

Andreas Drews Thingholm 67800  
Mahamud Sahid Mahamoud 67560

# Afbureaukratisering af den offentlige sektor



(Istockphoto, 2016)

**Speciale på kandidatuddannelsen Politik og Forvaltning  
Roskilde Universitet**

**Juni 2021**

**Specialet er udarbejdet af:**

Andreas Drews Thingholm 67800  
Mahamud Sahid Mahamoud 67560

**Vejleder:**

Andreas Hagedorn Krogh

Anslag: 203.962

## Indholdsfortegnelse

<b>Abstract (Fælles)</b> .....	<b>1</b>
<b>1 - Problemstilling/Indledning (Fælles)</b> .....	<b>2</b>
<i>1.1 – Læsevejledning</i> .....	3
<i>1.2 - Problemfelt (Andreas)</i> .....	4
<i>1.3 - Historisk udvikling og baggrund (Andreas)</i> .....	6
<i>1.4 – Problemformulering (Fælles)</i> .....	8
<i>1.5 – Arbejdsspørgsmål (Fælles)</i> .....	8
<i>1.6 - Analysestrategi (Mahamud)</i> .....	8
<b>2 – Litteraturstudie (Mahamud)</b> .....	<b>13</b>
<b>3 – Videnskabsteori (Mahamud)</b> .....	<b>15</b>
<b>4 - Teoriafsnit (Mahamud)</b> .....	<b>16</b>
<i>4.1 - Historisk institutionel teori (Andreas)</i> .....	17
4.1.1 - New Public Management (NPM) (Andreas) .....	17
4.1.2 - New Public Governance (NPG).....	19
4.2.3 - Digital Era Governance (DEG) (Andreas).....	20
4.1.4 - Historisk Institutionalisme .....	21
4.1.5 - Stiafhængighed/path dependency (Andreas) .....	22
4.1.7 - Institutionelle forandringsmekanismer .....	25
<i>4.2 - Red-tape (Mahamud)</i> .....	26
<i>4.3 - Afbureaukratisering og Bureaukrati som hierarki, styring og embedsværk (Mahamud)</i> .	28
<i>4.4 - The Administrative burden (Mahamud)</i> .....	28
4.4.1 – Læringsomkostninger.....	29

4.4.2 – Overholdelsesomkostninger .....	29
4.4.2 - Psykologiske omkostninger .....	29
4.5 - Reform Teori (Andreas).....	30
4.5.1 - Reform ideer .....	30
<b>5 – Metodeafsnit (Mahamud).....</b>	<b>31</b>
5.1 Metodiske overvejelser.....	31
5.2 – Reformdefinition (Andreas).....	32
5.3 - Hvad er et dokument? (Mahamud) .....	34
5.4 - Generering af dokumenter (Mahamud).....	35
5.5 - Fire basis kriterier (Mahamud).....	35
5.5.1 – Autenticitet .....	36
5.5.2 – Troværdighed.....	36
5.5.3 – Repræsentativitet .....	36
5.5.4 - Betydning .....	36
5.6 - Kodning af dokumenterne (Mahamud).....	37
5.6.1 - Nøglebegreber (Nodes, Subnodes, sub-subnodes).....	38
<b>6 – Analyse .....</b>	<b>40</b>
6.1 - Analysedel 1: Arbejdsspørgsmål 1 (Mahamud).....	40
6.1.1 - Del 1: Moderniseringsprogrammet fra 1983 af Regeringen Poul Schlüter I.....	40
6.1.2 - Del 2: Moderniseringsprogrammet fra 1993 af Regeringen Poul Nyrup I (Mahamud).....	43
6.1.3 - Del 3: Moderniseringsprogrammet fra 2002 af Regeringen Anders Fogh Rasmussen I (Mahamud) .....	45
6.1.4 - Del 4: Sammenhængsreformen fra 2018 af Regeringen Lars Løkke Rasmussen III (Mahamud).....	48
6.1.5 – Delkonklusion (Mahamud) .....	51
6.2 - Analysedel 2 (Andreas) .....	52
6.2.1 - Handlingsplan for afbureaukratisering 1988 (Andreas) .....	53
6.2.2 – Økonomi (Andreas) .....	55

6.2.3 - Færre regler og mindre bureaukrati 2018 (Andreas).....	56
6.2.4 – Digitalisering (Andreas) .....	58
6.2.5 – Sammenkobling (Andreas) .....	59
6.2.6 – Delkonklusion (Andreas).....	61
6.3 - <i>Analysedel 3</i> .....	62
6.3.1 - Moderniseringsprogrammet fra 1983 af Regeringen Poul Schlüter I (Mahamud)	62
6.3.2 - Analyse om udviklingen af den offentlige styring :Moderniseringsprogrammet fra 1993 af Regeringen Poul Nyrup I (Mahamud).....	65
6.3.3 - Moderniseringsprogrammet fra 2002 af Regeringen Anders Fogh Rasmussen I (Mahamud) .....	65
6.3.4 - Sammenhængsreformen fra 2018 af Regeringen Lars Løkke Rasmussen III (Mahamud).....	68
6.3.5 - Skift af paradigme (Andreas).....	72
6.3.6 Delkonklusion (Mahamud) .....	74
7 – Diskussion (Mahamud).....	76
7.1 - <i>Står afbureaukratisering til at fejle hele tiden?</i> .....	76
7.1.1 - Kan man afbureaukratisere via en samskabt styring? (Mahamud).....	78
8 – Konklusion (Fælles) .....	79
9 – Perspektivering (Andreas) .....	81
9.1 – <i>Nærhedsreformen (Andreas)</i> .....	82
9.2 – <i>Frikommuner (Andreas)</i> .....	84
9.3 - <i>Fremtidige reformer (Andreas)</i> .....	85
10 - Litteraturliste (Fælles).....	86

## **Abstract (Fælles)**

Debureaucratization has been going on for decades, it has been worked on by various governments who have published their presentations on how to make the public sector better by letting go of bureaucracy. In our thesis, we set out to investigate how to work with debureaucratization in the public sector and what is actually due to the increased focus on it. With our thesis, we will look with historical glasses at modernization programs and reforms that aim to develop the public sector, here with a special focus on reforms that deal with debureaucratization. We have identified the 1983 government program as agenda-setting for the further development of the public perception of debureaucratization. Our theoretical approach is characterized by historical institutional theory, red tape, management paradigms, administrative burdens, and understandings of debureaucratization and the actual work with reforms.

Our qualitative method approach is used by document analyzing modernization programs, reforms, and action plans in the search to get it answered. This will allow us to get better insight and a deeper understanding of this topic of debureaucratization.

The results of our thesis give us the conclusion, the work of debureaucratization in the 80's turned out to be more focused on making it easier for employees, and the citizens were thus seen as customers in the store, where the store is the public sector. In 2018, citizens will function to a greater extent as co-creators of public services, rather than exclusively consumers of public services. Amid all these changing political winds and changing governance models, we find that the citizens are one of the main driving forces for the increased focus on debureaucratization.

## 1 - Problemstilling/Indledning (Fælles)

Reformarbejdet med fokus på en yderligere afbureaukratisering af den offentlige sektor, skal forstås i forskellige dele for at kunne danne det fulde billede. Derfor er vores speciale bygget op som et historisk studie, hvor vi gennem vores udvalgte reformer vil identificere elementer som bygger på afbureaukratisering og regelforenkling og inddrage det i en videre analyse. Helt aktuelt har den nuværende regering med Mette Frederiksen I præsenteret tiltag i åbningstalen fra 2020 omkring den kommende nærhedsreform som giver syv danske kommuner frihed på enten dagtilbud-, folkeskole- eller ældreområdet. Denne reform fjerner statslig regulering og lovgivningen herunder kommunale regler, dokumentation og statslige krav (Statsministeriet, 2020).

*” De enkelte institutioner får friheden: Ledere, medarbejdere, borgere. Til gengæld forpligter de sig på at levere bedre resultater. For med friheden, ja – der følger ansvaret. ” (Statsministeriet, 2020).*

Kommunernes Landsforenings (KL) formand Jacob Bundsgaard, mener at det kræver mod og vilje hvis denne ”vilde ide” skal kunne føre til noget. Han påpeger dog også at man er klar i kommunerne til at gøre hvad der kræves af dem for at det skal lykkes med at skabe mere nærvær og tillid (Bundsgaard, 2020).

Kommunerne er vant til at lade sig afbureaukratisere, gennem de sidste 40 år har skiftende regeringer haft fokus på disse punkter. KL har sammen med en række kommuner samt faglige organisationer i Forhandlingsfællesskabet udviklet en metode som de kalder samskabt styring. Formålet med denne metode er at fjerne dobbeltarbejde, dokumentation og processer der er kørt af sporet alt dette karakterisere de som bøvvl (KL, 2020).

Afbureaukratisering har været på den politiske dagsorden i fire årtier, forskellige regeringer har gennem tiden arbejdet på det under skiftende begreber såsom; decentralisering, regelforenkling, deregulering og tillid. På trods af at afbureaukratisering har været en stor del af tidligere moderniseringsprogrammer og reformer, er det ikke blevet til banebrydende resultater (Bentzen, 2020).

Vi undrer os over hvordan styring af den offentlige sektor har udviklet sig gennem tiden, her vil vi se på afbureaukratisering som et hovedtræk/hovedemne i reformerne fra 1983 til 2018. Vi vil også gøre os klogere på hvad det øget fokus på afbureaukratisering i nyere tids reformer skyldes.

## **1.1 – Læsevejledning**

### **Kapitel 1 – Indledning**

I det første kapitel har vi udpenslet vores motivation for at arbejde med afbureaukratisering samt en kort historisk kontekst, som har til formål og sætte scenen for specialet derudover finder vi vores problemformulering og arbejdsspørgsmål.

### **Kapitel 2 – Litteraturstudie**

I kapitel 2 finder vi vores litteraturstudie, som er med til at udpensle vores metodiske overvejelser ift. Vores empiri indsamling, her har vi også udarbejdet en oversigt som viser vores empiriske udpluk af litteratur.

### **Kapitel 3 – Videnskabsteori**

I kapitel 3 er vores videnskabsteoriafsnit hvor vi søger mod at afklare vores overvejelser ift. Hvordan forskellige videnskabelige tilgange er med til at forme det vi undersøger og finder frem til.

### **Kapitel 4 – Teoriafsnit**

I kapitel 4 er vores teoriafsnit her har vi igennem et historisk blik på styringen i den danske offentlige sektor identificerede forskellige teoretiske perspektiver som vi præsenterer og sætter i relation til vores fokus på afbureaukratiseringen af den offentlige sektor.

### **Kapitel 5 – Metode**

I kapitel 5 er vi inde og forklarer vores metodiske overvejelser omkring specialet, det er også her vores metodiske tilgang omkring en dokumentanalyse bliver præsenteret

### **Kapitel 6 – Analyse**

I kapitel 6 finder vi vores analyse, som fungerer som en tredelt analyse, hvor vi under de respektive analyseafsnit arbejder med vores arbejdsspørgsmål, dette for at kunne svare på vores overordnet problemformulering ved hjælp fra en analyse af vores tre arbejdsspørgsmål.

## **Kapitel 7 – Diskussion**

I kapitel 7 har vi vores diskussion som ved hjælp af en udfordrende tilgang søger mod at forklare hvilken rolle afbureaukratisering, spiller i dagens Danmark, og samtidigt søger mod at udvide værktøjskassen som det offentlige kan benytte i kampen mod bureaukratiet.

## **Kapitel 8 – Konklusion**

I kapitel 8 finder vi specialet konklusion som er en sammenkobling af analysen 3 dele som sammenlagt leder frem til at besvarer den overordnet problemstilling på specialet.

## **Kapitel 9 – Perspektivering**

I kapitel 8 perspektivere vi mod den kommende reform, og søger gennem den aktuelle nyhedsdebat at finde frem til hvad der skal til for at reformer med fokus på afbureaukratisering sikres en tilfredsstillende implementering, samtidigt med at der kommer en vurdering af fremtidige reformer.

## **Kapitel 10 – Litteraturliste**

I kapitel 10 finder vi specialets litteraturliste, med oversigt og alt benyttet litteratur og kilder.

### **1. 2 - Problemfelt (Andreas)**

Vi vil med vores speciale kigge med historiske briller på moderniseringsprogrammer og reformer, som har til formål at udvikle den offentlige sektor, her med et særligt fokus på reformer som omhandler afbureaukratisering og regelforenkling. Vi har identificeret moderniseringsprogrammet Af Poul Schlüter fra 1983, som værende et dagsordensættende moderniseringsprogram for den videre udvikling af den offentliges opfattelse af afbureaukratisering. Helt konkret ser vi på den indflydelse moderniseringsprogrammet har haft på emner som afbureaukratisering, modernisering, effektivisering og udvikling. Dette vil vi gøre ved at vi har identificeret en række moderniseringsprogrammer og reformer fra 1983-2018, hvor vi vil analysere de forskellige programmer og reformer, præsenterede af skiftende regeringer.

Vi vil kigge på det udviklingsspor præsenteret under moderniseringsprogrammet fra 1983, og finde frem til hvordan den offentlige styring, har udviklet sig i takt med nye programmer og reformer bygger oven på de oprindelige styringsidealer. For til sidst at kunne vurdere hvorvidt moderniseringens programmet, er forældet eller stadig spiller en aktuel rolle i den offentlige styring.



Yderligere vil vi gennem vores analyse finde frem til elementer som kan forklare den offentlige sektors fokus på afbureaukratisering, og hvordan det har vidst sig i forskellige perioder af styringen. Vores motivation for at udarbejde et speciale med fokus på afbureaukratisering indsatser i et historisk perspektiv, bunder i at vi vil undersøge hvordan begrebet, af skiftende regering er blevet brugt til at reformer den offentlige sektor. Vi har også en vis undren, over hvordan et ord som afbureaukratisering. Stadig her i 2021 kan bevare sin aktualitet og relevans, dermed prøver vi igennem et historisk blik på brugen af begrebet, samt et blik på den overordnet styringsfilosofi, at finde frem til hvordan der arbejdes med afbureaukratisering, gennem skiftende regeringer og styringsparadigmer.

Måden hvorpå vi vil undersøge dette, er ved at gøre brug af en dokumentanalyse på følgende programmer og reformer:

- *Moderniseringsprogrammet fra 1983 af Regeringen Poul Schlüter I (hertil: Handlingsplan for afbureaukratisering 1988)*

- *Moderniseringsprogrammet fra 1993 af Regeringen Poul Nyrup I*

- *Moderniseringsprogrammet fra 2002 af Regeringen Anders Fogh Rasmussen I*

- *Sammenhængsreform fra 2018 af Regeringen Lars Løkke Rasmussen III (hertil Handlingsplan; Færre regler mindre bureaukrati 2018)*

Det her er et særlig relevant emne at behandle, idet den offentlige styrings forskellige udviklingsspor er med til at definere vilkårene for i hvor grad; Kommuner, lokalsamfund og enkelte borgere vil efterleve de krav, som skiftende regeringer har præsenteret i forskellige moderniseringsprogrammer og reformer, som i sidste ende har en effekt på borgernes møde med systemet samt på opfattelsen om det er mødet med bureaukratiske benspænd, eller processere som understøtter og inddrager perspektiver fra forskellige interessenter.

### 1.3 - Historisk udvikling og baggrund (Andreas)

Med vores fokus på moderniseringsprogrammet fra 1983 – 2002 og reformerne som vi har set implementeret i nyere tid, har vi fundet det relevant at have et historisk perspektiv med, for at kortlægge den udvikling reformarbejdet og ønsket om en modernisering og effektivisering har haft gennem tiden. Skiftende regeringer har gennem de sidste 40 år udarbejdet reformer som har haft et overvejende fokus på modernisering og effektivisering af den offentlige sektor. Regeringen Poul Schlüter I kom med reformpakken '' *Moderniseringsprogrammet* '' i 1983. Dette program grundlagde en tanke om en mere effektiv offentlige sektor, hvor genstandsfeltet er hele den offentlige sektor under samme. Tidligere var programmer/reformer i højere grad rettet mod centraladministrationen. Med fokuset på en mere effektiv offentlige sektor, førte disse nye perspektiver til nye værktøjer som senere hen er blevet karakteriseret som New Public Management værktøjer (NPM). Og det var netop ønsket om en resultatbaserede styring som var med til at fjerne fokuset som gennem 1970'erne havde været på plantænkning og en centraliseret styring. Der var nemlig i moderniseringsprogrammet fra 1983 et overvejende fokus på at forny og forbedre services over for borger og virksomheder. Det var også regeringen Poul Schlüter I ide at der med et blik på moderne ledelsesprincipper og nye styrings- og organisationsformer, ville bidrage til at stoppe den hidtidige opdrift i de offentlige budgetter (Bentzon 1988). 10 år efter har de politiske vinde skiftet retning og vi har en socialdemokratisk regering fremført af regeringen Poul Nyrup I som fremsætter moderniseringsprogrammet som bygger videre på regeringen Poul Schlüter I moderniseringsprogrammet fra 1983, nu under navnet '' *Nyt syn på den offentlige sektor 1993* ''.

Her er fokuset på at der gennem en udvikling af samspillet mellem den offentlige sektor og erhvervslivet, kan løses udfordringer for den offentlige sektor. Dette ved blandt andet at udlicitere, da regeringen Poul Nyrup I nu ser udlicitering af offentlige opgaver som værende et redskab, til at skabe bedre kvalitet, større effektivitet og et fokus på omkostningsbevidsthed (Ejersbo; Greve, 2014).

Knap 10 år efter kommer Regeringen Anders Fogh Rasmussen I, med deres moderniseringsprogram '' *Med borgeren ved roret 2002* ''. Hvor fokuset er på at sætte mennesket før systemet, det skal altså være muligt for den enkelte at vælge den løsning som passer bedst til den enkelte. Anders Fogh Rasmussen slog endnu engang fast at de løsninger borgerne har behov for også kan komme fra det private, og det derfor ikke var afgørende om borgerne opnår deres service gennem det offentlige

eller private. Her kan det tydeligt ses at der her i 2002 knap 20 år efter regeringen Poul Schlüter I oprindelige moderniseringsprogram stadig bliver bygget oven på de grundlæggende tanker om regelforenkling og ledelse- og personalepolitik fastholdes men med en tilføjelse af tematikkere som regeringen Anders Fogh Rasmussen I fandt særlige vigtige såsom frit-valg, markedsløsninger og borgerinddragelse. Hvilket er i overensstemmelse med de fokuspunkter, New Public Management bringer med til den offentlige styring.

Her til sidst vil vi præsentere Sammenhængsreformen fra 2018 af Regeringen Lars Løkke Rasmussen III, som har til formål at skabe et sammenhæng i den offentlige sektor, dette på baggrund af tre hovedproblemer som er opstået i udviklingen af den offentlige sektor. **1.) *Borgerne bliver klemmt mellem systemer der ikke hænger sammen*** **2.) *Medarbejderne presses af regler og skemaer og har for lidt tid til den endelige kerneopgave*** **3.) *Der er opstået et utilstrækkeligt fokus på resultaterne set fra borgernes side af***, derudover er kvaliteten af offentlige ledelse for svingende. Regeringen Lars Løkke Rasmussen III vil derfor med denne reform sætte ind over for det voksende bureaukrati og sætte borger, ledere og medarbejder i centrum (Sammenhængsreformen, 2018). Vi har også et blik på den kommende reform "*Nærhedsreformen*" som er blevet præsenteret i Mette Frederiksens åbningstale fra 2020, her har vi særlig bidt mærke i hendes tanker om at sætte flere kommuner fri på forskellige velfærdsområder. For at opnå en lokal styring og forhindre systemet spænder ben for den lokale styring i de enkelte kommuner. Mette Frederiksen præsenterede i hendes åbningstale at de ville sætte 7 kommuner fri, fri for den lovgivning og statslig regulering som de er vant til, dette er som Mette Frederiksen siger det er en vild ide, og hun har behov for en bred opbakning for at det skal kunne lykkes. De ovenstående modereringsprogrammer og reformer under skiftende regeringer vil være omdrejningspunktet gennem vores speciale til at identificere det udviklingsspor som blev lagt med moderniseringsprogrammet fra 1983, og til hvordan de præsenterede programmer og reformer arbejder med afbureaukratisering af den offentlige sektor. Herefter vil vi præsentere vores overordnet problemformulering, samt tre arbejdsspørgsmål som vi finder nødvendige at besvare for at kunne besvare vores overordnet spørgsmål.

## **1.4 – Problemformulering (Fælles)**

*Hvordan arbejdes der med afbureaukratisering i den offentlige sektor, og hvad skyldes det øget fokus på dette område i nyere tids reformer?*

## **1.5 – Arbejdsspørgsmål (Fælles)**

*- Hvad forstås der ved afbureaukratisering og regelforenkling?*

*- Hvilke forskelle og ligheder kan identificeres gennem en dokumentanalyse af handleplanerne for hhv. "Handlingsplan for afbureaukratisering 1988" og "færre regler og mindre bureaukrati 2018"?*

*- Hvordan har afbureaukratisering af den offentlige sektor udviklet sig siden udarbejdelsen af moderniseringsprogrammet fra 1983?*

## **1.6 - Analysestrategi (Mahamud)**

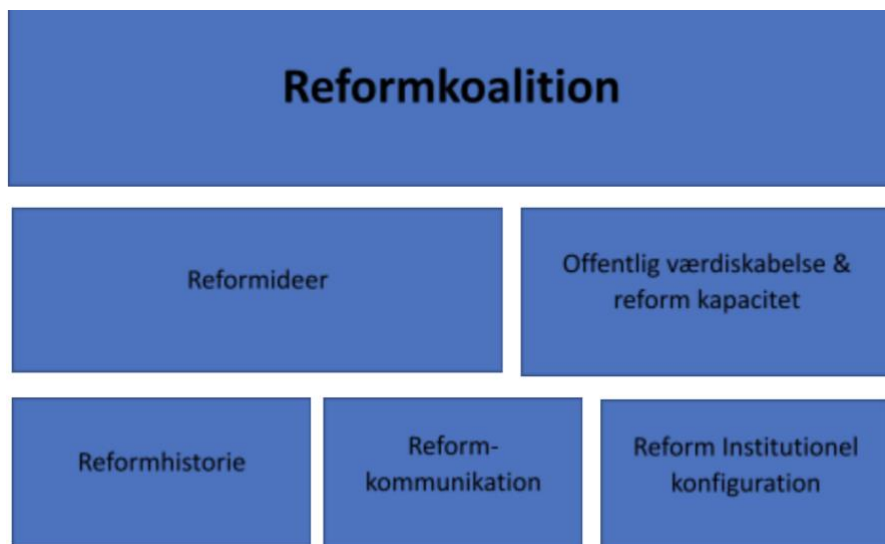
Problemformuleringen besvares ved hjælp af kvalitative metoder dokumentanalyse af vores præsenterede dokumenter. Vores empiri består primært af reformer/programmer og sekundært artikler, åbningstaler og andre offentlige dokumenter. Vi vil i dette speciale ikke udarbejde eget empiri pga. COVID-19, vi frygter at restriktioner vil spænde ben for bl.a. interviews eller andet feltarbejde, derfor er vi allerede indstillet på hvordan vi skal gribe det an metodisk, så vi ikke skal ændre metodiske tilgange hen ad vejen.

Til at analysere vores empiri som består af 6 dokumenter. benytter vi analyseprogrammet NVivo, da det vil gøre det overskueligt og arbejde med. Vi benytter os af en deduktiv tilgang da vi koder efter opstillet begrebsafklaring. Måden vi griber det an på er at vi foretager en teoristyret kodning, som betyder at vi koder efter kategorier som er taget ud fra vores teoretiske afsæt. I metodeafsnittet er der et oversigtsskema med de nøglebegreber vi koder ud fra som kaldes nodes og underbegreber som kaldes sub notes. Det har også været nødvendigt for os at lave sub-sub nodes, i skemaet er der også en definition af begreberne.

For at strukturere vores videre analyse har vi benyttet (Greve, 2012) reform model som beskriver forskellige elementer som er relevante at kigge på for at støbe en reform analyse sammen.

I det følgende afsnit vil de forskellige begreb kort blive præsenteret, de forskellige begreb vil

fungere som fokuspunkter for den videre analyse af vores udvalgte reformer. Derudover vil en reform typologi blive præsenteret hvor der bliver sat en tabel op, som har til formål at inddelle forskellige typer af reformer.



*Figur 1. Elementer til en reformmodel (Greve, 2012).*

En samlet model for en reform analyse giver mening når man arbejder med reformer i et historisk institutionelt perspektiv, da man som tidligere beskrevet tager flere forskellige artede perspektiver med for at skabe en forståelse for helheden af handlingerne som leder op til en reformering.

### **Reformkoalition**

Når vi snakker reformkoalition, dækker det over de aktører som er med til at udarbejde og gennemføre reformarbejdet. Der findes mange forskellige artede reformprocesser, størstedelen af dem er initieres af Finansministeriet, Statsministeriet, berørte fagministerier samt KL. Med vores udvalgte reformer kigger vi i højere grad mod statsministeriet og statsministeren selv som initiativtageren til reformprocesserne. Da fælles for vores reformer er, at det er statsministeren selv som er afsender. Derefter er det op til statsministeren at danne koalition med relevante aktører som kan hjælpe med at nå i mål, alt efter hvor omfattende reformen er kan der trækkes på ovenstående instanser; Finansministeriet, relevante ministerium KL, men også interesseorganisation og ekspertviden kan inddrages for at understrege relevansen af en given reformering i den offentlige sektor (Greve, 2012).

### **Reform ideer (Mahamud)**

Reform Ideerne kommer ofte som en del af en international reform trend som vi f.eks. så det tidligere via inspirationen fra NPM-styring filosofien. Der er dermed i højere grad tale om en tilpasning til en i forvejen etableret international reformagenda (Greve, 2012). I takt med at den offentlige styring udvikler sig, ændre rationalerne for handling sig også. De senere år har reformer og udvikling i dansk regi været præget af 3 hovedtemaer som går ind og sameksistere med den styringsfilosofi NPM har ført med, her er der tale om; Digitalisering, Offentlige værdiskabelse og nye samarbejdsmetoder og networkning. Hvilket også går i tråd med den internationale opmærksomhed på joined-up government og især hvordan borgernes ressourcer kan sættes i spil, i den offentlige styring (Greve, 2012). Så når vi snakker reform ideer, bygger det på de strømninger af ideer der er til stede i den offentlige debat og i den internationale debat, som er med til at bestemme hvilke områder der kan og skal reformeres. Her syntes vi at afbureaukratisering er et spændende felt, da det har været en gennemgående ide gennem vores historiske periode (1983-2018) og det er derfor relevant at belyse hvordan at en ide kan bista i så lang en periode.

### **Offentlig værdiskabelse & reform kapacitet (Andreas)**

Når vi kigger på reformernes kapacitet og værdiskabelse, kigges der mod de resultater som en reform kan skabe. Det kan dog være svært og måle på den korte bane, dette kan forklares ved at reformernes egentlige mål ofte kan ses som værende at styrke den institutionelle kapacitet i den danske offentlige sektor til at imødegå fremtidige udfordringer. Vi kigger tilbage i tiden faktisk helt præcist 38 år tilbage, hvor vores tidligste moderniseringsprogram er fra dette, kan vise sig at være en fordel da reformers resultater ofte skal ses i langsigtede perspektiv. Men samtidigt har vores speciale ikke til formål at måle eller beskrive effekterne af tiltagene mod afbureaukratisering, vi vil i højere grad belyse hvordan arbejdet med afbureaukratisering har udviklet sig i takt med samfund og borger også udvikler sig.

### **Reform Historie**

Når vi kigger på reform historie, så er det et forsøg på at forstå den udvikling som sker omkring en reformering af den offentlige sektor. Den offentlige sektor i Danmark har igennem en længere periode, været præget af den stiafhængighed som blev anlagt med moderniseringsprogrammet i 1983. Ifølge (Greve, 2012). Har denne styringsfilosofi anlagt med moderniseringsprogrammet i 1983, været den styrende op til 00'ernes begyndelse. Herefter begyndte en mere intensiv politisk

kamp om den offentlige sektor, hvor visse politiske grupperinger forsøger at skubbe den offentlige sektor i en mere markedsbaseret retning. Så når vi i analysen kigger på historien bag den pågældende reform, så er vi inde og kigge på de oprindelige tanker som lå til grund for udarbejdelsen af reformen, og de strømninger som er til stede i samfundet på det tidspunkt hvor en reform udarbejdes og implementeres. Dette for kunne forstå det analyserede i en historisk kontekst, som tager flere perspektiver med i vurderingen af arbejdet.

### **Reformkommunikation**

Når der snakkes reformkommunikationen, er der her et fokus på hvordan en reform bliver præsenteret og iscenesat af aktørerne bag. Her vil der blive kigget på hvordan de skiftende regeringer, har valgt at iscenesætte præsentationen af deres reform arbejde. Da strukturreformen blev præsenteret, var det med fuld mediebevågenhed, det var med direkte tv-transmission, dette havde en effekt på hvordan reformer blev opfattet af samfundet (Greve, 2012). Der er ikke forsket meget i reform iscenesættelse, men vi vil i vores analyse tage dette perspektiv med for at kunne forstå de forskellige virkemidler som kan benyttes for at opnå en bred accept af reformarbejdet.

### **Reform institutionel konfiguration (Andreas)**

Når vi kigger mod den institutionelle konfiguration som reformerne kan føre med sig, er det et blik på hvordan reformerne er med til at forme den offentlige sektor. En række af nyere tids reformer har udfordret den velfærdsmodel som var gældende i 1980'erne. Argumentationen lyder at de konsoliderer og er med til at styrke den danske velfærdsmodel, set i perspektivet af den stigende globale konkurrence (Greve, 2012). Dermed hviler reformerne på præmissen om at større enheder er mere effektive enheder. Når institutionerne bliver større og mere robuste, kan der tales om en konverteringsstrategi, institutionerne forbliver grundlæggende de samme, men ændre sig under overfladen i kraft af de for flere opgaver og mere magt (Streeck & Thelen, 1999). Så når vi i den videre analyse vil behandle begrebet institutionel konfiguration, dækker det over at vi er inde og se på den institutionelle udvikling og hvad det er har af effekter på samfundet.

### **Reform typologi (Andreas)**

Når vi igennem vores analyse arbejder med vores udvalgte reformer, ville det være relevant at kunne opsætte en form for reform typologi. Som kan være med til at udpensle forskellene på reformerne for at skabe en tydeligere forståelse for dem. Hertil har (Greve, 2012) opstillede kriterier som kan være med til at placere forskellige reformer, her er fokus på hvorvidt de er en koncentreret

gruppe af aktører eller om det er mange forskellige aktører og hvorvidt det er en administrativt ledet process eller en politiske ledet process (Greve, 2012). Hver af de 4 typologier vil kort blive præsenteret, dette for at kunne benytte os af denne typologi senere i analysen.

**Bureaukrati reformer** – Det er de situationer hvor de offentlige leder tager sagen i egen hånd og for igangsat reformprocesser, her er der oftest få aktører involveret

**Tværgående reformer** – Det er når offentlige leder fra forskellige niveauer i den offentlige sektor går sammen om tværoffentlige initiativer som kan igangsætte reformprocesser, her er der flere aktører da det er et bredere område som reformering vil have fokus på.

**Elite Reformers** – Det er når politikerne i en lille gruppe beslutter sig for at gennemfører reformer, og nedkæmpe evt. modstand der sku komme fra andre faggrupper. Der ikke mange aktører og de fleste aktører vil være at finde på Christiansborg som igen understreger eliteelementet.

**Kampagnereformers** - Det er reformer som typisk er initieret af regeringen selv, og som ud over at omhandle det substantielle så vil en kampagne reform være med til at sætte lys på et bestemt politisk tema eller problemstilling. I kampagnereformen inddrages og mobiliseres en lang række aktører også uden for Christiansborg, i visse tilfælde er det selve processen som statuerer eksemplet og kan derfor være lige så vigtig som det endelige outcome (Greve, 2012).

	<b>Administrativt ledet reformproces</b>	<b>Politisk ledet reformproces</b>
Få aktører er involveret	<b>Bureaukratiformer</b> - Regnskabsreform - Domstolsreform	<b>Elitereformers</b> - Frit valg - Universitetsreform - Politireform
Mange aktører er involveret	<b>Tværgående reformers</b> - Toplederreform - Digitaliseringsreform	<b>Kampagnereformers</b> - Strukturreform - Globaliseringsreform - Kvalitetsreform

*Tabel 1. Reformtypologi (Greve, 2012)*



## 2 – Litteraturstudie (Mahamud)

Vi har foretaget et litteraturstudie for at afdække hvad der er af eksisterende viden indenfor vores genstandsfelt, ved at gøre dette sikre vi at vores speciale bidrager til den viden der allerede findes i dag. Vores speciale tager udgangspunkt i en partiel problemstilling, derfor er det afgørende at vi identificerer de videns huller der er, ved at foretage en litteratursøgning. Nedenunder vil vi præsentere den mest relevante og aktuelle litteratur. Det første afsnit omhandler metoden som vi har brugt til vores litteratursøgning, derefter præsentere vi den mest relevante og citerede litteratur indenfor vores genstandsfelt.

### **Metode:**

Vi startede vores litteratursøgning på en eksplorativ måde, hvor vi søgte bredt indenfor genstandsfeltet, for at kunne nærme os de mest relevante og citerede litteratur. Denne søgningsproces blev udarbejdet ved hjælp af Google Scholar og Det Kongelige Biblioteks digitale katalog, Rex. Derefter benyttede vi os af systematisk emnesøgning hvor søgeordene: Red tape, reformer, afbureaukratisering, administrativ burdens, stigafhængighed, regelforenkling, NPM, NPG og DEG blev taget i brug. Herefter blev vi nødt til at indskrænke vores søgning ved at bruge boolske operatorer OR, NOT og AND. Ved hjælp af dette så vores søgning eksempelvis sådan her ud: Red tape OR afbureaukratisering, afbureaukratisering OR regelforenkling, reformer AND afbureaukratisering.

Resultatet af dette blev til Ejersbo & Greve der i 2014 skrev deres bog; Modernisering af den offentlige sektor. I vores speciale vil vi nemlig gerne undersøge hvorfor der arbejdes med afbureaukratisering og hvad der skyldes den øget fokus, for at hjælpe os med at besvare vores problemformulering har vi udarbejde tre arbejdsspørgsmål. I Ejersbo & Greve bog i sammenspil med Capoccia, G. formulering af begrebet Kritiske skilleveje/critical junctures, Paul Pierson perspektivet på Stigafhængighed/path dependency og Streeck & Thelen syn på Institutionelle forandringsmekanismer er vi i stand til at kunne besvare arbejdsspørgsmålene med et bedre blik på hvordan udviklingen har været. Det vil også være relevant for os at kigge på tre styringsparadigmer hhv. New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG) og Digital Era Governance (DEG). Det vil hjælpe os med at forstå hvordan den offentlige styring har udviklet sig fra moderniseringsprogrammet fra 1983 til Sammenhængsreformen fra 2018. Til at hjælpe os med det gøre vi brug af Torfing & Triantafillou arbejde fra 2017. For også at kunne besvare

arbejdsspørgsmålene har vi valgt at benytte Barry Bozemans arbejde med red tape, der har været andre som har arbejdet med denne teori såsom Bennett og Johnson, Hall og Herbert Kaufmann hvis arbejde var meget kendt, men vi valgte ham fra pga. der var ikke en entydigt svar på hvad red tape egentligt var for noget. Barry Bozemans arbejde fra 1993 og fra 1996 sammen med Patrick Scott hjælper os med at forstå red tape. Pamela Herd og Donald P. Moynihan arbejder med administrative burdens kommer de ind på tre typer af omkostninger samt den individuelle oplevelse når det kommer til en integrering med regeringen.

### Oversigt over litteratursøgning:

Forfatter/forfattere	Titel	Udgivelsesår	Citeret
<b>Capoccia, G.</b>	Chapter 5 Critical Junctures	1986	112
<b>Capoccia, G., &amp; Kelemen, R. D.</b>	The study of critical junctures	2007	1884
<b>Ejersbo; Greve</b>	Modernisering af den offentlige sektor	2004	107
<b>Greve, C.</b>	Reform Analyse	2012	32
<b>Pierson, P.</b>	Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics	1997	2946
<b>Bozeman, B.</b>	A Theory Of Government “Red Tape”	1993	416
<b>Bozeman, B. &amp; Scott, P.</b>	Bureaucratic red tape and formalization: Untangling conceptual knots	1996	197
<b>Streeck, W., &amp; Thelen, K.</b>	Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies	2009	2946
<b>Herd, P. &amp; Moynihan, D.P.</b>	Administrative Burden: Policymaking by Other Means	2018	146

### 3 – Videnskabsteori (Mahamud)

I vores speciale er vi inspireret af den socialkonstruktivistiske videnskabsteori, dette på baggrund af vores undersøgelsesfelt. I en socialkonstruktivistisk tankegang handler teori om hvordan man kan udfolde begreber der i den sociale virkelighed gøre en forskel. Ved at bruge den socialkonstruktivistiske tilgang som en analysestrategi kan man gøre rede for hvordan man skal anvende begreber for at kunne konstruere sociale virkeligheder (Esmark, Lausten & Andersen, 2005). Socialkonstruktivisme handler om sociale fænomener hvor man tager visse sandheder for givet. Hvilket betyder at når man gør brug af en socialkonstruktivistisk analyse, er det fordi man forsøger at få nye forståelser. Når man begriber sig kritisk an på eksisterende viden, bliver der skabt ny viden (Pedersen ,2012).

#### To former for konstruktivisme

Finn Collins bog humanistisk videnskabsteori skriver han om to former for konstruktivisme, den ene variant; erkendelsesteoretisk konstruktivisme handler om den videnskab eller viden som konstrueres af samfundsmæssige processer (Collin & Køppe, 2014). Liv Egholm skriver også om dette punkt men kalder det for erkendelsesinteressen, *"afdække den måde, hvorpå tanke- talemåder samt hverdagslige selvfølgeligheder, som mennesker lever med og under, etableres, anvendes og forandres med fokus på processer frem for tilstande."* (Egholm, 2014).

Den anden variant som Collins skriver om er den ontologisk konstruktivisme; påstår at der er aspekter i virkeligheden som er samfundsmæssigt skabt f.eks. raceforskelle og kønsforskelle (Collin & Køppe, 2014). Egholm skriver at det centrale i dette punkt er hvordan fænomener bliver skabt i en konkret kontekst, og ikke essens ved det (Egholm, 2014). I vores speciale er vi inspireret af den ontologisk konstruktivisme position, som betyder at vi kan opnå viden indenfor vores genstandsfelt, og se på hvordan afbureaukratisering virker og er blevet til som fænomen. Afbureaukratisering er socialt konstrueret fænomen, der omtales i reformerne som værende en fremgangsmåde for den offentlige sektor, så man er bedre omstillingsparate, fleksible og effektive. For at undersøge vores genstandsfelt må vi gå til den viden der eksisterer indenfor feltet, så vi kan udforme en ny viden og nye forståelser. Ved at bruge Greves reformanalyse kan vi komme nærmere ind hvordan

afbureaukratisering bliver repræsenteret i de forskellige moderniseringsprogrammer, reformer og handlingsplaner.

## **4 - Teoriafsnit (Mahamud)**

I det følgende afsnit vil vi redegøre for vores valg af teori som skal understøtte opgavens problemstilling. Vi vil kort og tydeligt redegøre for hvorfor vi anvender teorien og hvad vi ønsker at opnå med den. Vi har valgt at dele teori op i tre dele, den første del af de teoretiske afsæt indeholder historisk Institutionalisme, kritiske skilleveje, stiafhængighed og institutionelle forandringsmekanismer. Dette skal hjælpe os med at afklare hvordan styringsinstrumenter ændrer sig over tid og dermed kan vi følge udvikling tidsmæssigt ved at analysere de forskellige moderniseringsprogrammer og reformer. De kritiske skilleveje der bliver taget, er også med til at forklare de institutionelle forandringer og udvikling. Stiafhængighed kan vi rette blik mod de policy feedback der har været, og institutionelle forandringsmekanismer er med til at give os et breder perspektiv og dynamik i analysen af udviklingen.

I den anden del af det teoretiske afsæt indeholder en præsentation af red tape, administrative byrder og tre forståelser af bureaukrati og afbureaukratisering. Denne del skal hjælpe os med at dykke ned i dokumenterne og red tape der ligger op til at de forskellige regeringer vil bruge afbureaukratisering som et virkemiddel til at få afskaffet unødvendige regler og registreringskrav, de administrative byrder giver os en bedre overblik over de byrder af omkostninger som individer pålægges. De tre forståelser af bureaukrati og afbureaukratisering, er med til at besvare arbejdsspørgsmål 1 hvor vi vil forsøge at afdække de forskellige regeringers forståelse af hvad der forstås ved afbureaukratisering og regelforenkling, i takt med det er vi også nødt til at forstå hvad bureaukrati er for noget, red tape afdækker også dette og ved at kombinere det er vi i bedre stand til at kunne arbejde med det.

Den tredje og sidste del indeholder reform teori, som giver os en bedre forståelse på hvordan reformer kommer med løsninger på udfordringer eller forbedringer. I hver del vil vi operationalisere det mere konkret, så i som læser er i stand til at forstå hvordan vores teori vinkel vil blive brugt i specialet.

## 4.1 - Historisk institutionel teori (Andreas)

For at opnå en forståelse for den udvikling den offentlige styring har gennemgået, vil der i teori-afsnittet indledningsvist blive kigget mod de 2 store styringsparadigmer som har påvirket den offentlige styring. Den markeds inspirerede New Public Management (NPM) og den netværk inspirerede New Public Governance (NPG). Da disse bagvedliggende mekanismer og rationaler har betydning for hvordan den offentlige styring bliver anskuet og praktiseret af institutionerne i dag, og også er med til at fortælle en historie om den offentlige styring og hvordan den har udviklet sig, og stadig gør det.

Vi har med vores speciale et blik på afbureaukratiseringen i den offentlige sektor, og her særligt et blik på hvordan fokuset på afbureaukratiseringen er blevet styrket siden *''Moderniseringsprogrammet fra 1993''*. Dette vil blive belyst med historiske institutionelle teori briller, da styringsinstrumenter ændrer sig over tid og det er derfor vigtigt at have en teori som kan sige noget om den tidsmæssige udvikling og dynamikkere. Men også fordi den offentlige sektor består af en lang række institutioner, med formelle og uformelle regelsæt som er blevet skabt gennem årene, og ethvert nyt forsøg på at påvirke styringen ville skulle forholde sig til eksisterende styringsbetingelser. Historisk institutionel teori kan også hjælpe med at identificere veje (*paths*) og måder hvorpå der kan skabes nye styrings initiativer.

### 4.1.1 - New Public Management (NPM) (Andreas)

NPM har siden starten af 1990'erne, været den dominerende styringside inden for den offentlige styring.

Dette skyldes især Christopher Hoods artikel med titlen *''A Public Management for All Seasons?'' fra 1991*. Her ligger (Hood, 1991). 7 punkter som ifølge ham kendetegner NPM og dens styringsfilosofi.

Her er de 7 elementer sat op så der er en overordnet doktrin, som skal forstås som specifikke ideer om hvad der skal gøres inden for den offentlige administration. Hver af de 7 doktriner er efterfulgt af en kolonne som beskriver hvad den pågældende doktrin betyder for den offentlige styring, for til sidst af have en kolonne som retfærdiggør dette doktrin, altså begrundet hvad det er for nogle

effekter der kan hentes ved at fokus på denne doktrin. Essens af disse doktriner omhandler en øget markedsgørelse af den offentlige sektor, og derved et større element af konkurrence i den offentlige sektor. En øget resultatmåling og en mere eksplicit beskrivelse af mål og succeskriterier, en øget professionalisme hos frontlinjemedarbejderne i den offentlige sektor, og en større grad af opdeling i den offentlige sektors institutioner for at kunne kontrollere og vurdere effekter i højre grad (Hood, 1991).

Man kan snakke om at NPM er blevet institutionaliseret, som en fast del af den offentlige styring i en række lande. Men der har i de senere år været en debat, om hvorvidt NPM har nået sit mæthedspunkt i forhold til at blive ved med at effektivere den offentlige sektor. Dette i takt med at nye styringsideer ser dagens lys, for at forstå denne udvikling som sker i den offentlige styring, giver det mening at skelne mellem ide, interesser og institutionalisering (Greve, 2012). NPM er i Danmark blevet en institutionaliseret del af den offentlige praksis, når vi i vores speciale anskuer reformerne og styringsparadigmerne i et historisk institutionelt perspektiv, vil det betyde at NPM vil sameksistere med andre styrings- og ledelsesideer, og dette kan vise sig at være en nødvendighed da NPM's kerneideer har vist sig at være for begrænsede til at løse nyere tids policy udfordringer.

Den offentlige styring befinder sig under et konstant pres, et pres på at hele tiden bliver mere effektiv og bedre. Løsningen var en øget markedsgørelse af den offentlige sektor, gennem privatisering, udlicitering og kommercialiseringen af den offentlige sektor. Offentlige ledere skulle i højere grad benytte sig af ledelsesteknikker fra det private erhvervsliv, ideen var at offentlige organisationer kunne effektiviseres i lyset af konkurrencepresset fra private udbydere og borger. (Torfing & Triantafillou, 2017). Hovedideen er at gøre den offentlige serviceproduktion billigere og bedre ved at skabe konkurrence mellem offentlige og private leverandører.

NPM mødte dog hurtig kritik for at ikke at fornye og forbedre sig nok. Forklaringen på dette er sandsynligvis, at man i begyndelsen af NPM-styring filosofiens indtræden på den offentlige styring. Har forsøgt at plukke de lavt hængende frugter altså der hvor gevinsten var størst, og til dels at den offentlige sektor med tiden var blevet trimmet og blevet så effektiv og konkurrencedygtig, at private virksomheder har svært ved at gøre det billigere (Torfing & Triantafillou, 2017).

Modsvaret til den øgede brug af konkurrencebaserede markedsmodeller, samt det øget fokus på at inddrage ledelsesteknikker fra det private, og det nye fokus på borgerne som kunder. Kom i form af en ny netværksbaserede tilgang til den offentlige styring, dette da den offentlige sektor befandt sig i

et fragmenteret felt, hvor staten ikke længere ses som det naturlige centrum, og politik i højere grad skabes i et netværk af offentlig og private aktører.

#### **4.1.2 - New Public Governance (NPG) (Andreas)**

Beslutningsprocesser bliver mere specialiserede og problemerne bliver mere komplekse, der findes ikke længere standard løsninger som kan trækkes ned over problemstillinger, mange af de teorier som vi traditionelt har taget i brug for at forstå offentlig forvaltning, kommer til kort, når kompleksiteten af opgaverne er stigende. Disse problemer omtales ofte som wicked problems som kort kan defineres ved mangel på, specialiserede viden, indbyggede målkonflikter, politisk rivalisering, modsatrettede interesser og store etiske problemer. Sådanne problemer kan hverken løses optimalt gennem hierarkisk styring eller markedsbaseret konkurrence, men kræver i højere grad at de relevante og berørte aktører samarbejder om at finde nye og innovative løsninger, der kan bryde med den vanetænkning og standardisering der har været på området (Torfing & Triantafillou, 2017).

New Public Governance gør op med den hierarkiske forståelse af den offentlig forvaltning som en enkelt enhed, NPG- styringsfilosofien betegner de ændret vilkår for styringen og ændrede styringsprocesser. Som en klassisk opfattelse af styring, er den styring der rettes mod de offentlige organisationer ovenfra. Men politik og styring vokser også ud fra det udførende led både opad mod det politiske niveau og nedad mod brugerne. NPM-rationalet hvor staten møder borgerne som kunder, har kostet mange ressourcer. Den offentlig sektor har gennem NPM anskuet borgerne som kunder, dermed tog den offentlig sektor hensyn til borgernes individuelle ønsker og behov. Problemet er imidlertid, at jo mere den offentlige sektor forsøger at stå på mål for borgerne og imødekomme deres ønsker og behov, desto mere stiger borgernes forventning, og jo mindre ansvar mener borgerne de har for selv at medvirke til løsningen af disse problematikker.

Disse bagvedliggende styringsideer og rationaler for handling har i dag overlappet hinanden i sådan en grad at det kan være svært og adskille det ene fra det andet. Da de markedsbaserede styringsperspektiver og målopfyldelse er en så forankret del af den offentlige styring, at visse processer kan være svære at løse uden at have resultatstyring i baghovedet og skæve mod de private markeder for at finde løsningerne. Konkret skaber disse skiftende styringsparadigmer et felt under konstant forandring for offentlige medarbejder, leder og i sidste ende borgerne.

New Public Governance består af 3 komponenter; **1) collaboration/netværk, 2) partnerskaber og 3) Borgerinddragelse** (Greve, 2012). Her har der været et overvejende fokus på alternativ organiseringsformer, hvor man prøver gennem netværk at organisere på en måde som kan være med til at få flere perspektiver og indtryk ind i opgaveløsningen. Fokusset er her på at inddrage flere aktører for at sikre en tilfredsstillende forankring og implementering. Det er også ud af disse styringstanker tilgangen til offentlige-private partnerskab bliver styrket og bliver en fast del af den offentlige styring. Dette da der opstod et behov for en fælles risikodeling mellem offentlige og private aktører, og samtidigt fordi hver part formodes at bibringe ressourcer som kan sættes i spil i løsningen af fælles udfordringer (Greve, 2012). Det stigende fokus på at samarbejde på nye moder og organisere i nye netværk, er ifølge (Kettl, 2009) et produkt af at de problemer og udfordringer det offentlige står overfor er blevet mere komplekse end tidligere, når policy problemerne opnår en stigende kompleksitet så kan de ikke holdes indenfor de administrative grænser som regeringer tidligere har sat op, men mange af de nye policy udfordringer går ud over grænserne må derfor håndteres på tværs af de oprindelige grænser (Kettl, 2009).

Borgerinddragelse på nye måder dækker over, at borgerne bliver inddraget i den offentlige opgaveløsning i højere grad end tidligere, dette da der er kommet et skifte i synet på borgerne fra at være kunder i butikken til faktisk at have ressourcerne og perspektiver som kan sættes i spil for at sikre en forankring af tiltag rettet mod borgerne. Reformen kan være en af forklaringerne til dette skifte, da reformerne kan være med til at skabe borgere som aktive med-innovatører eller medproducenter af offentlige serviceydelser (Greve, 2012).

#### **4.2.3 - Digital Era Governance (DEG) (Andreas)**

Digital Era Governance, er en af de nyere styringsideer som udspringer af den stigende teknologisk udvikling og muligheder det føre med sig. Fokuspunkterne er; *Transparens, Sociale netværk og administrative servicecentre* (Greve, 2012). Patrick Dunleavy har med artiklen "*New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance*" fra 2006, yderligere karakteriseret hvad denne nye digitale styringsfilosofi indebære. Han præsenterer tre begreb som er blevet brugt i litteraturen for at beskrive denne udvikling; *Reintegration, Needs-based Holism og Digization changes* (Dunleavy et al., 2006). *Reintegration* beskrives der at den vigtigste egenskab for DEG, er evnen til at samle mange af de elementer som eller blevet adskilt og opdelt under NPM. Her hentydes der til den markedsførelse og hierarkiske opdeling NPM har ført med sig, Patrick Dunleavy understreger at DEG ikke blot er en gentagelse af centralisering og



decentraliseringsdebatten, men at DEG i højere grad er et modsvar til NPM (Dunleavy et al., 2006). *Needs-based Holism* beskrives som værende en mekanisme som teknologien fører med sig hvor det er muligt at genoverveje processer, og fjerne unødvendige led af administrationen for at opnå mere medgørlige offentlige systemer som kan sikre en hurtig og effektiv omstilling i forhold borger eller andre socioøkonomiske forhold (Dunleavy et al., 2006). *Digization Changes* beskrives som den forandring der sker rent teknologisk, hvor er muligt at opsætte direkte kanaler som i visse tilfælde kan erstatte de tidligere kanaler til det offentlige (Dunleavy et al., 2006). Her kan vi i dansk regi perspektivere til SKAT som har omlagt det meste af deres daglige kontakt med borgerne til elektronisk kontakt, og vi som borger har selv mulighed for når det er nødvendigt at ændre i vores selvangivelse fx, dette uden en fysisk kontakt. Dette kan være med til at effektivisere processer både for borgerne men også for institutionerne som nu ikke behøves at fokusere i så høj grad på kontakten til borgerne og kan behandle større datasæt under samme ombæring (Greve, 2012).

#### **4.1.4 - Historisk Institutionalisme (Andreas)**

Historisk Institutionalisme er ikke en decideret teori, eller en bestemt metode, det er i højere grad en fremgangsmåde til at studere og forstå de socioøkonomiske forandringer vi ser i vores institutioner og overordnet styringsprincipper over tid (Sataloff et al., 2008). Fremgangsmåden adskiller sig især ved at have et udpræget fokus på institutioner i samfundet, her især med fokus på de formelle og uformelle regelsæt som er med til at forme tankegangen hos aktørerne i institutioner, men også at institutioner formes over tid og er en dynamisk størrelse som må ses i deres historiske kontekst for at kunne forstå udviklingsgrundlaget (Ejersbo; Greve, 2014). De formelle og uformelle regler i de forskellige institutioner er vigtige at forstå og tage med i betragtningen når man kigger på den historiske udvikling af institutioner, fordi de er med til at bestemme hvem der deltager i institutionens aktiviteter og kan samtidigt fortælle noget om de strategiske overvejelser som ligger til grund for handlingen i en given situation som kan være med til at udbrede forståelsen for de handlinger der træffes (Ejersbo; Greve, 2014). I vores speciale kigger vi mod hvordan man afbureaukratiserer og hvorfor dette er blevet et buzzword i nyere tid, når et fænomen skal forstås i en historisk kontekst, er det relevant at kigge mod de spor som er lagt og hvordan de skifter over tid. Der er nemlig tre begreb som historisk Institutional teori kredser om; Stiafhængighed (path dependency), kritiske skilleveje (critical junctures) og institutionelle forandringsmekanismer (Institutional change mechanism) (Ejersbo; Greve, 2014).

I det følgende afsnit vil vi gå mere i dybden med de 3 begreb som er beskrevet i forrige afsnit, dette da vores analyse vil trække på elementer fra stiafhængighed perspektivet.

Stiafhængighed perspektivet vil i alt sin enkelthed betyde at de institutionelle udviklingsveje eksisterer og de følger deres egen indre logik. Da de hurtigt kan brydes af pludseligt opståede situationer, hvor der skal træffes nogle valg som giver anledning til forskellige handlinger og dermed åbner nye veje for institutionen. Når disse situationer opstår og der er en række forskellige veje, defineres som en kritisk skillevej, da valget af den nye vej er afgørende for den følgende tids institutionelle udvikling (Ejersbo; Greve, 2014).

#### **4.1.5 - Stiafhængighed/path dependency (Andreas)**

Paul Pierson (2004) bruger metaforen om en forgrening, altså at stigafhængigheden er ligesom et træs grene, når grenene først er begyndt at vokse den ene vej, er det svært for dem at vokse en anden vej igen (Ejersbo; Greve, 2014). Metaforen om togsporene kan også være med til at forklare problematikken, fordi når et tog først er kørt afsted i det ene spor er det svært og komme over i det andet spor eller generelt skiftespor. Det interessante ved stiafhængighed er hvad der opretholder toget til at køre i samme spor, på trods af ændrede omverdens faktorer og udviklingen derfor burde gå en ny vej. En af forklaringerne på dette er ifølge Paul Pierson (1997). Policy feedback, det er når der kommer signaler tilbage som kan være med til at forstærke den givne udvikling som er anlagt (Pierson, 1997). Ifølge Paul Pierson kan en bestemt policy eller reform, også opfattes som en institution og dermed være underlagt den samme stiafhængighed, som institutioner opererer under (Greve & Ejersbo, 2014). Dette da både formelle institutioner og offentlige politikker spiller en afgørende rolle på den umiddelbare adfærd hos borgere eller aktører i institutioner, selvom offentlige politikere oftest er nemmere at ændre og tilpasse spiller de en afgørende rolle i det politiske økosystem (Pierson, 1997). Kritiske skilleveje og stiafhængighed kan derfor være med til at forklare den stabilitet vi ser i udviklingen af den offentlige sektor, da der også er indlagt visse spor for udvikling som gør det svært og lave radikale forandringer. Man kan derfor ved at gå tilbage til en kritisk skillevej, identificere udviklingslogikken som lå til grund for den valgte sti/path. Derefter kan man ved at følge denne sti/path over tid, finde frem til de forskellige typer af policy feedback som har været med til at forstærke og forankre denne forandring i praksis (Ejersbo; Greve, 2014).

Der findes forskellige typer af *'Policy feedback'* 1) *Store initialinvesteringer*, 2) *lærings gevinster*, 3) *koordinations gevinster* og 4) *tilpasnings aktiviteter som læner sig op ad den forventet udvikling*, hvis en forandring er undervejs og bevæger sig en i bestemt retning, så vil der i takt med der flere der bruger det komme flere gevinster. Det vil derfor være det sværere at ændre igen, eller gå tilbage til oprindelige udgangspunkt (Pierson, 1997). det er den effekt *'policy feedback'* har på institutionelle udviklingsprocesser ifølge Paul Pierson (Ejersbo; Greve, 2014).

#### 4.1.6 - Kritiske skilleveje/critical junctures (Andreas)

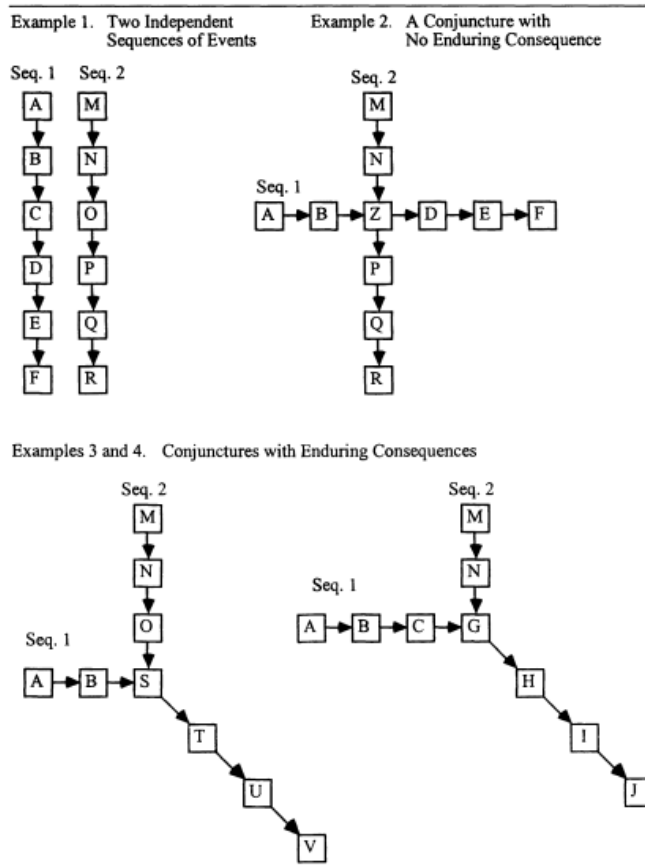
Kritiske skilleveje/critical junctures har været et af de begreb, som er blevet en stor del af forskernes værktøjskasse, når de forsøger at forklare institutionel udvikling og forandring. Dette da disse skilleveje og dermed muligheder for handling spiller en stor rolle i det videre udviklingsspor, og det er derfor både et aktiv tilvalg men også et fravalg (Capoccia, 1986). De kritiske skilleveje er også der hvor slagsmålene bliver taget, da der er noget på spil og det ofte er bindende beslutninger, som bliver truffet ved de kritiske skilleveje. Hvilket også kan ses af følgende citat fra *The study of Critical Junctures* af Daniel Kelemen og Giovanni Capoccia.

*'Critical junctures are defined as "relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agents' choices will affect the outcome of interest."* (Capoccia & Kelemen, 2007).

Der er forskellige definitioner af hvordan disse critical junctures opstår, og hvordan institutioner kan arbejde med dem. Mahoney har kritiseret den løse definition af stiafhængighed, ved at argumentere for, at der nødt til at være et udpræget fokus på de specifikke mekanismer som finder sted ved igangsættelsen af processer og dynamikker, som har en forandrende karakter for institutionen. Dette blik på stiafhængighed og kritiske skilleveje fodrer en klar distinktion mellem de hændelser, der kan betegnes som kritiske skilleveje undervejs og dem, som oprindeligt skabte grundlaget for institutionens eksistens og handling. Essens af dette synspunkt kan indfanges med udtrykket *'Long continuities, periodically interrupted by radical shifts.'* (Mahoney 2000).

For at illustrere hvordan kritiske skilleveje kan være med til, at forandre institutioner har vi inddraget en figur, som er udarbejdet af Mahoney. Der er fire 4 eksempler sat op for hvordan en

kritisk skillevej, kan udfolde sig hos en given institution eller i en politiske bevægelse. I det første eksempel ser vi to uafhængige reaktionsmønstre, der er ingen kritisk skillevej og begge sekvenser følger deres egen autonomitet. De er med i eksempel et fordi det er disse sekvenser, som bliver udsat for forskellige kritiske skilleveje i de følgende eksempler (Mahoney 2000). I eksempel to ser vi de to sekvenser være udsat for et kritisk event, som er symboliseret i boksen med et Z på. Men der er altså ikke nogen længerevarende forandring, som vi kan se, genopretter de to sekvenser deres oprindelige kurs, dermed er dette ikke en kritisk skillevej, men blot et kritisk event. I eksempel tre og fire ser vi de to sekvenser igen, men her ses det at den kritiske skillevej er opstået hos begge, ud fra den bliver der skabt nye stier. Forskellen på tre og fire er tidspunktet hvorpå en given institution inkorporerer en kritisk skillevej, vi kan se eksempel tre, er blevet ramt i starten og det giver et bestemt udfald. Eksempel fire er blevet ramt lidt senere og derfor giver et andet resultat (Mahoney, 2000).



(Mahoney, 2000).

Forandringen er ikke et givet element af en kritiske skillevej, det er op til beslutningstagerne at

træffe de nødvendige valg, som kan få institutionen tilbage på sporet. Der bliver derfor i litteraturen også snakket om '*Near miss critical junctures*' der beskriver situationer hvor en forandring var en mulighed, men ikke blev en realitet. Dette understreger igen at en kritisk skillevej kræver handling fra beslutningstager og relevante aktører, som befinder sig ved den kritiske skillevej (Capoccia, 1986).

#### **4.1.7 - Institutionelle forandringsmekanismer (Andreas)**

Dette fokus på at der kun kan ske en gradvis og stabil udvikling i den offentlige sektor, har mødt en del kritik i litteraturen særligt ført frem af (Streeck & Thelen, 1999). Kritikken fordeler sig på 3 parametre, som Kathleen Thelen præsenterer under; **1) Der foregår stadig udviklingsaktiviteter under en tilsyneladende stabil tilstand, 2) Institutioner er ikke komplette derfor skabes der rum og plads til aktørens individuelle handlinger, institutionerne er ikke komplette da de resulterer af politiske kompromiser 3) Kreativitet og innovation finder sted i sprækker og åbninger i den institutionelle konfiguration** (Streeck & Thelen, 1999).

Netop denne kritik førte med sig at der blev kigget mod mere dynamiske institutionelle forandringsmekanismer. Litteraturen kigger især mod 4 mekanismer som kan være med til at skabe en bredere forståelse for de forandringsdynamikker, hvor den første er: Displacement/udskiftning, som er det scenarie hvor én type organisation erstattes med en anden type institution denne mekanisme læner sig lidt op ad den kritiske skillevej, men er ikke helt så drastisk (Ejersbo; Greve, 2014). Den næste er layering/aflejring, hvor nye forskellige tiltag lægges oven på eksisterende tiltag, og institutionen langsomt bliver erstattet af nye tiltag, uden at de oprindelige institutionelle tiltag bliver udskiftet direkte (Ejersbo; Greve, 2014). Kathleen Thelen påpeger at denne situation vil skabe en lag på lag-situation, hvor der vil være mindre rum for selvstændige handlinger senere hen, da kampene vil være omkring regelformuleringen af tiltagene, som er med til at bestemme aktørernes selvstændige handlinger (Streeck & Thelen, 1999). Den tredje mekanisme er conversion/konvertering, hvilket er når der sker en konvertering af eksisterende institutionernes formål, institutionerne mister ikke deres formelle betydning. Men de vil i højere grad få nye fokuspunkter og formål for den videre eksistens (Ejersbo; Greve, 2014). Den sidste mekanisme er drift, det er en situation hvor institutioner langsomt over tid mister deres betydning, forandringen

ligger i at institutionen mister sin gennemslagskraft og kræfter til at kunne fungere på samme måde som tidligere (Greve, 2012).

Denne tilgang til institutionel forandring, er mere dynamisk anlagt der da ikke kun er en forklaringstype som der er i stigafhængigheds perspektivet, hvor der er en krise, en kritisk skillevej og derefter valg af stabil forandrings spor. Disse 4 ovenstående perspektiver på institutionelle forandringsdynamikker er med til at kunne give en større dynamik og breder perspektiv i en videre analyse af udvikling og forandringer i institutioner, samt reformer (Greve, 2012).

## 4.2 - Red-tape (Mahamud)

Red tape er et begreb der bliver brugt bredt, men der er fælles elementer der kan beskrive hvad red tape er. Denne teori udfoldes i amerikanske og engelske litteratur, bl.a. Bennett og Johnson som skriver, at red tape indebærer overdrevet eller meningsløst papirarbejde. Hall beskriver det som unødvendige regler, procedurer og regulering. Red tape kan også beskrives som værende ineffektivitet, uberettigede forsinkelser, som resulterer i frustration og plage (Bozeman, 1993). I vores speciale tager vi udgangspunkt i Barry Bozemens konceptualisering af begrebet red tape. Bozeman har arbejdet meget med begrebet red tape over årene, i 1993 skriver han om et regelbaseret koncept med red tape, og red tape som en bureaukratisk patologi. I 1996 skriver han sammen med Patrick Scott om formalisering og red tape. Barry Bozeman beskriver red tape ud fra to antagelser, det første er et regelbaseret koncept og det andet som bureaukratisk patologi.

### **Et regelbaseret koncept med red tape:**

Regelbaseret red tape antages her som værende bureaukrati med formelle regler, regulering og procedurer. Det bliver genereret af organisationsmedlemmer, der handler i deres officielle egenskaber. Andre forsker (e.g., Baldwin 1990) skriver også om en uformel red tape som har den antagelse, at bureaukrati ikke kan baseres på uformelle handlingerne eller produkter. Omvendt kvalificerer det heller ikke alle organisatoriske aktiviteter og produkter sig under den nuværende koncept om red tape. De mest populære brug af konceptet red tape er; *fejladministration*, *forsinkelser* og *inkompetence*. Ved den mere begrænsede opfattelse, kommer red tape kun til udtryk

i *formelle regler, regulering og procedurer*. Bozeman skriver at argumentet for denne mere restriktive definition er, at det ikke er nyttigt at bruge udtrykket "*red tape*" for enhver organisatorisk sygdom. Hvis man gør dette, udvides betydningen af konceptet i en sådan grad, at det ikke berettiger organisationsteoretikernes opmærksomhed (Bozeman, 1993).

### **Red tape som en bureaukratisk patologi**

Da der er mange opfattelser og definitioner af red tape, er der en del forvirring omkring det. Barry Bozeman skriver her

*" Since red tape is not a natural phenomenon but a social construction, the issue is not what is its essence but what is its most useful conception. "* (Bozeman, 1993).

Bozeman skriver at red tape antages som en bureaukratisk patologi. Vi tolker bureaukratisk patologi som værende en sygdom i bureaukrati og, at det er noget svært at få fjernet. Han tilføjer også at der er flere grunde til denne opfattelse, for det første stemmer det overens med det populære brug. Organisationsmedlemmer og borgere antager sjældent bureaukrati som noget positivt. Populær brug er ikke et tilstrækkeligt kriterium for udviklingen af et videnskabeligt koncept, men kræver en god grund. Kaufmans foreslå i sit arbejde fra 1977 at en mulig god grund er, at mange procedurer og kontroller, der virker irriterende, faktisk tjener legitime og vigtige sociale og organisatoriske formål. Det er en god grund til ikke at se alle procedurer og kontroller som red tape. Det er dog heller ikke en god grund til at se red tape som gavnligt (Bozeman, 1993).

### **Formalisering og red tape**

Et antal forskere giver definitioner af red tape, der er næsten identiske med dem der bruges af forskere, der undersøger formalisering. Hall (1963) definerer formalisering som et regelsæt, der dækker etablerede rettigheder og pligter, og et system med procedurer til håndtering af arbejdssituationer (Bozeman & Scott, 1996). At betragte red tape og formalisering som i det væsentlige synonymt reducerer red tape anvendelighed som et koncept, dvs. ikke alle formelle regler er red tape og omvendt (Bozeman & Scott, 1996). Ved at skelne nøje mellem formalisering og red tape letter forskning i hver enkelt (Bozeman, 1993). Hage og Aiken (1967) skelner mellem formalisering og regel observation. Førstnævnte refererer til den andel af jobbet der er kodificeret, mens sidstnævnte involverer den række af variation, der tolereres med hensyn til de regler, der definerer hvert job (Bozeman, 1993).

Vi vil i vores dokumentanalyse undersøge om red tape er en af de hovedfaktorer til at de forskellige regeringer vil afbureaukratisere. Dette vil vi gøre sideløbende med de andre nøglebegreber som vil blive præsenteret i metodeafsnittet, og undersøges ved hjælp af redskabet NVivo.

### **4.3 - Afbureaukratisering og Bureaukrati som hierarki, styring og embedsværk (Mahamud)**

Tina Øllgaard Bentzen skriver i sin bog samskabt styring om tre forståelser af bureaukrati; hierarki indebærer en centraliseret organisationsform, og ud fra det forstås bureaukrati. Styring; omhandler de regler og love som bruges til, at kontrollere hierarkisystemet i bureaukrati. Til sidst embedsværket; her er der tale om det administrative organ, der understøtter det politiske niveau (Bentzen, 2020). De her tre forståelser af bureaukrati afspejler også tre forståelser af afbureaukratisering. Indenfor hierarki kan afbureaukratiseringen fremstå, som at ændre strukturen i organisationen, her er der tale om decentraliseringen. I styring forstås afbureaukratisering, at man fjerner større mængder af dokumentationskrav, love og regler. I den sidste punkt embedsværket er afbureaukratisering forståelsen, at regler og krav reduceres for embedsværket, magten bliver også reduceret. Der kan forekomme en overlap mellem de her tre afbureaukratiseringsforståelser og bureaukrati forståelser, da de kan kombineres på tværs af hinanden. Tina Øllgaard Bentzen påpeger at det er vigtigt at kunne skelne mellem dem, på den måde kan man danne en mere nuanceret overblik forskellene for disse to forståelser (Bentzen, 2020). Vi vil bruge de her tre forståelser af afbureaukratisering til at besvare undersøgelsesspørgsmål 1, her afdækker vi hvordan forskellige regeringerne forstår afbureaukratisering sideløbende med vores andre teorier og NVivo.

### **4.4 - The Administrative burden (Mahamud)**

Pamela Herd og Donald P. Moynihan, skriver om administrative byrder, de skriver at ideen om administrative byrder er ikke ny. Der har været tidligere forskere som har behandlet emnet, men på tværs af dette arbejde er der ingen almindelig konceptualisering af, hvad administrative byrder betyder. Herd og Moynihan skitserer i deres bog en bred ramme til, at forstå administrative byrder her kommer de ind på tre typer omkostninger (Herd & Moynihan, 2018). Vi vil nedenunder komme ind på disse tre forskellige typer, så vi har en bedre forståelse af administrative byrder.



#### **4.4.1 – Læringsomkostninger**

Herd og Moynihan skriver at effekterne af læringsomkostninger er, om folk udnytter de tilgængelige fordele der er udledt på forskellige måder. En tilgang man kan benytte sig af er, at dokumentere den manglende viden hos brugerne af et givent tiltag. Folk er generelt uvidende om et program, uanset om de kvalificerer sig. De er uvidende om hvad der kræves for at kvalificere sig eller størrelsen af de fordele der står på spil. Læringsomkostninger kan hjælpe med at forklare de negative virkninger af andre faktorer såsom, at bo længere væk fra administrative centre, have lavere uddannelses, eller sprogbarrierer. Læringsomkostninger hjælper også med at forklare hvorfor de der allerede er i et program har større sandsynlighed for, at få adgang til andre tjenester, fordi anvendelse af et program kan generere viden om andre (Herd & Moynihan, 2018). Vi vil i vores dokumentanalyse undersøge læringsomkostninger i de forskellige moderniseringsprogrammer/reformer for at afdække den byrde der pålægges individer, og hvordan afbureaukratisering kan hjælpe med at aflaste dette.

#### **4.4.2 – Overholdelsesomkostninger**

I denne type af omkostning skal man sørge for, at der er dokumentation og information om ens stilling, ligeledes skal der også dokumenteres om ens finansielle omkostninger herunder rejseomkostninger, juridisk repræsentation m.m. Ved at gøre dette kan man reagere på skønsmessige krav fra ledelsen, eller undgå det da alt er dokumenteret (Herd & Moynihan, 2018). Overholdelsesomkostninger giver os et blik på den byrde der er med dokumentationskrav, vi vil i vores dokumentanalyse undersøge om de forskellige regeringer, belyser problemer med dokumentationskrav og hvordan afbureaukratisering vil kunne aflaste overholdelsesomkostninger der pålægges individerne.

#### **4.4.2 - Psykologiske omkostninger**

Individer har et grundlæggende behov for autonomi over sig selv og deres handlinger. Staten pålægger en byrde på individer pga. de tilsyn der bliver udført, på baggrund af deres arbejde her påpeger Herd og Moynihan, at det er staten der for autonomi overfor medarbejdernes handlinger (Herd & Moynihan, 2018). Efter nærmere betragtning har vi besluttet os for ikke, at belyser denne

omkostning. Da vi ikke med 100 % sikkerhed direkte kan sige hvorvidt individer, har ledt tab af autonomi over for staten, det vurderer vi, som en umulig sag at skulle gå ind og afdække. Vi har dog forsøgt os frem i vores kodning af dokumenterne i NVivo men dette måtte vi opgive.

## 4.5 - Reform Teori (Andreas)

I det følgende afsnit, vil vi kigge på hvordan reformer opstår, altså de ideer som ligger til grund for en reform. Her vil forskellige styringsmodeller blive brugt til at forklare hvordan forskellige ideer, kan være med til styre hvordan reformarbejdet bliver udarbejdet og implementeret. Derudover vil der blive kigget på reformernes udvikling, her med et særligt fokus på de store styringsparadigmers indflydelse på udviklingen, af reformer under skiftende regeringer og igennem en historisk periode.

### 4.5.1 - Reform ideer

Reformer er en samling af forskellige ideer og begreber, som koges sammen til et samlet sæt af retningslinjer som søger mod, at løse udfordringer eller forbedre løsninger i den offentlige sektor.

Den offentlige sektor er generelt blevet præget af ideen om New Public Management (NPM), som betonedede markedsstyring og et fokus på borgerne, som kunder samt en mere professionel ledelse (Greve, 2012). Men dette udpræget fokus på at efterligne markedsrationalerne og indkopierer det. som det styrende element i den overordnet offentlige styring, har også mødt en del modstand.

Kritikken går på at NPM har ført en udpræget organisatorisk opsplittning med sig, samt at der er opstået en for stor silo-tænkning i den offentlige sektor, hvor det er svært at se helheden når alle kun kigger på deres eget fagområde. Der har derfor på ide-niveauet for reformarbejdet været snak om, at man skal søge mod at indfange forskellige artede perspektiver såsom; Digital Era Governance (DEG), eller New Public Governance (NPG). Ved at blande forskellige perspektiver sikres det, at der ikke udelukkende bliver set på markedsrationalerne som løsningen, men at der fx kan være teknologiske udviklingsperspektiver under DEG som kan bruges. Eller eksempelvis at kigge mod NPG som fodre nye perspektiver på borgerne og dermed også nye løsninger på nye problemer (Greve, 2012).

John L. Campbell beskriver i bogen *''Institutional Change and Globalization fra 2004''* Hvordan han har arbejdet med en inddeling af de forskellige typer ideer, som er med til at forme en reform process. **1) Programmer**, når Campbell snakker ideer som programmer, menes der forskrifter og anbefalinger der udstikker en bestemt kurs for den videre offentlige styring fx som vi har set det

med moderniseringsprogrammet fra 1983. **2) Paradigmer** når der tales om ideer som værende paradigmer, er det i højre grad en bestemt tænkemåde som indsnævrer muligheden for at udstikke en bestemt kurs for den offentlige styring (Campbell, 2004). **3) Rammer** når ideer beskrives som rammer/framing hentydes der til de normative begreb, som kan være med til at legitimere en forandring og handling, som oftest udtrykkes i symboler; *Markedet, individualisering og markedsstyring* er nogle af de symbolske begreb som kan være med til indramme skiftende styringsinitiativer på en bestemt måde for at sætte rammerne for den offentlige styring. **4) Offentlige meninger** når ideer snakkes som værende skabt på baggrund af offentlige meninger hentydes der til de normer og værdier som er acceptable og legitime, det kan både være på individ eller gruppeniveau (Campbell, 2004). John Campbell påpeger at hvis man siger man har en stor tiltro til markeds kræfterne, eller fundamentalt går ind for markedet som styringsinstrument så har man allerede tilkendegivet en grundholdning til diskussion og derved baseret sin ide på offentlige meninger (Campbell, 2004). Som en ide var NPM ifølge Campbells ovenstående inddeling et program som arbejdede for en modernisering af den offentlige sektor i markeds- og ledelsesperspektiv, men også et paradigme og styringsfilosofi som så på markedsstyring og virksomhedsledelse fra den private sektor og deres fokus på skabelse af resultater og ville brede den til den offentlige styring (Campbell, 2004). Med det sagt så kan en ide godt udspringe og bygge på flere af disse parametre, men det er en måde hvorpå man inddeler ideer og kategoriserer dem på baggrund af deres påvirkningskraft på samfundet og den offentlige styring (Greve, 2012).

## **5 – Metodeafsnit (Mahamud)**

### **5.1 Metodiske overvejelser**

Vi vil i dette afsnit redegøre for de metodiske overvejelser som har ført os til at bruge kvalitativ dokumentanalyse som vores metode. Når man vil undersøge forskellige begivenheder i dokumenter og se udviklingen hen over tiden ved at sammenligne dem, er det oplagt at benytte sig af en dokumentanalyse. Vi vil nemlig undersøge hvorfor og hvordan der arbejdes med afbureaukratisering i den offentlige sektor, og hvad der skyldes den øget fokus på dette område i nyere tids reformer. (Lynggaard, 2015). Hertil vil vi præsentere et afsnit som skal definere hvad en reform er, og hvordan vi vil arbejde med dette i vores videre analyse. Ydermere præsenteres seks dokumenter længere nede i metodeafsnittet, som vil være vores primær empiri. Når man gør brug af

en dokumentanalyse, får man tilegnet viden. I vores tilfælde er det viden omkring afbureaukratisering samt hjælp til at kunne besvare vores arbejdsspørgsmål som vil resultere i besvarelsen af specialets problemformulering (Duedahl og Jacobsen, 2010).

I samfundsvidenskab er dokumentanalyse det mest anvendte metode. En dokumentanalyse indeholder typisk flere dokumenter, og det indebærer også en systematisk behandling af dem. Man kan gøre brug af en dokumentanalyse til at *“afdække fx processer, som leder til fastansættelsen af en politisk eller en mediemæssig dagsorden, udviklinger i normer og praksisser inden for og blandt organisationer, ... og forandring i den mening, aktører tillægger sociale og politiske fænomener”* (Lynggaard, 2020). Ofte vil en metodetilgang som denne have fokus på en udvikling gennem en tidsperiode. Her vil man kunne identificere forandring og stabilitet inden for et undersøgelsesområde f.eks. en historisk forløb eller policy proces (Lynggaard, 2020).

## 5.2 – Reformdefinition (Andreas)

Vi arbejder med et par udvalgte reformer i vores speciale, som vi gennem litteraturen har identificeret som værende skelsættende for den videre dagsorden omkring en modernisering og afbureaukratisering af den offentlige sektor. Dette for at hjælpe med at kunne skabe en forståelse for, hvorfor der arbejdes med afbureaukratisering og regelforenklning af den offentlige sektor og dernæst for at kunne belyse den udvikling vi ser, fra det første moderniseringsprogram fra 1983, frem til den seneste reform sammenhængsreformen fra 2018.

Reformer er en måde hvorpå den siddende regering kan være med til at ændre strategien eller kursen for den offentlige styring, ligesom vi kan se det i det private hvor organisationer kan ændre deres strategi processer så de rammer en målgruppe bedre. Det er lidt det samme med de store reformprocesser vi ser i den offentlige sektor, da der kan blive sat nye ting på dagsorden og der kan være skiftende fokus på hvad det er, som er et tilfredsstillende slutresultat.

En af klassikerne inden for reform teori er (Pollitt & Bouckaert, 2017) som med bogen *“Public Management Reform”* kom med deres definition af reformer i den offentlige sektor på følgende måde; *“Deliberate attempts to change the structures, processes and/or cultures of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better”* (Pollitt & Bouckaert, 2017). Denne fortolkning er meget åben, og giver ikke konkrete svar på de store spørgsmål. Eksempelvis kan disse *“structures”* og *“processes”* forstås som værende de organisationsstrukturer omkring ministerium og regeringen, eller processerne omkring hvordan de

offentlige ansatte bliver trænet, rekrutteret, forfremmet eller fyret, eller det lovmæssige og administrative forhold mellem borger der benytter services og de organisationer som leverer den (Pollitt & Bouckaert, 2017). Også udtrykket *''Getting them to run better''* kan have en dobbelt betydning i sig, det kunne betyde at få de offentlige organisationer til at køre mere effektivt rundt altså økonomisk, eller til at sikre at de er mere lydhor overfor borgerne som benytter deres service (Pollitt & Bouckaert, 2017). Det som der bliver forsøgt udpenslet, er at der ofte vil være et *''trade off''* imellem de forskellige tiltag offentlige myndigheder træffer, da det ikke er muligt for det offentlige både at f.eks. minimere borgernes skattegrundlag og samtidigt kunne være mere lydhor og opmærksom på særlige behov hos borgerne. Der ligger altså ifølge Pollitt & Bouckaert, i reformarbejdet nogle svære valg, og nogle valg som kan vise hvordan beslutningstagere i virkeligheden prioriterer, da de i kraft af deres titel skal vælge det som de ser som det væsentligste (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Med denne definition afgrænser vi også specialet til at omhandle de udvalgte reformer, som vi empirisk har fundet særlig relevante i forhold til vores perspektiv på afbureaukratisering.

Vi kigger altså udelukkende mod reformer hvor regering og ministerier er involveret i, og dermed afgrænser vi os fra lokale innovationer, og andre tiltag som ikke endnu er blevet behandlet af regering eller ministerium. Ydermere anskuer vi i vores speciale, reformer ud fra et historisk-institutionelt perspektiv. Når vi vælger at anskue reformer i et historisk-institutionelt perspektiv, er det relevant at anskue reformer som institutioner. Derved ses reformerne som bestående af et politologisk perspektiv med fokus på politiske aktører og politiske formål, derfor vil vi herunder præsentere en reformering af ovenstående citat af Carsten Greve fra bogen *''Reform analyse fra 2012''* Som er mere præcis formuleret ift. Hvad vi gerne vil med vores arbejde med reformer og afbureaukratisering.

*''Reformer er bevidste forsøg fra centrale politiske aktører på – gennem brug af ideer – at grundlæggende ændrer institutioner og processer i den offentlige sektor med henblik på at/gøre dem mere performance orienterede og skabe en symbolsk opmærksomhed på politiske sager''* (Greve, 2012).

### 5.3 - Hvad er et dokument? (Mahamud)

Et dokument forekommer typisk pba. kommunikation og i denne anledning bliver der skabt dokumentation, som så repræsenterer at en kommunikation har fundet sted ved at gemme viden og data. Dokumenter er ikke kun produceret på skrift, der findes forskellige former for det, da vi befinder os i en teknologisk verden (Duedahl og Jacobsen, 2010). Offentlige institutioner, private virksomheder, andre former for organisationer samt individer producere sjældent dokumenter i fysisk form. I dag kan man gemme det på sin computer, lægge det op i cloud, usb-stik m.m. der kommer nye idéer til hvordan man håndtere og producere dokumenter. Der er selvfølgelig gode grunde til dette, det ene er at folk vil have informationen hurtigere, det kan sætter stort pres på en kommune hvis de kun kan udlevere materiale på papir. Det er langt mere effektivt at sende det over e-Boks, eller henviser den pågældende borger til kommunens hjemmeside, hvor informationen der kan søges frem elektronisk. I vores speciale vil vi arbejde med sammenhængsreformen, moderniseringsprogrammet, samt deres arbejdspapirer. Alt dette kan vi frit tilgængeligt finde online på folketingshjemmeside, og endda få hjælp til det via online support eller telefon support (Duedahl og Jacobsen, 2010). Man kan også definere et dokument som sprog der er tilkoblet en tekst og tid, herunder tekst; fysiske objekter, fotografier og teknologi. Som skrevet tidligere vil vores speciale indeholde offentlige dokumenter, som Lynggaard kalder for skrevne dokumenter her inkludere han også akademiske bøger, rapporter, retslige dokumenter og avisartikler (Lynggaard, 2020). Dokumenter kan være primær og sekundær. Dokumenter der betragtes primært er f.eks. personlige breve, mødereferater eller forhandlingsoplæg kun adgang til en lukket gruppe. Sekundære dokumenter er det modsatte, de er nemlig offentlige tilgængelige f.eks. regeringsrapporter og avisartikler (Lynggaard, 2020). I vores speciale er der seks dokumenter vi vil analysere og de er alle sekundære, de præsenteres nedenstående.

Vi har haft svært ved at finde Moderniseringsprogrammet fra 1993 af Regeringen Poul Nyrup I. Vi har søgt overalt efter dokumentet, bl.a. gennem google søgning, bibliotekssøgning, og på folketingets hjemmeside hvor vi har fundet de fleste af dokumenterne. Vi har forsøgt at få hjælp fra Odense Bibliotek og RUC's bibliotek, men som I ved har der været lockdown det meste af vores specialeskrivning. Vi har først kunne få dele af moderniseringsprogrammet lokaliseret ved hjælp fra Odense Bibliotek i maj måned. Da vi havde tidsmangel, er moderniseringsprogrammet fra 1993 analyseret ud fra Ejersbo & Greve bog, vi vurderer, at det dækker godt ind og det vi ville undersøge, er blevet godt belyst i vores analysedel.

#### 5.4 - Generering af dokumenter (Mahamud)

De typer dokumenter der skal indsamles, afhænger af undersøgelsesspørgsmålet. Det kan også være at de nødvendige dokumenter allerede er defineret ud fra undersøgelsesspørgsmålet og lægger op til at analysere/afdække udviklingen af et givent fænomen. En hovedregel er at overveje de nødvendige dokumenter ud fra nogle kriterier, så man på en sikker måde kan identificere hvilke dokumenter der bidrager mest til at kunne besvare undersøgelsesspørgsmålet (Lynggaard, 2020). Vi har opstillet kriterier for vores dokumenter, hvor det var væsentligt for os, at de indeholdt et særligt fokus på afbureaukratisering.

#### Præsentation af analysens dokumentmaterialer:

Afsender	Type af dokumenter	Årstal	Typologi
Regeringen Poul Schlüter I	Moderniseringsprogrammet	1983	Sekundær
Regeringen Poul Schlüter I	Handlingsplan: for afbureaukratisering	1988	Sekundær
Regeringen Anders Fogh Rasmussen I	Moderniseringsprogrammet	2002	Sekundær
Regeringen Lars Løkke Rasmussen III	Sammenhængsreform	2018	Sekundær
Regeringen Lars Løkke Rasmussen III	Handlingsplan: Færre regler mindre bureaukrati	2018	Sekundær

#### 5.5 - Fire basis kriterier (Mahamud)

I nedenstående afsnit redegøres kvaliteten i de seks dokumenter, som bruges til besvarelsen af problemformuleringen. Her bliver der præsenteret de fire basiskriterier autenticitet, troværdighed, repræsentativitet og betydning (Duedahl og Jacobsen, 2010).

### **5.5.1 – Autenticitet**

En problemformulering som man ønsker at besvare kræver, at dokumenter indeholder lødighed. Hvis et dokument er i en original tilstand eller hvis den er kopieret troværdig, så kan dette opnås. Det er let at manipulere dokumenter, samt kan originale dokumenter kan anses som ikke at have en lødighed hvis den er blevet smuldret (Duedahl og Jacobsen, 2010). Da alle fem dokumenter er taget direkte fra statslige instanser såsom statsministeriets hjemmeside, folketingets hjemmeside samt finansministeriets hjemmeside finder vi, at alle seks dokumenter har en lødighed til vores problemformulering. Dokumenterne er ligeledes taget fra officielle sider derfor er de er deres originale form og vurderes for at have autenticitet.

### **5.5.2 – Troværdighed**

Ved at tage kildekritik i brug vurderes dokumenters troværdighed. Dokumentets oprigtighed og nøjagtighed er også med til at vurdere troværdigheden. Sociale produkter der konstrueres med et særligt henblik for modtagerne, er det grundlæggende element for et dokument. Dokumenter er en del af den sociale sammenhæng, hvordan de formuleres, læses, anvendes samt distribueres indgår alle i virkningen af den (Duedahl og Jacobsen, 2010). Troværdighed for alle fem dokumenter finder vi til at være høj, da det er indhentet fra myndighedsinstanser. Samt kan vi være sikker på de forskellige regeringers politik.

### **5.5.3 – Repræsentativitet**

Da det ikke er nok med troværdigheden i dokumenter, kigges der også mod repræsentativitet og på den udsagnskraft et givet dokument har. Man skal finde frem til om der mangler dele af et dokument eller om det er gemt væk, hvis dette er tilfældet, skal der vurderes om det der er tilbage på dokumentet, kan repræsentere for den del der er udladet (Duedahl og Jacobsen, 2010). Vi vurderer at alle dokumenter har en høj repræsentativitet, da de er alle offentlige tilgængeligt og er meget relevante på baggrund af deres udsagnskraft i forhold til vores problemformulering.

### **5.5.4 - Betydning**

Her i det sidste kriterium afdækker man en forståelse af betydningen i indholdet som befinder sig i dokumentet. Det er derfor meget vigtigt at man forstår teksten når man foretager en dokumentanalyse. Dokumenter kan være skrevet på et andet sprog eller have et højt akademisk



niveau. Der kan også forekomme dokumenter der har mange stavefejl, som gør det uanstændigt at forstå indholdet (Duedahl og Jacobsen, 2010). Vi har en forståelse for betydningen af indholdet, selvom nogle af dokumenter er præget af ”datidens” dansk så forstår vi det fuldt ud. De nyere dokumenter er skrevet på letlæseligt sprog da det skal formidles ud til den danske befolkning.

## 5.6 - Kodning af dokumenterne (Mahamud)

I vores speciale benytter vi en kvalitative dokumentanalyse, derfor har vi brug for en måde at kunne dykke ned i de seks dokumenter. Til dette har vi valgt at bruge programmet NVivo, som kan bruges til alle former af kvalitative tilgange. Til at hjælpe os med at bruge NVivo, har vi læst *Qualitative Analysis Using NVivo* af Nicholas H. Woolf & Christina Silver, og *Et analyseredskab til kvalitativt data* – en introduktion af Mikkel Giver Kjer og Julie Schou Nicolajsen.

I en kvalitativ forskning er der strategier og redskaber. Strategier er hvad man planlægger at gøre f.eks. formålet med undersøgelsen, hvilken type data det kræver og valg af metode til at kunne analysere data (Woolf & Silver, 2017). I kvalitative metode gør man bruger af forskellige redskaber til at kunne organisere, registrere og analysere datamaterialer. Redskaber kan være alt fra papir, diktafoner eller computerprogrammer som NVivo, Excel, Word, i vores tilfælde gøre vi brug af kodning programmet NVivo (Kristiansen, 2020). Længere nede vil der være et afsnit hvor vi kommer i dybden med, hvordan vi anvender programmets funktioner data, kodning og nodes. NVivo giver os et overblik over de seks dokumenter. Det er lettere at citater og finde definitioner som giver os en stærkt analytisk tilgang (Giver Kjer & Schou Nicolajsen, 2017).

I dette speciale er strategier blevet præsenteret i problemfeltet; her belyser vi formålet med vores undersøgelse, teori-afsnittet; her dykker vi ned i det teoretiske perspektiv som vi ønsker, at bruge og her udfoldes også hvordan man analysere en reform og til sidst i metodeafsnittet; Her bliver der præsenteret den metodiske gennemgang vi benytter os af, her får man også en oversigt over de dokumenter der skal bruges i dokumentanalysen.

**Data:** Her importerer man de datamaterialer man ønsker at analysere (Giver Kjer & Schou Nicolajsen, 2017). I vores tilfælde vil det være de seks dokumenter i PDF-form.

Når man foretager en kvalitativ forskning, inkluderer det en datareduktion, som betyder at man bryder data ned eller sorter det efter segmenter med koder (Kristiansen, 2020).

**Kodning:** Her koder man sine datasæt så der oprettes en kategorisering og systematisering om f.eks. et begreb, emne eller tema. Man kan kode efter tre typer; den første er emne kodning hvor man koder efter emner. Det andet er en analytisk kodning hvor man koder efter det man finder interessant som analytiker og den sidste er deskriptiv/case-kodning hvor man koder efter beskrivende forhold (Giver Kjer & Schou Nicolajsen, 2017). Vi gør brug af en analytisk kodning i det vi gerne vil undersøge hvad der er særligt interessant og relevant for vores speciale arbejde. Vi foretager os en deduktiv kodning som betyder at vi koder efter begreber og teori i søgen på bestemte mønstre i dokumenterne. Nedenstående præsenteres nøglebegreber som bliver omstillet som Node inden i NVivo (Giver Kjer & Schou Nicolajsen, 2017).

Kodning er en form for datareduktion som beskriver den proces der hjælper med at navngive og identificere de afgrænsede nøglebegreber. Det er også en procedure hvor man nedbryder datamaterialet ned i enheder der er håndterbart, induktivt med hjælp fra materialet eller deduktivt ved hjælp af opstillede begreber (Kristiansen, 2020).

### 5.6.1 - Nøglebegreber (Nodes, Subnodes, sub-subnodes)

Den nedenstående tabel viser et overblik over de nodes, subnodes, sub-subnodes vi bruger i dokumentanalysen i Nvivo, deres definitioner fremgår også. Det er nødvendigt for os at lave Subnodes til noden afbureaukratisering, da red tape, regelforenkling, og administrative byrder hver især har flere forskellige lag af elementer i sig, og det giver derfor mening at gå længere ned i enkelte begreb.

Nodes	Subnodes	Sub-subnodes	Definition
<b>Afbureaukratisering</b>			Afskaffelse af unødvendige regler og registreringskrav decentralisering

	<b>Red tape</b>		Fejladministration, forsinkelser, inkompetence og meningsløse papirarbejde
	<b>Regelforenkling</b>		Forenkling af regler, forenkling af offentlige tilsyn, forenkling af kontrol, forenkling af sagsbehandling.
	<b>Administrative byrder</b>	Læringsomkostninger	Udnyttelse af de tilgængelige fordele der er udledt på forskellige måder
		Overholdelsesomkostninger	Dokumentation og information om ens stilling, finansielle omkostninger herunder rejseomkostninger, juridisk repræsentation m.m. Dokumentationskrav
<b>Digital Era Governance (DEG)</b>			Reintegration, Needs-based og digitization changes
<b>New Public Governance (NPG):</b>			Netværk, partnerskaber og borgerinddragelse

<b>New Public Management (NPM):</b>			Decentralisering, markedsstyring, konkurrence, målstyring og resultatmåling
-------------------------------------	--	--	---

## 6 – Analyse

### 6.1 - Analysedel 1: Arbejdsspørgsmål 1 (Mahamud)

Vi vil i det følgende afsnit analysere *arbejdsspørgsmål 1* ud fra vores dokumentanalyse og teoretiske afsæt. Dette afsnit er delt op i fire dele som består af moderniseringsprogrammerne fra hhv. 1983, 1993, 2002, og reformen fra 2018. Først vil der blive præsenteret meget kort hvad selve moderniseringsprogrammerne og reformen handler om. Herefter vil vores dokumentanalyser blive præsenteret af de fire dokumenter. Til sidst vil der være en delkonklusion som besvarer arbejdsspørgsmål 1:

- *Hvad forstås der ved afbureaukratisering og regelforenkling?*

#### 6.1.1 - Del 1: Moderniseringsprogrammet fra 1983 af Regeringen Poul Schlüter I

En kort præsentation af moderniseringsprogrammet fra 1983 vil blive fremlagt nedenunder. Regeringen Poul Schlüter I, skriver at hovedformålet for dette moderniseringsprogram er at forbedre og forny den offentlige service for både borgerne og virksomhederne. De skriver også i indledningen at den offentlige sektor bliver kritiseret for at være alt for dyr, for lidt serviceorienteret og for bureaukratisk. Problemet ligger ikke hos den enkelte offentlige medarbejder, men i de rammer af procedurer, regler og administrative systemer der er stillet til rådighed. Regeringen Poul Schlüter I vil imødekomme alt dette via fem hovedelementer

- - Decentralisering af ansvar og kompetence
- - Markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer
- - Bedre publikumsbetjening og regelforenkling

- - Leder- og personaleudvikling
- - Øget anvendelse af ny teknologi (Finansministeriet, 1983).

### Codebook: Oversigt over nøglebegreberne

Name	Description	Coverage	References
Afbureaukratisering	Afskaffelse af unødvendige regler/ Decentralisering	2.96%	8
Læringsomkostninger	Udnyttelse af de tilgængelige fordele	2.34%	7
Overholdelsesomkostninger	Dokumentation og information	1.01%	3
Red Tape	Meningsløse papirarbejde	0.35%	2
Regelforenkling	Forenkling af regler	2.29%	6

*I denne tabel kan man se en lille del af definitionen for nøglebegreberne (se metodeafsnit for fulde definition). Her kan man også se hvor en stor del det udgør af selve dokumentet. Hvor mange gange de enkelte nøglebegreber er refereret i vores dokumentanalyse fremgår også.*

D. 22. november 1983 blev moderniseringsprogrammet indsendt til folketinget som en redegørelse, hovedformålet med dette program var at være en fornyelse og forbedring af den offentlige service over for både borgerne og virksomhederne (Bentzon, 1988). I denne redegørelse skriver Regeringen Poul Schlüter I:

*”Problemerne ligger som oftest i de rammer i form af regler, procedurer og administrative systemer, som vi har bygget op.”* (Finansministeriet, 1983).

*”Ofte er den væsentligste hindring for god kundebehandling besværlige regler og procedurer.”* (Ibid.).

I vores dokumentanalyse kategoriserer vi de to ovenstående citater som værende *"Red Tape"*, da det forhindrer medarbejdere i den offentlige sektor at udføre en tilfredsstillende kundebetjening. Dette sker da der er meningsløse regler og procedurer. Regeringen Poul Schlüter I ville bekæmpe dette via en regelforenkling og afbureaukratiserings-fremgangsmåde, hvor der skulle fokuseres på kundeservice (Bentzen, 2020).

*"Bestræbelserne for at forenkle de offentlige regler er derfor af afgørende betydning i denne sammenhæng"* (Ibid.).

Vi har i vores dokumentanalyse af dette moderniseringsprogram fundet frem til at afbureaukratisering dækker over flere ting. Først og fremmest optræder sub-node regelforenkling 6 gange hvor Regeringen Poul Schlüter I bl.a. skriver, at regelforenklingsarbejdet vil yde et bidrag i de ofte stive og uflexible styringssystemer. Her vil de også arbejde videre med at blødgøre centralstyringen så myndighederne får en mulighed for at tilpasse serviceydelserne (Ibid.). Der bliver også tilgået en indsats som skal forenkle det offentlige kontrol og tilsyn ved kontakt med borgerne og til virksomhederne herunder vil der være supplerende initiativer, der er udarbejdet til mindre virksomheder. Ligesom procedurerne også vil blive forenklet (Ibid.).

Nøglebegrebet afbureaukratisering er at finde 8 gange i dokumentet. De skriver f.eks. at der skal ske en decentralisering af kompetencer og ansvar, hvor det vil resultere i, at de medarbejder der, er i direkte kontakt med borgerne eller virksomhederne vil kunne træffe beslutningerne. Det vil i sidste ende tilfredsstille brugernes behov (Ibid.). Regeringen Poul Schlüter I skriver, at moderniseringsprogrammet skal være med til at styrke medarbejderne og ledere i den offentlige sektor, så de kan yde en bedre indsats. Det vil ske i form af nye initiativer samt nye ideer. Her ser vi regeringen gå i kamp mod red tape, der bliver beskrevet som regler, procedurer og administrative systemer (Ibid.). I moderniseringsprogrammet er der også tale om at lette den administrative byrder. For overholdelsesomkostningerne betyder det at man forenkler kontrol og tilsyn mod virksomheder og borgere fra det offentlige. Man vil ligeledes forenkle ankesystemerne og procedurerne ved mindre sager (Ibid.). Læringsomkostninger kommer til udtryk ved at Regeringen Poul Schlüter I, vil i 1984 oprette en EDB-database hvor alle de statslige forskrifter ligger. Det vil gøre det lettere for både borgerne og myndighederne (Ibid.).

Regeringen Poul Schlüter I, har forstået afbureaukratisering og regelforenkling som værende en tilgang som forbedrer den offentlige service, da der er for meget red tape i form af registreringskrav, tilsyn, regler der gør det svært for den offentlige medarbejder at udføre sit arbejde. Det er det som Bentzen kalder for afbureaukratisering i styring, hvor man fjerner større mængder af dokumentationskrav, love og regler (Bentzen, 2020). Derfor er regelforenkling og afbureaukratisering på sin plads, og det sker i form af forenkling af offentlig kontrol og tilsyn. Ansvar og kompetencer decentraliseres, så medarbejdere der er i berøring med en given sag for borgeren eller virksomheden, kan træffe en direkte beslutning. Her er der afbureaukratisering i hierarki fordi der sker en ændring af strukturen i organisationen - nemlig decentraliseringen.

### **6.1.2 - Del 2: Moderniseringsprogrammet fra 1993 af Regeringen Poul Nyrup I (Mahamud)**

Regeringen Poul Nyrup I lancerer i 1993 deres moderniseringsprogram *Nyt syn på den offentlige sektor*. Ejersbo & Greve skriver i deres bog at der ikke noget helt nyt over dette moderniseringsprogram. Regeringen Schlüter I's begreber er bare blevet oversat til en mere socialdemokratisk sprogton. Regeringen Poul Nyrup I, beskriver løsningen på at udfordringerne i den offentlige sektor kan løses ved at styrke samspejlet mellem erhvervslivet og den offentlige sektor. Styringen skal indrettes efter kvaliteten af offentlige ydelser. Der er fem hovedpunkter i dette moderniseringsprogram ligesom der var i den fra 1983 (Ejersbo; Greve, 2014).

- Det offentlige – et aktiv for erhvervslivet

Et øget samarbejde mellem den private sektor og den offentlige sektor skal ske via fælles eksportsamarbejde, udviklingsprojekter og forskningsresultater. Udlicitering bliver brugt som et redskab til at løse velfærdsopgaver. Der skal rettes op på mobiliteten mellem den private sektor og den offentlige sektor, så det bliver mere attraktivt bevæge sig på tværs af begge sektorer (Ejersbo; Greve, 2014). Vi ser her en tendens til at man giver et forsøg på at afbureaukratisere, ved at man involverer den private sektor i form af udlicitering der skal varetage velfærdsopgaver. Dette aflaster den offentlige sektor. Regeringen Poul Nyrup I forsøger at involvere den private sektor og man skal så sammen løse opgaver.

- Borgernes ret til kvalitet

Der skal ske forbedring af servicen i en række områder såsom, sagsbehandlingstid skal reduceres hos domstole og politiet, der skal være kortere ventetid på sygehusene og der skal være pasningsgaranti. Bruger -/borgerundersøgelser skal tages i brug til at vurdere holdning af kvalitet af den service den offentlige sektor yder. Fokusset på at sikre borgernes rettigheder bliver øget (Ejersbo; Greve, 2014). Reformsporet fra 1983 er til at finde her. Regeringen Poul Schlüter I skriver under punkt tre *bedre publikumsbetjening*, at de initiativer som bliver fremsat, skal være med til at forbedre den offentlige service. Der skal bl.a. også være en indsats som skal gøre den offentlige sektor mere hjælpsom, hurtigere og give bedre individuel betjening af virksomhederne og borgerne (Finansministeriet, 1983).

- Institutionerne sikrer kvaliteten

Kvaliteten af servicen som borgerne får skal sikres af institutionerne og kvaliteten skal ligeledes være fastsat af borgere og politikere. Institutionerne får en handlefrihed så de har bedre mulighed for at benytte deres faglige kompetencer til brug for at løse opgaverne (Ejersbo; Greve, 2014). Elementer af moderniseringsprogrammet fra Regeringen Poul Schlüter I er også at finde her. Decentralisering af kompetencer og ansvar, gør det muligt at offentlige medarbejdere, der er tættest på brugeren, kan træffe beslutningerne (Finansministeriet, 1983).

- Ansvarlig personalepolitik

Der fokuseres på tre områder

1. Det udviklende arbejde
2. Sammenhængen mellem arbejde og familieliv
3. Trivsel, motivation og engagement

Disse punkter skal imødekomme personalets forventninger og krav (Ejersbo; Greve, 2014).

Dette punkt minder om Regeringen Poul Schlüter I om leder-og personaleudvikling, der fokuserer på at personalet får den nødvendige efteruddannelse, som gør at de kan leve op til nye krav (Finansministeriet, 1983).

- Skræddersyet styring og politiske rammer



For at løse de styringsmæssige udfoldninger kan kontraktstyring tages i brug, da det giver fokus på resultater og målopfyldelse. Markedsstyring er en anden mulighed hvor kvaliteten kan blive bedre og øget effektivitet (Ejersbo; Greve, 2014).

I denne del kan vi identificere et reformspor fra det tidligere moderniseringsprogram, hvor der bliver beskrevet under hovedfokus to *markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer*, der skriver Regeringen Poul Schlüter I, at formålet med markedsstyring er at brugerne får en direkte indflydelse på kvaliteten og omfanget af de offentlige ydelser (Finansministeriet, 1983).

Regeringen Poul Nyrup I forstår afbureaukratisering og regelforenkling, som en måde at sikre borgerne kvalitet på, her er de ligeledes kommet lidt mere i centrum. Hvorimod det tidligere moderniseringsprogram fra 1983 havde fokus på forbedring af medarbejderne i den offentlige sektor skulle resultere i bedre service for borgerne. Der er også fokus på afbureaukratisering i hierarki. Det aflæses i punktet der omhandler, at institutionerne skal sikre kvaliteten her. Der ændres i strukturen i organisationen så de får mere handlefrihed.

### **6.1.3 - Del 3: Moderniseringsprogrammet fra 2002 af Regeringen Anders Fogh Rasmussen I (Mahamud)**

Kort præsentation af moderniseringsprogrammet fra 2002 vil blive fremlagt nedenunder.

Regeringen Anders Fogh Rasmussen I, skriver i deres moderniseringsprogram, at der er *”Behov for en modernisering af den offentlige sektor. Regeringen vil give den enkelte borger større valgfrihed, retssikkerheden skal styrkes og offentlige midler skal anvendes til at sikre størst mulig velfærd. Der skal bruges mere tid på service til gavn for borgere og virksomheder og mindre tid på administration”* (Finansministeriet, 2002).

Moderniseringsprogrammet tilsigter at give et klart signal på hvordan den offentlige sektor skal udvikle sig. Der bliver også givet plads til, at myndigheder og institutioner arbejder videre med deres egne initiativer der følger med regeringens mål, jf. Anders Fogh Rasmussen I. Der er tre følgende hovedmål for den offentlige sektor: At den bliver indrettet efter borgerne, at der skabes mere enkle regler, at systemer der forhindrer dette skal stoppes samt at de svageste borgere i samfundet frit kan vælge løsninger

- *En åben, enkel og lydhør offentlig sektor*
- *Kvalitet for pengene*
- *Med borgeren ved roret* (Finansministeriet, 2002).

### Codebook: Oversigt over nøglebegreberne

Name	Description	Coverage	References
Afbureaukratisering	Afskaffelse af unødvendige regler/ Decentralisering	2.85%	8
Læringsomkostninger	Udnyttelse af de tilgængelige fordele	3.07%	9
Overholdelsesomkostninger	Dokumentation og information	0.29%	1
Red Tape	Meningsløse papirarbejde	0.75%	2
Regelforenkling	Forenkling af regler	5.25%	13

*I denne tabel kan man se en lille del af definitionen for nøglebegreberne (se metodeafsnit for fulde definition). Her kan man også se hvor en stor del det udgør af selve dokumentet. Hvor mange gange de enkelte nøglebegreber er refereret i vores dokumentanalyse fremgår også.*

Regeringen Anders Fogh Rasmussen I, har forenkling som en af hovedfokuspunkterne. Der skal opnås en forenkling ved at der åbnes op i beslutningsprocesser og sagsbehandlinger så retssikkerheden bliver sikret. Derudover vil der være en åbenhed i de beslutninger som bliver truffet af kommunalbestyrelserne (Ejersbo; Greve, 2014). I vores dokumentanalyse fandt vi frem til 13 referencer med sub-node regelforenkling. Bl.a. skriver Regeringen Anders Fogh Rasmussen I, at de vil skabe enklere regler, som ikke forhindrer at initiativer bliver udfoldet (Finansministeriet, 2002). Ved at gennemgå forskellige nævn og råd viste det sig at man kan ned- og sammenlægge en række af myndighederne. Det vil resultere i at ressourcer bliver frigjort til velfærdsopgaver. Den offentlige opgavevaretagelse vil også blive afgrænset så der bliver skabt mindre bureaukrati og mere velfærd (Ibid.). Det bliver også tilføjet længere nede i dokumentet.

*”Effektiviseringer og mindre bureaukrati opnås, når hele opgaveløsningen tænkes igennem. På alle områder vil regeringen derfor gå nye veje og udfordre vante arbejdsprocesser og papirbaserede rutiner.” (Ibid.).*

Det vurderer vi sådan, at de vil regelforenkle og dermed afbureaukratisere så medarbejderne kan blive frigjort til at yde borgerne og virksomhederne bedre service som resulterer i bedre velfærd. Regeringen vil også satse på digitale løsninger som skal reducere for meget administrativt arbejde og fjerne den manuelle sagsbehandlingstilgang. Det skal resultere i, at medarbejdernes arbejdsgang bliver hurtigere og at færre fejl i sagsbehandlingerne vil forekomme (Ibid.).

Dette ser vi som et udtryk for at ville gøre op med ”red tape”, da det skal være lettere for medarbejderne at udføre deres arbejde, som vil fremme velfærden og give en bedre service. Afbureaukratisering er at finde 8 gange i dette dokument. Regeringen vil give kommuner og amtskommuner mulighed for at nytænke, udvikle samt forandre udfordringer som den offentlige sektor står overfor. Der bliver vurderet, at fordi kommunerne har den daglige kontakt til borgerne er de bedre til at organisere sig, og målet er derfor en mere fleksibel offentlige sektor, som er mere omstillingsparat og hurtigere til at tilgodese borgerne behov. De tilføjer også, at det er vigtigt for dem, at den offentlige sektor er åben og ubureaukratisk når det handler om behovet hos borgerne og virksomhederne (Ibid.).

Læringsomkostninger optræder 6 gange i dokumentet. Regeringen vil tilbyde virksomheder og borgerne elektronisk post som bliver et alternativ til alm. post og på den måde vil det spare den offentlige sektor penge, tid og papir. Ved at bruge IT redskaber udvikler det befolkningens adgang til hurtigere betjening fra den offentlige sektor, (Ibid.). Vi kan se her et reformspor fra moderniseringsprogrammet fra 1983 hvor der blev oprettet en EDB- database hvor offentlige forskrifter var at finde. Det ville gøre det lettere for både offentlige ansatte og borgerne (Finansministeriet, 1983).

Red tape er også at finde i dokumentet, hvor det følgende lyder:

*“Der skal gøres op med usmidige systemer og regler, der hindrer medarbejdernes kreativitet og faglige udvikling.” (Finansministeriet, 2002).*

Reformspor fra de tidligere moderniseringsprogrammer fra hhv. 1983 og 1993 er let at identificere. Regeringen Anders Fogh Rasmussen I skriver under hovedpunktet to ”kvalitet for pengene”, at der

er behov for at der arbejdes systematisk vedr. effektivitetsudvikling og kvalitetsudvikling af institutionerne. Dette gøres ved en kompetenceudvikling og ved at institutionerne er lydhøre overfor borgerne (Ibid.). Det minder meget om Regeringen Poul Schlüter I decentraliseringspunkt som skulle gøre det muligt for offentlige medarbejdere, der var tættest på brugeren, at træffe beslutningerne (Finansministeriet, 1983). Også i Regeringen Poul Nyrup I, i punktet om at institutionerne skulle sikre kvaliteten, og dermed fik handlefrihed som ville gøre det muligt for de offentlige ansatte at bruge deres faglige kompetencer til opgaveløsning (Ejersbo; Greve, 2014).

Regeringen Anders Fogh Rasmussen I har forstået afbureaukratisering og regelforenkling som en fremgangsmåde, der skal gøre det nemmere at udføre velfærdsopgaver. De fandt frem til at man kan ned- og sammenlægge myndigheder for at frigøre ressourcer. Der skal skabes mindre bureaukrati og mere velfærd ved at afgrænse opgavevaretagelsen af den offentlige sektor (Finansministeriet, 2002). Ved at afbureaukratisere og regelforenkle er det muligt med en mere fleksibel offentlig sektor, f.eks. er det kommunerne der har den daglige kontakt med borgerne, og de kan derfor være hurtigere omstillingsparate. Regeringen Anders Fogh Rasmussen I vil ikke længere have en lukket og bureaukratisk offentlig sektor. Den skal fremstå som det modsatte - nemlig ubureaukratisk og åben (Ibid.). Afbureaukratisering er også blevet forstået som en styring, det kommer bl.a. til udtryk ved at de vil fjerne regler og systemer der forhindrer udviklingen af faglighed og kreativitet hos medarbejderne (Ibid.).

#### **6.1.4 - Del 4: Sammenhængsreformen fra 2018 af Regeringen Lars Løkke Rasmussen III (Mahamud)**

##### ***Hvad forstås der ved afbureaukratisering og regelforenkling?***

En kort præsentation af sammenhængsreformen fra 2018 vil blive gennemgået. Regeringen Lars Løkke Rasmussen III starter reformen ud med en erkendelse af at der er vigtige områder der ikke fungerer godt nok. B.l.a. at medarbejdere ikke i tilstrækkelig grad har frihed til at udfolde deres faglighed når de skal yde borgerne en service, og påpeger at der er systemer der forhindrer dette. De præsenterer så 3 hovedproblemerne

- 1. Borgerne bliver klemt mellem systemer, der ikke hænger sammen.*

2. *Medarbejderne presses af regler og skemaer og har for lidt tid til kerneopgaven – nemlig at sikre kvaliteten i velfærden til borgeren.*
3. *Der er utilstrækkelig fokus på resultater for borgerne, og kvaliteten af offentlig ledelse er for svingende (Finansministeriet, 2018).*

Sammenhængsreformen er bygget op omkring 6 reformspor, som alle har til formål at sørge for at borgeren ikke bliver klempt.

1. *Færre regler og mindre bureaukrati*
2. *Digital service i verdensklasse*
3. *Bedre hjælp til borgerne og familier med komplekse problemer*
4. *Bedre ledelse og rette kompetencer*
5. *Et mere sammenhængende sundhedsvæsen*
6. *Bedre sammenhæng i vejen til uddannelse og job (Finansministeriet, 2018).*

### **Codebook: Oversigt over nøglebegreberne**

Name	Description	Coverage	References
Afbureaukratisering	Afskaffelse af unødvendige regler/ Decentralisering	2.38%	8
Læringsomkostninger	Udnyttelse af de tilgængelige fordele	2.35%	5
Overholdelsesomkostninger	Dokumentation og information	0.31%	1
Red Tape	Meningsløse papirarbejde	2.30%	7
Regelforenkling	Forenkling af regler	0.24%	1

*I denne tabel kan man se en lille del af definitionen for nøglebegreberne (se metodeafsnit for fulde definition). Her kan man også se hvor en stor del det udgør af selve dokumentet. Hvor mange gange de enkelte nøglebegreber er refereret i vores dokumentanalyse fremgår også.*

I vores dokumentanalyse har vi fundet frem til 8 referencer af afbureaukratisering. Regeringen Lars Løkke Rasmussen III, skriver at de vil rydde op i meningsløse regler, kontrol og skemaer. De mener at New Public Management har taget en overhånd i styringen, og tilføjer at der skal være tillid til fagligheden som medarbejderne i den offentlige sektor besidder (Regeringen, 2018). Måden de vil afbureaukratisere på, er ved at, fjerne unødvendige registreringskrav og regler det gælder staten, regionerne og kommunerne. Der skal desuden være færre mål for institutionerne og for de enkelte medarbejdere som de kan forholde sig nemmere til (Ibid.). Vi har i vores dokumentanalyse også kunne identificere red tape i reformen. Bl.a. skriver Regeringen Lars Løkke Rasmussen III, at unødige krav og administrative regler forhindrer offentlige medarbejdere i at yde borgerne god service (Ibid.). De skriver også at bureaukrati fylder for meget i den offentlige sektor, og det har resulteret i at den tid medarbejderne bruger på det de kalder for unødigt bureaukrati (unødvendige registreringskrav og regler) og den tid de bruger på borgerne ikke hænger sammen. Der tilføjes også: *"Det er regeringens opfattelse, at mængden af bureaukrati hæmmer effektiviteten i den offentlige sektor og forhindrer medarbejderne i at nå deres fulde potentiale og udøve deres faglighed. Regler og registreringskrav fylder simpelthen for meget, og det går ud over den service, som borgerne får."* (Ibid.).

Måden de vil udkæmpe dette bliver beskrevet i reformsporet/handleplanen *Færre regler og mindre bureaukrati* som skal sørge for at offentlige medarbejdere bruger deres tid på kerneopgaver og ikke unødvendigt bureaukrati, og det vil resultere i at borgerne bliver serviceret bedre (Ibid.).

Læringsomkostninger kommer til udtryk da Regeringen Lars Løkke Rasmussen III, vil gøre det lettere for borgerne at bruge den digitale service som den offentlige sektor udbyder. Det opleves for kompliceret og borgerne mister overblikket (Ibid.). Reformsporet fra de tidligere regeringer er til at identificere her: I moderniseringsprogrammet fra 1983 blev der oprettet en EDB- database for offentlige forskrifter, som ville gøre det lettere for offentlige medarbejder og borgerne (Finansministeriet, 1983). Moderniseringsprogrammet fra 2002 tilbyder borgerne og virksomhederne en ny tilgang til korrespondance mellem dem og den offentlige sektor nemlig elektronisk post (Finansministeriet, 2002).

Reformspor fra de tidligere regeringers moderniseringsprogrammer er til at identificere i Regeringen Lars Løkke Rasmussen III reform. Bl.a. lyder det i Regeringen Anders Fogh Rasmussen

I at *“Regeringen vil styrke sammenhængen i den offentlige sektor. Den offentlige sektors interne arbejdsdeling må ikke stå i vejen for en smidig og effektiv service.”* (Finansministeriet, 2002). I dette citat kan vi se titlen fra reformarbejdet i 2018, som skriver at der skal være en bedre sammenhæng i velfærden, det skal gøres ved at være åben og i dialog med lederne, medarbejderne og borgerne (Finansministeriet, 2018).

Regeringen Lars Løkke Rasmussen III, har forstået afbureaukratisering og regelforenkling, som en løsning på hovedproblemer som er præsenteret ovenover, der er igen fokus på at offentlige medarbejdere skal have mere frihed til at kunne udføre deres arbejde, men red tape spænder ben for det i form af registreringskrav og regler som fylder for meget. Det er den præcis samme problem der er beskrevet i de tre tidligere moderniseringsprogrammer. Regeringen Lars Løkke Rasmussen III vil løse dette problem med handleplanen *”Færre regler og mindre bureaukrati”* (Ibid.).

### **6.1.5 – Delkonklusion (Mahamud)**

Vores formål med denne analysedel var at belyse hvad der forstås ved afbureaukratisering og regelforenkling. Vi kan konkludere at alle fire regeringer har prøvet sig frem med afbureaukratisering og regelforenkling, fordi borgerne, virksomhederne og medarbejderne sidder fastklemt med red tape og administrative byrder. Vi kan med vores dokumentanalyse af moderniseringsprogrammet fra 1983 se, at Regeringen Poul Schlüter I har forstået afbureaukratisering og regelforenkling som en tilgang der skal forbedre den offentlige service. Der er for meget red tape såsom regler, registreringskrav og tilsyn. Alt dette gør det for svært for de offentlige medarbejdere at udføre deres arbejde. Her tager man afbureaukratisering som styring og vil fjerne det unødvendige og det kommer bl.a. til udtryk ved forenkling af offentlige kontrol og tilsyn. Afbureaukratisering er også til at finde i hierarkiet her ser vi, at der er sket en ændring i strukturen når der decentraliseres. Under Regeringen Poul Nyrup I kan vi konkludere at afbureaukratisering og regelforenkling er forstået som en måde hvorpå man sikre borgernes kvalitet. Der bliver ændret i strukturen og institutionerne får handlefrihed så deres faglige kompetencer tages i brug for at løse opgaverne. Her er der tale om afbureaukratisering af hierarkiet. I vores dokumentanalyse af Regeringen Anders Fogh Rasmussen I’s moderniseringsprogram fra 2002, kan vi konkludere at de har forstået afbureaukratisering og regelforenkling som en tilgang der gør det

nemmere løse velfærdsopgaver. I deres styring forstår de afbureaukratisering som en tilgang der skal fjerne regler og systemer, der hindrer de offentlige medarbejderes kreative og faglig udvikling. Til sidst kan vi konkludere, at Regeringen Lars Løkke Rasmussen III har forstået afbureaukratisering og regelforenkling, som en styring hvor man løser de udfordringer der er belyst i reformen. Man vil fjerne red tape i form af regler og registreringskrav som gør det vanskeligt for de offentlige medarbejdere at udføre deres arbejde.

## 6.2 - Analysedel 2 (Andreas)

*- Hvilke forskelle og ligheder kan identificeres gennem en dokumentanalyse af de to handleplaner*

I det kommende analyseafsnit, vil der blive søgt mod at analysere hvilke lighedstræk og forskelle, som vi kan identificere gennem en dokumentanalyse af de to handleplaner udarbejdet af den siddende regering i hhv. 1988 – Poul Schlüters *''handlingsplan for afbureaukratisering''* fra 1988 (Statsministeriet, 1988), og i 2018 – Lars Løkke Rasmussens *''færre regler og mindre bureaukrati''* fra 2018 (Finansministeriet, 2018). Ydermere vil der blive kigget mod hvordan handleplanerne har udviklet sig. Der er 30 år imellem de to handleplaner som er udarbejdet på baggrund af reformerne fra 1983 *''Moderniseringsprogrammet''* og 2018 *''sammenhængsreformen''* og det er yderligere tre år siden den seneste handleplan i 2018 blev udgivet. Det giver os muligheder for at se på de tiltag og aktiviteter der bliver igangsat og perspektivere dem til praksis, samtidigt med at vi kan identificere hvordan der kan trækkes tråde mellem de to papirer.

Til at strukturere vores analyse har vi som tidligere beskrevet benyttet NVivo. Det er en måde hvorpå vi kan se på de to handlingsplaner med samme øjne/koder. Dette kan afhjælpe os med at sammenholde de to dokumenter, og sætte dem op mod hinanden for at identificere forskelle og ligheder i de to dokumenter. Derudover vil analysen bære præg af at have et historisk institutionelt perspektiv, som vil vise sig ved, at der er et udpræget fokus på teoretiske perspektiver som søger mod at forklare stigafhængigheden anlagt med moderniseringsprogrammet fra 1983, og evt. critical junctures, som kan have haft en betydning for den fremtidige kurs for afbureaukratiserings indsatser i dansk regi, og kan dette identificeres ud fra forskellene i de to dokumenter? Dette er hovedfokuspunkterne for Analyse del 2.



### **6.2.1 - Handlingsplan for afbureaukratisering 1988 (Andreas)**

Handlingsplanen for afbureaukratisering, er en konkret handlingsplan udarbejdet på baggrund af moderniseringsprogrammet fra 1983. I december 1983 blev en redegørelse præsenteret for folketinget. Redegørelsen er sidenhen blevet omtalt som moderniseringsprogrammet, som præsenterede og definerede initiativer som siden 1980'erne har været med til at reformere den danske offentlige sektor. Disse tiltag og initiativer er sidenhen blevet karakteriseret som værende New Public Management (NPM) værktøjer, derfor er historien om moderniseringsprogrammet også blevet koblet direkte sammen med NPM's indtog i den offentlige styring i Danmark (Ejersbo; Greve, 2014). Dermed kom der også et udpræget fokus på ideen om at styre på baggrund af resultater. Dette da den offentlige sektor i 70'erne og start 80'erne var udfordret på flere forskellige parametre. Hvorfor den offentlige sektor fandt det nødvendigt at inkorporere markedsrationaler og styre i højere grad efter markedsvilkår. Herfra var fokuspunkterne; Decentralisering af ansvar og kompetencer, udpræget markedsstyring, friere forbrugsvalg, ændrede finansieringsmekanismer, bedre publikumsbetjening og regelforenkling (Statsministeriet, 1988).

Store dele af den offentlige sektors udvikling, er sket gennem knopskydning, hvor nye opgaver tidligere har ført til nye institutioner og offentlige organer som skal varetage en given opgave. Men når en opgave bliver forældet og derfor ikke længere er relevant at varetage, så har institutionsstrukturen ikke altid fulgt med og der ender derfor med at være et ressourcespild i forhold til at opretholde institutioner hvis kerneopgave ikke længere er relevant eller er varetaget af andre interessenter (Statsministeriet, 1988). På den baggrund bliver der i handlingsplanen lagt op til at flere offentlige enheder nedlægges, sammenlægges eller reduceres for at forenkle borgernes indgang til den offentlige sektor, og for at reducere ressourceforbruget. Der er derfor med handlingsplanen lagt op til at den offentlige sektor skal trimmes, både i forhold til at forbedre borgernes adgang til det offentlige, men også for at skabe en mere fokuseret retning for brugen af ressourcerne i offentlige regi. Decentralisering som er et af hovedfokuspunkterne, er ikke et nyt tiltag, men måden man vil decentralisere, er det nye. Når man talte om decentralisering tidligere, så var det oftest situationer, hvor man lagde opgaver ud til det der før 2006 hed amtskommunerne, der er betegnelsen for kommunerne, som er geografisk større end primærkommunerne.

Handlingsplanen lægger i højere grad op til at der skal decentraliseres til alle kommunerne. Dette med den effekt, at amtskommunernes opgaver i fremtiden først og fremmest skal være sygehus- og sundhedsvæsen (Statsministeriet, 1988). Men også en øget privatisering og overførelse af opgaver

til privat regi blev praktiseret i årene efter at handlingsplanen blev præsenteret. Københavns lufthavnsvæsen, Statens bilinspektion, Tele Sønderjylland og beregning af erstatning af arbejdsskader (Statsministeriet, 1988), er nogle af dem som blev konkret nævnt i handlingsplanen som eksempler på statslige opgaver, der burde overgå til privat regi. Der er i handlingsplanen flere forskellige argumenter for hvorfor der afbureaukratiseres, men kernen jf. (Statsministeriet, 1988) er at mindske den byrde, som det offentlige lægger på borgere og virksomheder gennem regulering og kontrol, og her især de områder hvor forudsætningen for opgaven har ændret sig i takt med tiden og den offentlige styring ændrer sig. Der er derfor et øget behov for at rydde op i cirkulærer og bekendtgørelser, som ikke er med til at skabe en mere effektiv drift af offentlige institutioner og en mere smidig betjening af borgerne. Dette kan gøres ved at reducere og forenkle det regelsæt, som regulerer offentlige aktiviteter, herunder også forholdet mellem statslige og kommunale institutioner (Statsministeriet, 1988). Handlingsplanen har til mål at offentlige opgaver skal løses så tæt på borgerne som muligt. Det gælder både i forholdet mellem stat og kommune, men også i forholdet mellem centrale og decentrale statslige enheder. Derved kan man selv her i 1988 anspre elementer af NPG styringsfilosofien som bygger på partnerskab, netværk og borgerinddragelse, hvor Schlüter regeringen lægger op til at der skal samarbejdes på tværs for at opnå de bedste resultater for borgerne, men også for den offentlige drift, da fokus stadig overvejende er rettet mod at skabe økonomisk effektivitet og målbare resultater. Netop dette kan tolkes ud fra følgende citat;

*”Målet med disse forslag skal være såvel en samlet nedsættelse af de administrative omkostninger i den offentlige sektor samt en frigørelse af den enkelte borger og virksomhed for unødvendigt administrativt bureaukrati.”* (Statsministeriet, 1988).

Dette opgør med bureaukratiet som handlingsplanen lægger op til at tage, er en naturlig reaktion på et skifte i styringsidealer hvor det offentlige op til 80'erne i høj grad var drevet som en myndighed, lægges der nu op til jf. handlingsplanen at overgå til at drive myndighed på mere markedsbaserede vilkår. Dette ses ved, at der i handlingsplanen er et fokus på, overholdelsesomkostningerne som borger og virksomheder og medarbejder har skulle navigere under, i deres dagligdag. Borgerne og virksomhederne lettes ved at opgive store dele af den regulering som hidtil har været et krav. Samtidigt lægges der op til at kontakten til offentlige myndigheder skal gøres mere overskuelig og enkel. Der skal arbejdes hen imod at borgere og virksomheder fremover kun skal henvende sig et sted (Statsministeriet, 1988). Det ses som et klart skifte i tidligere tilgange, hvor kontakten til det offentlige har kunne være besværliggjort af naturlige afværgemekanismer fra frontlinjemedarbejder

og offentlige kontaktpersoner. Det er ikke muligt at gøre disse tiltag op i kroner og øre, men et friere spillerum for borgere og virksomheder vil måske kunne bidrage til øget optimisme både i den private og offentlige sektor, og vil måske derfor kunne forventes at smitte af på den fremtidige kontakt og oplevelse af det offentlige. Men også andre faktorer spillede ind på denne reformering af den danske offentlige sektor. Hertil bliver EF-traktaten om det indre marked nævnt et par gange i handlingsplanen. Den var på daværende tidspunkt planlagt til at træde i kraft i 1992, og dette mentes at have en skærpet indflydelse på konkurrencen og dermed også en indflydelse på den fremtidige offentlige styring. Der blev i handlingsplanen lagt op til at der skal udarbejdes en konkurrencelov, som skal erstatte den pågældende monopollov, da etableringen af EF's (EU) indre marked mentes at påvirke konkurrenceniveauet. Det foreslås derpå, at monopoltilsynet tilrådes nedlagt, og opgaverne som ikke bortfalder overføres til de relevante fagministerier eller relevante institutioner (Statsministeriet, 1988). Her kan det ses, at der på pågældende tidspunkt var flere faktorer som spillede ind i udarbejdelsen af *''Handlingsplan for afbureaukratisering''*. Der er elementer af at styring har været fastlåst i det samme spor i længere periode og det kræver en kritisk skillevej for at kunne løsrive dette spor. Men også globaliseringen og internationale tendenser presser den danske offentlige sektor til at reformere sig selv for at finde sit ståsted i en moderne og globaliserede verden.

### **6.2.2 – Økonomi (Andreas)**

Udover den stiafhængighed og det udviklingsspor der er blevet lagt op igennem 60'erne og den nye mere globaliserede verden den danske offentlige sektor stod overfor i 1988, så spiller det økonomiske aspekt også en stor rolle i *''Handlingsplan for afbureaukratisering''*, Det kommende afsnit søger mod at beskrive de økonomiske incitamentet identificeret ud fra handlingsplanen.

Det gøres meget tidligt i handlingsplanen klart, at der er et økonomisk incitament for at udarbejde handlingsplanen. Dette ved, at der indledningsvist bliver udpenslet at følgende forslag samlet ville indebære en indskrænkning i den administrative del af den offentlige sektor med ca. 10.000 arbejdspladser, hvilket for skatteborgerne indebærer en årlig besparelse på ca. 3. mia. kr. (Statsministeriet, 1988). Personaleforbruget i skatte- og afgiftsadministrationen for hver 10.000 indbygger i Danmark er på 28 personer, i Sverige er det 18 personer som er 55 pct. under det danske niveau. Her understreges det at skatte- og afgiftsadministrationen i Sverige er blevet ændret til en samlet, statslig decentralt opbygget organisation (Statsministeriet, 1988). Her foreslår handlingsplanen at der kan spares 5.000 personer, så der bliver igen kigget i et internationalt

perspektiv for at kunne se mulige besparelser. Udover den offentlige danske sektors personaleforbrug, bliver der også kigget mod indtægtsfinansiering, da det bliver foreslået at en statslig aktivitet ikke længere finansieres direkte gennem beskatning, men at man overgår til brugerfinansiering. Med det formål, at de pågældende offentlige eller private institutioner der benytter den pågældende aktivitet, betaler det den koster. Det er derfor ikke kun besparelser nu og her der lægges op til. Der lægges op til at ændre de grundlæggende finansieringskilder for den offentlige sektor. Man vil derfor med dette tiltag løsrive aktiviteter fra det offentlige, idet at der i højere grad vil være brugerfinansiering på visse områder, som vil kunne resultere i mere specifikke løsninger der kan ramme dem som vælger at betale for aktiviteten/service. Det offentlige skal derfor ikke længere i så høj grad retfærdiggøre brug af ressourcerne over for den brede del af befolkningen og det følte som en form for afbureaukratisering eller en markedsgørelse af offentlige services. Dette vil også samtidigt have den afbureaukratiseringseffekt, at borgerne/brugerne i disse tilfælde vil blive mødt af økonomiske krav og i en mindre grad af overholdelses- eller læringsomkostninger forbundet med ydelsen.

*''Forslagene vil betyde en bedre service af den enkelte borger. Det er dog værd at bemærke, at mindre service godt kan være bedre service. Mindre service er f.eks. færre mellemlid. Det vil sige, at beslutningerne kan træffes tættere på den enkelte borger og hurtigere.''* (Statsministeriet, 1988).

Med dette citat kan der også udlægges, at der er et overvejende fokus på de økonomiske aspekter af handlingsplanen. Men det bliver pakket ind så det faktisk lyder som en positiv effekt at borgerne nu måske får mindre service, men at det skyldes at der bliver skåret et led af den organisatoriske kæde, så borgerne oplever en mere direkte kontakt med det offentlige. Hvilket kan kædes sammen med de blik handlingsplanen og de nye initiativer har på borgerne, som værende "kunder" i butikken. Det ligger derfor naturligt i tidens ånd at fokusere indsatsen mod kunderne i butikken ved at tilbyde frivalgsløsninger og brugerbetaling for at sikre at borgerne/kunderne i butikken får det de betaler for og har behov for.

### **6.2.3 - Færre regler og mindre bureaukrati 2018 (Andreas)**

I det kommende afsnit vil fokus være rettet mod handlingsplanen, udarbejdet på baggrund af sammenhængsreformen fra 2018 med titlen *''Færre regler og mindre bureaukrati fra 2018''*

(Finansministeriet, 2018). Her vil der igen kort blive beskrevet hvad der kendetegner denne handlingsplan, for til sidst at lave et afsnit som holder de handlingsplaner op mod hinanden og søger mod at forklarer forskelle og ligheder, med det historiske institutionelle teoriapparat tidligere præsenterede.

Siden valget i 2015 har den nuværende regering afsluttet og igangsat over 100 initiativer, som skal være med til at indføre en regelforenkling og afbureaukratisering samt en mere smidige arbejdsgang på de centrale velfærdsområder. Derudover foreslog regeringen i 2017 en gennemgribende forenkling af beskæftigelsesindsatsen med henblik på at frigøre administrative opgaver i kommunerne svarende til knap 1.000 fuldtidsansatte. På den baggrund har regeringen i 2018 indgået en bred aftale i folketinget om at skabe færre proceskrav for medarbejderne og skabe enklere regler og procedurer for beskæftigelsessamtaler med borgerne. Regeringen har som mål med handlingsplanen og reformarbejdet, at fjerne yderligere bureaukrati og unødige regler for i alt 4. Mia kr. fra 2019 til 2022 (Finansministeriet, 2018). Det skal blandt andet opnås ved at indgå i partnerskab med KL og Danske Regioner, da kommuner og regioner også bærer en del af ansvaret for at den samlede mængde bureaukrati ikke tager vigtig tid fra den borgernære velfærd samt at ressourcerne på de forskellige velfærdsområder skaber mest mulig værdi for borgerne. Denne tanke omkring et partnerskab bliver yderligere forstærket ved at regeringen ønsker at etablere et ministerudvalg, der får til opgave at sørge for realiseringen af målsætningerne. Ydermere skal dette ministerudvalg have en permanent struktur, da forummet skal være med til at vurdere og behandle indkomne forslag til regelforenklingen og også selv komme med mulige tiltag. Dette er en del af det tiltag regeringen har skabt som hedder "*Meld en regel*" hvor medarbejdere, borger og andre interessenter kan komme med forslag til afbureaukratisering tiltag eller regelforenklingstiltag i en åben og inddragende process. Her ses det tydeligt, at partnerskab og netværk er blevet en inkorporeret del af værktøjskassen for den offentlige sektor og samtidigt er det et signal om at udfordringerne i nyere tid ikke alene kan løses af det offentlige.

Regeringen modtog 1244 forslag til ændringer af regler eller procedurer i den offentlige sektor på baggrund af deres tiltag omkring "*meld en regel*" Regeringen imødekommer 300 af dem med handlingsplanen "*Færre regler og mindre bureaukrati fra*". Derudover er 43 allerede blevet imødekommet inden udarbejdelsen af reformen. Handlingsplanen præsenterer yderlige 130

konkrete initiativer, som skal være med til at nå den samlede målsætning om, at fjerne administrative byrder og regler for i alt 4 mia. kr. fra 2019 til 2022 (Finansministeriet, 2018).

Med handlingsplanen ønsker regeringen, at der skal skabes mere tillid og større frihed i opgaveløsningen, initiativerne som regeringen præsenterer kan inddrages inden for fire overordnede temaer; friinstitutioner, målmylderet, offentlige tilsyn og puljer.

*”Vi ønsker at sætte medarbejderne fri og give større frihed i opgaveløsningen. Derfor igangsætter regeringen blandt andet flere forsøg med friinstitutioner, hvor plejehjem, skoler, ungdomsuddannelser, dagtilbud og sociale botilbud bliver fritaget for statslige regler og lokal regulering, og tager initiativ til frihedspakker på undervisningsområdet, så skolerne sikres større frihedsgrader.”* (Finansministeriet, 2018).

Regeringen lægger op til forsøg med det de kalder friinstitutioner, hvor medarbejderne i offentlige institutioner bliver fritaget fra statslige og kommunale regler, og dermed kan arbejde inden for meget mere frie rammer i deres arbejdsgang. Det bliver også argumenteret for at den offentlige styring skal væk fra at udelukke arbejde i målsætninger, da regeringen mener at disse målsætninger er med til at skabe et unødvendigt bureaukrati og dermed også et utilstrækkeligt fokus i styringen i den offentlige sektor. Derudover skal der også skæres ned på de offentlige tilsyn. De mange tilsyn kan tage tid fra kerneopgaven hvis de ikke planlægges hensigtsmæssigt. Derpå vil regeringen forenkle de offentlige tilsyn, så de koordineres bedre fremadrettet. Ydermere vil regeringen de mange puljer til livs, idet det kræves megen administrative ressourcer at behandle og afgøre disse. Regeringen vil ikke sætte færre penge af til velfærden, men vil sammenlægge flere puljer så der er flere store puljer som kan administreres mere centralt (Finansministeriet, 2018). Puljerne som også er et led i den øgede digitalisering, som vi ser i de offentlige løsninger i nyere tids reformer.

#### **6.2.4 – Digitalisering (Andreas)**

En omstilling af den offentlige sektor til den digitale virkelighed er et af de store fokuspunkter i ”færre regler mindre bureaukrati”, som regeringen foreslog i 2017 med udspillet; Enkle regler, mindre bureaukrati – en lovgivning i en digital virkelighed, forstået på den måde, at ny lovgivning skal kunne understøttes digitalt og kunne levere betydelige administrative gevinster, herunder skal

mere end 180.000 ansøgninger fra virksomheder om løntilskud og virksomhedspraktik automatiseres. Derudover arbejdes der på, at antallet af henvendelser til kommuner, regioner og lokale institutioner halveres, og at henvendelserne altid sker digitalt (Finansministeriet, 2018). Regeringen har opsat 40 initiativer til forenkling og afbureaukratisering af den statslige administration ved bl.a. at sikre en bedre integration af datastrukturer på tværs af den offentlige sektor. Den teknologiske udvikling og en udpræget digitaliseret offentlige sektor er en af de helt store forskelle mellem 1988 og 2018. Den teknologiske udvikling giver den offentlige sektor muligheder for at omlægge styringen og gøre brug af teknologi til at give borgerne mulighed for at være herre over deres egen service og kontakt med det offentlige. Men dette vil dog også kunne resultere i at visse borgergrupper vil føle sig tabt bag den teknologiske vogn, hvis de ikke har den nødvendige kendskab til teknologien. Så for nogle vil en udpræget digitalisering betyde at de kan klare en masse ting selv og for andre betyder det at deres indgang til det offentlige bliver besværliggjort af teknologiens indtog grundet, at der i 2018-handlingsplanen bliver lagt op til at antallet af henvendelser til kommuner, regioner og de lokale institutioner halveres, og at henvendelserne altid sker digitalt (Finansministeriet, 2018).

### **6.2.5 – Sammenkobling (Andreas)**

De udarbejdede afsnit har søgt mod at definere hvilke fokuspunkter de to handlingsplaner lægger op til. I dette afsnit vil der blive kigget på dem begge, med det formål at kunne identificere, lighedstræk og forskelle i de to dokumenter. Derudover vil der blive inddraget elementer fra analyse del.1, som vil bruges til at underbygge elementer som er identificeret gennem dokumentanalysen af de to handlingsplaner. Den første væsentlige forskel, som vi har identificeret, kom allerede til syne under kodningen, hvor der i handlingsplanen fra 1988 var væsentlige flere kodninger som omhandlede det økonomiske aspekt af initiativerne. Dette kan forklares med det paradigme den offentlige sektor befandt sig i 80'erne, som er NPM, hvor den offentlige sektor har et udpræget fokus på at kopiere markedsvilkårene og drive myndighed på baggrund af markedes rationaler. Fokus var derfor på at skabe en effektiv og rentabel offentlige sektor, som i højere grad end tidligere kunne konkurrere med det private marked. Det krævede, at man reformerede det syn man havde på borgerne som noget der bare skulle igennem systemet. Og man begyndte at forstå at borgerne faktisk er forbrugere af offentlige produkter og begyndte derpå at fjerne reguleringer og unødvendigt bureaukrati som forhindrer borgerne/forbrugere i at opnå kontakt til det offentlige.

Når borgerne i NPM-perspektiv bliver anskuet som en forbruger, så kan borgerne stille højere krav til den service/ydelse de modtager og derfor lægges der også op til, at der skal udarbejdes mere specialiserede løsninger rettet mod borgerne, som de i fritvalgsordninger kan vælge at tilslutte sig, og derved bistå med finansieringen til netop denne specialiserede aktivitet. Dermed bliver begrebet brugerfinansiering også introduceret til den offentlige sektor, som igen understreger hvordan den offentlige sektor på det her tidspunkt forsøger at kopiere det private marked. I 1993 ser vi tegn på NPM-kontrakt, der er det teorien betegner som den udbredte kontrakt og resultatstyring der opstår i ly af, at det offentlige forsøger at indkopierer markedsrationaler i den offentlige styring. Det er en meget hierarkisk styring som med et udpræget fokus på resultater og målopfyldelse tilføjer en del bureaukrati. Hertil kan kvalitetsindikatorer, nøgletal og benchmarking nævnes som styringsmekanismer, der i ånden fra modereringsprogrammet bliver ført videre nu under en socialdemokratisk regering (Finansministeriet, 1983).

Dette udprægede fokus på det økonomiske perspektiv kan også forklares ved den situation, som den offentlige sektor befandt sig i, hvor der efter flere gode år med effektivisering og modernisering af den offentlige sektor, var begyndt at opstå lidt stilstand hvor der ikke kunne høstes lige så stor effektivisering som tidligere. Hvilket også kan ses ved, at der i handlingsplanen lægges op til at der skal fyres 10.000 inden for den offentlige administration.

Handlingsplanen fra 2018 havde væsentligt færre kodninger som omhandlede de økonomiske aspekter. Der var dog alligevel et par enkelte, men de var præsenteret på sådan en måde at det lød positivt, ment på den måde, at der i 1988 skulle skæres ned på personalet for at opnå en besparelse. Men i handlingsplanen fra 2018 virker det som regeringen ser mere "positivt" på de 4. milliarder, som de over den næste årrække 19-22 vil spare ved at fjerne unødvendige bureaukrati, så det bliver præsenteret som om, at vi nu både kan fjerne bureaukrati og spare penge. I 1988 blev lagt op til, at der skal skæres ned for at spare offentlige ressourcer, så der kunne afbureaukratiseres i højere grad. Men i handlingsplanen fra 2018 lagde man dog også op til en nedskæring af personalet med 1.000 personer, som et led af en forenkling af beskæftigelsesindsatsen, og der sker derfor en frigivelse af administrative opgaver svarende til 1.000 personer. Synet på borgerne i de to handlingsplaner bærer præg af at der er sket en udvikling hvor borgerne er gået fra forbrugere til ressourcestærke borgere, som er i besiddelse af ressourcer som er nødvendige at sætte spil i for at opnå en tilfredsstillende service. Det skifte i det offentliges syn på borgerne har vi også identificeret i moderniseringsprogrammet fra 2002 af Anders Fogh Rasmussen. Her ser vi et skifte i det



styringsparadigme som det offentlige er styret af. Fokus er på en åben, enkel og lydhør offentlig sektor, med borgeren ved roret. Her omkring årtusindskiftet bliver NPM styringsfilosofien med markedet i fokus tilføjet elementer fra NPG, hvor der er fokus på netværk, private partnerskaber og borgerinddragende processer (Finansministeriet, 2002). Derudover er der i handlingsplanen fra 2018 et udpræget fokus på det digitale aspekt af den offentlige sektors styring. Der bliver i 2018 lagt op til, at teknologien er en nødvendig faktor at mestre for at kunne levere de løsninger som borgerne har behov for i dag.

### **6.2.6 – Delkonklusion (Andreas)**

Vi har i det ovenstående afsnit identificeret forskellene og lighederne i de to handlingsplaner. I dette afsnit vil det blive samlet sammen og perspektiveret til den videre analyse. Det som de to handlingsplaner har tilfælles er, at vi kan identificere det udviklingsspor anlagt med moderniseringsprogrammet fra 1983 og den efterfølgende handlingsplan fra 1988. Den offentlige sektor befinder sig i felt hvor der kræver en indsats for at opnå en tilfredsstillende offentlig sektor. Dette med henblik på, at der skal ske en afbureaukratisering og regelforenkling for at institutioner og medarbejdere kan levere services til borgerne.

Handlingsplanen fra 1988 bærer i høj grad præg af at den offentlige sektor befinder sig i en brydningstid, hvor eksterne effekter har indflydelse på den stiafhængighed som har været til stede op gennem 70'erne og 80'erne. Hertil kan en stigende globalisering, ændrende styringsmekanismer og generelt et behov for en redefinering nævnes som effekter, der havde betydning for udviklingen af den offentlige sektor. Globaliseringen er styrende da EF i starten af 90'erne ville åbne op for det indre marked. Det ville kunne påvirke konkurrencen på arbejdskraft, ændrende styringsmekanismer og ændre den måde det offentlige ansuede borgere og samfundet på og samtidigt var den offentlige sektor i en situation, hvor der var krævet en hel del privatisering og udlicitering af opgaver for at kunne følge med den udvikling der sker i 80'erne. I Handlingsplanen fra 2018 ser vi at der er skiftende vinde i den offentlige styring, og at den offentlige styring i meget højere grad baserer sig på partnerskab og netværk, som er nogle af de værktøjer som NPG førte til den offentlig styring, som et modsvar til en stigende markedsgørelse af den offentlige sektor op gennem 80'erne. Yderligere kan vi gennem en dokumentanalyse identificere at Digital Era Governance (DEG) også spiller en væsentlig rolle i styringen og udviklingen, hvor digitalisering bliver set som et nødvendigt

redskab for at gøre hverdagen nemmere for medarbejderne og derfor også for borgerne. I 1988 blev borgerne opfattet som kunder i butikken og i 2018 er borgerrollen overgået til at være medskabere og en ressource der er nødvendig at trække på for at nå i mål.

I 1988 udtrykte borgerne sig ved, at de havde muligheden for at vælge mellem forskellige services. I 2018 kommer borgerne på banen tidligt i en mere inddragende og åben proces. Dette kan også skyldes, at når det offentlige anskuer borgerne som kunder vil de sætte højere krav til produktet, men hvis borgerne er med fra start til slut, vil dette kunne afhjælpe implementeringsudfordringerne, da borgerne selv er meddesignere af en given løsning. Hvilket også vil give borgerne en følelse af at der er mindre bureaukrati, da de selv har været i alle faser af udviklingen. Dermed kan der ud fra de to handlingsplaner identificeres et udviklingsspor som har fokus på afbureaukratisering, og som på trods af de 30 år imellem de to dokumenter stadig har visse fælles fokuspunkter. Det nye er måden hvorpå det offentlige anskuer borgerrollen, og de nye muligheder en øget digitalisering giver til den offentlige sektor, samtidigt med at der har været skiftende vinde inde for den offentlige styringsfilosofi.

### **6.3 - Analysedel 3**

I denne analysedel vil vi besvare arbejdsspørgsmål 3

*Hvordan har afbureaukratisering af den offentlige sektor udviklet sig siden udarbejdelsen af moderniseringsprogrammet fra 1983?*

Dette afsnit er opdelt i fire dele der består af moderniseringsprogrammerne fra hhv. 1983, 1993, 2002, og reformen fra 2018. Vi præsenterer vores dokumentanalyse og til sidst samler vi op med, en tabels oversigt som viser udviklingen af den offentlige styring.

#### **6.3.1 - Moderniseringsprogrammet fra 1983 af Regeringen Poul Schlüter I (Mahamud)**

Vi har i vores dokumentanalyse af moderniseringsprogrammet fra 1983 af Regeringen Poul Schlüter I kunne identificere 21 træk på styringsparadigmet New Public Management (NPM). Digital Era Governance (DEG) kan vi se et enkelt udtryk på, og spor af New Public Governance

(NPG) er ikke blevet fundet. I tabellen nedenunder kan man se hvor mange gange de enkelte styringsparadigmer er refereret og hvor en stor del det udgør af selve dokumentet.

Name	Description	Coverage	References
Digital Era Governance	Digization changes Reintegration	0.51%	1
New Public Governance	Borgerinddragelse Netværk	0%	0
New Public Management	Decentralisering Resultatmåling	10.15%	21

*Codebook: Oversigt over nøglebegreberne*

Allerede i indledningen kan vi se spor af NPM. Her bliver det gjort klart, at der skal en ny tilgang til for at forbedre servicen overfor borgerne og virksomhederne. I det første hovedfokus *decentralisering*, skriver Regeringen Poul Schlüter I, at både ansvar og kompetencer skal decentraliseres fordi, hvis brugernes behov bliver behandlet og beslutningerne truffet af offentlige medarbejdere der er tættest på dem, bliver arbejdet særdeles mere effektivt (Finansministeriet, 1983). De tilføjer på næste side

*”De ofte stive og ufleksible styringssystemer, som findes i dag, må ændres, så der gives de udførende led større handlefrihed til selv at finde nye veje og foretage den fornødne omstilling.”* (Ibid.).

Der skal decentraliseres så offentlige medarbejdere kan udføre deres arbejde. Det er blevet gjort klart at der er for meget red tape i form af regler og procedurer, og det forhindrer de offentlige medarbejdere i at yde god kundebehandling. Her kommer regelforenkling i spil for at opløse de stramme regler i den centrale styring, så de myndigheder der er tættest på brugerne, kan få en bedre service og der kan blive reguleret efter behov (Ibid.).

I det andet hovedfokus i moderniseringsprogrammet *Markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer*, kan vi også her identificere NPM. Her skriver Regeringen Poul

Schlüter I, bl.a. at det er deres hensigt at tage visse initiativer for at efterkomme efterspørgslen fra brugerne og dermed bestemme de serviceydelser der bliver produceret. De vil med dette sikre, at brugerne har noget at skulle have sagt når det kommer til kvaliteten og omfanget af de offentlige ydelser. Igennem hele moderniseringsprogrammet bliver borgerne adresseret som værende bruger/kunder. Dette identificerer vi også som værende NPM.

Der tilføjes også, at markedsstyring vil optræde mange steder i den offentlige sektor, i form af ” *omkostningsdækkende betalinger mellem offentlige institutioner.* ” i stedet for at man giver bevillinger til institutioner der producerer ydelsen gives det til brugerne (Ibid.).

Offentlige opgaver der bliver udliciteret til private sektor, vil Regeringen Poul Schlüter I også fremme. Der vil også være en ” opblødning ” af grænserne mellem den private og den offentlige sektor gennem en mere lige konkurrence og et større samspil.” Det vil give pote til de områder i den offentlige sektor der er berørte af det (Ibid.).

Målstyring som også karakteriserer NPM er til at identificere i moderniseringsprogrammet.

Regeringen Poul Schlüter I henstiller institutioner, styrelser såvel andre administrative enheder om, at opstille mål for kvalitetsforbedringer og ligeledes vurderer resultaterne. På den måde sikres den gode service overfor kunderne uden at skulle tilføje ny ressourcer (Ibid.). Dette kan være med til at pålægge læringsomkostninger for medarbejderne, og der kan også argumenteres for at der opstår red tape ud fra dette. På den ene side vil Regeringen Poul Schlüter I afbureaukratisere og regelforenkle, men på den anden side når man opstiller mål, så vil det også medfølge tilsyn og registreringskrav, og dermed kan der opstå red tape.

Vi kan se at NPM er fremtrædende ud fra hvordan borgerne blive betragtet, nemlig som bruger/kunder. Vi kan også se et begyndende præg af DEG. Selv om der ikke er en bevidsthed om dette styringsparadigme, så kan vi mere eller mindre se, f.eks. hvordan Regeringen Poul Schlüter I vil oprette en EDB-database hvor alle de statslige forskrifter ligger. Det vil gøre det lettere for både borgerne og myndighederne (Ibid.). Det ser vi som et tegn på begrebet Digization changes. Forbundet med det er læringsomkostninger, som også tidligere er nævnt i analyse del 1. Vi kan på baggrund af vores analyse se at den offentlige styring har taget NPM mest i brug som styring. vi kunne ikke identificere nogen NPG træk i dette moderniseringsprogram.

### **6.3.2 - Analyse om udviklingen af den offentlige styring :Moderniseringsprogrammet fra 1993 af Regeringen Poul Nyrup I (Mahamud)**

Vi kan identificere styringsparadigmet New Public Management (NPM) i moderniseringsprogrammet fra 1993 af Regeringen Poul Nyrup I. Det er deres opfattelse, at man skal løse de problemer der er i den offentlige sektor ved at styrke samspillet med erhvervslivet. Her kommer udlicitering til at blive brugt som et redskab og dermed skabes en konkurrence for de ydelser borgerne skal modtage. Dette ser vi som et klart træk på NPM (Ejersbo; Greve, 2014).

Regeringen Poul Nyrup I sætter også krav til at institutionerne skal sikre kvalitet af servicen som borgerne får. Derfor gives der en frihed til institutionerne så de kan løse opgaverne og medarbejdernes kompetencer spiller en stor rolle i dette. Det vurderer vi som NPM (Ejersbo; Greve, 2014). Moderniseringsprogrammet ser også på hvordan man løser styringsmæssige udfordringer. Her ser man på kontraktstyring (resultater og målopfyldelse) og markedsstyring og det vurderer vi også som NPM (Ejersbo; Greve, 2014).

Vi ser også, at styringsparadigmet New Public Governance (NPG) kommer til udtryk, da Regeringen Poul Nyrup I, vil igangsætte en borgerundersøgelse for at vurdere om kvaliteten af den service, som den offentlige sektor yder er god nok. Her mener vi, at det indikerer en borgerinddragelse fordi der bliver set på holdninger fra borgerne, om de så reelt er blevet hørt, er en anden sag (Ejersbo; Greve, 2014).

Vi kan se her at Regeringen Poul Nyrup I har fortsat brugen af NPM, men det der er sket her, er tegn på en ny layering af styringsudviklingen, hvor vi ser NPG som et begyndende selement i 1990'ernes styring af den offentlig sektor.

### **6.3.3 - Moderniseringsprogrammet fra 2002 af Regeringen Anders Fogh Rasmussen I (Mahamud)**

Vi har i vores dokumentanalyse af moderniseringsprogrammet fra 2002 af Regeringen Anders Fogh Rasmussen I, kunne identificere 25 træk på styringsparadigmet New Public Management (NPM). New Public Governance (NPG) bliver refereret 12 gange i dokumentet og Digital Era Governance (DEG) opstår 9 gange i dokumentet. I tabellen nedenunder kan man se hvor mange gange de enkelte styringsparadigmer er refereret og hvor en stor del det udgør af selve dokumentet.

Name	Description	Coverage	References
Digital Era Governance	Digization changes Reintegration	4.06%	9
New Public Governance	Borgerinddragelse Netværk	4.36%	12
New Public Management	Decentralisering Resultatmåling	8.76%	25

*Codebook: Oversigt over nøglebegreberne*

Vi kan se, at NPM optræder ved at der bliver skabt en konkurrence så de bedste løsninger kan blive tilbudt brugerne. Regeringen Anders Fogh Rasmussen I, vil gøre dette ved at bruge andre leverandører som har innovative løsninger og på den måde får brugerne noget at vælge imellem. Det er deres opfattelse, at der skal være valgfrihed når det kommer til centrale velfærdsområder. På den måde skabes der en offentlige sektor der er mere lydhor. Dermed vil selve kvaliteten for den service borgerne får fra den offentlige sektor blive øget. På udliciteringsområdet vil der også blive lavet om, så det bliver nemmere for private at indsende tilbud og for den offentlige sektor at gennemføre udbud (Finansministeriet, 2002).

*”For regeringen er det ikke afgørende om det er offentligt eller privat ansatte, der løser opgaverne. Det skal være pris og kvalitet, som er i fokus, ikke hvem der udfører arbejdet. Konkurrence skal anvendes til at skabe bedre kvalitet og større effektivitet. At spørge til pris og kvalitet skal være reglen – ikke undtagelsen.”* (Ibid.).

Med ovenstående citat kan vi se klare træk på NPM, hvor konkurrence skal tages i brug for at der kan skabes bedst effektivitet og kvalitet for pengene ligegyldigt hvem der varetager opgaverne. I det næste afsnit påpeger Regeringen Anders Fogh Rasmussen I, igen at det er vigtigt, at det der forhindrer udlicitering skal fjernes og desuden skal offentlige instanser også redegøre for hvorfor visse opgaver skal løses af det offentlige og ikke udliciteres til private virksomheder (Ibid.). Det ser

vi som overholdelsesomkostninger, da regeringen lægger pres på de medarbejdere der direkte har med varetagelse af opgaver at gøre i form af dokumentationskrav, da de skal redegøre for hvorfor opgaven skal være hos det offentlige og ikke private virksomheder.

Målstyring samt resultatstyring som karakteriserer NPM er også at finde i dette moderniseringsprogram. Her skal det forenkles så der bliver lagt et større fokus på effektivitet og resultater (Ibid.).

Ser vi på medarbejderperspektivet er der også udtryk for NPM. Regeringen Anders Fogh Rasmussen I vil med deres regelforenklingsinitiativer, formindske den overbelastning borgerne samt virksomhederne får af unødigt administration (Ibid.). Ved at sætte fokus på personlig- og faglig udvikling hos medarbejdere og ledere forbedrer det den offentlige sektor. Der skal bl.a. også fjernes regler og systemer der forhindrer dette (Ibid.). Der er stadig kamp om afbureaukratisering så red tape i form af regler og systemer ikke forværrer den service der ydes borgerne og virksomhederne.

Vi har også i vores dokumentanalyse kunne identificere styringsparadigmet New Public Governance (NPG). Regeringen Anders Fogh Rasmussen I har været i dialog med hvad de kalder for relevante parter, for at der bliver fulgt op på de initiativer der er i moderniseringsprogrammet. De inviterer bl.a. virksomhederne, borgerne, kommunerne og amterne til at bidrage med forslag. Myndighederne og institutionerne får også muligheden for at arbejde videre med deres egne initiativer, så længe det følger regeringens mål (Finansministeriet, 2002).

Vi ser også, at dette moderniseringsprogram vil inddrage borgerne og brugerne. Regeringen Anders Fogh Rasmussen I vil være mere lydhør samt åben overfor borgerne, men skriver at det er nødvendigt, at borgerne er aktive og tager ansvar, så de kan være med til at udvikle den offentlige sektor (Ibid.). Borgerne vil bl.a. blive inddraget når det kommer til etablering af f.eks. friluftslivs (Ibid.). De tilføjer det også i det sidste afsnit af moderniseringsprogrammet:

*” Målet er klart. Den offentlige sektor skal tage udgangspunkt i den enkelte. Borgerne skal selv stå ved roret.”* (Ibid.1).

Det påpeger igen, at borgerne skal tage aktivt del når det kommer til servicen, som de får fra den offentlige sektor.

Moderniseringsprogrammet bærer også præg af styringsparadigmet Digital Era Governance (DEG). Det kan vi bl.a. identificere ud fra, at Regeringen Anders Fogh Rasmussen I har et mål om, at borger såvel som virksomheder kan følge med i deres sager på internettet. Her kan de få relevante

informationer om blandt andet hvordan sagsgangen er og den tid det tager og selve beslutningen. Desuden skal dialogen mellem politikerne og borgerne styrkes via informationsteknologien. Det skal også være muligt at lave en digital signatur (Finansministeriet, 2002).

Regeringen Anders Fogh Rasmussen I vil også med årene reducere samt fjerne den manuelle sagsbehandling i administrationen. De vil i stedet forøge de digitale løsninger, der skal gøre den offentlige sektor mere effektiv, hurtigere samt fejlfri. De mener, at det vil gavne borgerne og virksomhederne (Ibid.). Læringsomkostninger fremtræder også her. I takt med den teknologiske udvikling skal borgerne såvel som medarbejderne i den offentlige sektor lære nye teknologiske programmer. Det er også med til at afbureaukratisere den offentlige sektor, i det man forbedrer kontakten med borgerne så de kan se deres sager på internettet og informationer om sagen er også tilgængeligt. Det kan desuden også medvirke til at formindske red tape.

Vi kan med vores dokumentanalyse af dette moderniseringsprogram identificere tre styringsparadigmer NPM, NPG og DEG. Vi kan se at NPM stadig fylder meget, men at DEG også er kommet på banen i takt med den teknologiske udvikling.

#### **6.3.4 - Sammenhængsreformen fra 2018 af Regeringen Lars Løkke Rasmussen III (Mahamud)**

Vi har i vores dokumentanalyse af moderniseringsprogrammet fra 2018 af Regeringen Lars Løkke Rasmussen III, kunne identificere 18 træk på styringsparadigmet Digital Era Governance (DEG). New Public Management (NPM) optræder 14 gange i dokumentet og New Public Governance (NPG) er til identificere 9 gange. I tabellen nedenunder kan man se hvor mange gange de enkelte styringsparadigmer er refereret og hvor en stor del det udgør af selve dokumentet.



Name	Description	Coverage	References
Digital Era Governance	Digization changes Reintegration	7.94%	18
New Public Governance	Borgerinddragelse Netværk	2.50%	9
New Public Management	Decentralisering Resultatmåling	5.52%	14

*Codebook: Oversigt over nøglebegreberne*

Der bliver påpeget, at selvom at Danmark har en de mest decentrale offentlige sektorer, er der stadig dele der er komplekse med niveauer af forskellige myndigheder. Her menes der at selve systemet har taget overhånd og borgerne er kommet i klemme pga. alle de krav og reguleringer, der foregår i den offentlige sektor (Finansministeriet, 2018).

Vi kan identificere DEG ud fra, at der skal være mere digitalisering i den offentlige sektor. Bl.a. skriver Regeringen Lars Løkke Rasmussen III, at de vil udnytte det i form af nye teknologier som skal lette offentlige ansattes arbejde, der vil resultere i en bedre velfærd til borgerne (Ibid., s.7).

Under deres hovedpunkt ”to digital service i verdensklasse” udfolder de deres grundlag for en øget digitalisering, og der skriver de bl.a.

*”For det første er øget dataanvendelse og deling af oplysninger på tværs af myndigheder en central forudsætning for en bedre, mere sammenhængende og målrettet service til borgerne.”* (Ibid.).

De tilføjer også, at det går for langsomt at udbedre nye teknologier, selvom der er løsninger som kunstig intelligens og robotteknologi (Ibid.).

Selvom Regeringen Lars Løkke Rasmussen III skriver, at der er for meget NPM-styring, og at der skal være færre mål som institutioner og medarbejdere skal forholde sig til (Ibid.), kan vi med lethed identificere NPM træk i reformen. F.eks. skal der være et forsøg med friinstitutioner som får mere frihed, men tilføjer lige efter, at der skal følges op med resultaterne af det.

*”Regeringen vil gennemføre forsøg med friinstitutioner på en række områder. Her får de enkelte institutioner mere frihed til at løse kerneopgaverne, samtidig med at der målrettet følges op på resultater, kvalitet og effektivitet.” (Ibid.).*

Der bliver også fulgt med i hvad de kalder for ”nationale mål” for at se udviklingen i dem. Det indikerer for os, at der er tale om målstyring (Ibid.). Der er også tale om NPM når det kommer til afbureaukratisering. Her vil Regeringen Lars Løkke Rasmussen III gøre det lettere for medarbejderne og lederne at håndtere opgaverne ved at give dem frihed og dermed satse mere på deres faglighed og kompetencer, præcis som de tidligere regeringer også har gjort (Ibid.). Dermed vil der blive fjernet regler samt registreringskrav der fylder for meget. Kampen mod red tape bliver også konkretiseret i handleplanen *”Færre regler og mindre bureaukrati”* (Ibid.).

Vi har også i vores dokumentanalyse kunne identificere styringsparadigmet New Public Governance (NPG). Regeringen Lars Løkke Rasmussen III vil inddrage borgerne og lytte til dem, og skriver at sammenhængsreformen bygger på dialog. Der er bl.a. med deres kampagne ”meld en regel” modtaget forslag fra borgerne, medarbejderne og lederne på, hvordan man skaber sammenhæng og regelforenkling. Der er også blevet inddraget input fra den private sektor, der i samspil med den offentlige sektor medvirkede i et udfordringspanel, som består af 13 medlemmer på tvær af sektorerne (Ibid.). Regeringen Lars Løkke Rasmussen III skriver også at;

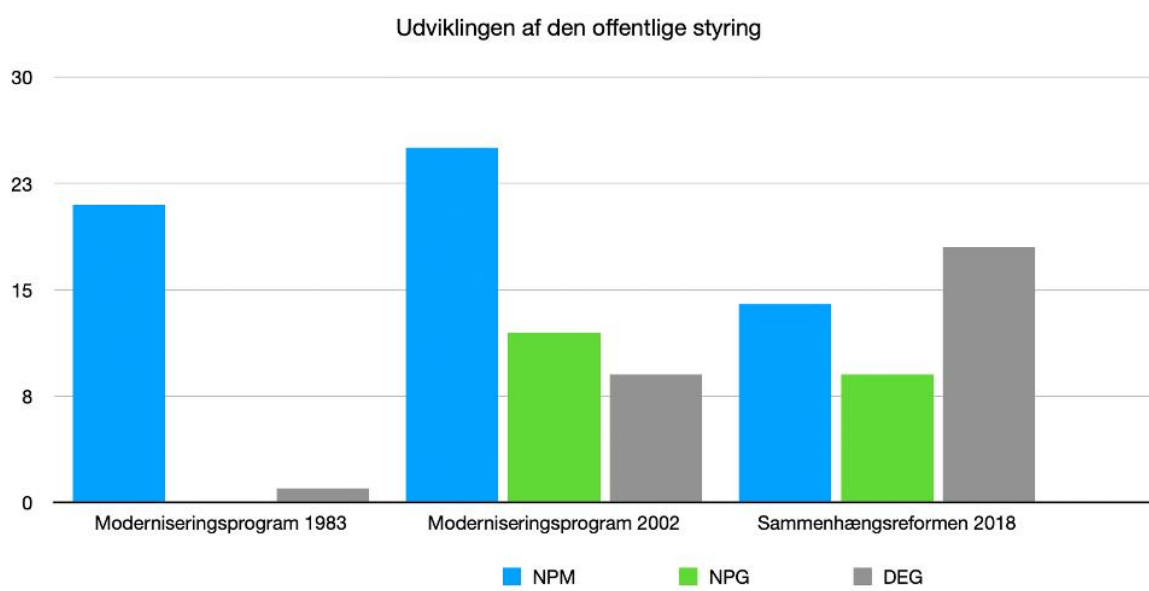
*”De bedste idéer opstår ofte i situationer, hvor medarbejdere skal løse konkrete problemer sammen med borgerne.” (Ibid.).*

Det ser vi som en tro på, at det at inddrage borgerne noget oftere, vil resultere i at udfordringer kan blive løst hurtigere og mere effektivt. Der lægges meget vægt på, at der skal samarbejdes på det nationale plan for at der kan udvikles løsninger til udfordringerne, men der er også behov for at løse udfordringer lokalt (Ibid.).

*”Over for borgeren skal den offentlige sektor fremstå som én. Vi skal sætte borgeren først, og der skal være bedre kvalitet og sammenhæng i velfærden. Det er dét, regeringen vil opnå med Sammenhængsreformen.” (Ibid.).*

Med dette citat kan vi se, at der er tale om NPG hvor man vil samle det der er blevet opdelt og adskilt under styringsparadigmet New Public Management (NPM), dette gøres ved at inddrage og involvere relevante aktører. Regeringen Lars Løkke Rasmussen III tilføjer også på den næste side, at NPM har taget overhånd med for meget topstyring (Ibid.).

Vi kan se her, at selvom Regeringen Lars Løkke Rasmussen III skriver, at NPM har taget overhånd, er styringsparadigmet let at identificere i reformen. Der er dog større træk i DEG. Man vil gerne fremstå overfor borgerne som en samlet offentlig sektor. Digitalisering er også et stort emne i reformen, og der kan man se at der lægges vægt på den teknologiske forandring. NPG kommer til udtryk ved borgerinddragelse, man vil gerne have borgerne med i løsningerne.



*Tabel over udviklingen af den offentlige styring fra årene 1983, 2002 og 2018.*

Med tabellen ovenover kan vi se et overblik over udviklingen af den offentlige styring fra årene 1983, 2002 og 2018. 1993 er ikke med da vi ikke har kodet dette. Som tidligere beskrevet, har vi analyseret ud fra tidligere analyser af det moderniseringsprogram og derfor er det ikke muligt at koble den med de øvrige kodninger denne tabel. NPM har haft en stor rolle i moderniseringsprogrammet fra 1983 og igen den fra 2002.

NPM ses her som en måde at decentraliseres på, så der dermed kan afbureaukratiseres og så servicen, som den offentlige sektor yder, kan forbedres.

Vi kan se at der i 2002 der kommer NPG og DEG på banen, men NPM er stadig det dominerende styringsparadigme. Det giver også god mening da borgerinddragelse kom på dagsorden i takt med den teknologiske verdens udvikling, så skulle Danmark også følge med.

Sammenhængsreformen fra 2018 viser lidt mere balance imellem styringsparadigmerne. Der er store dele der ligger op til mere borgerinddragelse (NPG) og digitalisering i form af teknologiske

forandringer (DEG) er også et varmt emne. Afbureaukratisering og målstyring (NPM) er også med til at danne rammer for denne reform.

### 6.3.5 - Skift af paradigme (Andreas)

I det første afsnit har vi søgt mod at beskrive den udvikling der på det styringsmæssige niveau er blevet identificeret gennem vores kodning og dokumentanalyse af vores moderniseringsprogrammer og reformer. I dette afsnit vil der blive analyseret på elementer som har været med til forsage det skifte i paradigme, der har været med til at sætte afbureaukratiseringsindsatserne i et nyt lys. Vi vil ved hjælp af vores empiri, teori og dokumentanalyse finde frem til årsagerne til at afbureaukratisering er blevet et så hyppigt brugt begreb og nærmest et buzzword, der kan igangsætte processer og på den baggrund kan skabe en øget afbureaukratisering.

Begrebet bureaukratisering er et tvetydigt begreb, som ofte bruges som et politisk skældsord for den stigende vækst i regler og den hierarkiske struktur i organisationer i den offentlige sektor. Dermed er det også svært at kigge på fordelene ved bureaukratisering. Dette er en tendens som siden 80'erne, kun er blevet forstærket af moderniseringsprogrammer og reformer der har fokus på afbureaukratisering som den positive form for bureaukrati. Dermed bliver bureaukrati i den offentlige debat set som en negativ ting og afbureaukratisering som en positive ting.

Begrebet afbureaukratisering bliver med jævne mellemrum sat i fokus af skiftende regeringer. I det historiske perspektiv i form af kampagner, reformer eller moderniseringsprogrammer, som vi har behandlet her i specialet. Efter knap 20 år (1983-2002) med skiftende regeringer, som har til mål at afbureaukratisere i højere grad end den tidligere regering, opstod der en debat om hvorvidt alt det her afbureaukratisering blot var "*Gammel vin på nye flasker*" (Ejersbo; Greve, 2014). Lige så sikkert som det var, at den kommende regering ville præsentere afbureaukratisering som et fokuspunkt, lige så sikkert var det blevet at der efterfølgende kom en kritik af de manglende resultater. Hertil gik kritikpunkterne på flere elementer. Det ene var, at al den øget privatisering og udlicitering ikke nødvendigvis føre til mindre regulering, men tværtimod i de fleste tilfælde førte til en øget regulering. Eksterne forhold som EU-lovgivning blev også nævnt som en af årsagerne til at der skete en øget regulering på visse områder (Ejersbo; Greve, 2014). Forklaringen på de ikke fyldestgørende forsøg på afbureaukratisering, kan ligge i den måde hvorpå brugerne/borgerne bliver anskuet og dermed også inddraget. Der har i det kommunale væsen været benyttet brugerindflydelse i form af brugerbestyrelser, som inviterer de relevante brugere til at diskutere offentlige løsninger.

Det er en ide som udspringer ud fra NPM, hvor man ved at anskue borgerne som kunder, er interesseret i deres udsagn om en given service/tiltag. Men for at få den brede folkelige/lokale opbakning finder kommunerne ud af, at de er nødt til at rette fokus mod alle kommunens borgere og ikke kun det udsnit af befolkningen som modtager den givne ydelse (Ejersbo; Greve, 2014). Dette kan ses som et NPG-rationale, hvor litteraturen lægger op til at anskue alle borgere som værende i besiddelse af nødvendige ressourcer, som kan tilføjes offentlige processer. Det kan resultere i at flere borgere bliver hørt og dermed også får ejerskab over en løsning eller kan bidrage med den nødvendige viden for at sikre en implementeringsproces.

For at forstå dette skifte i viden, er det nødvendigt at kigge på de institutionelle forandringsmekanismer som ligger til grund for den udvikling og skifte i viden der sker i den offentlige sektor. Her har vi i teorien benyttet os af Streeck & Thelen og deres begreber til at forklare en institutionel forandring; ”*Displacement, Layering, Drift, og Conversion.*” Ideerne som er med til at udfordre NPM-rationalet, er i litteraturen oftest beskrevet som NPG, og der har været en ide om, at de offentlige styringsrationaler gik fra management til governance. Men sandheden er, at NPG ikke blot er en enkel ide, men at der er flere nye styringsideer som udspringer fra tanken om governance. Dette er også med til at fortælle noget om den gennemslagskraft NPM har haft på den offentlige styring og at NPM er blevet en så institutionaliseret del af den offentlige styring, at der skal flere ideer til at udskifte/displacement NPM med NPG. Dette skyldes jf. Streeck & Thelen, 1999 at når ideer bliver omsat til praksis vil det oftest være et mix af de forskellige ideer som står tilbage. Man kan derfor argumentere for at der i højere grad sker en gradvis tilføjelse/layering til de oprindelige styringsideer, og ikke så meget en direkte udskiftning, hvor det ene erstatter det andet.

Men der bliver bygget videre på NPM med elementer af NPG og DEG. Dette kan lade sig gøre så længe, at der stadig opnås effekter ved en tilføjelse/layering. Det kan også blive for meget mix, hvor vi kan have en situation hvor den nye institutionelle praksis udfordrer den tidligere i så høj grad, at der er et behov for at udfase drift elementer. Dette skyldes oftest ændrede omstændigheder i samfundet eller strategiske institutionelle forandringer. Her kan vi gennem vores historiske tidsperiode (1983-2018) se, at der er sket et skifte i måden hvorpå borgerne bliver anskuet af det offentlige. Dette kan have været med til at fodre den forandring, som derfor søger mod at udfase og udskifte elementer fra NPM med NPG.

*” Den bestående kommunale struktur i Danmark er nu over 30 år gammel og det er regeringens opfattelse at tiden er kommet til en kritisk gennemgang af det bestående system, Regeringen vil*

*derfor i denne uge nedsætte en strukturkommission som skal se på, om det eksisterende system nu også lever op til vor tids krav til et moderne velfærdssamfund. Kommissionen skal tage sit udgangspunkt i borgerne og i de opgaver som skal løses.”* (Betaenkning, 2004).

Det er også her omkring årtusindeskiftet, at vi ser en af de største danske reformer – nemlig strukturreformen, som via en omlægning af det kommunale system havde til sigte at tilpasse den offentlige sektor til det moderne Danmark. Her var fokus at skabe en enkel offentlig sektor som skulle være tæt på borgerne og kan tilpasse sig til det nye Danmark (Ejersbo; Greve, 2014). Det kan derfor udlægges af den store omorganisering af den offentlige sektor, at der var nødt til at ske drastiske tiltag for at bringe den danske offentlige sektor ind i det nye årtusinde. Dette på baggrund af et stigende engagement fra borgerne og et ønske fra det offentlige om, at bringe styringen tættere på den enkelte borger. Det kan være udsprunget af det borgersyn, som det offentlige historisk havde haft på borgerne som forbruger og kunder i butikken gennem NPM-perspektiv, og hvor borgerne til sidst har stillet så høje krav til service/ydelse leveret af det offentlige, at de var nødsaget til at omlægge perspektivet på borgerne og dermed inddrage dem mere i processerne. Dels for at sikre implementeringen, men også for at mindske utilfredsheden med en given serviceydelse. Man kan ud fra det historisk institutionelle perspektiv se den kommunale omlægning som en conversion/konvertering, hvor de oprindelige kommunale strukturer bliver konverteret og dermed for et nyt formål. Ved at kommunerne nu gik fra 271 til 98 kom der en masse nye opgaver som de oprindelige institutioner nu skal varetage. Det differentierer sig fra den direkte udskiftning/displacement, hvor man fx ville have fjernet det kommunale niveau for at erstatte det af et andet, enten decentralt eller centralt styret system. Det må derfor antages, at skiftet i paradigme/styringsfilosofi, ikke er noget der sker fra den ene dag til den anden eller det ene år til det andet. Det er en gradvis proces, hvor der gennem en layering og konvertering, sker en udvikling og derpå også et skifte i rationalerne for den offentlige sektor.

### **6.3.6 Delkonklusion (Mahamud)**

Vi har i denne analysedel beskrevet hvordan den offentlige sektor har udviklet sig siden moderniseringsprogrammet fra 1983. Vi kan konkludere ud fra vores dokumentanalyse, at Regeringen Poul Schlüter I gjorde megen brug af NPM-filosofien i den offentlige styring. Vi kunne identificere hele 21 udsagn omhandlende New Public Management i vores dokumentanalyse. Som tidligere nævnt har vi ikke kodet efter Old Public Administration (OPA) hvor borgersynet var

kendetegnet ved et udpræget blik på borgerne som undersåtter og borgerne var derfor ikke i besiddelse af særlige mange rettigheder. Men vi kan se, at man med moderniseringsprogrammet (1983) bevæger sig mod at aktivere borgerne og anskue dem som bruger/kunder i butikken hos den offentlige sektor. Vi kan også allerede i moderniseringsprogrammet fra 1983 identificere, at teknologien vil spille en større rolle i den offentlige styring i fremtiden. Det er ikke direkte som en styringsform, som beskrevet under (DEG), men at der bliver kigget mod teknologien til at løse udfordringerne forbundet med dataindsamling og databehandling. Under Poul Nyrup (1993) ser vi en offentlig sektor hvor der bliver tilføjet elementer til styring fra NPG, og hvor der bliver nedsat brugerundersøgelser som vil tage borgerne med på råd omkring design af serviceydelser. Der er dog stadig en overvægt af NPM, hvor fokus er på effektiviteten af de igangsatte aktiviteter.

I moderniseringsprogrammet fra 2002 af Regeringen Anders Fogh Rasmussen I, kan vi identificere et mix af de tre styringsparadigmer. NPG-rationalet har vi identificeret ved at Anders Fogh Rasmussen lægger op til der i højere grad skal inddrages relevante aktører i form af borgere, virksomheder og andre interessenter, når der skal designes offentlige løsninger. Hovedvægten ligger dog stadig på NPM, da det bagvedliggende fokus for en forenkling og afbureaukratisering har til formål, at sikre en større effektivitet i den offentlige sektor som bliver målt på resultaterne. DEG kommer på banen ved at der skal oprettes kommunikationskanaler, som i højere grad end tidligere skal forbinde det offentlige, private og civilsamfundet sammen og skabe teknologiske løsninger, der kan lette administrative processer overfor borgere og virksomheder. I reformen fra 2018 af Regeringen med Lars Løkke Rasmussen i spidsen, er fokus på at der skal skabes kvalitet og sammenhæng for den enkelte borger som befinder sig i systemet. I 2018 reformen lægges der vægt på, at for mange borgere er kommet i klemme i systemet og derfor skal ske en udbredt regelforenkling. Regeringen beskriver hvordan vi vil starte forsøgsordninger med friinstitutioner i den offentlige sektor, hvilket vi tolker som en overvejende NPG-handling, men disse forsøgsordninger skal evalueres på baggrund af de skabte resultater og derved kan vi identificere, at NPM stadig er en så institutionaliseret del af den offentlige styring, at den stadig spiller en underliggende rolle i samfundet. Der er stadig et udpræget fokus på det teknologiske aspekt af den offentlige styring og Regeringen efterspørger, at den teknologiske udvikling skal implementeres flere steder og hurtigere i den offentlige sektor. Via vores analytiske historiske gennemgang, kan det konkluderes, at der ikke er noget styringsparadigme der erstatter et andet, men at der gradvist kommer tilføjelser til den styringsfilosofi, som bliver praktiseret af skiftende regeringer i Danmark. I 1983 ser vi en stor udskiftning og omlægning i den offentlige sektor hvor den danske offentlige

sektor i et NPM-perspektiv søger mod at skabe en så effektiv og rentabel offentlige sektor som muligt. Dette udpræget fokus på markedsvilkår og NPM, er blevet en så forankret del af den offentlige sektor, at den fordrer en vis stiafhængighed til NPM-værktøjskassen. NPG-rationalet er elementer som bliver tilføjet til styring. Dette i takt med, at samfundet udvikler sig, men vigtigst af alt ser vi det som, at borgernes rolle skifter imellem de to styringsperspektivers indtog i den offentlige sektor. Dette identificerer vi som en gensidig proces, hvor det offentlige må erkende at kundeperspektivet sætter et yderligt pres på serviceydelser der skal leveres. Og i takt med at borgerne med styringen i højere grad styres gennem netværk og partnerskab, vil borgerne på banen med deres erfaring og have del i ressourcerne og påvirke processerne. Derved ser vi en stor grad af NPG-mekanismer i nyere tids reformer. Samtidigt med teknologien udvikler sig giver dette en mulighed for at bruge elementer fra DEG til den offentlige styring som illustreret i ovenstående.

## **7 – Diskussion (Mahamud)**

### **7.1 - Står afbureaukratisering til at fejle hele tiden?**

Afbureaukratisering har været et emne vi har kunne identificere i adskillige moderniseringsprogrammer og reformer siden 1983. Det har været under skiftende synonymer såsom regelforenkling, omlægning, decentralisering eller udskiftning af reglementer. I vores speciale har vi undersøgt, hvordan der arbejdes med afbureaukratisering i den offentlige sektor og hvad der har været skyld i det øgede fokus på området. Her i diskussionsafsnittet vil vi gerne diskutere, hvordan det er gået i virkeligheden med de forskellige forsøg på afbureaukratisering?

Vi starter med at kigge på, hvordan afbureaukratisering har udmøntet sig under Regeringen Poul Schlüter I's moderniseringsprogram fra 1983. Det blev til mere end 2200 forslag til regelforenkling i de første par år med succes, hvor der blev gennemført ændringer der førte til lempelser af lovgivningen. Der var dog også mange forslag der ikke blev til noget, dels pga. modstand fra ministre og dele af embedsværket. Analysen af Christensen viser, at det har været noget mere vanskeligt at foretage regelforenkling (Ejersbo; Greve, 2014).

Regelforenklingskampagnen førte til mange resultater, men om det levede op til statsminister Poul Schlüters åbningstale, om at det skal være lettere at være dansker, er en anden sag. Hvis man tager målsætningerne og sammenligner dem med resultaterne, kan det give et bedre svar. For det første



førte 62 % af de forslag som skulle lempe reguleringen til en endelig beslutning, men det skal lige siges, at det ikke var alle der blev fuldt gennemført. De blev droppet i forlængelse af en lang beslutningsproces, hvor der ofte var modstand eller hvor der skulle forhandles om det i sammenhæng med noget andet (Christensen, 1991). Selvom regelforenklingskampagnen var rettet mod borgerne, gik det anderledes til. Borgerne var blevet glemt, hvis helt ikke overset. Regeringen Poul Schlüter I gjorde systematiske indsatser for at gøre det lettere for erhvervslivet at interagere med staten, kommunerne og amtskommunerne. Der blev ikke gjort det samme for borgerne. Borgerne blev trukket ind i kampagnen af embedsmænd eller af enkelte ministre som personligt følte for det. Kommunerne og amtskommunerne har ikke følt trang til at komme med reguleringer, som gør borgerne i stand til at anke deres afgørelser i en given sag til en højere instans. De forslag som skulle gøre det lettere for borgerne blev generelt ikke til noget pga. den dårlige sammenhængskraft i kampagnen. Det blev til få forsøg på at gøre reglerne mere overskuelige for den almindelige borger, ved en sammenskrivning af nogle regler så det kunne blive til en mere enkelt regel, altså der blev gjort forsøg men det fik ikke den ønskede gennemslagskraft (Christensen, 1991).

Den overvægt af NPM-styring som Regeringen Poul Schlüter I gjorde brug af, kan give en forklaring på hvorfor borgerne blev glemt. Vores undersøgelse viser, at borgerne blev anskuet som kunder, men burde det resultere i at de blev glemt? Selvom om målstyring blev taget i brug for at forsikre kvalitetsforbedring og vurdere resultaterne løbende for at yde god kundeservice uden der skulle tilføjes ny ressourcer (Ibid.). Vi mener problemet ligger i, at der ikke blev tilføjet nye ressourcer, og at fokus lå i at forbedre de offentlige medarbejders kompetencer, som dermed kunne lade sig afbureaukratisere og derfra bruge deres faglig viden. Der kan her diskuteres om der er lagt et for stort pres på de offentlige medarbejdere, der ikke nok med at skulle forbedre deres kompetencer og ændre deres arbejdsadfærd, også skulle stå for at gøre det lettere for danskerne. I moderniseringsprogrammet lægges der op til at det ene skulle videreføre det andet, men sagen er en anden. Hvis det var en succes at afbureaukratisere, ville vi ikke stå med de samme udfordringer omkring afbureaukratisering her 38 år senere som vi gør igen med den kommende nærhedsreform.

Spoler vi frem 35 år - mere præcist september 2018, udgav Regeringen Lars Løkke Rasmussen III handleplanen ”Færre regler og mindre bureaukrati”, som fokuserer på den første ud af seks reformspor af afbureaukratisering. I denne handleplan er der indskrevet 130 initiativer, som har til formål at fjerne bureaukrati og bøvl for 4 mia. kr. Regeringen tilføjer, at hvis disse mål skal komme

realiseres, kræver det hjælp fra regionerne, kommunerne, Folketingets partier og andre organisationer (Finansministeriet, 2018).

Kigger vi tilbage et par måneder før udgivelsen af sammenhængsreformen, rettede KL en kritik mod Regeringen Lars Løkke Rasmussen III, for ikke at levere de lovende regelforenklinger. Året før havde de nemlig indgået en økonomiaftale om indholdet af regelforenklinger, men tal fra KL viser at kun 23 ud af 54 regelforenklingsinitiativer er blevet gennemført (KL, 2018). Hvordan vil resultatet blive anderledes med handleplanen "*Færre regler og mindre bureaukrati*", hvor der kræves hjælp fra kommunerne?

### **7.1.1 - Kan man afbureaukratisere via en samskabt styring?** (Mahamud)

KL udvikler i samarbejde med de faglige organisationer i Forhandlingsfællesskabet tilgangen "samskabt styring". Denne tilgang skal være med til at fjerne noget af "bøvlet" og det skal gøres ved, at medarbejderne og lederne i kommunerne går sammen om, at finde ud af hvilke problemer der giver anledning til at forringe borgerne velfærd. Her er det processer og rutiner der er i fokus (VPT, n.d.).

Løsningerne skal skabes i fællesskab og der skal udvikles løsninger lokalt. Der er tre grundprincipper 1) *Noget styring skal bare forbedre*: Man skal ikke "bare" fjerne regler, krav og kontrol - i nogle tilfælde skal det blot forandres. 2) *Medarbejder og chefer skal med om bordet*: Medarbejdere og ledere der er tæt på borgerne og opgaverne ved bedre hvad der fungerer såvel hvad der ikke gør. 3) *Løbende forbedringer kræver en fælles kultur*: Det tager tid at afbureaukratisere. Derfor er det vigtigt med en fælles kultur der bygger på, at man bliver bedre til at forstå og implementere de initiativer, det skal forbedre (Fremfærd, 2018).

Der er ni kommuner der arbejder med samskabt styring, og i Høje-Taastrup Kommune giver det rigtig god mening at arbejde med samskabt styring og afbureaukratisering. Ikke nok med at arbejdsmiljøet er blevet bedre, der bliver også skabt mere velfærd til borgerne. Et eksempel på det er at der på en skole blev sparet tid ved at integrere et digitalt system for fraværsregistrering, førhen forgik det på fysiske papir (Aya Schou, 2019).

Der er også dilemmaer og udfordringer ved samskabt styring. Denne tilgang kræver ikke mindst tid, men også ressourcer. Det er noget de kommuner der allerede arbejder med samskabt styring også har bemærket (Bentzen, 2020). Når man gør medarbejdere og lokale ledere ansvarlige for samskabt

styring kan det give et dilemma, særligt for de overordnede ledere som egentligt står til regnskab hvis løsninger ikke lykkes.

Derfor kræver denne tilgang tillid til alle parter der er involveret. Derudover skal der også ses på de kompetencer der er i organisationerne, før man tager den ressourcekrævende samskabt styring i brug (Bentzen, 2020). Ser vi på nærhedsreformen, der ikke endnu er udkommet, giver det anledning til at KL og de faglige organisationer i Forhandlingsfællesskabet bliver hørt, der lægges op til at kommunerne skal spille en større rolle og også får mere frihed.

## 8 – Konklusion (Fælles)

I dette afsnit præsenteres undersøgelsens konklusion. Problemformuleringen: *Hvordan arbejdes der med afbureaukratisering i den offentlige sektor, og hvad skyldes det øget fokus på dette område i nyere tids reformer?* Besvares på baggrund af de analytiske og diskuterende fund i undersøgelsen.

Vi har for at kunne besvare vores overordnede problemformulering, arbejdet med tre arbejdsspørgsmål, som er blevet behandlet under vores tre analysedele. Med det formål, at kunne strukturere den endelige konklusion. Hertil vil elementer fra vores tre delkonklusioner supplere og lægge op til den endelige konklusion.

Vores dokumentanalyse af vores udvalgte moderniseringsprogrammer og reformer, har identificeret det udviklingsspor som blev anlagt via moderniseringsprogrammet fra 1983, hvor der begyndte at være et udpræget fokus på afbureaukratisering og regelforenkling, som faktorer der ville kunne forbedre den offentlige service. Udfordringen var for meget red tape, kontrol, og regler, der besværliggjorde de offentlige medarbejders rum for handling overfor borgerne, men også over for deres egen interne udvikling. Vi ser her i start 80'erne, at der kommer fokus på at ændre de offentlige strukturer. Institutionerne oplever at få en større handlefrihed og får mulighed for at sætte deres faglige kompetencer i spil på nye måder for at løse nye opgaver. Her er der tale om, at der sker en afbureaukratisering af hierarki, som er en af de første skridt der er nødvendige at tage for at borgerne og medarbejderne kan få en følelse af, at der sker en endelig afbureaukratisering. Igennem analysen af de to handlingsplaner fra hhv. 1988 og 2018, har vi kunnet identificere den stiafhængighed, som vi har påvist gennem analysen, hvor den offentlige sektor i start 80'erne befandt sig i en brydningstid, og hvor det offentlige efter en årrække med NPM og dertilhørende

effektivisering og modernisering møder en mur, som fordrer et nyt blik på den offentlige styring for at kunne sikre en tilfredsstillende styring. Handlingsplanen fra 1988 bærer i høj grad præg af, at det er NPM-mekanismer som skal være med til at styre den offentlige sektor på rette kurs, og her bliver afbureaukratisering og regelforenklning beskrevet som nødvendige værktøjer for at sikre borgerne og medarbejderens trivsel. I handlingsplanen fra 2018 har vi kunnet identificere, at der har været skiftende vinde omkring den offentlige styring og hvilke styringsfilosofier som er de styrende. Her er fokus i højere grad på at inddrage relevante aktører gennem forskellige partnerskaber og netværk. Vi har også kunnet identificere et skifte i borgerrollen og måden hvorpå borgerne bliver anskuet af det offentlige. I 1988 kom borgerne på banen via deres valg af forskellige services som gennem fritvalgsordninger blev præsenteret. Borgerne blev dermed anskuet som kunder i butikken, hvor butikken er den offentlige sektor. I 2018 ser vi et skifte hvor borgerne bliver inddraget tidligere i processen, og kan være med til at påvirke hvilke valg de kan træffe på et senere tidspunkt. Borgerne fungerer derfor i 2018 i højere grad som medskabere af offentlige services, frem for udelukkende at være forbrugere af offentlige services.

Den historiske institutionelle udvikling vi har identificeret gennem vores analyse, viser os en offentlige sektor som konstant er under en evaluering af hvad der kan gøres anderledes og bedre. I 1983 finder vi enkle beskrivelser som knytter sig til DEG, dog ikke i den rene form som vi tidligere har beskrevet, men her en anerkendelse af at teknologien kan være med til at løse udfordringerne forbundet med den offentlige styring. I 1993 finder vi enkelte elementer af NPG, hvor der bliver nedsat brugerundersøgelser som vil tage borgerne med på råd omkring design af serviceydelser. Vi ser dog stadig her i 1993 en overvægt af NPM-rationaler. I 2002 ser vi første gang et mix af de tre præsenterede styringsparadigmer. (NPM, NPG, DEG) Her er der nu kommet et mere udpræget fokus på at inddrage borgere, virksomheder og andre interessenter. Samtidigt ser vi teknologien, som stødt udvikler sig her omkring årtusindeskiftet, finde sin plads i den danske offentlige styring. Her er det særligt muligheden for at oprette kommunikationskanaler, som i højere grad end tidligere skal forbinde det offentlige, private og civilsamfundet sammen og skabe teknologiske løsninger som kan lette administrative processer overfor borgere og virksomheder. I 2018 er der fokus på at skabe kvalitet og sammenhænge for borgerne. Alt for mange borgere og medarbejdere er kommet i klemme i systemet grundet et udbredt regelrytteri og et udbredt bureaukrati. Dermed kan vi, ud fra dette korte oprids af den historiske udvikling, se at der på trods af de 35 år der er imellem moderniseringsprogrammet fra 1983 og sammenhængsreformen fra 2018, stadig kan trækkes

paralleller ved problemstillinger, der på trods af 35 års udvikling stadig til dels er de samme. Dette har vi identificeret som værende grundet den gennemslagskraft NPM havde på vores samfund, og det udviklingsspor det grundlagde. NPM er en så institutionaliseret del af den offentlige styring at det stadig vil spille en underliggende rolle i samfundet på trods af skiftende politiske vinde og styringsfilosofier. Via vores analytiske blik på den historiske periode og dens vigtigste moderniseringsprogrammer og reformer, kan det konkluderes, at der ikke er noget styringsparadigme der erstatter et andet, men at der gradvist kommer tilføjelser til den styringsfilosofi som bliver praktiseret af skiftende regeringer. Midt i alle disse skiftende politiske vinde og skiftende styringsmodeller, finder vi borgerne som vi ser som en af de bærende drivkræfter for det øgede fokus på afbureaukratisering og regelforenklingstiltag, I takt med at borgerne udvikler sig, og i højere grad vil deltage og styre processer som har indflydelse på deres liv, ser vi at borgerne er med til at diktere udviklingen i den offentlige sektor. For at kunne lykkedes med politiske tiltag med fokus på afbureaukratisering anno 2021, er det nødvendigt at aktivere og mobilisere borgerne i højere grad end tidligere, da borgerne har udviklet sig hurtigere end systemet samtidigt har kunne kapere. Derfor er afbureaukratisering stadig 38 år efter moderniseringsprogrammet fra 1983 en relevant, nødvendig og aktuel politisk mærkesag.

## **9 – Perspektivering (Andreas)**

I dette perspektiveringsafsnit, vil der blive perspektiveret til den kommende nærhedsreform, som er under udarbejdelse af den nuværende Regering og fremført af Mette Frederiksen. Med det formål, at kunne identificere, hvordan udviklingen har været og vil være af afbureaukratisering og regelforenkling, som vi har identificeret gennem vores blik på modelleringsprogrammer og reformer gennem 80'erne, 90'erne 00'erne og 10'erne. Dette for at skabe en forståelse for hvilke mekanismer, kommende og fremtidige reformer, skal fokusere på for at sikre en tilfredsstillende implementering og efterlevelse blandt borgere og medarbejdere ud fra det udviklingsspor vi har identificeret i vores analyse af tidligere afbureaukratiserings indsatser. Hertil vil vi gøre brug af aktuelle nyhedsartikler, som kan være med til at forklare grundlaget for den nye nærhedsreform, der ikke er offentliggjort endnu. Derudover vil der, på baggrund af vores historiske intentionelle perspektiv, komme en vurdering af hvordan vi ser arbejdet omkring en yderligere afbureaukratisering og sikring af at reformarbejdet opnår en bred folkelig opbakning i fremtidige reformer.

## 9.1 – Nærhedsreformen (Andreas)

I Regeringens udspil omkring den kommende nærhedsreform *''Nærheden tilbage''*, lægger socialdemokratiet op til, at der er sket en skævvridning i forhold til udviklingen i de mindre byer rundt i Danmark. Kritikken går på, at den offentlige debat overvejende omhandler storby politik, og at der af at tolke, ud fra den offentlige debat, er en ide om at alle bor i større byer. Men sandheden er, at knap hver anden dansker bor udenfor de større byer og regeringen mener ikke, at vores land er større end at der også må kunne forventes en vis udvikling og muligheder uden for de store byer (Udspil et al., 2020). Udspillet omkring nærhedsreformen tager fat i problematikker som ifølge socialdemokratiet kan tillægges en mand – nemlig Lars Løkke Rasmussen og hans arbejde omkring kommunalreformen. Udover en reducere af de danske kommuner fra 271 til 98 kommuner, har der efterfølgende været en yderligere centralisering, domstole, politi og sygehusvæsen blev til større og færre enheder, som var placeret længere væk fra borgerne (Udspil et al., 2020). I udspillet lægges der op til, at kommunalreformen er blevet *''solgt''* på et forkert grundlag, Lars Løkke Rasmussen udtalte om den kommende kommunalreform *'' at det ville sikre den bedste løsning til den billigste pris, den vil endda gøre det mere attraktivt at bo på landet''* (Udspil et al., 2020). Dette mener socialdemokratiet er en løgn og kalder det en skrivebordsøvelse der fik alvorlige konsekvenser for balancen i Danmark. Socialdemokratiet vil derfor med den kommende reform, ikke rulle udviklingen tilbage, men de vil forsøge at skifte retning. Hertil nedsætter regeringen 18 forslag til hvordan nærheden skal tilbage i styringen, og hvordan Danmark bliver samlet igen.

<p><b>PEJLEMÆRKE I</b> NÆRHEDEN I SUNDHEDSVÆSENET SKAL TILBAGE</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1 Nærhospitaler tættere på borgerne</li><li>2 Hurtig hjælp ved akut sygdom i hele Danmark</li></ol>	<p><b>PEJLEMÆRKE III</b> TRYGHED I HELE DANMARK</p> <ol style="list-style-type: none"><li>9 20 nye nærpolti-enheder og mere synligt politi i hele landet</li></ol>
<p><b>PEJLEMÆRKE II</b> UDDANNELSER SKAL TÆTTERE PÅ DE UNGE</p> <ol style="list-style-type: none"><li>3 Opgør med regeringens besparelser på erhvervsuddannelserne</li><li>4 Erhvervsuddannelserne skal tættere på de unge</li><li>5 Styrkelse af de små gymnasier på landet</li><li>6 Velfærdsuddannelser i hele landet</li><li>7 Nye uddannelsessatellitter i samarbejde med lokalt erhvervsliv</li><li>8 Online uddannelser skal give flere mulighed for en universitetsuddannelse</li></ol>	<p><b>PEJLEMÆRKE IV</b> STYRKEDE LOKALSAMFUND OG BESLUTNINGERNE TÆTTERE PÅ BORGERNE</p> <ol style="list-style-type: none"><li>10 Øget inddragelse af borgerne med borgerbudgetter og styrkede lokalråd</li><li>11 Opgaveudflytning fra stat til regioner og kommuner</li><li>12 Nye velfærdscentre skal sikre lokale velfærdstilbud</li><li>13 Evaluering af kommunalreform</li><li>14 Statslige arbejdspladser i hele landet</li><li>15 Målrettet støtte til foreninger der skaber udvikling i landdistrikterne</li><li>16 Fordobling af nedrivningspuljen</li><li>17 Større kontrol med boligspekulanter</li><li>18 Lige lånevilkår til boliger i hele Danmark</li></ol>

(Udspil et al., 2020).

Ud fra de ovenstående 18 forslag, kan vi identificere at der nu ikke længere er så udbredt et fokus på de økonomiske besparelser som vi ellers har set igennem det historiske reformarbejde. Punkt nummer 3 vil endda gøre op med en række besparelser, som er foretaget på erhvervsuddannelserne. Udover det er der et overvejende fokus på at rykke offentlige faciliteter tættere på den enkelte borger og sikre en relevant inddragelse. Derpå kan vi også identificere et udspil som aktivt lægger op til, at borgerne i højere grad skal inddrages i beslutningsprocesser tæt på dem. Her nævnes borgerbudgetter også som en mulighed for at sikre en lokal aktivering af borgernes ressourcer, hvor borgerne kan råde over og styre budgetter som har til formål at styrke netop deres lokalområde. Samtidigt sker der en øget decentralisering hvor opgaverne igen flyttes ud fra statslig regi, og vil overgå til lokale kommuner og institutioner. Derudover foreslår Regeringen under punkt. 13, at kommunalreformen skal evalueres. Her ønsker Regering en undersøgelse af, hvordan udviklingen er gået i forhold til serviceniveau, effektivitet, økonomi og lokaldemokratiet i de enkelte kommuner (Udspil et al., 2020).

## 9.2 – Frikommuner (Andreas)

Et element som dette udspil ikke siger noget om, men som har fyldt en del i den offentlige debat, er Regeringens forsøg med frikommuner. Ideen er at ansvaret for den lokale velfærd skal ligge lokalt. Regeringen giver syv danske kommuner frihed på et udvalgt velfærdsområde. Her fremhæver Statsminister Mette Frederiksen for eksempel Helsingør, som de næste 3 år får fuldstændig frihed på daginstitutionsområdet. Her skal institutionerne, sammen med forældre og det pædagogiske personale, have mulighed for at skabe Danmarks bedste dagplejer, vuggestuer og børnehaver. Dette ved, at der bliver fjernet så meget statslig regulering og lovgivning som muligt. I stedet vil ”vi lade mennesker tage ansvaret selv” lyder det fra statsministeren (Brandsen, 2020). Yderligere er der indgået lignende aftaler med Rebild, Viborg, Middelfart, Holbæk, Langeland og Esbjerg kommune. Mette Frederiksen understreger, at hvis dette skal lykkes, er vi nødt til at gå hele vejen, og også fjerne regler som vi hver især i vores respektive partier har kæmpet for. Til gengæld forpligter de før omtalte kommuner sig til at levere bedre resultater, for med friheden følger ansvaret (Brandsen, 2020).

Denne mere centrale rolle som medarbejdere og borgere vil spille i disse forsøg, spiller meget godt sammen med det syn som NPG fordrer på at udforme politik i et netværk og i partnerskab med relevante aktører. Der findes vel ikke mere relevante aktører end dem der faktisk er brugere af fx den pågældende børnehave i Helsingør. Det, som er det vigtigste og altafgørende for succes for disse tiltag, er hvorvidt der sikres en løbende erfaringsopsamling og en vidensdeling mellem de berørte forsøgskommuner. Derudover er det også vigtigt, at sikre den fornødne støtte til sådanne eksperimenterende forsøg hvor der kan blive evalueret i alle led af processen, for at kunne sikre mulighederne for at implementere dette landsdækkende, hvis dette er et ønske for den fremtidige styring. Carsten Greve har i en artikel fra information kommenteret på dette udspil og opgøret med NPM som Regeringen og Mette Frederiksen lægger op til. Hans kommentarer er, at dette opgør skal udføres i partnerskab med civilsamfundet og erhvervslivet, hvis det skal være noget nyskabende. Hvis ikke dette gøres, er der en overhængende fare for at vi bare får mere af det vi kender (Greve, 2020). Mette Frederiksen har med den klare afvisning af New Public Management, skabt en stor forventning om en ny tilgang til den offentlige styring, der beskytter medarbejderne og sikrer, at borgerne oplever en retfærdig og tilstrækkelig service. Samtidigt med er borgerne forventeligt mere klar til at prøve nye ting af i takt med at borgerne har udviklet sig gennem den tidsperiode, som vi her i specialet har beskæftiget os med (1983-2018). I det næste afsnit vil der ud fra disse



perspektiver blive kigget mod, hvordan udformning af fremtidige reformer kan sikre en bred folkelig opbakning og en tilstrækkelig implementeringskraft.

### 9.3 - Fremtidige reformer (Andreas)

Afbureaukratisering har historisk set, været en mærkesag for alle de skiftende regeringer, som vi i tidsperioden (1983-2018) har behandlet gennem dette speciale. Carsten Greve har i en aktuel artikel listede tre scenarier op for, hvordan Mette Frederiksens regering med nærhedsreformen, kan lykkedes med en øget afbureaukratisering. Her er det første det, som han kalder *‘Nærhedsnarrativitet’*. Hvor Mette Frederiksen vil satse på at skabe nærhed på udvalgte politikområder, som betyder noget for hendes vælgere. Det, som ifølge Carsten Greve taler imod dette, er at det i højere grad vil fungere som nedslagspunkter og ikke en decideret helhedsorienteret nærhedsreform (Greve, 2020). I det andet scenarie beskriver Carsten Greve et tiltag han kalder *‘Fornyelse Classic’*. Mette Frederiksen vil her følge kutymen og sætte finansministeriet i spidsen for en modernisering af den offentlige sektor, hvor en række forskellige reformudspil om resultatstyring, afbureaukratisering og digitalisering sættes på dagsordenen (Greve, 2020). Det er den sikre og mest kendte løsning, men den er ikke særlig innovativ eller ambitiøs. Til sidst beskriver han scenariet som hedder *‘Partnerskab om offentlig værdi’*. Her skal medarbejderne, fagforeningerne, fondene, de private virksomheder og de frivillige organisationer sammen med den almindelige borger skabe en øget offentlige værdi, ved at deres ideer aktivt bliver omsat til fremtidige initiativer. Dette scenarie kan dog være svært at styre centralt, da der hurtigt kan blive lagt lokalpolitiske hensyn eller andre hensyn ind i det. Carsten Greve understreger dog, at dette udprægede fokus på inddragelse af aktører, kan vise sig at være det modige valg som anviser nye veje for den offentlige sektor (Greve, 2020). Disse perspektiver og forudsigelser omkring den kommende nærhedsreform er også med til at understrege vores analytiske pointe, som er at borgerne i højere grad end tidligere skal tages med på råd i den offentlige styring, samt at der er ressourcer i det private og i civilsamfundet som kan være gavnlige at inddrage i planlægningen af fremtidens offentlige sektor, og som samtidigt kan give borgerne en følelse af et mindre bureaukrati, idet borgerne er med hele vejen fra ide til implementering.

## 10 - Litteraturliste (Fælles)

- Aya Schou, I. (2019). *Erfaringer fra Høje-Taastrup: Det betaler sig at inddrage medarbejderne i styringen*. <https://vpt.dk/innovation-afbureaukratisering/erfaringer-fra-hoje-taastrup-det-betaler-sig-inddrage-medarbejderne>
- Bentzen, T. Ø. (2020). *Samskabt styring: Nye veje til afbureaukratisering*. Samfundslitteratur.
- Bentzon, K.-H. (1988). *Fra vækst til omstilling : moderniseringen af den offentlige sektor*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Betaenkning, H. (2004). *Strukturkommissionens betaenkning Bind I*. www.im.dk
- Bogason, P. (2009). Udviklingen i styreformer i den offentlige sektor. *FTF Dokumentation*, 4.
- Bozeman, B. (1993). A theory of government “red tape.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273–304. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jp.art.a037171>
- Bozeman, B., Scott, P., & Reed, P. N. (1992). Red tape and task delays in public and private organizations. *Administration & Society*, 24(3), 290–322. <https://doi.org/10.1177/009539979202400302>
- Brandsen, M. (2020). Her er regeringens nærhedsreform: syv kommuner sættes helt fri. *Danske Kommuner*.
- Bundsgaard, J. (2020). *Debatindlæg: Det kræver mod og vilje, hvis statsministerens vilde ide skal føre noget med sig*. <https://www.kl.dk/forsidenyheder/2020/december/debatindlaeg-det-kræver-mod-og-vilje-hvis-statsministerens-vilde-ide-skal-foere-noget-med-sig/>
- Campbell, J. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton University Press.
- Capoccia, G. (1986). *Chapter 5 Critical Junctures*. 1–34.
- Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341–369. <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>
- Christensen, J. G. (1991). *Den usynlige stat*. Gyldendalske Boghandel.
- Collin, F., & Køppe, S. (2014). *Humanistisk videnskabsteori* (1. e-bogsudgave). Lindhardt og Ringhof Forlag A/S og DR, København.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead - Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Egholm, L. (2014). *Videnskabsteori: Perspektiver på organisationer og samfund* (1. udgave,). Hans Reitzels Forlag.
- Ejersbo; Greve. (2014). *Modernisering af den offentlige sektor* (3rd ed.). Akademisk Forlag Business.

Andreas Drews Thingholm 67800  
Mahamud Sahid Mahamoud 67560

- Esmark, A., B. Laustsen, C., & Å. Andersen, N. (2005). Socialkonstruktivistiske analysestrategier. In *Roskilde Universitets Forlag* (Vol. 67174, Issue med 5).  
[http://www.ruforlag.dk/fileadmin/Pdf\\_er/67174\\_introduktion.pdf](http://www.ruforlag.dk/fileadmin/Pdf_er/67174_introduktion.pdf)
- Finansministeriet. (1983). *Redegørelse om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*.
- Finansministeriet. (2002). *Med borgeren ved roret*.
- Finansministeriet. (2018). *Færre Regler og Mindre Bureaucrati*. September, 1–54.
- Finansministeriet. (2018). *Sammenhængsreformen*. September, 1–36.
- Fremfærd. (2018). *Samskabt styring – en ny vej til mere kerneopgave og mindre bureaukrati*.
- Fremfærd. (2020). *Samskabt styring - kort fortalt*. <https://vpt.dk/innovation-afbureaukratisering/samskabt-styring-kort-fortalt>
- Giver Kjer, M., & Schou Nicolajsen, J. (2017). Nvivo 11 - Et analyseredskab til kvalitativt data - en introduktion. *VIVE - Viden Til Velfærd*, 4–30.  
[https://pure.sfi.dk/ws/files/1033509/NVivo\\_11\\_en\\_introduktion.pdf](https://pure.sfi.dk/ws/files/1033509/NVivo_11_en_introduktion.pdf)
- Greve, C. (2020). Her er tre mulige scenarier for den nærhedsreform, Mette Frederiksen har lovet. *Information*.
- Greve, C. (2012). *Reform Analyse* (1. Udgave). jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- H. Jacobsen, M., & Duedahl, P. (2010). *Introduktion til dokumentanalyse*. Syddansk Universitetsforlag.
- Herd, P., & Moynihan, D. P. (2018). *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. NEW YORK: Russell Sage Foundation Stable.  
[https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610448789?turn\\_away=true](https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610448789?turn_away=true)
- Hood, C. (1991). a Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Istockphoto.(2016). (31. 05 21) Hentet fra ImageSearch:  
[https://www.istockphoto.com/photo/danish-parliament-in-copenhagen-denmark-gm1129334696-298283301?irgwc=1&cid=IS&utm\\_medium=affiyg6TmVQRlxyLThr0M-campaign=&utm\\_content=435504&irpid=77643](https://www.istockphoto.com/photo/danish-parliament-in-copenhagen-denmark-gm1129334696-298283301?irgwc=1&cid=IS&utm_medium=affiyg6TmVQRlxyLThr0M-campaign=&utm_content=435504&irpid=77643)
- Kettl, D. (2009). *Unlocking The Power Of Networks*. John F. Kennedy School of government Harvard university.
- KL. (2020). *Mindre bøvl og mere mening for medarbejdere og borgere i kommunerne*.  
<https://www.kl.dk/forsidenyheder/2020/marts/mindre-boevl-og-mere-mening-for-medarbejdere-og-borgere-i-kommunerne/>
- KL. (2018). *Regeringen leverer ikke lovede regelforenklinger til kommunerne*.

<https://www.kl.dk/nyheder/momentum/2018/regeringen-leverer-ikke-lovede-regelforenklinger-til-kommunerne/>

- Kristiansen, S. (2020). Kvalitative analyseredskaber. In *I S. Brinkmann, & L. Tanggaard (red.), Kvalitative metoder: en grundbog*. Hans Reitzels Forlag.
- Lynggaard, K. (2015). Dokumentanalyse. In *I S. Brinkmann, & L. Tanggaard (red.), Kvalitative metoder: En grundbog* (pp. 153–167). Hans Reitzels Forlag.
- Lynggaard, K. (2020). Dokumentanalyse. In *I S. Brinkmann, & L. Tanggaard (red.), Kvalitative metoder: En grundbog* (3 udg., pp. 185–202). Hans Reitzels Forlag.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in Historical Sociology. *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53(9), 1689–1699.
- Pedersen, K. B. (2012). Socialkonstruktivisme. In *I: Juul, Søren og Kirsten Bransholm Pedersen (red.) (2012). Samfundsvidenskabernes videnskabsteori*. Hans Reitzels Forlag.
- Pierson, P. (1997). Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics. In *Program for the Study of Germany and Europe Working Papers Series* (Issue 7).
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). Many houses: types of politico-administrative regime. *Public Management Reform: A Comparative Analysis-Into the Age of Austerity*, 46–74.
- Sataloff, R. T., Johns, M. M., & Kost, K. M. (2008). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*. Cambridge University Press.
- Statsministeriet. (1988). *Handlingsplan For Afbureaukratisering*.
- Statsministeriet. (2020). *Statsminister Mette Frederiksens tale ved Folketingets åbning den 6. oktober 2020*.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2009). Introduction : Institutional Change in Advanced Political Economies. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, 1–39.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369–404. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- Torfin, Jacob; Triantafylou, P. (2017). *NPG på dansk* (1st ed.). Akademisk forlag.
- Tværs, V. på. (2021). *mere kerneopgave, mindre bureaukrati*. <https://vpt.dk/mere-kerneopgave-mindre-bureaukrati>
- Udspil, S., St, T. I. L., Lokalsamfund, R. K. E., & Velf, O. G. (2020). *Nærheden tilbage*.
- VTP, V. på tværs. (n.d.). *mere kerneopgave, mindre bureaukrati*. Retrieved May 5, 2021, from <https://vpt.dk/mere-kerneopgave-mindre-bureaukrati>
- Woolf, N. H., & Silver, C. (2017). Qualitative analysis using nvivo: The five-level QDA® method. *Qualitative Analysis Using NVivo: The Five-Level QDA Method*, 1–212. <https://doi.org/10.4324/9781315181660>

Andreas Drews Thingholm 67800  
Mahamud Sahid Mahamoud 67560