
Kritisk Debat

Dokumentation: Fra strukturreform til DONG-salg

Forfatter: Jan Helbak

Udgivet af Kritisk Debat, 2014

Indholdsfortegnelse

Strukturreformen – et vigtigt mellemstap	5
Den centrale ændring	5
Vigtige afledte strukturelle konsekvenser	6
Markedsøkonomiens logik	7
Næste logiske fase - Kvalitetsreformen	8
Grand design eller?	10
Er de strategiske mål nået?	11
Opgør med velfærdsstatens samarbejdsformer	13
Afsluttende kommentarer	14
Det indre marked	16
"Borgerne vil have frit valg"	16
Udfordringer	17
Den liberale transformation af statsmagten	18
Strukturreformen handler om andet end struktur	21
Kritisk optik på præmisserne	21
Det offentlige som en servicekoncern	22
Et led i kæden	23
Forvaltning eller forretning?	26
Kommunalreformen og de formelle aspekter	26
Kommunalreformen og det nye markedsgrundlag	27
Kommunalreformen og økonomiaftalerne	27
Nogle konkrete eksempler	28
Mere forretning end forvaltning	29
Social ingeniørkunst og Pandoras æske	29
Afsluttende bemærkninger	30
Strukturreformen på plads!	32
Frit valg	36
BUM - et eksemplarisk begreb	40
Indledning	40
Forhistorien	41
Hvad er B-U-M?	42
Hvordan fungerer BUM?	45
De systemiske konsekvenser	47

Afsluttende bemærkninger	48
Tids- og ydelsesøkonomi i hjemmeplejen	51
Ikke noget nyt	51
Intern afregning på tid	51
To målestokke	52
Tidsfaktoren den reelle formidler	52
Det isolerede ansvar	53
Hjælper information om tiden?	54
Opgør med tidsøkonomien	55
Statssystemets magtforskydning og professionernes udgang	57
Professions- og offentlighedsbegrebet - en præcisering	57
Den idealiserede fællesinteresse	58
Indre systemspændinger	59
Diskrete klassekonflikter i statssystemet	59
Opgøret med velfærdsstatstænkningen	61
Den institutionelle privatisering	62
Den accelererede differentieringsproces	63
Statssystemet som det, der er, og professionerne	64
Afsluttende perspektivering	65
Strukturreformen - fiasko eller succes?	67
Men hvad var formålet?	67
En enkel struktur - store konsekvenser	68
Forenkling eller markedsanarki	69
Magtcentralisering og "dikterede aftaler"	70
Opsplitning i den offentlige sektor og fremvæksten af bureaukrati	71
En anden politik fordrer et radikalt opgør	73
Djæveln i detaljen	75
Men for rigtigt at forstå rækkevidden er det nødvendigt at gå lidt ned i detaljen	75
Dialogisk styring – eller styret dialog?	79
Public choice – den politiske markedstænkning	79
Egennyttens som udgangs- og slutpunkt	80
Fra velfærdsstatsdiskurs til servicediskurs	80
Et radikalt skifte i 2002	81
Resultater og et nyt paradigmeskifte	82

Afmagt og sublimering 83

Strukturreformen – et vigtigt mellemspil

Offentliggjort 1. februar 2007

Den 1. januar trådte Strukturreformen i kraft, og statsministeren tøvede ikke med i sin nytårstale at kalde den "den største reform af den offentlige sektor nogensinde". Selv om det måske er en typisk og lidt flot politikerbemærkning, idet kommunalreformen af 1970 faktisk også var ganske skelsættende, har statsministeren i det store hele ganske ret. Strukturreformen - og det samlede reformkompleks i tilknytning hertil - udgør det mest centrale mellemspil i regeringens overordnede strategi for transformationen af den kendte danske velfærdsmodel indefra. Det kan allerede nu meget præcist bestemmes ud fra de givne strukturændringer, hvorimod ingen vel på indeværende tidspunkt har noget reelt overblik over de mange praktiske konsekvenser.

Men at konsekvenserne bliver dybtgående er nu ved - om end med stor latenstid - at sive ned i befolkningens bevidsthed. Kort tid forud for reformens ikrafttræden viste flere meningsmålinger - bl.a. fra Gallup den 17. december 2006 - at den danske befolkning er delt næsten midt over i dens opfattelse af reformen. Et lille flertal frygter - til forskel fra blot et år siden - at reformen vil medføre yderligere forringelser af den offentlige sektor. Hvorvidt denne frygt udspringer af en øget indsigt i de faktiske og mere grundlæggende konsekvenser, eller den alene er møntet på mulige forringelser af de synlige velfærdsydelser, kan der overhovedet ikke siges noget sikkert om på grundlag af de meget overfladiske opinionsundersøgelser. Det er for så vidt heller ikke det mest interessante. Mere interessant er det, at der lang tid fremover vil være konstant fokus på Strukturreformen, og at regeringens liv og fortsatte liberalistiske reformpolitik vil være særdeles sårbar overfor befolkningens reaktioner på de praktiske problemer, der uundgåeligt vil komme med implementeringsprocessen i 2007 og frem.

Hermed er det dog på ingen måde givet, at fokus vil blive rettet mod de egentlige problemer i Strukturreformen. Det er sandsynligt, at der vil poppe et væld af tilpasningsproblemer op, som både af det politiske system og af pressen vil blive behandlet som enkelt-sager, men uden egentlig interesse i at finde ind til problemernes rod.

Denne artikel vil af samme grund se bort fra de mange konkrete og praktiske problemer, der allerede nu kan spores, og alene på en stærkt stiliseret måde koncentrere sig om de mere grundlæggende strukturændringer, der antages at danne årsag til en meget stor del af de problemer og konflikter, der vil finde vej til offentlighedens kendskab de næste år fremover. Artiklen vil tillige diskutere Strukturreformen og den højaktuelle Kvalitetsreform som meningsfulde elementer/led i regeringens samlede transformationsstrategi og - i forlængelse heraf - processens indbyggede politiske og sociale konflikter - som mulige konsekvenser.

Den centrale ændring

Om kommunernes og de nye regioners antal var blevet anderledes end de henholdsvis 98 og 5, som man er landet på, er ganske uden betydning for det indre liv i den samlede forvaltningsstruktur. Og hvorvidt den nye inddeling har nogen betydning for det demokratiske liv og borgernes indflydelse er ganske tvivlsomt, ligesom de mulige effektiviseringsgevinster stadig kun er papirkalkulationer.

Den virkelige radikale og betydende ændring skal derimod søges i et helt andet forhold. Det gælder hovedsageligt den måde, hvorpå regionerne er dannet og finansieres på. Når man i en treleddet forvaltningsstruktur, der på alle væsentlige områder skal udveksle med hinanden, fjerner grundlaget for selvstændig beslutningstagen og handlen for mellemlæddet - dvs. regionerne - giver det næsten sig selv, at det på afgørende vis vil påvirke det samlede udvekslingsmønster.

I modsætning til hvad amterne havde, har regionerne ingen skatteudskrivningsret og heller ingen kommunalfuldmagt. Regionerne skal finansieres af staten og kommunerne henholdsvis gennem grundbidrag og aktivitetsbestemte bidrag. Og selv om regionerne får et folkevalgt regionsråd, bestemmes dette råds økonomiske grundlag ubetinget af Folketinget og de 98 kommunalbestyrelser. Et sådant regionsråd har indlysende ingen fri dispositionsret og ligeså indlysende kun et begrænset ansvar. Det ansvar må, når alt kommer til alt, logisk håndhæves af de bevilgende/betalende myndigheder (stat og kommuner), og det uanset om det gælder sygehusdriften eller driften af de sociale institutioner. Men det afgørende i det forhold er, at det politiske og faglige grundlag for ansvarshåndhævelsens gensidighed er forsvundet, idet to forvaltningsniveauer (stat og kommuner), der på mange andre områder også indgår i jævnlige interessekonflikter med hinanden, skal betale til og håndhæve ansvaret for regionernes økonomi og dispositioner. Regionerne kan af samme grund blive kampplads for en række konflikter mellem stat og kommuner samtidig med, at de regionale politikere reelt hverken vil have indflydelse på eller ansvar for den måde, begivenhederne udfolder sig på. Her vil hele sundhedsområdet angiveligt blive kilde til permanente og spektakulære konflikter.

De kendte myndighedsrelationer kan som sagt ikke længere formidles gennem en politisk/forvaltningsmæssig gensidighedsrelation, hvorfor der i konsekvens heraf må udvikles og opbygges en anden gensidighedsrelation med i dansk forvaltningstradition hidtil helt ukendte reguleringsformer. Og det er præcis her det nye og afgørende ligger. Reguleringsforholdet kommer i al væsentligt til at foregå gennem helt gemene markedsrelationer, hvor politikere og embedsmænd fra de tre niveauer fortrinsvis træder i forbindelse med hinanden gennem køb og salg af ydelser, hvor mellemliddet dog som det eneste af de tre led ikke har nogen selvstændig økonomi. På den ene side bevilges regionerne et grundbeløb hvert år, der over årene skal tilpasses i forhold til aktivitetsbestemte ydelser, det vil sige i forhold til, hvad regionerne kan præstere af ydelser, som enten stat eller kommuner vil købe. Og som de ikke mindst vil købe et ganske bestemt sted - i og med det frie sygehusvalg og frie valg af sociale foranstaltninger giver køberne udstrakt adgang til at presse regionerne ud i priskonkurrence.

Nu giver det sig selv, at man ikke kan gennemføre ændringer, hvor markedsrelationer udgrænser de traditionelle politiske forvaltningsrelationer, uden det i sig selv får afgørende indvirkning på forvaltningsledens organiserings- og styreform, herunder de økonomiske kredsløb og afregningsformer. Hvis stat eller kommuner skal købe ydelser fra regionen, kan det ikke lade sig gøre, medmindre regionens aktiviteter for det første kan omsættes til afgrænsede ydelser og disse for det andet kan omsættes til egentlige priser, der kan sammenlignes med priser andre steder. Dvs. Strukturreformen forudsætter gennemførelsen af en voldsom standardisering af samtlige regioners aktiviteter, og da reformen samtidig har medført, at myndighedsansvaret ensidigt placeres i kommunerne, indebærer det tillige, at også kommunerne bringes i et indbyrdes markedsrelationelt forhold. Således rækker konsekvenserne langt ud over statens og kommunernes forhold til regionerne. De markedsorienterede reguleringsmekanismer vil ganske enkelt sprede sig til at omfatte hele den offentlige sektor på alle vitale områder.

Vigtige afledte strukturelle konsekvenser

Men når nu regionerne skal konkurrere indbyrdes, når sygehuse og sociale institutioner skal konkurrere indbyrdes indenfor de respektive fagområder - både internt i den enkelte regioner, mellem regionerne, mellem kommunerne og for de sociale institutioners vedkommende i forhold til kommunerne - giver det næsten sig selv, at det vil ende i markedsanarki, medmindre der udvikles tilsvarende organisations- og styringsformer.

Det er sket for regionernes vedkommende. Og det er ved at ske for kommunernes vedkommende i og med den ret så omfattende sammenlægningsproces. Regionsrådene har taget konsekvensen og næsten

bogstaveligt omdannet regionen til en koncern med koncernledelse til først og fremmest at regulere de regionsinterne finansielle kredsløb men også kredsløbene i forhold til kommunerne og staten¹. Og uanset de mange smukke ord om medarbejderinddragelse, borgerinddragelse osv., indtager den finansielle regulering primatet over alle andre regulerings- og styringsformer. Regionerne bliver ét stort forretningsområde med både interne forretningsforbindelser - og eksterne i forhold til kommunerne - styret af en koncernledelse og dagligt reguleret af en overmåde stor administration gennem et utal af kontrakter og andre økonomiske incitamentbatterier. Hvor meget der end tales om kvalitet og faglighed, vil disse begreber aldrig udtrykke sig udenom og uafhængigt af de herskende prisforhold!

På den anden side kan to store og centrale forvaltning niveauer - som kommuner og regioner - ikke indgå i et grundlæggende markedsbaseret udvekslingsforhold, hvis ikke det, der udveksles, kan konverteres til udvekslingsenheder helt ud i yderste led. Ellers bryder markedssystemet ganske enkelt sammen. I konsekvens heraf må der opbygges minimarkeder indenfor samtlige fagområder, hvor der opereres med standarder, prisenheder og købe- og salgskontrakter af en helt anderledes forpligtende karakter end hidtil set. Kort sagt skal der opbygges Bestiller-Udfører-Modtager (BUM)² strukturer helt ud til yderste led som erstatning for den tidligere kombination af politisk regulering og fagregulering, som ikke vil kunne modsvare de kommende markedsbaserede udvekslings- og formidlingsforhold - både forvaltningsniveauer i mellem og internt i henholdsvis kommuner og regioner.

Og når nu regionerne har gennemført denne meget radikale ændring af hele forvaltnings- og styringsstrukturen, må modparten også følge efter. Og det er kommunerne også allerede i gang med. Her kaldes de nye og omfattende strukturændringer for direktionsstyre, som dog i bund og grund ikke adskiller sig fra regionernes koncernstruktur. I kommunernes samlede omdannelsesproces i forbindelse med sammenlægningerne er der tillige i stort omfang indført kontraktstyring og forskellige udgaver af Bestiller-Udfører-Modtager-modeller. Dvs. der er gennemført strukturelle ændringer, der foregriber indførelsen af radikale markedsøkonomiske udvekslings- og styringsprincipper. Og som på det private marked består disse ændringer i en voldsom magtcentralisering, i et netværk af resultatkontrakter og ikke mindst i en flytning af myndighedskompetencen fra meget store dele af de offentligt ansatte til de øverste ledelseslag og bestillerenhederne. Hvad det vil få af betydning for de ansattes professionelle loyalitet og forvaltningslovens praktiske reguleringskraft skal ikke diskuteres her. Men det er afgjort et centralt tema, der fremover bør stilles skarpt på.

Markedsøkonomiens logik

Det er indlysende, at staten eksempelvis ikke kan købe hofteoperationer eller bevilge i forhold til en given aktivitets omfang, hvis ikke aktiviteten kan måles, og at målene besidder en form for universel status. I modsat fald eksisterer der ikke det nødvendige formelle gensidighedsforhold. Kommunerne kan heller ikke købe sociale ydelser eller indgå de obligatoriske sundhedskontrakter med regionerne, hvis ikke det, der forhandles om, kan omsættes til standardiserede enheder, som igen kan omsættes til ganske bestemte universaliserbare priser. Den proces er i fuld gang og vil blive udvidet ganske betragteligt de kommende år.

Men for at standard/prisrelationen ikke skal fungere vilkårligt og således underminere de nye strukturer, forudsættes et helt andet styrende regnskabssystem end den hidtidige politisk begrundede og bestemte udgiftsstyring. Det er der også taget højde for. I KL-aftalerne 2005-2007 har regeringen og KL gensidigt forpligtet hinanden på gradvis indførelse af omkostningsstyringsprincipper i hele den offentlige sektor. Et styringssystem, der bygger på, at al aktivitet kan måles og omsættes til kvantificerbare enheder - nøjagtig som i det private erhvervsliv. Fuldt indfaset får denne styringsform som konsekvens, at hele den systeminterne aktivitet skal styres efter kontante målbaserede kontrakter. På den anden side vil de politiske beslutninger i stigende omfang og konsekvensdybde skulle rette sig ind efter disse kontrakter. Det vil

indebære, at de selvstændige forvaltnings- og fagligt baserede målestokke vil blive afløst eller overskygget af målestokke importeret fra det private marked. Det ses allerede i dag f.eks. indenfor hele fritvalgsområdet i hjemmeplejen, men langsomt vil tendensen sætte sig igennem med tvangsmæssig karakter indenfor hele den offentlige sektor.

Nu er det kun de mest rabiate liberalistiske økonomer (som bl.a. økonomerne i den liberale tænketank Cepos), der ser en modsætning mellem regulering og marked. (Faktum er, at når Cepos-økonomerne i lighed med deres kolleger i andre liberale tænketanke verden over taler om "deregulering", mener de i virkeligheden afskaffelse af politisk regulering - ikke af regulering som sådan). Alle andre ved godt, at markedsstabilitet og vækst forudsætter en endog særdeles fintmasket regulering. Det samme gør sig gældende indenfor den offentlige sektor. Hele den ovenfor udfoldede forvandling af den offentlige sektor til delmarkeder og mere sammenhængende markeder er overhovedet ikke tænkelig uden en meget omfattende regulering. Prismekanismer, konkurrenceregler, standardbeskrivelser, markedsevalueringer og feedback-mekanismer skal udvikles og styres på en sådan måde, at de dels oppebærer generel troværdighed, har samme juridiske status og reguleres af de samme autoriserede sanktionsmekanismer for at minimere snyd, prisforvridninger mv. Og her er det så, at staten - nærmere bestemt de enkelte ministerier - fremover kommer til at spille en overmåde central rolle i reguleringen af den samlede markedsbaserede udveksling - både mellem regioner og stat men i ligeså høj grad mellem regioner og kommuner. Det forhold tog regeringen højde for, da den i det samlede lovkompleks opnåede flertal til et meget stort antal ministerbeføjelser (der skal kunne reageres hurtigt på et marked, hvilket af gode grunde ikke harmonerer med et udfoldet og levende parlamentarisk demokrati) og et stort antal evalueringsinstitutioner til - udenfor direkte politisk kontrol - at overvåge både kommuner og regioner og deres interne og eksterne pris- og konkurrencerelationer.

Siden forliget om Strukturreformen er der på næsten alle vitale områder gennemført markante lovændringer, der indtil nu ikke - hverken i sig selv eller betragtet hver for sig - har haft den store praktiske betydning, men som samlet set og praktisk virkende indenfor Strukturreformens rammer både bliver nødvendige for den daglige regulering og befordrende for den videre markedsgørelsesproces. Her skal blot nævnes nogle få eksempler til belysning. Det gælder f.eks.

- styrkelsen af konkurrencestyrelsens beføjelser overfor regioner og kommuner
- styrkelsen af styrelsernes reguleringskompetence
- skærpelse af frit valgs kravene
- begrænsninger af kommunernes mulighed for at opbygge store og dominerende mellemkommunale selskaber
- oprettelse af de diverse internetbaserede portaler, der først og fremmest opnår relevans, når de kan fungere som interne "ydelsesbørser", hvorigennem der kan udveksles og handles på grundlag af universel markedsovervågning.

Næste logiske fase - Kvalitetsreformen

Groft taget kan man sige, at regeringen med Strukturreformen og indførelse af omkostningsstyring har nået to tredjedele af sin omfattende reform af velfærdsstaten. Tilbage står indførelse af grundlaget for at fylde selve markedsstrukturene ud og opbygge et fintmasket system til at regulere pris og kvalitet og styre de indre funktionsprocesser i hele den offentlige sektor. F.eks. kontraktens status og incitamenter til at overvinde de problemer, der opstår, når de ansatte skal konkurrere indbyrdes og samtidig iagttage loyalitet overfor den stærkt centraliserede ledelse og de indgåede kontrakter. Disse områder bliver i de næste faser Kvalitetsreformens genstandsfelt.

På den anden side er Kvalitetsreformen også møntet på generelle forventningsafstemninger i forhold til borgerne og på en mere gennemgribende diskursiv ændring af forholdet mellem det offentlige og borgerne. I kommissoriet for arbejdet med Kvalitetsreformen omformulerer regeringen konsekvent borgeren til forbruger af offentlige ydelser, og ligeså konsekvent indtænkes en løbende kontraktliggørelse af borgeren, hvorved denne - som isoleret enkeltindivid - bringes i et markedsrelationelt forhold til det offentlige - dvs. som forbruger af offentligt producerede eller offentligt garanterede ydelser, der udføres af private. Forholdet mellem borgeren og det offentlige - som indlejret i og bestemt ved et demokratisk forpligtende fællesskab - forsøges skrevet ud af den samtaleramme, indenfor hvilken der i fremtidens offentlige debat kan tales meningsfuldt.³

Hermed åbner regeringen med Kvalitetsreformen - og med KL-aftalerne for 2007 om mindst 25 procents udlicitering af offentlige driftsydelser - op for en forceret indtrængning af private aktører i den offentlige ydelsesproduktion, hvilket naturligt nok både cementerer og skærper det private markeds logikker - regler og normer som målestok for alle interne transaktioner i det offentlige (bl.a. overvåget af konkurrencestyrelsen med udvidede beføjelser). Kvalitetsreformen kan betragtes som et forsøg på at samle de mange og hidtil spredte tilløb til at italesætte og legitimere det private erhvervslivs ambitioner om at beslaglægge store dele af de offentlige værdier (bl.a. har arbejdsgiverforeningerne indenfor Handel og Service ført sig meget offensivt frem indenfor det sidste halve år).

Om regeringen så kommer igennem med hele Kvalitetsreformen med et indhold svarende til intentionerne - hvad man kan have sine tvivl om de nuværende politiske styrkeforhold taget i betragtning - spiller faktisk en mindre afgørende rolle. Det centrale punkt er, at regeringen med Strukturreformen og de mange ledsagere reformer har skabt et behov for noget lignende det nuværende oplæg om en kvalitetsreform - uanset en kommende regerings farve. Ingen regering, der accepterer Strukturreformens indre strukturelle præmisser, kommer uden om opbygningen af et forholdsvis omfattende sæt af kvalitetsnormer og standarder til regulering af alle samkvem mellem borgerne og statsmagten, mellem den offentlige sektors forskellige niveauer og transaktionerne indenfor niveauerne al den stund, at statsmagten med Strukturreformen på den ene side har udgrænset politikens indflydelse og på den anden side ved at omdanne borgeren til forbruger har fritaget ham for borgeransvaret. Og hvad der får vidtrækkende betydning: løst de ansatte fra deres forpligtelse overfor forvaltningsetikken. Uanset den opsvulmede retorik, der bringes til torvs af både politikere og ledere, er de offentligt ansatte fremover først og fremmest forpligtet på kontrakterne, hvilket i sig selv ophæver de direkte mellem menneskelige relationer mellem dem og borgerne. De offentligt ansatte gøres gennem kontrakterne og konkurrencen til privatpersoner i tjeneste, hvilket selvfølgelig ophæver de faglige loyalitetsbånd, der tidligere har fået hele sektoren til at hænge sammen og tilnærmelsesvis modstå forskellige konjunktuelle svingninger i samfundet.

Kvalitetsreformen er således tænkt som en form for indholdsregulering af kontrakter, konkurrenceforhold og af samarbejdet mellem offentlige myndigheder og private leverandører. Men ud over reguleringsintentionerne sigter reformen tillige mod en udvidelse af de områder, der skal reguleres, i og med den også indeholder forslag til udvidet brugerbetaling, tilkøbsydelser og indtægtsgraduering af fremtidens velfærdsydelser. I det spil er regeringen både i overensstemmelse med Velfærdskommissionens anbefalinger og "10 punktprogrammet" fra KL4, der allerede blev udsendt i forsommeren 2006 og således foregreb regeringens Kvalitetsudspil. Dvs. Kvalitetsreformen får som vigtigste funktion at danne den indholdsmæssige ramme om og grundlaget for reguleringen af de markedsbaserede udvekslingsformer, der skal vokse frem i løbet af de næste år.

Af den grund har det også for regeringen været meget om at gøre at inddrage alle centrale samfundsaktører i debatten om reformen og stille dem en rolle i den afsluttende tilretning i udsigt. Her er det afgørende nye,

at regeringen ikke har forladt sig på de traditionelle korporative strukturer, men tværtimod har håndplukket aktørerne og bundet dem til en accept af Kvalitetsreformens logiske nødvendighed som overbygning på Strukturreformen. Det vil således også være en fejlslutning at tro, at regeringens Kvalitetsreform alene tjener det formål at erobre velfærdsdagsordenen tilbage fra Socialdemokratiet. Selvfølgelig spiller det forhold ind, hvad angår timingen, men det bør ikke overskygge det faktum, at Strukturreformen ville bryde sammen i kaos, hvis ikke der opbygges et omfattende kompleks af regulerings- og styringsformer, herunder sanktionsformer, til regulering af udvekslingerne indenfor den offentlige sektor selv, til regulering af forholdet mellem det private marked og det offentlige marked og til regulering af forholdet mellem disse to markeder og borgerne. Hermed også sagt, at der i hele Kvalitetsreformens indre logik, som kun bygger oven på Strukturreformen, ligger en radikal afpolitisering af statsmagten og det politiske felt. I og med de fleste relationer konverteres til markedsrelationer, og det politiske fortrænges af det tekniske. Abstrakt definerede kvalitets-prisrelationer udgrænser politikken og skaber i stedet et behov for sofistikerede tekniske styringskæder og relationer samt en juridisering af disse.

Grand design eller?

Nu kunne sammenhængen i regeringens reformkompleks og ikke mindst timingen nemt efterlade det indtryk, at der forud for magtovertagelsen i 2001 forelå et forud forfattet "grand design" både hvad angår reformindhold, sammenhæng og forløb. Det tyder intet imidlertid på. Regeringen har uomtvisteligt haft en ret så sofistikeret strategi for gennemførelsen af regeringsprogrammet og den langsigtede liberalistiske reformproces. Men selv den er et kompromis, sådan som det blev udtrykt af Claus Hjort Frederiksen, da han gjorde klart, at regeringens mål var at gennemføre en stille liberal revolution og skabe det liberale menneske - underforstået en antagelse om, at ændrede strukturer og samspilsbetingelser mere eller mindre deterministisk leder til en ændret socialkarakter. En nok så primitiv forståelse af mennesket ikke meget forskellig fra B.F. Skinners⁵ og andre adfærdsteknologers menneskeopfattelse, og som i sin indre kerne ikke lader de neoklassiske økonomer og vulgærmarxismen i det hedengangne Sovjetunionen meget efter.

Men tilbage til sporet. Det har således på intet tidspunkt været regeringens hensigt at tage et åbent opgør med velfærdsarven eller med de opbyggede institutioner fra efterkrigstiden. Tværtimod er regeringen hele tiden gået efter at tømme de sociale velfærdsinstitutioner for indhold, omforme arbejdsmarkedspolitikken og svække fagbevægelsen samtidig med, at den tilkæmpede sig det ideologiske overtag og igen omsatte dette til en fremtrædende social praksis. Denne strategi er tilsyneladende lykkedes, uden at regeringen på noget tidspunkt hverken har været i en taberposition overfor oppositionen eller i åben konflikt med store dele af befolkningen. Den situation er faktisk først ved at slå igennem nu, uden at konflikten indtil videre overhovedet anfægter de grundlæggende elementer i regeringens strategi. Det kan godt være, at den voksende skepsis overfor Strukturreformen afspejler fornemmelser af, at der er noget galt, og at implementeringen kan få uoverskuelige konsekvenser, men op til nu er kritikken langt fra sat på begreb og populariseret.

Selvfølgelig er denne situation for en stor dels vedkommende muliggjort af en inkompetent opposition, der for det første ikke vidste, hvordan hele 'frit valgs'-offensiven skulle tackles; for det andet ikke kunne finde sine egne ben i kritikken af Strukturreformen, hvorfor Socialdemokratiet valgte at sidesteppe ved at forlade forhandlingerne med små og ubetydelige tekniske begrundelser; og for det tredje fordi ingen i oppositionen konsekvent har anfægtet indførelse af omkostningsstyring, ligesom udvalgte fagforeningsfolk ret kritikløst har deltaget i regeringens omrejsende kvalitetsshow. Men en del af æren tilkommer også en dygtig manøvrerende regering der - hvad angår Strukturreformen og omkostningsreformen - slog til på det rigtige tidspunkt og involverede de socialdemokratiske borgmestre og KL, der i ånden så deres magtgrundlag øget betragteligt. Og alle aktører og opinionsdannere uden undtagelse har bidraget til at afpolitiser

Strukturreformen overfor borgerne og således lagt alle hindringer i vejen for, at borgerne gennem åben debat skulle have fået en større indsigt i Strukturreformens indre opbygning og åbenlyse konsekvenser.

Nøjagtig samme billede gentog sig efter sommerens debat om kvaliteten indenfor plejesektoren. Partier og fagforeningsledere var nærmest ved at falde over hinanden for at kræve flere ressourcer tilført. Ikke én rettede fokus mod konsekvenserne af, at hele ældreplejen er den mest markedsgjorte sektor indenfor det offentlige, og at den bevidst er blevet brugt som regeringens laboratorium for udviklingen af 'fri valg', Bestiller-Udfører-Modtager-modeller, konkurrenceudsættelse, tidsmåling, omkostningsstyring og standardisering. Forhold som i allerhøjeste grad har devalueret arbejdsvilkårene for de ansatte, øget uligheden mellem de gamle og skabt grundlaget for en ny kynisk økonomisk management styring, som hidtil har været fremmed for den offentlige sektor. Ingen stillede spørgsmålet, om det overhovedet er muligt at gennemføre en ordentlig og etisk forsvarlig omsorg, når der samtidig skal skabes et økonomisk afkast, og når offentligt- og privat ansatte skal kæmpe om markedsandele.

Og hvad gjorde regeringen, da Socialdemokratiet så ud til at få held til at sætte en ny velfærdsdagsorden? Den svarede igen med at offentliggøre et kommissorium for en gennemgribende Kvalitetsreform, uden at oppositionen tog det tilstrækkeligt alvorligt, selv om det af kommissoriet tydeligt fremgik, at det bærende princip for reformen skulle være: øget konkurrence, mere frit valg, øget privatisering og nye tildelingsprincipper, der bringer reformen (hvis den gennemføres) i betænkelig nærhed af den liberalistiske residualmodel, som allerede Velfærdskommissionen anbefalede.⁶

Min pointe er, at regeringen ikke har handlet på grundlag af et forkromet og næsten overmægtigt "grand design", men derimod dygtigt og behændigt har udnyttet de politiske konjunkturer og styrkeforhold til at forfølge sin strategi for afmonteringen af den solidariske og lighedsorienterede velfærdsstat og i samme moment forankring af sit ideologiske hegemoni. I det lange perspektiv indebærer strategien tillige en markant åbning for det private erhvervslivs mulighed for at kapitalisere et lukrativt marked for offentlige ydelser og en i konsekvens heraf voksende forsikringssektor. Men ledemotivet hele vejen igennem har konsekvent været undgåelsen af direkte konfrontationer og angreb på institutioner og velerhvervede ydelser. I stedet er disse blevet delvist tømt for indhold indefra. Det er sket med Strukturreformen - omkostningsreformen - 'frit valgs'-reformen og aftalerne med KL. Og den foreløbige kulmination af transformationsprocessen kan ske med gennemførelse af Kvalitetsreformen - for så vidt det lykkes for regeringen i en form, der blot nogenlunde lever op til intentionerne.

Indvævet i hele processen er det også lykkedes for regeringen - uden at møde synderlig politisk/ideologisk modstand - at kanonisere det liberale demokrati - ja, endog destillere det til periodiske simple valghandlinger, der i vægt og betydning placeres på linje med borgernes frie valg. Kort sagt har regeringen både diskursivt og praktisk formået at underordne det politiske demokrati det liberale frihedsbegreb og i hvert fald midlertidigt ophæve liberalismens evige problem med at forlige demokrati-dimensionen med markeds- og frihedsdimensionen. I det spil har hverken Socialdemokratiet eller fagbevægelsen ydet nævneværdig modstand. Også de bejler til myten om 'det enkelte individ'. Ikke i hundrede år har individet - det sociale individ forstås - i den grad været underordnet standardprocedurer og fremmedgørende og uigennemsigtige systemer, som tilfældet er i dag efter fem år med liberalistisk politik.

Er de strategiske mål nået?

Regeringen er nået langt med sin strategi - ingen tvivl om det. Spørgsmålet er så i den forbindelse, om det kan konstateres, at målet med at skabe det liberale menneske - den liberale socialkarakter - er nået eller er indenfor rækkevidde?

Forsigtigt opgjort er det ikke meget, der tyder på det. Selv om protesterne i efteråret hovedsageligt rettede sig mod nedskæringerne i kommunerne - dvs. mod ydelsesdelen - manifesterede der sig lige under overfladen en voksende bekymring for samfundsudviklingen og en frygt for, at der bliver skabt alt for store huller i det sociale sikringssystem, og at uligheden igen begynder at vokse. Ligeledes lå der også i konflikten og den ret store sympati med de aktionerende en akkumuleret vrede over politikernes arrogance og det elitære "talccirkus", som udspillede sig op til og under kommunernes budgetforhandlinger.

Adskillelige undersøgelser i 2006 har dokumenteret, at størstedelen af den danske befolkning ikke er indstillet på at opgive den klassiske velfærdsstat eller lade sig spise af med rituelle valg handlinger hvert fjerde år. Det ser således ikke umiddelbart ud til, at regeringens ideologiske hegemoni har grundfæstet sig i befolkningen, selv om det har et godt tag i det politiske system og den etablerede fagbevægelse for slet ikke at nævne medierne. Dermed ikke sagt, at borgerne og de offentligt ansatte ikke med stor sandsynlighed - i hvert fald umiddelbart - retter ind efter de opstillede handlebetingelser. Det vil formentlig fortsat ske og kan sagtens tage til i omfang. Men her er det afgørende for en nogenlunde valid analyse at sondre mellem, om aktørerne handler af frygt og usikkerhed eller af overbevisning. Hegemoniet fungerer først, når det sidste er tilfældet.

Selv om det altid er forbundet med mange fejlslutninger at overvurdere en enkelt protestbølge og samtidig undervurdere magtapparatets evne til at gennemføre fleksible modtræk, tegnede konflikterne i 2006 og de interne problemer i regeringen og i dennes forhold til Dansk Folkeparti alligevel omridset af fremtidens mulige brudlinjer både i det politiske system og i befolkningens forhold til samme system og magtapparatet.

Og her er vi så tilbage ved Strukturreformen og det tilknyttede reformkompleks, som angiveligt de næste år vil frembringe den ene konflikt efter den anden, som regeringen vil få stadigt vanskeligere ved at inddæmme. Dels fordi de udspringer af regeringens egen politik, og dels fordi hele dens ideologiske forblindelse, som den deler med alle andre neoliberalistiske strømninger, forhindrer den i at foruddiskontere både konfliktfelter og konfliktpunkter.

Her skal blot ridses nogle få mulige og typiske scenarier op. Den afpolitisering og afdemokratisering, der logisk følger af strukturreformkomplekset afsvækker statsmagtens autoritet som udtryk for den "ideale fællestanke" samtidig med, at borgerens kontraktliggørelse frigør ham/hende fra det kollektive ansvar overfor samfundet. Herved afsvækkes samfundets indre og ikke synlige sociale og etiske reguleringsmekanismer tilsvarende. Denne udvikling vil blive søgt modvirket af en tiltagende og i sit indhold stadig mere autoritær ydre regulering.

Gennemførelse af markedsbaserede udvekslingsrelationer i et forceret tempo overalt i den offentlige sektor og indførelse af markedsorienterede virksomhedsmodeller, managementledelse og økonomidominerede styringsmodeller vil sammen med afmyndiggørelsen af størstedelen af personalet i den offentlige sektor resultere i et sandt kompleks af utilsigtede effekter, som ikke kan styres af nok så udspekulerede incitamentsstrukturer. Faktisk vil de blot potensere problemerne, fordi de dels refererer til det før omtalte primitive menneskesyn og til en abstrakt økonomisk rationalitet, der kun eksisterer som teoretisk ordnende princip, men aldrig som styrende element i praktisk menneskelig virksomhed. Mennesket ordner - heldigvis - sin tilværelse efter et meget indviklet og historisk bestemt dynamisk sæt af sociale relationer, som hverken den økonomiske rationalitet eller adfærdsteknologien kan indfange.

Men hvad værre er: de offentligt ansatte, der fratages deres myndighed og fagligt funderede selvstændighed, vil ganske logisk reagere - om end hele tiden i en modsætningsfyldt form ved at afstøde/eller svække den etiske relation til borgeren og i stedet følge den økonomiske rationalitets maxime ved at placere sig strategisk i forhold til de påtvungne kontrakter - hovedsageligt af selvbeskyttelsesgrunde. I det forhold kan de ledende

lag i pyramiden - helt ind i ministerierne - lægge nok så mange moralske imperativer ned over de ansatte, men de kan ikke ændre det barn, de selv har skabt - den privatiserede offentligt ansatte, der alene kan holdes ansvarlig i forhold til en kontrakt og til en uansvarlig forbruger af offentlige ydelser. Dvs. hele den offentlige sektor mister forvaltningsetikken som indre regulativ og grundlag for responsivitet, men også som konfliktløsningsmekanisme til at absorbere uundgåelige modsætninger og overvinde ligeså uundgåelig modstand ved forandringer i organisation og arbejdsbetingelser. Ligesom den asymmetriske informationsstrøm vil tage til og tvinge de øverste ledelseslag til at kompensere gennem en yderligere udbygning og opstramning af kontrolfunktionerne.

Forhold der er kendte på det private arbejdsmarked og på markedet i almindelighed, al den stund intet marked kan fungere uden stram regulering. Og på trods af neoliberal illusionsmageri har markedet og de enkelte markedssegmenter aldrig været mere regulerede. Der er blot ikke tale om regulering i klassisk politisk forstand. Reguleringen gennemføres i voksende omfang af organer, der er unddraget enhver demokratisk kontrol. Det har faktisk været en vigtig brik i hele den neoliberale strategi, siden Ronald Reagan ophævede den politiske og gennemslagsregulering af finanssektoren.⁷

Opgør med velfærdsstatens samarbejdsformer

Som et sidste element i denne artikels gennemgang skal nævnes regeringens konsekvente opgør med de gamle korporationsformer, der primært har været domineret af de store sociale interesseorganisationer - fagbevægelsen og arbejdsgiverorganisationerne. Det skal ikke forlede nogen til at tro, at regeringen strategisk har som mål at eliminere statsmagtens korporative grundlag. Målet er derimod opbygningen af nye og mere fluktuerende for ikke at sige vilkårligt agerende korporationer, der i langt højere grad afspejler den moderne kapitalismes interesser. Hele ideen med at opbygge Offentlig-Private-Partnerskaber (OPP) og andre former for specifikke og institutionaliserede relationer til skiftende segmenter på markedet tenderer mod nye og langt mindre gennemslags korporationsformer end dem, der blev bygget op under velfærdsstatens relativt stabile magtstrukturer. Og da de samtidig udelukkende vil besidde rudimentære sociale dimensioner, er der en reel risiko for, at statsmagtens potentiale for at absorbere sociale konflikter udtynnes.

Ikke desto mindre er det den udvikling, der tegnes som elementer i regeringens strategi, og som kan aflæses i praktisk lovgivning indenfor så centrale ministerier som Indenrigs- og sundhedsministeriet, Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Økonomiministeriet med Finansministeriet som iscenesætter. KL er i den forbindelse positiv medspiller, for så vidt som kommunernes egen organisation på visse punkter har været længere fremme end regeringen med forslag om øget udlicitering, OPP, brugerbetaling, tilkøbsydelse mv., som alle peger i samme retning: privatisering af den offentlige sektor og statsmagten.

Det giver sig selv, at når de faktorer, der normalt konstituerer samfundets indre sammenhængsrelationer og reguleringsreformer, afsvækkes i deres virkningskraft, sætter der sig andre reguleringstendenser igennem. Det er allerede blevet synligt med Strukturreformen, hvor der i selve processen er foregået en voldsom magtkoncentration i ministerierne og i de øverste ledelseslag ude i kommunerne og regionerne. Men ikke blot en magtcentralisering - karakteren har ubetvivlelige autoritære dimensioner. Heri består det virkelig alarmerende og givetvis også et af fremtidens mest vitale kampfelter - spændingen mellem det moderne universelle demokrati og forskellige mere eller mindre autoritære styreformer nødvendiggjort af de kanoniserede markedsrelationer.

Afsluttende kommentarer

Mine afsluttende kommentarer til disse - indrømmet - stiliserede fremskrivninger af strukturreformkompleksets indre logik og heraf afledte udviklingsbaner er i korthed, at regeringen med sin strategi indtil nu dygtigt har styret udenom de store og måske umulige opgør med velfærdsstaten og de samfundsgrupper, der har interesse i at forsvare den. Men at den samme strategi vil skubbe flere og flere sociale problemer og konflikter foran sig, som den ikke kan løse eller ikke ønsker at løse, er samtidig helt sikkert. Det afgørende er dog, at selv om den seriøst skulle have ønsket om at løse dem, har den i mindre omfang muligheden for at opfange og neutralisere dem, fordi de traditionelle konfliktløsningsmekanismer og deres politiske legitimitet mister i virkningskraft.

Den anden dimension - og det er den, der endnu nogen tid giver regeringen et vist spillerum - er, at oppositionen, hvis den kommer til magten, ikke kan handle meget anderledes end at følge regeringens udlagte spor, med mindre den ret så radikalt gør op med det sammenhængende kompleks, der er opbygget i og i relation til Strukturreformen. Som mindstemål må en ny regering ændre regionernes vilkår, så de både får skatteudskrivningsret og kommunalfuldmagt og indgår i et tredelt myndighedsansvar. Som afledt konsekvens betyder det også, at regionsrådene skal konstitueres på en anden måde, hvilket igen fjerner grundlaget for koncernstyret og magtcentraliseringen. Endvidere kommer en ny regering heller ikke udenom et opgør med hele 'frit valgs'-konstruktionen og den lovbestemte indførelse af Bestiller-Udfører-Modtagerstyring, herunder afmyndiggørelsen af de ansatte indenfor disse områder.

Men det nævnte mindstemål vil langt fra være tilstrækkeligt. Men pladsen i denne artikel tillader ikke en mere udtømmende beskrivelse af det nødvendige radikale opgør endsige af, hvad der skal sættes i stedet. Det er heller ikke artiklens ærinde.

Desværre tyder intet på, at de store oppositionspartier har besindet sig på dette radikale opgør endsige at åbne op for en omfattende demokratisk diskussion med borgerne og de ansatte i den offentlige sektor om, hvad der nødvendigvis må ændres, og hvad man kunne forestille sig at sætte i stedet. Endnu er man f.eks. i Socialdemokratiet ikke kommet længere end til at gøre ydelsernes størrelse til konfliktpunktet med regeringen. Bedre står det ikke til i fagbevægelsen, der stort set har accepteret reformerne som uafvendelige og i konsekvens heraf koncentreret sig om at afbøde de værste konsekvenser. Set i forhold til de faktiske gennemførte reformer er den linje perspektivløs!

Spørgsmålet er så, om de store oppositionspartier og fagbevægelsen kan undslå sig det radikale opgør, når den begyndende utilfredshed i befolkningen med konsekvenserne bevæger sig fra reaktion mod symptomerne til en kritik af VK-strategiens indre kerne?

1: Region Midtjyllands hjemmeside: Om regionsopbygning og struktur.

2: Som eksempel henvises til Indstilling fra Magistratsafdeling 1 og 3 i Århus om kontraktstyring og organisering af Bestiller - Udfører - Modtager funktioner. Århus kommunes hjemmeside.

3: Kommissorium for regeringens arbejde med en Kvalitetsreform august 2006. Og oplægget: "På vej mod en kvalitetsreform", november 2006. Samt regeringens bog "Tid til status - erfaringer med Frit valg", august 2005.

4: Kommunernes Landsforening: "Kommunerne og 2015, 10 forslag til økonomiske rammevilkår" 1. oplag maj 2006

5: B.F. Skinner: "Har vi råd til frihed". Gyldendal 1973

6: Velfærdskommissionens rapport december 2005. Især rapportens anbefalinger. Velfærdskommissionens hjemmeside.

7: Samir Amin: "Economic Globalism and Political Universalism: Conflicting issues. Journal of World systems research Vol. 3 Winter 2000.

Det indre marked

Offentliggjort 15. september 2005

Midt i august måned udsendte regeringen en lille bog med titlen "Tid til status". Bogen vakte ikke den store opsigt, og efter nogle spredte kommentarer i dagbladene er bogen stort glemt. Det er i sig selv bemærkelsesværdigt, al den stund bogen faktisk mindre er en status og mere et nyt lille programskrift for regeringens fremtidige "frit valgs politik".

Det evalueringsgrundlag og de nøgletal, der anvendes i selve statusdelen af bogen, er næsten heller ikke værd at beskæftige sig med. Det er talmaterialet og undersøgelsesmetoderne ganske enkelt for tyndbenede til. Bogen kan næppe heller beskyldes for at gøre meget ud af argumentationen for frit valg og øget konkurrence. Men det betyder heller ikke det helt store. Vægten ligger et helt andet sted, nemlig i bogens præciseringer af på hvilke områder og hvordan, regeringen vil udvide frit valgs ordningerne og af, hvad det får af konsekvenser. Det er især det sidste, som burde have givet bogen langt større opmærksomhed end tilfældet var.

Bogen vigtigste statusresultater er, at mellem 80-90% af de adspurgte er godt tilfreds med den offentlige service indenfor 5 hovedområder. (hjemmepleje, daginstitutioner, skoler, sundhedsvæsen og handicapområdet). Direkte adspurgt, om man konkret overvejer at benytte sig af det frie valg, svarer mellem 30-35% bekræftende. Og hvem ville ikke gøre det? Hvorvidt der er tilfredshed med den eksisterende frit valgsordning, og om hvorvidt den har bidraget til at forbedre kvaliteten og serviceudbuddet er svarene selvfølgelig entydigt bekræftende. Men disse svar er også primært hentet blandt udvalgte kommuner. Meget andet er der ikke at sige til det.

Bogens allervigtigste pointe ligger også et helt andet sted, og den hamres igennem igen og igen - i øvrigt kun som påstande - "at øget konkurrence giver højere kvalitet og større lydhørhed overfor borgernes individuelle præferencer". Ikke sådan at bogen eksplicit kritiserer de hidtidige ordninger men underforstået, at det offentlige uden konkurrence fra private virksomheder og uden indbyrdes konkurrence mellem institutioner og driftsled aldrig vil kunne levere den ønskede kvalitet. Det kan kun markedsbaserede ordninger - og det er disse, frit valgsordningen har til formål at fremme. Længere er den sag ikke - og flere substantielle budskaber er der ikke i bogen. Først i de afsnit, hvor konsekvenserne trækkes op bliver den interessant.

"Borgerne vil have frit valg".

I undersøgelsen spørges interviewpanelet, hvor vigtigt det er for dem med flere valgmuligheder. Ikke overraskende svarer op mod 90% af de adspurgte, at de ønsker flere valgmuligheder - især indenfor daginstitutionsområdet og skoleområdet. Hvad skulle de næsten ellers svare?

Undersøgelsen påviser også en ret kraftig vækst i valget af private leverandører indenfor området med praktisk bistand i hjemmeplejesektoren. Men vi præsenteres ikke for en mere grundlæggende evaluering af, hvordan det så er gået, både når det drejer sig om borgernes tilfredshed, eller hvad det har betydet for den kommunale service og organisation. Vi får heller ikke et præcist billede af, hvem der har valgt de private ordninger og på hvilket grundlag. Der refereres alene til nogle få understøttende cases.

Eneste forbehold i bogen er, at man i forbindelse med indførelsen af frit valgsordningerne har kunnet konstatere en forholdsvis kraftig opdrift i de administrative udgifter, hvilket altid kommer bag på liberale økonomer, fordi de i almindelighed aldrig medregner den virkelige verdens transaktionsomkostninger i deres ligevægtsmodeller. Men at disse udgifter er voldsomme, kan man i dag få et udmærket indblik i alene ved at studere de nye kommunale- og regionale organisationsstrukturer, hvor sekretariatsfunktioner og

stabsorganisationer vokser eksplosivt under henvisning til styringen af fremtidens meget komplekse forvaltningsopgaver - hvor henvisningen her entydigt retter sig mod frit valgsovrådet.

Man kan således med nogen retfærdighed påstå, at vi med indførelsen af frit valgsovrådninger på flere og flere områder kun har set begyndelsen på en voldsom vækst i den offentlige administration indenfor serviceområderne.

Hvad der også er interessant i bogen er, hvorledes det centrale dilemma i frit valgsovrådspolitikken tackles. Det forbigås!

På den ene side er udgangspunktet, at for at borgerne kan få dækket lige præcis deres individuelle behov, skal de have frit valg. Det liberale mantra. Men på den anden side må man af hensyn til "lige konkurrencevilkår" forudsætte, at alle ydelser og bevægelser kan defineres indenfor ganske bestemte standarder, som så igen kan omsættes til egentlige priser. Hvis ikke, er der en risiko for, at især de private aktører forfordes på markedet. Med andre ord; det frie valg og den individuelle tilpasning er kun mulig indenfor de standardtyper, der opstilles af hensyn til de lige konkurrencevilkår. Eller sagt på en anden måde: de lige konkurrencevilkår har primat over borgernes valgmuligheder og individuelle behovstilfredsstillelse. Derved er tilfredsstillelsen af de helt individuelle behov som på markedet alene er forbeholdt dem, der har råd, hvilket altid er de få.

Denne helt klassiske modsætning i liberal økonomitækning forbigås i al ubemærkethed. Men det gør den ikke mindre interessant.

En anden modsætning vedrører det lokale demokrati. Man kan ikke udvide fritvalgsområdet uden også at øge de nødvendige regelsæt til at styre konkurrencens rammebetingelser. Konkurrencen mellem de enkelte kommuner, mellem de enkelte institutioner eller mellem disse og private aktører kan ikke fungere, hvis der ikke udarbejdes faste regelsæt. Men når også kommuner skal kunne konkurrere indbyrdes, eller hvis private aktører skal kunne operere indenfor flere kommuner samtidig, må der nødvendigvis skulle udarbejdes en regulerende jura, der overskrider kommune-grænserne, dvs. en jura der forvaltes af centralmagten og dens respektive ministerier. Hvordan denne indlysende magtcentralisering harmonerer med retorikken om det lokale selvstyre og beslutningerne tættest muligt på borgerne, beskæftiger bogen sig slet ikke med

Udfordringer

I afsnittet om "Udfordringer" tydeliggøres den liberale transformation af borgeren og kommunen ganske tydeligt og særdeles indsigtfuldt. Eksempelvis står der i afsnittet om "Udfordringer for frit valg"; "Det er imidlertid en vedvarende udfordring at sikre, at der kommer flere leverandører på ældreområdet og på andre områder med frit valg. Der skal fortsat arbejdes med at rydde de knaster af vejen, der kan virke som en barriere for inddragelsen af private leverandører". I regeringens selvforståelse indebærer det, at styringsmetoder, regnskabs- og budgetmetoder må gøres umiddelbart sammenlignelige mellem offentlig og privat virksomhed. Dvs. den offentlige virksomhed og forvaltning skal styres efter en markedslogik!

Og ganske elegant falder regeringens mange parallelle strategier på plads i én samlet strategi. BUM (bestiller-udfører-modtager model) skal indføres som overordnet styringsprincip, for i henhold til kravet om lige konkurrencevilkår, kan den kommunale forvaltning ikke på en og samme tid være bestiller (udbyder) og udfører. Derfor må disse funktioner adskilles. Eller sagt på en anden måde. Myndighed og bestiller funktion skal indenfor alle frit valgsovråder centraliseres og adskilles fra udførerfunktionerne, således sidstnævnte driftsfunktioner (primært institutioner) sidestilles med private aktører i konkurrencen om at få leverandør-opgaver.

Næste vigtige princip er indførelsen af omkostningsregnskaber for at opnå gennemsigtige markedspriser. Således får regeringen nu oppe fra gennemført opgøret med de politisk bestemte budget- og regneprincipper og banet vejen for, at det offentlige fremover i samtlige centrale udvekslinger mellem de forskellige led antager karakter af udvekslinger indenfor en privat koncern. Det perspektiv blev formuleret i finansministeriet i 2003 og er siden blevet konkretiseret i forbindelse med strukturreformen og i de årlige budgetaftaler med KL og Amtsrådsforeningen. (senest med budgetaftalen i juni 2005).

Men princippet om omkostningsstyring og adskillelsen af bestiller og udførerfunktioner i det offentlige kan ikke gennemføres, hvis styringsformerne ikke kan kontraktbaseres på samme måde som indenfor den ordinære markedsøkonomi, hvad der i regeringens program også stadfæstes som en betingelse. Konkurrencen bliver nemlig først virkelig i den udstrækning, de private aktører kan sammenligne priser, omkostninger, kan indgå kontrakter på lige fod med deres konkurrenter i den offentlige forvaltning og ikke mindst have retten til at trække et givent overskud ud af driften til andre investeringsformål. Hvis ikke vil de private ganske enkelt aldrig i større skala opfatte den offentlige servicevirksomhed som et lukrativt investeringsobjekt.

Det sidste er det regeringens hensigt at gøre noget ved. Det er allerede sket for dagpasningsområdet og hjemmeplejeområdet, og ifølge oplægget er det kun et spørgsmål om tid, før de samme lovændringer vil finde vej til skoleområdet og sundhedsområdet i fuld udstrækning. (den aktuelle debat om folkeskolens formålsparagraf skal bl.a. anskues i det perspektiv. Det bliver vanskeligt at privatisere en folkeskole, men ikke en grundskole).

Som sidste barriere, der skal ryddes af vejen, nævner bogen de store niveau- og kravforskelle, der er kommunerne i mellem. For at imødegå disse problemer med "begrænset markedsadgang", har regeringen gennemført én stor reform og er på vej med en mere beskedne ændring men ikke desto mindre med ret så vidtrækkende reform. Strukturreformen har skabt de ydre rammebetingelser for langt større investeringsenheder end det hidtil kendte kommunale- og amtskommunale landskab. For det andet er køb- og salgsprikket nu delvist indbygget som et strukturelt aspekt i den samlede udveksling mellem kommuner og regioner og mellem regioner og ministerierne. Noget som alt andet lige vil føre til en dramatisk omstrukturering af hele den samlede offentlige forvaltning og det politiske system. (et fænomen jeg har behandlet i tidligere artikler om strukturreformen).

Men for at overvinde de sidste barriere mod fri og lige adgang til markedet ønsker regeringen at indføre certifikater og standarder, så når en virksomhed først er blevet certificeret indenfor et område på grundlag af nogle bestemte standardkriterier er pågældende virksomhed i princippet berettiget til at byde på samtlige opgaver indenfor den berørte sektor i samtlige kommuner.

For så vidt dette skulle blive tilfældet, er det faktisk lykkedes via frit valgs loven, strukturreformen, omkostningsreformen og de nye styringsmodeller at gennemføre "det indre marked" indenfor den offentlige sektor, uden at man har været nødsaget til at tage et eneste opgør med de partier og bevægelser, som ellers påberåber sig forsvaret af velfærdsstaten som overordnet princip.

Den liberale transformation af statsmagten

Frem for at foretage et åbent stormløb mod velfærdsstaten, sådan som det har været praktiseret af neoliberalister og neokonservative kræfter andre steder i den vestlige verden, har VK regeringen valgt implosionens metode - og indtil nu med succes.

Formelt set stiller især Venstre ikke spørgsmålstejn ved velfærdsstaten. Heller ikke demokratiet anfægtes, selv om de liberale altid har haft et anstrengt forhold til demokratiet, fordi det regnes for værende en

potentiell trussel mod friheden - især for de succesfulde. Venstre har helle ikke anfægtet nødvendigheden af en stor og indgribende offentlig sektor til at regulere samfundet og især markedsøkonomiens rammebetingelser. Hvilket har bevirket, at især Socialdemokratiet har haft mere end vanskeligt ved at fremstille Venstre som et apokalyptisk skræmmebillede.

I stedet har først og fremmest Venstre vundet tid til at sætte den liberalistiske transformation på skinner, som meget kort fortalt består i at tømme såvel velfærdsinstitutionerne, de politiske forvaltningsenheder som selve det politiske system for det indhold, de har hvilet på over en 50 årig historisk periode.

Hvorfor åbenlyst pille ved velfærdsstatens universalitetsprincip, hvis dets kvalitetsindhold kan undergraves i en grad, så tillægsydelse gør princippet de facto virkningsløst? Hvorfor tage konfrontationen med de offentligt ansatte i almindelighed og professionsfagforeningerne i særdeleshed, hvis man gennem frit valgsordninger og konkurrenceudsættelse kan klemme dem ind under ordinære markedsbetingelser, hvor efterspørgslen er mindre end udbuddet og således via markedsmekanismerne gennemføre en helt ordinær disciplinering - dvs. når lønmodtagere på alle niveauer skal kæmpe for deres job og kontrakter? Eller hvorfor gennemføre et åbent opgør med velfærdsstatens traditionelle meget decentrale og deltagelsesorienterede demokratiforståelse, hvis det politiske system i den praktiske virkelighed kan udgrænses fra reel indflydelse, når alle forvaltningsoperationer enten er kontraktbelagte eller ikke kan ændres/udvides på grund af de selv samme kontrakter?

Nej vel - hvorfor tage så store og traumatiske opgør, hvis den liberale idealmodel med en stærk regelstyrende centralmagt, et amerikansk lignende konkurrence-demokrati og en markedsgjort offentlig forvaltning med kun hårfine grænser til den private sektor kan gennemføres ved at lade formen uantastet samtidig med, at de grundlæggende indre formidlingsstrukturer, magtstrukturer og udvekslings-forhold transformeres indefra.

Det er den strategi, regeringens lille bog om "Tid til status" viser på forbilledlig måde.

Hvad den i sagens natur ikke beskæftiger sig med, er de mange og ganske uoverskuelige konsekvenser, der kan afledes af transformationsprojektet. Her blot nogle få foreløbige eksempler. Hvad sker der med de offentlige ansattes initiativ, loyalitet, fleksibilitet og ikke mindst samfundssind, når de alene honoreres i forhold til ganske bestemte kontrakter og standarder? (man kunne i en sidebemærkning spørge, hvad vi skal med professionsinstitutionen?) Hvorledes vil de kommunale og statslige ledende myndighedsniveauer sikre sig mod organiseret snyd, privat karteldannelse, fejlinformationer osv.? Kun fantasien sætter grænser. Hvorledes vil det politiske system agere i et felt, hvor flere og flere områder er belagt med langtidskontrakter af hensyn til forsyningssikkerhed og de lige konkurrencevilkår? Hvor følsom vil politikerens responsivitet være overfor borgerne, når forandringsrummet er stærkt reduceret? Hvordan vil de offentlige ledere handle, når omsætningsniveauet underlægges almindelige markedsconjunkturer? Skal det traditionelle aftalegrundlag afskaffes? Skal der oprettes nye ansættelsesformer, og bliver man på de offentlige institutioner tvunget til at operere med nye ansættelseskategorier, hvor nogle er fastansatte og andre løst ansatte gennem vikarbureauer? Og sidst men ikke mindst, hvorledes vil borgerne handle, når de i regeringens strategi omdannes fra samfundsansvarlige borgere til ansvarsløse forbrugere, hvor eneste retssikkerhed bliver kontraktens udformning og de hertil knyttede forventninger? Når ethvert hensyn til lokalområdernes sammenhængskraft tilsidesættes for det individuelle optimale valg? Og heroverfor, hvordan vil institutionerne indenfor de forskellige sektorer handle i forhold til de samlede samfundsprioriteringer, når succeskriteriet i realiteten bliver ordrebogens størrelse?

Det er blot et udsnit af de spørgsmål, der nødvendigvis må undersøges nærmere, før der kan etableres et mere præcist og sammenhængende teoretisk billede af, hvad det er for et samfund, som er i færd med at

blive skabt og i den forbindelse statsmagtens rolle og udformning og legitime grundlag og ikke mindst fremtidens sociale konfliktfelter.

Andre ligeså væsentlige spørgsmål trænger sig på. Så som, hvad der vil ske, når velfærdsstaten magtpotentiale i forhold til at afbalancere konflikterne mellem markedet og civilsamfundet reduceres, fordi statsmagten selv markedsgøres? Og hvad der vil ske med demokratiet og de politiske partier, når det politiske system, fordi det er markedsgjort, bliver amputeret i dets politiske medieringsfunktion i forhold til divergerende sociale interesser og potentielle sociale konflikter? Eller sagt på en anden måde, når velfærdsstatens grundlæggende afbalancerende funktion og politiske mediering af sociale spændinger reduceres, fordi statsmagten selv bliver trukket ind i markedsløkken, er der så andre reguleringsformer tilbage end den voldsomt centraliserede statsmagt og den elitære konkurrence-parlamentarisme, der i mangt og meget ikke adskiller sig fra en koncern-bestyrelse?

Strukturreformen handler om andet end struktur

Offentliggjort: 15. august 2004

Ikke uden skrammer fik regeringen sin strukturreform igennem sammen med Dansk Folkeparti. Endnu et skridt er taget i opgøret med den velfærdsstatsmodel, der blev opbygget efter 2. Verdenskrig.

Hvad der er ligeså interessant er, at det faktisk lykkedes for regeringen at holde debatten på et udelukkende teknisk niveau. Kun ganske få fra den politiske opposition og få fra forskerverdenen har diskuteret strukturreformen i sammenhæng med den ventende styrings- og finansieringsreform (Omkostninger og effektivitet i Staten 2003), Kommuneaftale 2004, og velfærdskommissionens rapport, selv om sammenhængen er indlysende.

Den politiske opposition har hovedsageligt begrænset sig til kritik af enkeltelementer i reformen. Og først efter dens vedtagelse og en fortalelse fra beskæftigelsesministeren lige op til forhandlingernes slutfase har Socialdemokratiets ordfører Frank Jensen i løbet af sommeren sat fokus på aftalens indbyggede privatiseringsdesign.

Fra anden side - hovedsageligt universitetsverdenen - har der været sat spørgsmålstejn ved reformens relevans. På næsten alle væsentlige punkter har der været rejst endog vægtige spørgsmålstejn ved både strukturkommissionens dokumentation, regeringens argumentation og holdbarheden af de forudgående analyser. Således er det let at overskue begejstringen for Strukturkommissionens rapport og hele processen fra den blev sat i gang og frem til den endelige aftale.

Og alligevel er reformen om end med lidt parlamentarisk dramatik blevet gennemført. Selvfølgelig er der en del uro og politiske sammenstød i vente, når reformen skal udmøntes i konkret lovgivning, og når det går op for de lokale politikere, de faglige organisationer og borgerne, at reformen slet ikke kan gennemføres - ja faktisk meningsløs - uden følgeskab af de foran nævnte reformer.

Men en mere grundlæggende kritik af reformen - for ikke at sige af det samlede reformkompleks - har været relativt spredt og i hvert fald ikke fundet vej til den politiske oppositions offentlige markeringer.

Kritisk optik på præmisserne

Hovedbegrundelsen for reformen har været at modernisere den offentlige sektor ved at opbygge større fagligt bæredygtige enheder, der bedre, mere målrettet, gennemsigtigt og mere entydigt og ensartet kan servicere borgerne og samtidig forbedre borgernes lokale indflydelse ved at flytte flere opgaver fra de nedlagte amter og staten til kommunerne.

En besnærende intention, om end reformens konkrete udformning ligger ganske langt fra de indledende programerklæringer. I den sammenhæng er det interessant at følge glidningen i de centrale begrebs betydning.

Næsten alle - både fortalere og kritikere (desværre også på dele af venstrefløjen) - har uden videre overtaget regeringens demokrativersion, som lidt populært kan kaldes 'servicedemokrati'. Og det er også strukturreformens udgangspunkt. Stille og roligt er vores traditionelle opfattelse af det danske demokrati som et 'deltagelsesdemokrati' blevet skiftet ud med et teknokratisk servicedemokrati, hvor borgerne i alt væsentligt ikke skal forvente større indflydelse end at bruge retten til at vælge de mennesker fra de opstillede konkurrerende partier, der i fire år skal administrere den offentlige service.

Således harmonerer den 'nye' demokratiopfattelse med regeringens kanon om 'det frie valg'. Altså den enkeltes borger frie servicevalg inden for bestemte sektorer og bestemte rammer - defineret af de valgte

administratorer. Nogen ser heri en åbning overfor de store private entreprenører på serviceydelser. Sandsynligvis korrekt, men absolut ikke den væsentligste indvending.

Snarere repræsenterer glidningen i demokratiopfattelsen det afgørende brud med den velfærdsmodel, der indtil nu har stukket dybt i befolkningens bevidsthed om, hvad der kendetegner en demokratisk socialstat. Der er tale om en bevægelse væk fra den kendte deltagelsesdemokratiske velfærdsstats integrative funktioner mod et servicedemokrati med voksende social differentiering og med et øget spændingsforhold mellem den enkelte isolerede borger og det offentlige system. Dvs. bort fra den fælles velfærdsstat, som på den ene side havde ansvar for alle borgeres inklusion i samfundslivet og på den anden side forpligtelsen til at eliminere de faktorer og mekanismer på markedet, der måtte true samfundets stabilitet og udvikling eller den enkelte borgers tryghed. Det er også den tankegang, som kendetegner forvaltningssystemet, hvor fordelingspolitikken ikke blot betragtedes som en social udligning, men som vital forudsætning for folkestyret.

Det offentlige som en servicekoncern

Bag reformen figurerer i modsætning hertil forestillingen om at opbygge den offentlige sektor efter et koncernmønster med større enheder, der kan handle og forvalte efter centralt fastlagte standarder, hvilket passer fint ind i hele serviceideologien. I amerikansk business-terminologi kaldes det 'koncentreret decentralisering'.

Når borgerne ikke længere optræder deltagende i den politiske fastlæggelse af velfærdssamfundets opgaver, skal de som mindstemål kunne træffe deres egne individuelle og 'rationelle præference-valg. Hvilket i sagens natur ikke er muligt, hvis de valgte ydelser ikke kan sammenlignes, måles og vejes. Man tænker således et forhold mellem det enkelte individ og det offentlige, som for at opnå formel legitimitet måde kodificeres, hvorved retsforholdet og retssystemet fortrænger den politiske organisering som garant for borgernes interesser og sikkerhed. Ikke meget forskelligt fra de mekanismer, der gennemtrænger og styrer markedet og det almene forbrugsforhold.

Helt konkret og som en naturlig følge af denne logik, vil det lokale politiske system opleve en voldsom begrænsning af det politiske manøvrerum, al den stund de forskellige servicetilbud til borgerne skal opfylde en relativ høj grad af ensartethed og i øvrigt også overvåges af et bureaukratisk evalueringshierarki. Det bliver i den sammenhæng en ganske stor opgave at finde belæg for regeringens påstand om øget politisk indflydelse til borgerne, ligesom begrebet offentlig forvaltning mister noget af sit politisk-demokratiske indhold. Det kunne passende erstattes af begrebet offentlig 'standardadministration', hvilket absolut ikke fordrer forvaltningssystemets følsomhed overfor borgerbehov og den demokratiske samtale med borgerne, deres organisationer eller partier. Tværtimod anspores der til politisk ufølsomhed af hensyn til effektmaksimeringen, som til gengæld erstattes af følsomhed overfor tilfældige og ofte mediemanipulerede borgerpræferencer - ja her igen ikke så ulig strømningerne på markedet.

I det hele taget betjener regeringen sig af begreber og metaforer med snæver tilknytning til markedsøkonomisk og koncernteknologisk tænkning, hvad der selvfølgelig heller ikke er noget galt i i sig selv, hvis ikke det lige var for de næsten uoverstigelige problemer, der er forbundet med at overføre markedslogik til den offentlige forvaltning.

Eksempelvis minder Klaus Hjort Frederiksens malende beskrivelser af den højere fornuft i én indgang til beskæftigelsescentrene og til andre offentlige 'serviceydelser' slående om vores almindelige forestilling om et indkøbscenter. Her kan vi i én transport ordne størstedelen af vores forbrugsbehov. Næsten den højeste form for fornuft og enkelhed.

Problemet her som i så mange andre forhold i den moderne forvaltning er, at formidling af arbejde eller hjælp til at blive opkvalificeret forudsætter et stærkt funktionsdifferentieret system, hvilket borgeren, når det kommer til stykket, reelt også møder inde bag hovedindgangen. Og her vil der på ingen måde være udstrakt valgfrihed - tværtimod. Hele 'én indgangs retorikken' hører da også til den mere demagogiske del af reformen. Og KL's passionerede opslutning bag denne tomme forvaltnings-arkitektur gør den for så vidt ikke mere troværdig. Blot en skam, at fagbevægelsen har været tilbageholdende med en radikal kritik af dette kunststykke i udbudsorienteret humbug. Heller ikke den politiske oppositions kritik har været særlig gennemborende eller radikal. Og kun ganske få har trukket den nødvendige sammenhæng mellem regeringens kommunalreform og dens intentioner om at overflødiggøre A-kasserne som kollektiv solidarisk forsikrings-system og i konsekvens heraf barbere fagforeningernes rolle ned til et tåleligt minimum. I øvrigt som central funktion af regeringens generelle ønske om at opløse det fællesskabsrelaterede borgerbegreb ind i en sum af enkeltindivider, hvor fællesskabsbegrebet lades tilbage som abstrakt moralisme.

Der er således intet i reformen, der sandsynliggør, at borgerne opnår øget demokratisk indflydelse på den politiske forvaltning af samfundsanliggender. Tværtimod ligger der i hele reformens krav om øget ensartethed, øget konkurrence mellem forvaltningsenheder og standardisering af serviceydelserne en markant tendens mod statscentralisering forbundet med en styrkelse af magtmonopolet, herunder skærpede og ensidige sanktionspotentialer. Endvidere kombineres denne tendens med forstærket anvendelse af resultatmål og resultatkontrakter både mellem staten og kommunerne/ regionerne og mellem kommunerne og regionerne, hvorved de politisk demokratiske mekanismer fortrænges yderligere og erstattes af pseudojuridiske forhold, som både indsnævrer betydningen af politikernes beslutningsprocesser og borgernes indflydelse her på. Alt i alt er der tale om en ganske radikal omfortolkning af den velfærdsstatsmodel, vi kender, til noget som kun med meget stor velvilje kan benævnes en velfærdsstat. Denne påstand sandsynliggøres yderligere, når de endnu ikke iværksatte andre reformer indtænkes, idet disse styrker de ovennævnte tendenser yderligere.

Et led i kæden

Som jeg skrev i indledningen kan strukturreformen hverken anskues eller forstås isoleret fra de andre større reformer vedr. 'moderniseringen af den offentlige sektor'.

Det er nok hævet over enhver tvivl, at der i strukturreformen er indbygget potentialet for større udbudsforretninger af offentlige ydelser. Reformen er da også blevet omtalt meget positivt af nogle af de store servicekoncerner.

Sandsynligt er det også, at regeringen med reformerne kalkulerer med, at det bliver lettere at gennemføre store besparelser og gennem de kommende kommuneaftaler topstyre kommunernes aktivitets- og investeringsvækst.

Men som jeg var inde på tidligere kan strukturreformen ikke alene forklares med regeringens ønske om øget privatisering, slankning af den offentlige sektor og strammere styring af hele den offentlige forvaltning, selv om det ganske givet har været et bærende motiv.

Reformen er dog først og fremmest i sammenhæng med de andre reformer led i et større reformkompleks, hvor intentionerne - om end mindre gennemslagsfulde for den gennemsnitlige parlamentariker - er at ombygge den hidtil kendte velfærdsstat til en service- og forsikringsstat med et begrænset solidarisk aspekt og en individualisering af det sociale ansvar i 'noget for noget' forholdet. Dvs. ombygge de institutioner, medieringsmekanismer og almindelige samlivsformer, der skal til for at forvandle regeringens ideologiske

paroler til praktisk hverdagstænkning hos den enkelte borger, når denne i stigende grad skal lære at praktisere 'solidaritet med sig selv'.

Det afgørende er, at regeringen konsekvent har fulgt en strategi, hvor den ikke direkte har konfronteret befolkningens præferencer for den kendte velfærdsstats-model. Lige som den har afstået fra alt for åbne opgør med de offentligt ansatte og deres fagforeninger. I stedet har den med stor konsekvens valgt at gribe afgørende ind i den offentlige diskurs og udnytte oppositionens politiske forvirring og reelt manglende alternativ til nyliberalismen.

Deltagelsesdemokrati er blevet til servicedemokrati. Der er stort set lukket for diskussionen af, hvorfor så mange efterspørger offentlige ydelser. Debatten er helt og holdent begrænset til omfanget og karakteren af udbudet og det såkaldte 'økonomiske råderum'. Udbudstænkningen har lukket den brede samfundsdebat om årsagerne til de voksende offentlige udgifter ude ved at ophøje den metodiske individualisme til højeste fornuft. Definitionen på en irrationel humanist er i dag: en person der stiller spørgsmålstegn ved et så indlysende faktum som 'det økonomiske råderum'.

Og når det bliver den gængse måde at tænke på, kan man heller ikke i debatten om velfærden komme frem til følgende konklusion: 'kapitalismen har ikke råd til velfærdsstaten'! Selv om det er det, der faktisk er på dagsordenen. Kunne det siges, måtte man jo i konsekvens heraf spørge, om kapitalismen så er den rigtige samfundsorganisation, hvis den ikke kan sikre en retfærdig fordelingspolitik, borgernes velfærd og seriøse demokratiske deltagelse i det politiske liv. Og i konsekvens heraf spørge, om det, der fremføres som indlysende fornuftige og nødvendige reformer, i realiteten tegner et tilbageskridt til tiden før, kapitalismen blev aftvunget 'velfærdskompromisset'.

Som jeg også skrev tidligere, var efterkrigstidens velfærdsstat - i hvert fald i dens intentioner - forbundet med borgernes (alle borgernes) demokratiske deltagelse. I forholdet mellem borgerne og staten, var der tale om et afbalanceret 'jeg - vi' forhold. I servicedemokratitænkningen er borgerne opløst til enkeltstående atomer og i et 'jeg - de' forhold til statsmagten, nøjagtig som når borgeren optræder på de forskellige markeder. Som sådan er velfærdsstaten og dens integrative potentialer repræsenteret ved dens mange institutioner og dermed forbundne livsformer også under afvikling.

Hverken staten eller dens institutioner kan i fremtiden bidrage til borgernes fælles ansvar for samfundets udvikling eller for hinanden. For det første indebærer reformerne, at den enkelte offentlige ansatte først og fremmest skal tænke på sig selv og sine kontraktlige forpligtelser. Og for det skal den enkelte isolerede borger ligeledes først og fremmest tænke på, hvad han/hun kan få ud af det offentlige, da man nu er blevet gjort både indflydelses- og ansvarsfri.

På den måde og i det lange træk bidrager hver enkelt reform til at styrke de strukturer og samværsformer, der ikke alene gør det nødvendigt, men også rationelt for den enkelte at orientere sig efter egennyttens principper - og det i en sådan grad, at det kun er et spørgsmål om tid, hvornår billedet af den indtil nu foretrukne velfærdsstat har fortonet sig til romantik. Så er den afviklet! Og vi kan endnu kun gisne om karakteren og dybden af de efterfølgende indre sociale opløsningstendenser og ukontrollable konfliktfelter.

I dette spændingsfelt ligger de store kollektive- og sociale bevægelers største udfordring, hvis de vil forsvare borgernes interesser og de almindelige frihedsrettigheder. Men de vil være ganske uskikkede hertil, med mindre de distancerer den hidtil mest udbredte praksis som kritisk korrektiv og gennemfører en radikal kritik af nyliberalismens opstillede præmisser, herunder et opgør med hele udbudside filosofien. Heri ligger grundlaget for det progressive alternativ, som borgeren kan identificere sig med. Det hjælper ad pommeren til at anklage regeringen for at gennemføre 'asocial privatiseringspolitik' osv., som centrum-venstre har for

vane, hvis ikke der samtidigt gøres op med nyliberalismens præmisser og åbnes for et reelt alternativ. Så længe vi eksempelvis accepterer, at sundhedsdebatten indskrænkes til udbud af sygehusbehandling og ikke tvinger debatten over mod de sygdomsproducerende faktorer, hiver hele det liberale nomenklatura stikket hjem - hver gang!

Forvaltning eller forretning?

Offentliggjort: 01. november 2009

Umiddelbart før kommunerne og regionerne gik ind i den afgørende budgetfase udkom den første rapport om erfaringerne med strukturreformen (nu kaldet kommunalreformen). Siden er der offentliggjort indtil flere opinionsundersøgelser, der samstemmende tegner et billede af stor utilfredshed med de nye storkommuners serviceniveau og borgernes demokratiske indflydelse.

Nu er der imidlertid ikke en helt entydig sammenhæng mellem kommunernes serviceniveau og kommunalreformen. Regeringens pres på kommunernes økonomi og selvstændige beslutningsret gennem de sidste fem års økonomiaftaler og tilsvarende for regionernes vedkommende over de sidste tre år har også haft stor indflydelse på kommunernes og regionernes muligheder for blot at fastholde et nogenlunde serviceniveau.

Dertil kommer de mange frit valgs reformer, der har sat både kommuner og regioner under pres og åbnet for privat konkurrence på ulige grundlag.

Men det er økonomiaftalerne og disses tætte samspil med kommunalreformen, der først og fremmest skal behandles i denne artikel.

Kommunalreformen og de formelle aspekter

Kommunalreformen trådte som bekendt i kraft 1. januar 2007. Intentionerne var: større kommuner, stordriftsfordele, bedre service og øget decentralisering. Ingen af delene har materialiseret sig indtil nu. Tværtimod er administrationen vokset, og servicen i de sammenlagte kommuner er skåret ned til mindste fællesnævner. Det skete i øvrigt på anbefaling fra indenrigsministeriet og Kommunernes Landsforening (KL). Disse forhold skal dog ikke behandles i denne artikel.

Det skal til gengæld de omfattende ændringer af hele den offentlige sektors struktur og måde at fungere på, som er blevet en realitet med kommunalreformens gennemførelse. Der skal her især henvises til tre forhold.

For det første, at de nye regioner ikke har eget skattegrundlag og som følge heraf heller ikke en kommunalfuldmagt. Det betyder, at regionerne alene finansieres af henholdsvis staten og kommunerne. Enten gennem direkte tilskud, hvor der selvfølgelig er indbygget nogle nærmere bestemte krav. Eller gennem statens eller kommunernes køb af ydelser - kaldet aktivitetsbestemte ydelser. Hvor det er hensigten, at de aktivitetsbestemte tilskud på sigt skal udgøre en større del (ca. 20-25 %) af totalbidraget.

For det andet er der med opgave- og strukturreformen (kommunalreformen) overflyttet en række opgaver til kommunerne, som tidligere - i henhold til både demokratiske og faglige begrundelser - blev varetaget af henholdsvis de gamle amter eller af staten. Kommunerne er således efter 2007 hovedaktør på de fleste borgernære forvaltningsområder - om de har fagligt grundlag herfor eller ej.

Og for det tredje har kommunerne fået hele myndighedsansvaret over for borgerne. Der skulle kun være "én indgang for borgerne til det offentlige". Kommunerne har med denne øvelse både fået opgaver, som de ikke tidligere har løst og har nu også ansvaret for, at de bliver løst. F.eks. er betydelige dele af det særlige socialområde overflyttet fra de gamle amter - eller fra regionerne - til kommunerne. Og beskæftigelsescentrene er pr. 1. september blevet fuldt ud kommunaliseret.

Men med princippet om "én indgang" har borgerne også mistet en vigtig demokratidimension - mindretalsbeskyttelsen. Det var den dimension, som den tidligere kommunalreform fra 1970 tog højde for i delingen af den samlede myndighed mellem amterne og kommunerne.

Kommunalreformen og det nye markedsgrundlag

Som man kunne forvente har det vist sig, at nogle kommuner selv har kunnet løse disse opgaver i eget regi, hvorimod andre har været nødt til at købe sig til ydelser enten i regionerne eller hos andre kommuner. Sammenlagt har det medført, at kommunerne indbyrdes - og kommunerne og regionerne - nu er bragt i en situation, hvor de skal "handle" ydelser med hinanden. Parterne har således hver især fået en interesse i enten at få ydelserne så billigt som muligt eller sælge dem så dyrt som muligt. Anderledes kan det ikke være, når flere af de opgaver, som tidligere blev løst forvaltningsmæssigt, nu skal udveksles på et egentligt ydelsesmarked.

Men som det gør sig gældende på det rigtige marked, ved et hvert barn, at man nu engang ikke kan handle med hinanden uden også at vide, hvad tingene koster. Hvilket igen forudsætter standarder og gennemsnitlige tidsberegninger. Derfor har man både i kommuner og regioner som konsekvens af kommunalreformen måtte indføre en række standarder for de enkelte ydelser for at gøre det muligt at sammenligne pris og kvalitet - som det hedder. Det er enten sket ad lovgivningens vej eller ved, at kommuner og regioner har fået pålæg om en gang om året at samles i de respektive sektorudvalg og forhandle kvalitetsstandarder og priser på de enkelte ydelser.

For regionernes vedkommende har det medført, at taksterne for de enkelte sygehusbehandlinger m.v. fremover skal udregnes efter de mest effektive sygehuse uden hensyn til forskelligheden i de lokale vilkår. Og for kommunerne spiller priskalkulationen og de forventede gennemsnitspriser en mere fremtrædende rolle i udarbejdelsen af budgetterne år for år.

At det forholder sig sådan fremgår eksemplarisk af udkastet til strategi for det sociale område i Region Midtjylland, hvor der i indledningen skrives følgende: "Som driftsherre for en betragtelig del af den samlede kapacitet på det specialiserede område i regionen er det med den nye markedsbaserede struktur væsentligt for Region Midtjylland at profilere sig på markedet og i den forbindelse markere den faglige, organisatoriske og brugeroplevede kvalitet, som regionen kan tilbyde". Lidt længere henne i strategioplægget står der direkte, at "en af intentionerne bag strukturreformen var at skabe et mere markedsbaseret system på socialområdet, hvor udbud og efterspørgsel er styrende for, hvilke sociale tilbud, der etableres". (Strategi for udviklingen af det regionalt drevne socialområde i Region Midtjylland, oktober 2009).

Men hvad der her specifikt gælder for socialområdet, gælder faktisk også for større dele af hospitalsområdet og det kommunale område, hvilket i klar tekst fremgår af de indgåede økonomiaftaler for 2010 på begge områder. Regionerne har forpligtet sig til en produktivitetsforøgelse på 2% - og en ny lovgivning er på vej, der skal binde bevillingerne tættere sammen med færdigbehandling og 'best practise'. Og i økonomiaftalen mellem regeringen og KL for 2010 fremgår det på side 13, at der skal udarbejdes klarere regler for forholdet mellem købende og sælgende kommuner, når det f.eks. gælder visitationsret og ansvarsforpligtelse.

Kommunalreformen og økonomiaftalerne

Det giver næsten sig selv, om end det først nu er ved at gå op for lokalpolitikerne, at så grundlæggende ændringer af den kommunale og regionale struktur og indre udvekslingssammenhæng også har måttet medføre betydelige ændringer af de økonomiaftaler, der som omtalt indgås mellem kommuner og regioner og regeringen.

Aftalerne har da også ændret sig meget siden 2005. Dels som forløber for kommunalreformens ikrafttræden, dels i konsekvens heraf, og dels som resultat af regeringens samlede "kommunestrategi", hvis vigtigste målsætning har været at centralisere af økonomistyringen og decentralisere af opgaveløsning og ansvar.

Oprindeligt var økonomiaftalerne begrundet i et fornuftigt ønske fra de tidligere regeringer om at få koordineret den samlede offentlige økonomi i Danmark. Aftalerne var til at begynde med løse hensigtserklæringer om de økonomiske rammer, som dog i det store hele blev overholdt. Men fra 2005 og frem til nu har disse aftaler ændret karakter. Der er med de sidste aftaler tale om kontraktlignende forhold, der dels indeholder en række økonomiske rammer og mål og dels indeholder flere afsnit, der forpligter kommuner og regioner på at gennemføre ganske bestemte opgaver eller indføre specifikke styringsteknikker. I ikke få tilfælde følges disse kontrakter op med lovgivning, eller kommunerne forpligtes til at gennemføre lovbestemmelser på en bestemt måde. Man kan næsten tale om en moderne form for positiv lovgivning - læs centraldirigeret regelstyring.

Afsnittene om de økonomiske rammer og finansieringsvilkår binder såvel kommunerne som regionerne til ganske bestemte måltal helt ned på decimalen. I de efterfølgende afsnit, hvad angår økonomiaftalerne mellem regeringen og KL (KL-aftalerne), binder regeringen og KL kommunerne op på en række tiltag, som i princippet skal udfylde kommunalreformen og sikre styringsgrundlaget og de nødvendige regelsæt for det indbyrdes køb og salg af ydelser (se KL-aftalerne 2008, 2009 og 2010).

Endvidere fik regeringen med finansloven for 2008 vedtaget tre sanktionslove, der giver fagministerierne myndighed til administrativt at straffe den enkelte kommune eller kommunerne under ét, hvis den/de ikke overholder de økonomiske rammer - herunder de aftalte skattelofter. Hermed kan man sige, at hvor kommunalreformen formelt lagde op til øget decentralisering og øget selvbestemmelse i de nye store kommuner, har den efterfølgende lovgivning og KL-aftalerne faktisk ført til det modsatte: øget magt til fagministerierne på selvstyrets bekostning.

Nogle konkrete eksempler

Nu er det som sagt. sådan, at man ikke kan handle med hinanden uden at kende priserne. Og man kan ikke vurdere priserne uden at kende beregningsgrundlaget. Derfor har KL-aftalerne også siden 2007 indeholdt hensigtserklæringer om, at kommunerne skal overgå til helt nye budgetsystemer, der på alle måder spejler systemerne i det private erhvervsliv. Det indebærer selvfølgelig, at selve organisationen og ledelsen tvinges til i alle led at agere, som skulle de handle på et rigtigt marked. Endnu er omkostningsbudgetteringen ikke indført som obligatorisk ordning i kommunerne, idet det har vist sig vanskeligere, end man først antog. Ikke desto mindre underordnes flere områder omkostningsprincipperne. Det gælder for alle de områder, der gennem andre reformer er blevet "konkurrenceudsat". F.eks. frit valgs-områderne, og dér hvor der er udliciteret. I regionerne er der fuld omkostningsbudgettering.

I de sidste to KL-aftaler er man også nået til enighed om, at kommunerne nu skal styres efter overordnede resultatmål for "at stille kommunerne friere". Fremgangsmåden er følgende: regeringen og KL aftaler nogle helt specifikke mål både på kvalitet, effektivitet m.v., som kommunerne så skal leve op til. Det betyder i praksis, at de centrale topadministrationer i kommunerne - for at sikre målopfyldelsen - er tvunget til også at indrette deres egne organisation herefter og sikre sig en ledelse ned i systemet, der kan garantere, at målopfyldelsen sker helt ude i yderste led - selv på den mindste institution. Som der står i KL-aftalen for 2010, har man aftalt 10 principper for god decentral styring. I realiteten indebærer aftalen, at målene fastsættes centralt, og så er det den enkelte kommunes hovedpine at finde ud af, hvordan målene nås. Flere kommuner har for at binde de enkelte forvaltningsled og institutioner og sikre generel målopfyldelse indføjet konkrete måltal (både kvalitetsmål og kvantitative mål) i budgetterne.

Det samme gælder aftalen om, at 26.5 % af kommunernes driftsopgaver skal i udbud. Der er blot sat et bindende mål i KL-aftalen, som kommunerne skal leve op til, uanset om den enkelte kommune rent politisk,

opgave- og personalemæssigt, finder det fornuftigt. For slet ikke at tale om, hvad borgerne i kommunerne skulle have af opfattelser og interesser.

Nøjagtig samme tendens ses i økonomiaftalerne mellem regeringen og regionerne (regionsaftalerne), hvor eksempelvis regionerne forpligtes til at øge produktiviteten med 2 %, uden at det i aftalen dokumenteres, at det er realistisk og i så fald, hvor produktivitetsstigningen skal hentes. Der er også i aftalen for 2010 taget hul på en kommende successiv udrulning af konkurrenceudsættelse af flere specifikke operationer, undersøgelser m.v. En proces, der fremskyndes af loven om det udvidede frie sygehusvalg og tilsvarende belastning af regionernes økonomi. Tendensen er, at man i regionerne tvinges til at udlicitere specifikke opgaver for at frigøre ressourcer til de områder, der er mest konkurrenceudsatte i forhold til privathospitalet (se bl.a. budget 2010 Region Midtjylland).

Mere forretning end forvaltning

Med disse båndlæggelser af regionernes og kommunernes selvstændige dispositionskompetence - og flere til hhv. hver KL- og Regionsaftale - spindes både kommuner og regioner efterhånden ind i et tæt netværk af politisk- administrative og økonomiske kontrakter, resultatmål m.v.

Det betyder for det første, at det kommunale selvstyre reelt begrænses. Regionerne har ikke noget selvstyre. De er en hybrid mellem et dekoncentreret administrationsniveau og en regional serviceleverandør.

For det andet tvinges såvel regioner som kommuner til konstant at ændre deres organisation i takt med markedsforskydningerne, hvor retningen entydigt går mod dannelsen af egentlige koncernstrukturer og koncernlignende styringsteknikker, der på den ene side udgrænser det politiske niveaus betydning og på den anden side centraliserer myndigheden og beslutningskompetencen.

Men det er vigtigt at pointere, at denne udvikling hverken sker af sig selv, eller fordi en elite af markedsideologer har udviklet forskellige New Public Management koncepter. Ændringerne af kommuner og regioner til store drifts- og servicekoncerner sker først og fremmest som resultat af kommunalreformen, de påtvungne økonomiaftaler og resten af regeringens markedsorienterede reformprogram, som er blevet rullet ud siden det første regeringsprogram fra 2002.

Den beskrevne strukturelle udvikling slår selvfølgelig også igennem på ledelsessiden. De tidligere fagforvaltninger omdannes til ydelsesorienterede enhedsforvaltninger, der i virkeligheden minder mere om direktioner med et stadigt mere omfattende bureaukrati til at styre processerne end egentlig fagledelse. Og helt ned på den enkelte arbejdsplads fører det logisk til, at den almindelige driftsledelse mere og mere opererer med bindende mål, økonomisk incitamentstyring, resultatkontrakter m.v. og i stadigt mindre omfang har mulighed for at tage hensyn til og udgangspunkt i de reelt forekommende behov hos borgerne - endsige respektere medarbejdernes faglighed og myndighed.

Det er ikke længere en overdrivelse, at de enkelte medarbejdere og ledere hele vejen op til toppen i kommunerne oplever en stadig større grad af "fremmedstyring", hvilket står i gabende modsætning til det politiske systems krav om øget fleksibilitet, højere kvalitet, innovation og initiativrigdom hos den enkelte medarbejder. Men hvad værre er, sætter udviklingen også spørgsmålstegn ved, om der overhovedet forvaltes længere, hvis begrebet forvaltning ellers tages alvorligt.

Social ingeniørkunst og Pandoras æske

Man kan ikke andet end nære en vis anerkendelse af regeringens vovelige sociale ingeniørkunst, som kommunalreformen vitterlig er. Det er lykkedes med reformen og hele det sideløbende reformkompleks at påbegynde en radikal transformation af den offentlige sektor indefra; og oven i købet uden at selve de

inderste nervebaner i omformningsprocessen har været genstand for nogen egentlig politisk debat. Det er en politisk bedrift!

Men regeringen har også - nok mindre tilsigtet - åbnet for Pandoras æske. Når markeds kræfterne slippes fri, omdannes fag- og professionsrelationer til markedsrelationer. En opadgående spiral af bureaukrati og afstumpning af forvaltningsstatens tidligere etos sættes i drift. Når institutioner, hospitaler, forvaltningsområder, kommuner og regioner skal konkurrere med hinanden, følger uundgåeligt risikoaversion, systematisk snyd, ensidig målrationalitet og suboptimering både mellem kolleger og mellem institutioner og kommuner indbyrdes. Måltal, resultatopfølgning og incitamentspekulation træder i forgrunden, og hvor selve opgaverne og borgere, klienter og patienter tidligere var mål for hele aktiviteten, forvandles de nu til midler. Nøjagtig som på det rigtige marked.

Deraf følger de mange kontrolforanstaltninger, kravene om dokumentation, opstykning af alle aktiviteter i målbare ydelser. Mistæneliggørelse af hinanden hører til dagens orden. Og lige meget hvad regeringen og KL finder på af afbureaukratiseringsinitiativer, vil antallet af administratorer, regler og kontrollanter vokse. Markedet lader sig nemlig ikke styre på anden måde - selvstyringsteorien er nemlig årtiers illusion. For hver "utilsigtet hændelse", for hver uenighed om de foreliggende statistiske opgørelser og måltal, vil der skulle sættes nye administratorer i gang for at rede trådene ud. De øvre beslutningsniveauer kan ikke længere gå ud fra at modtage pålidelige tal fra niveauerne under. Den asymmetriske informationskløft bliver permanent og stadig udvidet.

Der fremelskes en social anomali, hvor borgerne på den ene side vogter ansvarsfrit over deres individuelle retskrav, og hvor de ansatte og den offentlige administration på den anden side først og fremmest handler med horisonten vendt mod måltallene. Og lederne er spændt ud mellem måltallene og deres individuelle resultatkontrakter.

Konsekvenserne er indlysende nok forholdsvis entydige: nødvendig magtcentralisering og centralt udformede styringskæder for at holde sammen på det offentlige markedskompleks.

Så kan det godt være, at det er lykkedes regeringen og hele den administrative elite at naturalisere det liberale menneskesyn i samfundskulturen, men regningen vokser på passivside. For den sociale sammenhængskraft og fællesskabsværdierne hører ikke til de faste bestanddele i markedsrelationerne, og det forhold ændrer de offentlige magthierarkiers nymoralisme ikke på. Værdibaseret ledelse og selvledelsesprincipper virker måske på kommunikationsplanet men ikke, når bundlinjen skal gøres op. Her virker kun den simple kalkulation: "Nåede vi målene, og svarede output til input?". I disse snævre kolonner forvandles al anden snak til tom retorik - liberalismens sociale ingeniørkunsts skyggeside.

Afsluttende bemærkninger

Det var regeringens mål at omdanne den offentlige sektor til én stor serviceorganisation i konstant konkurrence med private udbydere uden at tage et opgør med den brede befolkning om velfærdsstaten. Det er med kommunalreformen som det centrale omdrejningspunkt lykkedes over al forventning. Velfærdsbygningen står næsten intakt, mens alt det indeni er ændret radikalt.

Næste fase ligger ikke langt ude i fremtiden. Alt tyder på, at det kun er et spørgsmål om tid og tilstrækkeligt magtgrundlag, før regionerne må lade livet. Dels fordi de er for dyre. Det kan enhver se. Dels fordi de rent demokratisk er ligegyldige, hvorfor de også udgør en unødvendig og bureaukratisk mellemstation. Nu hvor markedsstrukturerne er etableret og afprøvet, skulle der ikke være noget til hinder for, at de tømmes for de sidste sociale opgaver, og regeringen bliver under alle omstændigheder tvunget til at oprette statsstyrede trafikelskaber, hvis der skal styr på den kollektive trafik. De nuværende regionale konstruktioner er håbløst

ineffektive og irrationelle bl.a. forårsaget af kommunernes cigarkassetænkning, der er i direkte modsætning til et moderne samfunds behov for en effektiv infrastruktur.

Tilbage er hospitalssektoren, og hvad skulle om få år være til hinder for, at de kan styres af fem store professionelle sygehusbestyrelser med direkte reference til sundhedsministeriet og sundhedsstyrelsen? Sådant som billedet tegner sig med bl.a. den nye investeringsplan og centraliseringen af sundhedssystemet i nye supersygehuse, peger alt i den retning.

Hvis det går, som her beskrevet, vil regionerne se sig klemte fra to sider og reelt være uden indflydelse på, hvilke områder der i fremtiden skal styres på et direkte og uformidlet markedsgrundlag. Det bliver afgjort i ministerierne.

Set i den sammenhæng og vurderet i forhold til de helt dagligdags erfaringer, som indhøstes i disse år, kan man næsten ikke få noget klarere billede af, hvorledes den nyliberale sociale ingeniørkunst og dens praktiske realisering havner i en uhjælpelig modsætning til sit eget ideologiske grundlag. Den liberale frihedsdrøm bliver i nødvendighedens rige til autoritær magtcentralisering hos den udøvende magt. Men i samme omfang det sker, mister den også sin tiltrækningskraft, hvilket den voksende utilfredshed i befolkningen, som det fremgår af opinionsmålingerne, måske allerede nu er forvarslende om?

Så ironisk nok kan det meget vel blive de partier i oppositionen, der stemte mod kommunalreformen i 2004, som nu skal frem med en redningsaktion. Men ikke blot for at bevare regionerne, som de fungerer i dag. De har allerede udspillet deres rolle.

Hvis den politiske opposition virkelig vil løfte serviceniveauet og forbedre den offentlige sektor og sikre kommunernes selvstyre, er der ikke nogen vej uden om en ny kommunalreform, hvor regionerne får skatteudskrivningsret og kommunalfuldmagt, og hvor flere af de tidligere amtsopgaver tilbageføres til regionerne. Dels fordi det er det eneste rationelle, og dels fordi det vil stille de forskellige kommuner mere lige end tilfældet er i dag. Endvidere kommer oppositionen heller ikke uden om at afskaffe frit valgordningerne og tilbagerulle flere af de andre markedsreformer, der er gennemført parallelt med kommunalreformen. I modsat fald vil oppositionens løfter om bedre service og øget demokratisk indflydelse til borgerne være tom snak. Demokratiet fungerer ikke i et markedsorienteret servicesystem. Det gør et offentligt forvaltningssystem heller ikke.

Strukturreformen på plads!

Offentliggjort: 15. juni 2005

Inden folketinget går på sommerferie er Strukturreformens 49 lovforslag stemt igennem med eller uden støtte fra oppositionen. Sådan var det også planlagt!

Fra høringsfristens udløb den 7. januar 2005 og indtil nu, hvor lovforslagene er til 3. behandling i folketinget, er der ikke foretaget afgørende ændringer, selv om både regering og Socialdemokratiet har forsøgt sig med lidt drama om rent kosmetiske ændringer. Køreplanen er blevet fulgt og skinnerne ikke flyttet nævneværdigt. Og vigtigst af alt for VK regeringen, har ingen af de toneangivende partier i oppositionen opponeret nævneværdigt i forhold til de egentlige kerneproblemer i reformen. Socialdemokratiet har ikke fulgt sin egen HB beslutning fra januar måned og taget afgørende afstand fra reformens markedsgørelse af den offentlige sektor, og det Radikale Venstre har været overraskende medgørlige.

Efter sommerferien skal regering og kommuner så i gang med at implementere de 49 love. Dvs. gennemføre den store strukturelle transformation af det danske samfund, hvor den tidligere kommunalreform (kommunalreform af 1970) en-strengede politiske forvaltningsystem afløses af en helt ny form for forvaltningsstruktur, hvis funktionelle forudsætninger bliver køb og salg relationer mellem de nye politiske forvaltningsenheder: stat - regioner - kommuner.

Amtsmodul fjernes og erstattes med et regionsmodul uden reelle beføjelser. Ingen selvstændig økonomi og ingen kommunalfuldmagt, hvilket selvfølgelig også gør selve den demokratiske valghandling til regionsrådet mere end problematisk. Når demokratiske valgte politikere i et regionsråd de facto ikke får anden beføjelse end at administrere regionsrådenes forsyningspligt indenfor sundheds- og socialområdet samt varetage en skrøbelig og meget diffus udviklingsindsats, er der tale om en devaluering af hele demokratibegrebet.

Spørgsmålet er også, om denne konstruktion ikke indgår i en langsigtet strategi mod ophævelsen af hele det regionale led i den danske samfundsstruktur. Når kommunerne over de næste 4-5 år har udnyttet deres ret til at rage det til sig fra det regionale område, som lovene lægger op til, og styringen af sygehusene reelt er centraliseret under sundhedsstyrelsens kompetence, hvad er der så tilbage af regionernes relevans? Tegningen vil være trukket; nedlæggelse af regionerne og oprettelse af professionelle regionale sygehusbestyrelser. Hvad der måtte være tilbage kan enten placeres i de største kommuner, omdannes til "partnerskaber" eller privatiseres helt. Det gælder eksempelvis de regionale trafikselskaber.

Men har regeringen overhovedet ikke ret i, at der med den store opgaveflytning over i kommunerne sker en øget decentralisering med ditto borgerindflydelse? Nej - det er netop det, der er hele pointen. Med strukturreformen gennemføres en hidtil uset magtcentralisering af hele den politiske forvaltning i de enkelte ministerier. Rent materielt er det korrekt, at flere opgaver overføres til kommunerne, men kompetencen til at afgøre betingelserne for opgavevaretagelsen flyttes enten direkte til ministerierne eller til centrale evalueringsorganer med direkte reference til ministeren indenfor pågældende sektor.

Man kan lidt populært kalde det en bevidst over-loadning af kommunerne, hvor mængden af lovbestemte "ikke-styrbare" udgifter vokser eksplosivt i forhold til de "styrbare" udgifter. Herved mindskes kommunalbestyrelsernes kompetence og indflydelse både i forhold til ministerierne og i forhold til det administrative apparat. Eksempelvis er hele beskæftigelsesreformen skruet sammen på en sådan måde, at kommunerne formelt vil få øget indflydelse, men under så stramme betingelser med udbyggede resultatkrav og ministeriel overvågning, at de ny jobcentre reelt bliver en klods om benet på det lokale selvstyre. Til gengæld vil det give næring til en vækst i det administrative led og således også tegne en magtforskydning.

Normalt regnes en sådan magtforskydning over mod det administrative felt i forvaltningsstrukturen ikke som værende specielt foreneligt med en uddybning af det politiske og responsive demokrati. Og langt mindre når det administrative felt yderligere styrkes ved, at antallet af ministerbeføjelser er steget faretruende for så vidt indholdet i de 49 love.

Rekylet fra den store Strukturreform slår allerede ind i kommunernes interne strukturforhandlinger, hvor den indre transformation af velfærdsstaten skal foregå. Ikke som et formuleret politisk brud med vores hidtidige opfattelse af, hvad der er god demokratisk forvaltning af velfærdsstaten, men som en angivelig nødvendig tilpasning til strukturreformen på den ene side og som en radikaliseret videreførelse af New Public Management filosofien på den anden. I og med kommunernes hjemtagning af flere opgaverne fra amterne og kommende betaling for ydelser hos hinanden og til Regionen gennemføres en omfattende kommunal og mellemkommunal markedsdannelse, som nødvendigvis forudsætter radikale ændringer for, at disse udvekslinger faktisk kan finde sted. Opgaver må nedbrydes i operationelle moduler for at kunne blive til ydelser. Disse må igen kunne kvantificeres for at blive prissat. Hertil kræves også ændrede organisations- og ledelsesformer, hvilket i de fleste kommuner også er under vejs. Men vigtigst i dette spil bliver det logiske krav om adskillelsen af myndighed og udførelse både for at indfri kravene i frit-valgs lovene men også for, at de offentlige markeder kan fungere. Selve det klassiske professionelle myndighedsbegreb kan ganske enkelt ikke indpasses i en markedslogik, hvor resultatmål og køb-salg kontrakter overtrumfer selvstændige professionelle vurderinger og begrundelser.

Disse ændringer føres også i gennem på områder, som ikke umiddelbart og formelt omhandles af strukturreformen. Det sikrer den lige indgåede aftale mellem finansministeren og KL. Bortset fra de obligatoriske krigeriske øvelser om økonomiramens størrelse og den ligeså trivielle enighed rummer aftalen en markant præcisering af principperne for den nye og generaliserede styringstekno-logi. Væk med decimalstyringen og udbredelse af mål-rammestyringen i forholdet mellem regering og kommunerne, men - og her kommer det centrale - suppleret med; "den statslige styring tilrettelægges som mål- og rammestyring, baseret på dokumentation af effekt, output og brugertilfredshed". Samt øget dokumentation og systematisk evaluering. Eller kort sagt, kommuneaftalen for 2006 lægger op til, at der over en kort årrække skal gennemføres en omfattende BUM model (bestiller - udfører - modtager). Og med de øgede ministerbeføjelser kan der ikke herske megen tvivl om, hvem der fremover vil definere præmisserne for: dokumentationens karakter, hvordan og hvad der skal evalueres, kravene til output, effektmål osv.

Kommunerne kan selvfølgelig ikke leve op til disse krav, med mindre det "ustyrlige politiske led" disciplineres og myndighedsdelen centraliseres på øverste administrative niveau. De organisatoriske konsekvenser af denne omdefinition af den offentlige sektor er allerede så småt ved at finde deres form. Regionerne og flere kommuner formulerer i stigende omfang nye koncernmodeller med direktioner og store visitationsenheder med funktion som bestillersekretariater. Disse igen med kompetence til at indgå og styre kontrakter med de ansatte i de udførende led, for ellers bliver det umuligt at overholde resultat- og output styring. Ikke så underligt at Handel og Service nu mere positivt kan se tegningen af en kommende udliciterings- og privatiseringsbølge. For det første vokser den kritiske masse med kommunesammenlægningerne, og for det andet gennemføres der en gennemgribende markedsorganisering af den offentlige sektor helt ud i yderste led, hvorfor det bliver helt naturligt at stille spørgsmålet: "skal det hele ikke i udbud"?

Så galt går det selvfølgelig ikke. Det er heller ikke nødvendigt. Den stille liberalistiske transformation af hele den offentlige sektor kan med strukturreformen, omkostningsreformen, frit valg reformen, udfordringsloven og kommuneaftalen 2006 mageligt gennemføres uden de helt store slag på den offentlige scene. Kommunernes politikere og administrative leder skal nok gøre deres del af arbejdet, og indtil nu har de offentligt ansattes fagforeninger ikke brilleret ved stor og perspektivrig modstandskraft. I vanlig kortsigtet

stil har de først og fremmest koncentreret sig om medlemmernes ansættelsestryghed og undgået at rejse de store og relevante politiske spørgsmål om magtcentralisering, udvanding af demokratiet, borgernes retssikkerhed og devalueringen af hele det lokale politiske selvstyre. Ligesom de i bred almindelighed ikke har sat sig til modværge mod adskillelsen af myndighed og udførelse, som jo er grundlaget for hele professionsbegrebet og de ansattes ansvarlige forhold til det politiske system på den ene side og borgerne på den anden. Eller sagt lidt spidst er oppositionen mod tayloriseringen af den offentlige sektor til at overse.

Men egentlig er det vel meget godt, at regering og KL i forening gennemfører denne knibtangsmanøvre om forvaltningssystemets yderste decentrale led - og i øvrigt også får inddraget brugerne i denne manøvre? Ja - hvis det ikke var for demokratitabet og magtforskydningerne, kan ingen vel være uenige i det ønskelige i en mere effektiv offentlig sektor, hvor processerne og beslutningerne er synlige. Problemet er blot, at det opnår man heller ikke!

De nye styringsteknologier, som i stor hast indføres overalt i kommunerne bl.a. i forlængelse af strukturreformen, er direkte importeret fra det private erhvervsliv, hvor opgavekompleksiteten for det første er langt mindre end i den offentlige sektor, og hvor koncernerne for det andet opererer med retten til at eksportere alle ikke direkte driftsomkostninger (også kaldet eksternaliteter) til det offentlige. I den sammenhæng forekommer det langt fra overbevisende, at disse styringsteknologier overhovedet sikrer opnåelsen af de formulerede mål, for så vidt disse mål overhovedet kan formuleres operationelt og realistisk.

Når styringsteknologierne og de øverste embedsmandslag så alligevel både tror på projektet og sætter dem i gang, kan det måske henføres til det forhold, at hele den liberale transformation langt fra alene er strukturel. Synet på mennesket og de indbyrdes relationer har også forskubbet sig. I næsten samtlige teoridannelser indenfor bevægelsen New Public Management fremføres igen og igen et ultraliberalistisk menneskesyn, der mest af alt minder om en kombination af Rational Choice teorierne med nyttemaximalisterne og Skinners positive betingings teorier. Eller med andre ord har man "opfundet" det økonomiske menneske som udgangspunkt og grundlag for de nye forvaltningsteknologier, hvor kodeordet er blevet: etablering af tilstrækkeligt forfinede incitaments-strukturer. Den rationelle og nyttemaximerende offentligt ansatte vil jo per definition altid lyde de incitament, der fremmer den enkeltes nytte og velbehag. Derfor går hovedparten af bestræbelserne også ud på at tilrettelægge de rigtige strukturer, organisations- og ledelsesformer og incitamentsbatterier, så de givne mål og det ønskede output nås.

Og det gælder i det spil både for den enkelte offentligt ansatte, institutioner og mellem de forskellige politiske led indbyrdes. Herved mener de politiske ideologer og deres styringsteknologer også at have formet de indre og vitale mentale dannelsesstrukturer for fremtidens offentlige liv og de mellemmenneskelige relationer i samfundet. Hvorvidt, de bedømt ud fra egne præmisser opnår den forventede succes, forekommer langt fra overbevisende taget i betragtning, at organisationer og deres enkelte aktører langt fra kan reduceres til summen af et stimulus - responskema. Eksempelvis kan det blive et problem for hele tænkningen, at de offentligt ansatte både er ansatte, borgere og politiske aktører på en og samme tid, og de "eksternaliteter" lader sig ikke sådan uden videre eksportere - i øvrigt hvorhen? Og politikerne kan ikke i længden holde til at opføre sig som medlemmer af en koncernbestyrelser, idet politik per definition udspringer af et konfliktfelt, som kun i de teoretiske idealiseringsmodeller kan konverteres til rationel konsensus.

Faktisk forekommer denne New Public Management trend som lidt af et paradoks når tages i betragtning, at store dele af industrien mere eller mindre frivilligt har forladt Winslow Taylors scientific management teknologi og i dag forfølger helt andre og mere raffinerede teknikker for at øge produktiviteten og afkastet. Men reinvention er kommet på mode, og moderniseringsteknikkerne i toppen af de offentlige administrationer mener at kunne få de nye markedsstrukturer til at virke ved at kombinere Taylors og

Skinner's metoder med paternalistisk loyalitetmoral indskrevet i de nye personalepolitikker. Hermed skabes helt nye konfliktfelter og mønstre, når humankompetencerne fortrænges af "drifts"-økonomisk rationalitet, og principalen træder frem for de menige aktører med kravet om, at de skal lyde det omnipotente "vi". En historisk anakronisme, som de offentligt ansattes fagforeningerne ikke desto mindre bliver nødt til at tage alvorligt og åbent udfordre, hvis de vil bevare medlemmernes respekt og loyalitet.

Ud over de almindelige offentligt ansatte bliver taberne i forlængelse af den "indre" og "ydre" strukturreform det lokale politiske demokrati og den enkelte borger. Det forekommer særdeles vanskeligt at se, hvorledes de kommunale politikere fremover skal kunne udøve afgørende politiske handlinger og indgå i responsiv dialog med borgerne, når det offentlige system er forvandlet fra et politisk forvaltningssystem til et markedsbaseret kontraktssystem og borgerne på anden side degraderet til snæversynede brugere af specifikke ydelser formet efter centralt fastlagte standarder. Og omvendt forekommer det lige så vanskeligt at forestille sig situationer, hvor borgerne som individualiserede bruger kan hæve sig op af dette idioti og træde i karakter som både ansvarlige og myndige borgere på den politiske scene og bidrage til politikens udformning. Tilbage står så det magtforstærkede administrative system til at håndtere og overtage styringen af de nye konfliktfelter. Men med udvidet demokrati har det intet at skaffe, og således er transformationen af den kendte demokratiske velfærdsstat til en administrativ liberal sikringsstat med sin egen logik sat på skinner med den "ydre" og "indre" strukturreform - uden nævneværdig modstand fra de partier, der ellers beregner sig æren for den moderne og universelle velfærdsstat, hvor det politiske demokrati skulle udvides og markedet reguleres.

Frit valg

Offentliggjort: 01. februar 2009

Frontløberen i Venstres og Konservatives valgkamp i 2001 var parolen om Frit Valg. Igen og igen tordnede især Anders Fogh Rasmussen og Lars Løkke Rasmussen mod bureaukratisk topstyring af samfundet og foragten overfor den almindelige borgers egen dømmekraft og myndighed.

Parolen gik rent ind hos det store flertal af borgere, og især Socialdemokraterne havde intet at stille op mod parolen. Den lod sig ikke gennemhulle, og de spage forsøg på at miskreditere især Venstres hensigter faldt på guldet. For hvem går ikke ind for frit valg?

VK regeringen holdt også ord. Knap var partierne indsat som ny regering, før den første lov om frit valg i hjemmeplejen blev vedtaget og trådte i kraft et år efter indsættelsen. Samtidig stillede regeringen befolkningen i udsigt, at der ville komme frit valg på alle serviceområder, hvor det var muligt. Nu skulle der gøres op med årtiers formynderi. Den frie borger skulle i centrum og selv have lejlighed til at beslutte, hvem der skulle levere de serviceydelser, som den enkelte havde krav på. "For hvem er bedre til at vurdere en ydelses kvalitet end borgeren selv", lød det fra statsministeren og de andre ministre.

Det hører i den forbindelse med til historiens ironi, at det var socialdemokraten Tony Blair og New Labour, der havde fostret parolen, og Socialdemokratiet i Danmark der havde formuleret en tilnærmet version i parolen, "for friere valg". Underforstået, at der allerede forekom former for frit valg. Ellers giver "friere valg" ingen mening.

Når parolen i den grad slog luften ud af Socialdemokratiet skyldes det ikke mindst det forhold, at partiet og for den sags skyld det meste af arbejderbevægelsen for det første aldrig har udviklet en afklaret forståelse af frihedsbegrebet, og for det andet på alle væsentlige spørgsmål over en periode på tyve år havde tilnærmet sig den toneangivende liberalistiske diskurs og herved accepteret påstanden om det autonome individ adskilt fra og i eksistentiel modsætning til samfundet og i anden grad i forhold til statsmagten.

Og frit valg er netop den moderne og praktiske afledning af liberalismens negative frihedsbegreb med rod i individualismens utopi om det autonome og ubundne enkeltindivid og om samfundet som aggregatet af enkeltindivider, der i princippet kan handle uafhængigt af hinanden og som naturgrundlag kun kan tage udgangspunkt i sig selv og egne interesser. I den forstand går forestillingen om frit valg også i spand med den liberale økonom Schumpeters opfattelse af demokratiets begreb; som en konkurrence mellem forskellige partier eller enkeltpersoner om at opnå flertallets gunst og støtte til at blive indsat som leder/ledere af statsmagten. Altså demokratiet som en procedure for lederudvælgelse, fordi lederen/ledernes vigtigste opgave er at sikre og håndhæve reglerne for individernes frie udfoldelsesret.

Liberalismens formelle og radikale frihedsbegreb, der aldrig har kunnet formuleres positivt i praktisk samfundspolitik, uden at blive spærret inde i et væld af begrænsninger og forbehold - hvilket i øvrigt meget prægnant fremgår af indledningen i Vestres principprogram - kunne med parolen om frit valg transformeres til et pragmatisk og operationelt politisk begreb.

Når det lader sig praktisere skyldes det, at begrebet som udgangspunkt er absurd, dvs. meningsløst, hvorfor det allerede som begreb indeholder sin egen begrænsning for overhovedet at give lidt mening. Men før vi beskæftiger os nærmere med dette forhold, er det på sin plads at indsætte parolen om frit valg i den større diskursive sammenhæng, som det lykkedes den liberalistiske offensiv at etablere fra midten af 80'erne og frem til nu.

Når liberalismens frihedsbudskab på trods af sin indlysende utopiske karakter har haft så stor og relativ modstandsfri gennemslagskraft, hænger det for en stor dels vedkommende sammen med, at velfærdsstaten og dens politiske fortalere selv bidrog til at tømme velfærdsstatens fællesskabside og deltagelsesdemokratiske aspekt for reelt indhold, i og med anerkendelsen af det individuelle konsum som vækstens drivkraft og den tilsvarende opløsning af de overvintrede organiske fællesskaber ind i statssystemets abstrakte fællesskabsopfattelse. Statssystemets beskyttelse af den enkelte borger bl.a. overfor markedet, blev til den enkelte borgers underordning statens bestemmelser og afsondring fra de andre borgere. Det skete som en gennemgående strømning i hele den institutionelle udvikling fra slutningen af 60'erne og frem til Schlüters indsættelse som regeringsleder.

Schlüterregeringernes mission var først og fremmest at indlede opgøret med velfærdsstatens formelle fællesskabsopfattelse og umyndiggørelse af borgerne ved at spille på trangen til frihed og samtidig udnytte især arbejderbevægelsens noget uklare forhold til dette begreb. Schlüterregeringerne formåede at forme den frie og myndige borger som idealfigur, som der senere kunne føres praktisk politik på. Faktisk går henvisningen til denne idealfigur - uden reel substans - som en rød tråd gennem de politiske og ideologiske debatter op gennem 80'erne og 90'erne. Indenfor næsten alle samfunds- og politikområder skulle der tages udgangspunkt i den enkelte, og hvor hensynet til helheden enten blev overladt til en overliggende moralsk drift eller imperativ eller også blev betragtet som en indbygget automatisk tendens indenfor de forestilte markedsudlignende styringsprincipper.

Således kan parolen om frit valg anskues som den logiske kulmination på næsten tyve års strid mellem forsvarerne af velfærdsstatens abstrakte fællesskab og vage frihedsforståelse og liberalisternes offensive kamp for at omsætte deres idealfigur til praktisk politik - med "den enkelte i centrum", og hvor "pengene i et og alt skulle følge borgeren", som myndigt selv skulle bestemme, hvor og hvordan de skulle gives ud.

Siden den første lov om frit valg blev vedtaget og mange erfaringer rigere lyder kritikken nu fra flere sider. Men det mest fremherskende ved kritikken er, at den næsten uden undtagelse retter sig mod konsekvenserne og ikke præmisserne, hvilket fører os tilbage til at beskæftige os med begrebets indre absurditet.

Til forskel fra den radikale eksistentialismes påstand om individets grundlæggende fordømmelse til frihed til at vælge som et særkende for det at være menneske, fremstår begrebet frit valg, hvis det generaliseres, i sin bestemmelse som uhjælpeligt modsætningsfyldt.

Friheden til at vælge som et menneskeligt grundvilkår siger intet som helst om betingelserne eller om valgets indre kvaliteter. Der udsiges ikke andet, end at mennesket til enhver tid og i enhver situation er dømt til at vælge. Som sådan ligger det ikke i begrebet, at mennesket kan vælge frit, idet begrebet alene knytter sig til valget som en mulighed, men ikke til det et givet valg handler om. Derved kan påstanden om friheden til at vælge generaliseres, fordi den enkeltes frihed i dette spørgsmål ikke begrænses af den andens.

Modsat knytter frit valg sig til det valget handler om. Det enkelte menneske kan frit vælge det ene eller det andet, hvilket betyder, at det frit kan vælge noget uden begrænsninger. Generaliseret indebærer begrebet således, at det logisk ophæver sig selv, idet den enes frie valg indskrænker den andens muligheder og ophæver dermed det frie valg som princip. Som udgangspunkt indebærer denne absurditets logik, at man enten må afstå fra at formulere friheden positivt, og i bedste fald kun abstrakt og formalt, eller også tvinges til at segmentere begrebet i konkrete områder, indenfor hvilke valgfriheden kan realiseres. Dvs. naturretens frihedsbegreb, som er liberalismens vuggegave, indeholder i sit begreb sin egen modsætning - suverænens begrænsning af alles kamp mod alle for at hævde deres individuelle og autonome valgfrihed. Enten gennem

individernes frivillige afståelse af suverænitet gennem en eller anden form for indskrænkende samfundskontrakt eller gennem despotiet.

Den første mulighed er blevet liberalismens foretrukne form, og er her under liberalismens anden store bølge blevet omsat i en form for konkurrencedemokratisk kontraktspolitik, hvor de valgte ledere indgår en snæver kontrakt med borgerne - som idealtyper - om en ganske bestemt politik. Herunder f.eks. retten til frit valg indenfor ganske bestemte områder. Det interessante i den sammenhæng er, at tyngden flyttes fra politikens område til juraens, hvorved myten om enkeltindividet som samfundets elementarbegreb cementeres og samfundsstørrelser som grupper og klasser og i den forbindelse konfliktbegrebet udgrænses - dvs. de faktisk forekommende fænomener lukkes ude.

I sin yderste generaliserede konsekvens indebærer det den demokratiske politisk underordning under juraen både formelt og realt, især hvis kontrakterne flyttes fra politikens grund over under civiljuraens domæne, hvor kontrakterne bliver juridisk bindende. Taget for pålydende medfører borgernes kontraktfastsatte men begrænsede frie valg samtidig en proportional indskrænkning af deres demokratiske- og parlamentariske rettigheder, i og med den politiske beslutningsret begrænses af kontraktjuraen.

Hertil kommer, at det kontraktbestemte frie valg indenfor specifikke politikområder stiller den enkelte borger i et grundlæggende modsætningsforhold til den anden, hvis samtidige hævdelse af den samme ret udgør en permanent trussel. På den måde bliver retten det fælles referencepunkt og ikke det reale fællesskab og den fælles interesse. Herved udelukkes muligheden for dialog og forhandling om indholdet af det, der er valgfrihed om. Det givne politikområde må transformeres til ensartede og regelbestemte standarder, som den enkelte borger eller grupper af borgere af gode grunde ikke kan have indflydelse på. Resultatet bliver en indlysende og barok indskrænkning af fællesskabets positive frihedsbegreb, der netop har den konkrete og profane fællesskabsinteresse og dialogen som grundbetingelse.

At hele frit valgs politikken i dens mange forskellige udformninger i praksis er behæftet med endnu flere begrænsninger har for så vidt ikke den store betydning, hvad angår den principielle problemstilling. Ikke desto mindre er det ikke uden interesse, at regeringens helt konkrete frit valgs politik intet andet betyder, end at borgerne indenfor de forskellige forvaltningsområder får tilstedt et endog stærkt begrænset frit valg af leverandører af en bestemt ydelse mod afgivelse af førstefødselsretten til indflydelse på ydelsens indhold.

F.eks. har ældre borgere med behov for hjælp ifølge loven om "frit valg indenfor personlig pleje og praktisk bistand" ingen indflydelse på den hjælp, de visiteres til. Her optræder visitatorenheden som suveræn. Det frie valg indskrænker sig til valget mellem forskellige autoriserede leverandører, som i parentes bemærket er udvalgt af samme visiterende myndighedsenhed. Konsekvensen bliver, at borgerne med det frie valg mister retten til samtale med den enkelte udøver indenfor området om, hvordan hjælpen skal være, og hvilke behov der skal imødekommes. Den offentligt ansatte og borgeren står fremmede overfor hinanden med frit valgs kontrakten imellem sig. Altså har både den frie og autonome borger og den offentlige ansatte mistet deres myndighed, da denne er blevet underordnet nogle ganske bestemte standarder, uden hvilke det frie valg af leverandører af de ensartede produkter ikke kan finde sted og valgfriheden i sin absurditet ikke reguleres.

Udbredt til de fleste offentlige sektorer i mere eller mindre konsekvent og formaliseret grad betegner regeringens frit valgs politik en transformativ bestemmelse af borgerens bevægelse fra samfundsforpligtet individ til uforpligtet og ansvarsfri markedsagent, for hvem kun kontraktens retskrav har betydning. Som sådan foregår der også med udbredelsen af det kontraktbestemte frie valg til flere og flere politikområder en gradvis indholdstømning af borgerbegrebet, idet det ikke kan begribes meningsfyldt uden reference til et fællesskabsbegreb som et gensidighedsforhold. Gensidighedsforholdet reduceres til et retsbetinget

bytteforhold, der principielt ikke adskiller sig fra de gennemgående retsprincipper, der regulerer markedet og ethvert køb- og salgsforhold.

Spidsvinklet kan man sige, at frit valg ophæver medborgerbegrebet, i og med den anden forsvinder som min forudsætning og træder frem overfor mig som min evige konkurrent - som en trussel mod opfyldelsen af mine rettigheder. Således også en underordning af det positivt stillede frihedsbegreb under det negativt afgrænsende frie valg.

Men konsekvensen af fraværet af medborgerskab er borgernes forvandling fra at være bærere af den praktiske og integrative samfundsmoral til at være underlagt den statsautoriserede formelle moral, som ingen under de givne betingelser kan stå i et forpligtende forhold til. Derfor alles kamp mod alle for at hævde retten, hvor retsbevidstheden ikke rækker til omsorgen for den anden og det fælles, men kun til frygten for at miste det af retten givne - borgerens institutionaliserede prækaritet.

Således spundet ind i et net af kontrakter på alle samfundslivets områder ved det frie valgs generalisering må borgerne vinke farvel til deres demokratiske frihed og den legitime samfundskamp om samfundets praktiske politiske indretning. Men ikke nok med det, også til deres egen autonome og myndige handlen som borgere, fordi både myndigheden og autonomien er integrerede størrelser i det frivillige og levede fællesskab som grundlag for demokratibegrebets forestillinger om folkesuverænitet.

Men omdannet til generaliseret markedsagent og berøvet sin myndighed som borger til at træde ind i det demokratiske spil om samfundspolitikens udformning er den selv samme borger på den anden side blevet gjort ansvarsfri - og ansvarsfriheden generaliseret. Her overfor kan det institutionaliserede frie valg kun sætte retten og den formale lighed som intet andet er end statsmagtens centraliserede suverænitet - som liberalismens djævelspejl.

Så når nu mange borgere i almindelighed og den politiske opposition i særdeleshed på erfaringernes slagmark gør indsigelser mod konsekvenserne af frit valgs politikken, som i bund og grund ikke er andet end en aktuel operationalisering af liberalismens frihedsutopi, pådrager især den politiske opposition sig samtidig ansvaret for det politiske og ideologiske opgør med selve liberalismens begreb. Men ikke nok med det, også ansvaret for en positiv reformulering af demokratiets frihedsbegreb, der indeholder andet og mere end retoriske og rituelle henvisninger til menneskerettighederne og demokratiet som et proceduralt anliggende.

Det bliver et i allerhøjeste grad praktisk politisk foretagende at gøre op med liberalismens frit valgs begreb, i og med det her i landet er lykkedes at omforme hele den offentlige sektor og borgernes selvforståelse i dette begrebs billede. Og det i en sådan grad, at det vil kræve mange tilløb og udfoldelse af stor samfundsmæssig fantasi at overskride liberalismens snævre grænser for, hvad der er muligt at tænke og beslutte, idet frygten for den anden er blevet institutionaliseret som leveform og frygten for at miste handlingens motor.

Meget kan man sige om VK regeringen, men den har i historisk perspektiv formået at sætte filosofen Hobbes Liviathan (vore dages ministre som voldgiftsmænd) overfor det sociale demokrati. Og i en tid hvor liberalismens økonomiske Utopia smuldrer under egen implosion, har oppositionen ingen fremtid, med mindre den sætter den politiske, ideologiske og kulturelle kamp for det radikale demokrati som frontløber i opgøret med det frygtindgydende frie valg og frigør borgerne fra frihedsutopiens politiske og sociale despoti.

BUM - et eksemplarisk begreb

Offentliggjort: 13. februar 2010

Indledning

Der hersker i den standende debat om regeringens markedsstrategi ikke den store uenighed om, at den er nået vidt. I lighed med ligesindede regeringer i Europa er det lykkedes den nuværende regering at introducere markedsorienterede styreformere næsten over alt i den offentlige sektor og som noget ikke ganske uvæsentligt opnå en relativ folkelig accept af sin strategi.

Når den folkelige tilslutning til regeringens neoliberale strategi har været så relativ stabil, og når modstanden mod den i det store og hele har været begrænset til de offentligt ansatte, hænger det øjensynligt sammen med, at de fleste ændringer af den offentlige sektor i retning af markedsstyring og markedstænkning er forløbet i en periode med højkonjunktur og lav ledighed. Forstået på den måde, at den brede del af befolkningen dels har haft en opfattelse af, at regeringens politik virkede og dels har haft beskedne berøringsflader med den offentlige sektor.

På den anden side har modstanden mod markedsførelsen af den offentlige sektor fra de offentligt ansatte og fra venstrefløjen enten været meget abstrakt eller orienteret mod en række nærmest ikoniserede symptomer. Ofte har man kritiseret udliciteringspolitikken, selv om den helt faktisk ikke har været specielt fremherskende, eller man har kritiseret privatiseringstendenserne uden på troværdig måde at kunne dokumentere en videre udbredelse af disse.

Problemet i den måde, debatten er foregået på, har været, at begge fløje i det politiske landskab har opereret med et sæt af mere eller mindre ideologisk formørkede præmisser og henføringssystemer og i forhold hertil gjort brug af abstrakte modstillinger, som tidligere forekom særdeles konkrete og bestemmende, men som i dag mere fungerer som abstrakte slogans uden veldefineret betydning. Det drejer sig f.eks. om konkurrenceprincippet sat overfor det demokratiske princip. Fællesskab overfor individualisme og så fremdeles.

Men hagen ved den debatform er, at den ikke tillader det generelle at blive gjort konkret og vedkommende og på den anden side heller ikke det oplevede konkrete at blive generaliseret til mere og andet en ophobning af spektakulære eksempler.

Hvis vi skal fri af den tomme ideologiske debat og generalisere den kritiske analyse af regeringens markedsstrategi og samtidig holde os fri af de offentlige professionsgruppers tvangsbestemte jammer over at blive underlagt helt nye handlebetingelser, er det nødvendigt at søge ind til kernen i markedsførelsen og afdække dens konstituerende principper. Dvs. vi må overvinde den empiriske mangfoldighed og det næsten uigennemtrængelige billede af vidt forskellige funktionsmåder i den samlede offentlige sektor. Vi må kort sagt koncentrere os om de abstrakte principper, der går igen i de mange forskellige varianter af markedsstrukturer og styreformere, som kendetegner den offentlige sektor i dag. Ad den vej kan vi komme uden om de sædvanlige symbolmarkører eller de eksponerede enkeltteksempler og ikke mindst den metodiske individualisme, som er fremherskende i socialforskningen men ikke desto mindre komplet uegnet til at indfange de meget komplekse sammenhænge inden for den offentlige sektor.

For at kunne anvende denne metode forudsætter det dog, at vi er i stand til at eksplicitere et bestemt strukturelt-funktionelt forhold, der i sig selv i ren form indeholder tilpas mange mekanismer og processer, der som idealtpe afspejler de indre mekanismer stort alle de steder, hvor markedsprincipperne er indført.

BUM-modellen er nok det nærmeste, vi kan komme, hvad angår afgrænsningen af en sådan idealtipe. BUM står for: "Bestiller - Udfører - Modtager". Modellen er indført mange steder i den offentlige sektor enten i ren eller i tillempet form. Men selv i tillempet form indeholder modellen de samme mekanismer, som når den optræder i ren form. Jeg vil således hævde, at vi ved at analysere BUM-modellen faktisk kan få et ganske godt indblik i, hvordan markedsgørelsen egentlig virker, hvordan den folder sig ud, og hvilke centrale konsekvenser der kan udledes af modellen.

Forhistorien

BUM-modellen har en forhistorie, der knytter sig tæt til New Public Management (NPM). Som de i øvrigt mange forskellige detailelementer i NPM-strategien indgik BUM-modellen også i 80'ernes noget abstrakte diskussion om markedets fortræffeligheder kontra den bureaukratiske stagnation indenfor den offentlige sektor. I lighed med virksomhedsmodeller, kontraktregulering, input-output-modeller indgik BUM-modellen i mange varianter i forskellige lokale forsøg både i kommunerne og i de gamle amter. Parallelt hermed blev BUM-modellen indført i flere Län i Sverige og udbredt inden for det engelske sundhedsvæsen op gennem 90'erne.

Herhjemme blev modellen først og fremmest diskuteret meget konkret som en metode til at styre det "ustyrige" sygehusvæsen. I slutningen af 90'erne blussede diskussionen op i forskellige amtsråd, men alle steder afstod man til sidst fra at tage det endelige skridt.

I sammenhæng med de mange spredte og lokale forsøg med forskellige elementer af NPM-strategien foregik der et almindeligt skred både i den politiske verden og i befolkningen bort fra tilliden til de kollektive løsningers holdbarhed. Det forekom evident, at den stadigt voksende offentlige sektor fungerede som en tung belastning på samfundsøkonomien og samtidig viste sig ineffektiv overfor løsningen af de store økonomiske og sociale problemer, som holdt den vestlige verden fast i relativ stagnation.

Efterkrigstidens forestillinger om det demokratiske kollektiv og borgernes ensartede sociale og kulturelle vilkår måtte vige sin hegemoniske status til fordel for neoliberalismens opløsning af samfundsforståelsen som en kollektiv enhed og dens formulering af alternativet: samfundet som summen af enkeltindivider. Som konsekvens ændredes statsopfattelsen også. Det var ikke, som det til ulidelighed er blevet betonet af venstrefløjen, et spørgsmål om at indskrænke statssystemets indflydelse og dominerende rolle i samfundet. Der var snarere tale om et formålsskifte og et skifte i reguleringsfokus. Med den nye statsopfattelse var det ikke reguleringen og beskyttelsen af det sociale og demokratiske kollektiv, der var i centrum, men derimod reguleringen af enkeltindividernes "frie" ageren i samfundet og krav på ydelser fra statssystemet.

Kort sagt kan man sige, at den neoliberale strategi ikke så meget havde som mål at reducere statssystemet men i langt højere grad at gøre op med dets hidtidige formål og den anerkendte samfundsopfattelse, som statssystemet udsprang af og forvaltede. Opgøret med velfærdsstaten som socialt og demokratisk kollektiv og ikke velfærd som diffus abstraktion i almindelighed var neoliberalismens strategiske mål.

Det var der flere gode grunde til. Bl.a. har kampen om bestemmelsen af statsformen og statens formål spillet en betydelig rolle i kampen om klassernes politiske og økonomiske dominans under kapitalismen. Dette forhold vil jeg ikke gå nærmere ind i her men alene koncentrere mig om opgøret med den velkendte sociale velfærdsstat.

Opgøret har udviklet sig inden for to forbundne dimensioner. I den ene dimension har opgøret været rettet dels mod statssystemets strukturer og bureaukratiske logik og dels mod de moderne professionsgruppers professionsmonopol, der i det store og hele op gennem 60'erne og 70'erne havde svækket de politisk-bureaukratiske styringskæder. I den anden dimension er snittet blevet trukket ud fra den brede befolknings

almindelige opfattelse af statssystemets ineffektivitet hvad angår reelle løsninger på de store samfundsmæssige problemer og angiveligt som konsekvens heraf et stigende formynderiproblem bl.a. i form af professionsgruppernes monopol på viden om, hvordan de selv samme problemer skulle løses. Kort sagt har forfølgelsen af den første dimension været legitimeret i udviklingen inden for den anden, således de forskellige regeringer siden slutningen af 90'erne har kunnet mønstre en øget opbakning til opgøret med "advokaterne" indenfor de offentlige forvaltninger og institutioner. Begrebet advokater er her synonymt med professionernes mangeårige kamp for større faglig autonomi, øgede bevillinger og større kompetence hvad angår beslutningerne inden for den politisk-bureaukratiske styringskæde.

Man kan således definere NPM som en specifik politisk strategi bestående af et kompleks af relativt simple markedselementer, hvis mål på den ene side har været rettet mod et opgør med professionsmonopolet og de professionelle "velfærdsadvokater" og på den anden side formuleringen af en ny samfundsdiskurs med tryk på markedsharmoni, frihedsideologi og opgøret med det udbredte bureaukratiske og professionelle formynderi - i sceneriet "borgeren mod systemet".

NPM-strategien kan samtidig defineres som et underordnet og specifikt element i den samlede neoliberale transformationsproces, hvis oprindelse kan dateres tilbage til begyndelsen af 80'erne, og som først efter år 2000 for alvor er blevet foldet ud i de vesteuropæiske samfund. Det vil således være ukorrekt ensidigt at forbinde strategien med VK-regeringens politik, i og med de væsentligste aspekter af strategien allerede var i spil før 2001 om end ikke i udfoldet form. Derimod forekommer det korrekt at påstå, at den endelige og dramatiske udfoldelse sker i og med VK-regeringens magtovertagelse og etableringen af det VKO-flertal, der har holdt ved siden.

Det er i perioden fra 2001 og frem til 2010, at de forskellige elementer af NPM-strategien er blevet praktisk implementeret både som centrale bestanddele af den såkaldte liberale reformpolitik, som administrative tilpasninger og i form af nye styreformer, som i det store hele er kopieret fra de fremherskende koncerndannelser i det private erhvervsliv. Det er også i samme periode, at BUM-modellen er blevet hevet ned fra dens hidtidige meget teoretiske status og gjort til praktisk organisatorisk og styringsmæssigt princip inden for alle områder af den offentlige sektor - uanset om begrebsbetegnelsen anvendes eller ej.

I de følgende afsnit vil der blive fokuseret på, hvad BUM-modellen er, hvordan den fungerer i ren form, og på de afledte konsekvenser, sådan som de konkret kan observeres i dagligdagen.

Hvad er B-U-M?

I dette afsnit vil der i sammentrængt form blive redegjort for, hvad BUM-modellen egentlig indeholder. I det efterfølgende afsnit vil det så nærmere blive uddybet, hvordan modellen virker.

Bestiller - Udfører - Modellen er set isoleret en meget simpel model. Sætter man den ind i en bestemt forvaltningssammenhæng, indebærer modellen, at de hidtidige komplekse processer stykkes op i institutionelt og organisatorisk adskilte enheder.

Ud af forvaltningens sammenhæng udskilles en særskilt afdeling, der skal foretage den fornødne visitation på et forudbestemt grundlag (lovgivning, vejledninger og byrådsbeslutninger) og ud fra et sæt af definerede kriterier. I tæt tilknytning til visitationen oprettes et Bestillerkontor, der på grundlag af eget budget og udregnede gennemsnitspriser på de forskellige ydelser bestiller disse hos en anden enhed i forvaltningen - Udførerenheden.

Denne enhed består hovedsageligt af de fagpersoner og faggrupper, der hidtil har stået for at udføre opgaverne i forhold til borgerne. Enheden har egen økonomi i form af decentralt budget og ledelse, men

finansieringsgrundlaget er i hovedtræk bestemt af visitationen og Bestillerkontoret. Enheden finansieres med andre ord i forhold til de aktiviteter, der præsteres i forhold til det visiterede. Hverken mere eller mindre. Udregningen kan enten foretages ved konkret anvendt tid på baggrund af forudbestemte tidsfaktorer eller kalkulatorisk og ved systematisk stikprøvekontrol. (Frit valg, Vejledning nr. 94 2006.)

Modtagerne er for det meste konkrete borgere, men det kan også være andre forvaltningsafdelinger. Borgerne får ved visitationen oplyst, hvilke ydelser de kan forvente at få. Også her gælder det, at det hverken er mere eller mindre.

På papiret forekommer modellen som sagt simpel. Men den indebærer markante ændringer af de hidtidige styreformer og beslutningsgange.

For det første forudsætter modellen et radikalt opgør med den tidligere fagprofessionalisme og myndighedsudøvelse, som flyttes fra de faggrupper, der arbejder direkte i forhold til borgerne og ind i visitationsenheden, som herefter monopoliserer myndighedsansvar og udøvelse af det professionelle skøn.

For det andet skal den samlede opgavevaretagelse opdeles i strengt opdelte enkeltydelser, der først tidsmåles som grundlag for prissætning for senere at blive kombineret i et sæt af ydelsesmoduler eller "ydelsespakker", som det populært kaldes.

For det tredje skal hele funktionsforholdet - fra visitation til borger og krav til udførergrupperne - belægges med effektmål og resultatkontrakter. Der skal indgås kontrakter med borgerne om, hvad de rettelig kan forvente, og der skal indgås kontrakter med udførerenheden om, hvad den kan forvente af "efterspørgsel" og betaling.

Det får selvfølgelig som resultat, at visitation/bestillerenhed står i et kontraktligt forhold til både udførere og borgere, hvor sidstnævnte ad den vej indgår i et kontraktligt modtageforhold til kommunen på en måde, som i princippet ikke adskiller sig fra enhver anden købskontrakt. Ligesom udførerenheden står i et kontraktligt forhold til bestillerenheden - analogt med forholdet mellem en privat bestiller og en række underleverandører. I den sammenhæng er det underordnet, om leverancen produceres af offentlige eller private udførere. Pris og kvalitet er bestemt på forhånd. I princippet er det alene modtageren, der bestemmer, hvorfra leverancen skal komme - konsekvent efterspørgselsstyring selvfølgelig begrænset af de faste visitationskriterier. Som sådan er der også kun tale om reelt tilnærmede markedsforhold, hvorimod de opbyggede indbyrdes relationer formelt er meget lig dem, der udfolder sig på markedet.

Ud over det radikale opgør med fagpersonalets tidligere relative faglige autonomi og myndighed til at vurdere en opgaves omfang ud fra forvaltningslovens intentioner om det professionelle skøn og afbalanceringen af indsatsen mellem hensynet til den enkelte og helheden, indebærer modellen også en organisatorisk og institutionel betinget kodificering af kontraktpolitikken og en de facto omdannelse af forvaltningsbegrebet til et virksomhedsbegreb. Hertil hører også en ny styringsfilosofi, som i NPM-jargon udtrykkes ved et forhold mellem en principal og en agent. Ledelsen frigøres fra det faglige ansvar - det er indeholdt i begrebet "professionel ledelse" - som kodificeres i standarder, og skal nu alene fokusere på effektoptimering og økonomistyring. Det gælder i ubrudt linje fra den øverste ledelse ned til den lavest rangerende driftsleder. Hele personaleansvaret og ansvaret over for det faglige skøn underordnes reelt de vedtagne standarder, som i øvrigt kun ganske få har kompetence til at udarbejde og beslutte. (Se lov om Servicestrategi og Kvalitetskontrakter. Sidstnævnte lov erstatter og ophæver førstnævnte og trådte i kraft 1. januar 2010.)

Med de hidtil beskrevne ændringer medfører modellen også større forskydninger i ansvarsforhold og disses retninger. Tidligere stod de fleste fagudøvere i et mere eller mindre direkte ansvarsforhold til borgerne. Dette ansvarsforhold flyttes i modellen til visitationsenheden. Udførerne står nu i et direkte ansvarsforhold ikke

blot til nærmeste leder men til hele delegationskæden. Med denne afgørende transformation af ansvarsforholdet skærpes problemet med den asymmetriske information tilsvarende, idet der både i udførelsen og bestillerenheden vil være en tendens til "privatisering" og suboptimal adfærd samt en vis risikoaversion. Hele forholdet handler jo nu om finansiering og heraf afledte normeringer, om effektmålsopfyldelse og i mindre grad om det direkte faglige skøn i forhold til borgeren. Det fællesdannende grundlag er flyttet fra det faglige til det økonomiske kredsløb og målopfyldelsen. Sat på spidsen kan man sige, at bestillerenheden vil have mest muligt for pengene, og udførelsen flest mulige penge for ydelserne.

Og her er det så, at den simple model - alene i sin institutionelle og strukturelle funktion - begynder at blive kompliceret, idet der - for at den kan fungere - skal tilforordnes både præcise standarder, kontrolfunktioner, dokumentationsprocedurer og en række incitamentsfunktioner af økonomisk karakter. Udgangspunktet i hele styringsopfattelsen bliver, at de ansatte ikke længere reelt agerer som professionelle forvaltere i velfærdsdemokratisk forstand, men som regulære markedsagenter, der konstant forsøger at maximere udbyttet. Eller sagt på anden måde skærpes det altid underliggende modsætningsforhold mellem ansatte og ledelse yderligere - og nu uden det faglige fællesgrundlag som medierende forhold.

Modellen kan med andre ord slet ikke realiseres uden en tilsvarende opbygning af en meget kompliceret styringskæde med tilhørende stabsfunktioner befolket med "styringsspecialister" og bureaukratiske procedurer. Både formelt og reelt står og falder modellens holdbarhed med summen af de quasi-lignende kontraktforhold og disses overholdelse. Og i den udstrækning private aktører indgår i modellen, får kontrakterne ydermere formelt juridisk bindende karakter.

Ud fra liberal tankegang repræsenterer modellen idealtypen på de menneskelige samfundsrelationer på mikroniveau - "Pengene følger borgeren" - hvor den konkret forekommende ulighed både blandt borgerne og i de forskellige rammebetingelser for at udføre opgaverne i det offentlige ophæves i et abstrakt lighedsforhold bestemt ved ensartede standarder, "objektiv" visitation og kodificeret udførelse af opgaverne. Borgerne skal ikke længere være prisgivet den enkelte ansattes skøn, og de enkelte institutioner kan ikke længere hæge om privilegier. Alle er underlagt ensartede kontrakter og standarder, og borgerne har nu et kontraktligt krav på bestemte offentlige ydelser. Borgeren er i liberal selvforståelse blevet myndig. Det er ikke længere fagpersonen, der monopoliserer myndighedsvaretagelsen.

Besnærende enkel og fleksibel, som modellen fremstår, er den også relativt smertefrit blevet indført inden for en lang række forvaltningsområder. Den indgår også som grundmodel ved udliciteringer og er flere steder indbygget som en række af selvstændige BUM-moduler i en hel og udbrudt styringskæde, hvor hele afdelinger står i et BUM-lignende forhold til den øverste ledelse. Selve princippet ligger også til grund for aftalerne mellem regeringen og Danske Regioner og Kommunernes Landsforening helt ud til den enkelte region og kommune, idet princippet i BUM - mere præcist end i andre modeller - institutionaliserer målramme-styringen i tilsyneladende gennemsigtige penge kredsløb, ansvars- og kompetenceforhold, klare mål og nøjagtig angivelse af effekt. Med andre ord institutionaliserer en simpel input-output model i et kompliceret kredsløb.

Ikke så sært at markedstilhængerne i det politiske system og et stadigt større segment af toplederne og deres stabsfunktioner i den offentlige forvaltning er fascineret af modellen og tilstræber den indført alle steder, hvor det kan lade sig praktisere. Hele regeringens fritvalgspolitik inden for flere og flere områder og taxameterprincippet udgør i virkeligheden de lovgivningsmæssige betingelser for, at BUM-modellen kan indføres overalt og således bidrage til en glidende og relativt friktionsfri omdannelse af hele den offentlige sektor til et kompleks af mindre quasi-markeder alene holdt sammen af et styrket ledelseshierarki og en radikaliseret magtcentralisering - sådan som det kendes fra de store koncerner.

Men ligeså simpel, som modellen tager sig ud, ligeså kompleks er den, når alle de afledte effekter og utilsigtede virkninger tages i betragtning. Disse behandles i det efterfølgende afsnit.

Hvordan fungerer BUM?

For at gøre indsigten i selve modellens funktionsmåde så klar som overhovedet mulig, vælger jeg her en stærkt stiliseret beskrivelse af de bevægelser, der i princippet forekommer inden for enhver udgave af modellen.

Udgangspunktet er, at Bestiller - Udfører - Modtager (herefter benævnt B og U og M) funktionelt, kompetencemæssigt og økonomisk skal holdes hermetisk adskilt fra hinanden. Det får følgende konsekvenser for de konkrete forløb inden for modellen.

Myndighedsdelen, som består af visitationen og bestillerenheden, henholdsvis udmåler ydelsen efter "objektive kriterier" og indgår på grundlag heraf kontrakter med borgeren og den enhed, der skal udføre bestillingen/ydelsen.

Skematisk sat op forholder det sig sådan: B indgår kontrakt med M. Herefter indgår B kontrakt med U. Forholdet mellem U og M kan således alene formidles gennem B, idet U ikke kan indtræde i noget direkte forhold til M. Det har U ikke længere myndighed til. Derved opstår der to indbyrdes konfliktende referencepunkter.

I sin kontraktindgåelse med M tilstræber B, at M aldrig modtager mere, end han/hun formelt har krav på. M på den anden side forsøger naturligt nok at få den størst mulige ydelse og forventer også intuitivt, at B vil gå efter det modsatte.

Overfor U vil B sikre sig, at U ikke fakturerer for mere, end der er leveret ydelser for, og at ydelserne faktisk også leveres, fordi B står i et kontraktligt forhold til M om disse ydelser og kan blive hængt ud, hvis der er fejl i ydelserne. Omvendt er U ikke utilfreds med, hvis der ikke er fuld overensstemmelse med M's funktionsniveau og den tildelte ydelse, for så vidt ydelsen er større end det faktisk observerede daglige behov, idet det nemlig sikrer, at U lettere kan løse opgaven.

I den stiliserede udgave får det som konsekvens, at borgeren og bestilleren står i et kontraktligt modsætningsforhold til hinanden med den isolerede borger som den svageste part, hvorfor der må brugertilfredsmålinger til som en slags beskyttelse af borgeren. Der kan nemlig ikke længere forventes den samme gensidighed mellem ansat og borger og heller ikke den samme professionelle følsomhed overfor borgerens behov som før kontraktssystemets indførelse.

Hvor borgeren førhen var årsag til opgaven og derved genstand for den konkrete aktivitet, bliver samme aktivitet nu forudsætningen for, at der kan udbetales penge til udføreren. Borgeren bliver med andre ord midlet til, at udførerenheden kan skabe sin finansiering og fastholde de gennemsnitligt tildelte timer, normeringer og arbejdstakt.

Så helt modsat hvad man i den officielle politiske debat og fra de offentlige direktioner fremhæver i slogans om "borgeren i centrum" mv., er samme borger blevet omdannet til et middel for, at enten offentlige enheder eller private udbydere kan få finansieret deres virksomhed. Der er med andre ord med BUM skabt en institutionaliseret mekanisme, der i al væsentligt er analogt med mekanismerne på det private marked. Her er forbrugerne også kun en besværlig og end nødvendig omvej for, at virksomhederne kan tjene penge.

Og som ude på det "rigtige" marked, hvor de reelle uligheder og sociokulturelle forskelle mellem kunderne/forbrugerne tilsløres af den formelle lighed, slår disse også igennem inden for BUM-modellens rammer og indre logik.

B er selvfølgelig underlagt stramme styrings- og effektiviseringskrav, da det er rationalet i hele modellen. Af samme grund forfølger B konsekvent en effektiviseringslinje i kontraktindgåelsen med U, som konstant skal presses til at yde mere på samme tid. B kan presse dette igennem enten ved at visitere ydelser, der ikke er dækkende for M's faktiske behov eller ved at skære i tiden til levering af ydelserne. I det ene tilfælde rammer det både M og U. I det andet tilfælde i hvert fald formelt kun U.

U vil svare igen enten ved at gøre opgaven vanskeligere, end den er og søge om mere tid eller ved at oprette en dobbelt standard og et dobbelt bogholderi, hvor der godt nok faktureres på et formelt korrekt grundlag, men hvor man i udførerenheden uformelt fordeler den samlede tildelte tid forskelligt i forhold til M ud fra erfaringer med, hvilke borgere der henholdsvis er ressourcestærke og -svage, og således er forskelligt stillet i forhold til at kræve deres ret. Man kan med andre ord overføre noget tid fra en borger til en anden alene begrænset af den formelle dokumentation og resultaterne af de løbende brugerundersøgelser og tilfredshedsmålinger. På den måde kan U kompensere for det pres, der lægges af B ved at manipulere med den tid, der anvendes på de forskellige M. Om M så opdager det, er en ganske anden sag. Det samme gælder for M's mulighed for at gøre opmærksom på eventuelle uregelmæssigheder eller uoverensstemmelse mellem den tildelte standardydelse, og hvad der rent faktisk udføres. Her vil den ressourcestærke borger selvfølgelig stå meget stærkere end den ressourcetsvage - ikke forskelligt fra de faktiske forhold ude på det rigtige marked.

Og i lighed med situationen på det rigtige marked tvinges borgeren til at kvalificere sin stilling som bruger og undersøge rækkevidden af sine krav. Borgeren står nemlig ikke længere i et politisk demokratisk forhold til det offentlige men i et kontraktforhold, hvorfor han/hun må omdanne sig til en rethaverisk forbruger for at sikre sig bedst muligt. Ikke en adfærd borgeren måske ligefrem ønsker. Men den er nødvendig.

Som det forhåbentlig er fremgået af gennemgangen af, hvad BUM er, og hvordan modellen fungerer i stiliseret form, er og bliver forestillingerne om øget lighed, gennemsigtighed, ansvarlighed, styrbarhed og ensartethed en illusion. Der udvikles helt logisk to virkelighedsniveauer, hvoraf kun det ene kan artikuleres og sættes i officiel tale. Det andet niveau lever en skyggetilværelse, men det er her de reelle relationer udspiller sig - både magtrelationer og mellemmenneskelige relationer.

Jeg har oven i købet i denne gennemgang set helt bort fra de mange forskellige hjælpe/støtte-funktioner, der selvfølgelig altid er knyttet til de driftsfunktioner, der reguleres via BUM-modellen. De relationer, der hersker her, kan enten løses gennem specifikke delkontrakter for støtteydelser, eller de kan selv bringes ind under BUM-modellen. Men lige meget hvilken fremgangsmåde, man vælger, skal der udformes flere sideordnede kontrakter, der selvsagt komplicerer hele billedet yderligere og skaber en række underliggende modsat rettede interesselinjer, som konflikter i det daglige.

Med til det samlede billede hører også de forskellige faggruppers og fagspecialers indbyrdes forhold, de forskellige ledelsesniveaues egeninteresser og interne kompetencestridigheder osv. Disse forhold skal ikke behandles og uddybes i denne artikel. Da hensigten alene er på det principielle plan at beskrive markedsgørelsens konkrete udformning og virkning afdækket gennem en stiliseret analyse af BUM-modellen som idealtipe. Af samme grund behandles heller ikke alle de mange og særdeles komplekse modstands- og kompensationsformer, der logisk udvikles inden for den beskrevne model. Men at der udvikles en systembetinget snigende desensibilisering og skjult "privatisering" af samtlige relationer samt en overvejende suboptimal adfærd og tænkning burde fremgå klart af den foreliggende analyse.

Og man kan til og med hævde, at samtlige agenter formelt handler økonomisk rationelt inden for én og samme ramme. Det samme kan angiveligt hævdes, hvad angår indfrielse af effektmålene. Men anskuet i sin helhed fremstår modellen som systemirrationel, og set i større sammenhæng kan effekten i bedste fald ikke påvises, og kan i værste fald vise sig lig eller mindre end nul, fordi den alene er fremkommet ved systemisk betinget eksternalisering af en række problemer og effekter, som først senere registreres et andet sted og ofte på en uigennemsiagtig måde, så deres egentlige udspring vanskeligt lader sig opspore.

De systemiske konsekvenser

Nu er BUM-modellen, som antydtes, ikke indført som styrings- og udvekslingsmekanisme isoleret fra en række andre og lignende markedsreformer. Man kan snarere sige, at BUM indtager pladsen som organisatorisk og udvekslingsmæssig krumtap i "maskinrummet", som de fleste andre reformer enten skal danne rammebetingelser for eller bygge oven på.

Eksempelvis kan lovgivningen om frit valg inden for ældreplejen slet ikke tænkes uafhængigt af BUM. Det samme gælder for de særlige sociale institutioner i regionerne og kommunerne, hvis økonomiske grundlag fortrinsvis er køb og salg af pladser. BUM indgår også som grundmodel ved de forskellige udliciteringer, og med den nye lovgivning hvad angår retten til at drive private daginstitutioner med overskud, foregår der også en konstant glidning hen mod udformningen af et egentligt BUM-system på daginstitutionsområdet. Og, som jeg skrev tidligere, får forholdet mellem ministerier og henholdsvis regioner og - omend i mindre grad - kommuner stadig mere karakter af en institutionaliseret BUM-mekanisme med regioner og kommuner i udførerrollen.

Af reformer, der danner rammebetingelser for BUM-mekanismen og samtidig peger ud over de konkrete modeller, skal her nævnes aftalerne om indførelse om omkostningsbudgetter- og regnskaber i det offentlige. Budget- og regnskabsformen er indført i staten og i regionerne og kun delvist i kommunerne. (Økonomaftalerne mellem finansministeriet og KL, 2007, 2008, 2009.)

Men den øgede brug af BUM-modellen har accelereret den praktiske anvendelse af omkostningsprincippet, og KL har med to større analyser "Nye vinde i økonomistyring" (2001) og "Økonomistyring i bevægelse" (2006) gjort sit til både at fremme omkostningsstyringen og kvalificere denne. Dvs. indføre et primært privatøkonomisk budget- og regnskabsprincip, der er målrettet markedet og maximering af afkastet - hverken mere eller mindre til afløsning for udgiftsprincippet, der grundlæggende er et politisk demokratisk budget- og regnskabsprincip, hvor den politiske beslutning optræder som det primære og bestemmende forhold.

I perioden fra 2002 og helt op til nu har Økonomi- og erhvervsministeriet foretaget en række lovstramninger og udsendt flere vejledninger, der utvetydigt strammer op dels om frit valgs-ordningerne og dels om udarbejdelsen af de konkrete BUM-principper og mekanismer. For ikke at nævne selve Struktur- og opgavereformen, uden hvilken de fleste konkrete markedsreformer slet ikke kunne have været gennemført i det tempo og i det omfang, som det faktisk er tilfældet.

På det institutionelle plan og i de enkelte kommuner og regioner tager rammebetingelserne sig ud som "virksomhedsmodeller", der mest af alt er generaliserede udgaver af Activity Based Costing (ABC) og Activity Based Management (ABM) - altså simple input-output-modeller tilpasset den offentlige sektor.

Man skal forestille sig disse modeller som bestemmende rammer for de mange konkrete og forskelligartede lokale BUM-modeller, hvor informations- og regnskabsinput herfra kan lægges ind i de store generaliserede modeller, som så ideelt set skal kunne styres af et par håndfulde mennesker. Af samme grund ændredes styreformerne og de lokale strukturer i kommunerne også parallelt med indførelse af

virksomhedsmodellerne. Formelt er forvaltningsstrukturen bevaret, men reelt er den afløst af direktionsstyre, hvor en håndfuld topchefer kan styre hele kommunen på tværs af de enkelte forvaltningsområder og på baggrund af de værdier og mål, der optræder i virksomhedsmodellerne.

Modellerne kan faktisk først fungere optimalt, når en flerhed af faktiske og konkrete opgaveløsninger er omdannet til abstrakte værdi- og ydelsesmål samlet i et enkeltbegreb - effektmål. Disse kan i princippet bestemmes og beskrives for alle opgaver ude i forvaltningerne og senere aggregeres som centrale mål og konstituere styringshorisonten. De kan tillige integreres i de økonomiske budgetmål.

Men nu giver det sig selv, at disse mange kvantificeringer og efterfølgende aggregeringsoperationer ikke kan foretages pålideligt uden et ret stort apparat af stabsfunktioner. Og det giver også sig selv, at modstanden mod kvantificeringen af de daglige konkrete og kvalitative operationer enten vil vokse eller slå over i komplet foragt for resultaternes indre kvalitet. Derfor er der selv sagt også et tiltagende behov for, at de samme stabsfunktioner udvikler kontrol- og dokumentationsmetoder, som skal anvendes praktisk i driften, og data herfra indsamles og på lignende måde aggregeres til få og ensartede datastørrelser. Ellers kan de ikke anvendes styringsmæssigt.

Der ligger med andre ord en indbygget logik i disse virksomheds- og BUM-modeller, der afføder en hårdnakket og nødvendig bureaukratiseringstendens, som samtidig vokser i takt med, at alle aktører vænner sig til at tænke og handle inden for det nye system og på basis af dets grundbetingelser. Forholdet bliver ikke mindre kompliceret af, at der til de mange lokale modeller knyttes forskellige incitamentsystemer som f.eks. resultatkontrakter bygget op efter "pyramidespils"-princippet, eller batterier af effektmål, der skrives ind i budgetterne.

Eller sagt med et samlende udtryk: egeninteressen sættes i system, og for at hindre at kommunerne i daglig praksis splintres i atomer, tvinges man til at indføre et næsten byzantinsk styrings- og kontrolsystem med en indre magtcentraliseringstvung som konsekvens.

Forvaltningsformens ideale fællesskabstanke og etos forvandles i praksis gennem de implicerede agents privatiserede handlinger til en gold abstraktion artikuleret gennem mere og mere postulerede værdisæt som grundlag for moralsk paternalisme og tyranni i personalepolitikkerne. Når alle alene arbejder for sig selv og nedbryder forudsætningerne for helhedstænkning og sammenhæng, må de samme mennesker tvinges til at udvise respekt over for den øverste ledelses vilje enten gennem tilpasning eller via frygten for marginalisering og udstilling i forhold til det topstyrede moralkodeks.

Eller sagt på en anden måde. Studiet af de konkrete markedsorienterede styreformer og de lokale og interagerende quasi-markeder viser tydeligt, at dette ikke kan ske uden samtidig at lukke op for alle det private markeds andre karakteristika - atomiseringen, suboptimal adfærd, effektjag, modsætningsfyldte relationer og stramme hierarkisk styreformer samt en urskov af nye regler for at indfange og neutralisere den indbyggede tendens til "alles krig mod alle". Problemet er blot, at netop statssystemet har været opbygget med henblik på at sikre en balance mellem forvaltningsprincippet og det bureaukratiske princip for at afbøde, modvirke og regulere markedets atomistiske og centrifugale tendenser, der konstant truer med at rive sammenhængskraften i de kapitalistiske samfund itu.

Afsluttende bemærkninger

Jeg gjorde i indledningen klart, at analysen af BUM-modellen som idealtipe først og fremmest skal begrundes i ambitionen om at afdække de indre og ikke umiddelbart synlige mekanismer, der konstituerer markedsstyringens virkningsformer og også de mange konkurrencespil, hvis konsekvenser vi alt for godt kender fra henholdsvis det "rigtige" marked og de mange symptomer på patologisk organisation, som i disse

år popper op. Studiet af BUM-modellen har med andre ord hele vejen igennem været gjort i stiliseret og delvis abstrakt form.

Af samme grund har jeg kun beskæftiget mig forbigående og overfladisk med de mange forskellige konkrete virkningsformer og konstellationer, som hører BUM-modellen eller rettere BUM-princippet til. Jeg har først og fremmest koncentreret mig om de konstituerende principper og i den forbindelse fremdraget de allermest almindelige konsekvenser - både relationelle og systemiske. Dvs. jeg har tilstræbt at afdække BUM-modellen eller principperne herfor som et underliggende henvisningssystem, der kan bidrage til forklare nogle af tidens helt aktuelle problemkomplekser inden for den offentlige sektor og i borgernes forhold til sektoren.

I flæng kan kort nævnes den accelererende bureaukratisering, gabet mellem ressourcetildeling og de faktiske resultater i driften, oplevelsen af atomisering og manglende sammenhæng i hele den offentlige sektors drift, de øgede spændinger mellem de nye professionelle ledelsesformer og de ansattes modstand, borgernes oplevelse af forringet kvalitet og mindre lydhørhed inden for det offentlige, tårnhøjt sygefravær i form af diverse stresssymptomer, reduceret handlerum for de politikere, der skulle repræsentere borgernes ønsker og behov og sidst men ikke mindst tendensen til magtcentralisering og selvstændiggørelse af de øverste ledelseslag både i stat, regioner og kommuner.

Der kunne nævnes langt flere problematikker, men de nævnte rækker her som et bidrag til beskrivelsen af et statssystem, der under den neoliberale strategi er i en transformationsproces, hvor det kommer mere og mere i splid med sig selv både som demokratisk velfærdsstat, som samfundsforvalter af borgernes interesser og som grundlæggende reguleringsinstans af den kapitalistiske samfundsformation.

I konsekvens heraf er min afsluttende påstand også, at den samlede politiske og faglige opposition mod den neoliberale markedsstrategi og hele New Public Management-komplekset ikke i tilstrækkelig grad indfanger de dybtgående transformationer, der udfolder sig, hvis man alene forholder sig til de stadig mere spektakulære symptomer og kun abstrakt kritiserer markedsgørelsen. Fokus må rettes mod de indre transformationsmekanismer som f.eks. BUM-modellen/-principperne og hele det reformkompleks, som modellen er en central del af. For før man får gjort op med disse vitale dele i komplekset, vil man igen og igen erfare, at symptomerne popper op igen måske blot i nye former - og så er ingen ting løst.

Så i stedet for at fokusere på de mange og meget komplekse symptomer med fare for at miste overblikket skal det anbefales, at det politiske centrum-venstre og de faglige organisationer går den modsatte vej og rejser debatten om "det gode samfund", og hvordan det skal opbygges for at fungere efter hensigten - og herefter stille det op som en målestok i forhold til, hvorledes den offentlige sektor rent faktisk fungerer. Så vil det blive meget klart, at den offentlige sektor i stedet for at fungere som løftestang for udviklingen af "det gode samfund" i stigende omfang medvirker til at afmontere de sidste rester af socialstatens etos og funktionsmåde som rammen om borgernes almindelige velfærd og disses beskyttelse mod markedets anarki.

Referencer:

1. Nye vinde i den kommunale økonomistyring, udgivet af KL 2001
2. Adskillelse af Myndighed og Udførerdel på Ældreområdet. KL 2002
3. Fra få til mange leverandører. Øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service. Finansministeriet m.fl. maj 2003
4. Frit valgs loven 2003
5. Køber-sælger modeller i udlandet. Amsrådsforeningen 2005
6. Anvendelse af omkostningsbaserede bevillinger i kommuner og amter. Indenrigs- og sundhedsministeriet

2004

7. Model til opgørelse af brugertidsprocenter (BTP) i ældreplejen. Socialministeriet, Styrelsen for Social Service og KL. Juni 2004
8. Tid til status - erfaringer med frit valg, regeringen 2005*
9. Inspirationskatalog, effektiviseringer i forbindelse med opgave- og strukturreformen. KL marts 2006
10. Frit Valg Vejledning nr. 94, 2006
11. Økonomistyring i bevægelse - udfordringer og værktøjer, udgivet af KL 2006
12. Den organiserede forvaltning, Politik, viden og værdier i samspil, redigeret af Hanne Foss Hansen, Forlaget Politiske studier 2006
13. Konkurrenceudsættelse på dagsordenen, Økonomi- og erhvervsministeriet, Indenrigs- og sundhedsministeriet og KL 2007
14. Klar til konkurrence i kommunerne. Konkurrencestyrelsen 2008
15. Udfordringer for kommunal økonomistyring, Krevi 2008
16. Målsætninger og effektmål i offentlige velfærdsydelser, Eigil Boll Hansen, AKF 2008
17. Konkurrence - vækst og velstand, Konkurrencestyrelsen 2009
18. "De ni udråbstegn", Tænk tanken Public Governance, SAS Institute 2010.
19. OAO's strategi; For fornyelse mod markedsføring af den offentlige sektor, januar 2010

Tids- og ydelsesøkonomi i hjemmeplejen

Offentliggjort: 15. august 2010

Som udløber af sagen om snyd i hjemmeplejen i København er det blevet forslået, at borgere, der er tilknyttet hjemmeplejen i landets kommuner skal have opgivet både den tid og de ydelser, som de er visiteret til. I flere kommuner får de kun opgivet ydelsens karakter. Forslaget er bl.a. kommet fra Ældresagen, men også flere partier har i sommerens løb ventileret muligheden af, at kommunerne ved lov skal tvinges til at opgive den fastsatte tid for ydelserne.

Argumentet lyder, at en sådan ordning gør modtagerne af hjemmehjælp i stand til at kontrollere, om de vitterlig også får de ydelser og den tid, de er visiteret til. Det skulle tilmed skabe større gennemsigtighed og forbedre borgernes kontrol med, hvad der foregår bl.a. i hjemmeplejen. Denne artikel vil gennem en stiliseret beskrivelse af kernestrukturen i hjemmeplejen argumentere for, at forslaget, hvor besnærende det end kan forekomme, ikke vil ændre noget på de grundlæggende problemer.

Ikke noget nyt

Nu forholder det sig faktisk sådan, at en del kommuner indtil for nogle få år siden informerede borgerne om den tid, de var visiteret til. Så det, man nu foreslår, har været udbredt tidligere uden i øvrigt at give borgerne større tryghed eller indsigt i beslutningerne omkring deres pleje og omsorg. Men mere om det senere.

Hovedbegrundelserne for at borgere med behov for pleje og praktisk hjælp fremover kun skulle oplyses om ydelsens karakter og indhold men ikke længere om den tildelte tid var for det første, at de ansatte og borgeren på den måde alene skulle koncentrere sig om selve ydelsen som det vigtigste. For det andet ville det give den enkelte medarbejder større handlefrihed og på den måde styrke den samlede hjemmeplejes fleksibilitet.

Når nu de enkelte ydelseskategorier var velbeskrevne og visitationen af ydelser gennemført efter objektive kriterier, skulle det angiveligt ikke rokke ved den samlede indsats, selv om medarbejderne disponerede over en hel uge i stedet for fra dag til dag. Det skulle med andre ord være muligt for den enkelte medarbejder at tage bestik af borgerens konkrete situation og variere de beskrevne ydelser efter denne, blot borgeren samlet set modtog de visiterede ydelser - og tid.

Intern afregning på tid

Internt skulle der dog fortsat udarbejdes kørelister (sосу-hjælperens/assistentens dagsprogram) og den interne afregning for medarbejdernes udførelse af ydelserne skulle stadig udregnes ud fra visiteret tid. Men, som argumentet lød og lyder, skulle det give den enkelte ansatte større frihed til at disponere sin tid og flytte rundt på tidsforbruget hos den enkelte borger alt afhængig af, hvad der bedst passer i den samlede plan. Dvs. der blev åbnet op for at skære lidt hos den enkelte borger den ene dag, blot den samlede eller summerede tildeling blev overholdt. Det skulle "give medarbejderen mulighed for at tage ansvaret for den måde ydelsen leveres på, og også begrunde afvigelser" (referat fra møde den 26. februar 2008 vedr. Arbejdsplanlægning i hjemmeplejen Århus kommune, magistratsafdelingen for Sundhed og Omsorg).

Ideelt set en ganske fornuftig beslutning. For hvorfor skal borgeren egentlig have tiden opgivet? Er det ikke vigtigere, at han/hun får besked på, hvad ydelsen består i? Tiden er jo blot en intern regnemetode, der skal bruges til disponering, fakturering og som objektivi grundlag for betaling til enten de kommunale eller private leverandører af pleje og praktisk hjælp. Så og så mange ydelser til den og den borger til en bestemt tid. Herefter skulle det være ganske enkelt at finde frem til, hvad en medarbejder kan nå på en dag, når møder

og transporttid regnes med. Og også et velegnet grundlag for optimering af den samlede hjemmeplejes ydelser.

To målestokke

Men så enkelt, som det fremstilles, er det ikke. Der opstår alvorlige problemer, når der i virkelighedens verden skal regnes med to målestokke. Den ene målestok omhandler ydelsens indhold og omfang, som lovbestemt er beskrevet i kvalitetsstandarder vedtaget af byrådet. Kvaliteterne udgør det faglige grundlag, der visiteres efter. Borgeren får med andre ord oplyst, hvad han/hun kan forvente, når SoSu-hjælperen/assistenten kommer i hjemmet.

Den anden målestok er tiden - den tid som både den konkrete "ydelsespakke" og de enkelte ydelselementer er udmålt til. (kvalitetsstandarderne er som oftest nedbrudt i flere indsatsniveauer også kaldet "ydelsespakker"). Tiden er i denne sammenhæng bestemmende for de økonomiske dispositioner og faktureringer.

Tidligere fik borgeren som sagt oplyst den tid, som det måtte tage at gennemføre ydelsen. Derved kunne den enkelte borger selv vurdere, om ydelsens omfang rent faktisk også svarede til den tid, der var sat af. Når borgeren ikke længere får oplyst tiden, kan han/hun kun forholde sig til udførelsen af ydelsen. Dvs. borgeren har ikke længere noget grundlag at vurdere på, om der faktisk er tid til at udføre ydelsen.

Men tidsmålestokken hersker stadig som omdrejningspunkt for alle dispositioner i hjemmeplejen. Det er ydelse gange tid, der bestemmer, hvad den enkelte ansatte kan og skal nå på en dag. Og det er også det forhold, der er afgørende for den enkelte hjemmeplejeenheds budget - og ikke mindst budgetoverholdelse.

Rent teoretisk skulle den måde at styre på ikke volde de store problemer, hvis ellers kørelisterne på alle måder er fuldstændig afstemt med den tid, det faktisk tager at udføre den samlede ydelsesmængde på en dag. Men sådan er det ikke og kan det ikke være af både praktiske og principielle årsager.

For det første er kørelisterne bl.a. på grund af kommunernes pressede økonomi ofte overbookede. Dvs. de samlede ydelser gange tid overskrider den normerede daglige arbejdstid. For det andet svarer den ene dag sjældent til den anden ude hos borgerne. Af den grund kan det tage længere tid end normeret at udføre en konkret ydelse ude hos en borger. I de situationer vælter hele regnskabet, og den enkelte ansatte kan meget let risikere at komme bagud. Det sidste forhold optræder ikke som enkelttilfælde men som et gennemgående vilkår, som i øvrigt gælder indenfor andre områder, hvor offentligt ansatte indgår i konkrete relationer til borgerne (bl.a. det specielle socialområde og Jobcentrene).

Men skulle det så ikke afhjælpe de indbyggede problemer i forbindelse med tidsmålingen og dertil knyttede økonomi, når borgeren ikke længere kender tiden? Så kan den enkelte medarbejder flytte om på tiden og give borgeren den visiterede ydelse på et senere tidspunkt. Det afgørende er jo, at borgeren som et gennemsnit modtager den visiterede ydelse. På den måde løser man begge de beskrevne problemer.

Tidsfaktoren den reelle formidler

Nej - så enkelt er det ikke. For i og med borgeren ikke længere kender tiden, står han/hun og medarbejderen overfor hinanden med to forskellige målestokke. Borgeren kender kun ydelsens omfang. Medarbejderen kender både ydelsens omfang og den afsatte tid, og er således den eneste af de to, der ved, om ydelse og afsat tid overhovedet passer sammen. Ja - i det hele taget ved, om der sammenlagt på en dag er afsat tid nok til at klare alle ydelserne/besøgene. På den måde har borgeren og medarbejderen ikke længere den samme viden om, hvad der egentlig bestemmer deres indbyrdes forhold. Ydelsesstandard adskilt fra tid bliver en abstraktion.

Borgeren er alene henvist til at se på, om ydelsen udføres og måden det foregår på. Hvis ikke forventningerne indfris, har han/hun grundlag for at være utilfreds og klage. Borgeren kan ikke være tilfreds med, at der internt rykkes om på den anvendte tid, selv om han/hun måske over en uge alligevel får sin ydelse. Det er for så vidt kun et forhold, der vedkommer medarbejderen og ledelsen, som ikke kan anvendes som begrundelse for den enkelte medarbejders ændrede dispositioner.

Dvs. medarbejderen er som udgangspunkt afskåret fra at gøre borgeren opmærksom på, at der den og den dag ikke er tid til at udføre ydelsen og på den måde søge at opnå forståelse for, at der ændres i planerne. For tiden kendes jo ikke af borgeren. Medarbejderen kunne i princippet blot bilde borgeren noget ind for ad den vej at få mere tid til sig selv.

Tidligere da begge kendte tiden, kunne de tale om, at den visiterede tid ikke rakte til ydelsen - eller det modsatte. Det kan de ikke længere.

Det isolerede ansvar

Derved bliver det den enkelte medarbejder, der skal bære hele ansvaret for, hvis ydelse og tid ude hos borgeren ikke hænger sammen. Det bliver den enkelte medarbejder, der skal forklare borgeren, hvorfor det ikke hænger sammen, og mest af alt bliver det den enkelte medarbejder, der bliver skydeskive, når tid og ydelse ikke passer sammen. Medarbejderen kan ikke længere henholde sig til, at ydelsen de og de dage ikke stemmer overens med den samlede bookede tid på kørelisterne.

Nettoresultatet bliver, at den enkelte medarbejder skal modtage og klare eventuelle uoverensstemmelser med den enkelte borger. Ledelsen, der planlægger og disponerer den samlede tid målt i forhold til den samlede ydelse, går fri, for tid og ydelse kendes jo kun internt.

I den sammenhæng hjælper det ikke meget, at den enkelte medarbejder selv kan disponere udførelse af ydelsen og indberette afvigelser, fordi det forbliver et internt anliggende. Hvis der så indløber flere klager, eller evalueringerne er dårlige, bliver det medarbejderne, der står med hele ansvaret og problemet. Og de har kun begrænset mulighed for at handle efter et faktisk afstemt forhold mellem tid og ydelse. Det er i sidste instans visitationen der afgør, om den enkelte borger skal have øget eller reduceret tid. Det kan den udførende enhed ikke selv bestemme, selv om det er personale herfra, der har den daglige omgang med borgerne.

Medarbejderne kan således i princippet ikke fakturere faktisk forbrugt tid i overensstemmelse med faktisk observerede behov og problemer. Kun udført visiteret tid kan accepteres som grundlag for fakturering. Selvfølgelig er der altid en mulighed for, at den enkelte ansatte gennem sin leder kan begrunde et ønske om mere tid ved en borger. Men helt så enkelt, som det officielt beskrives, er det ikke. Ofte er det endog en særdeles omstændelig proces. Hertil kommer at ikke alle ansatte er lige gode til at begrunde et behov for en ændret tildeling. Der kan således allerede i tildelingsfasen indsnige sig den første forskelsbehandling - netop fordi det er den abstrakte og kalkulerede tid, der er hele omdrejningspunktet.

Hvordan virker sådant et system? Det virker på den måde, at den enkelte medarbejder, der indad til er ansvarlig for både tid og ydelse og udad til kun for ydelse, af sig selv vil gøre alt, hvad der er muligt, for at få de to størrelser til at passe sammen. For medarbejderen kan både stilles til ansvar for uoverensstemmelser fra ledelsens og fra borgerens side uden at kunne forsvare sig og henholde sig til kontraktvilkår, der er kendt af alle involverede parter.

Det kaldes et krydspres og er en af de mest grundlæggende årsager til medarbejdernes oplevelse af manglende indflydelse på eget arbejde og følelse af stor udsathed. I et sådant krydspres sniger tendensen til

at manipulere med tiden eller ydelsen sig ind som en helt elementær overlevelsestrategi, hvilket afstumper de sociale forhold på arbejdspladsen, ødelægger det psykiske arbejdsmiljø og værst af alt isolerer den enkelte, fordi fællesskabet er blevet udhulet og gjort sårbart.

Hjælper information om tiden?

Ud fra det her fremstillede skulle der tilsyneladende være ført argumentation for, at det kan være ganske fornuftigt at genindføre proceduren med at oplyse borgerne om den visiterede tid. Det skulle komme både medarbejdere og borgerne til gode, når alle aktører er bekendt med de faktiske betingelser.

Men forestillingerne holder ikke i virkeligheden. Tid er et abstrakt fænomen, der hvis det genindføres som målestok for forholdet mellem medarbejdere og borgere, blot vil betyde, at det reelle forhold mellem de to parter formaliseres fuldt ud med yderligere tab af gensidig forpligtethed til følge.

Medarbejderen er alene forpligtet til at varetage en bestemt ydelse til en bestemt tid. Et sådant system giver faktisk medarbejderen de ringeste vilkår for at gå ind i den konkrete situation og foretage faglige vurderinger af, hvad der reelt er behov for og handle herefter - selv om det er det, alle taler om, der skal gøres. Borgeren på den anden side kan være ganske ufølsom overfor medarbejderens anstrengte tidsskema, han eller hun skal alene koncentrere sig om at modtage den ydelse i den tid, der er visiteret - uanset om der helt konkret er brug for den eller ej. Og da systemets indretning generelt afsvækker den enkelte medarbejders motivation for at informere om forekommende behovsudsving, opstår der en mulighed for alliancer mellem borgere og medarbejdere "mod dem derinde i visitationen". Eksempelvis kan den enkelte medarbejder "forsinke" oplysninger om, at en konkret borger har brug for mindre hjælp. Det giver et lille tidsoverskud.

Dvs. den informationsmæssige asymmetri mellem medarbejdere og ledelse, der hersker i enhver organisation, forstærkes til et egentligt systembestemmende grundforhold.

Ligeledes er ikke alle borgere lige nøjeregnende med tiden og besidder heller ikke de samme muligheder for at sætte sig ind i systemets forskellige betingelser, hvorfor de enkelte borgere har forskellige grader af styrke og indsigt til at kræve deres ret. Det ved den enkelte medarbejder udmærket og vil således være tilbøjelig til at overholde tiden punktligt hos de borgere fra hvem, man kan forvente klager og tage tiden mindre højtideligt hos dem, der enten føler det uværdigt blot at kræve sin ret eller i solidaritet med den fortravlede medarbejder eller af frygt for konsekvenserne accepterer ikke at modtage den tildelte tid.

Det afgørende er, at tiden skydes ind som bestemmende for det forhold, der udspinder sig mellem den professionelle medarbejder og borgeren. Selvfølgelig kan de hver dag drøfte, hvad der skal gøres og hvad der kan undlades eller udsættes, men reelt er denne fælles og gensidige drøftelse og beslutning underlagt de to abstrakte normer - ydelsesstandard og tid. Og hvis borgeren generelt skal undgå at blive snydt, må pågældende holde sig til det formelt tildelte. På den anden side må medarbejderen for at beskytte sig selv både overfor ledelsen i systemet og borgeren holde sig til normen - fornuftigt eller ej. Men hvis normen så ikke kan overholdes, fordi kørelisterne er overbookede, eller hvis vedkommendes faglige skøn tilsiger et større tidsforbrug end det visiterede hos enkelte borgere, giver det næsten sig selv, at den sikreste form for tidsmanipulation er at tage minutter fra de borgere, hvor risikoen for klager er mindst sandsynlig eller tegne et billede af borgeren som mere tidskrævende end det, visitationen er nået frem til. Pointen er, at uanset hvor meget de enkelte aktører taler sammen, vil deres relationer til hinanden være styret af de to omtalte abstrakte målestokke.

Opgør med tidsøkonomien

Som det fremgår, vil genindførelse af information om tidsfordelingen hverken hjælpe medarbejderne eller borgerne på trods af forslaget's besnærende logik. Tværtimod vil det tilsløre det forhold, at der stadig manipuleres med tiden, at borgerne ingen indflydelse har på, hvad de tildeles af ydelser og tid, og at borgerne har ganske forskellige og ofte socialt bestemte betingelser for at modtage det, de faktisk er stillet i udsigt. Ligesom de i øvrigt også er forskelligt stillet i den situation, hvor ydelsen udmåles og visiteres. Nogle borgere er som bekendt dårligere til at "forhandle" deres situation - en visitation er strengt taget ikke andet end forhandling - end de borgere, der kan mobilisere tilstrækkelig med modmagt til at forbedre deres ydelse. Det kan være gennem stærke pårørende eller kendskab til, hvorledes en sag skal skæres, så den presser den visiterende medarbejder.

Illusionen om visitation efter objektive kriterier er og bliver en illusion. For det første er kvalitetsstandarder kun formaliserede gennemsnitsstørrelser, der i sagens natur passer til alle og ingen. For det andet er tildelt tid også en gennemsnitsstørrelse opmålt efter gennemførelse af en række konkrete ydelser, der efterfølgende er konverteret til gennemsnitsnorm og bestemt pris. Og for det tredje er alle kriterier i det offentlige system fastfrosne fortolkninger af givne forhold i et magtsystem, hvor præmisserne er politisk bestemt og ideelt set afspejler magtforholdene i samfundet.

Så hvordan man end vender og drejer det, havner man i en situation, hvor dem der skal hjælpe og dem der skal hjælpes underordnes tidsøkonomien og fremmedgøres overfor hinanden. Og man kan hverken tale sig ud af dette systemiske forhold og den devaluerede gensidige forpligtethed mellem medarbejder og borger eller kompensere gennem moralsk oprustning og kurser i faglig etik og hvad ved jeg. For det, der virkelig betyder noget - den økonomistyrende tid som steriliseret magt - sætter sig igennem som den egentlige normsætter, når det kommer til stykket.

Ledelsen er forpligtet på budgettet. Teamlederne er forpligtet på budgettet. Og medarbejderne forpligtes på budgettet. Og budgettet er i alt væsentligt baseret på ydelse gange tid. Ingen er således kvalitativt forpligtet overfor hinanden, men indgår alene i formaliserede forhold styret af tid og standarder - altså gennemsnitsstørrelser, der passer til alle og ingen.

Så hvis det politiske system - især oppositionen - og de faglige organisationer virkelig vil rydde grobunden for snyd, tidsmanipulation, udbrændthedskultur og vilkårlighed rækker de foreslåede kontrolforanstaltninger ikke. Det samme gælder hvad angår etisk eksercits og "opgraderingskurser". Man må gå radikalt til værks - dvs. gå til roden - og fjerne grundlaget, som er og bliver frit valgs loven fra 2003.

Det er denne lov, der med sin institutionalisering af markedsstyringen, nødvendiggør tidsøkonomien og formaliseringen af forholdet mellem medarbejderen og borgere sat på en gennemsnitsformel. Overbookningen og den pressede økonomi udnytter blot det tidsøkonomiske princip, men skaber det ikke.

Alternativt kunne man tage det, som det politiske system taler så meget om, alvorligt. Dvs. tage udgangspunkt i borgernes faktiske behov. Det kan hverken gøres på baggrund af bestemte standarder eller tid, men alene gennemføres i det forpligtende daglige forhold mellem borgere og medarbejdere. Dermed ikke sagt, at man kan undvære idealstandarder, procedurer, retningslinjer eller overslagstid. Selvfølgelig kan man ikke det, for selv det bedste forhold mellem offentligt ansatte og borgerne er et magtforhold. Derfor skal det selvklart reguleres. Men reguleringen og ressourcetildelingen vil i så tilfælde foregå på grundlag af den faktisk bestemte indsats og den faktisk anvendte tid. Herved opnås der også en reel overensstemmelse mellem medarbejdernes ansvar og faktiske indflydelse på de beslutninger, hvis overholdelse vedkommende holdes ansvarlig for.

Men mere end det. Der opnås mulighed for, at de enkelte faggrupper (sosuhjælpere/assistenter, sygeplejersker, ergo- og fysioterapeuter) reelt kan arbejde sammen for at skabe en helhedsindsats overfor den enkelte borger. Og det bliver muligt i virkelighedens verden at lægge planer, der kan understøtte borgernes funktionsvedligeholdelse i det lange perspektiv. Dvs. realisere de forebyggende og selvstændiggørende tiltag, som der tales så meget om, selv om tidsøkonomien indtil nu har ladet det forblive ved snak.

Det overflødig gør hverken behovet for ledelse og tilsyn endsige demokratisk kontrol, men det gør det muligt, at det kommer til at foregå i forhold til de handlinger, der rent faktisk foretages, og hvor det store flertal af samtlige aktører vil have en interesse i, at det som besluttet også gennemføres.

Borgeren eller de ældres interesseorganisationer opnår mulighed for at øve indflydelse på, hvad der skal sættes i værk både overordnet og i det daglige. Med andre ord en større grad af frihed for den enkelte borger end blot friheden til at vælge leverandør. Medarbejderne opnår mulighed for at anlægge faglige skøn og under ansvar handle her ud fra. Lederne får mulighed for at udøve faglig ledelse og begrunde ressourceforbruget praktisk og indenfor de givne rammer sikre den højeste grad af fleksibilitet.

Kort og godt der skabes grundlag for at opbygge et arbejdsklima og en kultur baseret på tillid fremfor et regime, hvor mistillid og ansvarsløshed er et grundvilkår, og hvor moral degraderes til kompenserende impotens. Og ikke mindst et grundlag, hvor borgeren genindsættes i sin rolle som borger med de rettigheder og forpligtelser, der følger med, og frigøres fra sin tvangsstilling som isoleret forbruger af offentlige ydelser. Den mest umyndiggørende og ydmygende situation er hvilken som helst borger kan komme i.

Statssystemets magtforskydning og professionernes udgang

Offentliggjort: 14. december 2010

Professions- og offentlighedsbegrebet - en præcisering

Når talen i det daglige falder på professionerne, tænkes der hovedsageligt på de store faggrupper indenfor den offentlige sektor. Det drejer sig eksempelvis om læger, sygeplejersker, lærere, socialrådgivere, pædagoger mv., der besidder nogle ganske bestemte fælles karakteristika, som adskiller dem fra alle andre grupper både indenfor og udenfor den offentlige sektor.

Som med så mange andre generelle begreber gælder det, at vi sjældent reflekterer over, hvor de stammer fra, hvad de egentlig betyder, og hvor grænsen går i forhold til andre begreber. Men før vi tager hul på begrebet profession, som her udelukkende vil referere til professionerne indenfor den offentlige sektor, er det værd at bemærke, at vi sjældent heller stopper op og spørger, hvad den offentlige sektor egentlig er for en størrelse? Hvad der egentlig ville være på sin plads, al den stund sondringen mellem den offentlige og private sektor går som en afgørende skillelinje i enhver politisk samtale.

Som begrebet tydeligvis udtrykker, menes der med den offentlige sektor det institutionelle område i samfundslivet, der er kendetegnet ved åbenhed og gennemtrængelighed. Afledt af det tyske begreb öffentlich, som igen er afledt af ordet offen - åben, modstilles begrebet det private, som er afledt af det latinske begreb privare - berøve, afsondre, der igen er afledt af privus, som betyder noget i retning af særlig eller ejendommelig. Kort sagt står det private som det offentliges modsætning og er bestemt ved dets mangfoldige ejendommelighed og mange konfliktlinjer. Det særegne knyttet til det lukkede og partikulariserede system udenfor almindelig indblanding og i moderne tid omhandlet af en bestemt ret - privatretten - og ejendomsforholdet.

Som sådan forledes man indenfor denne simple dikotomi ofte til at anvende offentlighedsbegrebet synonymt med almenhedsbegrebet stillet overfor det individuelle og bornerte ejendomsforhold. Det er også indenfor denne idealtypiske dikotomi, at professionsbegrebet hovedsageligt refererer til og får sin betydning fra almenhedsbegrebet eller fællesskabsbegrebet, der i øvrigt under den kapitalistiske samfundsformation mere træder op som en ideal størrelse, end der er tale om reale forhold.

Professionsbegrebet knytter sig tæt til det ideale offentligheds- eller fællesskabsbegreb. Begrundelsen herfor skal findes i begrebets betydningshistorie. Profession stammer fra det latinske begreb professio, der igen er afledt af profes, som betyder, at erklære noget åbent - altså offentligt, eller bekende sig til noget udenfor og større end sig selv.. Indenfor den katolske kirkes terminologi betegner profes den handling, hvor kandidaten/novicen ved overgangen til den endelige optagelse i ordenen erklærer sig forpligtet overfor noget større end sig selv. Med andre ord afsværges det private.

Samme betydning ligger der i det store hele også i den moderne verdslige betydning af begrebet profession. De studerende indenfor de forskellige professionsuddannelser erklærer formelt eller uformelt ved aflæggelse af eksamen, at de vil arbejde indenfor rammerne af fagets kodificerede regler, normer og etiske grundlag. Det forlener dem til gengæld med fagets bestemte autoritet, der som oftest er autoriseret af den magt, som repræsenterer og regulerer offentligheden - statsmagten. Med autorisationen som professionsudøver træder den enkelte herved ud af positionen, egenskaben, privatperson, og påtager sig ansvaret for at handle på fagets vegne og indenfor dets grænser og regler og den overgribende Forvaltningslov.

Som sådan arbejder de professionsansatte indenfor den offentlige sektor (dvs. indenfor statssystemet) i princippet ikke som privatpersoner med særegne præferencer, lyster og tilbøjeligheder. De arbejder på

grundlag af faget og autorisationen og skal som sådan også bedømmes på det grundlag. De affører sig deres privathed - underforstået vilkårlighed og tilfældige særinteresser - og træder ind under et regelbundet forvaltningsregime, som næsten antager samme karakter af forudsigelighed, upartiskhed og forpligtethed som livet i det Weberske idealtypiske statsbureaukrati.

I princippet og i egen selvforståelse indtager professionerne næsten en funktion og en status svarende til Hegels definition af den "universelle klasse". Den klasse, der arbejder for og optræder som garanten for det fælles gode overfor det privat partikulære, og de tilfældige og ofte konfliktfyldte private særinteresser bl.a. repræsenteret ved de sociale klassers indbyrdes stridigheder om adgangen til samfundets rigdomsproduktion og om placering i magtsystemet. Som sådan kan professionerne - "den universelle klasse" - ikke begribes udenfor en bestemt samfundsorganisation, men derimod som den sociale gruppe eller klasse, hvis fornemste opgave er at bidrage til samfundsorganisationens reproduktion og sikring af det idealt "fælles gode".

Den idealiserede fællesinteresse

I virkelighedens verden betegner begrebet den offentlige sektor en ideal abstraktion fra de historisk reelle vilkår i den konkrete kapitalistiske samfundsformation. Det betyder, at begrebet, som det anvendes i dag, fordrejer det faktiske forhold, at det offentlige rum i den moderne verden fyldes ud af et statssystem - dvs. stat som både magt og system. Så når vi taler om den offentlige sektor, mener vi ret beset statssystemet - vel at mærke det statssystem, der besidder volds- reguleringsmonopolet indenfor den kapitalistiske samfundsformation. Og når vi taler om professionerne, som de faggrupper indenfor det offentlige, der med udgangspunkt i deres fagspecialisering løser ganske bestemte offentlige opgaver, har vi at gøre med grupper, der både er uddannet og socialiseret indenfor et givent statssystem og dets samfundsmæssige funktion og logik, som de som grupper ikke alene kan overskride.

Hermed ikke sagt, at de forskellige professionsgrupper eller dele heraf ikke i ganske bestemte og konkrete situationer kan træde ud af deres rolle som professionelle statsforvaltere og f.eks. solidarisere sig med samfundsgrupper udenfor statssystemet i disses krav til statssystemet. Men som samlet gruppe kan de ikke træde ud af statssystemet og overskride det, med mindre der foreligger en historisk situation, hvor statsmagten er i udtalt autoritetskrise eller i indre opløsning bl.a. forårsaget af vidtrækkende sociale- og politiske konflikter i samfundet som helhed.

I denne sammenhæng spiller det ikke nogen principiel rolle, om der henvises til centraladministrationen under ministerierne eller til de decentraliserede/decentrerede organer i statssystemet som kommuner og regioner. Alle tre niveauer udgør dele af det samlede statssystem i et bestemt kompetence- og reguleringshierarki.

Med velfærdsstatens fremkomst, blev statssystemets opgaver på grund af radikale ændringer i samfundslivet - bl.a. strukturtilpasningspolitikken i Danmark i 50'erne og 60'erne - forøget og differentieret mange gange. Der opstod dermed et brud mellem bureaukratiets regularitet og hierarkiske opbygning på den ene side og produktionen og forvaltningen af velfærdsydelser indenfor den nye "produktionssektor" på den anden side. Historisk set er det med statssystemets overtagelse af en række centrale reproduktions- og kvalificeringsopgaver fra det private område - primært familien, at professionerne institutionelt træder ind på scenen og indtager en central position i det samlede statssystem. Set i et samfundsperspektiv forlenes professionerne med denne centrale position netop, fordi de indtager en afgørende rolle i medieringen mellem arbejde og kapital i velfærdsreguleringen af kapitalismen. Det sker ved, at flere af de forhold, som tidligere direkte var til forhandling mellem arbejdsgiverne og de faglige organisationer føres over under statslig regulering og antager institutionelle former som universelle velfærdsgoder forvaltet netop af

professionerne. Man kan således sige, at med velfærdsstatens udrulning i 50'erne og 60'erne sker der en delvis afkommodificering af arbejdskraften især på de reproduktive områder, hvilket i en relativ kort periode styrker arbejderklassen og de faglige organisationers forhandlingsposition i den private sektor og samtidig skaber et vist solidaritetsforhold mellem professionerne og de store arbejdergrupper.

Indre systemspændinger

I velfærdsstatens velmagtsdage blev det i høj grad overladt til professionerne i et afbalanceret men spændingsfyldt styrkeforhold til bureaukratiet dels at forvalte folkesuveræniteten - vælgerflertallet - og dels at værne om den idealiserede "fællesinteresse" - bl.a. kodificeret i Forvaltningsloven og vedtagelsen af række love om universelle velfærdsgoder.

Forestillingerne var angiveligt, at det afbalancerede spændingsforhold mellem det traditionelle bureaukrati og velfærdsstatens produktionsled skulle sikre statsmagten/statssystemets faglige grundlag, hvor professionerne repræsenterede en anden og moderne form for åbenhed, forudsigelighed og regelbundethed, som i "produktionsleddet" ideelt set skulle modsvare bureaukatiets ligeså ideelle nøglekarakteristika.

Ikke desto mindre var der med professionernes fremkomst i 60'erne og relative autonome funktion indbygget et permanent og op gennem 70'erne voksende spændingsforhold mellem det bureaukrati, der skulle sikre styrings- og reguleringskæden og de professioner, der på grundlag af et nærmere defineret fagligt grundlag og med et noget tættere dagligt samspil med de efterhånden "frisatte" borgere skulle producere ganske bestemte velfærdsydelse - dvs. omsætte ganske bestemte politiske beslutninger, der omhandlede borgernes velfærd, til praktiske opgaveløsninger.

Det hører i øvrigt med til historien, at udrulningen af velfærdsstaten også medførte en ikke ret påagtet opløsning af især arbejderbevægelsens kollektive hjælpe- og forsikringsorganisationer, hvorved de fleste klassekonstituerende organisationsformer mistede betydning med det resultat, at den enkelte arbejders oplevelse af praktisk klasses tilhørsforhold blev mere og mere udvisket. Velfærdsstatens udbygning betød således, at den enkelte blev "frisat" fra sit konkrete klasses tilhørsforhold og kom til at stå som enkeltborger overfor statssystemet - og i et voksende afhængighedsforhold. Denne udvikling foregik sideløbende med, at det mod slutningen af 70'erne, hvor krisen for alvor slog igennem, begyndte at knage i det korporative grundlag for velfærdsstaten.

Så med indgangen til 80'erne stod professionerne som repræsentanter for den enkelte borgers velfærd på den ene side stærkt og var på den anden side udsat for de angreb, der dels blev sat ind fra erhvervslivet mod de "opsvulmede" offentlige udgifter og dels kom fra det centrale bureaukrati, der stod med ansvaret for at bremse opdriften i de offentlige udgifter. Og da hele genopretningsstrategien fra Schlüterregeringerne gik ud på at svække det korporative grundlag eller i hvert fald de store faglige organisationers indflydelse på statsmagten og den førte politik, og på den anden side ride videre på den voksende folkelige kritik af professionernes formynderi, kunne Schlüterregeringerne endog med en vis støtte og forståelse i befolkningen åbne en angrebsflanke overfor professionernes styrkepositioner og deres prætentioner om at fremstå som den stabiliserende og "universelle klasse" i den samlede samfundsstruktur.

Diskrete klassekonflikter i statssystemet

Bureaukratiet skal pr. definition holde styrings- og reguleringskæden intakt som grundlag for den formelle opretholdelse af ideale "fællesinteresse" og reproduktion af den givne samfundsorden. Her overfor står professionerne, der med udgangspunkt i et bestemt fag og dets logik skal sikre, at opgaveløsningen foregår

fagligt forsvarligt, hvorved de kommer til at stå i et andet og mere konkret forhold til en og samme "fællesinteresse". Nærmere bestemt i et materielt forhold i modsætning til bureaukratiets formelle.

Selvfølgelig omhandler spændingsforholdet udover reguleringsspørgsmålet også en permanent ressource- og allokeringskonflikt, hvor professionerne pr. definition vil optræde som advokater for flere bevillinger til lige netop deres område, hvorimod bureaukratiet har som indbygget forpligtelse at vogte over borgernes formaldemokratiske indflydelse på og kontrol med, hvad deres skattepenge går til, og hvordan de omsættes.

I perioder med økonomisk lavkonjunktur og sædvanligvis tilsvarende øget udgiftspres og svindende skattegrundlag vil de omtalte spændinger tendere en åben konflikt mellem det bureaukati, der repræsenterer reguleringsmonopolet og de professioner, der repræsenterer den specialiserede faglighed indenfor et velfærdsområde/driftsområde. De to led vil således tendere magtmonopolisering i et komplementært forhold: bureaukratisk monopol overfor et professionsmonopol, hvor en styrkelse af det ene vil implicere en svækkelse af det andet.

Set i et statsteoretisk perspektiv er det ganske interessant, at de to instanser/sektorer indenfor et og samme statssystem er bærer af en immanent konflikt og af samme grund konstant bestræber sig på at legitimere deres respektive monopoltendenser ved henvisning til "almeninteressen" (vel af mærke den idealiserede) og "den gode forvaltning i det godes tjeneste" i idealtypisk forstand. Professionerne vil henvise til fagets organiske og evidensbaserede forbindelse med det "alment gode" - borgernes sociale og materielle behov, og bureaukratiet vil henvise til borgernes formaldemokratiske krav på kontrol med, hvad der foregår gennem håndhævelse af den parlamentariske styrings- og reguleringskæde. Eller som konflikten benævnes i statskundskabsjargon: "vogternes kamp mod advokaterne".

I et historisk træk på hen ved tyve år (ca. 1960 - 1980) formåede professionerne som sagt i samklang med "tidsånden" og i takt med samfundsopgavernes voksende kompleksitet og specialisering under velfærdsstatens "grand epoke" at forskyde styrkeforholdet og afkræve det politiske system flere bevillinger og større faglig myndighed og autonomi i forhold til bureaukratiet.

Det politiske systems højre flanke (senere også den venstre) og bureaukratiets modangreb blev som tidligere anført først for alvor sat ind, da de økonomiske kriser i slutningen af 70'erne og begyndelsen af 80'erne for det første førte til en efterspørgselsmæssig overbelastning af de offentlige budgetter bl.a. på grund af den hurtigt voksende arbejdsløshed, og for det andet gjorde det livsnødvendigt for den samlede kapitalistiske samfundsøkonomi at stoppe opdriften i de offentlige udgifter og formulere en radikal omformning af statssystemets interventionsgrundlag og reguleringsmåde. Denne transformation stod først og fremmest professionernes fagmonopol i vejen for. Det drejede sig i denne fase mindre om at gennemføre deregulering og privatisering men i langt højere grad om at gennemføre en omformulering af statssystemets rolle og opgaver. Hvor statssystemet under velfærdsstatens opgangstid ideelt og formelt havde haft borgernes almindelige velfærd og markedets regulering som udgangspunkt, skulle tyngdepunktet i perspektivet vendes 180 grader, så markedet blev definitionsgrundlaget for statssystemets videre udvikling og omdannelse.

På den måde kan man sige, at den evige kamp mellem kapital og arbejde om relative styrkepositioner i samfundet forskød sig til en kamp per stedfortræder i statssystemet mellem det centrale bureaukati og først og fremmest professionerne. Men efter opgøret i 1985 mellem Schlüterregeringen og LO, hvor sidstnævnte trak sig tabende ud af kampen, var der ikke længere et generelt grundlag for, at stedfortrædernes styrke kunne opretholdes i statssystemet. Faktisk har professionerne været under et konstant pres siden, og har kun kunnet gennemføre defensive kampe, som delvist har isoleret dem fra de store LO grupper, der i dag ikke længere som i 70'erne omfatter dem med sympati.

Opgøret med velfærdsstatstænkningen

Magtkampen mellem det politiske systems højrefløj og det centrale bureaukrati i hele statssystemet på den ene side og professionerne på den anden blev folkeliggjort som "en "frihedskamp" mod skrankepaveri og formynderi". Siden midten af 80'erne har magtkampen indtaget en ganske central plads i næsten tre årtiers politiske, økonomiske og filosofiske opgør med velfærdsstaten og en radikal omdefinering af statssystemets funktionsmåde og folkelige legitimitet. En omdefinering, som har været kendetegnet ved et opgør med velfærdsstatens hidtidige omfattende "afprivatisering" (i liberalistisk forståelseshorisont "statsdirigering") af store dele af samfundslivet på den ene side og beskyttelse af civillevet (i liberalistiske forståelse - undertrykkelse af individets frihedsrettigheder) mod markedets kommercielle ekspansion på den anden.

Opgøret med professionerne kan således ikke begribes uafhængigt af det større og mere dybtgående opgør med arbejderklassen og dens politisk-sociale erobringer i efterkrigstiden. Ved indgangen til 80'erne, hvor arbejderbevægelsen over alt i velfærdsstaterne havde tabt kampen om magten til at definere indholdet af "fællesinteressen" til borgerskabet, og det politiske og ideologiske initiativ af samme grund var overgået til de konservative og liberalistiske partier, blev vejen samtidig banet for det nødvendige og i første omgang ideologiske opgør med professionsgruppernes tilkæmpede monopol. En ideologisk offensiv, hvis primære modtager blot ikke var professionerne, sådan som de selv opfattede det, men i højere grad hele arbejderbevægelsen og dens traditionelle krav om kollektive og solidariske løsninger på samfundsmæssige problemer. Målet var at nedbryde forestillingerne om kollektive løsninger og det sociale politiske menneske og som erstatning herfor indrulningen af det nyttemaksimerende enkeltindivid som samfundsmæssig grundpartikel.

Det private - det særegne og strengt individuelle (som idealfigur) - og især markedet blev fremhævet og idealiseret. Det offentlige og især produktionsleddet på den anden side blev dæmoniseret, og den ene professionsgruppe efter den anden blev enten sat i offentlig gabestok eller direkte - og måske med rette - anklaget for reelt at skjule beherskelses- og særinteresser bag fagets autoritet og påstand om at repræsentere "det alment gode". Det skete hovedsageligt i form af et opgør med professionernes selvskabte myte om, at deres fag udgik fra et videnskabeligt og historisk overgribende grundlag til at sondre mellem "rigtigt og forkert", "sundt og skadeligt" mv.

Parallelt hermed eller nærmere bestemt som konsekvens af denne tilbagerulning af den "socialdemokratiske velfærdsstatstænkning" begyndte regeringerne og samfundseliten at udrulle og promovere indførelse af privatkapitalistiske ledelses- og organisationsformer indenfor den offentlige sektor, som hidtil alene havde været målrettet privat markedsstyring og markedseffektivitet. Offensiven hentede det for det meste det ideologiske skyts fra England. Men hvad der udvikledes i engelske og amerikanske tænketanke slog hurtigt igennem i hele Europa, og fik fællesbetegnelsen New Public Management (NPM). En betegnelse, som i det store hele må betegnes som en operationel variant af den markedsfundamentalistiske offensiv, der allerede var blevet beskrevet af Milton Friedman i 50'erne og 60'erne og afprøvet i Chile i 70'erne som forløber for et mere åbent opgør med keynesianismen og den statslige regulering af især finanssektoren. Mulighederne åbnede sig med krisen i 70'erne og den fastgroede stagflation, som de socialdemokratiske bevægelser i Europa intet svar havde mod.

NPM angav og angiver som samlebegreb kun en tendens og et sæt løst definerede redskaber og metoder indenfor det meget brede og i øvrigt modsætningsfyldte neoliberal spektrum, der som en bred vifte af markedsorienterede styringsbatterier/incitamentsstrukturer skulle omsættes indenfor især det offentlige produktionsled. Det vil nok være mest korrekt at sige, at NPM og de programmatiske begreber først og fremmest har fungeret som orienteringspunkter for vidt forskellige interventioner, hvor målet har været og

er: det konsekvente opgør for det første med professionerne og for det andet den skridtvise privatisering af "det offentliges" funktionsmåde som forudsætning for at opløse velfærdsstaten indefra.

Offensiven medførte langt fra en decideret formel privatisering af velfærdsproduktionen. Faktisk er det op til i dag kun sket i begrænset omfang. Men over et stræk på mere en fem og tyve år er det lykkedes at fratage professionsgrupperne en meget stor del af deres myndighed ved at centralisere den, at udforme og gennemsætte en ny markedsorienteret diskurs og gennemtvinge en elitær kontraktspolitik både i forhold til vælgerne og som gennemgående element i den reformerede styrings- og reguleringskæde, således professionernes velfærdsproduktion i dag reelt er underlagt bureaukратиets formelle og økonomirationelle styringsmonopol.

Kontraktpolitikken og den om sig gribende adskillelse af bestiller/myndighedsfunktionen placeret i bureaukратиet og udførerfunktionen i produktionsleddet, hvor de fleste professionsudøvere er blevet reduceret til simple udførere af bestemte serviceydelser, har i princippet også medført en nedbrydning af skellet mellem offentlig og privat, idet fagets bestemmende indflydelse på professionsudøvernes handlinger er blevet fortrængt af markedsnærende kvalitetsstandarder og resultatkontrakter bygget op omkring entydige topdefinerede effektmål. Herved er den enkelte professionsudøver de facto om ikke de jure blevet underlagt bestemte ovenfra definerede kontraktvilkår og kan ikke længere retfærdiggøre sine handlinger i forhold til bestemte fagprincipper eller med udgangspunkt i hensynet til "det fælles gode". Professionsudøverne er på denne måde blevet forvandlet fra at stå i "almenvældets" tjeneste til alene at kunne legitimere sig ved at indfri de i kontrakten forud beskrevne mål.

Den institutionelle privatisering

Varetagelsen af "almenvældets" interesser er i dag som overordnet tendens blevet tilbageerobret som bureaukратиets legitime monopol, selv om dette monopol i dag deles med diverse "videnscentre", evalueringscentre, HR sekretariater mv. Omvendt er professionsudøverne blevet gjort private i udførelsen af deres arbejde. Herved er grænserne mellem den offentligt ansatte og den private serviceleverandør blevet reduceret til en ubetydelighed.

Desværre er disse faktiske forhold endnu ikke er trængt ind som en erkendelse i professionsfagforeningerne. Her henviser man stadig til en forestillet og postuleret neutral evidensbaseret faglig norm, når man skal forsvare medlemmerne mod angreb fra både regering, erhvervsliv, presse og den opinionsdannende akademiske elite.

Som pendant til magtforskydningerne indenfor statssystemet er det i vidt omfang lykkedes den politiske højrefløj gennem den langstrakte og uegale liberalistiske offensiv og transformationsproces at privatisere, individualisere og kontraktliggøre borgeren. Først blev borgeren i 90'erne omdøbt til bruger for senest reelt at blive degraderet til forbruger af offentligt producerede eller leverede serviceydelser.

I løbet af denne flerårige proces er velfærdsstatens højt besungne men idealiserede "fællesinteresse" muteret til en markedsnærende aggregeret privatinteresse, som i det daglige operationelt kan måles gennem brugerundersøgelser og politisk i den konkurrencedemokratiske kamp om stemmerne ved valgene. Borgerne er gennem denne øvelse blevet "frisat" fra deres forpligtelse og engagement som samfundsborgere med den konsekvens; at hverken den offentligt ansatte, der nu i det daglige kun skal tænke på sin private kontraktopfyldelse, eller den konkrete borger, som alene skal sikre sig sine retsbestemte ydelser, længere reelt kan indgå i et offentligt forpligtende anliggende i forhold til hinanden. De står nu overfor hinanden som privatpersoner - og ikke længere som suveræn samfundsborger og myndig forvalter.

Som politisk og diskursiv tendens har privatiseringsoffensiven været overmåde synlig. Men langt fra endegyldig. Hertil har professionernes modstand været alt for omfattende og hårdnakket, og borgernes ønske om at bevare det bedste fra velfærdsstaten og præference for dens solidariske credo været for manifest og sejlivet. Ikke desto mindre er det lykkedes for de politiske og teoretiske liberalistiske kræfter og i lange perioder egentlige magthavere at gennemføre en omfattende omstrukturering af hele statssystemet til et punkt, hvor det i dag faktisk ikke lader sig styre og regulere på andre måder end gennem markedslignende styrings- og reguleringsmekanismer og ud fra et ledelsesgrundlag og hierarki, der ikke afviger nævneværdigt fra det, der først og fremmest folder sig ud i de store private koncerner. Det ses blandt andet i de sidste års lederdyrkelse, som svar på alle problemer, hvor såkaldte professionelle ledere har fortrængt tidligere tiders fagledere på det strategiske niveau, fordi sidstnævnte med udgangspunkt i professionerne først og fremmest instrumenterede og forvaltede deres ledelse mere i loyalitet overfor fagets etos og logik end overfor de nye krav om økonomisk bestemt målrationalitet.

På den led kan man godt se et slubbillede tegne sig, hvor den hidtidige spænding mellem bureaukratiet og professionernes autonomi er ophævet, i og med sidstnævnte i vid udstrækning er blevet underlagt førstnævnte. Men som afledt konsekvens er en ny spænding eller et nyt spændingsfelt ved at tage form mellem et magtfuldt bureaukрати, der har centraliseret myndigheden og magten og de umyndiggjorte professionsudøvere, der langsomt men sikkert degraderes til simple udførere af bestemte serviceydelser, og hvor de som følge heraf kun meget formelt stadig udøver deres aktivitet i overensstemmelse med en bestemt fællesinteresse som "det fælles godes advokater".

Den accelererede differentieringsproces

Eller sagt lidt mere ligefremt er privatiseringsbølgen ved at få som konsekvens, at professionsudøverne for at forsvare deres elementære løn- og arbejdsforhold i et statssystem, der sætter den formaliserede og kalkulerede styring over professionernes kvalitet, med tiden tvinges til at undsige deres egen hidtidige selvforståelse og springe ud som ordinære lønmodtagere, hvor udøvelsen af faget alene opfattes som et middel til at opnå en indkomst og ikke som en del af et samlet offentligt anliggende i forvaltningen af borgernes suveræne fællesinteresse.

På de indre linjer kan man i dag øjne en tendens, som i sig indeholder en vidtgående differentiering og specialisering indenfor de respektive professioner. Myndigheden privilegeres de få fra professionerne. Disse grupper rykker tillige ind som dele af bureaukratiet eller i de tilknyttede funktionsstabe. Tilbage bliver de mange professionsudøvere, som etapevis reduceres til elementære serviceleverandører indenfor deres fagområde. Denne tendens omhandler lærere, pædagoger og sygeplejersker mv. Herved er det blevet tiltagende umuligt at beskæftige sig med professionerne endsige de offentligt ansatte som en homogen og forskelsløs samfundsgruppe med bestemte politiske og sociale præferencer.

Disse differentieringer og interne magtforskydninger indenfor de enkelte professioner bør dog ikke analyseres isoleret som selvstændige størrelser. Tværtimod må der etableres en analyse - og forståelsesramme for at begribe bevægelserne indenfor hele den "offentlige sektor", der som udgangspunkt har, at bevægelserne, modsætningerne og differentieringerne først og fremmest må anskues som funktioner af magtforskydningerne i samfundet som helhed og først i anden række som produkter af magthavernes omfortolkning af de reproduktionskrav, statssystemet skal løse.

Tendensen synes at være så fremskredet, at de "menige" professionsudøvere på den ene side og de professionsuddannede myndighedsudøvere og ledere på den anden side ikke længere har ret meget andet tilfælles, end at de er udgået fra samme fag. At de så paradoksalt nok stadig organiseres i de samme faglige organisationer kan måske være med til at forklare især FTF organisationernes tiltagende svækkelse og

manglende potens til at formulere en anden dagsorden end den, der udgår fra ministerierne og de centrale styringsbureaukrater. Eller til længere at indgå som ligeværdig part, når der skal formuleres politik på de respektive professionsområder. F.eks. spiller Danmarks Lærerforening ikke længere den store rolle, når der udformes reformer på folkeskoleområdet.

I den dimension er statssystemet under liberalisternes radikale omfortolkning af statens rolle og borgeren som begreb nået ganske langt i afskalningen af et af dens hidtidige mest potente integrative funktioner - professionernes vitale formidling af kompromisset mellem volds- og reguleringsmonopolet på den ene side og borgernes og de sociale klassers konkrete og materielle velfærdsbehov på den anden. I dag er der kun rudimenter tilbage af dette kompromis, uden at det af den grund har medført en gentegning af classesamfundets fysiognomi og en genformulering af de forskellige sociale klassers specifikke interesser. På nuværende tidspunkt kan det kun konstateres, at statssystemets sociale og kulturelle integrationspotentiale er blevet reduceret ganske betydeligt, hvad der vil træde tydeligt frem i de situationer, hvor den sociale utilfredshed med fordelingspolitikken osv. vokser, fordi den kapitalistiske samfundsøkonomi ikke længere kan sikre den sociale tryghed for den overvejende del af befolkningen.

Statssystemet som det, der er, og professionerne

Egentlig skulle det forekomme indlysende at drage de ovenfor nævnte konklusioner i kølvandet af de foregående tyve til tredve års transformation af den offentlige sektor og den tilsvarende udhuling af det liberale demokrati ved borgerens privatisering. Når det alligevel ikke helt forholder sig sådan - ja, når professionsfagforeningerne stadig og stædigt klynger sig til det, de tror, er en offensiv professionsstrategi - også kaldet akademiseringsbølgen - beror det øjensynlig på den udbredte illusion, at den offentlige sektor stadig står i "fællesinteressens" tjeneste, og at professionsudøverne fortsat opfattes som dens ubestridte tjenere. Det er vel sagtens også derfor, at det stadigt antages for indlysende, at det både er i professionernes og borgernes interesse at få rullet de neoliberale reformer tilbage og genoprettet "de gamle forhold". Dvs. at professionernes aktuelle modstrategier ikke handler om en nyformulering af den interne magtkamp i statssystemet, men øjensynlig skulle tage afsæt i det fælles bedste for alle borgere.

Men i virkelighedens verden har forestillingerne om den "offentlige sektor" som lig med almeninteressen altid været en illusion. Statssystemet har altid kun stået i den ideale "fællesinteressens" tjeneste, hvilket naturligvis også gælder for professionerne, hvorimod den reale fællesinteresse vanskeligt findes i et samfund, hvis bærende relationer og strukturer bygger på grundlæggende interessemodsætninger og strukturelt betingede underordningsforhold mellem de forskellige sociale klasser.

Netop statssystemets volds- og reguleringsmonopol er begrundet i/nødvendiggjort af og legitimeret ved de mange reelt forekommende privatinteressers ødelæggende modsætninger og indre kampe, der konstant udgør en trussel for selve den kapitalistiske samfundsformations overlevelse. Hvilket i øvrigt i lige høj grad gjaldt for velfærdsstaten, selv om det diskursivt tog sig anderledes ud. At velfærdsstaten som statssystem tilsyneladende fremstod som mere responsiv overfor borgerne og i sit praktiske virke kom nærmest etableringen og varetagelsen af en tilnærmelsesvis reel fællesinteresse kan imidlertid ikke tilskrives bestemte strukturelle eller organisatoriske særtræk ved den velfærdsstatslige konstruktion i sig selv, men kan alene begrundes i de fremherskende styrkeforhold ude i samfundet mellem de store og toneangivende klasser på den ene side og den ekspanderende kapitalismes funktionalitetskrav på den anden.

Dvs. det er statssystemets afbalancering af de mange privatinteressers indbyrdes modsætninger og imødekommelse af kapitalismens funktionskrav, der har været en væsentlig årsag til og begrundelse for professionernes opkomst, udformning og faglige grundlag - og herved også udøvernes socialisering ind i systemets formål og logik - reproduktion af den kapitalistiske samfundsformation. Professionerne har med

andre ord altid været en del af statssystemet, skabt af dette og herved underlagt dets logik, selv om professionernes udøvere i forskellige perioder har ment at kunne hævde deres fags autonomi og specifikke etos i det almenes tjeneste. I praksis har denne autonomi og faglige orientering i høj grad været præget af de toneangivende klassekræfters ideologiske og samfundsfortolkende styrke omsat i den herskende diskurs. Hvilket også kan være en del af forklaringen på professionernes meget omfattende politiske og funktionsteoretiske transformation og skiftende betydning i det politiske magtspil over den forudgående periode på tre årtier.

Afsluttende perspektivering

Set i både et historisk og teoretisk perspektiv kan afprofessionaliseringen af professionerne ikke anskues uafhængigt af afdemokratiseringen af samfundslivet i almindelighed og den tilsvarende privatisering af borgeren, som har udgjort centrale momenter i den herskende klasses lange opgør med velfærdsstaten og dennes forvaltning af klassekompromisets kortvarige idealiserede solidariske fællesinteresse - alene holdt i live af de daværende klassestyrkeforhold og ikke som resultat af professionernes påståede fællesskabsmoral.

Hermed også sagt, at det i dag og fremover ikke er i professionernes magt at generobre deres fordums storhed og betydning. Om de overhovedet som professioner får en betydning i fremtiden afhænger først og fremmest af udviklingen i klassestyrkeforholdene ude i samfundet og i særdeleshed af, hvorvidt det lykkes de brede lønmodtagergrupper at formulere en organiseret reel fællesinteresse som grundlag for en reformulering af velfærdsstaten, statssystemets opbygning og reguleringsmåde - og dennes demokratiske grundlag.

Eller sagt på en anden måde. Statsmagtens og statssystemets besidder en naturlig tendens til at selvstændiggøre sig fra samfundet og de forskellige sociale klasser indbyrdes kampe i bestræbelserne på at opretholde den gældende samfundsorden. Det gjaldt også for det, vi kalder velfærdsstaten og med den også de forskellige funktioner og grupper indenfor statssystemet. Den selvstændiggørelsesproces og magtcentralisering, der har udfoldet sig over de sidste 25 år, men som allerede voksede frem i 70'erne, har svækket borgernes demokratiske kontrol med statsmagten og det politiske system i en grad ikke set siden før 2. Verdenskrig.

Hvis de store lønmodtagergrupper ønsker at generobre den demokratiske kontrol som forudsætning for den folkelige indflydelse på velfærdsstatens genformulering, må det få som konsekvens, at også professionernes faglige grundlag og virksomhed skal underlægges og integreres i den demokratiske kontrol og indflydelse i forhold til den fællesinteresse, som reelt kun kan formuleres udenfor statsmagten og indenfor de givne styrkeforhold.

Anvendt litteratur:

Herman Schwartz: Public Choice theory and public choices: Bureaucrats and stateorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s. (1994),

Gary S. Becker: The economic approach to human behavior. (1976),

Niels Ploug m.fl.: Den danske velfærdsstats historie. (2004),

Torben Beck Jørgensen og Marianne Antonsen (red): Forandringer i teori og praksis. (2000),

Ralph Miliband: The state in capitalist society. (1973),

Karl Marx: Critique of Hegel's doctrine of the state. (Early writings 1992),

Pierre Bourdieu: The essence of neoliberalism. (Le Monde Diplomatique december 1998),

Guglielmo Carchedi: Classes and class analysis. (Erik Olin Wright et al.: The debate on classes 1989),

Michelle Brown and John S. Heywood: Paying for performance; An international comparison. (2002),

Amy Gutmann: Democracy and the Welfarestate. (1988),
Luc Boltanski and Eve Chiapello: The new spirit og capitalism. (2005),
OECD "policy brief" 2003 og 2004: Modernisation; changing organisational structures, Governing
performance and Performance related pay for government employees,
Finansministeriet: Introduktion til omkostningsbaseret bevillingssystem. (April 2006),
Århus kommune: Indstilling om: Fælles virksomhedsmodel mv. for Århus kommune. (december 2006),
Socialforvaltningen Århus: Sådan arbejder vi med effektstyring i Socialforvaltningen. (2010),
Stefan Jonsson: Subject Without Nation. (2000),
Amnon Lev: Filosofi og politisk tænkning hos Aristoteles. (2008),
Karl Korsch: Staten og kontrarevolutionen - udvalgte artikler 1929-1950. (dansk oversættelse 1973).

Strukturreformen - fiasko eller succes?

Offentliggjort: 15. april 2011

"Strukturreformen udløste offentlig jobfest" var overskriften på en spektakulær artikel i ugebrev Mandag Morgen den 21 marts 2011. Artiklen gav straks store overskrifter i dagbladene, men kun i nogle få dage, og så var den sag død. Bemærkelsesværdigt var det, at næsten ingen af de politiske partier for alvor tog sagen op og brugte den til at rejse en mere principiel offentlig debat om rækkevidden af reformens konsekvenser.

Mandag Morgen kunne ellers dokumentere, at reformen, der "skulle skabe en mere moderne, enkel og effektiv offentlig sektor", i stedet har udløst en vækst på hele 35.000 flere offentligt ansatte svarende til ca. 14,6 mia. kr. - næsten svarende til, hvad efterlønsordningen koster. Det blev samtidig antydnet, at de store besparelsesrunder, som kommunerne befinder sig i, kunne være undgået, havde det ikke været for Strukturreformen. Mandag Morgen går skridtet videre og hævder, at hvor man fra både den nuværende og tidligere statsminister havde stillet stordriftsfordele i udsigt, er man i kommunerne havnet i decideret "smådriftsulemper".

Det samme hævder kommunalforsker Roger Buch i et interview i Danske Kommuner nr. 11 2011: "Lidt kynisk kan man sige, at kommunerne ligger som de har redt. Ingen tvang dem til at tage amternes opgaver. Men de fik muligheden, og de var virkelig glubske. Der er nok nogle borgmestre og kommunaldirektører, der sidder med lidt forstoppelse i dag". Længere henne i interviewet kalder Roger Buch reformen "en designet fiasko".

Og en af reformens ophavsmænd, Erik Bonnerup, blev i Politiken samme dag, som Mandag Morgen udkom, citeret for, at "de ekstra milliarder kroner er givet skidt ud", og at "det næsten er som at smide penge ud af vinduet".

Men hvad var formålet?

Hvis det reelle mål med Strukturreformen vitterlig havde været at skabe en mere moderne og effektiv offentlig sektor, hvor der kunne høstes stordriftsfordele over en bred bank, så er Mandag Morgen, Roger Buch og Erik Bonnerups dom korrekt. Men i virkelighedens verden har disse mål fra første færd været fugle på taget.

Allerede da Strukturkommissionen afgav rapport, var dokumentationen for bl.a. stordriftsfordele særdeles tynd. Helt primitivt opererede man eksempelvis med, at når man slog 272 kommuner sammen til 98, måtte det alt andet lige resultere i færre og mere slanke administrationer. Altså færre embedsmænd og kontoransatte, færre skoler og institutioner, hvilket sammenlagt skulle resultere i færre ansatte og udlugning af en lang række dobbeltfunktioner.

Det var også sådan, reformen politisk blev solgt i det offentlige rum - garneret med et utal af forenkede budskaber, hvor slagnummeret først og fremmest var, at med reformen ville der blive skabt en helt ny forvaltningspraksis, så borgerne kun skulle have "én indgang til kommunen" og derved kunne slippe for at rende fra det ene kontor til det næste med uforrettet sag. Der blev i det hele taget ikke sparet på metaforerne, som alle sammen havde det kendetegn, at fremtidens offentlige sektor fra 2004 og frem konsekvent blev fremstillet som en stor effektiv, smidig og kundevenlig koncern.

For dem, der ikke lod sig gribe af forenklingens simple og besnærende logik, stod det imidlertid rimeligt klart, at der lå nogle helt andre formål til grund for reformen end de officielle forenklingsmål. Men disse stemmer forstummede stille og roligt - også i oppositionens partier.

På tegnebrættet lå i virkeligheden et radikalt opgør med den meget demokratiske og decentrale forvaltningsstruktur, der i sin tid var blevet tænkt ind i Kommunalreformen fra 1970. Strukturreformen skulle på en gang svække forvaltningsstrukturens politiske grundlag og bane vejen for en mere systematisk og global opbygning af et "indre marked" i hele den offentlige sektor. Således kunne reformen heller ikke anskues isoleret men skulle ses i sammenhæng med hele følgelovgivningen og den af Finansministeriet i 2003 initierede diskussion om indførelse af helt nye budget- og regnskabsprincipper, der effektivt skulle gøre op med det tidligere politiske "udgiftsprincip" - og i stedet begrundet i de forvaltningsmæssige ændringer advokere for det indlysende fornuftige i at gå over til anvendelse af markedsøkonomiske omkostningsprincipper. Eller sagt på en anden måde: samtidig med forberedelserne til Strukturreformens gennemførelse pr. 1. januar 2007 skulle både stat, regioner og kommuner tvinges til at overgå til nye budget- og regnskabsprincipper, som adækvat kunne modsvare de nye økonomiske styringsbehov, som Strukturreformen skabte.

Dvs. at der med Strukturreformen kort sagt blev skabt en tvangssituation, som gjorde det nødvendigt at ændre hele den offentlige sektor helt ud til den yderste situation. En øvelse, der ville have været umulig at gennemføre politisk og i hvert fald ikke i det set tempo, hvis ikke det lige havde været fordi, stort set hele det politiske system enten tog Strukturreformen til sig eller ikke magtede at skabe en omfattende opposition mod hele forehavendet. Så i den forstand, at regeringen rent faktisk gik efter en omkalfatring af den offentlige forvaltningsstruktur i Danmark i den hensigt at fremme markedsførelsesprocessen, må man konstatere, at Strukturreformen har været en ubetinget succes.

At de officielle mål så langt fra er blevet nået, og reformen, tværtimod intentionerne er endt med en anelig vækst i antallet af offentligt ansatte, betyder mindre set i forhold til det politiske kunststykke, det har været at skabe en helt ny forvaltningstruktur, hvor hovedparten af al kommunikation og udveksling mellem de enkelte forvaltningsled i dag ikke kan foretages uden på tillempede markedsøkonomiske betingelser.

En enkel struktur - store konsekvenser

Politisk set er Strukturreformen et smukt stykke håndværk. Mens en stor del af den offentlige opmærksomhed var rettet mod de numeriske forenklinger, lykkedes det regeringen på trods af mange professionelle indsigelser at få igennem, at amterne skulle nedlægges og erstattes af 5 regioner uden eget finansieringsgrundlag. Regionerne skulle ikke have skatteudskrivningsret, hvorfor de i konsekvens også mistede kommunalfuldmagt, dvs. retten til politisk at disponere ud over gældende lovgivnings minimumsbestemmelser, for så vidt der var lokal tilslutning hertil.

Med en simpel manøvre fik man skudt et forvaltningsmæssigt mellemlid ind, der i konsekvens af ovenstående skulle finansieres af henholdsvis staten og de 98 kommuner. Finansieringen til den største enkeltpost - sygehusene - skulle oven i købet opdeles i et fast grundtilskud og et variabelt aktivitetsbaseret tilskud, dvs. betaling for en række ydelser. Endvidere blev det præciseret - hvilket langsomt er ved at blive realiseret - skulle den aktivitetsbaserede del af finansieringen vokse, således en større del af sygehusfinansieringen antog form af ydelseskøb. Hermed havde man med et slag skabt skelettet for en videreudvikling af markedslignende udvekslingsformer i den samlede danske forvaltningsstrukturens rygrad. Staten skulle i stigende grad finansiere regionerne ved at købe ydelser. Det samme skulle gælde for kommunerne, og her i 2011 arbejder man på at reducere kommunernes grundtilskud til sygehusvæsenet og erstatte det med øget tilskud pr. indlagt borger.

Grundlæggende har det selvfølgelig betydet, at der med indførelse af ydelseskøb også er skabt en tvangssituation, hvor alle tre forvaltningsled har måttet omdanne en lang række opgaver til egentlige tids- og prisdefinerede ydelser. Ikke fulde markedspriser, som vi kender det på det private marked, men

tillempede og alligevel i sit princip det samme. Med denne simple ændring blev der også skabt et grundlag - nærmest af tvingende nødvendighed - for indførelse af omkostningsprincipper i budget og i regnskab. Dvs. at alle handlinger i den offentlige sektor af nødvendighed må opstykkes eller nedbrydes til simple ydelseskategorier, der kan kategoriseres og tidsfastsættes som grundlag for udregning af ydelsestakster.

Siden 2006, hvor man påbegyndte implementeringen af Strukturreformen, har denne praksis bredt sig langt ud i yderste led både i stat og kommuner. I regionerne optræder den som eneste gældende.

Med Strukturreformen blev der også etableret det, man meget malerisk har kaldt "én indgang". Siden er det blevet et gennemgående slogan for snart sagt alle omstillingsdiskussioner. Der skal skabes "én indgang" - det signalerer enkelhed og overskuelighed for borgerne. Praksis har vist et noget andet og mere kaotisk billede inde bag indgangen, men det skal ikke behandles yderligere i denne artikel. Selve ændringen har dog haft vidtgående konsekvenser. I praksis er socialpolitikken blevet underlagt beskæftigelsespolitikken og repræsenterer en grundlæggende udgang fra dansk socialpolitik hen imod den amerikanske 'workfare'-model indført af Bill Clinton, hvor tilknytningen til arbejdsmarkedet er bestemmende kriterium for definitionen af en "social begivenhed" og ikke borgerens samlede livssituation.

Samme operation blev gennemført i hele beskæftigelsespolitikken forvaltningsmæssige opbygning og struktur. "Én indgang" for borgerne og arbejdsgivere i en hvilken som helst kommune og et nyt benchmarkingsystem, hvor de enkelte kommuner og jobcentre skulle konkurrere om "kunderne" og jobåbningerne.

Men bag den massive overførsel af opgaver til kommunerne og "én indgang" lå et afgørende opgør med borgernes grundlæggende retssikkerhed og den indbyggede mindretalsbeskyttelse i den gamle kommunalreform fra 1970. Med Strukturreformen fik borgerne kun adgang til hele det offentlige system gennem kommunerne, hvor de tidligere også havde haft mulighed for at henvende sig direkte til amterne, hvis det eksempelvis gjaldt spørgsmål eller problemer, der hørte ind under det f.eks. specielle socialområde. Fra 2007 skulle borgerne gennem det kommunale system, fordi det var kommunerne, der var eneansvarlige for levering og køb af "sociale ydelser" til borgerne. Enten skulle kommunerne selv levere, eller også skulle de købe ydelser i de gamle amtsinstitutioner, der var blevet tilbage i regionerne, eller også skulle de købe sig til ydelser i de kommuner, der ifølge den nye lov havde fået mulighed for at overtage de regionale institutioner, der fysisk var placeret i pågældende kommune. Med andre ord var borgere med særlige behov nu helt underlagt kommunernes økonomiske omkostningsberegninger, hvilket efterfølgende i virkelighedens verden har vist sig at have uoverskuelige konsekvenser både for tilbuddenes variation, mængde og kvalitet - og ikke mindst for de pågældende borgeres retssikkerhed.

Hvis man skal tale om, at Strukturreformen har haft indflydelse på udgiftsniveauet i den kommunale sektor, sådan som det var stillet i udsigt, gælder det først og fremmest for sammenlægnings- og implementeringsperioden fra 2006 til 2007. Her opfordrede Kommunernes Landsforening (KL) direkte kommunerne i sammenlægningsforhandlingerne til at satse på laveste fællesnævner inden for de respektive forvaltningsområder. Og herved blev det i al væsentligt. Men, som historien har vist, blev disse besparelser ikke af et omfang stort nok til at modvirke opdriften i omlægningsudgifter og nødvendiggjorte personaleansættelser.

Forenkling eller markedsanarki

Som beskrevet var idealet om stordriftsfordele og forenkling af hele den offentlige forvaltning det officielt gennemgående tema forud for reformens ikrafttræden. I realiteten - og som forventet - er resultatet blevet det stik modsatte.

Den offentlige forvaltning har i ikke ubetydelig grad arvet tendenserne fra det private marked til "risk-averse" og eksternalisering, hvilket igen har afledt en mere eller mindre uoverskuelig opgaveglidning. Ikke som resultat af politiske beslutninger og overordnede udviklingsprincipper, men som følge af de respektive sektors bestræbelser på at leve op til ordinær markedseffektivitet på et mikroøkonomisk grundlag. Det drejer sig om at satse på det sikre, hvor finansieringsgrundlaget er størst og mest solidt og skubbe omkostningstunge elementer/opgaver over til andre forvaltningsenheder eller over til andre forvaltningsektorer. Og med indførelse af diverse virksomhedsmodeller som grundlag for økonomistyringen på mikroøkonomisk niveau, er disse rene økonomikalkulationer blevet sat i system overalt i den offentlige sektor som overordnet styringskoncept.

Sygehusene skal f.eks. produktivitetsudvikle med 2% om året, og finansieringsformerne animerer til, at de hele tiden tilstræber reduktion i liggetiden gennem accelererede patientforløb med det resultat, at patienterne sendes tidligere hjem. Kommunerne tvinges til som konsekvens at opbygge en endnu mere kompleks og vidtrækkende pleje eller til at oprette forskellige nye institutioner til at tage sig af borgere med komplekse problemstillinger, som i princippet er "færdigbehandlet". Og i den anden ende at indrette "omsorgshoteller", eller hvad de nu fantasifuldt kaldes, som sygehussubstituerende foranstaltninger for at holde flest mulige borgere væk fra hospitalsbehandling. Dette sker selvfølgelig ikke, fordi byrådene kynisk spekulerer i økonomiske kalkuler, men fordi en større del af budgettet med takstbetalingen til sygehusene er blevet ustyrligt, hvilket med økonomiaftalernes påtvungne driftslofter indebærer, at uforudsete merudgifter til hospitalsbehandling nødvendigvis må væltes over på de andre mere styrbare udgiftsposter så som skoler, daginstitutioner mv.

Vi er med andre ord vidne til, at der rundt om i kommunerne oprettes alle mulige forskellige nye indsatser for at modvirke den ufinansierede og uplanlagte opgaveglidning fra regioner til kommuner. Den samme tendens kan ses inden for det specialiserede socialområde, hvor kommunerne i deres iver efter at ruge de tidligere amtslige socialinstitutioner til sig og hjemtage deres borgere til kommunale ydelser, enten har "forslugt sig" eller også er kommet i et afhængighedsforhold til de store kommuner, der har tilstrækkelig egenvolumen til at drive disse institutioner. Det har som bekendt ført til en helt uforudset opdrift i udgifterne inden for området, hvad der fik regeringen og KL til at kræve en meget hård fast bremse på udgifterne i 2010. Igen har det ført til oprettelse af et væld af nye ordninger, opbrydning af gamle velfungerende organisatoriske enheder, nedlæggelse af store og erfarne faglige fællesskaber, således at ingen i dag har overblik over, hvad der egentlig er i udvikling inden for området, og hvad denne får af konsekvenser på blot mellemlang sigt.

Dette er blot nogle få eksempler på, at der som afledt konsekvens af og i kølvandet på Strukturreformen har sat sig en tendens igennem, der går mod større kompleksitet og uoverskuelighed samt en meget vanskelig håndterbart system af økonomiske transaktioner hånd i hånd med forringet kvalitet og stadigt mindre borgerindsigt og borgerindflydelse. Og da sådanne transaktioner ikke realiserer sig selv, men skal udføres af mennesker og reguleres gennem kontrakter og aftaler, får systemet selvfølgelig også som logisk konsekvens, at antallet af egentlige politikområder i byrådene er blevet reduceret år efter år siden 2007.

Magtcentralisering og "dikterede aftaler"

Hvad der heller ikke har været "hot stuff" i den offentlige debat i forbindelse med indførelsen af Strukturreformen er en tiltagende afvigelse fra det gode parlamentariske princip om, at Folketinget skal kunne kontrollere den udøvende magt - ministerierne. Med Strukturreformen blev der tildelt den enkelte minister temmelig mange ministerbeføjelser under henvisning til, at den enkelte minister skulle have mulighed for at handle hurtigt og smidigt - nøjagtig som en direktionschef i en koncern. Omkostningen er blot, at Folketinget har mistet indflydelse i forhold til regeringen.

For det andet skærpede den siddende regering betydningen og styringen af de årlige økonomiske aftaler med KL og Danske Regioner således, at aftalerne i vidt omfang i dag fungerer som en kun delvist parlamentarisk kontrolleret styringsramme for videreudviklingen af den offentlige forvaltning i kølvandet på reformen. Hvis vi ser helt bort fra de obligatoriske udgiftsrammer, indeholder økonomaftalerne i dag en lang række af meget stramt definerede måltal inden for forskellige forvaltningsområder, som kommunerne eller regionerne forpligtes til at gennemføre. Hvilket i sin konsekvens indebærer, at kommunerne internt er tvunget til at gennemføre modsvarende foranstaltninger og et utal af målhierarkier inden for samtlige fagområder. Dette alene for at sikre finansieringen og indfrielse af de overordnet aftalte måltal - ikke ret meget forskelligt fra, hvordan det foregår i store koncerner. En praksis der er blevet skærpet betydeligt med vedtagelsen af den meget omfattende og restriktive sanktionslovgivning i henholdsvis 2008 og 2010.

Sat lidt på spidsen kan man sige, at en betydelig del af den efterfølgende lovgivning og økonomaftalerne med KL og Danske Regioner har antaget karakter af en rammeregulering for transaktionerne inden for det meget hurtigt opbyggede "indre marked" i den offentlige sektor på den ene side og på den anden side skabt "en motorvej" for den fortsatte udvikling af nye markedsområder - som primært går under betegnelsen "frit valg". Det er i høj grad tvivlsomt, om frit valgs-politikken, resultatmåls-politikken mv. overhovedet kunne have været udbredt med den hast og uden den helt store opposition i offentligheden, som tilfældet har været, hvis det ikke var sket i og med gennemførelsen af Strukturreformen.

Nu kan Strukturreformen selvfølgelig ikke anvendes som eneste forklaringsfaktor i forhold til den uomtvistelige pågående magtcentralisering. Men i hele dens konstruktion har den spillet en central rolle i den generelle magtforskydning. Staten og kommunerne kan ikke finansiere regionerne uden at opbygge en bestemt og bestemmende magtbase bl.a. i Sundhedsstyrelsen og de øverste kommunale ledelseslag. Beskæftigelsesministeren kan ikke leve med kommunalt anarki eller systematisk problemeksport på beskæftigelsesområdet. Det afspejler sig i lovgivningen, som giver Beskæftigelsesministeriet næsten ubegrænsede beføjelser over for kommunerne. Regionerne kan ikke leve med, at det enkelte sygehus eller den enkelte sociale institution inden for markedslogikkens konkurrencetvang forsøger at profilere sig bekostning af de andre institutioner. Af samme grund blev regionerne fra starten organiseret som koncerner ledet af en koncernledelse, der i det store og hele monopoliserer magten. Og kommunerne kan ikke optræde som køber og sælger på det "indre marked" - eller leve op til økonomaftalernes måltal - uden at omsætte sin egen interne praksis i centraliserede styringsmodeller. Af samme grund har de fleste kommuner i dag overtaget koncernmodellen og implementeret BUM-modellen (Bestiller-Udfører-Modtager-modellen) som gennemgående styringsmodel i mere eller mindre modificeret form.

Centraliseringsprocessen er ikke foregået efter nogen gennemtænkt masterplan men som et logisk resultat af den løbende udvikling af det "indre marked", som først og fremmest Strukturreformen befordrede og skulle befordre.

Opsplitning i den offentlige sektor og fremvæksten af bureaukrati

Det interessante ved den udvikling, som bl.a. Strukturreformen har båret frem, er, at den offentlige sektor her fire år efter dens officielle start ikke kan styres uden den mere og mere skarpe opdeling af alle sektorerne og forvaltningerne i henholdsvis bestiller/myndigheds niveauer og udførerniveauer uden myndighed og samme relativt autonome kompetence som tidligere. Hertil kommer fremvæksten af et helt nyt lag af specifikke funktionsbureaukratier, der enten skal sørge for, at alle transaktionsprocesserne kan gennemføres, regulere disse og konstant udvikle nye mere smidige modeller - eller udvikle opgaverne, fordi udviklingsmulighederne er tørret ind ude i det udførende led. Her foregår der nemlig i dag kun drift. Nøjagtig som i en koncern med stadigt voksende stabs- og udviklingsbureaukratier og en voksende arbejdsdelings- og funktionsdifferentiering i driftssektoren.

Så når Strukturreformen i modsætning til intentionerne har været medvirkende årsag til opdriften i reguleringsbureaukratiet, skyldes det på ingen måde fejl i reformen eller utilsigtede effekter. Opdriften skal derimod ses som en helt logisk konsekvens af markedsfremvæksten, og den adskiller sig ikke fra forholdene i de store private koncerner. Opgaverne i den offentlige sektor er blot mere komplicerede, hvorfor reguleringslagets størrelse selvfølgelig også er mange gange større.

Regeringens og kommunernes kampagner og programmer for at skabe større effektivitet, fremme forenklinger og tynde ud i det voksende bureaukrati er af samme grund dømt til at blive en kamp mod vejrmøller. Man kan ikke på en og samme tid fremme mængden af markedslignende transaktioner overalt i den offentlige sektor, og man kan heller ikke påtvinge kommuner og regioner et antal af resultatkontrakter og arbitrære måltal uden samtidig at invitere til en voldsom opdrift i det bureaukrati, der praktisk skal skabe rammerne for og regulere disse processer. Noget andet er så, at det samme bureaukrati, er blevet det politiske systems egentlige magtbase både i forhold til vælgerne og i forholdet til resten af den offentlige sektors ansatte ude i driftsledet. Af samme grund har det omtalte bureaukrati kendt sin besøgstid og anvendt sin høje status og autoritet til dels at forøge sig selv og dels markedsføre og facilitere indførelsen af så mange nye organisationsformer, kompetencecentraliseringer mv., at det i dag forekommer næsten uoverskueligt at skulle tænke den offentlige sektor indrettet på en anden måde, hvis det i morgen skulle gå hen og blive muligt.

Med til historien om bureaukratiets vækst og magtkonsolidering hører nemlig også en massiv og systematisk ideologisering af snart sagt alle beslutninger fra forvaltningernes øverste ledelse og helt ud til den enkelte institution. I den henseende er der foregået en ikke ubetydelig vækst i antallet af videnscentre og HR-stabe i kommuner og regioner, hvis primære formål er at monopolisere viden, vidensudvikling og strømliniekriterierne for, hvad der kan accepteres som hensigtsmæssig viden og adfærd. Disse centre har især rekrutteret fra professionerne, hvorved der er skabt en smal karrierevej for lederlagene og de mest ambitiøse ansatte ude i de enkelte professionsområder. Og det giver næsten sig selv, at et sådant lag, der primært har som opgave at befordre ideologisk tilpasning og legitimering, aldrig kan blive et velfunderet og stabilt lag, idet det er placeret i og udfolder sig i spændingsfeltet mellem koncernledningernes magtkrav og driftsledenes opposition.

Derfor ses også en tydelig tendens til, at det bureaukratiske lag og det ideologiske lag gennemløber konstante integrationsprocesser og samlet set fungerer som de øverste magtniveaus fremskudte forposter over for resten af organisationen og i forhold til borgerne. Pointen her er, at man ikke kan tænke sig Strukturreformen, resultatmålsstyringen, bench-markingsregimerne, frit valg-modellerne og virksomhedsmodellerne fungere uden tilsvarende vækst i de oven for beskrevne nye lag. Af samme grund er det heller ikke spor uforståeligt eller overraskende, at nettoresultatet er blevet en vækst på 35.000 flere ansatte i den offentlige sektor, ej heller at væksten først og fremmest har fundet sted i reguleringsbureaukratiet og i de ideologiske funktioner.

Til den ironiske side af sagen hører, at det er de samme lag, der hver gang får til opgave at designe de forskellige effektiviseringsprogrammer, som regeringen og KL beslutter sig for. Og hver gang ender det op i udtydning af normeringerne i driftsledet, forringelser af de forskellige borgernære funktioner, sammenlægning af institutioner til større driftsenheder, indførelse af "samledelse" af flere institutioner, nedbrydning af ellers velfungerende strukturer og praksisser, uden at alle disse evindelige og demoraliserende øvelser skaber den mindste effektivitetsforbedring på makroniveau, og uden at det for alvor kan aflæses i det samlede udgiftsniveau.

Det er faktisk først her i 2010 og 2011, hvor kommunerne og regionerne qua økonomiaftalerne og sanktionslovgivningen har været tvunget til at gå drastisk til værks i nedskæringerne, at der har kunnet

konstateres et reelt fald i de offentlige ansættelser. Men det har ikke i første række berørt de bureaukratiske og ideologiske lag synderligt, hvorimod det har ramt tungt inden for grupper som sygeplejersker, lærere, pædagoger, kontorassistenter og den store plejegruppe i ældresektoren, hvorfor de omtalte effektiviseringsraids stort set er blevet identiske med forringelser og nednormering af servicepersonalet.

En anden politik fordrer et radikalt opgør

Hvis vi ser bort fra, at borgerne har mistet demokratisk indflydelse, selv er blevet omformet til markedsagenter, og at de ansatte i de udførende led i vidt omfang har mistet myndighed og kompetence til at foretage selvstændige skøn, må man konkludere, at Strukturreformen - ud fra sine egne reelle men ikke artikulerede formål - er blevet en succes.

De ædle hensigter om at skabe enkelhed, stordriftsfordele, mere kvalitet for færre midler, og hvad nu alle slagnumrene hed, var og blev tegnebrætskonstruktioner. Det dokumenteres alene af, at der parallelt med gennemførelsen af Strukturreformen blev vedtaget så mange støttende og videreudviklende reformer, der alle havde som formål at fremme markedsorienteringen både strukturelt, styringsmæssigt, ledelsesmæssigt og ikke mindst kulturelt. Formålet var en videreudvikling og realisering af VK-regeringens inaguraladresse fra 2001 om gennem mange reformer at skabe det liberale menneske som en fremadskridende proces, hvor både borgere og de ansatte i den offentlige sektor først skulle tage den liberale markedstænkning til sig - eller tilpassede sig for at overleve - for siden i processens forløb at naturalisere tendensen. Og med til at vedligeholde og accelerere denne proces hører det voksende ideologiske lag inden for hele det samlede statssystem: stat, regioner og kommuner.

Processens hast og omfang ville som sagt ikke have været mulig uden Strukturreformen, men ville heller ikke kunne være gennemført uden den beskrevne voldsomme magtkoncentration, udviklingen af nye ledertyper med inspiration fra det private erhvervsliv og opdriften i det nye og særlige reguleringsbureaukrati, der både har designet, vedligeholdt og overvåget driften af de nye styringsteknikker - understøttet og formidlet af det ideologiske reguleringslag.

Det er præcis denne ikke uvæsentlige omkalfatring af hele den offentlige sektor, som blev muliggjort i og med Strukturreformen, men som ugebrev Mandag Morgen eller avis kommentarerne ikke beskæftigede sig med, og som heller ikke blev kommenteret særligt ivrigt af folketingspolitikere eller kommunalpolitikere.

Forståeligt nok forholdt regeringens politikere sig tavse. Heller ikke KL-politikerne havde noget behov for at råbe højt. Her har man jo i samme periode stort set tilpasset sig det nye regime og omformet sig selv til et nødvendigt medierings- og reguleringsled mellem stat og kommuner - og selv udviklet et bureaukrati tilpasset den nye position og de tilsvarende opgaver.

Mere uforståeligt er det til gengæld, at oppositionspartierne ikke greb chancen til at gå til angreb på den reform, der mere end nogen anden reform under VK-regeringen har bidraget til at omdanne velfærdsstaten i retning af en konkurrencestat og det liberale demokrati til en strengt formaliseret valgprocedure uden reelt indhold.

Også uforståeligt taget i betragtning af, at den samme opposition står på et politisk program, der vil gøre op med VK's markedspolitik og forringelse af hele velfærdsstaten. Og man kan i den anledning ikke undgå at stille sig selv spørgsmålet, om man er så blåøjet i S og SF, at man tror, at man for alvor kan ændre vilkårene i hele den offentlige sektor uden at gennemføre radikale ændringer af flere af VK-regeringens reformer, herunder først og fremmest Strukturreformen?

Hvis man vitterlig ønsker at demokratisere den offentlige sektor, afskaffe hele "regeltyranniet", give borgerne større indflydelse osv., hvorledes tænker man sig så det gennemført inden for en struktur, hvor "det indre marked" stadig fungerer? Hvor både magtcentralisering, reguleringsbureaukrati og ideologilaget nødvendigvis må fortsætte i tjenesten. Og tror man, at disse ledelseslag og hele reguleringsbureaukratiet blot vil rette ind til højre og gennemføre en ny politik, som i sin formelle konsekvens vil undergrave deres magtbase?

Selvfølgelig vil det ikke ske; hvilket enten kan føre til ganske problematiske nederlag for en ny regerings politiske ambitioner eller til en glidende tilpasning af politikken, som i værste fald kan ende med, at den samme nye regering kompromitterer sig selv og sin politik - med fare for en politisk demoralisering af tilslutningen både i befolkningen og det meget brede lag af offentligt ansatte, der om nogen tørster efter et opgør med markedstænkningens mere og mere indlysende irrationalitet.

Politisk ideologisk forekommer oppositionspartiernes negligering af Strukturreformens grundlæggende betydning heller ikke forståelig al den stund, både S og SF gør sig forestillinger om gennem statssystemet at genregulere større dele af markedet. Men hvordan forestiller man sig statssystemet i en mere aktiv og intervenerende reguleringsrolle, når det samme statssystem i dag fungerer og ledes efter de samme præmisser, som dem der styrer det private marked? Eller sagt mere ligefremt, så forekommer det ikke sandsynligt, at en ny S-SF ledet regering kan gennemføre den politik, som de to partier har fremlagt, med mindre man samtidig udarbejder en politik og en klar plan for, hvorledes man vil gøre op med statssystemets markedsstrukturer og de lag i hele den offentlige sektor, der i dag sørger for, at Strukturreformens "indre marked" fungerer og udbygges.

Djævlens detaljer

Offentliggjort: 04. februar 2013

Den 24. januar 2013 meddelte socialminister Karen Hækkerup, at hun fremsatte forslag til lovrevision af Servicelovens §§ 91, 92, 93. I meddelelsen stod der, "at regeringen og Enhedslisten som en del af finanslovsaftalen for 2013 har indgået aftale om, at den enkelte kommune skal have mere fleksibilitet i tilrettelæggelse af det frie valg af hjemmehjælpen". Endvidere udtaler socialministeren i meddelelsen: "Jeg er glad for, at vi sammen med EL nu forenkler de bureaukratiske regler for frit valg af leverandør på hjemmehjælpsområdet".

Ikke en aftale, der har vakt den store politiske opmærksomhed og da slet ikke på den politiske venstrefløj, som har været optaget af sager, der i deres bevidsthed var større og langt vigtigere. Det er faktisk kun KL, de kommunale forvaltninger, Dansk Erhverv og DI Service, der allerede før fremsættelsen af forslaget til lovændring har beskæftiget sig en del med lovforslagets muligheder og konsekvenser.

Men fordi lovforslaget ikke har fået den store opmærksomhed, og fordi det kan forekomme ganske ubetydeligt i den store sammenhæng, er det ikke ensbetydende med, at det er tilfældet. Hvilket vil fremgå.

Der kan ikke herske meget tvivl om, at frit-valgs loven fra 2003 resulterede i et hidtil uset bureaukrati indenfor ældreområdet. Både loven og dets konsekvenser har da også siden været genstand for megen kritik fra venstrefløjen (bl.a. kritik af "tidstyranniet"). Loven blev set som et centralt element i VK regeringens neoliberale politik og strategi for markedsgørelse af den offentlige sektor. Men trods al kritik har regeringen nu med støtte fra EL stadfæstet frit-valgs loven og frit-valgs princippet. Med aftalen og lovforslaget er man faktisk gået et skridt videre og er nu ved at åbne for en langt større udlicitering af hele området – angiveligt stærkt inspireret af det, der foregår i Sverige og af anbefalingerne fra EU kommissionen.

I sig selv kan det undre, at EL har valgt at lægge stemmer til øget udlicitering og endog i en form, der med bemærkningerne til loven har til formål: "at styrke kommunalbestyrelsens muligheder for at opnå mere omkostningseffektive løsninger (...) ved at konkurrenceudsættelsen af hjemmeplejen gøres lettere for kommunerne, ved at gøre det muligt at konkurrenceudsætte hjemmehjælpsydelse sammen med andre driftsområder, såsom plejeopgaverne i plejeboliger". Af bemærkningerne fremgår det tillige, at man forventer, at loven "vil understøtte markedet for de private leverandører, herunder særligt de store leverandører".

Det er det, man har gjort i Sverige med den konsekvens, at de fire største sundhedskoncerner sidder på over 50 procent af det private marked og dominerer dette fuldstændigt, og hvor 2 af disse koncerner i dag ejes af transnationale kapitalfonde (angiveligt med hovedsæde i et skattely).

Men for rigtigt at forstå rækkevidden er det nødvendigt at gå lidt ned i detaljen.

I september måned 2012 udsendte socialministeren det første udkast til lovrevisionen til høring. De faglige organisationers høringssvar var få og ret vage.

Erhvervsorganisationernes høringssvar var omfangsrige og umiddelbart positive. Dog ønskede man at få indskrevet garantier for, at der virkelig også åbnedes for et rentabelt marked. Ikke et eneste af høringssvarerne anfægtede selve tankegangen bag lovforslaget endside satte spørgsmålstegn ved forslaget stadfæstelse af frit-valgs loven og ånden bag. Høringssvarerne var alene tekniske.

KL tog oven i købet forskud på lovens vedtagelse og udsendte i oktober 2012 en vejledning til kommunerne med overskriften: "Nye regler for frit valg og udbud på ældreområdet – hvad nu"? Vejledningen oplistede forskellige kombinationsmuligheder, som lovforslaget formodedes at åbne for. Et større udbud kunne eksempelvis indeholde følgende kombination: udbud af et plejecenter sammen med hjemmeplejen, kombineret med fysioterapeutisk træning, madservice på tværs af hele kommunen også til institutioner uden for ældreplejen, fritvalgsbeviser, så den enkelte borger kan købe aftaler om levering af varer mv. og hele hjemmesygeplejen. Kort og godt forventede man i KL, at loven ville muliggøre hidtil uset omfattende udliciteringer, hvor store markedsoperatører endelig kunne få tilstrækkelig volumen i kontrakten til at gøre ældreplejen til et attraktivt forretningsområde.

Lovforslaget imødekommer i vidt omfang KL's forestillinger, hvad der måske ikke umiddelbart fremgår af selve forslaget til lovrevision. I revisionen af § 91 fremgår "blot", at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at indgå kontrakt med mindst to leverandører, hvoraf den ene kan være kommunen selv, og at tilbyde modtagere af hjemmehjælp et fritvalgsbevis, som de kan købe ydelser for i en cvr-registreret virksomhed. Men det fremgår utvetydigt af både de generelle og specifikke bemærkninger til høringsvarerne og til lovforslaget, at det, KL har foruddiskonteret, bliver en realitet pr. 1. april 2013.

Hvad betyder det i praksis? Ganske enkelt, at der nu for alvor åbnes op for, at kommunerne kan udbyde større dele af ældreplejen – både plejecentre, hjemmepleje, madservice, tøjvask, rengøring, indkøb mv. i licitation og i en sådan størrelsesorden, at det først og fremmest vil være de store operatører, der vil være interesserede. Flere kommuner er allerede nu i gang med regnearkene for at danne sig et overblik over besparelsesmulighederne. Nogle kommuner er allerede så langt, at de eksperimenterer med nye udbudsmodeller med henblik på en senere standardisering af processen.

Med andre ord åbner den siddende regering med støtte fra EL et nyt forretningsområde med tilstrækkelig volumen til, at det kan betale sig for de store spillere (og ofte transnationale koncerner) at byde på opgaverne. Lige i EU kommissionens ånd. Her arbejder man jo med en revision af Udbudsdirektivet, så det i højere grad tager højde for, at "sundheds- og uddannelsesydelser kan varetages af grænseoverskridende leverandører".

At regeringen har besluttet sig for at videreføre VK regeringens frit-valgs politik kan ikke undre. At regeringen vil øge udbudstakten og sætte turbo under OPP (Offentligt-Privat-Partnerskab) kan heller ikke undre. Det lagde både S og SF op til i flere oplæg før valget. Siden er hensigten blevet understøttet af flere vejledninger og manualer fra Erhvervsministeriet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Hvad der derimod kan undre er, at EL accepterer en aftale om en lovrevision, der helt frontalt undergraver den politik, som partiet ellers står for.

Lad os antage, at kommunerne følger KL's anbefalinger og benytter sig af den nye lov til at sætte gang i udliciteringerne (hvilket de i en vis forstand er forpligtet til). Så skal de i gang med en række ret så komplicerede udbudsprocesser, som både er ressourcekrævende og bureaukratiserende. Der skal opbygges transaktionssystemer for visitation og afregning. Der skal indgås grænseaftaler om vurdering af faktisk plejetyngde, aftaler om konsekvenser af ændringer i kommunens prioriteringer og så videre.

Kommunerne skal tillige være i stand til at føre tilsyn og udøve kontrol med kontraktoverholdelsen, ligesom de skal indrette de øvrige kommunale enheder med grænseflader til de indgåede kontrakter i forhold til forvaltningsområdet, som ikke er omfattet af udliciteringen. Det giver sig selv, at det vil begrænse de kommunale enheders handlefrihed.

Lad os endvidere antage, at udliciteringerne får et stort omfang. Det vil medføre en række særskilte kontrakter, som kommunerne vil være bundet af over flere år (bliver det eksempelvis OPP, kan kontraktperioden blive helt op til 25-30 år).

Og værd at bemærke i sammenhængen er, at kommunerne ingen muligheder har for at reagere på ejerskifter eller strukturelle omlægninger ved de leverandører, som bliver vindere af udliciteringerne. Det er et almindeligt kendt og almindeligt udbredt fænomen, at de vindende leverandører udsættes for opkøb eller ejerskifte.

Hvis de antagelser blot holder nogenlunde i virkeligheden, vil det få som konsekvens, at alt hvad der foregår indenfor det pågældende område – også indenfor kommunen selv – nødvendigvis må reguleres efter privatøkonomiske og markedsjuridiske principper, fordi det vil være på de betingelser, kontrakterne er indgået. Der ligger altså i hele sagen en logisk tendens til, at de private aktører og således markedsbetingelserne privilegeres på bekostning af de demokratiske forvaltningsretlige principper.

Kommunalbestyrelserne vil i deres politiske beslutninger være hæmmet og begrænset af de indgåede kontrakter. Hvis man eksempelvis vil gennemføre større politisk motiverede ændringer, hvis man vil ombudgettere, hvis man vil spare for at imødekomme budgetlovens krav og så videre, så kan man kun gøre dette frit indenfor de områder, som ikke er belagt med kontrakter. Kort sagt begrænser lovrevisionen, hvis den generaliseres, det politiske demokrati og borgernes indflydelse på kommunalpolitikken.

Omvendt tvinges personalet til at tænke og handle indenfor en markedslogik, der står over deres professionelle vurderinger og begrundede handlinger forstået på den måde, at alle ydelser nødvendigvis må standardiseres for at kunne prissættes. Og sidst men ikke mindst vænnes befolkningen i almindelighed og modtagerne af ydelser i særdeleshed til først og fremmest at tænke på sig selv og ikke på helheden. "De skal bare have det, de er stillet i udsigt". En tendens som ydermere vil skærpes ved, at der med udliciteringen åbnes op for, at de bedst bemidlede kan købe tillægsydelser, hvis de finder de visiterede ydelser for sparsomme eller utilstrækkelige. Nogen kan få og andre ikke. Uligheden er med andre ord trængt ind under forvaltningsprincippet som en gøgeunge og kan meget vel også blive nyt forvaltningsmæssigt princip.

Lad os afslutningsvis antage, at vi på et eller andet tidspunkt får en faktisk rød regering og røde flertal ude i kommunerne. De vil være ude af stand til at gennemføre den politik, som de faktisk går ind for og har stillet vælgerne i udsigt af den simple grund, at de som flertal vil være bundet i et stort omfang af kontrakter med private leverandører, som det kan tage år at blive løst fra. De samme partier har oven i købet accepteret en lov, der øger individualismen, begrænser demokratiet og nærer den liberale grundværdi – egennyttens.

Men ikke nok med det. Man har også med denne lov og flere med den medvirket til at bygge nye administrerende embedsmandslag op, hvis berettigelse alene er en funktion af markedsgørelsen. Sådanne centrale funktioner og positioner opgiver ingen frivilligt. Det får selvfølgelig som konsekvens, at de røde flertal også skal ud i større slag med centrale embedsmænd, store stabsfunktioner, mellemledere og andre, som absolut ikke er til sinds at levere det ønskede materiale til et opgør med den politik, som nu i flere år har givet dem deres privilegerede stilling i det offentlige hierarki.

Så hvad der måske fremstår som et ganske begrænset og uskyldigt element i finanslovsaftalen, kan når detaljen generaliseres, få vidtgående konsekvenser for de partier, der i deres programmer stiller vælgerne i udsigt, at de ved en magtovertagelse vil fremme lighed, solidaritet, gennemsækelighed, afbureaukratisering og demokratisk indflydelse både for borgerne og de offentligt ansatte.

Man kan håbe, at konsekvenserne siden indgåelsen af finansloven er blevet tydelige i EL, hvorfor man kan formode, at partiet – aftale eller ej – vil stemme mod forslaget og søge opbakning hertil blandt de faglige

organisationer. I modsat fald står man ikke stærkt den dag, hvor de praktiske resultater af lovrevisionen viser sig, eller hvor man skal mobilisere til kamp mod en ny regerings endnu mere vidtgående privatiseringspolitik. Som sagt, djævelen rumsterer i detaljen.

Dialogisk styring – eller styret dialog?

Offentliggjort:

Denne artikels hovedpåstand er, at de mange nye styringsformer med ligeså mange fantasifulde navne som eksempelvis "dialogisk styring", "anerkendende ledelse", "inkluderende ledelse", "trækstyring" m.fl. alle har det tilfælles, at de kan rummes indenfor New Public Management (NPM) tænkningen som en slags "sidste skud på stammen". For at begrunde denne påstand foretages en historisk gennemgang af NPM, hvor NPM anskueliggøres som et styringsrationale, der har fået karakter af en art "reformparadigme", hvis væsentligste mål har været: a) nedslidningen af velfærdsstatstænkningen i samfundet som helhed, b) forskydning af styrkeforholdene indenfor den offentlige sektor til fordel for de øverste administrative lag i beslutningshierarkierne og c). ændring af de styringsrationaler, der blev udviklet med velfærdsstaten. De nye styringsformer fremstår således snarere som et resultat af end et opgør med NPM. Artiklen opdeles i to snit. Et politisk-historisk snit og efterfølgende et organisationsanalytisk snit.

Public choice – den politiske markedstænkning

NPM slog først for alvor igennem i den offentlige bevidsthed som samlebetegnelse for en række normer og styrings- og bedømmelsesformer hentet fra det private erhvervsliv, da C. Hood definerede begrebet i 1991. Dermed også sagt, at bølgen allerede var i gang i 80'erne. Det interessante er imidlertid, at lang tid forud for introduktionen af NPM var gået en politisk filosofisk kamp indenfor samfundsvidenskaberne. Faktisk startede opgøret med de makroorienterede samfundsteorier allerede i slutningen af 40'erne med retningen rational choice, der senere blev bragt ind i politologien som public choice og videreudviklet med referencer til klassisk liberal økonomitænkning.

Hovedpåstanden var, at mennesket i alle forhold nyttemaksimerer, og at der ikke findes kollektive størrelser i et samfund over og uafhængigt af individerne. Det var et opgør med den solidaritets- og strukturinspirerede tænkning, der på den tid konstituerede velfærdsstatens centrale selvforståelse. En selvforståelse som fik sit eget praktiske udtryk i 60'ernes og 70'ernes professionsudvikling og forvaltningsetos. Dvs. som forvaltningen af universelle værdier og rettigheder, der både stod over og indføjede individet i fællesskabet.

Imidlertid kan eksistensen af eksempelvis James S. Colemans teorier om rational choice og senere James M. Buchanans teorier om public choice ikke i sig selv forklare, hvorfor deres status i løbet af ganske få år kunne bevæge sig fra en perifer akademisk nicheplacering til at indtage pladsen som centrale teoretisk legitimering af NPM "paradigmet".

Det sker først med den dybtgående økonomiske og moralske krise i 70'ernes vestlige verden. Hele velfærdsstatens konstruktion og ide blev på få år gjort til genstand for kritik fra både højre og venstre. Hovedsageligt blev den kritiseret for at være for dyr, for ineffektiv og for formynderisk og for ikke at kunne løse de opgaver, der fulgte i kølvandet på kriserne. Statssystemets begrænsninger blev tydelige. Samfundsingeniørånden fra 60'erne, hvor velfærdsstaten positivt kunne forme borgernes liv, og hvor der kunne styres efter 30 års planer mistede sin indre dynamik og autoritet overfor borgerne i løbet af 70'erne.

Statssystemet, embedsmænd og professionerne og det politiske system, herunder både socialdemokratiet og fagbevægelsen reagerede ved at lukke sig om sig selv, påkalde sig myndigheden og moralisere over befolkningens egoisme og tiltagende ligegyldighed overfor det fælles. Der var med andre ord opbygget en spænding mellem staten/det politiske system og store dele af befolkningen. Velfærdsstatstænkningen blev sat under pres, mens der ikke blev sat spørgsmålstejn ved dens institutioner – kun ved ledelsen af disse og den praktiske forvaltning af skattekroneerne.

Dette modsætningsfelt åbnede i slutningen af 70'erne for den verdensforståelse, der ligger indbygget i rational choice og public choice modellerne. De var i samklang med mange borgeres praktiske erfaringer og gav de antifomynderiske strømninger i befolkningen stemme. Margareth Thatcher spidsformulerede vendingen med følgende bemærkning: "Der findes ikke samfund men kun summen af de mange erfaringer". De nye samfundsteoretiske strømninger legitimerede tillige vendingen indenfor økonomitænkningen, hvor den neoklassiske økonomitænkning vandt opgøret med keynesianismen. Fokus flyttede fra samfundsproduktionen som bærende fundament til markedet og ligevægtstænkningen.

I løbet af ganske få år fra sidst i 70'erne til midten af 80'erne gennemløb rational choice, public choice og neoklassisk økonomi en kongruerende bane, der, hvad synet på den offentlige sektor angår, blev til det, man godt kan tillade sig at kalde "reformparadigmet" New Public Management. Strategien bagved var ikke, som ofte fremført, opgøret med den offentlige sektor men derimod den langsigtede nedslidning af velfærdsstatsånden og omformningen af institutionerne.

Egennyttens som udgangs- og slutpunkt

Hvis man skal udpege et enkelt og styrende træk i det "store sporskifte" i perioden fra ca. 1983 op til i dag må det være eroderingen af den almindelige tillid til kollektivet. Det gælder tilliden mellem det politiske system og de ansatte, mellem lederne og de ansatte, mellem de ansatte indbyrdes og sidst men ikke mindst mellem det offentlige som system og borgerne.

Det var kombinationen af borgernes udbredte modstand mod formynderiet og statens magtesløshed overfor krisens problem, der gjorde det muligt for den konservative Schlüter at sætte den svindende tillid på begreb med udtrykket: "Pengene har det bedst i borgernes lommer". Senere blev udtrykket raffineret til: "borgeren er hovedperson i eget liv". Referencen til markedsideologien er iøjnefaldende.

Selv om Schlüterregeringens moderniseringsudvalg ikke imponerede med praktiske resultater, fik den introduceret NPM som den nødvendige vej og konstrueret de første modeller til mål- og rammestyring, lønsumsstyring, virksomhedsplaner og det frie valg.

I det store og hele lå det teoretiske grundlag for det, vi i dag opfatter som nyskabelser, allerede i moderniseringsudvalgets tankesæt. Skinners adfærdsteorier, klassisk økonomiteori og public choice: Menneskets adfærd som betinget og motiverne som "økonomisk rationelle". Man kunne således udelukke den tidligere opfattelse af, at borgerne handler på grundlag af overgribende moralske kodeks eller sociale forpligtelser. Det overdrevne offentlige forbrug lod sig ud fra den præmis forklare ved, at statsapparatet ikke var underlagt en lignende ligevægtsregulerende tvang, som den på markedet.

Fra velfærdsstatsdiskurs til servicediskurs

I perioden fra nedsættelsen af moderniseringsudvalget til langt ind i Nyrupregeringens funktionsperiode fik NPM først og fremmest indflydelse på de diskursive reguleringsregler for det offentlige sprog.

Borgerbegrebet blev over en forholdsvis lang periode fortrængt af brugerbegrebet. Med tiden udmøntede det sig i en fragmentering af borgeropfattelsen. Borgeren blev løst fra sit ansvar overfor andet end det, som den enkelte lige præcis havde interesse i. Det indebar "frisætning" fra respekten for velfærdsinstitutionernes universalitet. Interessen for eksempelvis daginstitutionerne blev begrænset til førskole forældre. Interessen for skolen til forældre til skolesøgende børn osv.

For det andet og som modstykke til fragmenteringen af borgeren indførte man mål- og ramme styring indenfor det offentlige system. Institutionerne blev gjort til selvstændige virksomheder. De blev ikke længere behandlet som dele af et sammenhængende politisk og kulturelt velfærdssystem. Hertil kom eksperimenter

med virksomhedsplaner og begrænset konkurrence mellem private og offentlige institutioner. Det forekom derfor naturligt at introducere begreber som leverandør og ydelser, hentet fra den private sektor begrebs- og forståelsesverdenen. Man fandt måske de nye begreber konstruerede og tillagde dem ikke stor betydning i daglig praksis. Men efterhånden fik de karakter af "anden natur" og blev brugt til aktivt at beskrive noget, man troede var velfærdsstaten, men i virkeligheden var et nyt samfundssystem under opkomst.

Det endelige opgør med velfærdsstatsbegrebet stod Poul Nyrup for i midten af 90'erne. Ordet stat blev erstattet af det diffuse samfund. Staten blev fritaget for sine grundforpligtelser som almen repræsentant for borgernes kollektive og universelle velfærd. Den offentlige sektor blev i stigende omfang omtalt som servicevirksomhed der leverer serviceydelser.

Inde under dette sproglige formskifte ændrede professionernes diskrete status i den offentlige diskurs. Professionerne blev ikke længere opfattet som velfærdsstatens dedikerede og moralsk forpligtede forvaltere af borgerens samlede interesse men i højere grad som leverandører af service. Hertil kom en kontinuerlig nedslidning af professionernes præstige. Når de gik i konflikt for at protestere mod budgetforringelser, normeringsforringelser mv., blev disse protester stadigt hyppigere opfattet som forsvar for simple fag- og partsinteresser. "Man tog borgerne/klienterne som gidsler".

Med udgangen af Nyrupregeringens embedsperiode i 2001 var mange af de centrale begreber i NPM sevet ned som styrende for både den offentlige sektors måde at fungere på, opfatte sig selv på, for reguleringen af modsætningerne mellem de forskellige grupper men nok så væsentligt for, hvordan den offentlige sektor blev italesat politisk. Den offentlige sektor som legitimt politisk kamptema var blevet afpolitiseret og i lighed med institutionerne på markedet omformet til en teknisk ydelsesleverandør og reguleringsfunktion.

Et radikalt skifte i 2002

I de første år af VK regeringens levetid indtrådte der radikale forandringer. Claus Hjort Frederiksen beskrev skiftet mere prægnant end alle andre, da han i en åben polemik med Søren Pind på Venstres landsmøde gjorde gældende: "at Venstres mål ikke er at gennemføre en liberal revolution men at skabe det liberale menneske".

Første skridt blev vedtagelsen af Frit valgts loven om de ældre borgeres ret til frit at vælge mellem offentlige og private leverandører af hjemmehjælp. En lille lov med vidtrækkende følger. Loven indebar, at forvaltningen skulle opdeles i en bestillerenhed, en udførerenhed og en modtagerenhed, og kommunerne var forpligtet på ligebehandling af offentlige og private leverandører. En radikal omkalfatring af den kommunale forvaltning var uomgængelig. Loven indebar samtidig en 'af-myndiggørelse' af medarbejderne indenfor området. Det vil sige en forskydning af myndigheden fra professionsudøverne til centrale ledelsesinstanser og disses stabsorganisationer.

Sideløbende indførte man mange variationer af taxameterordninger i daginstitutioner og på de sociale institutioner. Der skulle kun betales for den udførte aktivitet – per hoved. I dag er disse service-, ydelses- og leverandørbegreber naturaliseret som givne.

På det overordnede plan forpligtede regeringen gennem økonomiaftalerne fra 2006 og frem kommunerne på udbredelse af Bestiller-Udfører-Modtager-modellerne til flere forvaltningssektorer. Omkostningsstyring fortrængte den tidligere politiske udgiftsstyring. Sammenlagt resulterede summen af økonomiaftalerne fra 2006 til 2011 i, at kommunerne og regionerne blev forpligtede på at styre efter gennemført aktivitet, enhedsomkostninger og kvantitative mål. Hertil kommer forpligtelsen på bestemte udbudsmål og ikke mindst gennemførelsen af strukturreformen i 2007, der grundlæggende gjorde op med de demokratiske og velfærdsorienterede forvaltningsprincipper, som lå til grund for kommunalreformen af 1970. Man fjernede

ganske simpelt regionernes skatteudskrivningsret. Det fik til følge, at det mellemliggende forvaltningsniveau (de fem regioner) måtte finansieres af de to andre niveauer.

Manøvren udgjorde dét afgørende skifte. De mange partielle og begrænsede markedsreformer og hele NPM tankegangen blev nu forankret i den samlede offentlige administrations rygrad. Forvaltningsniveauerne blev tvunget til at handle med og kontrollere hinanden. Hvilket ifølge gængs økonomisk praksis og erfaring fra det private erhvervsliv er uladsiggørligt, hvis man ikke kan styre både aktivitet, priser og effekt ned ad i de enkelte forvaltningsenheder. Af samme grund begyndte man i kommunerne og regionerne at indføre koncernstyre og topstyrede virksomhedsmodeller formet efter det private erhvervslivs simple input/output modeller med tilsvarende adfærdstvang, som den vi kender på det private marked, hvor motiverne til at handle altid er underordnet pristvängen. "Har du penge kan du få, og har du ingen må du gå".

Resultater og et nyt paradigmeskifte

Markedsgørelsen af den offentlige sektor er ikke forløbet uden omkostninger. Centraliseringen af myndigheden og den tilsvarende af-myndiggørelse af professionsudøverne er resulteret i, hvad jeg vælger at kalde, privatiseringen af den offentligt ansatte. Man er ikke længere forvaltere af den kollektive velfærdsstat men leverandører af specifikke ydelser, der enten måles i mængde/tidsenheder eller i en eller anden form for brugertilfredshed. De ansatte står med andre ord ikke længere i et direkte og forpligtende forhold til borgerne, og borgerne er omdannet til ansvarsfrie modtagere af bestemte ydelser. På begge sider af "hegnet" forholder man sig alene til ydelsen, der som vareudvekslingen formidler selve relationen.

Summen af ydelser er integreret i et sammenhængende styringssystem. Systemet binder de tre forvaltningsled sammen og konstituerer de betingelser og rammer, som de enkelte forvaltningsenheder skal handle indenfor. Den indbyggede magtcentralisering understøttes af et sandt batteri af ledelsesfilosofier og moralsk tvang som systemisk modvægt til den ligeså systemisk producerede trang til for den enkelte at sørge for sig selv og sine nærmeste kolleger. Egoismen og snævertsynet – risikoaversion og problemeksport – er indbygget i systemet som adfærdskonstituent. Konsekvenserne er indlysende. Som det også nu erkendes bl.a. af Produktivitetskommissionen, belastes det offentlige system af et overvægtigt kontrolbureaukrati og kognitiv dissonans.

Det ene styringssystem og incitamentsystem har afløst det andet. Det samme med ledelsesfilosofierne. Enkeltenheder har måske pyntet på effektiviteten, men sammenlagt er effekten udeblevet. Til gengæld er der indtrådt en vis form for systemkynisme, som der altid gør, når den oplevede praksis ikke svarer til den diskursive fremstilling og formaliserede dokumentation. En ond cirkel sætter ind. Den asymmetriske information øges, og fremmedstyringen og dens modsætning, opportunismen, tiltager. Hvorfor engagere sig i nye tiltag, når holdbarheden reduceres omvendt eksponentielt?

Løsningen i teknokratisk logik er et nyt paradigmeskifte: Afskaffelse af processtyring og indførelse af resultatstyring, hvor det er effekter/resultater, der indgås kontrakt om, hvorimod udøverne stilles relativt frit hvad angår metodevalg og bestemt brug af indsatte ressourcer. Afskaffelse af styring på kvantiteter og udrulning af nye kvalitetsmål. Afskaffelse af styring på tid og genindførelse af en større lokal selvbestemmelse, og en vis tilbageføring af myndigheden til de ansatte på gulvet. Afskaffelse af kontrakter og indførelse af dialogiske styrings- og ledelsesformer. .

Men dette tilsyneladende paradigmeskifte, som stort set alle led i den offentlige sektor, forskerne og personaleorganisationerne taler om, og som endnu engang giver anledning til en ny strøm af projekter og rapporter, ændrer ikke essentielt ved det forhold: at den offentlige sektor ikke længere repræsenterer en

velfærdsstat, hvis ansatte er forpligtet på forvaltning af borgerens velfærd. Det offentlige leverer serviceydelser, hvis formulering er forbeholdt de centrale lag i hele sektoren og ingen andre.

Man kan have eller ønske nok så megen dialog om ledelse og faglige strategier mv., hvis effektmål og resultatkrav er givet på forhånd. Dvs. hvis et bestemt output definerer inputtet, som det også er tilfældet i den private sektor. Hvis de enkelte institutioners eller forvaltningsenheders resultater tilmed skal benchmarkes efter centralt udmålte standarder, bliver resultatet, at der opbygges en ny form for adfærds- og handletvang, som er ganske indifferent overfor specifikke dialoger og faglige begrundelser.

Men selv om forestillingerne om det mulige i udfoldelsen af dialogisk ledelse og autonom faglig beslutningskompetence er og bliver fantomer, repræsenterer det nye styrings- og ledelsesparadigme et betydningsfuldt brud med de foregående paradigmer.

Hvor de ansatte hidtil kunne forholde sig forholdsvis konkret til tids- og mængdemål og på grundlag af sund fornuft relatere de mange patriarkalske ledelsesfilosofier og værdideterminanter til en gennemskuelig virkelighed, sker der med overgangen fra processtyring til resultatstyring et væsentligt skred for de ansattes mulighed for at reagere sundt og bevare integriteten. Man kan måle på en køreliste, om den er i samklang med den normerede tid. Det bliver straks vanskeligere at håndtere situationen, når man skal rehabilitere en borger på bestemte mål indenfor en bestemt tidsperiode, eller hvis man skal opnå bestemte sproglige indlæringsmål i daginstitutionerne. Målene er som regel konstruerede på et formaliseret evidensgrundlag, hvis udarbejdelse er forbeholdt nogle få eksperter.

I de ansattes bestræbelser for at nå målene forvandles borgeren fra subjekt til objekt – fra mål til middel. Der må ses bort fra eventuel modstand eller det kompleks af variable, der kan bremse for målopfyldelsen. I sine bestræbelser kan den ansatte blive tvunget til at overskride flere integritetsgrænser for at manipulere borgeren til at medvirke til målopfyldelsen. Resultatet er intimisering af den enkelte professionelle, hvilket opløser professionen indefra. Lagttagelse af såvel ligebehandlingsprincippet som proportionalitetsprincippet må vige for den fremmedstyrede forpligtelse til at indfri de opstillede resultatmål. Hvis denne systemiske nedbrydning af grænserne mellem rollen som offentlighedsperson og privatperson til og med organiseres og udfoldes indenfor rammerne af eksempelvis dialogisk ledelse, hvor de tilladte sprogeregler på forhånd udelukker potentielle modsætninger og evidensen den ansattes mulighed for faglig appel, spærres den ansatte inde i et selvrefererende forståelsessystem.

Bevisbyrden for beslutningernes og handlingernes rationalitet er definitivt forskubbet fra de øverste ledelseslag til de nederste samtidig med, at udformningen af målestokkene er monopoliseret hos de øverste ledelseslag. De dialogiske ledelsesformer bliver i det system og indenfor dette systems logik alene formdeterminanter eller regulative retningslinjer for, hvorledes udvekslingen kan foregå mellem ledelse og medarbejdere og mellem de respektive ledelsesniveauer. Et gennemreguleret principal – agent relation, som under det aktuelle paradigmeskifte antager karakter af en progredierende internalisering af relationen – dvs. en naturalisering af den bagvedliggende systemiske markedsorienterede relationstvang – dvs. tvangen til at indgå i bytterelationer som primære i forhold til andre relationer. Hermed tænkes ikke på specifikke udtryk for relationen og magtforholdene, men relationen som sådan.

Afmagt og sublimering

Denne artikel har bevidst behandlet de forskellige styrings- og ledelsesteknologier på et makrokritisk niveau. Begrundelsen herfor er, at de i deres mangfoldighed af varianter alle kan betragtes i deres grundfunktion som de institutioner, der har operationaliseret opgøret med velfærdsstaten og den diskrete naturalisering af den liberale ideologis måde at tænke samfund på.

Centrum for artiklen har været de systemiske forandringer, der har lånt så rigeligt fra NPM, som igen har lånt fra de filosofiske (rational choice) og ideologiske (de økonomiske ligevægtsteorier) opgør med velfærdstaten som politisk, social og kulturel tænkingsform – dvs. lånt fra et opgør med det kollektivt universelle, hvor staten som abstrakt repræsentant for fællesskabet og dens ansatte alene kunne gøre krav på legitimitet, i den udstrækning man forvaltede borgernes ret til velfærd.

Således lader NPM sig ikke begribe instrumentelt som en art operationaliseret strategi for ændring af den offentlige sektor. Snarere skal NPM og det bagved liggende ideologiske menneskesyn ses som et vigtigt kompleks i den politiske kamp for at skabe det "liberale menneske", hvorved forstås den samlede måde at tænke samfund og offentlig sektor på.

At forstå NPM i denne overgribende sammenhæng kan medvirke til at forklare, hvorfor mange offentligt ansatte og deres faglige organisationer stik mod helt banale og konkrete erfaringer fra dagligdagen vedbliver med at lade sig forblinde af de abstrakte faglighedsdiskussioner, professionsstrategier og manipulerende positivbegreber som eksempelvis; selvledelse, anerkendende ledelse, dialogisk ledelse, selvbestemmelse. De er ganske simpelt fanget i en afvæbnende systemlogik, fordi tilliden til gyldigheden af deres praktiske kritik er nedbrudt efter 25 års systematisk mistænkeliggørelse. Af samme grund er der kun begrænset borgerrespons på deres nødråb. Og med naturaliseringen af egennyttens som omgangsprincip "udenfor" i samfundet transformeres de ansattes kritik til frustration, der ikke kan bæres i længden. Tilbage er inversionen.

Dvs. omvendingen af de objektive systemiske undertrykkelsesformer til individuelle pseudofrigørelses- eller myndighedsformer, som det eksempelvis kan ses, når faggrupperne eller deres organisationer forsøger at gøre styringsteknologierne og styringsideologien i det, nogen kalder NPM 2.0, til deres eget projekt. Indenfor psykologien benævnes det invertive forhold: at defensor identificerer sig med aggressor ud fra ønsket om at blive opslugt og afværge videre aggression. Handlingen opløser midlertidigt en uudholdelig spændingstilstand, men svækker både intellektuelt og organisatorisk grundlaget for den legitime modstand.

Litteraturliste:

1. Herman Schwartz: Public Choice theory and public choices: Bureaucrats and stateorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s. (1994),
2. Gary S. Becker: The economic approach to human behavior. (1976),
3. Niels Ploug m.fl.: Den danske velfærdsstats historie. (2004),
4. Torben Beck Jørgensen og Marianne Antonsen (red): Forandringer i teori og praksis. (2000),
5. Ralph Miliband: The state in capitalist society. (1973),
6. Pierre Bourdieu: The essence of neoliberalism. (Le Monde Diplomatique december 1998),
7. Michelle Brown and John S. Heywood: Paying for performance; An international comparison. (2002),
8. Luc Boltanski and Eve Chiapello: The new spirit of capitalism. (2005),
9. OECD "policy brief" 2003 og 2004: Modernisation; changing organisational structures, Governing performance and Performance related pay for government employees,
10. Finansministeriet: Introduktion til omkostningsbaseret bevillingssystem. (April 2006),
11. Århus kommune: Indstilling om: Fælles virksomhedsmodel mv. for Århus kommune. (december 2006),
12. Socialforvaltningen Århus: Sådan arbejder vi med effektstyring i Socialforvaltningen. (2010),
13. C. Hood: The new public management in the variation on the theme: accounting organisations, 1991,
14. James S Coleman: Foundation of Social Theory, 1990,
15. James M Buchanan and Gordon Tullock: The calculus consent, 1962,

16. P.J Hill: Public choice a review, Faith and economics nr. 34 1999
17. Erik Ib Schmidt: red velfærdsstaten, 1997
18. Økonomistyring i bevægelse: Udgivet af KL 2006
19. Niels Åkerstrøm Andersen: Borgerens kontraktliggørelse, 2003
20. Christian Borch og Lars Thorup Larsen: Perspektiv, magt og styring, 2003