

Vibeke Normann Andersen, Rikke Berg
og Roger Buch-Jensen

Omsstillingshøjger i det kommunale demokrati

YDERLIGERE INFORMATION

Den Kommunopolistiske Forskningsgruppe
Institut for Offentlig Organisation og Politik
Det Samfundsvidenskabelige Fakultet
Ødense Universitet
Campusvej 5
DK-5236 Odense M
Tlf.: +45 66 15 31 00
Fax: +45 19 25 17

E-mail: polic@hus.sdu.dk

Kommunalpolitiske studier
nr. 16/1997



Indhold:

1. Indledning	1
2. Omstillingsbølgerne	3
2.1. Strukturerændringer	3
2.2. Decentralisering til institutioner	5
2.3. Mål- og rammestyring	6
2.4. Borger- og brugerundersøgelser	8
2.5. Servicedeklarationer, servicemål og kvalitetsudvikling	9
2.6. Udlicingering og aktieselskaber	10
2.7. Bølge, bølger, bølgerne?	12
3. Hvor kom omstillingerne fra, og hvad har drevet dem frem?	15
3.1. Omstillingsbølger som institutionaliserede standarder	16
3.2. Spredning af standarder mellem homogene kommuner	18
3.3. Oversettelse af standarder mellem heterogene kommuner	20
3.4. Sammenfatning	22
4. Diskussion af mulige problemer ved omstillingsbølgerne	23
4.1. Asymmetri i forhold til økonomi og demokrati	24
4.1.1. Asymmetriske processer og udgiftspræs	24
4.1.2. Asymmetriske processer, indflydelse og demokrati	25
4.2. Kontrol, ansvar og retssikkerhed	31
4.3. Politikerroller	32
4.4. Manglende dialog	37
4.5. Den grå zone	39
4.6. Sammenfatning	42
5. Sammenfatning	43
5.1. Omstilling i blinde - den evige omstilling	44
5.2. Servicedemokrati	45
Referencer	47

Problemstillingen er tredelt:

- at foretage en empirisk kortlægning af, i hvor stort omfang de forskellige omstillingstiltag anvendes i kommunerne (kap. 2).
- at diskutere årsagerne til frembruddet af de nye tiltag i lyset af nyinstitutionel teori (kap. 3).
- at diskutere hvilke problemer, der kan være forbundet med de nye tiltag (kap. 4).

2. Omstillingsbølgerne

- Den praktisk-politiske og den videnskabelige debat af de nye tiltag i kommunerne har fundet sted i et tomrum af viden eller i det mindste i et fragmenteret vidensrum. Heft basale oplysninger om udbredelsen af de nye tiltag har manglet. Først i begyndelsen af 1996 blev det muligt at sammenstykke et nogenlunde dækende billede for en række omstillingstiltag. Dette billede gives i det følgende. Det skal indledningsvist understreges, at der primært redeges for *forekomsten* af de forskellige tiltag, mens *intensiteten* er mindre kortlagt, og *vigtigheden* slet ikke behandles. At omstillingerne gennemføres, er altså ikke (nødvendigvis) det samme som, at omstillingerne er centrale i den politiske proces og ændrer politiskabelsen i kommunerne.

2.1. Strukturaændringer

- Undersøgelser med fokus på strukturaændringerne er sjældne med enkelte nylige undtagelser (Ejersbo, 1996, Sehested et al., 1992, Sehested, 1996). Det er karakteristisk, at de data, som fremlægges i dette afsnit, er fremkommet ved undersøgelser med andet fokus end strukturaændringer, nemlig to undersøgelser af kommunale chefer, af Riskjær (1982) og Klausen & Mouritzen (forthcoming) gennemført i henholdsvis 1979-81 og 1992. Strukturaændringer kan opdeles i to typer:

- ændring i den politiske udvalgsstruktur
- ændring i forvaltningsstrukturen

Ændringer i den politiske udvalgsstruktur

- Den stabilitet, som umiddelbart ses for 1970'erne (jf. tabel 2.1), dækker reelt over en ændring, hvor en række kommuner nedlagde det såkaldte ejendomsudvalg, mens et tilsvarende antal kommuner indførte opdelinger og etablering af nye udvalg (Riskjær, 1982: 49). Stabiliteten og gennemsnittet på 4,5 udvalg pr. kommune i 1970'erne dækker endvidere over en ganske varieret udvalgsstruktur, som Birch sammenfattede i fire hovedgrupper, der hver udgjorde ca. 1/4 af kommunerne (Birch, 1980 refererer i Riskjær, 1982: 49):

- normalstyreelsesmodel: kommuner, som fulgte normalstyreelsesvedtægten og derfor ud over økonomiudvalget havde fire stående udvalg: social-, kultur-, ejendoms- og teknisk udvalg
- komprimert normalstyreelsesmodel: ejendomsudvalget nedlagt og opgaverne overført til økonomi- eller teknisk udvalg
- modificeret normalstyreelsesmodel: fire stående udvalg, men med anden indholdsmaessig fordeling af opgaverne mellem udvalgene.
- fler-udvalgsmodel: mere end fire stående udvalg.

Det er vigtigt at understregte denne forskellighed, da der er en udbredt opfattelse af 1970'erne som normalstyreelsesvedtægten epoke. Denne opfattelse overser, at der allerede i 1970'erne var ganske stor variation i kommunernes valg af udvalgsstrukturer.

I 1980'erne og især fra midten af 1980'erne begyndte en sammenlægning og nedlægning af udvalg, som er fortsat i 1990'erne. Der var i starten af 1990'erne i gennemsnit cirka et udvalg mindre pr. kommune sammenlignet med situationen i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne. Den mest udbredte sammenlægning var af skoleudvalget og kulturudvalget (Ejersbo, forthcoming).

Tabel 2.1. Gennemsnitligt antal politiske udvalg i danske kommuner 1970-1992.

	1970	1978	1988	1992
ca. 4,5	4,5	3,9	3,6	

Kilde: 1970 & 1978: Bentzon, 1982: 49, 1988 & 1992: Ejersbo, forthcoming.

AEndringer i forvaltningsstrukturen

Det gennemsnitlige antal forvaltninger er reduceret forholdsvis på næsten samme måde som reduktionen i antal politiske udvalg med i gennemsnit 0,7 forvaltning færre pr. kommune. I 1988 var der i gennemsnit 5,4 forvaltninger pr. kommune, mens tallet i 1992 var faldet til i gennemsnit 4,7 forvaltninger pr. kommune (Mouritzen et al., 1993: 21). Strukturændringerne har altså ført til en reduktion i antallet af såvel politiske udvalg som forvaltninger på i gennemsnit et udvalg færre og en forvaltning færre pr. kommune. Det svarer til en reduktion på mere end 20 procent. De to typer af ændringer hænger sammen i den forstand, at ændringer i den politiske struktur ofte får konsekvenser og dermed udløser ændringer i den administrative struktur, mens noget tyder på, at ændringer i den administrative struktur ikke nødvendigvis medfører

- ændringer i den politiske struktur (Ejersbo, forthcoming).

2.2. Decentralisering til institutioner

Et andet af hovedelementerne i kommunernes omstillingsproces har været decentralisering. Unmiddelbart er begrebet decentralisering et simpelt begreb og kan defineres som en overførsel af kompetence fra et organ i et større område, eksempelvis staten, til et organ i et mindre område, eksempelvis kommunerne (Lundquist 1991: 160-1, Madsen 1993: 14). Men samtidig er decentralisering mangfoldig både vedrørende mæssigt og empirisk. At bruge begrebet decentralisering kan således både være en beskrivelse af et statistisk faktum og beskrivelsen af en dynamisk proces. Decentralisering kan ligeledes fremkalde fundamentale ændringer, brud eller moderate inkrementelle forandringer (Lundquist 1972: 11, se også Burns, Hambleton & Hoggett 1994).¹

Argumenterne for decentralisering drejer sig ikke kun om effektiv forvaltning, men også om at træffe bestemtningerne så let på borgerne som muligt og øget selvstyre i kommunerne. Brugerbestyrelser kan være et eksempel på dette. Udviklingen i kommunerne kan sammenfattes i tre decentraliseringsbølger (Olsen & Prahl 1992). Den første decentraliseringsbølge handlede om implementeringen af den kommunale struktur og fokuserede på opgavefordelingen mellem stat og kommune. Den anden bølge drejede sig om delegering af opgaver og kompetencer til kommunale velfærdsinstitutioner. Mens den tredje og igangværende bølge handler om den direkte involvering af borgene i den lokale politik. Den er blandt andet manifestert ved oprettelsen af brugerbestyrelser på skole- og daginstitutionssrådet. Den tredje decentraliseringsfase handler dog ikke kun om den direkte involvering af borgene, men i lige så høj grad om et øget selvstyre til den enkelte institution. Den øgede frihed i opgavevaretagelsen i de kommunale institutioner kommer bl.a. til udtryk i nedenstående tabel, som viser i hvor mange kommuner, institutionerne selvstændigt kan opplacere beløb i deres budget.

¹ En decentraliseringsproces disponerer beslutningstagerne ifølge Lundquist (1976) over tre variable som påvirker decentraliseringens graden: sagsområder (antal og typer af udlagte opgaver), styring (de udskuke rammer fra central hold) og kontrol (Lundquist 1976: 49). Det handler dermed ikke kun om, hvorvidt man har decentraliseret eller ej, men også i hvilken grad man har decentraliseret.

Den økonomiske kompetence er gradvist blevet decentraliseret til de kommunale institutioner. Stort set alle institutioner i kommunerne i en undersøgelse fra 1992 kunne selvstændigt opnacere beløb inden for deres budget dog med visse restriktioner, jævnfør tabel 2.2. Institutionerne har fået større råderet over hele eller visse dele af deres budget inden for det enkelte budgetår, samtidig med at en øvervejende del af kommunerne nu giver deres institutioner mulighed for at lave opsparringsordninger og giver dem adgang til lånepotagelse. Men hvor reel den øgede friheds i opgavevareratelsen er for de kommunale institutioner, er stadig et omdiskuteret emne.

Tabel 2.2 Kommuner hvor institutionerne selvstændigt kan opnacere beløb indenfor deres budget. Procent

	1986	1992
Ja	45	97
Nej	55	3
T alt	100	100
(N)	(273)	(242)
Hvis Ja:		
* Overførselsens omfang		
Mellem alle konti	4	21
Mellem alle konti ekskl. løn	27	21
Mellem alle konti ekskl. løn/bygningsvedligeholdelse	37	22
Andet	32	36
I alt	100	100
(N)	(122)	(235)
* Overførselsadgang mellem budgetår?		
Opsparingsordning	34	93
Låneadgang	-	78

ilde: Kommunernes Landsforening, ct. fra Indenrigsministeriet 1994: 34.

3. Mål- og rammenstyring

om led i omstillingerne i kommunerne er mål- og rammenstyring blevet indført i kommunerne. Behovet for mål- og rammenstyring er angiveligt blevet særligt udtalt i ølvandet på den omfattende decentralisering til institutioner:

"Behovet for styring mindskes ikke i en decentral organisation. Der er snarere tale om, at styringsbehovet øges, idet en række beslutninger træffes af mennesker uden fuldstændigt overblik. Det giver behov for klare mål og fælles missioner. Der er derfor behov for styring gennem målformulering, strategiformulering og opfølgning på resultater"

6

Uden for den kommunale kontekster er målstryningsbegrebet langt fra noget nyt fænomen. I den private sektor kan man således finde rodder helt tilbage til 1950'erne (Lægreid, 1991: 8; Rombach, 1991: 15). På trods af, eller måske netop på grund af, begrebets lange historie, har målstryring aldrig været nogen velpræciseret managementteknik (Rombach, 1991: 15-18). Tværtimod gives der i litteraturen mange forskellige bud på definitioner. Tre dimensioner fremstår imidlertid ofte som centrale (Kirchhoff, 1974):

- 1) mål skal formuleres,
- 2) medarbeiderne skal involveres i målformulningsprocessen og
- 3) målene skal opnås.

Mere alment gælder det, at organisationens ledelse skal formulere klare mål, og at personalet på forskellige hierarkiske niveauer skal engageres i såvel formuleringen som operationaliseringen af målene. På den måde skulle det være muligt at undvære kontrol, sanktioner og lignende i styringen af organisationen - alene engagementet skulle være tilstrækkeligt til at opnå den ønskede virkning i retning af realisering af målene. Som metafor for styringsredskabet er mål "således" ...blevet sammenlignet med virksomhedens kompas, der hele tiden skal sørge for at holde skibet på rette kurs." (Madsen, 1993: 20).

Overføres tankegangen på den kommunale organisation, skal kommunalpolitikerne styre kommunens aktiviteter ved at udmelde klare målsætninger og hovedopgaver for forvaltningen og institutionerne og en dertil hørende økonomisk rammebevillning (se f.eks. Schou 1995, Madsen 1993). Forvaltningen og institutionerne kan så selv tilrettelægge deres opgaver inden for disse rammer. I principippet er det således op til det administrative og de udførende niveauer at vælge de midler, som kan føre til en opfyldelse af de fastlagte målsætninger.

Tabel 2.3. Kommunernes brug af målstrying 1995. Procent (N = 204).

Forsøg med målstryring	12
Overvejelsen om målstryring	33
Målstryring indgår ikke	17
I alt	100

Kilde: Andersen, 1996: 17

Som det ses af tabel 2.3 er målstyring ved at blive et udbredt styringsinstrument. Dog er der kun en fjerdedel af kommunerne, som har målstyring som fast bestanddel i hele kommunen.²

Tabel 2.4 Kommunerne brug af borgers-/brugerundersøgelser. 1995. Procent. (N = 204).	
Både borgers- og brugerundersøgelser	26
Kun borgersøgelser	6
Kun brugerundersøgelser	45
Ingen borgers-/brugerundersøgelser	23
I alt	100

Kilde: Beregnet på grundlag af Andersen, 1996: 9.

2.4. Borgers- og brugerundersøgelser

Den offentlige sektor er igennem de seneste år ofte blevet sammenlignet med den private sektor, eller snarere med idealtypen af den private sektor, det vil sige det perfekte marked med fuldkommen konkurrence. Det forventes altså, at den offentlige sektor skal leve op til og vurderes ud fra standarder, der er gældende i den frie markedsøkonomi. På den baggrund kan borgers- og brugerundersøgelser også anskues. På grund af det offentliges monopol "...mangler man i høj grad en objektiv tilbagemelding om, hvordan servicen egentlig opfattes." (Sundberg, 1995 p.54). Borgers- og brugerundersøgelser skal angiveligt kunne give en sådan objektiv tilbagemelding. På trods af at borgers- og brugerundersøgelser er blevet sat på dagsordenen i kommunerne i 1990'erne (se f.eks. Kommunenes Landsforening, 1994: 6; Indenrigsministeriet, 1994: 59, KMD Dialog & Lars Torpe, 1995), er det ikke et nyt fænomen i kommunerne. I en betænkning fra Indenrigsministeriet i 1977 talte man således om opinionsundersøgelser i kommunerne. Dog havde kun ganske få kommuner iværksat sådanne undersøgelser (Indenrigsministeriet, 1977: 86).

Intentionen med borgers- og brugerundersøgelser såvel dengang som nu er, at de skal øge kommunens (politikernes, forvaltningens og institutionernes) kendskab til borgernes holdninger, ønsker og behov. Af dækningen af borgernes og brugernes holdninger og ønsker skal derefter ideelt set indgå i den kommunalpolitiske og administrative beslutningsproces og budgetlægning omkring den fremtidige opgavevaretagelse (Larsen, 1991: 261). Borgers- og brugerundersøgelser kan derfor ses som et instrument, der skal sikre, at kommunen varetager de opgaver, som borgerne ønsker og at varetagelsen sker på den måde, borgerne ønsker det.

De generelle brugerundersøgelser dækker enten hele kommunen eller en række af de kommunale opgaver, hvor samtlige borgere i kommunen (eller et repræsentativt udsnit af disse) er blevet spurgt. De specifikke brugerundersøgelser dækker derimod bestemte opgaveområder eller sektorer i kommunen, hvor kun brugerne af disse områder er blevet spurgt.

Brugerundersøgelser har været anvendt i næsten tre ud af fire kommuner, mens borgersøgelserne ikke er nærmere udbredte. En fjerdedel af kommunerne har hverken gennemført borgers- eller brugerundersøgelser, jævnfør tabel 2.4.

2.5. Servicedeklarationer, servicemål og kvalitetsudvikling

Servicedeklarationer kan opfattes som analoge til den private sektors varudeklarationer, hvor serviceydelsenes indhold bliver udspécificeret. Servicedeklarationer skal skebe større klarhed omkring de offentlige serviceydelser og gøre det muligt at sammenligne de enkelte serviceudbud. Samtidig skal de sikre, at brugerne kender deres rettigheder i forhold til serviceydelsene (Dalsgaard, 1995: 95).

Servicemål giver specielt information om kommunens politiske prioriteringer. En sådan informationshensigt er i forhold til servicemål blevet lovfæstet genuem bestemmelsen om, at:

"Kommunalbestyrelsen skal over for kommunens bævere redgø for indholdet og omfanget af de væsentligste kommunale ydelser, der tilbydes eller vil blive tilbydt Kommunens bæbere. Redegørelsen skal tillige indeholde oplysninger om de mål, som kommunalbestyrelsen har sat for udviklingen på de pågældende områder" (§ 62 lov nr. 380 af 14. juni 1995).

Det vil sige, at hvor en servicedeklaration handler om den enkelte serviceydelse, retter

² Undersøgelsen af målstyring, borgers-/brugerundersøgelser og servicemål/-deklarationer er indsamlet i samme undersøgelse. For en gennemgang heraf, se Andersen 1996.

servicemål sig mod kommunens politiske prioriteter af de væsentligste serviceydelser.

Tabel 2.5. Kommunerne brug af service-deklarationer/-mål. Procent. (N = 204).

Service-deklarationer/-mål som fast bestanddele	
Forsøg med service-deklarationer/-mål	17
Overvejelser om service-deklarationer/-mål	15
Service-deklarationer/-mål indgår ikke	61
I alt	100

Kilde: Andersen, 1996: 22.

Både service-deklarationer og servicemål handler om kvalitet i og omfanget af serviceproduktionen. Omfanget af serviceproduktionen handler om, hvilke ydelser borgerne kan forvente at modtage, mens kvalitet vurderes på baggrund af måden, som serviceydelserne leveres til brugerne. Kvalitetsudvikling kan opfattes som en arbejdsmetode i kommunerne, der bruges til at tilpasse de offentlige serviceydelser til borgernes forventninger.

Kvalitetsudviklingsprojekterne i kommunerne er dels rettet mod kommunernes centrale forvaltninger, dels mod de kommunale institutioner. Kvalitet defineres af Kommunerne Landsforening som "opfyldelsen af de mål og standarde, man lokalt i amtet/kommunen, forvaltningen, afdelingen og institutionen beslutter for ydelsen/produktet" (Kommunerne Landsforening, 1995: 2). Ud fra denne definition af kvalitet arbejder 60% af landets kommuner med kvalitetsudvikling (Kommunerne Landsforening, 1995: 2).

2.6. Udlicitering og aktieselskaber

De sidste elementer i omstillingsbølgen, der skal nævnes, er udlicitering og oprettelsen af kommunale aktieselskaber. Mens de foregående omstillingselementer vedrører ændringer i kommunernes politisk-administrative struktur og de styringsprincipper, som denne struktur bygger på, angår udlicitering og aktieselskaber yderligere forholdet mellem den offentlige og private sektor.

Princippet i de to omstillingselementer er at udlägge produktionen af en offentlig serviceydelse uden for den kommunale forvaltningsstruktur, jævnfør diskussionen i afsnit 4.4. Begründelsen for opgaveudlägning er som oftest forbedret ressourceudnyttelse og effektivitet.

Forskellen mellem de to omstillingselementer er for det første, at der ved udlägning i aktieselskab udlägges en større samlet opgave, mens udlicitering oftest er udlägning af mindre opgaver. For det andet er opgave-udlägningen mere permanent ved oprettelse af aktieselskaber, mens udlicitering bygger på en løbende vurdering af om og til hvem opgaven skal udliciteres. For det tredje er der ofte indbygget en repræsentation af den enkelte kommune i bestyrelsen for aktieselskaberne, mens dette ikke findes i forhold til de virksomheder, som løser udliciterede opgaver.

Der findes kun en meget sparsom viden om disse omstillingstillagts udbredelse og anvendelse. En opgørelse fra Kommunerne Landsforening i 1993 viser dog, at en tredjedel af kommunerne har foretaget udlicitering af opgaver. Undersøgelsen viser også, at kun ganske få kommuner (knap 10%) selv har budt på udliciterede opgaver (Kommunerne Landsforening ct. i Indenrigsministeriet 1994: 47).

Kommunerne mulighed for at deltage i selskaber, der udfører opgaver, som rakker videre end kommunalfuldmagten, er blevet udvidet (Lov nr. 384 af 20. maj 1992). I 1995 fandtes der 224 selskaber, som kommunerne og amterne deltog i enten finansielt eller ledelsesmæssigt, mod 211 selskaber i 1994 og 266 i 1993 (Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 1995: 6). Kun 20% af selskaberne i 1995 var aktieselskaber, mens kommunerne hovedsagelig deltog i interessentskaber og andelselskaber med begrænset ansvar. Næsten alle landets kommuner deltager ledelsesmæssigt i et erhvervsdrivende selskab eller virksomhed. I forhold til 1993 og 1994 er der sket en stigning i antallet af kommuner og amter, der deltager i ledelsen af et erhvervsdrivende selskab eller virksomhed fra 213 i 1993 til 277 i 1994 og til 284 i 1995 (Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 1993: 18, 1994: 21, 1995: 17).³

³En del af denne stigning kan dog forklares ved, at amternes og kommunernes indberetning til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen er blevet mere præcis.

2.7. Bølge, bølgerne?

Ud over de omstillingselementer, som er gennemgået ovenfor, findes der en række andre tiltag (foreksempel dialogstyring og kontraktsstyring), som der ikke findes data for. De ovenfor nævnte omstillingselementer forekommer dog at være de mest udbredte. Disse reformer kan samles under betegnelsen *New Public Management* (NPM). NPM sammenfatter en række brede, men forholdsvis ens administrative doktriner, som har domineret reformdagsordenen i mange OECD-lande siden slutningen af 1970'erne (Hood 1989, 1991).⁴ Alternativet til at tanke omstillingerne ind i et samlet begreb som NPM er som det gøres i det følgende at opstille nogle typologier, som kan indfange, at de forskellige omstillingselementer kan have forskellige formål og målsætninger.

Typologiseringen eller opdelingen af omstillingselementerne kan ske med udgangspunkt i deres målsætninger, hvor målet med omstillingselementerne enten primært kan være orienteret mod effektivitet (f.eks. struktureränderinger, kvalitetsudvikling og udlicitering) eller primært mod demokratif (f.eks. inddragelsen af brugerne gennem decentralisering). Omstillingen opdeles dermed i henholdsvis præstationsorienterede og klientorienterede elementer (OECD 1995: 8).

En anden typologisering, som også handler om målsætninger, men på et mere konkret niveau, kunne sondre mellem styring, service og brugerinddragelse. Med udgangspunkt i en sådan sondring, er den primære målsætning med for eksempel struktureränderinger at forbedre styringen, hvormod brugerundersøgelser retter sig mod at forbedre servicen i kommunen. Decentralisering er derimod et eksempel på, at et omstillingsinstrument kan have flere målsætninger samtidig, da det både retter sig mod forbedret styring, højnet service og øget brugerinvolvering.

Omstillingselementerne er orienteret mod forskellige faser i den kommunalpolitiske og -administrative proces. En tredje typologisering er derfor en sondring mellem omstillingselementer, som retter sig imod input- eller output-siden i den kommunale organisation. Enkelte elementer sitter mod inputsiden, eksempelvis borgers- og brugerundersøgelser, men langt de fleste elementer er rettet mod outputsiden i kommunerne, det vil sige mod den måde, som de kommunale serviceydelser

⁴ Udgangspunktet for NPM er en kritik af det offentlige som værende ineffektivt og dernæst et ønske om at introducere ledelses- og styringsinstrumenter fra den private sektor (Osborne & Gaebler 1991, Walsh 1995). Se øvrigt Klausen (1996a, 1996b) for en kritik af NPM.

produceres og leveres på.

Omstillingselementerne kan for det fjerde rette sig enten indad i den kommunale organisation eller udad mod de kommunale omgivelser. Eksempelvis rettes strukturændringer indad i den kommunale organisation, mens servicedeklarationer orienteres udad mod borgere og brugere.

Ovennævnte typologiseringer er på ingen måde udtømmende. Der kan være overlap og uklares grænser mellem de forskellige kategorier i de enkelte typologiseringer. Formålet har været at vise det problematiske i at beskrive omstillingerne som et samlet hele, da man således ikke får en fornemmelse for, at de forskellige omstillingselementer kan have forskellige formål.

Et spørgsmål er således elementernes typologisering, et andet er, om der kan gives en samlet og mere overordnet beskrivelse af udbredelsen af omstillingselementerne. Hvordan ser det mere samlede og generelle billede ud? Er det bestemte typer af kommuner, som iværksætter alle disse tiltag, mens andre typer af kommuner ingen eller næsten ingen tiltag gennemfører? Med disse spørgsmål antydes også et spørgsmål, som vil blive diskuteret nærmere i kapitel 3: Er der tale om en samlet omstillingsstrategi, om flere konkurrerende strategier, om enukoordineret sammenkogt ret af tiltag eller...?

Oplysninger om tre af de behandlede omstillingselementer er indsamlet i samme spørgeskemaundersøgelse (Andersen, 1996). Det er derfor muligt at undersøge, i hvilket omfang forskellige kommuner anvender en eller flere af de tre omstillinger: borgers- og brugerundersøgelser, målstyring og servicemål og -deklarationer.

Kun ca. 8 procent af de 204 kommuner i ovenstående undersøgelse har lavet borgers- og brugerundersøgelser og anvender samtidig både målstyring og servicemål og -deklarationer som fast bestanddel i hele kommunen. 78 procent anvender et eller flere af de tre tiltag. 11 procent planlægger at anvende en eller flere af metoderne, men anvender ingen på nuværende tidspunkt. Kun 3 procent af kommunerne anvender ingen af metoderne og planlægger det heller ikke. Der ses altså en stor spredning i forekomsten og intensiteten af de tre omstillingstiltag. Dette gælder formodentlig også de øvrige tiltag. Nogle kommuner implementerer næsten alle omstillingstiltag, mens andre beryttir enkelte, og kun ganske få kommuner anvender slet ingen

omstillingstiltag. De enkelte omstillingselementer har heller ikke fundet sted samtidig. Generelt kan vi identificere tidsrummet for omstillingsbølgen fra slutningen af 80'erne og frem til i dag. Men hvor strukturændringer og decentralisering stort set er et overstået kapitel (næsten alle kommuner har lavet strukturændringer og decentraliseret), er målstrying og især servicemål og servicedeklarationer af nyere dato, og - måske - derfor ikke så udbredte.

All dette peger på, at der ikke umiddelbart kan tales om én bølge, hvor en samlet omstillingssstrategi har bredt sig ud i hele landet. Her gives fire forskellige fortolkningsmuligheder af udviklingen:

- (1) Der er tale om en samlet omstillingsfase, som står igennem med varierende hastighed i forskellige kommuner. I løbet af en årrække vil omstillingen være gennemført i alle kommuner.
- (2) Der er tale om en samlet omstillingsfase, som de enkelte kommuner foretager et mere eller mindre bevidst valg fra. Variationen vil derfor ikke forsvinde over tid.
- (3) Der er tale om flere konkurrerende omstillingssstrategier. Det er ukjært om en enkelt strategi vil vinde, og ukjært hvilken strategi som i givet fald vil vinde.
- (4) Der er tale om løstrevne omstillingselementer, som sælges / anvendes af forskellige interne såvel som eksterne aktører i kommunerne.

Alle disse tolkninger vil umiddelbart kunne være forenelige med det empiriske billede, som tegner sig. Det er altså ikke givet, at der er tale om én samlet omstillingsbølge, hvor alle kommuner anvender samme tiltag, og hvor variationen forsvinder over tid. Det kommunale landskab synes mere fragmenteret. Af praktiske grunde anvendes i det følgende betegnelsen omstillingsbølgen som samlebegreb for de omstillinger, der er identificeret i kommunerne.

3. Hvor kom omstillerne fra, og hvad har drevet dem frem?

Som kapitel 2 har vist, er der på en gang ensartethed og variation i omstillingerne i kommunerne. Variationen afspejles i det forhold, at de fleste tiltag blot foregår i et udslit af kommunerne og ensartetheden i, at nogle få af tiltagene sker i næsten samtlige kommuner. Omstillerne udfolder siginden for en ramme, der forekommer ganske ensartet - kommunerne decentraliserer, de centraliserer ikke, de laver målstryring, udvider ikke detailstryingen osv. Det er dermed nogle ganske bestemte tiltag, som sættes på dagsordenen.

Tendensen rejser et centralt spørgsmål: Hvordan kan det være, at så mange kommuner, trods individuelle forskelle, alligevel har truffet relativt ensartede valg med hensyn til omstillingen i det kommunale demokrati, når der findes mange andre muligheder, som alternativt kunne være valgt?

Selvom forklaringssiden i denne fremstilling er væget forholdsvis lavt, skal vi dog i det følgende fremsætte nogle teoretiske forklaringshypoteser, som tilsammen kan være et relevant udgangspunkt for en besvarelse af ovennævnte spørgsmål. Fælles for disse forklaringshypoteser er, at de alle tager afsæt i den nyinstitutionelle teori.

Omfattingsbølgen bliver ofte forklaret med baggrund i rationelle, instrumentelle teorier. Ud fra sådanne teorier, vil man ønske ændringerne som nødvendige forandringer, der gennemføres med henblik på at skabe større fleksibilitet og effektivitet i de kommunale organisationer.

Det rationelle perspektiv på omstillinger er dybt forankret i økonominens verden, men også relativt udbredt inden for statskundskaben. I hvert fald har det igennem mange år været almindeligt at tilmærke sig studier af forandringer i politiske organisationer, som en analyse af interesser, deres formulering og deres varetagelse. Den bedst formaliserede af de nuværende skoler, *rational choice*, er således et forsøg på at finde rationelle begründelser for politisk handling og politiske institutioner (March, 1995). Perspektivet har langt fra været fredet fra kritiske roster (Brunsson og Olsen, 1990: 13), men har på trods deraf bibeholdt en ganske dominerende placering inden for

samfundsvidenskaben.⁵

Uanset hvor godt eller hvor dårligt man mener, at de rationelle teorier forklarer forandringer, er der dog det særlige problem ved en bestemt skoles dominans, at man bliver tilbøjelig til at overse eller ignorere betydningen af andre, ikke-rationelle motiver, som kan have forklaringskraft i relation til forandringer. Der vil derfor i det følgende blive gjort et forsøg på at diskutere forklaringskraften i én af de flere andre teorier, der anlægger et helt andet perspektiv på de kommunale omstillinger, nemlig den nyinstitutionelle teori, som er blevet udviklet i løbet af 1980'erne (Røvik, 1992a: 261). Det vil dog ligge uden for denne fremstillings rammer at forstå de teorien nærmere empirisk, hvorfor den i denne sammenhæng først og fremmest må betragtes som en hypotese.⁶

3.1 Omstillingsbølger som institutionaliserede standarder i kommunerne.

Hovedræsonnementet i den nyinstitutionelle teori er, at organisationer til hver en tid vil befinde sig i nogle institutionelle omgivelser, hvor der udvikles socialt skabte normer for, hvordan en "god organisation" bør se ud.⁷ Der udvikles nogle regler eller institutionaliserede standarder for "korrekte og passende" organisationsstrukturer, -processer og -ideologier. På grund af deres ubetingede åbenhed i forhold til omgivelserne, vil også organisationerne selv være institutionaliserede (Meyer, 1994: 32). Såvel organisationer som deres omgivelser vil derfor i deres adfærd præges af kulturbestemte regler:

- | | |
|---|---|
| <p>"Logic of appropriateness":
1. Hvad er mine alternativer?
2. Hvad er mine værdier?
3. Hvilke konsekvenser vil mine alternativer have for mine værdier?
4. Væg alternativen med de bedste konsekvenser.</p> | <p>"Logic of consequentiality":
1. Hvilkken situation er dette?
2. Hyem er jeg?
3. Hvor passerende er forskellige handlinger for mig i denne situation?
4. Gør hvad der er mest passende.</p> |
|---|---|

(March og Olsen, 1989: 23, vores oversættelse)

Set i et nyinstitutionelt lys kan den konkrete omstillingsvirighed, som observeres i kommunerne, således tolkes som et forsøg på at tilegne sig de værdier, normer og regler for "passende" adfærd, som har institutionaliseret sig i omgivelserne. På et mere overordnet niveau indgår sådanne reformforsøg og forandringer dog i en omfattende kulturel defineringsproces, som skaber en mening med og orden i vores opfattelse af samfundet og samfundsudviklingen (Brunsson og Olsen, 1990: 25).

Institutionaliseringsprocessen kan for analytiske formål betragtes som et cykisk

⁵ Flere forfattere har forklaret dette paradigmes dominans med udviklingen i den vestlige kultur, som har forårsaget, at forestillingen om rationalitet er blevet en af de mest centrale myter i den moderne samfundsvidenskab (March, 1995; Hirschmann, 1977; Wildavsky, 1994; Dobbin, 1994).

⁶ Det skal dog bemærkes, at der i andre nordiske lande er blevet lavet flere empiriske studier af forklaringskraft (se f.eks. Brunsson og Olsen, 1990; Christensen, 1991).

⁷ Når teorien benævnes som nyinstitutionel, skyldes det, at der allerede for denne teoris udvikling eksisterede en "gammel" institutionel teori (se f.eks. Selznick, 1957). Denne teori adskiller sig bl.a. fra den nyinstitutionelle teori ved i højere grad at se organisationer som selvstændige identiteter og som værende kun delvist og betinget åbne overfor omgivelserne. I modsætning til den nyinstitutionelle teori, hvor man betragter institutionaliseringsprocessen som en proces, der gør organisationer mere ens, vil man derfor, indenfor den "gamle" institutionelle teori, se det som en proces, der gør organisationer unikke (DiMaggio og Powell, 1991a).

⁸ Aktorer skal her forstås som såvel individer som organisationer, og disse er bærende af institutioner. Organisationer defineres her fysisk som kommunale organisationer.

⁹ Råsonnementskæden vil typisk foregå på et relativt ubevist plan.

forløb, der foregår i 4 faser: 1) *institutionaliseringfasen*, hvor et koncept udvikler sig til socialt, legitimt og meningsfyldt begreb, det vil sige en prototype, som tages for givet, 2) *spredningsfasen*, hvor den institutionaliserede standard spredes fra en eller flere kilder til andre organisationer i feltet¹⁰, 3) *håndlingsfasen*, hvor organisationerne efter adoptionen skal finde deres egen måde at håndtere standarden på og 4) *deinstitutionaliseringfasen*, hvor den institutionaliserede standard taber sin status som prototype indenfor det organisatoriske felt (Røvik, 1996: 142). I det følgende vil diskussionen først og fremmest koncentreres omkring den anden fase i processen, nemlig spredningsfasen.

3.2. Spredning af standarder mellem homogene kommuner

I den tidlige fase af nyinstitutionalismens udvikling blev især de legitimitetsskabende processer ved adoption af en institutionaliseret standard studeret. Antagelsen var, at organisationer, som for eksempel kommunerne, tilgænede sig disse standarder for, hvad der var passende for at vinde legitimitet, ressourcer og arden støtte fra de eksterne omgivelser (Meyer og Rowan, 1977: 340-341). Senere studier hældte i højere grad til en mere intern logik: at aktørerne adopterer institutioner med det mere ubevidste formål at minimere usikkerhed og konstruere stable og meningsfulde sociale arrangementer. De er i højere grad orienteret mod at skabe "formuft" og mening, det vil sige stabile og meningsfulde sociale arrangementer, end de er orienteret mod instrumentelle anliggender (Scott, 1995: 77).

I begge faser af teoriens udvikling er det dog helt centralt, at de givne institutioner vil mindske organisationernes frihedsgrader med hensyn til valg af organisationsformer (Brunsson og Olsen, 1990: 25), hvorfor man også ser entendens til, at organisationer inden for et felt i stigende grad imiterer standarder fra andre medlemmer af feltet. Kommunerne og dertil relaterede aktører kan således antages at udgøre et felt, som på grund af imitationsprocessen bliver mere og mere homogene.

¹⁰ Feltbegrebet har rødder i Bourdieus arbejde (se for eksempel Bourdieu, 1990), og kan i korte træk beskrives som en bestemt gruppe af aktører - mennesker eller organisationer - som har udviklet en forestilling om, at de har noget til fælles (Røvik, 1992a: 266). I den lokale kontekst kan man således fremsætte som hypotese, at der eksisterer et felt bestående af de kommunale organisationer.

At organisationer imiterer de øvrige medlemmer af feltet, behøver dog ikke nødvendigvis at betyde, at de har en konkret erfaring eller kontakt med de organisationer, som de imiterer. De imiterer nemlig ikke praksis men i stedet standardiserede modeller og præsentationer af sådanne praksiser (Sahlin-Anderson, 1996: 79). I feltet udgør dominerende organisationer eller andre institutionelle kilder således referencepunkter og forbilledlige modeller for resten af organisationerne i det samme felt.¹¹ Der udvikler sig herigennem et sammenhængende mønster af handlinger og meninger, uden at en enkelt aktør bevidst stræber efter sammenhæng og konformisme (Sahlin-Anderson, 1996: 74). Overføres ræsonnementet til den kommunale kontekst, kan man således forestille sig, at de danske kommuner imiterer de moderniseringsmodeller, som udgår fra særligt dominerende kommuner og andre institutionelle kilder i det organisatoriske felt. Eksempler på sådanne kilder kan være Kommunernes Landsforening, private organisationskonsulenter og en række ministerier.

Ved spredningen af normerne rives organisationsformerne løs fra deres oprindelige komplekse kontekst og bliver simplificerede standardopskrifter på organisatorisk succes (Røvik, 1996: 142). I den forbindelse vil specielt koncepter med en indbygget flertydighed have let ved at blive adopteret, fordi langt de fleste aktører, på trods af forskellige udgangspunkter, således vil kunne finde positive elementer deri. Den institutionaliserede standard bliver med andre ord "spiseligt" for de fleste organisationer. Jo mere abstrakt en ide er, og jo mere den er kædet sammen med rationalistiske ideer, som er alment accepterede, desto lettere spredes den og bliver til en institutionaliseret standard (Meyer, 1996: 250-251; Røvik, 1992b).

En efterprøvning af denne antagelse ville fordré en mere tilbundsgående undersøgelse af, hvilken karakter omstillingselementerne i kommunerne har. Det ligger dog udenfor denne fremstillingsrammer. Men ved det første øjekast på kommunernes tilgang til omstillingen, antager den umiddelbart en rationel karakter, idet kommunerne antager, at de ved at gennemføre nogle ændringer "automatisk" vil få en mere effektiv

¹¹ I litteraturen er det som oftest relativt upræcise begreber, såsom staten og de professionelle, der er blevet fremhævet som institutionelle kilder til normer opererende på et generelt niveau (se f.eks. DiMaggio og Powell, 1991b). Indenfor de seneste år, er der dog generelt flere empiriske studier, som har forsøgt at angive nogle mere præcise kilder, som f.eks. ministerier, centrale interesseorganisationer (Waish, 1995: 74-75) og konsulenter (Røvik, 1992b; Czarniawska-Joerges, 1988).

organisation.¹²

På baggrund af den skitserede teori er det nu muligt at opstille en hypotese, ud fra hvilken de danske kommuner, enten på grund af behov for legitimitet eller mening, har adopteret nogle "passende" organisationsstrukturer, som har institutionaliseret sig i omgivelserne og i det organisatoriske felt. Viser hypotesen sig at have forklaringskraft, kan den således også forklare den generelle tendens til ensartethed i de kommunale omstillinger.

Den netop beskrevne teori vil derimod have problemer med hensyn til at forklare den forskellighed, vi også kunne lagtage indenfor den overordnede omstillingsramme. Det er imidlertid ikke nødvendigt at vende sig mod helt andre teoriretninger for at søge efter hypoteser, som kan matche den problemstilling. Man kan blot vende sig mod den seneste udvikling indenfor den nyinstitutionelle teori.

3.3. Oversættelse af standarder mellem heterogene kommuner

Der har været rejst den velberettigede kritik mod nyinstitutionalismen, at dens syn på aktører og udviklingen indenfor et organisatorisk felt er for passivt og deterministisk (DiMaggio og Powell, 1991a). I de seneste år har studier derfor også i højere grad lagt vægt på individuelle forskelle mellem organisationer og deres måde at tackle de institutionelle krav på (Scott, 1995: 114). Teorien er altså blevet udvidet med et heterogen perspektiv.¹³

Denne seneste udvikling er kommet fra Europa (ikke mindst fra Skandinavien), hvor den nyinstitutionelle teori har fået en fornyelse, der også har været efterlyst fra amerikansk side:

¹²Without a solid cognitive, microlevel foundation, we risk treating institutionalization as a black box

¹³I relation til de strukturelle ændringer i kommunerne, er det faktisk påvist, at strukturene i organisationen af kommunene opfattes som styrende for den faktiske adfærd. En opfattelse af kommunal organisationsudvikling, der netop kan betegnes som en rationel, instrumentel organisationsudvikling (Sehested et. al, 1992: 12).

at the organizational level, focusing on content at the exclusion of developing a systematic explanatory theory of process, conflating institutionalization with resource dependency, and neglecting institutional variation and persistence" (Zucker, 1991: 105).

I stedet for at fokusere meget ensidigt på makroprocesser, ser de kognitive teoretikere den sociale konstruktion af virkeligheden som noget fortløbende kontinuerligt på både makro-, meso- og mikroniveau. På makroniveauet skaber blandt andet staten, videnskaben, professionerne og massemedia nye kategorier og typifikationer. På det mellemliggende mesoniveau opererer individer på specifikke sociale arenaer, eksempelvis organisationer. I fællesskab bærer individer og sociale arenaer mange kodede kulturelle værdier og sociale rutiner. I interaktionen fra dag til dag, på mikroniveauet, tilpasser individer sig til de bredere kulturelle rammer, men improviserer også og opfinner nye forståelser og fortolkninger, som leder dem i deres daglige aktiviteter (Scott, 1995: 51). Nogle forfattere har derfor erstattet begrebet "spredning" med "oversættelse", fordi det i højere grad opfanger den pointe, at der ved institutionalisering er tale om både bevægelse og omdannelse (Czarniawska og Sevon, 1996b: 6-7). Oversættelsesbegrebet er inspireret af Latour (1986), som understreger vigtigheden af hver enkelt aktør i imitationsprocessen:

"The spread in time and space of anything - claims, orders, artefacts, goods - is in the hands of people; each of these people may act in many different ways, letting the token drop, or modifying it, or deflecting it, or adding to it, or appropriating it" (Latour, 1986 citeret i Czarniawska og Joerges, 1996: 23).

Når organisatorisk imitation i højere grad anskues som en oversættelse fremfor en spredning, kan den imitative handling og dens outcome derfor ligesåvel varie mellem aktører, som skiftes over tid og sted. Variationen mellem aktører kan dels stamme fra deres forskelligartede læreprocesser dels fra deres særegne identitetsopfattelse (Sevon, 1996: 56). Forklaringen på variationen mellem de kommunale organisationer kan dermed ses i to forhold. For det første at kommunerne lærer og erfarer forskellige ting fra omstillingsbølgen og for det andet, at hver enkelt kommune har sin helt egen opfattelse af sig selv.

En aktør opfatter sig ikke blot som én, der har et fællesskab med andre individer eller organisationer, men også som én, der er noget ganske særligt, noget unikt. Derved bliver det muligt, at såvel homogenitet og heterogenitet kan skabe mening og identitet dog stadig store forskelle mellem de to perspektiver, hvorfor man bør undlade at sætte dem i samme bås.

organisation.¹²

På baggrund af den skitserede teori er det nu muligt at opstille en hypotese, ud fra hvilken de danske kommuner, enten på grund af behov for legitimitet eller mening, har adopteret nogle ”passende” organisationsstrukturer, som har institutionaliseret sig i omgivelserne og i det organisatoriske felt. Viser hypotesen sig at have forklaringskraft, kan den således også forklare den generelle tendens til ensartethed i de kommunale omstillinger.

Den netop beskrevne teori vil derimod have problemer med hensyn til at forklare den forskellighed, vi også kunne iagttagte indenfor den overordnede omstillingssramme. Det er imidlertid ikke nødvendigt at vende sig mod helt andre teoriretninger for at søge efter hypoteser, som kan matche den problemstilling. Man kan blot vende sig mod den seneste udvikling indenfor den nyinstitutionelle teori.

3.3. Oversættelse af standarder mellem heterogene kommuner

Der har været rejst den velberettigede kritik mod nyinstitutionalismen, at dens syn på aktører og udviklingen indenfor et organisatorisk felt er for passivt og deterministisk (DiMaggio og Powell, 1991a). I de seneste år har studier derfor også iøjere grad lagt vægt på individuelle forskelle mellem organisationer og deres måde at tackle de institutionelle krav på (Scott, 1995: 114). Teorien er altså blevet udvidet med et heterogen perspektiv.¹³

Denne seneste udvikling er kommet fra Europa (ikke mindst fra Skandinavien), hvor den nyinstitutionelle teori har fået en fornyelse, der også har været efterlyst fra amerikansk side:

¹² ”Without a solid cognitive, microlevel foundation, we risk treating institutionalization as a black box

¹³ I relation til de strukturelle ændringer i kommunerne, er det faktisk påvist, at strukturerne i organisationen af kommunene opfattes som styrende for den faktiske adfærd. En opfattelse af kommunal organisationsudvikling, der netop kan betegnes som en rationel, instrumentel organisationsudvikling (Sehested et. al., 1992: 12).

at the organizational level, focusing on content at the exclusion of developing a systematic explanatory theory of process, conflating institutionalization with resource dependency, and neglecting institutional variation and persistence” (Zucker, 1991: 105).

I stedet for at fokusere meget ensidigt på makroprocesser, ser de kognitive teoretikere den sociale konstruktion af virkeligheden som noget fortløbende kontinuerligt på både makro-, meso- og mikroniveau. På makroniveauet skaber blandt andet staten, videnskaben, professionerne og massemedierne nye kategorier og typifikationer. På det mellemliggende mesoniveau opererer individer på specifikke sociale arenaer, eksempelvis organisationer. I fællesskab bærer individer og sociale arenaer mange kodede kulturelle værdier og sociale rutiner. I interaktionen fra dag til dag, på mikroniveauet, tilpasser individer sig til de bredere kulturelle rammer, men improviserer også og opfinder nye forståelser og fortolkninger, som leder dem i deres daglige aktiviteter (Scott, 1995: 51). Nogle forfattere har derfor erstattet begrebet ”spredning” med ”oversættelse”, fordi det i højere grad opfanger den pointe, at der ved institutionalisering er tale om både bevægelse og omdannelse (Czarniawska og Sevon, 1996b: 6-7). Oversættelsesbegrebet er inspireret af Latour (1986), som understreger vigtigheden af hver enkelt aktør i imitationsprocessen:

“The spread in time and space of anything - claims, orders, artefacts, goods - is in the hands of people; each of these people may act in many different ways, letting the token drop, or modifying it, or defeciting it, or betraying it, or adding to it, or appropriating it”
(Latour, 1986 citeret i Czarniawska og Joerges, 1996: 23).

Når organisatorisk imitation i højere grad anskues som en oversættelse fremfor en spredning, kan den initiativtive handling og dens outcome derfor ligesåvel variere mellem aktører, som skiftet over tid og sted. Variationen mellem aktører kan dels stamme fra deres forskelligartede læreprocesser dels fra deres særegne identitetsopfattelse (Sevon, 1996: 56). Forklaringen på variationen mellem de kommunale organisationer kan dermed søges i to forhold. For det første at kommunerne lærer og erfarer forskellige ting fra omstillingsbølgjen og for det andet, at hver enkelt kommune har sin helt egen opfattelse af sig selv.

En aktør opfatter sig ikke blot som én, der har et fællesskab med andre individer eller organisationer, men også som én, der er noget ganske særligt, noget unikt. Derved bliver det muligt, at såvel homogenitet og heterogenitet kan skabe mening og identitet

for aktører i det organisatoriske felt (Dobbin og Strandgaard Pedersen, 1995: 24-25). Derfor vil organisationer som oftest også blot ”læne” særlige kendetegn fra andre organisationer - men ikke hele mønsteret - og modificere den læne idé for at tilpasse den sine egne betingelser. Resultatet af imitation som en oversættelsesproces bliver altså, at det organisatoriske felt i nogen grad er homogen, men også i nogen grad heterogen (Sevon, 1996: 56). Det empiriske billede i kapitel 2 af på en gang ensartethed og variation, stemmer fint overens med denne tankegang.

Overføres ræsonnementet på den kommunale kontekst, kan der således med basis i nyinstitutionel teori opstilles en ny forklaringshypotese som alternativ til homogenitetshypotesen, nemlig, at de kommunale organisationer ganske vist adopterer strukturelle standarder indenfor en institutionaliseret ramme, men dog gør det på en måde, som levrer rum til individuelle karakteristika og identiteter.

3.4. Sammenfatning

Den nyinstitutionelle teori tilbyder en blandt flere mulige forklaringer på kommunernes oversættelsesprocesser, og udgør som sådan én alternativ forklaringshypotese til det rationelle, instrumentelle perspektiv. To forklaringshypoteser kan altså fremsættes med udgangspunkt i den nyinstitutionelle teori.

For det første, at de danske kommuner, grundet enten behov for legitimitet eller i et forsøg på at skabe mening i en ellers kompleks verden, har overtaget nogle organisationsstrukture og -instrumenter, som anses for passende af kommunerne selv og deres omgivelser, det vil sige af borgerne, staten og andre aktører i omgivelserne. Denne forklaringshypotese vil kunne forklare den tilsyneladende ensartede ramme, inden for hvilken omstillingerne finder sted.

For det andet blev der fremsat en forklaringshypotese med udgangspunkt i oversættelsesbegrebet. Her antages kommunerne at overtage omstillingselementer inden for en bestemt institutionaliseret ramme, men på en måde, der giver den enkelte kommune mulighed for at give elementerne et individuelt præg. Den nyinstitutionelle teori giver således bud på forklaringshypoteser, som åbner op for en integration af struktur- og aktørorienterede perspektiver på forandringer.

4. Diskussion af mulige problemer ved omstillingsbølgen

Som nævnt er såvel den offentlige som den forskningsmæssige debat af kommunal omstilling præget af dels mangel på faktuel viden, dels en relativ ukritisk holdning til omstillingen og dens elementer. Fra mange sider omtales og opfattes omstillingerne som en positiv eller i hvert fald nødvendig udvikling. I det omfang, der er rettet kritik mod omstillingsbølgen, har denne kritik oftest været rettet mod omstillingernes mangefulde gennemførelse eller generelle implementeringsbarrierer. De kritiske spørgsmål har altså i højere grad drejet sig om at finjustere de nye reformer, mere end de har været principielt kritiske i forhold til spørgsmålet om omstillingens elementer overhovedet bidrager til den offentlige forvaltning og det lokale demokratiet med flere fordele end ulemper.

I dette kapitel diskuteres reformerne primært ud fra en kritisk vinkel. Der peges kun i begrænsset omfang på forhold, som forhindrer omstillingselementerne i at fungere, og i stedet sættes fokus på det fundamentale spørgsmål, om omstillingselementerne i det hele taget har positive konsekvenser for forvaltningen og demokratiet. Fire potentielle problemfelter tages op til diskussion:

- (1) Asymmetri i forhold til økonomi og indflydelse
- (2) Manglende dialog
- (3) Udtømmingen og enddimensionaliseringen af politikerrollen
- (4) Problemer med mellemsektورorganisationer - den grå zone

Når der i det følgende ikke redegøres for de mulige fordele ved de forskellige omstillingselementer, er det ikke udtryk for blindhed i relation til fordele, men fordi der i forvejen findes righoldige mængder af publikationer, som peger på de potentielle fordele og gavnlige effekter af at anvende omstillingstiltagene. Der kan ikke mindst henvises til publikationer fra Kommunerne Landsforening, diverse offentlige publikationer fra især Finansministeriet, samt publikationer fra forskellige private konsulentliggende fora for udvikling af den offentlige sektor.

4.1. Asymmetri i forhold til økonomi og demokrati

Fjere af elementerne i omstillingsbølgen skaber potentelt nogle klare skævheder - asymmetrier - i den lokalpolitiske beslutningsproces. Asymmetrien ligger på flere niveauer, har forskellige konsekvenser og opstår gennem forskellige processer. Men den indeholder det fællestræk, at den kommunalpolitiske beslutningsproces trækkes skæv i forhold til de holdninger og ønsker som findes i kommunen betragtet som en helhed, det vil sige hos kommunens borgere.

4.1.1. Asymmetriske processer og udgiftspres

De asymmetriske processer udspinger af flere af omstillingsbølgens elementer, men især af decentraliseringen til institutioner og brugen af borger- og brugerundersøgelser.

Antagelsen om, at decentralisering til institutioner vil føre til asymmetriske processer, tager udgangspunkt i, at institutionerne typisk vil agere ud fra institutionsegoistiske ønsker. Mere konkret betyder det, at den enkelte institution vil arbejde for at få tilført flest mulige ressourcer i form af personale, økonometiske ressourcer og fysiske faciliteter.

Antagelsen er ikke uproblematisk. Eksempelvis har nogle peget på, at institutionerne tværtimod håndler mere økonomisk ansvarligt, hvilket direkte kan aflæses i en økonomisk opsparing i de enkelte institutioner (Ellgaard, 1992: 82). En sådan økonomisk opsparing er dog ikke i modstrid med antagelsen om institutionsegosme, da opsparingen ikke forsvinder fra institutionen. Decentral økonomisk ansvarlig adfærd er ikke (nødvendigvis) lig med økonomisk ansvarlighed *vis-a-vis* det centrale niveau. Når institutionerne opbygger en opsparing kan dette ikke ses som udtryk for mådehold i kravene til det centrale niveau. Man kan tværtimod argumentere for, at evnen til opsparring netop er udtryk for, at institutionerne har haft succes i kampen om økonometiske ressourcer i en sådan grad, at der er overskydende ressourcer på institutionerne. Et fænomen, som ikke mindst er interessant i en periode, som i øvrigt er karakteriseret ved ventelister til selvsamme institutioner.¹⁴

Med udgangspunkt i antagelsen om, at institutionerne (brugere og medarbejdere) i en decentraliseret forvaltningsstruktur vil handle ud fra institutionsgosmiske ønsker, kan der peges på en række problemer ved decentraliseringen til institutioner.

Det må formodes, at de nye formaliserede brugerorganer, qua deres organisering og specielle status som en form for stats eller kommunalt skabte "interesseorganisationer", vil kunne sætte et stærkt pres på kommunalpolitikerne. Brugerbestyrelserne kan ses som en systematisering og institutionalisering af asymmetriske beslutningsprocesser, hvor:

"...præferencer repræsenteres eller bringes ind i beslutningerne med en systematisk skævhed." (Kristensen, 1987: 51)

Kristensen (1980, 1987) peger på, at asymmetriske beslutningsprocesser opstår på grund af tre forhold. For det første på grund af adskillelsen af (1) produktionen, (2) finansieringen og (3) de politiske beslutninger om offentlige ydelser. For det andet på grund af godernes koncentrerede nytte for modtagerne og producenterne. For det tredje på grund af spredningen af omkostningen på de mange skatteydere. Disse tre forhold medfører tilsammen en proces, hvor grupper af borgere og offentligt ansatte har kraftige incitamenter til at kræve ydelser, nye ydelser eller forbedringer af ydelser, mens der ikke på samme måde er kraftige incitamenter, som får grupper af borgere til at arbejde imod nye eller flere ydelser. Presset fra brugere og personale vil kunne opstå ikke blot i defensivt forsvar imod nedskæringer, men også i offensiv kamp for bedre forhold på institutionerne. Med de formaliserede brugerbestyrelser må presset fra de nu mere velorganiserede og statushævede brugergrupper formodes at føre til stigende offentlige udgifter eller i perioder med økonomisk krise manglende evne til nedskæring. Med etableringen af brugerbestyrelser forstærkes og institutionaliseres de asymmetriske udgiftsbeslutninger og den asymmetriske udgiftsproces.

4.1.2. Asymmetriske processer, indflydelse og demokrati

Den asymmetriske udgiftsproces er blot en side af problematikken omkring brugerbestyrelserne. En anden problematisk side kan beskrives som en asymmetrisk fordelingsproces, der har alvorlige konsekvenser for det lokale demokrati.

¹⁴ En problemstilling, som dog ikke skal fortolges nærmere her, er netop, at evnen til opsparring gøres til et centralt succeskriterium for decentralisering. Man kunne spørge, om ikke evnen til god børnepasning, og det at få passet flest mulige børn, var mindst ligeså relevante succeskriterier?

Decentralisering til institutioner, hvor beslutningskompetence udlægges til brugerbestyrelser, kan betragtes som et supplement til det repræsentative demokrati i kommunen (se eksempelvis Sørensen 1995). Det er vigtigt at understrege, at der ikke er tale om et supplement med direkte demokrati, da brugerbestyrelserne også er repræsentative organer. Det store repræsentative demokrati suppleres altså med et lille repræsentativt demokrati. Det er netop forskellene mellem det store repræsentative demokrati og det lille repræsentative demokrati, som kan synliggøre nogle af de forskelle og problemer, som er forbundet med de nye små repræsentative demokratier.

Der er dog en række lighedspunkter, som er værd at bemærke. Dahl peger på fem kriterier for en demokratisk proces (1989: 108-120):¹⁵

- Effektiv deltagelse

I alle faser af demokratiske beslutningsprocesser skal borgerne have en lige og tilstrækkelig mulighed for at fremføre deres præferencer i forhold til det emne, som er taget op til overvejelse/beslutning.

- Oplyst forståelse

Alle borgere skal have tilstrækkelige og lige muligheder for at undersøge, hvilken valgmulighed, der er bedst for den enkelte borgers egne interesser - dog under hensyn til behovet for at der træffes en beslutning.

- Lige stemmehægt

I de besluttende faser i den demokratiske proces, skal alle borgere have mulighed for at udtrykke et valg, som indgår med samme vægt som de øvrige borgeres valg. Alene disse valg skal indgå i og afgøre beslutningen.

- Fuld dagsordenskontrol

Under overholdelse af de tre første punkter er det alene borgerne, som kan afgøre, hvilke spørgsmål der skal tages op og føres frem til en endelig beslutning.

- Alle voksne medlemmer af fællesskabet skal have adgang til at deltage i den demokratiske beslutningsproces.

I forhold til de to første kriterier er der ingen væsentlig forskel på kommunalbestyrelser og brugerbestyrelser, begge disse repræsentative systemer ligger lige tæt på (eller lige langt fra) den ideale demokratiske proces, som Dahl beskriver.

I forhold til det tredje punkt er der heller ingen forskel, da alle brugere vægter lige tungt i afstemninger, lige som alle vægtere vægter lige tungt ved kommunal-,

folketings- og andre valg.

I forhold til det fjerde punkt er både brugerbestyrelser og kommunalbestyrelser begrænset i deres dagsordenskontrol. I principippet og ifølge grundlovens § 82 har kommunerne selvstyre, men dette principielle selvstyre udfoldes inden for de grænser, som love, bekendtgørelser og lignende sætter. Brugerbestyrelserne er yderligere begrænset, da de kun opnår kompetence i det omfang, lovgivningen foreskriver eller kommunalbestyrelserne vælger at udlägge kompetence til brugerbestyrelserne.¹⁶ Begge organer har altså en begrænset dagsordenskontrol. Kommunalbestyrelsernes begrænsning er en positiv begrænsning, det vil sige, at der er nogle forhold kommunalbestyrelserne ikke kan træffe beslutning om, men herudover er der fri tilslag.

Brugerbestyrelserne er derimod omfattet af en negativ begrænsning, det vil sige, at der er nogle forhold, der kan træffes beslutning om, men alle andre forhold ligger uden for kompetencen. Disse forskelle er imidlertid indbygget i selve ideen med brugerbestyrelser og rejser ikke nogen specielle problemer.

Umiddelbart er der altså ingen væsentlige forskelle mellem det repræsentative demokrati i kommunerne og i institutionerne, som udøver potentielle problemer i relation til Dahls fire første kriterier. Forskellen ligger derimod i forhold til Dahls femte krav til den ideelle demokratiske proces: afgrænsningen af *demos*, det vil sige de legitime deltagere i de demokratiske processer, hvor betingelsen er, at alle voksne i et givevent fællesskab skal have mulighed for at deltage. Denne betingelse opfyldes af det repræsentative demokrati i kommunerne, hvor alle voksne personer, som har fast bopæl i det geografiske område, kommunen omfatter, automatisk opnår stemmeret.

Afgrænsningen af det fællesskab, som de enkelte, kommunale institutioner udgør, afhænger ikke alene af tilknytning til et geografisk område, eksempelvis kommunen, men også af om de enkelte personer selv (eksempelvis bøhore på hvilke lejeredskaber som skal indkøbes til en børnehave), mens mere overordnede beslutninger fastholdes i kommunalbestyrelsen, dvs. udvalg eller centralforvaltningen (eksempelvis ansættelser og samlet budgetstyring) vil dette kunne skabe en oplevelse af skin-indflydelse, som vil kunne mindske interessen for brugerbestyrelserne eller føre til protester fra bestyrelserne. Ikke at gennemføre decentralisering til institution i høj eller fuldstændig grad vil altså kunne udlaøse problemer, som dog ikke skal fortælges i denne artikel, hvor det er problemer ved indførelsen af de nye tiltag, som behandles kritisk - ikke problemerne ved en mangefuld indførelse.

¹⁵ Se også Dahl, 1971: 1-9, 1979: 101-120, 1982: 6, 1985: 59f. De fire første kriterier er teoretiske idealtypiske standarder, som konkrete politiske processer kan sammenlignes med, uden at man skal forvente at finde virkelige politiske processer, som opfylder disse standarder perfekt.

plejehjem) eller deres børn (forældre til børn i børnehaver og skole) har fået adgang til institutioner. Alle personer, som ikke har opnået denne adgang, er således udelukket fra indflydelse på institutionen. Den funktionelle afgrænsning af demos i det lille repræsentative demokrati rejser væsentlige problemer for det store representative demokrati, som primært er afgrænsset ud fra et geografisk kriterie.

Problemerne med brugerbestyrelserne udspinger af, at ikke alle brugergrupper organiseres og gives indflydelse, og ligeså alvorligt, at de store grupper af ikke-brugere heller ikke gives indflydelse. Nogle borgere bliver medlemmer af en række små demokratier - eksempelvis forældre som både er medlemmer af deres børns børnehavebestyrelser og skolebestyrelser, andre kun i enkelte, mens store grupper af borgere overhovedet ikke bliver medlemmer af de små demokratier. Det er med andre ord ikke alle borgerne, der omfattes af det store repræsentative demokrati, som også har adgang til de små demokratier.

Ideen med brugerindflydelse er, at de berørte parters interesser skal inddrages. Det første problem ved brugerbestyrelserne er netop, hvordan man afgrænsrer de berørte parter. I den nuværende situation har man afgrænset de berørte parter til at være de umiddelbare brugere af institutionen. Dette udløser en potentiel problematik på eksempelvis daginstitutionsområdet, hvor man har ventelister. De forældre, der har børn på venteliste til en institutionsplads, kan med rimelighed betragtes som berørte parter, men de har ingen indflydelse. Der kan være en konflikt mellem forældre, hvis børn har en plads i institutionen (de ønsker bestemt ikke en merindskrivning af børn på institutionen) og de forældre, hvis børn er på venteliste (de kan måske ønske en merindskrivning). Den afgørende forskel er, at forældre på venteliste ikke har nogen direkte, formel kanal for indflydelse, mens de øvrige forældre netop har en sådan.

Et andet problematisk aspekt af ideen med de berørte parter er, at offentlige institutioner ofte løser opgaver af ganske bred karakter, hvor de berørte personer i snæver forstand måske ikke har samme interesser, som de berørte parter i mere bred forstand. Eksempelvis er det ikke sikkert, at forældre i es opfattelse af, hvad der er godt og relevant for børnenes undervisning i skolen, deles af erhvervslivet, gymnasiet eller de vidergående uddannelser.

Et tredje problem ligger i de systematiske skævheder med hensyn til hvilke

områder, som udstyrer med brugerbestyrelser. Politikområder, som ikke har en klart afgrænsset brugergruppe, udstyrer for eksempel ikke med brugerbestyrelser. Det er typisk områder, hvor politik ikke finder sted i en konkret fysisk bygning, som det sker på børne-, unge-, skole- og ældremråderne. Vei, trafiksikkerhed, miljø og byplanlægning er omvendt eksempler på områder, som ikke udstyrer med brugerbestyrelser. Politikområder med meget svage brugergrupper, eksempelvis arbejdsløse, bistandsklienter og psykisk syge, har sjældent brugerbestyrelser.

Et fjerde problem er de systematiske skævheder, der dels kan opstå internt mellem brugerbestyrelserne inden for et givet politikområde og dels mellem de forskellige politikområder, der er udstyr med brugerbestyrelser. Det første problemet kan illustreres ved hjælp af skole- og daginstitutionsområdet, hvor brugerbestyrelserne med de ressourcestærke forældre (i form af uddannelse, social status og indtægt) vil have de bedste muligheder for at gå ind i ressourcekampen under eksempelvis en budgetlægning. Også mellem sektorerne vil der formodentlig være klare forskelle. Eksempelvis kan det overvejes, hvorvidt bestyrelserne på plejehjemmene eller bestyrelserne på skoleområdet vil have den bedste baggrund for at gå ind i ressourcekampen.

Et femte problem kan opstå internt på institutionerne, hvor de svageste brugergrupper ikke vil blive repræsenteret i brugerbestyrelserne. Det vil eksempelvis gælde de socialt belastede elevers forældre i skoler og daginstitutioner og de svageste ældre på plejehjem.

Den kommunalpolitiske virkelighed er ovenfor beskrevet som en ressourcekamp og diskussionen har peget på en række systematiske skævheder, som vil gavne ressourcestærke institutioner og brugere.¹⁷ En væsentlig indvending mod dette er, at sådanne asymmetriske fordelingsprocesser allerede eksisterede før omstillingshølge, hvilket uden tvivl er rigtigt. Konklusionen er derfor heller ikke, at fordelingsprocessen før decentraliseringen var uden asymmetriske træk, men at den formaliserede

¹⁷ Et empirisk eksempel på denne skævhed gives af Ibsen (1997: 68), som peger på en stærkere kommunal styring af det sociale område med svage klientgrupper, end inden for kultur- og undervisningsområdet, hvor klienterne er mere ressourcestærke.

brugerindflydelse styrker, systematiserer og institutionaliserer de asymmetriske træk ved fordelingsprocessen.

Ud over påpegningen af asymmetriene er der et generelt problem i forholdet mellem særinteresser og helheden. Selv hvis forudsætningen om den institutionsegoistiske adfærd og holdninger er forkert, vil helheden blive skubbet i baggrunden af særinteresserne, fordi medlemmerne i brugerbestyrelserne er placeret i et institutionelt design med snævre opgaver bundet til den enkelte institution.¹⁸ Konflikten mellem helhed og særinteresser vil være mindre, hvis brugerbestyrelserne afspejlede holdninger hos befolkningen i kommunen som helhed. At dette næppe vil være tilfældet udspringer af to forhold.

For det første det forhold at en række brugergrupper netop er afgrænset ved deres alder. Det bedste eksempel er daginstitutioner, hvor hovedparten af forældrene netop falder i en relativt snævert afgrænset aldersgruppe, men også plejehjem er et godt eksempel.

For det andet det forhold som kaldes politiske generationer. Svenssons og Togeby's studier af unge vælgere viser, at der er klare generationsforskelle imellem unge i 1970'erne og i 1980'erne og at det partivalg, som er truffet i ungdommen, er forholdsvis konstant. Dette betyder, at der ved sammenligning af 70'er generationen og 80'er generationen af unge kan ses en tydelig højredrejning, hvor unge i 1980'erne er markant mere højreorienterede end unge i 1970'erne.¹⁹

¹⁸ For at tage et ekstremt eksempel har der været eksempler på, at forældre i en daginstitution har været meget kraftige modstandere af hiv-positive børns tilstedeværelse i en daginstitution. En klar samfundsinteresse - i at give pasningsmulighed og i at give et normalt og godt liv til hiv-smittede børn - har intet vigt for en særinteresse i ikke at have hiv-smittede børn i daginstitution. Det skal indskydes, at der ifølge de fåelige ekspertier ikke findes eksempler på overførsel af smitte mellem børn! Eksemplet er ekstremt, men illustrerer at der nemt opstår konflikter mellem helheden og særinteresser.

¹⁹ I eksemplet med brugerbestyrelser i barnehaver og skoler vil der ske en bevægelse fra et markant venstreorienteret flertal på 70 procent blandt brugere og brugerbestyrelser til en mere balanceret sammensætning. I den samme periode var det samlede vælgerkorps fordeling på blokkene nogenlunde konstant med 46-50 procent til venstrefløjen og Socialdemokratiet og med 54-50 procent til midterpartiene og højrefløjen. Fordelingen af de unge (19-28 år) på venstrefløjen, Socialdemokratiet og midt-højrefløjen var i 1979 henholdsvis 36, 34 og 30 procent, mens den i 1988 var henholdsvis 28, 24 og 45 procent (Svensson og Togeby, 1991: 66). Ved folketingsvalget i 1979 fik blokken: venstrefløjen, Socialdemokratiet og midt-højrefløjen, henholdsvis 12%, 38% og 50% (Thomsen, 1986: 47). Ved folketingsvalget i 1988 henholdsvis 16%, 30% og 54% (Elklit & Tønsgaard, 1989: 17).

Kombinationen af aldersspecifikke brugergrupper og eksistensen af de politiske generationer medfører, at brugergruppen og brugerbestyrelserne systematisk vil være et skævt udsnit af befolkningen. De vil udgøre en slags specifikke bruger-generationer, bortset fra de situationer hvor bruger-generationerne tilfældigvis er på linie med vælgerkorpsset som helhed.

Partivalget skal blot ses som ét eksempel på, at der vil være en række aldersspecifikke holdninger - eksempelvis i forhold til opdragelse af børn og til hvilken undervisning i folkeskolen, der skal prioriteres højt. De nye strukturer, der er blevet skabt med den øgede selvforvaltning i institutionerne og indførelsen af brugerbestyrelserne, er altså ikke nødvendigvis repræsentative i forhold til borgerne.

4.2. Kontrol, ansvar og retssikkerhed

To problematiske forhold udspinger også af decentraliseringen, som er diskuteret ovenfor: problemer med kontrol og ansvar, samt problemer for retssikkerheden.

For det første betyder decentraliseringen, kombineret med mål-/rammestyring, at kontrol og ansvarliggørelse af forvaltningen gøres vanskelig og uigenreneskueligt. Borgeren står overfor ganske mange spørgsmål, hvis der opstår problemer på en institution: Hvem har ansvaret for beslutningerne, som giver borgeren problemer - politikerne, forvaltningen, institutionens personale, brugerbestyrelsen eller...? Hvem skal der rettes henvendelse til med kritik eller klager? I konkrete sager vil muligheden for, at ansvaret populært sagt forsvinder mellem uklare og overlappende kompetencer være oplagt. Dette problem vil også være aktuelt i forhold til udlicitering og anvendelse af kommunale aktieselskaber.

For det andet kan indførelsen af eksempelvis brugerbestyrelser underminere de grundlæggende værdier, som et liberalt demokrati bygger på, fordi vægtlægningen af korrekte procedurer for sagsbehandlingen og fordelingen i samfunden bliver til sidstesat (Selle, 1991: 120-121). Retssikkerhed er en af de rettigheder i et demokratisk samfund,

som sikrer, at borgerne behandles ud fra en lighedstankgang.²⁰ Betonningen af korrekte procedurer m.m. betyder, at borgerne kan have nogle klare forventninger om, hvordan de vil blive behandlet i en given kontakt med det offentlige. Med decentralisering, selvforsvar og brugerindflydelse betones derimod fleksible, individuelle løsninger. Der opstår altså et dilemma mellem på den ene side ønskerne om retssikkerhed og en lige behandling af borgerne og på den anden side ønskerne om fleksibilitet og borgerinddragelse.

4.3. Politikerroller

Omrstillingen i kommunerne kan på overfladen se ud som om, at den primært er rettet mod det administrative og de udførende niveauer. Et af de bagvedliggende formål ved indførelsen af de mange nye styringsinstrumenter er dog også at påvirke det øverste led i den politiske organisation: de folkevalgte i kommunalbestyrelsen. Trods styringsinstrumenternes forskellige karakter er det en gennemgående ide i dem alle, at det politiske og det administrative niveau i kommunerne skal holdes skarpt adskilt. Politikerne skal ikke detaljstyre, enkeltsagsbehandle og tage sig af den daglige opgaveudførelse (det overlades til forvaltningen). De skal derimod tage sig af den overordnede målfastsættelse, formuleringen af principper for opgaveløsningen og tilrettelæggelsen af den langsigtede strategi for kommunens fremtidige udvikling. Politikken skal således i højere grad udøves udenfor det konkrete.

Ideen om adskilt administration og politik er på ingen måde en ny ide. Den har rødder tilbage til Webers klassiske bureaukratimodel (Weber, 1979), og har igennem mange år tjent som model for opbygningen af det politisk-administrative system i kommunerne. Lidt provokerende kan man således fristes til at ansuke omstillingsbølgens "nye politikerrolle" som blot en ny variation over et i forvejen

velkendt tema.²¹

At temaet er velkendt, gør det dog ikke mindre problematisk. Kritikken kan dels rettes mod de bagvedliggende præmisser for den skitserede politikerrolle, dels mod de normative dilemmaer og problemstillingen der for den enkelte politiker ligger indbygget i en sådan rolle.

I relation til det første kritikpunkt er det åbenbart, at præmisserne bag den "nye politikerrolle" i udstrakt grad tager afsæt i logisk-rationelle ledelsesidealer, som har urealistiske forestillinger om, hvordan politiske organisationer fungerer (Rombach, 1991: 100). Tag for eksempel målstyringens bud på, at politikerne skal fastsætte mål, mens embedsværet skal finde velegnede midler til implementeringen deraf. Her antages det, at målter et centrale og det politisk vigtige, mens midlet er underordnet og uden politisk betydning. Men sådan forholder det sig ikke i kommunal praksis. Her er midler sjældent politisk neutrale.²² Tværtimod vil der som oftest være en så tæt berøring mellem det administrative og det politiske system, at en sammenblanding af administration og politik nærmest er uundgåelig.

Tilsvarende bygger styringskonceptet på nogle tvivlsomme antagelser om, hvad en kommune er for en størrelse. Der fokuseres ensidigt på leveringen af serviceydelser, hvorfor organisatorisk effektivitet bringes i højsæde, mens de mere politiske aspekter af det kommunale demokrati nedtones (Stewart, 1993). Der kan derfor være god grund til at anskue decentralisering, mål- og rammestyring og mange andre af de nye styringsredskaber, som nogle redskaber, der i højere grad er skabt ud fra en administrativ logik end en politisk logik.

I relation til det andet kritikpunkt kan der peges på flere forskellige dilemmaer og problemstillinger, som omstillingsbølgene rejser for den enkelte folkevalgte. I det følgende skal der nævnt fokuseres på fire:

²¹ Det er paradoxalt, at denne model, som allerede Weber (1979) selv og de følgende 75 års organisations- og ledelseslitteratur, har påvist intilige svagheder i, er blevet 1990'ernes ideal.

²² Et klassisk politisk stridspunkt viser sig eksempelvis ved den årlige kommunale budgetlægning, hvor de fleste kommunalbestyrelsesmedlemmer nok kan blive enige om, at der bør være balance på budgettet, men har langt vanskeligere ved at enes om de velegnede midler dertil. Skal skatterne hæves eller udgriftsnaive væaret sænkes?

²⁰ Iført 1997 fremhævede Socialministeren, i forbindelse med fremsættelsen af forslagene om ny bistandslov, borgernes såkaldte sociale rettigheder, som er et grundlæggende krav om, at de sociale system skal være retfærdigt: "Sagt lidt forenklet: Hvis man har ret til en ydeelse, så skal man have den. Opfylder man derimod ikke betingelserne, så skal man ikke kunne tiltakse sig til hjælp." (Jespersen, 1997).

- 1) politikerens rollekonflikt i forhold til forventninger fra borgere og brugere
- 2) endimensionalisering og tømning af politikерen
- 3) fortrængning af politikken
- 4) manglende læring på det politiske niveau

I kølvandet på den omfattende decentraliseringen til institutioner opstår risikoen for en politisk rollekonflikt, hvor den folkevalgte kommer i et dilemma med hensyn til at tilfredsstille forskelligrettede forventninger fra på den ene side borgere og på den anden side brugere. Årsagen hertil skal først og fremmest søges i det forhold, at der sker en beslutningsforskydning til de små repræsentative demokrater i form af brugerbestyrelser.

Selvom en decentralisering ganske vist ikke på det formelle plan rokker ved kommunalbestyrelsens position som øverste formelle myndighed i det kommunale hierarki - og derfor heller ikke ændrer på politikernes formelle ret til at tilbagekalde kompetencen, hvis der skulle opstå behov derfor - vil brugergrupperne netop forvente, at politikerne undlader at blande sig i, hvordan opgaveudførelsen løses. Sker det alligevel, vil den politiske legitimitet sættes over styr, og de folkevalgte vil se sig selv beskyldt for "skin-decentralisering". Hvis politikerne lever op til brugernes forventning og afskærer sig fra beslutningstagen på området, vil borgerne udenfor den næreve brugergruppe derimod kunne sætte spørgsmålstegn ved de folkevalgtes eksistensberettigelse i kommunen. De vil således kunne hævde, at der er tale om et "skindemokrati". Politikerne vil altså let havne i en rollekonflikt mellem forventninger fra borgere og brugere.²³

Det næste væsentlige problem ved mange af omstillingerne er deres udbredte tendens til at endimensionalisere og i nogen tilfælde udømme den politiske rolle. Traditionelt set har de folkevalgte som medlemmer af kommunalbestyrelsen skulle balancere mellem to fundationale roller: representationsrolen og styringsrollen.²⁴

²³ For en diskussion af de forskellige forventninger henvises til afsnit 4.1 ovenfor om asymmetri.

²⁴ Politikerollen er som helhed flertydig, og kompleks. Der kan imidlertid identificeres to dimensioner, som for langt de fleste politikere vil være fundamentele: Politikeren skal være responsive mod vælgene, og de skal kunne styre kommunen således, at de opnår resultater, som de ønsker. Man kan således tale om to centrale politikroller: 1. repræsentationsrolle, som er defineret i relation til vælgene, og 2. styringsrollen, som er defineret i relation til den kommunale organisation.

Indenfor det nye styringskoncept skal politikerne som sagt nedtone engagementet i den daglige drift og i enkeltsagsbehandlingen og i stedet for være strateger og inspiratører for den kommunale organisation (Hagen, 1991: 70; Madsen, 1993: 18). Opgavevægten lægges altså i udpræget grad på de generelle og overordnede ledelsesopgaver, og indsatsen koncentreres om styringen af den administrative organisation. Derved sker en forskydning af vægten i den politiske rolle fra repræsentationsrollen til styringsrollen. Populært sagt skal den folkevalgte politiker således bevæge sig fra rollen som "advokat" og "sagsbehandler" til rollen som "bestyrelsesmedlem" (Larsen og Offerdal, 1992; Stewart 1993). Politikerrollen tenderer altså 'mod' en endimensionalisering.

Endimensionaliseringen kan let bringe politikerens legitimitet i lokalsamfundet i fare. Denne legitimitet har været nært knyttet til rollen som offentligt ombud for borgerne. En rolle som traditionelt har haft stor betydning i dansk kommunalpolitik (Bogason, 1992: 117). Det nye decentrale system bevirker, at de folkevalgte får vanskeligere ved at tage stilling til eventuelle klager fra borgere, virksomheder m.v., på grund af de længere og mere diffuse kommunikationsveje mellem kommunalbestyrelsen og de udførende niveauer, som øger risikoen for, at megen information går tabt (Lundtorp, 1990: 61). Politikernes mulighed for at udøve responsivitet overfor vælgerne reduceres altså. Omstillingsbølgerne vil således i deres yderste konsekvens ikke blot kunne medvirke til en tømning af politikерen, men også på langt sigt risikere at reducere politikernes legitimitet hos en bredere befolkning.

I forlængelse heraf er det vigtigt at pege på den tredje problemstilling - fortrængningen af politikken - som omstillingen generelt rejser. Eksempelvis forudsætter målstrying, at det er muligt at nå til enighed om nogle fælles mål for organisationens opgaveløsning. Det kan være vanskeligt i den politisk ledede organisation, som kommunen er. Hvad angår samarbejde på tværs af partiskel, er politikerne som oftest stillet overfor et dilemma. På den ene side kræver vælgene, at politikerne skal kunne handle. De skal gennem samarbejde kunne drive organisationen som en effektiv servicevirksomhed, hvor de forskellige ydelser kan leveres så hurtigt, pålideligt og effektivt som muligt. På den anden side kræver vælgene, at politikerne skal drive politik ved at udvise uenighed og derigennem demonstrere varetagelsen af

de forskellige interesser, som de er sat til at repræsentere (Brunsson, 1988: 83; Jørgensen og Melander, 1992: 57; Skjoldberg et al., 1991: 330). Eftersom de folkevalgtes legitimitet på sigt er afhængige af en imødekomme af begge set af forventninger, vil det derfor være problematisk for dem så ensidigt at hellige sig målstyringsfilosofien. Her nedtones konflikter jo netop til fordel for en oprioritering af effektivitet.

Sidst, men ikke mindst har de nye styringsredskaber en klar tendens til at vanskelligøre læring på det politiske niveau i kommunen. Der er mindst tre årsager hertil. For det første er der en tendens til at fokusere på information, der alene er knyttet til de formulerede mål, hvorfor andre potentielt vigtige informationer lades ud af betragtning eller slet ikke indsamles. For det andet vil den indkommende information typisk tolkes snævert i relation til de opstillede mål. Det vanskeliggør udviklingen og justeringen af gamle mål, og kan føre til en meget lukket og passiv læringscyklus (Ejersbo, 1996). For det tredje forhindres politikerne i at engagere sig i enkeltsager og mere indholdsmæssige valg, hvorfor de også i høj grad afskærer fra individuel handling, som netop er en væsentlig forudsætning for evnen til at lære og indpasse nyopdagelser i et højere erkendelses- og vidensniveau (March & Olsen, 1976: 56). Selv om målstyring og lignende styringsredskaber, i hvert fald i teorien, kan medvirke til at sikre fokus i organisationen, er det således tvivlsomt, om det også er en filosofi, som eigner sig til læring og tilgnelsen af en stadig strøm af ny viden og erkendelse.

Skal de folkevalgte fortsætte have en eksistensberettigelse i kommunerne, vil det være problematisk, at de fungerer i et politisk vakuum, som forhindrer læring. Det er tværtimod nødvendigt, at de formår at udnytte de erfaringer, som de opnår igennem deres interaktion med de komplekse omgivelser, som er i konstant forandring.

Servicedeklarationer og servicemål er på det seneste blevet introduceret i kommunerne for blandt andet at inødkomme det overnævnte problem med de meget lukkede dialog- og informationscirkler. Betrætter man imidlertid denne sene omstillingbsbølle i lyset af en politisk logik, ser det dog ikke ud til, at servicedeklarationer og servicemål er løsningen. Mange af de kritikpunkter, som vi kunne rette mod målstyringskonceptet, kan nemlig gentages i relation til disse. Der er for så vidt blot tale om målsætninger på delniveau, og set i relation til målstyringen er der altså ikke meget nyt under solen. Sat på spidsen er det eneste nye, at målstyring er

blevet lovpflichtig gennem lovgivningen om servicemål (Lov nr. 380 af 14. juni 1995). Selyom formuleringen i loven er overordentlig vag, vil politikernes handlefhed i relation til rollevalg dog næppe være udvidet! Det er nu lovpflichtigt for kommunalbestyrelsen mindst hvert andet år at redegøre for mål, indhold og omfang af den kommunale service.

I forbindelse med den tidlige diskussion omkring udformning af politikerrollen, er det dog et væsentligt spørgsmål, i hvilken proces servicemålene bliver til. Formuleres de af politikerne? Inddrages borgernes synspunkter? Eller bliver opgaven - i god overensstemmelse med den administrative logik - blot delegeteret til forvaltningen? Blandt andet disse spørgsmål belyses i det følgende afsnit.

4.4. Manglende dialog

I en række af de nye reformer fråges muligheden for dialog mellem borgerne og kommunen. I forhold til udbredelsen af borgers- og brugerundersøgelser, er det centralet at spørge, om der er ved at udvikles et spørgeskademokrati? Man kan sammenligne borgers- og brugerundersøgelser med en folkeafstemning uden forudgående debat. Det vil sige, at Dahls andet kriterium om oplyst forståelse ikke opfyldes. Dialogen, der skulle kvalificere borgernes og brugerne beslutninger, mangler.

Borgers- og brugerundersøgelser er surveys med dertil knyttede begrænsninger og problemer, som man desuden bør være opmærksom på. Hvilke spørgsmål stilles, og hvilke spørgsmål kan stilles? Hvem laver spørgsmålene? Hvor mange spørgsmål kan der stilles? Hvordan bruges spørgsmålene? Hvem svarer (borgerne eller brugerne)? Findes der overhovedet en objektiv tilbagemelding?

Temaerne og emnerne for borgers- og brugerundersøgelserne er ofte givet på forhånd. Kommunen (læs: forvaltningen) har fastsat, hvad der skal spørges om og hvordan. Borgers- og brugerundersøgelser er dermed sociale konstruktioner som respondenter, det vil sige borgeren eller brugeren, placeres i. Derved er dagsordenen givet på forhånd og i uoverenstemmelse med Dahls kriterie om, at det alene er borgeren, som kan afgøre hvilke spørgsmål, der skal tages op. De tilbagemeldinger, der kommer ud af spørgeskemaundersøgelserne, afhænger derfor af den måde, som undersøgelsene

er konstrueret på og er ikke blot objektive *snapshots* af virkeligheden. Borger- og brugerundersøgelsene kan dermed komme til at fremstå som en legitimering af allerede fastsatte dagsordener.

Også i tolkningen og anvendelsen af undersøgelsene kan store problemer opstå. Ikke sjældent tolker eksempelvis politikerne undersøgelsene på den måde, at 'nu har borgerne talt, og politikerne må derfor følge borgernes'. Eller som det ofte er tilfældet: politikerne kan nu fastholde den beslutning, som undersøgelsen har understøttet.

Endelig knytter der sig nogle specielle problemer til disse undersøgelser, afhængig af om, det er borgeren eller brugeren, der er respondent. Når der laves brugerundersøgelser, indgår kun de umiddelbare brugere af den pågældende service. Men alle kommunens borgere er med til at finansiere den pågældende service, og de kan sagtens senere blive brugere af eller af andre grunde have interesse i den pågældende service.²⁵ Deres mening bliver dog ikke hørt. Borgernes bortdefineres simpelthen fra demos i disse tilfælde.²⁶

Hverken servicedeklarationer eller servicemål åbner op for en dialog mellem borgerne og kommunen. Servicedeklarationerne har tilhensigt at styrke brugernes stilling, fordi de herigenem får større kendskab til deres rettigheder i forhold til serviceydelserne. Men det forventes ikke, at de indgår i debatten om disse rettigheder. Det offentlige indtager altså rollen som serviceproducent, der vurderes ud fra det, der leveres (Dalsgaard, 1995: 95). I nogle tilfælde formuleres servicedeklarationerne så specifikt og konkret, at der ikke efterlades rum for fleksibilitet inden for en given ydelse, hverken for den der leverer ydelsen, eller den der modtager den.²⁷ Et eksempel på dette kan

hentes i hjemmeplejen, hvor meget snævert formulerede servicedeklarationer betyder, at den ældre ikke har nogen indflydelse på, hvad det er for ydelser, hjemmehjælpen leverer, men blot får oplyst, hvad vedkommende kan forvente at modtage.

Servicemål og servicedeklarationer kan potentielt fremme Dahls tredje kriterie om oplyst forståelse, fordi borgerne kan undersøge forskellige valgmuligheder, men når servicemålene formuleres uden indragelse af borgerne, og når der til mange ydelser foregår en visitation, kan borgeren reelt kun bruge den oplyste forståelse til et fravælg.

4.5. Den grå zone

Gråzone-begrebet knytter sig traditionelt til organisationer, som er placeret i den grå zone mellem offentlig og privat regi, altså organisationer som hverken er rent offentlige eller rent private. Gråzone-organisationer svarer begrebsmæssigt stort set til mellemsektororganisationer, der er organisationer, som befinner sig mellem den private sektor, den offentlige sektor og den frivillige (civile) sektor (Steinthorsson, 1996: 135-138) og til begrebet den tredje sektor (Anheier & Seibel, 1990).²⁸ I den kommunale kontekst er der tale om organisationer så forskellige som eksempelvis: fælleskommunale forsyningselskaber, trafikselskaber, lokale afdelinger af mødrejælpen og andre sociale organisationer, idrætsforeninger m.fl.

Som det fremgår, omfatter den grå zone meget forskellige organisationer og afgrænsningen er på ingen måde uproblematisk. En lang række alternative og supplerende definitioner og opdelinger anvendes (Greve, 1995: 16-32). Et fælles element i tankegangen er dog, at der er tale om organisationer, som udfører offentlige opgaver, men som ikke er en del af den offentlige forvaltningsstruktur (eksempelvis Hood & Schuppert, 1988, citteret i Greve, 1995: 17). Hermed åbnes op for (1) en diskussion af hvilke opgaver, som kan defineres som offentlige opgaver, og (2) en diskussion af hvad der er den offentlige forvaltningsstruktur. Problemet for fastlæggelsen af den grå zone er, at ingen af disse to spørgsmål har enkle svar, da ingen af de to centrale begreber "offentlig opgave" og "offentlig forvalningsstruktur" er entydige.

²⁵ Jævnfør diskussionen i afsnit 4.1.

²⁶ Overstående diskussion har relateret borger- og brugerundersøgelser til demokrati, men der imidlertid også effektivitetsproblemer på grund af eksempelvis overload at information. Den enkelte kommune risikerer at få samlet så meget information ind, at det enten bliver umuligt for politikerne at træffe beslutninger, eller at de ikke er i stand til at tage hensyn til borgernes og brugernes synspunkter.

²⁷ Diskussionen af decentralisering og servicedeklarationer viser, at der i omstillingshølgen er potentielle krydspress. Decentralisering tilstår her fleksibilitet, hvormod servicedeklarationer tilstræber standardisering.

²⁸ Begrebet omfatter således primært de organisationer, som i den internationale litteratur omtales som blandt andet PGO's (para-governmental organizations), QUANGO's (quasi-autonomous non-governmental organizations) og EGO's (extra-governmental organizations).

Det skal ikke her forsøges at bidrage til debatten om afgrænsningen af den grå zone, men alene gøres klart, at de to områder - udlicitering af opgaver og kommunale/fælleskommunale aktieselskaber - som primært er udgangspunktet i det følgende, gnidningsløst vil falde inden for næsten enhver af de definitioner, som anvendes i den danske og internationale litteratur om den grå zone. De to omstillingselementer ligger i selve kernen af begrebet den grå zone.²⁸

Flytningen af opgaver fra entydigt kommunale offentlige organisationer til gråzoneorganisationer indeholder en række potentielle problemer.

For det første kan der peges på undergravelsen af en række retssikkerheds- og demokratiske garantier. Eksempelvis forsvinder, formindskes eller besværliggøres ankommligheder og adgangen til aktindsigt i det øjeblik, en organisation ikke længere klart er en del af den kommunale forvaltning. Borgerens retsstilling og mulighederne for demokratisk indsigt, og dermed demokratisk kontrol, svækkes og forsvinder i visse situationer fuldstændigt.

For det andet fjernes eller mindskes den politiske kontrol og mulighed for styring. Dette er ofte en direkte målsetning med at flytte opgaver til organisationer i den grå zone. Det karakteristiske for den grå zone er dog, at kommunalpolitikere stillet overfor konkrete problemstillinger ikke sjældent forsøger at påvirke organisationen i gråzonen. Eksemplet med skraldekonflikten i Århus i 1996, hvor det århusianske byråd, magistrat og borgmester i meget bred enighed forsøgte at intervenere i konflikten mellem på den ene side det fælleskommunale renholdningsselskabs administrative og politiske ledelse og på den anden side frontpersonalet - skraldemændene - illustrerer på bedste vis hvilke former for intervention, som kan forekomme. Denne og lignende konflikter illustrerer, at den politiske kontrol og styring er afgivet fra kommunalbestyrelsen - og altså forsøges tilbagekaldt for at løse en konflikt, som truer varetagelsen af den opgave, som er udlagt i gråzonen. Forsøget på at løse problemer, som er gået i hårdknude, er dog kun én mulig konflikt mellem de folkevalgte

komunalpolitikere og gråzone-organisationerne.

Målkonflikter er mindst ligeså sandsynlige og mulige. Ved en målforskydning hos gråzoneorganisationen vil der kunne opstå konflikter af meget dyb karakter. Ikke mindst hvis udlaægningen af en opgave er sket på permanent basis (eksempelvis ved etablering af et aktieselskab uden aktiemajoritet for de kommunale interesser) eller på meget langsigtet basis (eksempelvis ved udlicitering på meget langvarig kontrakt).³⁰

Ud over problemerne med og måske i sidste instans afskaffelsen af top-down styringen og kontrollen fra kommunalpolitiske kan der for det tredje peges på en fundamental svækkelse af bottom-up styringen og kontrollen fra borgerne. Hvor borgerne i det mindste har en helt legitim mulighed for at protestere og forsøge at ændre en given politisk beslutning truffet af kommunalbestyrelserne eller den offentlige forvaltning, vil disse muligheder forsvinde med øget brug af organisationer i den grå zone. Svækkelserne af de formelle legale ankekanaaler svækker nemlig også den politiske "ankekanal", som den offentlige kommunale forvaltning er underlagt. Næsten enhver beslutning truffet af den kommunale forvaltning kan ændres af flertallet i kommunalbestyrelsen. Alene truslen om dette må formode at lægge et bånd på medarbejderne i den kommunale forvaltning, som til stadighed må overveje, om borgerne behandles korrekt. I modsatte fald risikeres en klage til en politiker, som tager enkeltsgagen op overfor de politiske udvalg, udvalgsformændene, borgmesteren, overordnede kommunale embedsmænd eller den enkelte medarbejder i den kommunale forvaltning. Dette strukturelle pres i retning af responsivitet og bottom-up-styring risikere at forsvinde med et slag, når en opgave overføres til en organisation i den grå zone.

²⁸ En indvendig inmod denne problematik er, at det blot er tale om et design-problem: at der blot skal sikres klare procedurer ved konflikter eller, at der blot skal sikres klare målformuleringer, som hindrer målforskydning. Dette design-argument bygger dog paradoksaalt nok på et argument, som netop blevet fremført imod den traditionelle politisk-demokratiske styring. Mange af gråzoneorganisationerne etableredes ud fra en baggrundse, som man eksempelvis finder den formulert af Greve (1995: 51): "(da samfundet er blevet komplekst og sammenhængende, er den eneste mulighed, der eksisterer for politisk styring i vor moderne samfund, en øget brug af organisationer med markeds- og civilsamfundsidentitet.)" Dette argument imod traditionelle politisk-demokratisk styring og for nødvendigheden af en øget brug af gråzonens kan med samme styrke - eller mangel på samme - retnes imod design-argumentet. Det er en illusion, eller i hvort fald ikke uproblematisk at tro på, at vi i en kompleks og sammenhængende sektor (1995: 46).

4.5. Sammenfatning

Syv centrale potentielle problemfelter i omstillingsbølgen og den rationelle omstillingsramme er blevet fremhævet:

- 1) Med brugerbestyrelserne skabes en formaliseret asymmetrisk interesse-organisering, som kan føre til en asymmetrisk beslutningproces, som enten gavner de områder, som gives brugerbestyrelser - og da især de ressourcestærke gruppens områder - og/eller fører til et udgiftspræs. Den asymmetriske beslutningsproces kan altså føre til såvel en asymmetrisk udgiftspræs og en asymmetrisk fordelingsproces.
- 2) Ved siden af det store repræsentative kommunale demokrati skabes med brugerbestyrelserne en række små repræsentative demokratier, som udelukker store grupper af ikke-brugere fra indflydelse og fortrænger medborgerrollen til fordel for brugerrollen.
- 3) Decentraliseringen vanskeliggør politikernes og borgernes mulighed for kontrol med den offentlige serviceproduktion, når placering af ansvar svær og reiser problemer for retssikkerheden.
- 4) Omstillingen som helhed, men i særdeleshed mål- og rammestyringen fører til en udtemning og enddimensionalering af politikerrollen, som blandt andet bringer politikerne i en rollekonflikt mellem borgere og brugere, fortrænger politikken og medfører mangefuld læring på det politiske niveau.
- 5) Borger- og brugerundersøgelser indeholder en række problemer i forhold til såvel udarbejdelse, gennemførelse og tolkning, så der næppe bliver tale om en objektiv måling af borgernes ønsker. Der er en fundamental mangel på dialog i spørgeskemaundersøgelserne, som gør, at de ofte blot legitimerer allerede fastsatte dagsordener og løsninger.
- 6) Servicedeklarationer og servicemål er ligeledes karakteriseret ved en mangel på dialog, hvor målene sættes af politikere og forvaltningen og hvor målene vanskeliggør fleksibilitet og individuelle løsninger.
- 7) Med udlichtning og etablering af kommunale aktieselskaber skabes en grå zone, hvor grundlæggende retssikkerheds- og demokratiske rettigheder afskaffes eller svækkes, og hvor politisk styring og kontrol ligeledes afskaffes eller svækkes både for borgerne og for politikerne.

5. Sammenfatning

Den kritiske diskussion i kapitel 4 kan forekomme overdriven negativ. Det bør dog ikke opfattes på den måde, at omstillingsbølgen som helhed eller dens enkelte elementer er dårlige og ikke bør gennemføres. Den kritiske diskussion har alene til formål at rokke ved den stort set ubetingede positive opfattelse af de nye tiltag, som er udbredt blandt politiske og administrative praktikere, men også blandt mange forskere. Når store og muligvis fundamentale ændringer af demokratiet og dets funktionsmåde gennemføres, bør dette ske efter en åben og reflekteret debat, hvor både de mulige positive og negative konsekvenser sættes til debat. En sådan debat vil kunne ende med en konklusion om, at omstillingsbølgen bør bremses eller rulles tilbage. Den vil også kunne ende med en konklusion om, at omstillingen blot kan fortsætte. Eller den vil kunne ende med en helt tredje konklusion. Det har ikke her været målet at fremkomme med sådanne konklusioner, men alene at fremme debatten om de grundlæggende ændringer af det kommunale politisk-administrative system.

Gennemgangen af de forskellige omstillingselementer viste, at udviklingen på én gang er enkel og kompleks. Udviklingen er enkel i den forstand, at næsten alle kommuner er i gang med eller har gennemført et eller flere af omstillingstiltagene. Der er altså ingen tvivl om, at danske kommuner er i en omstillingsfase, mens det er noget mere usikkert, hvor bredt og dybt omstillingen stikker. Udviklingen er samtidig kompleks, da der er stor variation i, hvor mange omstillingstiltag den enkelte kommune gennemfører. Nogle få kommuner gennemfører det hele, mens andre udvælger dele af omstillingsbølgen, og ganske få kommuner anvender næsten ingen af omstillingsbølgens elementer. For det enkelte omstillingstiltag ses der således store variationer i hvor stor en del af kommunerne, som anvender det givne tiltag.

Homogeniteten i den kommunale omstillingshøje, det vil sige, det forhold, at stort set alle kommuner står i en omstillingsperiode, kan ud fra nyinstitutionel teori forklares ved, at kommuner imiterer organisationsstandarder fra andre kommuner eller organisationer i det kommunale felt. Heterogeniteten i den kommunale omstillingshøje, det vil sige variationen i valget af enkeltelementer i omstillingen, kan ligeledes ud fra nyinstitutionel teori forklares ved, at den enkelte kommune tilpasser eller

versætter de dele i omstillingshølgen, der passer til dens situation.

Diskussionen af potentielle problemer ved omstillingshølgen pegede på en økonomiske problemfelt, der omfatter et øget udgiftspræs, samt n række transaktionsomkostninger ved gennemførelsen af omstillingen.

Mange af de demokratiske problemfelt knytter sig til udbredelsen af rugerollen på bekostning af borgerrollen, det vil sige en svækkelse af det store epræsentative demokrati og hellhedens interesser til fordel for brugerbestyrelsernes må repræsentative demokrater og deres særinteresser. Dette fører til en systematisk kæv interessrepræsentation på grund af manglende indflydelseskanaler for de brugergrupper, som ikke udstryres med brugerbestyrelser, samt for ikke-brugergrupper, ned asymmetriske udgifts- og fordelingsprocesser til følge. Et andet demokratisk problem er svækkelse af mulighederne for kontrol, placering af ansvar og sikringen af ormelige rettigheder. Et tredje demokratisk problem er udtomningen og indimensionaliseringen af politikerrollen. For det fjerde er en række af omstillingselementerne præget af mangel på dialog mellem borgere, brugere og det politisk-administrative system. Et femte demokratisk problem er etableringen af en grå zone, hvor politisk styring afskaffes eller svækkes, og hvor demokratiske og etssikkerhedsbetragtninger skubbes i baggrunden af hensynet til effektivitet.

positive erfaringer fra udlandet med mål- og rammestyring. Da de næste kommuner begyndte, skete dette heller ikke på baggrund af grundige undersøgelser af erfaringerne i de første kommuner. Tværtimod har der været en sådanne mangel på grundige evalueringer, som har kunne belyse spørgsmålene: Er de mange "gyldne" mål nægt, eller i det mindste nogle af dem? Og har omkostningerne stået mål med de opnåede fordele?

Mange af de demokratiske problemfelt knytter sig til udbredelsen af rugerollen på bekostning af borgerrollen, det vil sige en svækkelse af det store epræsentative demokrati og hellhedens interesser til fordel for brugerbestyrelsernes må repræsentative demokrater og deres særinteresser. Dette fører til en systematisk kæv interessrepræsentation på grund af manglende indflydelseskanaler for de brugergrupper, som ikke udstryres med brugerbestyrelser, samt for ikke-brugergrupper, ned asymmetriske udgifts- og fordelingsprocesser til følge. Et andet demokratisk

problem er svækkelse af mulighederne for kontrol, placering af ansvar og sikringen af ormelige rettigheder. Et tredje demokratisk problem er udtomningen og indimensionaliseringen af politikerrollen. For det fjerde er en række af omstillingselementerne præget af mangel på dialog mellem borgere, brugere og det politisk-administrative system. Et femte demokratisk problem er etableringen af en grå zone, hvor politisk styring afskaffes eller svækkes, og hvor demokratiske og etssikkerhedsbetragtninger skubbes i baggrunden af hensynet til effektivitet.

5.1. Omstilling i blinde - den evige omstilling

Beskrivelsen i kapitel 1 fokuserede på forekomsten af forskellige omstillingstiltag og ikke på intensiteten eller vigtigheden af omstillingstiltagene. Dette var nødvendigjort af den grundlæggende mangel på viden og data om omstillingshølgen. Denne mangel på informationer viser, at det, som fra mange sider beskrives som en omfattende og vigtig omstilling af det kommunale demokrati, sker i en beslutningsproces, som ligger meget langt fra en rationel proces. Selv de mest basale oplysninger om omstillingshølgen findes kun i meget grovkornet form, mens informationer om de enkelte omstillingselementers effekter med ganske få undtagelser er fraværende. Et eksempel herpå er mål- og rammestyring. Da de første kommuner og amter indførte mål- og rammestyring, skete det ikke på baggrund af veldokumenterede

positive erfaringer fra udlandet med mål- og rammestyring. Da de næste kommuner begyndte, skete dette heller ikke på baggrund af grundige undersøgelser af erfaringerne i de første kommuner. Tværtimod har der været en sådanne mangel på grundige evalueringer, som har kunne belyse spørgsmålene: Er de mange "gyldne" mål nægt, eller i det mindste nogle af dem? Og har omkostningerne stået mål med de opnåede fordele? Processeen kan således nærmest beskrives som omstilling i blinde. Stadig flere kommuner kaster sig ud i en omstillingssproces, hvis effekter for såvel forvaltningen som demokratiet i det store hele er udokumenterede og hvis økonomiske og demokratiske omkostninger er ukendte.

Hvis der, som det er beskrevet af Røvik (1992b), er tale om modebølger, kan der gives en klar prognose for det lokale demokratis fremtidige udvikling: evig omstilling i blinde. Enten opstår helt nye omstillingsmøder eller også opstår, i takt med at de mest alvorlige problemer i den nuværende omstilling bliver tydelige, produktudviklede møder, som skal reparere på de største fejl og mangler ved den nuværende mode. Et eksempel på sidstnævnte kan være dialogstyringen, som er et af de nyeste bud på, hvorledes nogle af problemerne med mål- og rammestyring og decentralisering til institutionerne løses. Også med denne nye mode vil der være arbejde til mange konsulenter, som blandt andet skal efteruddanne de offentlige forvaltningers medarbejdere - og ikke mindst kommunalpolitikerne! - til at fungere inden for de organisationsformer, som konsulenterne designede i seneste modesezon. Det er tvivlsomt, om denne nye modekollektion vil indeholde "varedeklarationer", som velunderbygget dokumenterer transaktionsomkostninger ved og effekter af omstillingstiltagene.

5.2. Servicedemokrati

Fremtiden skal altså nok byde på nye spændende omstillingstiltag. Men hvad kommer der egentlig ud af den igangværende omstilling, hvis den gennemføres til fulde? Hvad er det for et lokalt demokrati, som kommer ud i den anden ende af omstillingssprocessen?

Et bud er et servicedemokrati, hvor politik handler om effektiv produktion

af netop den service, som borgerne eftersørger. Gennem borgerserviceundersøgelser, eventuelt gennem valgene og i dialog med brugerbestyrelserne afdækkes efterspørgslen, som politikerne formulerer i en række målsætninger, og som forvaltningen i en løbende dialog med politikere og især brugerbestyrelser, samt de firmaer, som har entret med forvaltningen på de udliciterede områder, omsætter til effektive konkrete initiativer. Med forskellige kvalitetsstyringsinstrumenter sikres ikke blot effektivitet, men også kvalitet. Efter afleveringen af den konkrete politik kan en ny registrering af efterspørgslen så begynde. Dialogcirklen fører en ny omgang.³¹

Servicedemokratiet er en vision. For nogle en positiv og efterstræbelsesværdig vision. For andre en skrækvision. I nogen øjne det mest demokratiske system. I andres øjne et demokratisk misfoster. Fra ét perspektiv moderne politik. Fra et andet perspektiv fraværet af politik og en teknokratisk vision. Under alle omstændigheder er servicedemokratiet en udfordring.

Referencer:

- Andersen, Vibekke Normann (1996): *Udbredelsen af nye styringsinstrumenter i de danske kommuner: Borgerserviceundersøgelser, Målsætning og Servicedeklarationer og Serviceindkvarteringer og Forvaltning*. Politik og Forvaltning.
- Anheier, Helmut K. & Wolfgang Seibel (eds.) (1990): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin & New York: Walter de Gruyter.
- Bentzon, Karl-Henrik (1981): *Kommunalpolitikene*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Birch, J.C. (1980): *Udtagesstrukturer i det kommunale styre*, København: Kommunerne Landsforening.
- Bogason, Peter (1992): *Forvaltning og stat, Hærring: Systime*.
- Bourdieu, P. (1990): *The logic and practice*, Stanford University Press.
- Brunsson, Nils (1988): "Kommunen som statsk-administrativ organisation" i Nils Brunsson m.fl. (red.): *Kommunens særpræg i ledelse og organisation*, Dafolo.
- Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (red.) (1990): "Makten att reformera", Stockholm: Carlssons.
- Burns, Danny, Robin Hambleton & Paul Hoggett (1994): *The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy*, Houndsmill: Macmillan.
- Czarniawska, Barbara & Guje Sevón (eds.), (1996a): *Translating Organizational Change*, New York: Walter de Gruyter.
- Christensen, Tom (1991): *Virksemhedsplanlegging: Måteskaping eller Instrumentel Problemløsning?* Oslo: Tano forlag.
- Christiansen, Peter Munk (1996): "Magt uden ansvar? Offentlig institutionsdrift i nye organisationsformer", *Politica*, 3, pp. 271-285.
- Czarniawska, Barbara & Guje Sevón (eds.), (1996a): *Translating Organizational Change*, New York: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven & London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1979): "Procedural Democracy", i Peter Laslett & James Fishkin (eds.): *Philosophy, Politics and Society, Fifth Series*, New Haven & London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1982): *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*, New Haven & London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1985): *A Preface to Economic Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and its Critics*, New Haven & London: Yale University Press.
- Dalsgård, Lene (1995): "Kan demokratiet 'servicedeklareres'? - Forvaltningspolitiske forstæder og den aktuelle modernisering", i Henning Jørgensen & Jørgen Gulddahl Rasmussen (eds.): *Samarbejde - på arbejdsmarkedet, i virksomheder, i institutioner, i netværk*. Festskrift til Reinhard Lund. Aalborg: Aalborg Universitet.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1991a): "Introduction", pp.1-41 i Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1991b): "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", pp.63-83 i Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dobbin, Frank R.(1994): "Social models of organization: The social construction of rational organizing principles", pp.117-143 i Diana Crane (ed.): *The sociology of culture*. Oxford: Blackwell.
- Dobbin, Frank & Jesper Strandgaard Pedersen (1995): *Meaning and Identity Among and Within Organizations: A Sociology of Knowledge of Neoinstitutionalism and Organizational Culture*, Workpaper.
- Ejersbo, Niels (1996): *Den kommunale forvaltning under omstilling. En organisationsteoretisk analyse af effekter af forvaltningsomstillingen fra et latinskoperspektiv og et læringssperspektiv*. Odense: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Odense Universitet.
- Ejersbo, Niels (forthcoming): "Den kommunale struktur under forandring" i Klausen & Mouritzen, Forthcoming.
- Elklit, Jørgen & Ole Tønsgaard (1989): "Indledning" i Jørgen Elklit & Ole Tønsgaard: *To folketingsvalg*, Århus: Politica.

³¹ Det centrale er: (1) en omkostnings- og kvalitetsmæssige effektiv serviceproduktion, og (2) at produktionen i størst muligt omfang er repræsentativ for "kundernes" efterspørgsel. Hvis det første punkt betones kan man tale om servicedemokrati, hvis det andet punkt betones kan man tale om representativitetsdemokrati, jaevnfor Buch Jensen, forthcoming.

- Ilggaard, Ernst (1992): "Decentraliseringen og kvaliteten i de kommunale bestyrninger", pp. 81-86 i Den kommunale Højskole i Danmark: *Og hvad skal politikerne så leve?* København: Forlaget Kommuneinformation.
- Jørgensen, og Seiskabsstyrelsen (1993): *Redegørelse til Folketingets Erhvervsudvalg om kommuners og amters samarbejde med aktieselskaber m.v.* (Lov nr. 384 af 20. maj 1992), København: Industriministeriet.
- Jørgen, Carsten (1995): *Den Grøn Zone*. København: Projekt Offentlig Sektor - vilkår & fremtid.
- Jørgen, Tere P. (1991): "Politikeren, strateg eller ombud?", i Oddbjørn Bukve & Terje Hagen (red.): *Nye styrlingsmønstre i kommunen*, Oslo: Kommuneforlaget.
- Hirschman, Albert O. (1977): *The passions and the interests: Political arguments for capitalism before its triumph*, Princeton: Princeton University Press.
- Hood, Christopher (1989): "Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s", *Australian Journal of Public Administration*, 48, 4, pp. 346-358.
- Hood, Christopher (1991): "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- Hood, Christopher & Gunnar Folke Schuppert (eds.) (1988): *Delivering Public Service in Western Europe. Sharing Western European Experience of Para-Governmental Organizations*, London: Sage.
- Ibsen, Marius (1997): "Foreningerne og kommunen", *Politica*, 29, 1. årgang, nr. 1, pp. 62-69.
- Indenrigsministeriet (1977): *Kommunal Nærdemokrati*, Redegørelse afgivet af en arbejdsgruppe nedsat af indenrigsministeriet. Betænkning nr. 798, København.
- Indenrigsministeriet (1994): *Fornjelse og Effektivisering i den Kommunale Sektør*, Betænkning og bilag til betænkning nr. 1268, København: Statens Information.
- Jørgensen, Torben Beck & Preben Melander, red. (1992): *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdilekt i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, København: Jurist- og Økonomiforbundets forlag.
- Jespersen, Karen (1997): "Social Reklassikerede", kronik i dagbladet *Information*, den 19. marts 1997.
- Kirchhoff, B.A. (1974): MBO: Understanding what the experts are saying", *MSU Business Topics*, vol. 22, nr. 3, pp. 17-22.
- Klausen, Kurt Klaudi (1996a): *Offentlig Organisation, Strategiog Ledelse*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Klausen, Kurt Klaudi (1996b): "New Public Management - falsk varebetegnelse med udfordrende indhold", *Ledelse i Døg.* 3, pp. 75-86.
- Klausen, Kurt Klaudi & Poul Erik Mouritzen (red.) (forthcoming): *Ledelse i kommunen. De kommunale forvaltningschefer*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- KMD Dialog & Lars Torpe (1995): *Landstækkende Borgeranalyse 1995 - Borgerne og kommunestyret*, KMD Dialog.
- Kommunerne Landsforening (1994): *Fokus - på brugene*. Forum for Kvalitet og Udvikling i Offentlig Service. København: Forlaget Kommuneinformationsforening.
- Kristensen, O.P. (1995): *Kvalitetsudvikling i amter og kommuner*. Forum for Kvalitet og Udvikling i Offentlig Service. København: Forlaget Kommuneinformationsforening.
- Kristensen, O.P. (1986): "The Logic of Political-Bureaucratic Decision-Making as a Cause of Government Growth Or Why Expansion of Public Programs is a 'Private Good' and Their Restriction is a 'Public Good'", *European Journal of Political Research*, 8, pp. 249-264.
- Kristensen, O.P. (1987): *Værtien i den offentlige sektor. Institutioner og politik*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Larsen, Helge O. & Audun Offerdal (1992): *Demokrati uten delinquier?* Arbejdsmiljø og ledervoller i kommunepolitiken, Oslo: Kommuneforlaget.
- Larsen, Henrik (1991): "Brugerindflydelse i den offentlige sektor. Gør det nogen forskel?", Nordisk Administrativ Tidsskrift, 2, pp. 260-277.
- Latour, Bruno (1986): "The powers of association", pp. 264-280 i John Law (ed.): *Power, action and belief*, London: Routhledge og Paul Keagan.
- Lov nr. 380 af 14. juni (1995): Om ændringer af de kommunale styrelsesstove mv. København: Indenrigsministeriet.
- Lov nr. 384 af 20. maj (1992): *Om kommunens og amtskommunens samarbejde med aktieselskaber m.v.*, København: Industriministeriet.
- Lundquist, Lennart (1972): *Means and Goals of Political Decentralization*, Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lundquist Lennart (1976): *Forsatning i det Politiske System*, København: Akademisk Forlag.
- Lundquist, Lundquist Lennart (1991): *Forsatning och Demokrat*, Stockholm: Nordsteds Juridikforlag.
- Häuser (red.), *Decentralisering i praksis*, Forlaget Sporskiftet.
- Lægreid, Per, red. (1991): *Målsætning og virksomhedsplantegning i offentlig sektor*, LOS-senteret: Alma Mater Forlag A/S.
- Madsen, Sven H. (1993): *På vej mod mælet. Decentralisering og målsætning i den kommunale sektor*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1976): *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, New York: The Free Press.
- March, J.G. (1995): *Formål og forandring. Ledelse i en verden bort fra med uklarhed*, København: Samfundsletteratur.
- Meyer, J.W. (1994): "Rationalized Environments", pp. 28-55 i R. Scott & J.W. Meyer (red.), *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks: Sage.
- Meyer, John W. (1986): "Myths of socialization and of personality", pp. 208-221 i Thomas C. Heller et al.: *Reconstructing Individualism, Autonomia, Individuality, and the Self in Western Thought*, Stanford: Stanford University press.
- Meyer, John W., I. Boli & G.M. Thomas (1994): "Ontology and rationalization in the western cultural account", pp. 9-27 i R. Scott & J.W. Meyer (red.), *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks: Sage.
- Meyer, J.W. & B. Rowan (1977): "Institutionalized Organizations: Formal structure as myth and ceremony", i *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340-363.
- Meyer, John W. (1996): "Otherhood: the promulgation and transmission of ideas in the modern organizational environment", pp. 241-253 i Czarniawska & Sevón, (1996a).
- Mouritzen P.E., H. Larsen, H. Ragn-Hansen & A.S. Liedecke (1993): *Mod en fælles fremtid? De kommunale chefforeninger i en brydningstid*, Odense Universitet.
- Olsen, Claus B. & Arne Prahl (1992): "Den Tredie Decentralisering som strategi til lokalsamfundsudvikling", i: *SUMma summarum. Tidsskrift for social udvikling*, vol. 3, nr. 5, pp. 35-45.
- OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development) (1995): *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris: OECD.
- Osborne, David & Ted Gaebler (1991): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading: Addison-Wesley.
- Rüskjær, Erik (1982): *Kommunale forvaltningschefer*, Århus: Politica.
- Rombach, Björn (1991): *Det går inte att styra med mall*, Lund: Studentlitteratur.
- Røvik, Kjell-Arne (1992a): "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner", Norsk Statsinnskapsleie Tidsskrift, nr. 4, 8.års, pp.261-285.
- Røvik, Kjell-Arne (1992b): Den "syke" stat. Myter og møter i omstillingssarbeidet, Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, Kjell-Arne (1996): "Det kommunale selvstyre: Fra bæredygtighed til nærværdoprincippet" i Marius Ibsen m.fl. (red.), *Folkestyre og Forvaltning. Festskrift i anledningen af Nordisk Administrativt Forbunds 75 års jubilæum*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Scott, R.W. (1995): *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Sehested, Karina (1996): *Professioner og Offentlige Strukturændringer i kommunerne*, København: AKF Forlaget.
- Sehested, Karina et al. (1992): *Effekter af strukturændringer i kommunerne*, København: AKF Forlaget.
- Selle, Per (1991): "Decentralisering - ett troll med mindst två huvuden" i Bo Rothstein (ed.), *Politik som organisation. Forvaltningspolitikkens grundproblem*, Stockholm: SNS Forlag.
- Selznick, P. (1957): *Leadership in administration*, New York: Harper and Row.
- Sevón, Guje (1996): "Organizational Imitation in Identity Transformation", pp.49-69 i Czarniawska & Sevón (1996a).
- Skjöldberg, Kai et al. (1991): *Reformer på virkscnen. Organisationsforandringer i kommunen och landsting*, Lund: Studentlitteratur.

- Steinþorsson, Runólfur Snári (1996): "Strategisk ledelse af integrerede mellemsektor-organisationer - overvejelser om forudsætninger og funktion", *Ledelse & Erhverkskonomi*, 60. årgang, juli 1996.
- Stewart, John (1993): *Supporting the councillor in local government. Some ways forward*, England: The Local Government Management Board.
- Sundberg, Ove (1995): "I monopolets lange skygge", i Jens Gunst (red.), *Debat om offentlig service*, Danmarks Forvaltningshøjskole.
- Svensson, Palle & Lise Togeby (1991): *Højrebølge*, Århus: Forlaget Politica.
- Sørensen, Eva & Jens Hoff (1989): "Modernisering af den offentlige sektor - magt, demokrati og diskurs", *GRUS*, nr. 29, 10. årgang.
- Sørensen, Eva (1995). "Brugerindflydelsen og demokrati: Brugerindflydelsens rolle i udviklingen af det danske demokrati", *Politica*, 27, 1, pp. 24-37.
- Sørensen, Eva, Allan Dreyer Hansen & Carsten Creve (1996). *Demokrati i Forandring*, København: Projekt "Offentlig Sektor - Vilkar og Fremtid".
- Thomsen, Søren Rishøjberg (1986): "Udviklingen under forholdsstatsvalgmåden (1920-1984)" i Jørgen Elklit & Ole Tønsgaard (red.): *Vigt og Vælgemåfnd. Studier i dansk politik*, Aarhus: Forlaget Politica.
- Walsh, Kieron (1995): *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*, London: Macmillan.
- Weber, Max (1979): *Economy and Society*, vol. 2. Berkeley: California University Press.
- Wildavsky, A. (1994): "Why self-interest means less outside a social context", *Journal of Theoretical Politics*, vol.6, pp.131-159.
- Zucker, Lynne G. (1991): "The role of institutionalization in cultural persistence", pp.83-108 i Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.

Kommunalpolitiske studier fra Institut for Offentlig Organisation og Politik	Local Government Studies from Department of Political Science and Public Management
1/1993 Poul Erik Mouritzen	Forskningsprogrammet om Det kommunale Lederskab.
2/1993 Lars Thore Jensen,	De danske amter og internationaliseringen.
3/1994 Charlotte Hegdegaard & Mads Rieper	Det kommunale Lederskab. Udvælgelse af stikstipløver
4/1994 Ulrik Kjær	Vælgersundersøgelse i fem danske kommuner 1993.
5/1995 Poul Erik Mouritzen	A Comparative Research Project of Chief Executives in Local Government.
6/1995 Jørgen Elklit, Roger Buch Jensen & Ulrik Kjær	Svarfordelinger fra undersøgelse af lokale valgkampe. (Partiforeningssenquette I).
7/1995 Morten Balle Hansen	Kommunaldirektørens roller i den kommunale organisation. En sammenlignende undersøgelse af 15 kommunaldirektørs arbejde.
8/1996 Annie Gaardsted Frandsen, Ulrik Kjær & Mogens N. Pedersen	Svarfordelinger fra Undersøgelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer der ikke genopstillede ved valget den 16. november 1993.
9/1996 Ulrik Kjær & Mogens N. Pedersen	Svarfordelinger fra Undersøgelse af kandidater ved kommunevalget den 16. november 1993.
10/1996 Ulrik Kjær & Mogens N. Pedersen	Svarfordelinger fra Undersøgelse af kandidater ved kommunevalget den 16. november 1993 i Blaabjerg, Farum, Odense, Randers og Viborg.
11/1996 Andy Asquith & Eunan O'Halpin, Berveling & Ass., Katherine Burlen, Michael Goldsmith, Annick Magnier, Poul Erik Mouritzen, José & Yves Paul Plees	The Associations of Local Government CEOs in Europe.
12/1996 Lene Anderson, Rikke Berg, Poul Erik Mouritzen	Undersøgelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer.
13/1996 Lene Anderson, Jørgen Elklit, Roger Buch Jensen Mogens N. Pedersen	Undersøgelse af lokale lister og partiforeninger i den kommunale hvertdag (Partiforeningsenquette II).
14/1996 Mogens N. Pedersen	Den kommunale lederrgruppes kollektive profil: Nybrud eller blot tilpassning til nye tider?

