af

---

<sup>28</sup> ISS måtte opgive en kontrakt med Aalborg Kommune om rengøring af over 300 kommunale institutioner til en pris af 55 mio. kr. ISS måtte erkende, at prisen var for lav til at kunne opfylde både kravet om god rengøring og godt arbejdsmiljø. Siden fulgte flere sager om bl.a. manglende tillid til ISS fra forældre i ISS-drevne børneinstitutioner.



---

kommunerne de geografiske forhold som årsag. Tallene skal ses i sammenhæng med, at befolkningstætheden har væsentlig større betydning for leverandørerne af praktisk hjælp end for leverandørerne af personlig pleje. Kommunerne påpeger, at når der både er store geografiske afstande og tyndt befolket i kommunen, øger det omkostningerne for leverandørerne til blandt andet transport. Hertil kommer at yderligere krav fra kommunen til beredskab, medarbejdernes uddannelsesniveau samt krav om levering af døgnpleje, tillige har indflydelse på leverandørernes interesse.

## 12.2 Omstilling fra government til governance

Alle de ovenfor nævnte eksempler på barrierer for udlicitering har det til fælles, at de forklaringsmæssigt er forankret i de bestående institutionelle forhold. Markedsdannelsens væsen opstiller som en afgørende forudsætning, at informationen kan flyde relativt uhindret, at der kommunikeres mellem parterne og at de kontraktuelle forhold er afstemt efter ydelsernes art og varigheden af kontrakten. Kommunerne er imidlertid disciplineret indenfor den korporatistiske tradition, hvor relationen mellem aktørerne er stærkt præget af de institutionelle og organisatoriske forhold.

*The last section on the politics of using the market shows how the strong institutions of formal and informal hierarchy and formal and informal corporatism have systematically favored hierarchical modes of governance (Christiansen, 1998:274).*

Der skal med andre ord etableres nye relationer imellem aktørerne ikke blot på det institutionelle niveau, men der skal ligeledes findes nye og andre ”måder at gøre tingene på”.

Som nævnt i afsnit 4.3.3.1 er den klassiske kontraktopfattelse knyttet tæt til industrisamfundet og en generel opfattelse af, at alt kan sættes på formel og ind i logisk rækkefølge og sammenhæng. De anvendte kontraktparadigmer indenfor stort set alle sektorer og aftalebelagte områder bærer da også stærkt præg af forsøg på at beskrive virkeligheden ned til mindste detalje.

Den ”kontraktuelle arv” er ikke lige til at ryste af, men med markedsgørelsens indtog i det offentlige institutionelle hierarki med dettes internaliserede traditioner og mind sets, bliver det nødvendigt at bryde traditionen.

Moderniseringsprogrammerne har tilsammen forsøgt at skabe forandringer i en række konstitutive skel i den offentlige forvaltning (Pedersen(a), 2004:111ff). Enhedstanken, og dermed entydigheden for organisering og implementering af velfærdsstatsydelser, bliver dermed gradvis mere uklar, hvilket i sin yderste konsekvens betyder, at de folkevalgte politikere ikke, som oprindeligt, er selvskrevne til og har mulighed for at definere, hvilken kvalitet de offentlige serviceydelser skal have og med hvilken effektivitet disse skal produceres. Dette bliver herefter op til markedsdannelsen at definere og afhænger således af driftsenhedernes evne til at effektivisere produktionen og skærpe konkurrencefordelene.

Der konstitueres således med programmerne et skift fra en monocentrisk struktur, hvor stabilitet og institutionel orden er de herskende faktorer til en polycentrisk struktur, hvor politiske og ledelsesmæssige beslutninger blandes i nye fora. Politik kommer dermed ikke alene til at handle om mål og rammestyring, men derimod i høj grad om ledelse ved hjælp af strategier og aktivering af de forvaltningspolitiske aktører. Eller udtrykt i politologiske termer: Produktionen af velfærdsstatens ydelser kan ikke længere ses i et government-perspektiv, men skal derimod fremover ses i et governance-perspektiv. (Pedersen(a), 2004:113)

I praksis kan dette skift udtrykkes ved at hierarkiet ”erstattes” med ”kontrakten”. Som nævnt tidligere skelnes mellem hhv. den klassiske kontrakt og den relationelle. I forhold til de kommunale udbud kan opstilles følgende sammenligning mellem de to kontraktformer:

<b>Kendetegn</b>	<b>Den klassiske kontrakt</b>	<b>Den relationelle kontrakt</b>
Detaljeringsgrad	Høj	Lav
Formål	At opnå et specificeret resultat	At have et redskab, udgangspunkt for en løbende dialog omkring ydelsen
Kriterium for at vælge leverandør	Valg af ”bedste” bud mellem flere	Valg af leverandør, der indgår i et længerevarende samarbejde
Kontrolform	Outputkontrol på grundlag af forudgående specifikation	Proceskontrol på grundlag af beskrevne standarder
Grad af tillid	Lav	Høj
Politisk beslutningstagers rolle	Forud for kontrakten at definere indhold mv.	At integrere kontrakten i den førte politik

*(Inspireret af Ejersbo, 2004)*

På området for de borgervendte velfærdsydelser, som hjemmepleje og dagpasning, er det forbundet med store vanskeligheder at beskrive de leverede ydelser

---

detaljeret. Alligevel må det konstateres, at det lige netop er det, kommunerne hidtil har forsøgt. Bl.a. derfor forekommer udbudsopgaven af mange kommuner, som værende meget ressourcekrævende og i visse tilfælde at overstige de faglige kompetencer, kommunen råder over i det administrative apparat.

Her kommer især de mentale barrierer helt konkret til udtryk igennem forsøg på at "binde" agenten, for nu at forblive i principal-agent terminologien, igennem en række kontraktuelle bestemmelser og ydelsesbeskrivelser helt ned til den mindste detalje. Dette giver indtryk af, at de politiske beslutningstagere ikke tør give slip og lade ydelsen "blomstre op" imellem parterne i et konstruktivt samarbejde.

I de tilfælde, hvor det rent faktisk lykkes at beskrive ydelserne og indgå kontrakt med en leverandør, mobiliseres derefter et større kontrolapparat med henblik på til stadighed at kontrollere og efterprøve, om leverandøren nu også leverer præcis det, der er forudsat i kontrakten. Som eksempel kan nævnes mange kommuners, herunder den tidligere nævnte case kommunes (Kernefagsopgave, 2006) brugerundersøgelser, indkaldelse til uendelige rækker af møder, kontrolbesøg, "minuttyranni" i form af ydelsesbeskrivelser grænsende til det absurde ("støvsugning, 3 minutter").

I alle disse bestræbelser for at bevare status quo overser kommunerne imidlertid en meget væsentlig detalje: På et marked, *med reel konkurrence*, vil den "governanceprægede" styreform med anvendelse af den relationelle kontrakt, have en indbygget forebyggende virkning mod sløseri og efterladenhed. Hertil kommer, at det politiske niveau samtidig undgår at blive præsenteret for en række driftsmæssige spørgsmål og problemer. Dermed bliver det "uformelle hierarki", som ofte er budbringer af denne type sager, samtidig svækket. Netop for driftsorganisationerne, der hidtil har haft monopol på levering af velfærdsydelserne, vil konkurrenceudsættelse betyde store forandringer i såvel den formelle som den uformelle struktur.

Fastholder kommunerne deres bestræbelser på at videreføre det klassiske kontraktparadigme i en markeds kontekst, vil dette for reformmagerne udgøre en af de største barrierer for, at reformer, der har markedsgørelse som mål, får reel succes. (Christiansen, 1998:277).

---

### 13 STRUKTURREFORMEN OG MARKEDSGØRELSEN

---

Med strukturreformens vedtagelse og implementering dukker spørgsmålet op: *Vil reformen føre til en øget markedsgørelse af den offentlige sektor og dermed en gennemførelse af NPM i en dansk offentlig praksis? I givet fald, hvorledes vil dette komme til udtryk?*

Jf. regeringen er målet med strukturreformen at:

*... skabe et nyt Danmark, hvor en stærk og fremtidssikret offentlig sektor løser opgaverne med høj kvalitet og så tæt på borgerne som muligt. Borgerne i Danmark skal opleve en endnu bedre og mere sammenhængende offentlig service. (Kommunalreformen kort fortalt, 2005)*

Metoden hedder ”konkurrenceudsættelse og frit valg”, hvilke er de centrale elementer på regeringens forvaltningspolitiske dagsorden og således styrende for de strukturelle ændringer i dagens velfærdssamfund.

Regeringens initiativer omfatter bl.a. frit valg, udbud og udlicitering, udfordringsret, privatisering af offentlige selskaber mv., men ud over disse konkrete initiativer lovgives der i større omfang end hidtil med henblik på at skabe et mere ”kundeorienteret” pres.

Med lovgivningen som instrument, kan kommunerne ikke længere komme uden om. Lovgivningen omfatter eksempelvis pålæg om at offentliggøre strategier for, hvordan serviceniveauet skal være i kommunen samt redegøre for kommunens udbudspolitik (”servicestrategier”)<sup>29</sup>; påbud om oprettelse af hjemmesider med brugerinformation, så borgerne får mulighed for at sammenligne serviceniveauet mellem forskellige producenter<sup>30</sup>. Hertil kommer udarbejdelse af forskellige benchmarking undersøgelser; implementering af finansielle og organisatoriske tiltag, som sikrer at private virksomheder kan få andel i offentlig serviceproduktion og udbygning af infrastrukturen; omstilling af regnskabssystemer til omkost-

---

<sup>29</sup> En ændring i den kommunale styrelseslov (lov om udfordringsret og servicestrategi) gav fra årsskiftet 2003 private leverandører mulighed for at udfordre kommunerne på deres opgaveløsning. Loven pålægger endvidere kommunerne at udarbejde en servicestrategi for kvalitets- og effektivitetsudvikling. Servicestrategien skal indeholde en udbudspolitik.

<sup>30</sup> Lov om fremme af frit valg for borgerne ved levering af serviceydelser i kommuner (L110).

---

ningsbaserede regnskaber i lighed med den private sektor ("Budget- og regnskabsreformen"<sup>31</sup>) etc.

Spørgsmålet bliver herefter, *om reformen samt opfølgende tiltag i form af lovgivning, der presser kommunerne til at være mere kunde- og markedsorienteret, vil kunne overvinde de barrierer, der hidtil har stillet sig hindrende i vejen for en virkeliggørelse af regeringens konkurrencestrategi?*<sup>32</sup>

Ud over de barrierer, som blev gennemgået i afsnit 12.1 har den største barriere for at sætte skub i en mere markedsorienteret offentlig sektor været det kommunale selvstyre med 275 kommuner (Ugebrevet A4, 2004:15ff.). De mange kommuner har betydet, at private serviceleverandører har skullet navigere rundt på et marked med mange små kommuner, hvilket ikke er nogen god forretning. Dette svarer til vores egen iagttagelse i forbindelse med kernefagsopgaven og de empiriske data fra Solrød kommune.

Såfremt disse observationer er korrekte, må resultatet af strukturreformen medføre at de nye 98 kommuner vil udgøre et bedre grundlag for markedsgørelse mv. Nye større enheder må således passe godt ind i konkurrencestrategien al den stund, at kommunernes kapacitet til at indgå og administrere kontrakter med private leverandører styrkes. Som vi drøftede i afsnit 12.2 udgør en manglende kommunal parathed til omstilling fra government til governancepraksis imidlertid en væsentlig barriere for, at større aktører vil melde sig på banen.

Udover de rent strukturelle ændringer i det kommunale landskab vil der alt andet lige sættes et stadig øget pres på kommunerne for at indgå i konkurrencen og demonstrere, at det kan lade sig gøre at få "mere for pengene". Dette pres vil dels vise sig som en stadig strammere statslig regulering, der "lukker hullerne", dels

---

<sup>31</sup> Som opfølgning på regeringens moderniseringsprogram indføres omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper i staten. Omkostningsreformen, som indeholder to reformer – en regnskabsreform og en budgetreform – indebærer konkret, at der indførtes omkostningsbaserede regnskaber i hele staten fra 2005, og at der indføres omkostningsbaserede bevillinger på finansloven i 2007. Samtidig indførtes der omkostningsbaserede regnskaber i kommunerne fra 2005.

<sup>32</sup> Ordet "konkurrencestrategi" anvendes som en samlebetegnelse for initiativer, der har med konkurrenceudsættelse og valgfrihed at gøre (Ugebrevet A4, maj 2004)

---

ved at de nye store kommuner alene som følge af deres størrelse forventes at føle sig tvungne til at sende opgaver i licitation.

I Strukturkommissionens betænkning, fremgår det, at der ikke kan konstateres nogen sammenhæng mellem udliciteringsgraden og kommunestørrelsen (hovedbetænkningen, kapitel 13). Dette skal dog ses i forhold til, at de mindre kommuner udliciterer lidt mindre på velfærdsområderne og mere på de tekniske områder, hvilke typisk indebærer væsentlige kapitalinvesteringer og stordriftsfordele. Mindre kommuner kan derfor kun vanskeligt opnå en effektiv egenproduktion og er nødsaget til at udlicitere. For så vidt angår velfærdområderne, er udlicitering af sådanne opgaver ofte forbundet med store transaktionsomkostninger, som stiller store krav til myndighedens kompetencer (ref. afsnit 12.2). På leverandørsiden kan der også være betydelige transaktionsomkostninger forbundet med leveringen, hvilket kan være medvirkende til en afdæmpet interesse.

Målt på størrelsen i kroner af de enkelte udbud, er formodningen for, at der vil kunne spores en stigning i udliciteringsgraden som følge af den forøgede kommunestørrelse. Med noget større kommuner er der et vist belæg for at antage, at de kommunale opgaver vil komme over EU-udbudsdirektivets tærskelværdi, hvorfor opgaverne skal i udbud. Dette kan således ses som en indirekte effekt af reformen.

Imidlertid tyder noget på, at regeringen ikke helt sætter sin lid til denne effekt al den stund at Konkurrencestyrelsen i november måned 2006 udsendte et lovforslag i høring. Forslaget indebærer en ændring af Konkurrenceloven hvorved også opgaver under tærskelværdierne skal annonceres og underkastes en procedure meget lig den, udbudsdirektivet anfører. I forslagets indledning hedder det:

*En af de væsentligste drivkræfter for innovation i hele samfundet er en effektiv konkurrence. Det gælder både den private og i den offentlige sektor. Regeringen har som led i sin globaliseringsstrategi en målsætning om, at konkurrencen i Danmark skal være på højde med de bedste OECD-lande.*

[...]

*Et andet væsentligt formål med lovforslaget er øget konkurrence om offentlige ydelser. Danmark har tidligere været i front, når det gjaldt omfanget af udbud i den offentlige sektor. Men denne udvikling er gået i stå. I dag udbydes offentlige opgaver i Danmark i*

---

*mindre grad end i mange sammenlignelige lande. Det offentlige skal blive bedre til at bruge markedet, når det leverer service til borgerne. Konkurrence og offentlig-privat samarbejde om at udføre offentlige opgaver er et centralt middel til at øge effektiviteten og innovationen i både den offentlige og den private sektor. Indsatsen på området skal derfor styrkes. Dette skal ske ved ændringer i lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren (tilbudsloven) og lov om Klagenævnet for Udbud (Klagenævnsloven) og i konkurrencelovens bestemmelser om frit valg.*

Sammenfattende bliver den offentlige sektor ved lovgivningens hjælp tvunget til at sende opgaver i udbud, således at konkurrencen fremmes og de private aktører inviteres ind på markedet for offentlige serviceydelser.

I en analyse for Mandat, 2004 skriver Jørgen Grønnegaard Christensen fra Aarhus Universitet:

*”Det er uklart, hvor inspirationen til Det Nye Danmark kommer fra. Den kan være et produkt af et internt studiekredsarbejde i regeringen. Den kan også være resultatet af styringsglade teknokraters tankevirkosomhed. Men modellens gennemgående tendens har klare lighedstræk med reformerne af den britiske offentlige sektor. Om inspirationskilden er Thatcher eller Blair gør ingen forskel.”*

Samme opfattelse har Ove Kai Pedersen,

*Hvis det ligner noget fra udlandet, så er det Thatchers vej. Man styrker centralstaten og lægger regionerne under staten. Nede på driftsniveauet sker der en markedsgørelse. Vi ser i Danmark fem-seks typer af markedsgørelser på vej, og det fører frem til en endelig privatisering.*

Ekspertene er enige: Statens styringsmæssige beføjelser er styrket og driftsniveauet sendes ud på det konkurrerende marked jf. afsnit 9 ovenfor. Med denne konstruktion har regeringen omsider fået magt som den har agt og kan gennemtvinge sine initiativer via lovgivning og økonomisk incitamentsstyring.

Helt overordnet kan vi konkludere, at strukturreformen indebærer en gennemgribende ændring af den offentlige sektors interne sammenhæng og indbyrdes relationer jf. afsnit 9.2. Reformens klare formål er at omstille sektoren til øget konkurrenceudsættelse og fremme en analog markedstænkning med driftsenhederne i den private sektor.

---

Strukturreformen understøtter således en øget virksomhedsgørelse af den offentlige sektor, idet der bl.a. med reformen skabes større kommunale og regionale enheder, hvilket set i en NPM optik bør føre til en øget konkurrence og en højere udliciteringsgrad. Hertil kommer, at reformen viderefører og styrker formålet med budget- og regnskabsreformen om indførelse af omkostningsbestemte regnskabsprincipper i den offentlige sektor, hvormed der skabes endnu større lighed mellem den private og offentlige sektors virkemåde.

### **13.1 Hvordan vil det så gå?**

Indtil nu lader det til, at regeringen har fulgt den almindelige antagelse, at ”stort er godt og større er bedre”, sådan at forstå, at store kommuner vil være mere tilbøjelige til at sende opgaver i licitation og i det hele taget, være bedre egnede til at agere på et konkurrencepræget marked. Men det behøver ikke at gå sådan.

I et notat udarbejdet for Ugebrevet A4 opstiller Carsten Greve tre mulige scenarier, som han kalder hhv. ”Frit valg på alle hylder”, ”Blandingsvejen” og ”Det kommunale come back”.

I *det første scenarium* lægger han til grund, at de nye storkommuner faktisk arbejder med udbud og udlicitering. Borgerne tilbydes en række valgmuligheder, ikke blot indenfor kommunens grænser, men også på tværs af kommunegrænserne. Ydelserne leveres primært af private leverandører og der eksisterer ikke bare et nationalt marked, men tillige et internationalt marked. På trods af afbrydelser og mindre forsinkelser på grund af leverandørkonkurser og lignende, er borgerne glade for det frie valg.

*Det andet scenarium* byder på problemer med at skaffe leverandører til de offentlige servicejob som eksempelvis ældreplejen. Specielt i byområderne og på Sjælland fungerer frit valgs ordningerne fint, men det må konstateres, at der sker fald i serviceniveauet i udkantsområderne, hvor kommunerne ikke er blevet så stærke, som forventet. Som følge af kommunale samarbejder mellem de store og mindre kommuner (”Kattelemmen”, der muliggør hoved- og bikommuner) er det ikke lykkedes at opdyrke et nationalt marked for serviceydelser. Blandt befolkningen er der en udbredt skepsis omkring det at anvende private leverandører af velfærdsydelser og i det hele taget at konkurrenceudsætte det offentlige.



---

*Det tredje scenarium* kunne man fristes til også at kalde ”struktureformen har sejret ad helvede til”, med en kærlig tanke til Thomas Niensens udtalelse om fagbevægelsens (udspillede) rolle. Med reformen skabtes store og selvkrørende kommuner, der selv kan producere og levere velfærdsydelser til borgerne. Kommunerne er bæredygtige over hele linien og serviceniveauet er blevet løftet markant. Fordi borgerne helst vil benytte de tilbud, der er tættest på, er al lovgivning omkring frit valg blevet annulleret af hensyn til de administrative omkostninger, der var forbundet med at opretholde dem. Udbud og udlicitering er der ikke meget af, og efterhånden er de private aktører blevet tvunget ud af markedet, der er simpelthen ikke penge at tjene. Blandt befolkningen nyder den kommunale egenproduktion stor opbakning.

Hvilke af de tre scenarier, eller måske et fjerde eller femte, der bliver realiteten, er nok for tidligt at sige noget konkret om allerede nu. Men interessant er det at forestille sig, at struktureformen i virkeligheden kan få en helt modsatrettet effekt end den oprindeligt tilsigtede alene ved at styrke kommunernes muligheder for selv at producere til konkurrencedygtige priser.

Det var næppe det, der var regeringens intention, men ”målet helliger midlet”, og hvis borgerne er tilfredse og der, med Indenrigs- og sundhedsministerens ord, skabes sammenhæng mellem ”borgerservice, frihed og effektivitet”, jf. kronikken citeret i afsnit 5, må regeringen vel også kunne siges at være tilfreds. At det så ikke lige var New Public Management, der var løsenet er så en helt anden sag!

---

## Del 4 Konklusion og perspektivering

---

### 14 KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING

---

#### 14.1 Hvorfor kom strukturreformen?

Det hele begyndte som en mediebegivenhed og endte som en omfattende reform i dansk forvaltningshistorie. Den politiske dagsorden som institution styrede forløbet frem til det tidspunkt, hvor regeringen gjorde dagsordenen til en del af sin egen politik.

Men hvorfor tog regeringen dette risikofyldte skridt al den stund, at dens mandat overvejende beroede på en med vælgerne indgået kontrakt, hvori en reform af den størrelsesorden og kompleksitet ikke indgik?

En del af forklaringen kan findes i regeringens politisk historiske baggrund.

I Danmark har der op gennem det 20. århundrede været en klar overvægt af socialdemokratiske ledede regeringer. De borgerlig-liberale regeringer er i perioden kun kommet til magten i relativt korte glimt, med Schlütter-regeringernes 10 år som undtagelsen. Da Venstre ved Folketingsvalget i 2005 genvandt statsministerposten, var det således en historisk begivenhed, eftersom det aldrig tidligere var lykkedes for en Venstrestatsminister at opnå genvalg..

Kun sjældent har der i en dansk politisk kontekst været mulighed for igennem længere tid at præge samfundsudviklingen i en borger-liberal retning, og selv når muligheden er opstået, har det været vanskeligt at initiere og gennemføre afgørende ideologiske og blivende forandringer, hvilket Schlütter-regeringerne og deres moderniseringsprogrammer er gode eksempler på. Disse historiske politiske fakta udgør formentlig en væsentlig del af forklaringen på, at VK-regeringen i sensommeren 2002 benyttede lejligheden til at sætte sig på den politiske dagsorden, som andre aktører havde lanceret hen over sommeren.

I sommeren 2002 opstod der pludselig en mulighed for at forandre den offentlige sektor i et, efter danske forhold, revolutionært tempo. Selv om en omfattende strukturreform ikke var en del af den kontrakt, som VK-regeringen mindre end et

---

år forinden havde indgået med vælgerne, var der tilsyneladende ingen tøven blandt regeringspartierne med at realisere reformplanerne.

Regeringen løb endog en i hvert fald teoretisk risiko for at tabe vælgernes tillid ved at initiere en hermetisk lukket og centralt styret proces, hvilket på flere måder kolliderer med grundlæggende partipolitiske og også mere almene danske værdier, såsom åbenhed, demokrati, decentral beslutningstagen og lokalt selvstyre.

Selv om strukturreformen i bedste fald kan betragtes som en allonge til kontrakten, kunne dette også teoretisk set have skabt problemer for regeringen.

Men målet helliger som bekendt midlet. Og måske var strukturreformens tilblivelsesproces akkurat det, der skulle til for at komme i mål. Sammenlignet med årene op til den sidste store kommunalreform i 1970 er tiden blevet en anden her i starten af det 21. århundrede. I mellemtiden er der indtrådt et samfundsmæssigt paradigmeskift, hvor det klassiske industrisamfund er blevet afløst af det moderne videnssamfund. Dette stiller helt andre krav til dynamisk og resolut handling og forandringsparathed.

Strukturreformen skal - siger eksperterne - ses som et endegyldigt forsøg på at skabe de nødvendige betingelser i Danmark for at kunne forandre den offentlige sektor med den private sektor som forbillede. 1980ernes stærke tro på *decentralisering* som det "værktøj" der kunne sikre effektivitet og kvalitet, bliver nu i højere grad erstattet af troen på *konkurrenceudsættelse* som det vigtigste redskab i værktøjskassen. På alle niveauer skal de offentlige institutioner i fremtiden drives som virksomheder. På alle niveauer skal private udbydere have bedre muligheder for at komme i nærheden af opgaverne.

Samtidig understøtter reformen den borgerlig-liberale regerings ønske om at kunne styre økonomien med det formål at realisere og fastholde et skattestop.

Der foreligger således flere forhold, der kan sandsynliggøre, både hvorfor strukturreformen blev til virkelighed netop nu, og hvorfor processen fik det nu velkendte forløb, herunder hvorfor regeringen var villig til at løbe risikoen for kontraktbrud.

---

For det første betingede den politiske dagsorden, at regeringen handlede på det pågældende tidspunkt.

For det andet var regeringen nødsaget til at overtage styringen af processen med det formål at indsnævre udfaldsrummet.

For det tredje vurderede regeringen formentlig, at reformen ville understøtte dens politiske program, herunder nogle af de kontraktpolitiske målsætninger.

## **14.2 Hvilke implikationer har kontraktpolitik-konceptet for regeringen på længere sigt?**

Inden for en kort årrække har vi i en dansk kontekst gjort de første erfaringer med kontrakt-politikken som koncept. Vi har set regeringer både tabe og vinde valg efter anvendelse af dette koncept.

Den tredje og sidste Nyrup-regering tabte efter alt at dømme valget i 2001 på grund af et kontraktbrud i sagen om efterlønsгарантиen. Omvendt vandt den første Fogh-regering efter alt at dømme valget i 2001, ikke primært fordi Nyrup-regeringen var faldet i unåde hos vælgerne (selvom dette faktum naturligvis også må have spillet ind), men fordi det lykkedes at præsentere en kontrakt, hvis indhold var i overensstemmelse med et flertal af vælgernes ønsker til fremtiden. Denne enkle kontrakt var velegnet til at skabe "klarhed" i vælgerbefolkningen med hensyn til, hvad et regeringsskifte ville medføre.

Forud for valget havde Venstre dog primet den politiske dagsorden til at omhandle Venstres politiske budskaber frem for de øvrige partiers, hvilket betød, at partiet kunne præsentere 5-6 mærkesager, der omhandlede "aktuelle" emner og problemstillinger og samtidig fremstå som det parti, der kunne levere løsningerne.

Kontrakten virkede derfor tillidsvækkende og regeringsalternativet syntes troværdigt. Genvalget af den anden Fogh-regering blev ligeledes sikret af endnu en kontrakt, som yderligere kunne underbygges med en fremstilling af resultaterne fra forrige kontraktperiode.

---

Og sådan kan det vel fortsætte i al evighed – eller kan det? Vi har allerede set eksempler på, at konceptet kan skabe problemer for en regering, når eksempelvis sager som efterlønsgarantien, behandlingsgarantien og lignende opstår.

Det hidtil største indenrigspolitiske anliggende med potentiale for væsentlige implikationer for den siddende regering er formentlig beslutningen om at gennemføre strukturreformen. Denne reform var ikke en del af en nøje gennemtænkt vælgerkontrakt eller masterplan, og reformens komplekse karakter og hastige implementering passer umanerligt dårligt til mantraet ”forandringer skal gå hånd i hånd med tryghed”. Mantraet signalerer, at forandringer skal ske tilpas langsomt for at mindske risikoen for manglende opbakning og utryghed.

I sommeren 2002 var ånden imidlertid sluppet ud af flasken, som det blev udtrykt i medierne, og herefter var der ingen vej tilbage.

Indtil nu har reformiveren næppe haft irreversible konsekvenser for regeringen, der blev genvalgt på et tidspunkt, hvor der allerede var truffet aftale om at gennemføre en kommunalreform. Imidlertid er der i løbet af efteråret 2006 i medierne og af oppositionen sået tvivl om, hvorvidt velfærdsniveauet kan opretholdes som følge af strukturreformen og den dertil knyttede udligningsreform. Efterårets demonstrationer i forbindelse med den kommunale budgetlægning er måske et forvarsel om, at vælgerbefolkningen fremover vil forholde sig anderledes kritisk til regeringens reformprojekter.

Indtil videre tilskriver politiske iagttagere dog regeringens aktuelt faldende popularitet helt andre faktorer end strukturreformen. De vigtigste eksempler er et indenrigspolitisk slagsmål om, hvor meget Danmark aktuelt har råd til at bruge på velfærd, samt et udenrigspolitisk slagsmål om, hvorvidt der fortsat skal være dansk deltagelse i Irak-krigen. Disse emner har intet med strukturreformen at gøre, men begge emner tydeliggør svaghederne ved kontraktpolitikken.

Med hensyn til Irak-krigen er den et eksempel på, at ikke alle vigtige beslutninger i løbet af en valgperiode kan forudsiges og inkluderes i en kontrakt. Det gælder i Danmark og det gælder internationalt, med Tony Blair og den britiske deltagelse i Irak-krigen som et markant eksempel.

---

For velfærdsdiskussionen gælder, at denne primært udspringer af skattestoppet. Dette blev indført som en del af kontrakten i 2001, og bibeholdtes i kontrakten fra 2005. Efter oppositionens opfattelse er netop skattestoppet årsag til nedskæringer på velfærdsområdet i 2006.

Bedømt på den offentlige debat er regeringen tilsyneladende under tiltagende pres på grund af det skattestop, som var og er en vigtig del af kontrakten med vælgerne, idet det er lykkedes for oppositionen at tegne et billede af, at skattestoppet er velfærdsfjendsk. Dette skift i *policy-image* er det oven i købet lykkedes for oppositionen at tegne på trods af, at denne selv har forsøgt sig med modeller for skattestop. Samtidig hævder oppositionen, at regeringens ultimative mål er skattelettelse med social slagside, og især Socialdemokraterne har haft held til retorisk at *frame* skattestoppet i denne kontekst, med budskabet om, at de hellere vil satse på velfærd end på skattelettelse til de rige.

Konflikten bliver kun yderligere skærpet af den historisk stærke danske samfundsøkonomi, der gør det vanskeligt for regeringen at overbevise vælgerbefolkningen om, at det efter regeringens opfattelse er nødvendigt at holde igen med det offentlige forbrug af hensyn til den langsigtede økonomiske situation.

Skattestoppet, som initialt i kontraktperioden skabte tillid, tryghed og troværdighed, synes således i stigende grad at udgøre den direkte årsag til en begyndende mistillid til regeringens evner og dømmekraft.

På samme måde sætter, ifølge medie billedet, også andre punkter i kontrakten regeringen under tiltagende pres. Der er således stigende opmærksomhed både nationalt og internationalt på regeringens udlændingepolitik, eksempelvis på konsekvenserne af 24-årsreglen og børns forhold på asylcentre. Stadig flere enkeltsager finder vej til den politiske dagsorden, og dermed til ressortministerens og regeringens bord.

Den dugfriske sag med behandlingsgarantierne på kræftområdet, som fandt vej til den politiske dagsorden er et andet eksempel på en kontraktbunden aftale, hvis rækkevidde imidlertid viste sig at være uklar, og hvilken der tydeligvis er problemer med overholdelse af.

---

Implikationerne opstår ikke som en følge af kontraktpolitikken *per se*, men fordi den politiske dagsorden som selvstændig institution udøver indflydelse.

Samlet set er kombinationen af kontrakttænkning og politisk retorik et tveægget sværd, der i det ene øjeblik er en regerings styrke, for i det næste at være dens svaghed.

### **14.3 Kontraktpolitik-konceptet i vidensamfundet.**

Kontrakter, der skal gælde for længerevarende forhold (i den aktuelle kontekst en valgperiode på op til 4 år), er i fare for at blive forældede. Nye væsentlige politiske spørgsmål kan pludseligt opstå. Allerede kendte politiske sager kan pludseligt tage en overraskende drejning, som det er umuligt at forudsige, og som ingen enkelt aktør har indflydelse på.

Denne udviklingstendens vil formentlig kun yderligere forstærkes i det moderne globale og transparente vidensamfund. Ikke mindst som følge af den teknologiske udvikling, som gør det muligt for det moderne menneske at skaffe sig indsigt og viden i selv ret så komplicerede forhold.

Vælgeren i principalens rolle vil fremover relativt nemt kunne begrænse eller helt eliminere informationsasymmetri og derved klarlægge eventuelle uoverensstemmelser mellem egne og agentens mål. Sagen om strålebehandlingsgarantien illustrerer dette.

Kontrakten er i udgangspunktet et produkt af det industrielle samfundsparadigme og har i kraft af sin fikserende karakter en iboende tendens til at virke konserverende. I vidensamfundet vil den traditionelle kontrakttænkning derfor næppe kunne leve op til krav om dynamik og konstant forandringsparathed.

Principal-agent relationen vil altid være til stede i enhver kontraktrelation. En videreførelse af kontrakttænkningen vil derfor kun kunne gennemføres, såfremt begge kontrahenter er enige om, hvilke forudsætninger der gælder. Lægges principperne i den relationelle kontrakt til grund, er konsekvensen heraf, at intet beskrives i detaljer, og at meget har karakter af hensigtserklæringer. Ikke mindst gælder det, at vejen til målet for det meste er ukendt på forhånd.

---

En sådan kontraktrelation kan alene indgås og gennemføres, såfremt parterne nærer en gensidig respekt og tillid til hinanden og i øvrigt evner at kommunikere på en fordomsfri og ærlig måde.

Og så er vi vist tilbage til det oprindelige udgangspunkt, der motiverede kontrakt-  
politikens opståen!



---

---

## 15 SUMMARY IN ENGLISH

---

In the present master thesis we examine the implications of the non-constitutional political agenda for political contracts, within the theoretical framework of the institutionalized political agenda and contract theory. The political contract is analysed in a principal-agent perspective.

The thesis analyses which potential implications this political agenda as an independent institution constitutes for governments, who have gained access to power on the basis of a contractual agreement with the electors.

By utilizing the recently implemented extensive Danish public sector reform (“Struktur-reformen”) as a case and by performing a media analysis we demonstrate how this reform process appeared on the Danish political scene.

The thesis demonstrates the function and impact of the institutionalized political agenda as a tool for political actors, constitutional as well as non-constitutional, to promote political issues. During a period of 73 days the political agenda succeeded in painting a convincing picture of an undisputable and urgent need for a comprehensive public sector reform. As a result the macro political level was forced to act and announced the appointment of a committee with the task of preparing proposals for a new and significantly improved structure of the public sector.

We discuss the contractual thinking within a legal framework and points out differences as well as similarities between the legal and the political contracts. In particular we point out the advantages of combining political rhetoric and legal terms e.g. by reducing complexity and inspiring confidence.

In continuation of this discussion we analyze to which extent the reform can be considered as being comprised of the contract or whether it is outside the contract.

The thesis examines apparent contradictory relations between initiatives taken by the government as well as the overall outcome of the reform process and well-recognized beliefs of the political governmental parties and basic values inherent in the Danish society in general.

---

In particular, the thesis focuses on the relation between the decision to introduce a reform and the preexisting political contract issues. Furthermore, we discuss the relation between the unapproachable nature of the committee and the government's profound tribute to democracy, dialogue and transparency. Finally, we examine the impact of the reform process regarding the perception and use of the terms centralisation and decentralisation.

In a subsequent chapter we examine a thesis proposing that the government in fact aims at introducing the New Public Management paradigm and take the opportunity, which unexpectedly was created by the political agenda, to implement further New Public Management schemes into the public sector.

The main conclusions are that contract politic in general is potentially jeopardized by the ever shifting and extremely powerful political agenda which no single actor, not even the major constitutional one, dominates.

The political agenda forces a government to take action on issues, which at the instance is neither comprised of the contract nor planned. The potential risk for the government is that the electors perceive the abrupt change of direction as a breach of contract, eventually leading to loss of confidence in the government and in worst-case loss of power for the government.

The classical contract concept originates from the industrial society. In a future perspective, within the knowledge society framework, we consider it even less likely that the classical and in effect conservative contract will be suitable, bearing in mind the characteristics of the modern society with regard to the constant need for dynamic change and rapid development.

Furthermore, it is concluded that it is difficult to maintain a classical contract thinking in relation to political contracts, due to the fact that not every detail can be outlined and expressed in a political context. Therefore the classical contract should ideally be substituted by the relational contract that has a more process-based approach. However, as the relational contract has as its prerequisite the requirement of mutual confidence, it does not solve the basic problem of creating the necessary trust between electors and politicians.

---

Regarding the thesis of the government's aim, by means of "Strukturreformen", of further implementation of New Public Management schemes the master thesis reaches the conclusion that the reform in fact represents a wider opening and development of the public sector to the private market conditions.

Thereby the government has obtained a unique possibility to impact the societal development according to liberal ideological ideas. This fact may explain the willingness of the government to take initiatives that could be perceived as breach of contract.

---

## Litteraturliste

- Andersen, Jørgen Goul, 2003, Politik og samfund i forandring, bind 2, Columbus, 2003
- Andersen, Torben K. og Anne Steenberger, 2004, En historisk statsreform, Mandat nr. 5, 2004.
- Ankestyrelsens undersøgelser, Frit valg i ældreplejen – 22 private leverandørers erfaringer, Ankestyrelsen 2004
- Bakka, Jørgen Frode & Egil Fivelsdal, 2004, Organisationsteori, struktur, kultur, processer, 4. udgave, Handelshøjskolens Forlag
- Baumgartner, Frank R. & Bryan D. Jones, 1991, Agenda Dynamics and Policy Subsystems, *The Journal of Politics*, Vol. 53, No. 4. (Nov., 1991), pp. 1044-1074.
- Baumgartner, Frank R. & Bryan D. Jones, 2004, Representation and Agenda Setting *The Policy Studies Journal*, Vol. 32, No. 1, 2004
- Bregm, Kirsten, 2004, Principal-agent teori, med særligt henblik på lønsystemer, research papers no. 13/04 from the Department of Social Sciences, Roskilde University, Denmark.
- Brunsson, Nils, 1989, Administrative Reforms as Routines, *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 5, no. 3, 1989, pp. 219-228.
- Christensen, Tom & Per Lægveid, 1999, New Public Management: Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms are Received in a Civil Service System, *Public Productivity & Management Review*, Vol. 23, no. 2, 1999, pp. 169-193.
- Christensen, Tom, Per Lægveid, 2002, Symposium on Accountability, Publicity & Transparency. New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens, *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 10, no. 3, 2002, pp. 267-295
- Christiansen, Peter Munk et al, 2003, Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og Interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede, Magtudredningen, Århus Universitetsforlag
- Christiansen, Peter Munk, 1998, A Prescription Rejected: Market Solutions to Problems of Public Sector Governance, *Governance*, Vol. 11, no. 3, 1998, pp. 273-295.
- Crewe, Ivor & Donald D. Searing, 1988, Ideological Change in the British Conservative Party, *The American Political Science Review*, Vol. 82, no. 2, 1988, pp. 361-384.
- DJØF-bladet, nr. 3, 2003
- Due, Johannes, Oplæg på MPA-dagen, september 2006.
- Dunleavy, Patrick & Christopher Hood, 1994, From Old Public Administration to New Public Management, *Public Money & Management*, July-September 1994
- Ejersbo, Niels, Når det offentlige og private skal samarbejde, Paper præsenteret ved den XIII Nordiske Kommunalforskerkonference, Oslo d. 26.-28. november 2004.
- Finansministeriet, 2000, Kontraktstyring i staten
- Fountain, Jane E., 2001, Paradoxes of Public Sector Customer Service, *Governance*, Vol. 14, no. 1, January 2001, pp. 55-73.
- Friisberg, Gregers: Politik - dansk politik i en EU-ramme.
- Gamble, Andrew, 1988, Privatization, Thatcherism, and the British State, *Journal of Law and Society*, Vol. 16, no. 1, 1988, pp. 1-20.
- Greve, Carsten, 2003, Offentlig ledelse, teorier og temaer i et politologisk perspektiv, Jurist- og økonomforbundets forlag, 2003.
- Hatch, Mary Jo, 2004, Organisasjonsteori, moderne, symbolske og postmoderne perspektiver, Abstrakt Forlag, 2004
- Hood, Christopher, 1991, A Public Management for alle Seasons? *Public Administration*, Vol. 69, 1991, pp. 3-19.
- Indenrigs- og sundhedsministerens rådgivende udvalg, januar 2003, Sundhedsvæsenets organisering – sygehuse, incitamenter, amter og alternativer.
-

- 
- Indenrigs- og sundhedsministeriet, 2005, Kommunalreformen – kort fortalt.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005, Tænketanken om Nærdemokrati - redegørelse til indenrigs- og sundhedsministeren.
- Jønsson, Rasmus, 2004, Partiernes kommunikationsressourcer og strategier frem mod næste valg, Notat udarbejdet for ugebrevet A4
- Kabel, Lars, 1999, Nye nyheder - om nyhedsjournalistik og nyhedsdækning i dagblade, radio, tv og online. Århus: CFJE i Anker Brink Lund, 2004
- Kerrefagsopgave, 2006, Frit valg - mål eller middel i velfærdssamfundet, om baggrunden for det frie valg, dets aktører, muligheder og barrierer, Doris Stenver, Jørgen Veisig, Lars Krat, Margit Roed, MPA hold 2005
- Kettl, Donald F., 1997, The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16, no. 3, 1997, pp. 446-462.
- Lund, Anker Brink, 1999, Journalistroller i det redigerede samfund. *Politica*, 31. årg., nr. 2, side 133 – 146.
- Lund, Anker Brink, 2000, Journalistroller i det redigerede samfund
- Lund, Anker Brink, 2004, Den redigerende magt. Nyhedsinstitutionens politiske indflydelse. 2004.
- Lund, Anker Brink, 2005, Strategisk brug af kommunikation: Ledelsesretorik, offentlighedsarbejde og nichepleje, Universitetsforlaget, Oslo 2005
- Mandat nr. 12, 2004
- Mandat nr. 6, 2005
- Monthly Review vol 51, marts 2001.
- Mouritzen, Poul Erik, 2005, Eliten og Folket, Mandat nr. 1, analyse, 2005.
- Pedersen(a), Dorte (red.), 2004, Offentlig ledelse i managementstaten, Forlaget samfundslitteratur, 2004
- Pedersen, Ove Kai et al, 1994, Demokratiets lette tilstand: Demokratiske udfordringer, Spektrum Publishers 1994
- Pedersen, Ove Kai et al, 2000, Den demokratiske mellemtid. Den politiske dagsorden – en ny institution.
- Pedersen, Ove Kai, 2004, Den lange statsreform, Mandat nr. 6/7, analyse, 2004
- Rasmussen-Lippert, Martin og Niels Peter Mols, 1994, Transaktionsomkostningsteori – en introduktion til Williamson, C.C.P., Aarhus, 1994
- Rhodes, R.A.W., 1999, Traditions and Public Sector Reform: Comparing Britain and Denmark, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 22, no. 4, 1999, pp. 341-370.
- Simon, Herbert A., Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science, *The American Political Science Review*, Vol. 79, no. 2, 1985, pp. 293-304.
- Strukturkommissionens betænkning, bind 1, hovedbetænkningen, januar 2004
- Thomsen, J.P. Frølund, 1999, Statsteori og britiske reformforsøg, i Berg Sørensen A. (red.) (1999): *Politologi i praksis*, Roskilde Universitetsforlag.
- Udliciteringsrådet, juni 2005, Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne.
- Ugebrevet A4, nr. 16, maj 2004
- Ugebrevet A4, nr. 33, oktober 2006
- Valgundersøgelsen 2001, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet, September 2002
-

---

***Regeringspublikationer***

Regeringen, august 2005, Tid til status – erfaringer med frit valg

Regeringen, december 1983, Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor. Finansministeriet, 1983.

Regeringen, juni 1983, Nyt syn på den offentlige sektor.

Regeringen, maj 1999, Danmark som foregangsland.

Regeringen, maj 2002, Med borgeren ved roret.

***Hjemmesider***

Arf.dk

Finansministeriet.dk

Im.dk

Statsministeriet.dk

Venstre.dk

House of Representatives' hjemmeside

---