Bachelorprojekt 2022 | Politik og forvaltning

Afbureaukratisering

- Et filosofisk hermeneutisk perspektiv på en politisk bestseller

Moderniseringsprogrammet 1983

Med borgeren ved roret 2002 **Sammenhængsreformen 2018**

Roskilde Universitet

Ann-Sofie Bauerfeind: 68753
Emil Svalebjerg Magnussen: 68351
Felix Flebo-Hansen: 68317
Mathias Stenberg Andersen: 69126

Gruppenummer: 123
Vejleder: Bent Eisenreich

Antal tegn: 140.657

Abstract

This paper examines why debureaucratization has become a political bestseller and has been on the political agenda for approximately the last four decades. Changing governments have tried to implement various reforms in order to form a less bureaucratic public sector in Denmark. The debureaucratization can be traced back to the Schlüter government in 1983. Three public management reforms will be analyzed which are: *Moderniseringsprogrammet* from 1983, *Med borgeren ved roret* from 2002 and *Sammenhængsreformen* from 2018 because of their temporal variance.

This project uses qualitative research, with an abductive approach, and analyzes the reforms through a document analysis, to show how *Old Public Administration (OPA)*, *New Public Management (NPM)*, *New Public Governance (NPG)* and John W. Kingdon's *agenda setting-theory* can expand our understanding of the Danish bureaucracy and the debureaucratization process. The research paper is based on a philosophical hermeneutics approach, which means that we do not seek to explain or unambiguously conclude why debureaucratization is still a debated topic. Nevertheless, given our expanded understanding throughout the examination, we are able to conclude that the Danish public sector is complex and that the challenge of debureaucratization will not be solved with a simple solution.

Indholdsfortegnelse

1. Problemfelt 5

1.2 Problemformulering 8
1.3 Arbejdsspørgsmål 8
1.4 Projektdesign 9
1.5 Afgrænsning 10

2. Det videnskabsteoretiske afsæt 10

2.1 Hermeneutikken 10
2.2 Den filosofiske hermeneutik 11

3. Det metodiske afsæt 13

3.1 Litteraturstudie 13
3.2 Søgestrategi 13
3.3 Systematisk emnesøgning 14
3.4 Metodiske til- og fravalg 16
3.5 Dokumentanalyse 17
3.6 Udvælgelse af dokumenter 18
3.7 Kildekritik 20
3.8 Casestudie 22
3.9 Videnskabelig kvalitet 23

4. Et historisk tilbageblik på statens udvikling 25

5. Det teoretiske afsæt 26

5.1 Old Public Administration 26
5.2 New Public Management 28
5.3 New Public Governance 30
5.4 Kingdons dagsordensfastsættelse 32
5.5 Beslutningsprocesser i et dansk perspektiv 35

6. Analysestrategi 37

7. Analyse 39

7.1 Moderniseringsprogrammet 1983 39
7.2 Med borgeren ved roret 2002 44
7.3 Sammenhængsreformen 2018 48
7.4 Afbureaukratiseringens udvikling over tid 53
7.5 Delkonklusion 54

8. Diskussion 55

8.1 En diskussion af vores forforståelser 55
8.2 Afbureaukratiseringens paradokser 57
8.3 Afbureaukratisering i lyset af styringsparadigmerne 57
8.4 En 40-årig politisk bestseller? 58
8.5 Delkonklusion 59

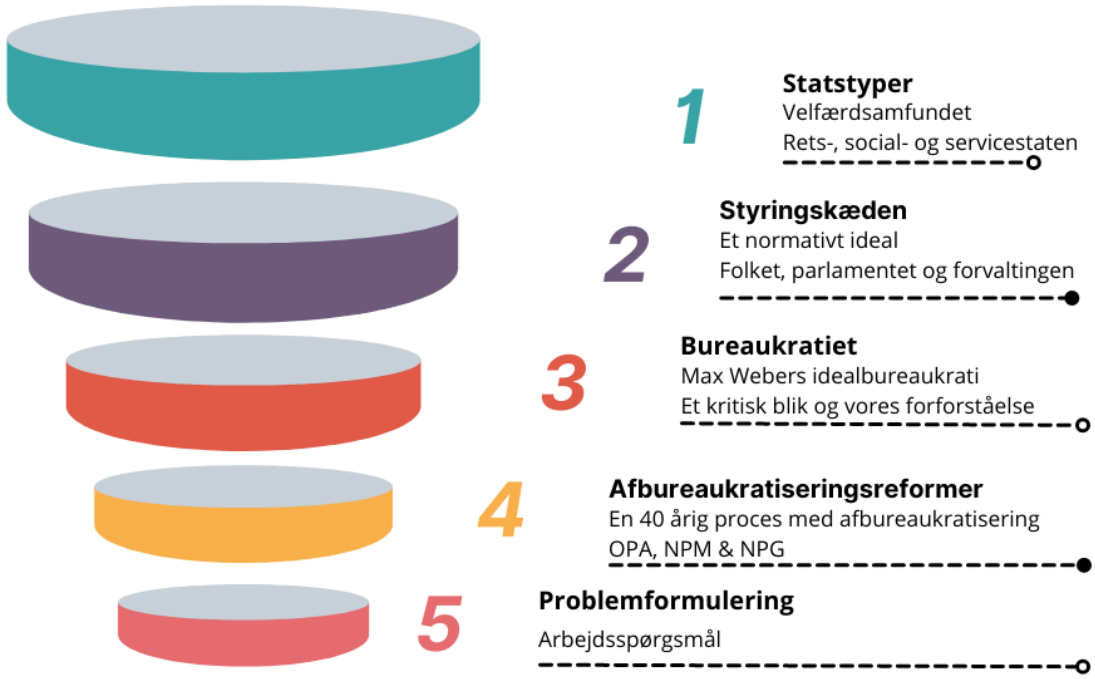
9. Konklusion 60

10. En kritisk refleksion 62

11. Litteraturliste 63

1. Problemfelt

Nedenstående figur viser strukturen over bachelorprojektets problemfelt, der søger at problematisere bachelorprojektets genstandsfelt. Modellen tager udgangspunkt i fem trin, der gradvist dykker længere ned i forståelsen af afbureaukratisering, for afslutningsvis at komme frem til bachelorprojektets overordnede problemformulering og dertilhørende arbejdsspørgsmål.



Figur 1: Problemfeltets struktur (Udarbejdet af gruppe 123).

Det danske velfærdssamfund er kendetegnet ved tre statstyper, der eksisterer samtidigt: retsstaten, socialstaten og servicestaten (Bogason et al. 2019:96). Retsstaten har til formål at sikre borgernes retssikkerhed, socialstaten har til formål at sikre borgernes økonomiske og sociale levevilkår, mens servicestaten har til formål at sikre velfærdsydelser, såsom børnepasning og ældrepleje (Bogason et al. 2019:97-98). Tilsammen betegner de tre statstyper således en offentlig sektor, der har været og er gennem en rivende udvikling. Dette har medvirket til, at staten og forvaltningen har fået tilført flere opgaver, mere personale, udvidet antallet af styringsinstrumenter samtidigt med tilføjelsen af

flere økonomiske ressourcer, der tilsammen skaber en kompleks offentlige sektor (Bogason et al. 2019:96). En kompleksitet der, ifølge Ove Kaj Pedersen, tydeliggør behovet for betegnelsen konkurrencestat fremfor velfærdsstat. I konkurrencestaten skal borgere og virksomheder aktivt mobiliseres til deltagelse i den globale konkurrence, hvor man er ansvarlig for ens eget liv med fællesskab knyttet til arbejde, og frihed forstået som frihed til at realisere egne behov (Pedersen 2011:11-12).

Alle fire statstyper er dermed at finde i det danske samfund, hvilket gør den offentlige sektor mere kompleks end nogensinde før. Dette forstærker ydermere behovet for at opnå legitimitet fra borgerne til de beslutninger, der træffes af magthaverne. Dette forhold kan anskues ud fra den parlamentariske styringskæde.

Den parlamentariske styringskæde kan anses som en normativ ramme for, hvordan relationen mellem folket, parlamentet og forvaltningen bør være (Bogason et al. 2019:100). Den bygger på, at det suveræne folk er grundlaget for al politisk autoritet. Ved frie valg vælger folket sine repræsentanter til parlamentet, der herefter har til opgave at fastlægge reglerne i samfundet. De arbejder ud fra en logik om, at flertallet bestemmer. Regeringen er den udøvende magt, der har til opgave at lede forvaltningen, forberede beslutninger for den lovgivende forsamling og sikre implementeringen af disse.

Forvaltningen står for implementeringen af lovene, hvor hver minister har ansvaret for deres eget ressortområde. Forvaltningen er bureaukratisk opbygget med fokus på specialisering og en klar arbejdsdeling (Bogason et al. 2019:100). Man kan derfor tale om en envejs relation fra forvaltningen til folket, hvor utilfredshed kan tilkendegives gennem autoriserede kanaler, såsom Ombudsmanden (Bogason et al. 2019:101-102). Dette omtales som top-down styring, hvor beslutninger træffes oppe fra og implementeres ned igennem systemet (Damgaard 2013:61-62). Dog er der, i takt med den offentlige sektors udvikling, blevet ændret ved dele af den normative opfattelse, hvor styringen samtidigt med top-down også kan tilskrives at være bottom-up, altså nedefra og op til magthaverne gennem et øget fokus på borgerinddragelse (Damgaard 2013:66; Torfing & Triantafillou 2017:28). Ikke desto mindre kan den offentlige sektors struktur, ifølge Torfing og Triantafillou, grundlæggende forstås ud fra Max Webers idealbureaukrati. Et bureaukrati, der forstås som en modreaktion på det irrationelle styringsparadigme, hvor usaglighed, korruption og politisk indblanding prægede forvaltningernes afgørelser. Derfor mente Weber, at politik og forvaltning skulle være adskilte enheder

med en hierarkisk styring med udgangspunkt i fastbundne regler og en specialiseret arbejdsdeling (Torfing & Triantafillou 2017:14-15).

Ovenstående forståelse af bureaukratiet bidrager til vores forforståelse af dette som værende essentiel for den offentlige sektors funktion. Eksempelvis forstår vi bureaukratiet som vigtigt, når borgere er utilfredse, og har mulighed for klageadgang, hvilket sikrer dem en retssikkerhed over for staten. Derudover har vi en fordom om, at der hersker en udpræget samfundsmæssig holdning om, at bureaukratiet skaber en ineffektiv offentlige sektor i form af for mange regler og administrative procedurer. Denne kritik fremsætter Anthony Downs blandt andet ved at påpege, at bureaukratiske organisationer fokuserer for meget på at opretholde den interne koordination på bekostning af deres oprindelige opgaver. Ligeledes kritiserer Public-choice-teoretikerne bureaukratiets fravær af konkurrence, hvilket gør det svært at opretholde en legitim service (Torfing & Triantafillou 2017:16).

I den politiske debat lyder en del af kritikken på, at flere regler vil føre til flere overtrædelser, der forudsætter mere kontrol, og sådan vil det fortsætte, hvis man spørger den tidligere minister Birthe Rønn Hornbech. Hun problematiserer, at det er skruen uden ende, når medierne og befolkningen sætter fokus på problemer med den offentlige forvaltning, og de serviceydelser borgerne har krav på (Jakobsen & Mortensen 2014:15). Derudover har daværende formand for Folketinget, Mogens Lykketoft, givet udtryk for, at bureaukratiet er en frygtelig selvforstærkende proces, hvor man som politiker fristes til at starte systemet forfra for at bringe den bureaukratiske egendynamik, hvor regler avler regler, til ophør (Jakobsen & Mortensen 2014:15).

Ovenstående opfattelse af bureaukratiet vil i projektet søges at blive udfordret gennem en abduktion mellem teori og empiri. Ikke desto mindre, er det en kritik af bureaukratiet, der oftest belyses gennem skiftende regeringers forsøg på at modernisere den offentlige sektor gennem reformer. *Moderniseringsprogrammet* (Regeringen 1983) kan anses som det første skud på stammen af store forvaltningspolitiske reformer med den hensigt at afbureaukratisere den offentlige sektor. Dertil kan efterfølgende reformer nævnes, såsom, *Med borgeren ved roret* (Regeringen 2002), *Sammenhængsreformen* (Regeringen 2018), som er eksempler på reformer fra skiftende regeringer gennem de sidste fire årtier. Reformer, der skitserer udviklingen af den offentlige sektor, hvor Old Public Administration (OPA), New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG) som styringsparadigmer, bidrager til en forståelse af denne udvikling.

De mange års ihærdige forsøg på at afbureaukratisere den offentlige sektor efterlader os derfor med en undren om, hvorfor man gennem de seneste 40 år er blevet ved med at tale om afbureaukratisering. Et væsentligt spørgsmål kan derfor være, om det må forstås, at kompleksiteten i den offentlige sektor betyder, at reformerne har virkning af inkrementel karakter, og derfor kan have betydning for, at afbureaukratiseringsreformer lanceres gang på gang som løsninger til effektivitetsproblemet i den offentlige sektor.

På baggrund af ovenstående problemfelt lyder bachelorprojektets problemformulering og dertilhørende arbejdsspørgsmål som følger:

1.2 Problemformulering

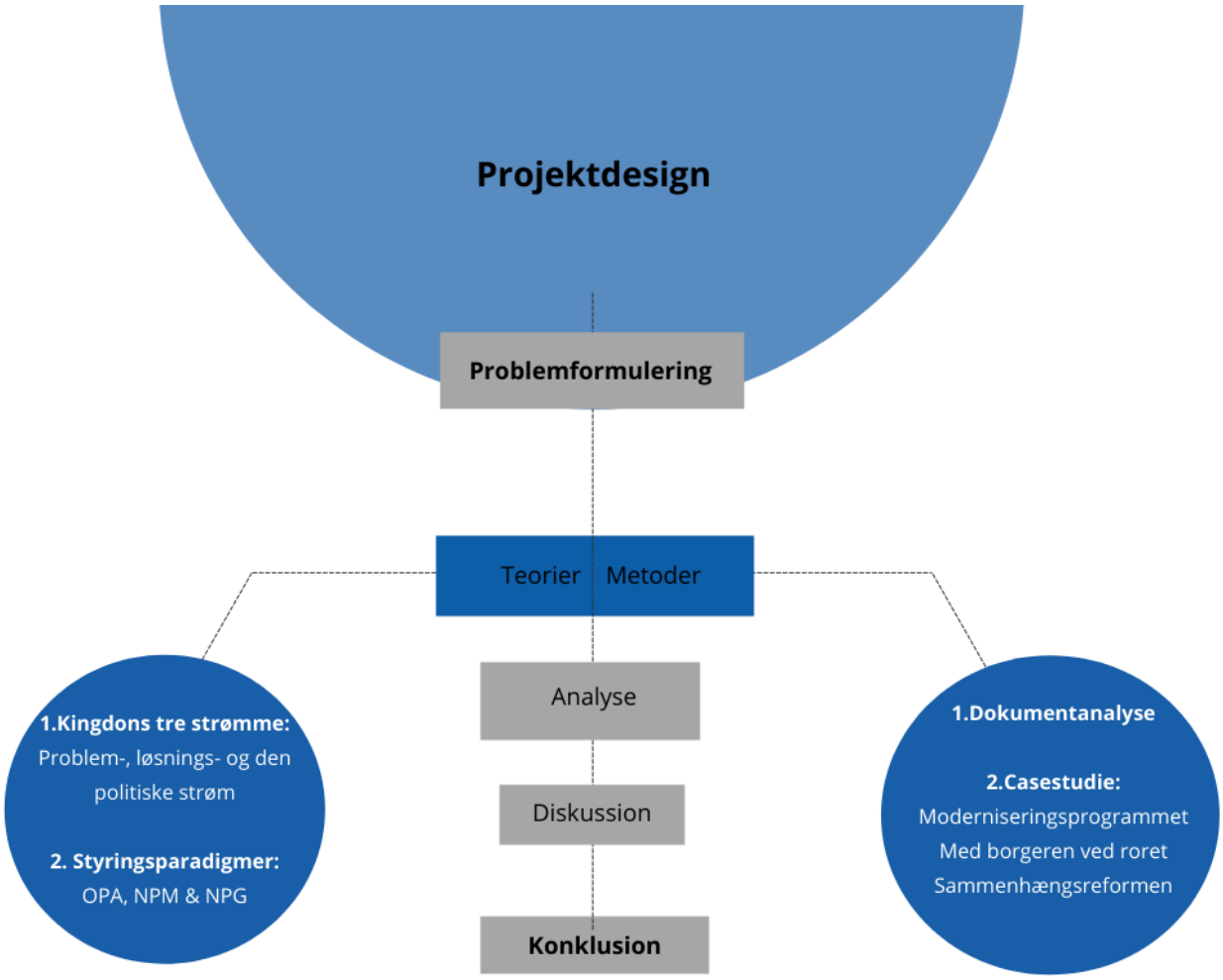
Hvorfor er afbureaukratisering stadig et aktuelt politisk emne efter 40 år med modernisering af den offentlige sektor?

1.3 Arbejdsspørgsmål

1. Hvad kendetegner styringen af den offentlige sektor og dens udvikling?
2. Hvorledes har afbureaukratiseringstiltag ændret sig over tid?
3. Hvorvidt kan styringen af den offentlige sektor forstås som grund for, at afbureaukratisering stadig er på den politiske dagsorden?

1.4 Projektdesign

Nedenstående figur giver et overblik over bachelorprojektets overordnede struktur. Designet tager udgangspunkt i bachelorprojektets udarbejdede problemformulering, der søges undersøgt gennem udvalgte teorier og metoder, som bidrager til at kunne udføre en videnskabelig analyse og diskussion. Afslutningsvis vil der blive udarbejdet en konklusion, som vil besvare problemformuleringen.



Figur 2: Bachelorprojektets design (Udarbejdet af gruppe 123).

1.5 Afgrænsning

Det følgende afsnit vil give et indblik i bachelorprojektets afgrænsninger i forhold til undersøgelsen af afbureaukratisering som fænomen. Det er nødvendigt at foretage en afgrænsning af feltet, da det kan belyses gennem diverse aspekter.

En afgrænsning der er foretaget er, at projektet holder sig fra at undersøge afbureaukratisering på et medarbejderniveau, da undersøgelsen i stedet har en ambition om at undersøge det på et strukturelt niveau. Dog ville inddragelse af medarbejderperspektivet kunnet have givet mening, da de er blandt de sidste led i implementeringsprocessen, og man ville derfor kunnet have undersøgt, hvorvidt de opfatter reglerne og bureaukratiet som en hindring for deres daglige arbejde. Vi mener ligeledes, at afgrænsningen giver mening, da medarbejderperspektivet for nyligt er belyst i bogen "*Samskabt styring - nye veje til afbureaukratisering*" (Bentzen 2020).

En anden afgrænsning, der er foretaget, er den historisk-institutionelle reformteori, herunder teorier om stiafhængighed og kritiske skilleveje (Greve 2012:27-28). Dette fravalg er taget, da bachelorprojektet ikke undersøger afbureaukratisering på institutionsniveau.
Ydermere er der foretaget en afgrænsning i forhold til implementeringsprocessen, da bachelorprojektet ikke søger at evaluere på afbureaukratiseringstiltagene. Her kunne det have været interessant at kigge på, hvorvidt tiltagene reelt set har virket i praksis, og om de har haft en indvirkning på effektivitetsproblemet i den offentlige sektor.

2. Det videnskabsteoretiske afsæt

Det følgende afsnit vil introducere bachelorprojektets videnskabsteoretiske ståsted, hermeneutikken, hvor dens vigtigste karakteristika vil blive gennemgået. Derefter vil der blive lagt vægt på en forklaring af den filosofiske hermeneutik med udgangspunkt i Hans-Georg Gadamer, der i dette bachelorprojekt er den hermeneutiske skole og forfatter, der tages udgangspunkt i.

2.1 Hermeneutikken

Hermeneutikken handler om fortolkning, og er, ifølge hermeneutikerne, essentiel for vores forståelse af verden, ikke mindst når det omhandler os selv og vores omgivelser. Det er den, fordi meningen med en lovtekst til tider kan være uklar, hvorfor den må frembringes gennem fortolkning. Således vil fortolkningen af sociallovgivningen variere alt efter hvilken situation, kommune og

socialrådgiver, der er tale om. Hermeneutikken bryder dermed med Positivismens fakta-paradigme ved at argumentere for, at det ikke er muligt at opstille lovmæssigheder omkring, hvordan det menneskelige samfund fungerer (Juul 2012:107-109). Dertil forklarer hermeneutikken, at det ikke er muligt at nå frem til en endelig fortolkning, i og med at den ene fortolkning kan være lige så god eller dårlig som den anden. I stedet er den 'gode' fortolkning den, der over tid kan tillægges troværdighed og som fremstår overbevisende – dét som Gadamer omtaler som virkningshistorien (Juul 2012:110).

Når det omhandler ontologien og epistemologien i hermeneutikken, er den hermeneutiske cirkel væsentlig i forståelsen af disse. Cirklen pointerer, at erkendelse må opnås gennem en vekselvirkning mellem del- og helhedsforståelse af det fænomen, som man forsøger at fortolke, eksempelvis en tekst. Dermed vil en forsker tilgå en tekst ud fra en intuitiv helhedsopfattelse samtidig med, at denne helhedsopfattelse først kan fortolkes ordentligt, når delene er forstået (Juul 2012:110-111).

2.2 Den filosofiske hermeneutik

Den filosofiske hermeneutik omhandler, hvad det vil sige at være menneske. Den sætter fokus på menneskets historicitet og dets indlejring i såvel rumlige som tidslige sammenhænge – noget som mennesket ikke kan frigøre sig fra. Hovedforfatterne inden for denne skole er Martin Heidegger og Gadamer, der pointerer, at hermeneutikken er en ontologi om menneskets væren i verden, det som Heidegger kalder "In der Welt Sein", og at det epistemologiske spørgsmål handler om erkendelsen og dennes muligheder (Juul 2012:121). Dermed fremkommer en ontologisering af den hermeneutiske cirkel, hvilket vil sige, at forskeren befinder sig i denne cirkel. Dermed er det ikke forholdet mellem del- og helhedsforståelse, der er i fokus, men i stedet relationen mellem forskeren og det fænomen, der fortolkes. Dermed bortfalder epistemologiens princip, i og med, at der ikke længere er en vej til korrekt forståelse, men blot et rum med muligheder og begrænsninger, som menneskets tilværelse indebærer for erkendelsens betingelser (Juul 2012:111).

Ligesom Heidegger mener Gadamer, at hermeneutikken står i modsætning til Positivismen. Dette kommer til udtryk i hans hovedværk "Sandhed og Metode", der ironisk nok fastslår, at den hermeneutiske proces handler om fortolkning, og at en objektiv sandhed ikke er mulig (Collin 2017:138-139). Tekstfortolkning er således et centralt tema hos Gadamer, og han mener, at vores mulighed for at forstå en tekst ligger i den kulturelle arv og historie, som teksten tilvejebringer. Essensen er

her, at den kulturelle arv og historie, som teksten bygger på, har påvirket mennesket inden teksten analyseres, hvorfor vi ikke kan frigøre os fra fordommene – dette betegnes som virkningshistorien. I forlængelse af denne virkningshistorie pointerer Gadamer ligeledes, at menneskets forståelsesramme smelter sammen med tekstens, hvilket omtales som horisontsammensmeltningen. Fordommene bliver dermed produktive forud for forståelsen af en tekst, og på baggrund af de to forståelsesrammer forekommer en ny og bredere forståelse (Collin 2017:140-141).

På den måde fremfører Gadamer et forsvar for fordommene, hvor han blandt andet understreger, at ordet "fordom" i sig selv ikke er ensbetydende med værende negativt. Det kan lige så vel være positivt som negativt, og betyder banalt set, at man fælder en dom omkring et fænomen, før man har undersøgt det sagligt (Juul 2012:123). For en forsker kan ikke sætte sig selv og sine fordomme i parentes, når verdenen undersøges:

> "*Vi vil vise, at oplysningens universelle krav om at overvinde alle fordomme selv er en fordom, og at først en revision heraf vil bane vejen for en adækvat forståelse af den endelighed, der ikke blot beskriver vores menneskelige væren, men også vores historiske bevidsthed.*" (Gadamer 2004:163).

Kritikken heraf er åbenlyst rettet mod oplysningstidens tænkere, herunder Immanuel Kant, der hævder, at fornuft og tradition er hinandens modsætninger. Fortolkning kan således ikke hævde at have en absolut sandhed eller universel gyldighed – for selv i revolutionære tider – vil fornuften bære præg af en historisk tradition (Juul 2012:123-124). Det er dog vigtigt at pointere, at Gadamer mener, at alle fordomme ikke har legitimitet til at fremstå som bevaringsværdige. Mange fordomme bygger på ideologiske magtforhold, der ifølge ham, er illegitime (Juul 2012:124-125). Det er derfor forskerens opgave at indgå i en dialog med den eller det, der fortolkes:

> "*Det er ikke nogen sand samtale, dvs. man stræber ikke efter en indbyrdes forståelse om en sag; tværtimod er hele samtalens sagsmæssige indhold kun et middel til at lære den andens horisont at kende […]*" (Gadamer 2004:288-289).

Gadamer illustrerer dermed den filosofiske hermeneutiks forståelse af den hermeneutiske cirkel, hvor der i horisontsammensmeltningen forekommer en vekselvirkning mellem forskerens fordomme og de nye erfaringer, der aktiveres gennem undersøgelsen (Juul 2012:125). Provokation af ens fordomme er derfor sundt, men er således ikke ensbetydende med, at man skal underkaste sig den andens horisont. For hver fortolkning bærer som sagt præg af historiciteten, hvorfor et fænomen vil fortolkes forskelligt i lyset af forskellige perioder. Det handler derimod om at anvende horisontsammensmeltningen til at kaste lys over den situation, man selv står i (Juul 2012:126).

3. Det metodiske afsæt

I det følgende afsnit vil bachelorprojektets metodiske grundlag blive præsenteret. Afsnittet vil gennem et litteraturstudie give et indblik i det forskningsområde, som bachelorprojektet skriver sig ind i. Derudover vil afsnittet fremlægge den refleksion, der ligger til grund for vores metodiske til- og fravalg. Den anvendte kvalitative metode, dokumentanalysen, bliver præsenteret, og derudover vil afsnittet indeholde en redegørelse for undersøgelsens arbejde med det eksplorative casestudie, samt hvad der ligger til grund for udvælgelsen af empirien. Afslutningsvis vil undersøgelsens kvalitet vurderes i henhold til kriterierne for videnskabelig kvalitet.

3.1 Litteraturstudie

Bachelorprojektet skriver sig ind i den forskningsmæssige litteratur, der omhandler forvaltningspolitiske reformer og moderniseringen af den offentlige sektor (Ejersbo & Greve 2014). Litteraturstudiet har derfor til formål at afdække den allerede eksisterende viden på det genstandsfelt, man ønsker at undersøge. Dermed bliver det muligt at skabe et argument for, at ens undersøgelse er videnskabelig relevant, for ligeledes at kunne sikre, at ens undersøgelse supplerer den eksisterende viden på en kritisk videnskabelig måde. Litteratur- og informationssøgningen i dette bachelorprojekt har derfor været altafgørende for etableringen af en samfundsmæssig relevant såvel som videnskabelig problemformulering (Andersen et al. 2019:62).

3.2 Søgestrategi

Målet med en søgestrategi er at finde frem til materiale med videnskabelig kvalitet, der belyser ens problemstilling. Det kan have sit udspring i inspiration fra pensum, og lede til søgninger på eksempelvis Google Scholar eller Det Kongelige Biblioteks digitale katalog, REX (Andersen et al. 2019:70). I bachelorprojektet udspringer inspirationen til søgestrategien dels fra pensum, og dels fra den politiske debat om bureaukratiet og afbureaukratisering. Særligt pensumkapitlet vedrørende den offentlige sektors udvikling *Introduktion: New Public Governance på dansk* af Torfing & Triantafillou (2017) har i dette bachelorprojekt været udslagsgivende for den efterfølgende litteratursøgning på REX. Således har søgestrategien været en abduktiv og åben proces, hvor teori og empiri gensidigt har bidraget til emnesøgningen. En søgestrategi, der ligeledes efterlod os med en forforståelse af, at diskussionen omkring bureaukratiet og afbureaukratisering ofte er alt for unuanceret.

3.3 Systematisk emnesøgning

På baggrund af bachelorprojektets åbne litteratursøgning blev der efterfølgende foretaget en mere systematisk emnesøgning, der primært foregik på REX. Her blev søgeord som bureaukrati, afbureaukratisering, regler, love, bekendtgørelser, regelforenkling, reformer, modernisering og Weber anvendt i forsøget på at afgrænse litteratursøgningen yderligere. Dertil er de boolske operatorer AND, OR og NOT anvendt for at sikre en styring mellem disse (Andersen et al. 2019:72). Eksempelvis startede den systematiske emnesøgning med følgende søgestreng: ”Regler” AND ”Love” OR ”Bekendtgørelser” NOT ”Bureaukrati”, hvilket førte os til et nuanceret blik på bureaukratiet og afbureaukratisering hos Mads Leth Felsager Jakobsen & Peter Bjerre Mortensen i deres bog, *Regelstaten - væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011* (2014). En bog der hævder, at bureaukratiet på mange måder er uretmæssigt udskældt, og at afbureaukratisering i højere grad er et politisk ønske end, at det er bureaukratiet og reglerne selv, der er det egentlige problem (Jakobsen & Mortensen 2014).

Lignende stillingtagen til hvorvidt bureaukratiet er et problem eller ej, findes i Mads Leth Felsager Jakobsens artikel fra 2013, hvor det diskuteres, hvorvidt bureaukratiet er en barriere for offentlig innovation, og der argumenteres her for, at det modsatte er tilfældet. Jakobsens generelle holdning til italesættelsen af bureaukratiet er, at debatten og vinklingen i vid udstrækning bliver for negativt ladet. Dette kommer også til udtryk i hans artikel fra 2009, hvor et weberiansk-inspireret syn på bureaukrati og bureaukratisering tilbydes som modvægt til den negative fremstilling.

Paul du Gay (2007) fremfører et velargumenteret forsvar for bureaukratiet, hvor der argumenteres for, at selvom bureaukratiet til tider kan virke langsommeligt, sikrer det borgernes retssikkerhed, fordi embedsmandsetikker, såsom saglighed, gennemsyrer forvaltningen.
Derudover giver Martin Albrow (1972) en historisk introduktion til begrebet bureaukrati i henhold til Webers definition af bureaukratiet og diskuterer ligeledes denne og andre opfattelser af bureaukratiet. I forlængelse heraf bidrager Jørgen Grønnegård Christensen & Marius Ibsen (1994) til en solid forståelse af bureaukrati som begreb, og hvordan bureaukratiet har påvirket indretningen af den danske forvaltning over tid.

Tina Øllgaard Bentzen forsøger, ligesom Jakobsen (2009, 2013) og Jakobsen & Mortensen (2014), at give et nuanceret blik på afbureaukratisering i bogen, *Samskabt styring – nye veje til*

afbureaukratisering (2020). En af hovedpointerne, som Bentzen fremfører, er, ligesom Jakobsen (2009), at der skal gøres op med forestillingen om bureaukrati som noget dårligt. I forlængelse heraf argumenterer Bentzen for, at afbureaukratisering ikke er sort-hvidt, men rødt-grønt, hvilket betyder, at det ikke nødvendigvis er alle dele af bureaukratiet, der skal afbureaukratiseres, men at nogle elementer skal gentænkes og gøres meningsfulde (Bentzen 2020).

Ove Kaj Pedersen har i 2008 udarbejdet et arbejdspapir med titlen, *Fra bureaukrati til bureaukratisme*. I papiret argumenterer Pedersen for, at den offentlige sektor i dag er organiseret anderledes end tidligere, at den nye organisation er flydende i stedet for fast, hvilket kan ses i strukturen omkring det kommunale selvstyre, at den nye organisation bygger på fire principper, der er gensidigt modstridende, hvilket giver interessekonflikter i den offentlige sektor, og at interessekonflikterne har ført til politisering af det forvaltningspolitiske arbejde (Pedersen 2008). Pedersen skelner mellem bureaukrati og bureaukratisme, hvilket henholdsvis er noget nødvendigt og noget uønsket (Pedersen 2008).

Den ovenstående gennemgang af vores litteraturstudie er et udtryk for vores empiriske indgangsvinkel til genstandsfeltet og har til formål at belyse vores kendskab til dette, hvilket giver et indblik i vores forståelser og fordomme. Litteraturstudiet frembragte også nogle kilder, hvori vi har fundet inspiration til udarbejdelse af vores analyse, både hvad angår fremgangsmåder og strukturer. Her har især Karl-Henrik Bentzon (1988a) givet os inspiration, ved måden han tilgår analysen af reformer. John Storm Pedersens (2010) succeskriterier for offentlige forvaltningsreformer har givet stof til eftertanke, når det kommer til at kunne vurdere, hvorvidt en reform er lykkedes. Carsten Greves (2012) grundige case-analyse af Kvalitetsreformen har inspireret os til, hvordan man systematisk kan arbejde med en konkret reform.

Endelig har vores litteratursøgning på feltet givet os input til, hvilke reformer der kunne være relevante at inddrage i vores undersøgelse. Til dette formål har vi fundet inspiration og baggrundsinformationer til de udvalgte reformer i *Moderniseringen af den offentlige sektor* af Niels Ejersbo og Carsten Greve (2014). I bogen undersøges moderniseringen af den offentlige sektor fra 1983 til 2013 gennem skiftende regeringers reformtiltag og forvaltningspolitik. Bogen er udarbejdet ud fra et historisk-institutionelt policyperspektiv, og har som sådan ikke til formål at evaluere på moderniseringstiltagene i den offentlige sektor, men derimod at se på, hvordan problemer og udfordringer er

blevet formuleret, og hvordan den politiske kamp om moderniseringen er forløbet (Ejersbo & Greve 2014:30). En hovedpointe fra bogen er, at Ejersbo og Greve identificerer, at der siden det første moderniseringsprogram i 1983 har været en lind strøm af moderniseringsreformer i den offentlige sektor, og at disse har ændret på strukturerne, men også påvirket organisationskulturer og processer (Ejersbo & Greve 2014:261). Ejersbo og Greve argumenterer også for, at den offentlige sektors styring er blevet mere sofistikeret, og i dag kan kaldes for lag på lag-styring, fordi der kontinuerligt bliver lagt yderligere nuancer og tiltag oveni den eksisterende styring (Ejersbo & Greve 2014:261).

På baggrund af ovenstående litteraturstudie søger bachelorprojektet at bidrage til en forståelse for vores undren om, hvorfor man stadig taler om afbureaukratisering cirka 40 år efter den første moderniseringsreform kom på dagsordenen. Dermed bidrager bachelorprojektet med en flig til forskningsfeltet om forvaltningspolitiske reformer og den offentlige sektors udvikling.

3.4 Metodiske til- og fravalg

Bachelorprojektet tager udgangspunkt i en dokumentanalyse og det eksplorative casestudie, som skal bidrage med at besvare bachelorprojektets problemformulering. Metoderne er udvalgt fra den kvalitative forskning, som giver mulighed for *"at få en indsigt i, hvordan bestemte fænomener gøres, siges, opleves, fremtræder eller udvikles"* (Kristensen & Hussain 2019:18). Hovedinteressen i den kvalitative forskning er at forstå eller fortolke fænomener, hvilket også er projektets ambition (Kristensen & Hussain 2019:18). Gennem et eksplorativt casestudie af de politiske afbureaukratiseringsreformer *Moderniseringsprogrammet*, *Med borgeren ved roret* og *Sammenhængsreformen* ønskes en mere tilstrækkelig forståelse af, hvorfor afbureaukratisering stadig er et aktuelt emne på den politiske dagsorden.

På baggrund af vores videnskabsteoretiske afsæt har vi fravalgt at gøre brug af kvantitative metoder, da vi har vurderet, at den kvalitative forskningstradition vil give os et bedre indblik i genstandsfeltet, og bidrage til vores forståelse. Dertil har vi, med udgangspunkt i Jakobsen og Mortensen (2014), vurderet, at genstandsfeltet igennem længere tid er blevet undersøgt i vid udstrækning med brug af kvantitative data. Derudover havde de kvantitative metoder fundet bedre anvendelse, hvis bachelorprojektet havde haft en kausal ambition. I sådanne tilfælde kunne de kvantitative metoder have bidraget til at forklare årsagssammenhænge i de fænomener, som undersøges (Kristensen & Hussain 2019:22). Da bachelorprojektet har en deskriptiv ambition, undersøges det netop ikke,

hvorvidt der er tale om kausale sammenhænge, men i højere grad søges en forståelse for, hvordan afbureaukratisering kan forstås som fænomen i en sammenhæng, der er betinget af vores fordomme og fortolkning.

Bachelorprojektet kunne også have inddraget interviews med relevante politiske aktører, der kunne belyse de tanker, der har ligget bag reformerne, som man ikke nødvendigvis kan læse sig frem til. Dog kan man argumentere for, at der kan være en udfordring i, at reformerne ligger så langt tilbage i tiden, så hukommelsen ikke rækker ned til mindste detalje (Tourangeau et al. 2000:6-8). Dertil er det også værd at overveje, hvor meget information, man vil kunne opnå ved at spørge ind til de bagvedliggende tanker, da reformerne er udarbejdet med henblik på bestemte politiske målsætninger, og derfor er meget velovervejede, når de publiceres i offentligheden.

Semistrukturerede interviews blev derfor fravalgt, da vi ikke følte, at de nødvendigvis kunne bidrage med noget, som vi ikke kunne læse os frem til i reformerne selv. Bachelorprojektet er desuden udelukkende interesseret i at forstå, hvordan styringsparadigmerne kommer til udtryk i de forskellige reformer over tid, og hvilke problemer og løsninger der fremlægges.

3.5 Dokumentanalyse

Bachelorprojektets metodiske grundlag bygger på dokumentanalyse, hvilket er en anerkendt metode i mange samfundsvidenskabelige undersøgelser (Triantafillou 2019:147).
Dokumentanalyse har en række fordele, da dokumenter er effektive i den forstand, at det er muligt at indsamle meget viden om ens genstandsfelt. Derudover er der ofte mange dokumenter til rådighed, der kan bruges til at belyse et bachelorprojekts problemstilling. Ligeledes er dokumenter upåvirkelige, og kan derfor ikke blive påvirket af bachelorprojektets dataindsamling. Ydermere indeholder dokumenter en høj grad af præcision, der gør det muligt at finde frem til meget præcise detaljer om bachelorprojektets genstandsfelt. Dokumenter har desuden en bred rækkevidde, hvilket kan ses i de udvalgte dokumenter, der dækker flere tidsperioder (Triantafillou 2019:147).

Dokumenter kan enten anskues som et medium i form af et spejl af virkeligheden eller som en handling, hvor der fokuseres på det bagvedliggende formål med dokumentet (Triantafillou 2019:147). I bachelorprojektet vil dokumenterne blive anvendt som et spejl af virkeligheden samtidigt med, at dokumenternes politiske formål vil blive taget i betragtning (Triantafillou 2019:150-

153). Derfor er det vigtigt at tage stilling til, hvorvidt dokumenterne repræsenterer virkeligheden på en dækkende og sandfærdig måde. På trods af, at dokumentet anskues som et spejl af virkeligheden, er det væsentligt at være opmærksom på, at dokumentet er et ideal, som altid vil have karakter af et forvrænget billede af virkeligheden (Triantafillou 2019:150). Dermed er kildekritik en væsentlig faktor, når man skal vurdere, hvorvidt dokumenterne lever op til den videnskabelige kvalitet, hvilket vil blive gennemgået i et senere afsnit.

3.6 Udvælgelse af dokumenter

Udvælgelsen af dokumenter er en vigtig proces, der danner bachelorprojektets empiriske grundlag. I og med at afbureaukratiseringsområdet består af mange reformer og tiltag, er det vigtigt at danne sig et overblik over området, før der kan træffes et endeligt valg om, hvilke reformer der skal udgøre bachelorprojektets empiri. Følgende oversigt over afbureaukratiseringstiltag de seneste 40 år er lavet med inspiration fra Jakobsen og Mortensen (2014:132):

- Operation Regelsanering – det skal være lettere at være dansker (1982)
- ***Moderniseringsprogrammet*** (1983)
- Handlingsplan for afbureaukratisering (1988)
- Operation Regelstorm (1991)
- Nyt syn på den offentlige sektor (1993)
- Kampen mod bøvlet (1995)
- ***Med borgeren ved roret*** (2002)
- Mere tid til velfærd (2008)
- Plan for statslig afbureaukratisering (2010)
- Danmark i arbejde (2012)
- ***Sammenhængsreformen*** (2018)

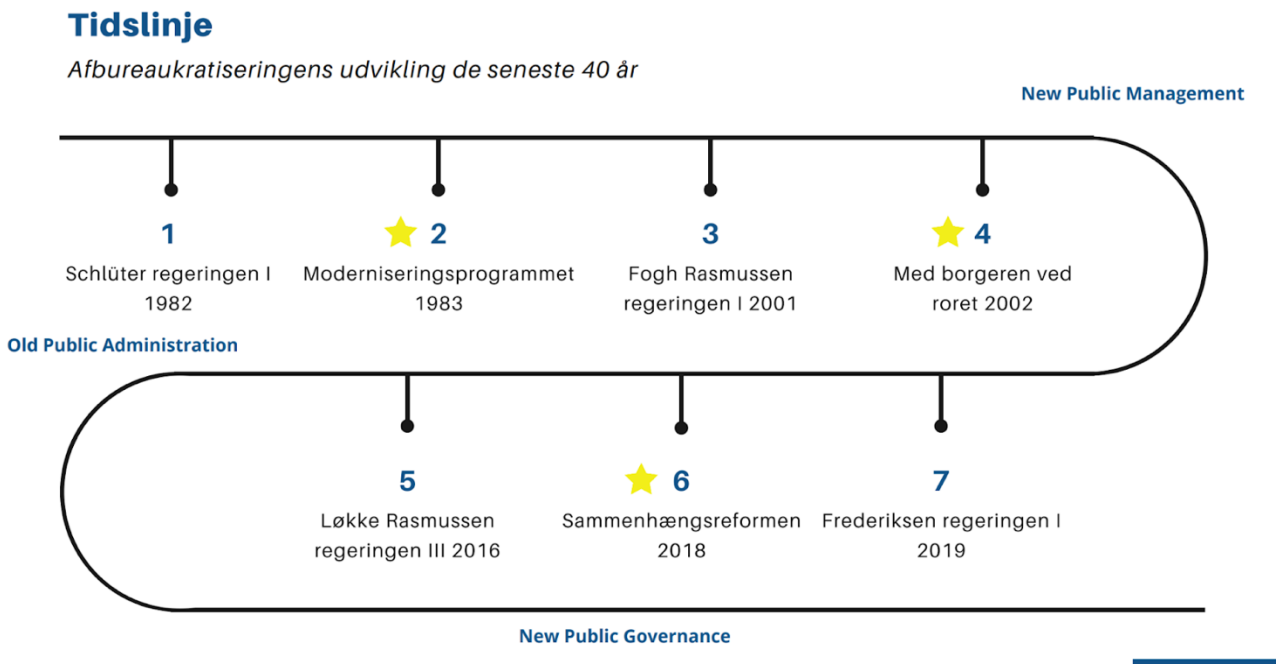
For en mere fyldestgørende tidslinje over moderniseringen af den offentlige sektor frem til henholdsvis 2011 og 2014, henvises der til Jakobsen & Mortensen (2014) og Ejersbo & Greve (2014).

Bachelorprojektets empiriske grundlag bygger på tre forvaltningsreformer, der strækker sig over perioden 1983 til 2018. Følgende reformer er udvalgt til at undersøge den overordnede problemstilling:

- *Moderniseringsprogrammet* 1983
- *Med borgeren ved roret* 2002
- *Sammenhængsreformen* 2018

De tre forvaltningsreformer er valgt, fordi de hver især repræsenterer dynamikken mellem de tre styringsparadigmer OPA, NPM og NPG. Der kan argumenteres for, at *Moderniseringsprogrammet* har været et afsæt for den bureaukratiforståelse, der kan observeres i den offentlige debat og i de efterfølgende reformtiltag. Der kan med udgangspunkt i *Med borgeren ved roret* argumenteres for, at denne skaber konteksten for nogle af de styringstræk, der kan identificeres i den offentlige sektor i dag, blandt andet i forhold til borgernes frie valg og mål- og rammestyring. Slutteligt er *Sammenhængsreformen* en af de nyeste reformer på området, der ligeledes giver et indblik i den nuværende bureaukratiforståelse.
På den måde bidrager de tre ovenstående reformer til en forståelse af dynamikken i den offentlige sektor og udviklingen af styringsparadigmerne over tid.

På baggrund af nedenstående tidslinje er det blevet illustreret, hvilke regeringer der har udarbejdet vores udvalgte reformer. Desuden viser tidslinjen vores afgrænsning af afbureaukratiseringsreformer de seneste 40 år. Derudover er de tre styringsparadigmer OPA, NPM og NPG skildret i tidslinjen for at vise vores forforståelse for, hvornår de forskellige paradigmer indtræder i styringen af den offentlige sektor.



Figur 3: Tidslinje over valgte afbureaukratiseringsreformer (Udarbejdet af gruppe 123).

3.7 Kildekritik

Det empiriske grundlag hviler, som nævnt, på de tre reformer. Da reformerne både anskues som et spejl af virkeligheden og som en politisk handling, er det nødvendigt med en kildekritisk tilgang. Kildekritikken kan vurderes på baggrund af: autenticitet, troværdighed, repræsentativitet og deres betydning for den undersøgte problemstilling (Triantafillou 2019:150-153).

Autenticitet

Det er væsentligt at vide, hvorvidt dokumenterne, der anvendes, er autentiske, når de anvendes som et spejl af virkeligheden og som en handling. Derfor bør man sikre sig, at dokumentet er det, som det udgiver sig for at være (Triantafillou 2019:150).

Moderniseringsprogrammet fra 1983 er udarbejdet af Regeringen Poul Schlüter I og publiceret som en redegørelse til Folketinget om regeringens program for moderniseringen af den offentlige sektor den 22. november 1983 af daværende finansminister Henning Christophersen (Bentzon 1988b:26). I bachelorprojektet er dokumentet hentet fra folketingstidende.dk.

I forhold til dokumentets autenticitet har dets indhold træk, der strækker sig tilbage fra Poul Schlüters åbningstale i Folketinget i oktober 1982. Efterfølgende igangsatte Christophersen diverse udredningsarbejder i forhold til den offentlige sektor, og i juni 1983 kom Budgetreformudvalgets rapport, der var væsentlig for det senere moderniseringsprogram (Bentzon 1988b:20-21). Dermed må det antages, at der før den endelige redegørelse i 1983, har været flere udkast i departementet, der har været revideret for til slut at blive til det endelige moderniseringsprogram. På trods af dette argumenterer vi for, at dokumentet fremstår autentisk.

Med borgeren ved roret fra 2002 er fremlagt af Regeringen Anders Fogh Rasmussen I og er tilgået på forhandlingsfaellesskabet.dk. Ligesom med *Moderniseringsprogrammet* har *Med borgeren ved roret* træk, der kan spores i Anders Fogh Rasmussens tale til Folketinget den 4. december 2001, kort tid efter hans valgsejr (Statsministeriet 2001). Derfor må det i dette tilfælde ligeledes antages, at før dokumentets endelige udgave har der været reviderede udkast undervejs, men alligevel har dokumentet autenticitet.

Sammenhængsreformen fra september 2018 er udarbejdet af Regeringen Lars Løkke Rasmussen III og med daværende innovationsminister, Sophie Løhde, i front. I dette bachelorprojekt er dokumentet hentet fra regeringen.dk. Tankerne om reformen blev allerede præsenteret på et pressemøde den 4. april 2017 af Løhde, hvor der blev lagt op til en åben og inddragende proces af relevante parter (Regeringen 2017). Dermed må det ligeledes antages, at der undervejs har været forskellige udkast til indholdet af den endelige reform, men at det, ligesom de to andre reformer, har autenticitet.

Troværdighed

Det er vigtigt at overveje, hvorvidt man kan stole på dokumenters indhold, da de er skrevet med henblik på et særligt formål (Triantafillou 2019:151). Dokumenterne, der anvendes i bachelorprojektet, er netop et eksempel på indhold, der tjener et specifikt formål. Dokumenterne omhandler reformudspil fra henholdsvis tre regeringer, hvilket betyder, at dokumenternes indhold forsøger at realisere nogle politiske målsætninger. Derfor er det værd at have for øje, at dokumentet ikke nødvendigvis skildrer virkeligheden nuanceret, men nærmere med ønsket om at tjene politiske interesser (Triantafillou 2019:151). Selvom afsenderen vil forsøge at formidle virkeligheden så præcist som muligt, vil afsenderen være påvirket af virkningshistorien i form af den historiske og sociale kontekst, hvilket gør, at der er forbehold i formidlingen, som man bør have for øje (Triantafillou 2019:151).

Repræsentativitet

Hvorvidt dokumenterne repræsenterer den virkelighed, som man undersøger, er også væsentligt at overveje (Triantafillou 2019:151). Undersøgelsen bygger på en analyse af afbureaukratiseringsreformer over tid, hvor vi vil argumentere for, at de udvalgte reformer bidrager med et dækkende billede af genstandsfeltet, når man ser det fra en borgerlig synsvinkel. Vi er derfor bevidste om, at virkeligheden kunne være italesat anderledes, hvis reformerne eksempelvis var lanceret af røde regeringer.

På trods af, at undersøgelsen kun bygger på tre reformer ud af mange mulige, vil vi argumentere for, at de giver et repræsentativt indblik i den udvikling, der har været i afbureaukratiseringsreformer de sidste 40 år.

Dokumenternes betydning

Den faktiske betydning af et dokument er også relevant at overveje. Herunder den fortolkning eller intention som afsenderen af dokumentet oprindelig havde, da dokumentet blev udarbejdet (Triantafillou 2019:151). Det er klart, at vi ikke kan hævde, at vi forstår dokumenterne præcis som afsenderne har tiltænkt dem, da de blev udarbejdet. Derfor er det værd at nævne, at bachelorprojektets undersøgelse tager udgangspunkt i vores egen fortolkning af dokumenterne, hvor vores forforståelse bringes i spil. Derfor vil dokumenternes indhold bidrage som dele til den helhed af forskningsområdet, som vi søger at forstå.

3.8 Casestudie

Casestudiet er en oplagt samfundsvidenskabelig metode, når man ønsker at undersøge et fænomen ud fra en større kontekst, hvor der eksempelvis kan være fokus på et fænomens sammenhænge i praksis. Nogle casestudier søger at forklare et fænomens sammenhænge, hvorimod andre søger at forstå sammenhængene. Hvis man ønsker at forklare, vil der typisk være fokus på de kausale sammenhænge, som casestudiet frembringer, hvorimod hvis man ønsker at forstå, vil der være fokus på fortolkning af den viden, der produceres (Thualagant 2019:344-345). Sagt på en anden måde, kan et casestudie derfor anskues som værende enten positivistisk eller af mere fænomenologisk eller hermeneutisk karakter. Ifølge Bent Flyvbjerg og Gary Thomas er det dog altafgørende, at ens casestudie præsenteres som værende problemorienteret (Thualagant 2019:345-346).

Hertil argumenterer Thomas for, at et problemorienteret casestudie består af to dele: en praktisk og historisk tilgang, der omfatter det emne, som casen repræsenterer og den del, der vedrører en analytisk og teoretisk ramme, der omfatter formålet med casen (Thualagant 2019:346). Dertil argumenterer han for fire forståelser af et casestudie: *det basale*, *det instrumentale*, *det evaluerende* og *det eksplorative*, hvor sidstnævnte anvendes i dette bachelorprojekt (Thualagant 2019:348). Det eksplorative casestudie er kendetegnet ved at kunne illustrere eller beskrive forhold, der relaterer sig til det fænomen, som casen repræsenterer. Med en eksplorativ tilgang ønsker man at undersøge et fænomen, som man allerede ved noget om, men som man ønsker en dybere forståelse for (Thomas 2011:104-105,109).

Det eksplorative casestudie

Bachelorprojektets casestudie tager udgangspunkt i et eksplorativt casestudie, da vi ønsker en dybere indsigt i afbureaukratisering som fænomen over tid. Derfor vil bachelorprojektet tage udgangspunkt i tre forvaltningsreformer, der bidrager til en dybere viden omkring afbureaukratisering, som vi ønsker at forstå. Dermed anvendes de tre cases som delelementer forud for en forståelse af en større helhed, der i dette tilfælde er det politiske ønske om afbureaukratisering af den offentlige sektor.

Udover dette, vil der kunne identificeres komparative træk i casestudiet, som vil fremgå af den sammenfattende del af analysen, hvor træk fra alle tre reformer vil blive sammenlignet for at forstå udviklingen over tid (Andersen et al. 2012:91-92).

Casestudiet udarbejdes med udgangspunkt i en subjektiv forforståelse af fænomenet, da vi som studerende er en del af den virkelighed, der undersøges. Derfor vil der være en tendens til, at vi bekræfter vores forudfattede meninger, men vi hæfter os ved, at der ved en interaktion mellem empirien og vores forforståelse, kan opnås en ny, bredere og mere avanceret viden om afbureaukratisering (Flyvbjerg 2015:512-514).

3.9 Videnskabelig kvalitet

I den filosofiske hermeneutik er forskeren, som sagt, en vigtig kilde til erkendelse, hvor man allerede ved stillingtagen til forskningsspørgsmålet lader sig afspejle af sine fordomme, der gør, at man ikke er objektiv i sin undersøgelse (Juul 2012:128). Derfor er det vigtigt at være transparente omkring ens fordomme, herunder hvordan de udfordres gennem undersøgelsens erfaringer. Fordi fordommene udfordres og på sin vis 'testes', er ikke det samme som Karl Poppers falsifikation. Derimod handler det blot om at lade sig udfordre og blive klogere på sig selv, sine fordomme og det fænomen, der undersøges (Juul 2012:129-130).

Den filosofiske hermeneutik går således godt i hånd med kvalitative metoder, fordi det omhandler argumentation. Ligeledes betyder det, at der ikke er en standardmetode for, hvordan man tilgår fortolkningen af eksempelvis en tekst, da meningen af teksten fremkommer via en interaktion mellem forskeren og genstanden (Juul 2012:130-131). Derudover er det vigtigt at være bevidste om, at fortolkningen ikke er endelig, men betinget af virkningshistorien. Ens fokus må derfor være på at sikre

en fortolkning, der er konsistent og sammenhængende uden for mange løse ender (Juul 2012:133-134).

Udover dette, er det en videnskabsteori, hvor de normale kvalitetskrav, såsom validitet, reliabilitet og generaliserbarhed, skal forstås anderledes, fordi dikotomien mellem subjekt og objekt forsvinder. Steinar Kvale pointerer, at der er en forestilling om, at de videnskabelige krav fra naturvidenskaben passer ind i samfundsvidenskaben, uden at der reflekteres over, hvorvidt kravene bør tilpasses til konteksten (Fredslund 2012:94-95). Nedenstående vil derfor kaste lys over de videnskabelige kvalitetskrav i den filosofiske hermeneutik.

Reliabiliteten, altså hvorvidt undersøgelsens resultater kan gentages, giver ikke mening at diskutere, da det for andre personer vil være problematisk at nå frem til samme resultater på grund af vores forforståelse og den tidsmæssige dimension, der kontinuerligt påvirker mennesket. I stedet handler reliabiliteten om pålideligheden i den forstand, at vi er velargumenterede gennem hele undersøgelsen (Fredslund 2012:96).

Validitetskravet af undersøgelsens resultater kan, som sagt, ikke betragtes som sande og objektive, hvorfor det i stedet er afgørende at være transparente omkring vores forforståelser og den proces, der ligger forud for vores resultater (Fredslund 2012:96).

Sidst, men ikke mindst, er det ikke muligt at generalisere undersøgelsens resultater, da resultaterne er betinget af en tidsmæssig og historisk dimension, der umuliggør en direkte sammenligning med andre cases. Dog kan det give anledning til videnskabelig refleksion (Fredslund 2012:97-98).
Vi argumenterer derfor for, at den filosofiske hermeneutik er gavnlig i en samfundsvidenskabelig undersøgelse, da lovmæssigheder ikke kan opstilles i en sådan sammenhæng.

4. Et historisk tilbageblik på statens udvikling

Det følgende afsnit giver et indblik i statens udvikling de seneste århundreder. Afsnittet sætter konteksten for vores forståelse af udviklingen frem mod det bureaukrati, der i dag kendetegner den offentlige sektor og dens struktur.

I 1660-1848 havde Danmark et enevældigt styre, hvor kongen sad på magten, men støttede sig op ad embedsapparatet, der håndterede administrationen på hans vegne. Enevælden var konstitutionel og nedskrevet, hvilket medførte en stærk retskraft (Bogason et al. 2019:92-93). Det var for alvor med enevælden, at kongens udnævnelsesret blev fastlagt, og retten blev udvidet til at gælde alle centrale embeder. Borgerne blev formelt ligestillet med adelen i forhold til at kunne opnå stillinger i de høje embeder (Knudsen 1989:5). Ydermere var det kongen, der havde beføjelserne til at kunne opsige embedsmændene efter behov, hvorfor det, ifølge Tim Knudsen, blev anset som en gave af kongens nåde at være embedsmand (Knudsen 1989:6).

Under enevælden byggede den danske statsforvaltning på kollegialsystemet, der betød, at den stærkt udviklede statsforvaltning, i slutningen af enevældens tid, bestod af omkring 20 kollegier og direktioner, der var tilknyttet en stærk bureaukratiseret forvaltningsorganisation. Dermed kunne man allerede se bureaukratitendenser i slutningen af enevælden, hvor formelle kvalifikationer hørte til ved udnævnelser, og staten havde fået retlig karakter, der tog udgangspunkt i formelle love og regler ved afgørelsessager. Desuden var forvaltningen mere eller mindre hierarkisk opbygget, og inddelt i fagspecifikke områder. Resultatet var fem departementer med hver deres sagligt afgrænsede funktion (Knudsen 1989:14-15).

Set fra et europæisk perspektiv, plæderer Knudsen for, at det danske styre var et meget stærkt styre, muligvis det stærkeste i Europa (Knudsen 1989:4).
Udviklingen af den demokratiske forfatning skete løbende, og i 1834 blev der oprettet rådgivende stænderforsamlinger. Disse forsamlinger gjorde, at kongen, godsejere og grundejere i købstæderne fik tildelt en rådgivende funktion (Bogason et al. 2019:93).
I kølvandet på valget til stænderne i 1847, der styrkede forfatningstilhængerne, erklærede Frederik VII sig villig til at se på muligheder, der kunne afskaffe det enevældige styre (Bogason et al. 2019:93).

I 1848 blev indførslen af et konstitutionelt styre med en fri forfatning accepteret, således at kongen erklærede sig som konstitutionel konge. Det gjorde, at kongen kun deltog i regeringsudøvelsen og statsrådets møder, hvis han blev inviteret. Statsrådet bestod af syv ministre med ansvar for hver deres ressortområde. Det var dermed et brud på den tidligere regeringsform, hvor beslutninger blev taget ved afstemning og i fællesskab (Bogason et al. 2019:93). Statens organisering kom derfor endnu et skridt nærmere en bureaukratisk organisationsform med det nye ministerialsystem (Knudsen 1989:15).

De syv ministeriers arbejdsform tog udgangspunkt i principper, der senere blev en integreret del af grundlovens retlige rammer for det ministerielle arbejde (Bogason et al. 2019:93).
Jævnfør Grundlovens § 3 er den lovgivende magt hos kongen og Folketinget, den udøvende magt hos kongen og den dømmende magt hos domstolene (Lov nr. 169 af 5. juni 1953, § 3). Grundloven fastsætter magtdelingen og understreger forvaltningsprincipper, der skal overholdes.

Ovenstående gennemgang giver en historisk forståelse af udviklingen af det politiske system i Danmark, frem til bureaukratiets gennembrud. I det kommende afsnit vil vi derfor kigge yderligere på udviklingen efter bureaukratiets indtræden, set i et teoretisk perspektiv.

5. Det teoretiske afsæt

Det følgende afsnit vil præsentere bachelorprojektets teoriapparat, hvor OPA, NPM og NPG vil blive redegjort for. Disse vil sammen med en forklaring af John W. Kingdons teori om dagsordensfastsættelse og Christian Albrekt Larsen og Jørgen Goul Andersens forståelse af beslutningsprocesser, danne grundlaget for bachelorprojektets analyse.

5.1 Old Public Administration

Den bureaukratiske organisationsform har, siden Weber beskrev den første gang i starten af 1900-tallet, dannet grundlaget for flere træk i den offentlige forvaltning (Christensen & Ibsen 1994:12).

Den bureaukratiske styringsmodel bør ifølge Weber indeholde:
1. Klar adskillelse af politik og administration.
2. Hierarkisk styring af alle niveauer med over-/underordnelsesforhold.
3. Horisontal arbejdsdeling med fokus på specialisering i forvaltningen.

4. Beslutninger skal træffes på baggrund af nedskrevne regler.
5. Embedsmænd er ansat på livstid og ser offentlig styring som et kald.
(Torfing & Triantafillou 2017:14-15).

Kombinationen af en klart hierarkisk opbygget organisation med over-/underordnelsesforhold, embedsmændenes pligt til politisk neutralitet og deres lydighed over for loven, er et godt grundlag for et demokratisk system som det danske. Den offentlig forvaltning er politisk neutral i samspillet med den politiske ledelse, som er underlagt en parlamentarisk kontrol. Selvom embedsmændene yder bistand til ministeren, er rådgivningen baseret på partipolitisk neutralitet (Christensen & Ibsen 1994:13).

Bureaukratiet har medført en øget legitimitet og effektivisering i den offentlige sektor på trods af, at ordet bureaukrati i dag er stærkt forbundet med opfattelsen af en stram og ineffektiv regelstyring (Torfing & Triantafillou 2017:15). Ikke desto mindre mener Paul du Gay, at den bureaukratiske organisationsform tilbyder alternativer i en verden, der emmer af strategisk kommunikation, korruptionsskandaler og netværksrelationer i uformel forstand. Du Gay sætter fokus på, at årsagen til, at der er så få korruptionsskandaler i den offentlige forvaltning er, at der eksisterer en tavs troværdighed til bureaukratiet. Han sætter desuden fokus på, at det lave antal af bedragere, som er ansat i den danske forvaltning, muligvis kan forklares med den inputkontrol, der er udbredt i forbindelse med den bureaukratiske organisationsform (du Gay 2007:9). Du Gay problematiserer desuden den personlige frustration, der kan være forbundet med det statslige bureaukrati:

> ” *[…] selv om vi sommetider kan opleve personlig frustration i forhold til det statslige bureaukrati, kan vi måske lære at se denne frustration som et mere eller mindre uundgåeligt biprodukt ved opfyldelsen af andre mål, som vi også sætter meget højt: ønsket om at sikre retfærdighed, rimelighed og lighed i behandlingen af borgerne*” (du Gay 2007:14).

Derudover eksemplificerer du Gay bureaukratiets vigtighed, hvor han fremhæver embedsmandsetikken. Her er adskillelse af hjerte og sind essentiel for en saglig og korrekt embedsførelse (du Gay 2007:23-24). Ligeledes kritiserer han på samme tid New Public Management, da han ikke mener, at erhvervslivets etos er foreneligt med Webers bureaukratiforståelse (du Gay 2007:23-24). Her står særligt den entreprenante ledelsesstil i modsætning til den bureaukratiske, hvorfor de to ledelsesformer ikke bør sammenlignes (du Gay 2007:23-24).

Kritikken af OPA lyder dog på, at bureaukratiet er usmidigt og ineffektivt i forhold til den offentlige sektors udvikling. Eksempelvis kritiserer Anthony Downs, ifølge Torfing og Triantafillou, bureaukratiets styringsmodel for at være en hindring for offentlige organisationers reelle mål og opgaver. Det sker, fordi de vokser sig større, hvilket tilskynder til øget intern koordination. Konsekvenser af dette er færre ressourcer, når de oprindelige opgaver – service over for borgerne – skal håndteres (Torfing & Triantafillou 2017:16). Eksempelvis er ældreplejen et område, der oplever store konsekvenser af manglende ressourcer, da en stor del af medarbejdernes arbejdstid går på administrative procedurer, såsom registrering og dokumentation. Disse procedurer skaber mindre tid til borgerne og den kernevelfærd, som de har ret til (Sundhedsministeriet 2018).

En anden kritik af OPA kommer fra Public choice-teoretikerne, hvor William Niskanen pointerer, at offentlige organisationer budgetmaksimerer. Ifølge ham har offentlige organisationer en tendens til ikke at være omkostningsbevidste, hvilket fører til øgede offentlige budgetter. Dette sker, fordi en effektiv og legitim service ikke kan opretholdes på grund af det offentliges monopol på serviceområdet (Torfing & Triantafillou 2017:16-17).

På trods af kritikken, skaber bureaukratiet dog nogle klare rammer, og effektiviteten er voksende på grund af den klare og entydige hierarkiske styring, den specialiserede forvaltning og de nedskrevne regler, der øger effektiviteten for administrationens sagsbehandling (Torfing & Triantafillou 2017:15-16). Kritikken af OPA har været opløbet til styringsparadigmet NPM, hvor inspirationen i høj grad stammer fra den private sektor (Torfing & Triantafillou 2017:17-18).

5.2 New Public Management

NPM blev i 1991 introduceret af den britiske politolog, Christopher Hood, der brugte NPM som en samlet betegnelse for alle de reformer i den offentlige sektor, som han havde observeret i de angelsaksiske lande (Torfing & Triantafillou 2017:17). NPM blev hurtigt populært i hele verden, og tilslutningen til det nye styringsparadigme tilskrives opfattelsen af den offentlige sektor, i 1980'erne, som værende usmidig, ineffektiv og formynderisk (Torfing & Triantafillou 2017:18). Der var behov for forandring af den offentlige sektor, og her mente tilhængere af NPM, at konkurrenceudsættelse og drift af den offentlige sektor, som var den en privat virksomhed, var vejen frem (Torfing & Triantafillou 2017:18).

Hood opstiller, i sin artikel fra 1991, syv punkter som NPM indeholder:

1. Synlig professionel ledelse
2. Eksplicitte mål for performance
3. Fokus på output
4. Opsplitning af offentlige organisationer
5. Konkurrence og markedsgørelse
6. Brug af ledelsesmetoder fra den private sektor
7. Effektiv ressourceudnyttelse

(Greve 2007:8).

Idéen bag NPM var, at den offentlige serviceproduktion skulle være billigere og bedre. Den nye serviceproduktion skulle fremadrettet ske på markedsvilkår i lige konkurrence mellem offentlige organisationer og private serviceleverandører. Derfor skulle de offentlige ledere være mere fremtrædende, have et større råderum og benytte sig af ledelsesteknologier fra den private sektor gennem blandt andet mål- og rammestyring, kontraktstyring, præstationsmålinger og benchmarking (Torfing & Triantafillou 2017:18). Armslængdestyring skulle indføres i den offentlige sektor, for at sikre muligheden for monitorering og styring af de decentrale opgaveløsninger (Torfing & Triantafillou 2017:19). På baggrund af NPM-reformer er der også sket en opsplitning af offentlige organisationer, som har medført specialiserede forvaltningsenheder for at undgå konflikter på frontlinjen (Torfing & Triantafillou 2017:19).

Der er givetvis kommet en øget effektivitet i den offentlige sektor på baggrund af NPM´s indtog. En del af forklaringen tilskrives truslen om privatisering eller udlicitering og styrkelsen af den administrative ledelse og den intense måling af den offentlige sektors ressourceforbrug og præstationer (Torfing & Triantafillou 2017:19). Derudover kan der peges på faktorer som mere kompetent ledelse i den offentlige sektor, styr på de offentlige budgetter, fokus på borgere og brugere fremfor gennemførelse af offentlige planer, samt at der er blevet skabt en evalueringskultur i den offentlige sektor. De nævnte faktorer er positive effekter af NPM´s indtog i den offentlige sektor (Torfing & Triantafillou 2017:19-20).

Et eksempel på NPM´s indtog i den offentlige sektor er Gymnasiereformen fra 2004, hvor gymnasierne blev gjort til statslige selvejende institutioner med finansiering via en taxameterordning. Dermed får de nu penge pr. elev, der er indskrevet på gymnasiet samtidigt med, at de får penge pr. elev,

der færdiggør gymnasiet (Pedersen 2010:73-74). Ud fra NPM må det derfor kunne antages, at det giver gymnasierne et incitament til at holde på eleverne, ikke nødvendigvis baseret på deres faglighed, men nærmere, fordi der er et økonomisk aspekt på spil.

Ydermere er en kritik af NPM det paradoks, der opstår på baggrund af en ledelsesstil, hvor der er fokus på kontrol- og regelbaseret styring. Dette kan anskues ud fra Principal-agent-teorien, hvor eksempelvis lederen i den kommunale forvaltning ikke har fuldt overblik over, hvad den pågældende skoleleder foretager sig. Problemet heri er nemlig, ifølge Torfing, at principalen ikke har nok information om agentens ressourceforbrug, og at agenten handler opportunistisk, hvilket skaber en informationsasymmetri mellem de to gensidigt afhængige aktører (Allentoft 2019). Det medfører desuden et øget behov for kontrol med agenten, hvor brug af positive og negative sanktioner fra principalen er et centralt værktøj for at kunne kontrollere agentens arbejde (Allentoft 2019).

5.3 New Public Governance

NPG udspringer som en kritik af NPM, og har rødder i organisations- og netværksteori (Osborne 2006:382). Stephen P. Osborne, hovedteoretikeren bag teorien, argumenterer for, at NPG bidrager til et mere holistisk syn på den offentlige sektor, hvor den ellers opstillede dikotomi mellem OPA og NPM på sin vis udvaskes (Osborne 2006:380). Ligeledes argumenterer Osborne for, at staten og de politiske processer anses for at være pluralistiske (Osborne 2006:381-382).

Overordnet set står NPG i kontrast til NPM gennem et fokus på den gensidige afhængighed, der eksisterer mellem samfundets aktører og ressourcer – aktører som NPM ville anskue som konkurrerende. Derfor mener NPG, at den offentlige sektor ikke kan drives på baggrund af en markedsliggørelse, men på en forestilling om, at offentlige aktører drives og motiveres af mange forskelligartede behov og målsætninger. Motivation der på sin vis er præget af egeninteresse, men også af et ønske om at handle forsvarligt og i fællesskab om løsningen af samfundets mange problemer. Disse problemer omtales som *wicked problems* og omfatter alt fra klimakrise til ulighed i sundhedsvæsnet. Ud fra NPG kan der argumenteres for, at sådanne problemer tilskynder til inddragelse af berørte parter på tværs af den offentlige såvel som den private sektor, for at kunne skabe innovative og langsigtede løsninger (Torfing & Triantafillou 2017:25-26).

NPG peger derfor på, at den offentlige sektor både skal fungere som serviceleverandør over for kunden, som myndighed over for borgeren. I teorien omtales dette som *en arena for samskabelse*, hvilket understreger vigtigheden af et tværgående samarbejde på tværs af alle sektorer i samfundet. En arena for samskabelse involverer ligeledes borgerne, der på niveau med andre aktører, kan være relevante at have in mente, når offentlige investeringer skal foretages, eller når lokale problemer skal løses (Torfing & Triantafillou 2017:27-28). Ifølge NPG er dette nødvendigt på baggrund af udviklingen under NPM, hvor det store fokus på brugertilfredshedsundersøgelser, frie valg mellem det offentlige og private og opfattelsen af borgeren som kunde, har bidraget til højere forventninger hos borgerne. Forventninger der blandt borgerne har resulteret i en opfattelse af mindre ansvar i takt med større forventninger til staten. Et kapløb om bedre service som den offentlige sektor, ifølge Torfing og Triantafillou, allerede havde tabt, inden det var begyndt, især efter finanskrisen. Dermed kalder NPG på en større tværgående og ikke mindst helhedsorienteret styring, hvor de relevante og berørte parter inddrages, når beslutninger skal træffes, og problemer løses (Torfing & Triantafillou 2017:27-28).

Desuden gør NPG op med de traditionelle delegations- og kontrolorganer i styringskæden, hvor konstellationen i højere grad består af, hvem der, i henhold til det enkelte problem eller løsning, har noget at byde ind med, når det omhandler viden og ressourcer (Torfing & Triantafillou 2017:28-29). Fokusset er dermed på den interorganisatoriske styring, hvor der i langt højere grad er fokus på det relationelle og ikke mindst på outcome fremfor output (Osborne 2006:384).

Vejen til, hvordan NPG mener den offentlige sektor, skal styres, kan nås gennem en række forskellige styringsværktøjer. Her er især tillidsbaseret ledelse i fokus, men velkendte værktøjer fra OPA og NPM, såsom strategisk ledelse og resultatmåling, er stadig i fokus, men med modifikationer og ofte i lyset af et offentligt-privat samarbejde. Derudover, synes det altafgørende værktøj at være borgerne selv, der i højere grad skal inddrages gennem forskellige netværk (Torfing & Triantafillou 2017:29-30). En sådan borgerinddragelse omtales i teorien som netværksstyring, hvor samfundets organisationer, individer og virksomheder hævdes at være koblet sammen gennem et informations- og kommunikationsnetværk (Sørensen & Torfing 2005:11).

Eksempelvis har Gentofte Kommune haft succes med borgerinddragelse i form af tænketanken *Hack din hverdag*, der skabte et rum for at få hjælp i hverdagen til børnefamilier, der skulle

forbedre det mentale og fysiske helbred. Denne samskabelse skete på initiativ af administratorer fra sundhedsafdelingen (Christensen 2021:53).

5.4 Kingdons dagsordensfastsættelse

Det følgende afsnit vil indeholde en forklaring af Kingdons teori om dagsordensfastsættelse. Han beskæftiger sig med, hvordan og hvorfor bestemte politiske emner og problemer ender på beslutningsdagsordenen. Til undersøgelsen af dette anvender han fire teoretiske begreber: problemstrømmen, løsningsstrømmen, den politiske strøm og policyvinduet.

Problemstrømmen

Kingdon påpeger, at samfundsmæssige problemer ofte bliver genstandsfelt for større beslutninger. En påpegelse af problemerne kan komme flere steder fra, både fra borgerne selv, men også fra regeringen og andre aktører i samfundet, eksempelvis medierne. Desuden pointerer Kingdon, at problemstrømmen kan opdeles i tre underliggende elementer: *indikatorer*, *fokusbegivenheder* og *feedback* (Kingdon 2014:90).

Indikatorer er eksempelvis høje dødelighedsrater i trafikken, der tilskynder til politisk opmærksomhed. På den måde kan politikerne anvende disse statistikker som argument for, at der eksisterer et problem, som kræver en løsning. Udarbejdelsen af disse statistikker kan ske på baggrund af eget politisk initiativ, eksempelvis op til et valg, eller det kan komme fra andre aktører, der har en interesse i at påpege et bestemt problem. En af de hyppigste statistikker omhandler offentlige udgifter og budgetter (Kingdon 2014:90-91).

Fokusbegivenheder dækker over et problem ikke altid er synligt, hvorfor det har behov for et udefrakommende 'skub' for fange politikernes opmærksomhed. Eksempelvis kan det være en katastrofe, der tilskynder til øget opmærksomhed på et problem, som man før ikke var opmærksom på. Alternativt kan det også være et personligt anliggende for en politiker, som ønsker at sende et stærkt signal i forhold til sine mærkesager (Kingdon 2014:94-95).

Feedback dækker over en regering, der modtager feedback om allerede eksisterende politiske tiltag. Feedbacken har det formål at stille spørgsmålstegn ved, hvordan allokeringen af ressourcerne anvendes mest effektivt (Kingdon 2014:100-101). Kingdon pointerer, at især budgetoverskridelser har

stor opmærksomhed hos politikerne, når de modtager deres feedback (Kingdon 2014:105-106). Han understreger, at feedback både kan komme uformelt fra borgerne selv og formelt fra ministerier og styrelser (Kingdon 2014:100-101).

Løsningsstrømmen

Løsningen på et problem er ifølge Kingdon en besværlig proces, fordi den indebærer mange forskellige aktører med forskellige professioner, der bidrager med deres eget syn på, hvordan det pågældende problem skal løses. Han betegner denne proces som en *politisk ursuppe* (Primeval Soup), hvor forskellige inputs og løsninger flyder sammen. Nogle løsninger vil have karakter af større politisk opmærksomhed, hvor andre overhovedet ikke ender i den politiske dialog omkring det pågældende problem. Årsagen til, hvorvidt en løsning overlever eller ej, kan blandt andet findes i, at to løsninger kan have modvirkende effekt, nogle har større tilslutning, hvor dem der overlever, opfylder bestemte kriterier for politisk opmærksomhed (Kingdon 2014:116-118). Disse kriterier er: *teknisk gennemførlighed* og *overensstemmelse mellem værdier*.

Teknisk gennemførlighed betyder, at embedsmændenes forarbejde omkring en løsning skal være udført på grundig vis uden fejl og mangler samtidig med, at det er sagligt (Kingdon 2014:131).

Overensstemmelse mellem værdier betyder, at løsningens indhold skal være på linje med de værdier, som regeringen har fastlagt samtidigt med, at det skal stemme overens med almenvellets værdier (Kingdon 2014:131).
De ovennævnte kriterier er vigtige for en løsnings overlevelse. Selvom løsningen ikke ender på beslutningsdagsordenen i første omgang, betyder det ikke, at den irrelevant på et senere tidspunkt (Kingdon 2014:131).

Den politiske strøm

Ifølge Kingdon er den politiske strøm uafhængig af de to ovennævnte strømme og omhandler alt fra nye regeringer, offentlighedens mening, smædekampagner fra oppositionen, ideologiske overbevisninger til administrative ændringer. I denne strøm er der ligeledes tre underliggende elementer: *den nationale stemning*, *organiserede politiske kræfter* og *regeringen* (Kingdon 2014:145-146).

Den nationale stemning betyder, at der blandt befolkningen kan opstå en stemning, der påvirker politikernes opmærksomhed og dermed den politiske dagsorden. Stemningen er ikke fast og kan ændre sig løbende, hvilket kan være svært for politikerne at navigere i (Kingdon 2014:146-149).

De *organiserede politiske kræfter* dækker over det pres, som politikerne bliver underlagt fra samfundet, blandt andet via interesseorganisationer eller andre politiske mobiliseringer, der forsøger at fremme deres egeninteresse i en given sag (Kingdon 2014:150-152).

Regeringen og dens sammensætning har en betydning for, hvilke områder der prioriteres højere end andre. Dette kan eksempelvis være administrative ændringer, herunder nedlæggelsen eller oprettelsen af et nyt ministerium (Kingdon 2014:153).

Policyvinduet

Ifølge Kingdon er der en kortvarig mulighed for, at beslutningstagere kan bidrage med en løsning til den politiske dagsorden, når der skal træffes beslutninger (Kingdon 2014:18-20). Vinduet kan åbne sig planlagt og uplanlagt, hvilket stiller krav til, at politikerne sidder klar med deres beslutningsforslag, når som helst (Kingdon 2014:166).

Den begrænsede mulighed for at komme med et input til dagsordenen handler i høj grad også om det rette tidspunkt:

> "*As I see it, people who are trying to advocate change are like surfers waiting for the big wave. You get out there, you have to be ready to go, you have to be ready to paddle. If you're not ready to paddle when the big wave comes along, you're not going to ride it in.*" (Kingdon 2014:165).

Policyvinduet åbner og lukker, fordi den er afhængig af ændringer i enten problemstrømmen eller den politiske strøm (Kingdon 2014:168). Ifølge Kingdon er der flere forklaringer på, hvorfor vinduet lukker. En af årsagerne til, at vinduet lukker er, hvis aktørerne mener, at de er nået i mål, med det de skulle. Dog kan det også være, fordi aktørerne fejler, og derfor ikke længere finder det interessant at bruge tid på løsningen. En forbigående krise, der hurtigt mister sin aktualitet, kan også medvirke til, at policyvinduet lukkes. Derudover kan en ændring af personer i regeringen ligeledes medvirke til, at det lukkes. Afslutningsvis peger Kingdon på, at vinduet kan lukkes, hvis der ikke findes en alternativ løsning på problemet (Kingdon 2014:169-170).

Kingdons teori om dagsordensfastsættelse og beslutningsprocesser kan anskues anarkisk med udgangspunkt i den amerikanske kongres. Derfor finder vi det i bachelorprojektet væsentligt at inddrage et dansk perspektiv for at opnå en mere fyldestgørende forståelse af politiske beslutningsprocesser. Dette vil i nedenstående og sidste afsnit af bachelorprojektets teoridel ske med udgangspunkt i Larsen og Andersens forståelse af politiske beslutningsprocesser på Christiansborg.

5.5 Beslutningsprocesser i et dansk perspektiv

For at analysere beslutningsprocesser og dermed drivkræfterne bag, må man, ifølge Larsen og Andersen, undersøge, hvad der er det intuitive og nærliggende svar, nemlig hvem der er i stand til at beslutte udfaldet af politiske beslutninger (Larsen & Andersen 2004:9-10). Man må derfor studere aktører og deres adfærd i politiske processer, såsom hvem der er med, hvilke modstridende krav eller ønsker de har, hvordan de prøver at få dem tilgodeset, og hvem der får sin vilje (Larsen & Andersen 2004:10).

Til trods for dette, er det ikke nemt at analysere politiske beslutningsprocesser, da der kan være mange former for indflydelse, som kan være svære at måle på. Dermed kan man ikke reducere politik til en ren interessekamp, da det også indeholder elementer af problemløsning, der ikke kan reduceres til termerne interesse og magt (Larsen & Andersen 2004:10).

Beslutningsprocesser er heller ikke begrænset til selve beslutningsfasen. Forud for en beslutningsproces går to sammenhængende faser, *meningsdannelse* og *ordensfastsættelse*. *Meningsdannelse* dækker over dannelse af problemopfattelser og præferencer, hvorimod *ordensfastsættelse* dækker over, hvilke problemer der defineres som problemer og kommer på den politiske dagsorden (Larsen & Andersen 2004:11).

Yderligere er udfordringen ved at analysere beslutningsprocesser, at det ikke altid er alle leddene i processen, der tydeligt kan identificeres. Eksempelvis kan beslutningstagere i mange tilfælde forudse deres vælgeres og andre interessenters reaktioner. Derfor kan interessenterne have indirekte indflydelse på beslutninger, selvom de ikke deltager direkte i beslutningsprocesserne (Larsen & Andersen 2004:25). Ligeledes kan det pointeres, at aktørers handlinger i beslutningsprocesser ikke nødvendigvis munder ud i løsningen af problemer, men kan lige så vel være et led i enten kortsigtede, mellemsigtede eller langsigtede strategier. Eksempelvis kan kortsigtet strategi forstås som

behovet for, at et parti markerer sig politisk over for vælgerne eller taktiske parlamentariske forhold (Larsen & Andersen 2004:28).

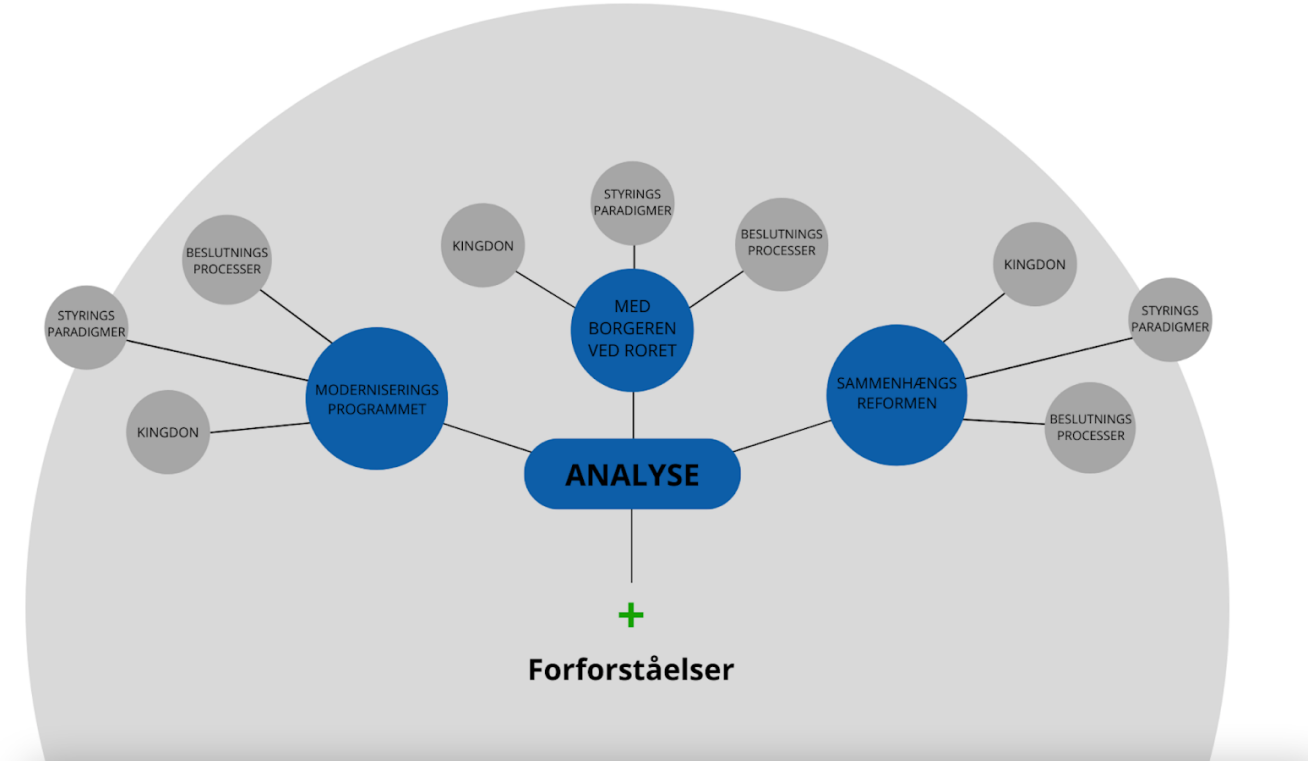
Larsen og Andersen fremhæver ligeledes, at forståelsen af et paradigmeskift er essentiel, når beslutningsprocesser undersøges. Et paradigmeskift forekommer som følge af funktionsvanskeligheder af allerede eksisterende politikker og en akkumulering af anomalier, der ikke kan forklares ud fra de eksisterende paradigmer (Larsen & Andersen 2004:31). Eksempelvis kan et paradigmeskift fremhæve ting, der ikke før var relevante på den politiske dagsorden. Dermed kan der hurtigt opstå en politisk diskurs omkring et emne eller problem, fordi politikerne er nødsaget til at agere over for vælgerne (Larsen & Andersen 2004:31-32).

Ydermere fremsætter Larsen og Andersen et argument for, at på trods af, at de magtfulde aktører sidder på Christiansborg, betyder det ikke, at det kun er politikerne og embedsmændene, der påvirker politikudviklingen (Larsen & Andersen 2004:275). Man kan ikke nøjes med at se på, hvem der bestemmer politikudviklingen, man bliver også nødt til at se på, hvad der bestemmer udviklingen (Larsen & Andersen 2004:275). Eksempelvis kan et nyopstået problem pludseligt kræve politisk handling eller ændring af allerede eksisterende politik (Larsen & Andersen 2004:275). Her argumenterer Larsen og Andersen for, at velfærdssystemer stort set ikke er til at lave om på, hvilket skyldes talrige kræfter, der ikke ønsker forandring og dermed forsøger at blokere for den eventuelle politiske reform (Larsen & Andersen 2004:275).

De pointerer ligeledes, at beslutningskapaciteten i det danske politiske system forekommer uovertruffen, og at inkrementelle ændringer kan ske som led af større reformpakker. Det kan derfor tage en rum tid, før man kan se den reelle effekt af et reformtiltag (Larsen & Andersen 2004:295-296).

6. Analysestrategi

Nedenstående figur viser strukturen for bachelorprojektets analysestrategi. Der anvendes en abduktiv forskningsstrategi, hvor vores udvalgte teori og empiri benyttes i en vekselvirkning til at øge vores forståelse for afbureaukratiseringen af den offentlige sektor.
Vores egne forforståelser bringes i anvendelse gennem analysen, hvorfor vi har uddybet vores forståelser i nedenstående afsnit.



Figur 4: Bachelorprojektets analysestrategi (Udarbejdet af gruppe 123).

Den filosofisk hermeneutiske analyse udspringer af en undren over, hvorfor man stadig taler om afbureaukratisering 40 år efter, at det for alvor kom på den politiske dagsorden. Derfor vil analysen tage udgangspunkt i de udvalgte afbureaukratiseringsreformer, der vil bidrage til vores forståelse og fortolkning af udviklingen, og måden hvorpå bureaukratiet forstås som et problem med afbureaukratiseringen som løsningen på dette.

Med vores videnskabsteoretiske afsæt, er det altafgørende, at vores forforståelser præsenteres, i og med, at de aktiveres løbende gennem analysens dele. På den måde kan en horisontsammensmeltning opstå, hvor vores forforståelse, sammen med reformernes indhold og bachelorprojektets teoretiske afsæt, kan udgøre en ny og bredere forståelse af afbureaukratisering som fænomen.

Vi ekspliciterer derfor følgende forforståelser forud for bachelorprojektets analyse:

1. *Bureaukratiet* er et politisk udskældt ord, og der eksisterer i samfundet en bred opfattelse af det som værende kun negativt.
2. De tre styringsparadigmer OPA, NPM og NPG eksisterer parallelt med og gensidigt af hinanden.
3. Udviklingen af det danske velfærdssamfund har medført en kompleks offentlig sektor med mange hensyn, der i et vist omfang er modsatrettede.

Analysens struktur tager udgangspunkt i Kingdons systematiske teori om dagsordensfastsættelse og de tre strømme: *problemstrømmen*, *løsningsstrømmen* og *den politiske strøm*. Vi har valgt at anvende teorien flydende fremfor systematisk, da vi mener, at dette gavner analysen bedst muligt. Dertil gør vi opmærksom på, at vi vil inddrage de dele af hans teori, der findes relevante. På den måde vil de tre strømme, som delelementer, bidrage til vores helhedsforståelse af afbureaukratisering som fænomen. En forståelse, hvor de tre styringsparadigmer vil agere som et supplerende forståelseselement. Udover dette vil Larsen og Andersens forståelse af beslutningsprocesser blive inddraget, når dette findes relevant for en mere fyldestgørende forståelse.

Nedenstående tabel vil give et overblik over, hvad vi ud fra vores forståelse fokuserer på i strømmene.

Problemstrømmen	Hvordan problematiserer reformerne bureaukratiet? Hvilke argumenter fremfører reformerne? Er der nogle bestemte indikatorer, såsom feedback i forhold til budgetter, som de lægger vægt på?
Løsningsstrømmen	Hvilke løsninger fremfører reformerne i forhold til problemerne de skitserer? Er der specifikke løsninger, der går igen, og er nogle af løsningerne modsatrettede?

Den politiske strøm	Hvilken regeringsmæssig sammensætning er der tale om, og hvilken betydning har det for reformen?
Policyvinduet	Hvad muliggør, at en løsning kommer på den politiske dagsorden? Eksempelvis et Folketingsvalg, og om det har betydning for policyvinduet.

Figur 5 - Et skematisk overblik over Kingdons tre strømme (2014) *(Udarbejdet af gruppe 123).*

For at forstå udviklingen over tid, vil vi til sidst sammenligne de tre delanalyser for at opnå en forståelse for, hvorvidt de tre reformer skitserer de samme problematikker og dertilhørende løsninger. På den måde kan vores forforståelse sammen med analysen og det teoretiske afsæt udgøre en horisontsammensmeltning, hvor der søges en ny og bredere forståelse for afbureaukratisering.

7. Analyse

Det følgende afsnit udgør bachelorprojektets analyse, hvor reformerne Moderniseringsprogrammet fra 1983, Med borgeren ved roret fra 2002 og Sammenhængsreformen fra 2018, vil blive analyseret med udgangspunkt i John W. Kingdons teori om dagsordensfastsættelse, hvori teori om styringsparadigmerne ligeledes vil inddrages løbende. På den måde vil det danne rammen for en filosofisk hermeneutisk analyse, hvor en abduktiv forskningsstrategi mellem vores forforståelse, teori og empiri vil bidrage til en helhedsforståelse af afbureaukratisering over tid.

7.1 Moderniseringsprogrammet 1983

Moderniseringsprogrammet havde til hensigt at **forny** og **forbedre** den offentlige sektor og dennes service overfor borgere og virksomheder inden for de daværende **budgetrammer** (Regeringen 1983:2380). Reformen lægger op til løsninger i forsøget på at **modernisere** den offentlige sektor, der blandt andet vedrører indførsel af totalrammer for budgetterne, bedre arbejdsvilkår, **regelforenkling**, øget **konkurrence** mellem det offentlige og det private og ikke mindst en **markedsstyring** og **frit valg** for den enkelte, der skal opretholde en ordentlig **servicekvalitet** (Regeringen 1983:2381-2382).

På den baggrund søger analysen med udgangspunkt i vores forforståelse, teori og empiri at forstå de problemer og løsninger som *Moderniseringsprogrammet* skitserer. Derfor vil vi løbende holde løsningerne op mod de problemer, der skildres.

I *Moderniseringsprogrammet* pointeres opdriften i de offentlige budgetter gennem 1970'erne som værende hovedproblemet, der søges løst. Udfordringerne med de stigende offentlige budgetter førte til en politisk hårdknude i finanslovsforhandlingerne i 1982, hvor Socialdemokratiet ikke var villige til at skære i de offentlige budgetter, på trods af, at deres støtteparti, Radikale Venstre, var klar til dette. Der var dermed ikke længere parlamentarisk flertal, hvilket bevirkede, at regeringen frivilligt gik af (Bentzon 1988b:19-20). Det skabte Schlüter-regeringens indtræden, der ligeledes muliggjorde, at policyvinduet blev åbnet, da udfordringerne med de offentlige budgetter voksede sig større og større. På den måde skabte ændringerne i regeringssammensætningen muligheden for, at Schlüter-regeringen, via problemstrømmen, der netop var blevet åbnet gennem policyvinduet, kunne komme med *Moderniseringsprogrammet* som løsning på problemet.

Derfor var det Schlüter-regeringens kerneopgave i starten af deres regeringsperiode at få styr på de offentlige budgetter. I sin åbningstale i 1982, fremlagde statsminister Poul Schlüter de grundlæggende principper, som senere udgjorde *Moderniseringsprogrammet* (Bentzon 1988b:20). I forlængelse heraf kan Kingdons politiske strøm identificeres, da en ny og borgerlig regeringssammensætning kom til, der ligeledes havde en overbevisning om, at den offentlige sektor skulle gennemgå en omfattende modernisering. Eksempelvis kommer de borgerlige synspunkter til udtryk, når Schlüter taler om, at det statslige underskud ikke skal nedbringes ved hjælp af højere skatter, men derimod gennem lavere offentlige udgifter (Bentzon 1988b:20).

Ambitionen om at få styr på de offentlige budgetter kommer således til udtryk, når *Moderniseringsprogrammet* fremstiller de offentlige budgetter som værende usammenhængende og præget af ad-hoc-tænkning (Regeringen 1983:2382). For at komme opdriften i de offentlige budgetter til livs, kommer regeringen med følgende forslag til en løsning på problemet: "*Regeringen agter [...] at fastsætte totalrammer for hvert ministerområde, omfattende såvel lovbundne som bevillingsstyrede udgifter og indtægter [...]*" (Regeringen 1983:2382).
Dermed kan den daværende regerings forslag om totalrammer forstås ud fra NPM, hvor ønsket om kontrol- og rammestyring af offentlige budgetter er et centralt styringsværktøj. Dette stemmer

ligeledes overens med Kingdon, der pointerer, at feedback på offentlige budgetter, er en af de væsentligste indikatorer, der tilskynder til politisk handling. Ydermere er det tydeligt, at der ønskes en gennemgående modernisering af den offentlige sektor på flere områder, da den kritiseres for at være:

> "*[B]ureaukratisk, for dyr og for lidt serviceorienteret. De offentlige institutioner [...] kritiseres for at være for dyre i drift og for at umyndiggøre klienterne. Reguleringen af borgere og virksomheder kritiseres for at være uforståelig og unødig stram.*" (Regeringen 1983:2380).

Kritikken af bureaukratiet som værende dyrt i drift og unødig stramt kan forstås ud fra NPM, der kritiserer OPA´s horisontale arbejdsdeling og hierarkiske styring som en hindring for en effektiv og serviceorienteret offentlig sektor. Dertil omtales borgeren som en klient, der fungerer som passiv modtager af de offentlige services, der som sagt er et af kendetegnene ved OPA. Dette er et syn på borgeren, som programmet ligeledes ønsker at gøre op med, hvor borgeren fremadrettet bør anses som kunde i eller forbruger af den offentlige sektor (Regeringen 1983:2390). Dette skift i opfattelsen af borgernes rolle i den moderne offentlige sektor er, som langt størstedelen af *Moderniseringsprogrammet*, på linje med skiftet i styringsparadigmet fra OPA til NPM, og understreger regeringens klare målsætning om at lade den offentlige sektor inspirere af det private erhvervsliv.

Formålet med *Moderniseringsprogrammet* er også, at det skal medvirke til at skabe bedre vilkår for ledere og medarbejdere, der er underlagt bøvlede rammer, som besværliggør deres faglige arbejde: "*Problemerne ligger som oftest i de rammer i form af regler, procedurer og administrative systemer, som vi har bygget op."* (Regeringen 1983:2381). De stringente regler og rammer er træk, der er typiske for OPA, og som har præget den offentlige sektor i mange år, men som løbende er kommet under kritik i takt med NPM´s udbredelse. Den udprægede negative holdning til bureaukratiets struktur problematiseres blandt andet af du Gay, der hævder, at grundtankerne i OPA, blandt andet sikrer borgernes retssikkerhed og en saglig forvaltning (du Gay 2007:8-9). Netop retssikkerhed er afgørende for mange dele af den offentlige sektor. Her kan blandt andet nævnes ældreområdet, som, på trods af medarbejdernes ophængte hverdag, er nødsaget til at dokumentere deres arbejde, for eksempelvis at undgå fejlbehandling eller sikre borgernes ret til bestemte services jævnfør Sundheds- og Serviceloven (Rostgaard & Matthiessen 2016). Med udgangspunkt i Larsen og Andersens perspektiv på beslutningsprocesser, bør det fremhæves, at det på mange velfærdsområder er besværligt at reformere hele sektorer eller praksisser, da et utal af aktører har hver deres agenda. I stedet er der ofte tale om inkrementelle ændringer som løsninger, på baggrund af politiske beslutninger (Larsen & Andersen 2004:275).

Moderniseringsprogrammet lægger desuden vægt på det gennemgående effektivitetsproblem, der er afledt af OPA. Derfor fremlægger programmet et behov for, at der fremover i den offentlige sektor blødes op i forholdet mellem offentlige institutioner og private virksomheder, som et led i ønsket om at modernisere: *"[G]ennem en mere lige konkurrence og et større samspil."* (Regeringen 1983:2385). Eksempelvis ved at have et mere udpræget fokus på medarbejdernes kvalifikationer med mulighed for forskellige lønniveauer og bonusser fremfor anciennitet (Regeringen 1983:2389). Dertil ønsker programmet også et langt større fokus på ledelse. Det skal således være muligt for ledere og medarbejdere at efteruddanne sig gennem lederkurser for på den måde at sikre, at den pågældende organisation tilføres udefrakommende inspiration (Regeringen 1983:2388-2389). Det er desuden idéer til modernisering, der ligeledes kan knyttes til hele NPM's syn på indretningen af den offentlige sektor, hvor resultatkontrakter, bonusser og løntillæg foreslås.

På baggrund af ønsket om en blødere overgang og øget samspil mellem det offentlige og det private, sætter programmet desuden fokus på borgerens frie valg. Det frie valg er også et centralt træk, der kommer i forbindelse med NPM, og har det formål, at "*[Ø]ge tilfredsheden med de offentlige ydelser.",* da borgeren i højere grad anses som kunde fremfor klient (Regeringen 1983:2386). Markedsstyring og valgmuligheder hos borgeren som kunde bør, ifølge programmet derfor være faktorer som den offentlige sektor skal implementere. Ved markedsstyring forstås, at det i højere grad skal være efterspørgslen af offentlige serviceydelser, der skal diktere udbuddet. Regeringen vil med den øgede markedsstyring sikre, at borgerne i højere grad selv er med til at bestemme, hvilken kvalitet de ønsker, og i hvilket omfang de vil forbruge offentlige serviceydelser (Regeringen 1983:2384-2385). Dette kan dermed forstås i overensstemmelse med NPM´s fremhævning af øget konkurrence mellem det offentlige og private, som løsningen på det offentliges problematikker.

Ydermere lægger *Moderniseringsprogrammet* op til, at der skal igangsættes en række initiativer, der skal gøre det lettere for borgeren at være kunde. Besværlige regler og procedurer skal forenkles, hvortil en EDB-database skal gøre det lettere for den enkelte at orientere sig i, hvad der er gældende ret (Regeringen 1983:2387-2388). På trods af at der lægges op til en mere effektiv service med bedre værdi for pengene, der relaterer sig til NPM, er det stadig tydeligt, at borgernes retssikkerhed er altafgørende. På den måde kommer det til udtryk, at OPA sameksisterer med NPM. Det skal være gennemsigtigt for den enkelte, hvad der er gældende ret, så retssikkerheden ikke bringes i fare

i takt med udviklingen af den offentlige sektor. Det er dermed endnu et af *Moderniseringsprogrammets* løsninger på regelforenklingsproblematikken.

I forbindelse med programmets ønske om at løse de stringente regler, der hæmmer effektiviteten i den offentlige sektor, lægger det op til en igangsættelse af kampagnen *bedre publikumsbetjening*, der skal involvere medarbejdere og ledere, som i fællesskab skal finde frem til mulige forenklinger af regler på baggrund af erfaringer fra deres daglige arbejde (Regeringen 1983:2387). Et fokus på en fælles opgaveløsning er desuden et træk, der kan spores til NPG, hvor overbevisningen er, at øget samskabelse, på eksempelvis arbejdspladser, kan bidrage til en mere effektiv løsning af problemer. NPG bliver først introduceret som begreb i midten af 00'erne, og derfor er det interessant, at der allerede i 1983 kan spores samskabelsestanker i regeringens idéer om en moderne offentlig sektor. Hvorvidt der er tale om reelle ønsker om en markant samskabelseskultur i den offentlige sektor, er dog ikke noget, vi kan udlede på baggrund af *Moderniseringsprogrammet*.

I henhold til Kingdon kan *Moderniseringsprogrammets* forslag til løsninger af den ineffektive offentlige sektor, antages at stemme overens med de værdier og den partipolitiske retning, der blev præsenteret ved Schlüters åbningstale i 1982 (Bentzon 1988b:20). Kingdon påpeger dog, at det kræver, at de pågældende løsninger skal være *teknisk gennemførlige*, når de skal implementeres, og at det kan være et problem, hvis to løsninger er modsatrettede. I forhold til dette må det ud fra styringsparadigmerne forstås, at der er et paradoks mellem eksempelvis at uddelegere øget ansvar og kompetence til de enkelte ledere samtidigt med, at der ønskes en service, der bliver holdt op på kontrol- og resultatmålinger, så man sikrer sig, at der er en værdi for pengene. Ydermere er det særligt interessant at overveje Larsen og Andersens pointe, når de påpeger, at det i dansk sammenhæng er svært at gennemføre reformer på det velfærdspolitiske område, fordi der ofte er mange underliggende faktorer i samfundet, der ikke kan reduceres til interesse og magt, hvilket forhindrer eller forlænger tilblivelsen af en reform (Larsen & Andersen 2004:9-10,275).

Ovenstående delanalyse tydeliggør Moderniseringsprogrammets hensigt, der som nævnt var at ***forny*** *og* ***forbedre*** *servicen i den offentlige sektor. Abduktionen mellem teori og empiri efterlader os dog med en forståelse af, at reformen lægger op til flere* ***paradokser****, såsom ønsket om* ***øget frihed*** *i den offentlige sektor samtidigt med ønsket om* ***kontrol*** *og* ***måling*** *af* ***effektiviteten****.*

7.2 Med borgeren ved roret 2002

I forbindelse med at Regeringen Anders Fogh Rasmussen I kom til magten i 2001, blev endnu en reform til, der fortsat skulle bidrage til **moderniseringen** af den offentlige sektor. *Med borgeren ved roret* var endnu en reform, der havde til hensigt, at gøre op med **unødige** og **bøvlede administrative systemer**, der skulle bidrage til en styrkelse af borgernes **retssikkerhed** samtidig med, at borgerne skulle have mere **valgfrihed** og dermed frit kunne vælge, hvilke **serviceydelser** de ville modtage fra det offentlige (Regeringen 2002).

I lyset af Kingdons forståelse af dagsordensfastsættelse, tydeliggør reformen regeringens identifikation af den offentlige sektor som værende ineffektiv og et problem, som de finder væsentligt at løse. På samme måde som med *Moderniseringsprogrammet* fra 1983, kan der i denne reforms tilfælde ligeledes argumenteres for, at policyvinduet åbnes med den nye regerings tiltrædelse i 2001, hvilket kan opfattes som den politiske strøm. Dette sker efter næsten et årti med skiftende socialdemokratisk ledede regeringer. Her er det også interessant, at de selvsamme idéer om en bedre service, kvalitet og større valgfrihed i den offentlige sektor gjorde sig gældende i Venstres partiprogram fra 1999. Dengang udtalte daværende næstformand for Venstre, Lars Løkke Rasmussen, at der er for lidt sammenhæng mellem skatterne og de ydelser, som borgerne får. Derfor mener han, at løsningen på problemet er større valgfrihed hos den enkelte, der ligeledes skal sikre en højere servicekvalitet (Venstre 1999:2). Det kan derfor forstås, at Venstre allerede dengang var klar til, at policyvinduet åbnede sig, hvilket det som sagt gjorde med valget i 2001. Således skabte det muligheden for, at partiet kunne sætte deres værdier og partipolitiske interesser på den politiske dagsorden.

Overordnet set mente regeringen i 2001 ikke, at den offentlige sektors daværende strukturer var tidssvarende i forhold til den offentlige sektors udvikling. Derfor ønskede de med reformen at sikre, at den offentlige sektor i fremtiden indrettes efter borgerne - ikke omvendt (Regeringen 2002:5). Jævnfør Kingdon kan dette anskues som et af mange tiltag i løsningsstrømmen. Således kommer regeringen med forskellige løsninger, der skal sætte borgeren ved roret. Blandt andet vil regeringen sørge for, at der:

> *"[S]kabes konkurrence om at tilbyde de bedste løsninger. Regeringen vil skabe rammerne for, at forskellige leverandører kan tilbyde innovative løsninger og skabe mangfoldighed i tilbuddene til brugerne.*" (Regeringen 2002:8).

Det er desuden helt centralt i reformen at sætte borgeren ved roret i forhold til deres frie valg af offentlige ydelser:

> *"Det frie valg skal være til for alle. Måske mest af alt for dem, der ikke er vant til at råbe højt og presse deres vilje igennem. Med større valgfrihed får borgerne en mere lydhør offentlig sektor."* (Regeringen 2002:6).

Tanken om borgerens frie valg er et centralt træk, der kan spores til grundtankerne i NPM. Derfor bliver det også centralt at tale om en mere opblødt grænse mellem den offentlige og private opgaveløsning, da borgeren selv er i stand til at træffe beslutning om, hvem der skal være leverandør af de services, som den enkelte har behov for. Det ligger dermed i konkurrencen at skabe de bedste løsninger for borgeren. Det betyder dog ikke, at der er "frit valg på alle hylder": "*Valgfriheden skal ske inden for prioriterede rammer og det politisk fastsatte serviceniveau."* (Regeringen 2002:7). Det er en tankegang, der kan spores tilbage til OPA med en mere fastlagt rammestyring, der ligger til grund for den struktur, som den offentlige sektor er underlagt. Man kan derfor forstå, at selvom man ønsker at give lidt løsere line med fritvalgsordninger, skal det ske inden for nogle kontrollerede rammer. Således vidner det om, at NPM og OPA´s idéer om indretning af den offentlige sektor eksisterer parallelt med og gensidigt af hinanden.

Øget konkurrence mellem offentlige og private leverandører er en del af NPM, der netop går ud på, at markedsliggøre den offentlige sektor og lade sig inspirere af ledelses- og styringsredskaber fra den private sektor. Det øgede fokus på konkurrenceudsættelse skal sikre en høj kvalitet i services, og at denne service leveres på det rigtige tidspunkt. På den måde vil regeringen, med reformen, gøre op med en ineffektiv offentlig sektor (Regeringen 2002:8).

Dermed forstås det, at regeringen i højere grad anser borgeren som bruger af offentlige ydelser, hvorfor det er centralt, at den offentlige sektor har fokus på at tilbyde de bedst mulige ydelser til borgerne, med fokus på at optimere og ændre, hvis det er nødvendigt. Denne tankegang er kommet løbende i forbindelse med en større kundeorientering fra det offentliges side i takt med NPM´s indtog i den offentlige styring.

I takt med, at der er kommet et øget fokus på konkurrence mellem offentlige og private institutioner, er det blevet mere flydende, hvem der står for opgaveløsningen: *"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." (Regeringen 2002:24).

I og med at det i højere grad er blevet muligt for private virksomheder at byde ind på offentlige opgaveløsninger, puster det liv i konkurrencen i forhold til, hvem der kan levere den bedste service til den billigste pris. Det er samtidig med til at opretholde et højt serviceniveau i det offentlige, da det ikke kun er det offentlige, der har monopol på opgaveløsningerne. Regeringen understreger denne pointe ved at gøre opmærksom på, at der ikke findes en naturlov, der foreskriver, hvilke opgaver der skal løses i den offentlige sektor (Regeringen 2002:14). For at gøre den offentlige sektors opgaveløsning mere effektiv og uden begrænsninger lægger regeringen op til at skærpe konkurrenceloven, *"[F]or at hindre, at kommuner og amter selv afgør, om en konkurrencebegrænsning er lovlig og for at undgå, at offentlige regler sætter unødvendige begrænsninger for konkurrencen."* (Regeringen 2002:26).

Det ovenstående konkurrenceproblem kan i lyset af Kingdon forstås ud fra, at regeringen anser fraværet af konkurrence mellem det offentlige og det private som et problem for den enkeltes servicekvalitet. Som et forslag i løsningstrømmen mener de derfor, at udlicitering er vejen frem, hvis den offentlige sektor skal leve op til kravene om en bedre service overfor borgerne. Således stemmer idéen om udlicitering overens med regeringens egne værdier, men et interessant spørgsmål er, hvorvidt en mere privatiseret offentlig sektor med udlicitering stemmer overens med almenvellets forestilling om en offentlig sektor. Til dette er Larsen og Andersens forståelse af beslutningsprocesser ligeledes relevante. Som sagt, mener de, at det er nærmest umuligt for politikere at ændre på nogle af de grundlæggende træk, der kendetegner det danske velfærdssamfund (Larsen & Andersen 2004:275).

Regeringen lægger op til at lave en omfattende regelforenkling, som et led i at effektivisere den offentlige sektor og gøre livet nemmere for borgere og virksomheder i Danmark. Dette kan igen relateres til henholdsvis løsningstrømmen i forhold til regelforenkling og problemstrømmen i forhold til den ineffektive offentlige sektor. Derudover vil regeringen i fremtiden, som en anerkendelse af, at den offentlige sektor er en kompleks størrelse med regler og lovgivninger, der ikke nødvendigvis er letforståelige eller fungerer efter hensigten, inddrage borgere og virksomheder i tilpasningen af de gældende regler: *"Borgere og virksomheder kan indsende svært forståelige offentlige skrivelser til*

Finansministeriet, som vil vurdere behovet for at forenkle relevante regler og gøre skrivelserne mere forståelige." (Regeringen 2002:13).

De stringente regler og styring af den offentlige sektor, gennem kompleks lovgivning, er træk, der kan spores tilbage til bureaukratiets start og er dermed også elementer fra OPA. Når regeringen ønsker at inddrage borgere og andre interessenter, for hvem lovgivningen er relevant, kan det tolkes som en samskabende idé, og derfor ligger det i højere grad i forlængelse af NPG. Dog kan man argumentere for, at der allerede er samskabelsestanker at spore i NPM, men de tanker fungerer på et mere strukturelt niveau, hvor der samskabes sektorer imellem og ikke på mikroniveau med borgerne i centrum som i NPG.

Den daværende regering havde en klar holdning til, at der skulle ryddes op i den offentlige sektor, både hvad angår uklare og ineffektive regler, men også hvad angår selve organiseringen af det offentlige (Regeringen 2002:14). Regeringen argumenterer for, at de i deres regeringsperiode har igangsat den største reform af centraladministrationen siden 1953, hvilket har efterladt en centraladministration, der nu er mere tidssvarende og kan efterleve de politiske krav (Regeringen 2002:14). I regeringsperioden har der også været en omfattende gennemgang af samtlige råd og nævn, hvilket har afsløret, at flere af disse med fordel har kunne ned- eller sammenlægges med flere ressourcer til kerneopgaverne til følge (Regeringen 2002:14). Det pointeres også her, at tværgående samarbejde internt i den offentlige sektor fremadrettet vil være nødvendigt:

> "*Flere og flere opgaver kræver samarbejde mellem forskellige dele af den offentlige sektor. [...] Løsningen af mange opgaver går på tværs af institutioner og myndigheder, derfor skal medarbejderne også arbejde på tværs.*" (Regeringen 2002:14).

Videre eksemplificerer regeringen også, hvordan sådanne samarbejder kan faciliteres i fremtiden ved hjælp af blandt andet "[F]*inansieringsmodeller, fysiske og tekniske rammer, ansættelses- og aflønningsforhold samt mulighed for at placere et klart ansvar."* (Regeringen 2002:15). I denne sammenhæng er det interessant at bemærke, at det senere var Fogh Rasmussens VK-regering, der i 2005 stod bag Strukturreformen, som netop forenklede den offentligt sektor markant, ved at ned- og sammenlægge kommuner i hobetal og erstatte de 13 amter med de nuværende fem regioner (Indenrigs- og boligministeriet u.å.). Derudover er tanken om en mere tværgående styring en idé, der ligeledes finder sted i NPG, hvor netop styringen i højere grad tænkes at være vertikal fremfor

udelukkende horisontal. Dog må denne tanke om NPG ses i lyset af, at det på daværende tidspunkt var tiltænkt i en anden sammenhæng, end man i dag gør, når NPG diskuteres.

Sidst, men ikke mindst, må det centrale emne i problemstrømmen, der kan identificeres i reformen, forstås at være effektivitetsproblemet i den offentlige sektor, der går igen. Reformen søger derfor at komme med forskellige løsninger på problemet, som også er blevet belyst gennem analysen.
Der fremsættes yderligere en løsning på effektivitetsproblemet, nemlig, at regeringen ønsker at gennemføre en mere udpræget digitalisering af den offentlige sektors ydelser:

> *"Der skal i de kommende år satses på digitale løsninger, der fjerner manuel rutinepræget sagsbehandling og reducerer administration. Perspektivet er mere effektive offentlige arbejdsgange samt en hurtigere og mere fejlfri sagsbehandling til gavn for borgere og virksomheder."* (Regeringen 2002:20).

På baggrund af regeringens italesættelse af og ønske om at skabe en digital vækst i den offentlige sektor, kan det tolkes som om, at effektivitetsproblemet også er til stede i sagsbehandlingerne. Hvis man skal følge Kingdons teori om problemstrømmen, kunne det tænkes, at baggrunden for digitaliseringen skal findes i feedback. Regeringen må derfor have modtaget feedback på de eksisterende systemer og kunne konkludere, at den offentlige sektors opgaveløsning, kunne blive endnu mere effektiv, såfremt man satte skub i den digitale udvikling.

Ovenstående tydeliggør Med borgeren ved rorets hensigt, der som nævnt var at ***øge valgfriheden*** *hos den enkelte, styrke* ***retssikkerheden*** *og sikre en* ***ressourceeffektiv*** *offentlig sektor. Abduktionen mellem teori og empiri efterlader os med endnu en forståelse af, at der opstår en* ***kompleksitet*** *i forhold til NPM´s styringsværktøjer samtidig med, at man ønsker at opretholde retssikkerheden.*

7.3 Sammenhængsreformen 2018

Med *Sammenhængsreformen* havde den daværende VLAK-regering til hensigt at skabe en mere **sammenhængende** offentlig sektor med **frihed**, **tillid** og **tryghed**. Dette skulle sikre bedre **kvalitet** for borgerne, og ligeledes sætte borgere, ledere og de enkelte medarbejdere i centrum (Regeringen 2018:5).

På trods af den reelle lancering i september 2018, blev reformens idéer præsenteret af daværende innovationsminister, Sophie Løhde, på et pressemøde den 4. april 2017. Her blev tankerne om en mere sammenhængende sektor tydeliggjort i form af seks reformspor, hvor der blandt andet blev sat

fokus på *færre regler og mindre bureaukrati,* såvel som *bedre ledelse og rette kompetencer,* og en *digital service i verdensklasse* (Regeringen 2017). Samtidigt blev der inviteret til en åben og inddragende proces med relevante parter, blandt andet fra den private sektor og fra offentlige aktører som Kommunernes Landsforening og Danske Regioner (Regeringen 2017). En invitation af regeringen, der kan forstås gennem NPG, hvor tankegangen er øget inddragelse af relevante aktører på tværs af den private såvel som den offentlige sektor.

Overordnet set pointerer den daværende regering, at selvom langt de fleste borgere er tilfredse, med den velfærd de får, er der adskillige punkter, hvor effektiviteten halter (Regeringen 2018:5). Medarbejderne har ikke den tilstrækkelige frihed til at udøve deres faglighed, systemerne spænder ben for løsningerne, og dermed får flere borgere ikke den kvalitet af velfærd, som de har ret til (Regeringen 2018:5).

De overordnede problematikker, der præsenteres i *Sammenhængsreformen* er:

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. *Et utilstrækkeligt fokus på resultater for borgerne, og kvaliteten af offentlig ledelse er for svingende.*"

(Regeringen 2018:5).

En interessant pointe, der fremgår af *Sammenhængsreformen*, er, at problematikkerne, der skitseres, ikke er nye, men snarere tilbagevendende temaer for reformer i den offentlige sektor gennem årtier (Regeringen 2018:5). Disse problematikker går dermed i spænd med Kingdons problemstrøm, og forståelsen er derfor, at disse problemer er de centrale temaer for reformens udspil. Temaer der gang på gang repræsenterer den offentlige sektors udfordringer. I forlængelse af denne problematisering, er det interessant, om disse udfordringer skal anses som indikatorer for problemstrømmen, og at politikerne bruger disse til at henlede opmærksomheden på bureaukratiet som et problem. Ydermere kan den gentagne tilbagevenden til bureaukratiet og dets problemer i den offentlige sektor være et tegn på feedback på de tidligere politiske tiltag, som regeringen ønsker at justere på:

> *"Regeringen vil nu tage de næste store skridt i udviklingen af den offentlige sektor. Vi skal sætte ind over for det voksende bureaukrati og sætte borgere, ledere og medarbejdere i centrum. Det vil regeringen gøre med Sammenhængsreformen, der skal skabe bedre kvalitet i*

> *vores fælles velfærd. Reformen er blevet til i en åben proces og en konstruktiv dialog med borgere, medarbejdere og ledere."* (Regeringen 2018:5).

Det fremgår af citatet, at regeringen *dels* har for øje, hvor problematikken er, men *dels* har et bud på, hvordan disse udfordringer skal løses. Den daværende regering giver dermed deres forslag til, hvordan man kan løse nogle af de problemer, som har præget den offentlige sektor i flere årtier. Det er interessant, hvordan regeringens forslag kan forstås ud fra NPG, hvilket ses gennem deres forslag vedrørende konstruktive dialoger, der netop skal involvere borgere, medarbejdere og ledere som et modsvar på den topstyring, der har taget til under NPM. Trods dette kan inddragelse af flere aktører give anledning til en kompleksitet, hvilket reformen også italesætter:

> *"Ansvaret for skoler, børn og ældre ligger lokalt – i kommunerne. Ansvaret for sygehusene er i regionerne. Det betyder, at den offentlige velfærd i vid udstrækning kan tilrettelægges tæt på borgerne. Men det giver i nogle tilfælde også et komplekst system med mange forskellige myndigheder på flere niveauer."* (Regeringen 2018:6).

Her belyses en forståelse for, at diverse aktører kan give anledning til en kompleksitet i det offentlige system. *Dels* på baggrund af en ansvarsuddeling og *dels*, fordi det giver anledning til mange forskellige aktører, der opererer på differentierede niveauer. Derfor kræver det en koordinering blandt aktørerne, hvorfor OPA stadig må forstås som et vigtigt element i den offentlige styring.

Ligeledes kan den nationale stemning ligge til grund for politikernes ønske om at afbureaukratisere den offentlige sektor. Borgernes, og dermed den offentlige mening, kan påvirke den politiske agenda, hvilket kan tilskynde til, at politikerne responderer med politiske tiltag, der skal vise, at politikerne lytter til borgerne. Den utilfredshed som borgere, lederne og andre interessenter, ifølge regeringen udviser, kan ligeledes relateres til Kingdons forståelse af indikatorer i problemstrømmen, der illustreres i *Sammenhængsreformen*. Eksempelvis borgere, der bliver klemt imellem systemer eller unødige administrative regler, som fjerner fokus fra kerneopgaverne.

> *"Vi må erkende, at systemerne på nogle områder har taget overhånd, og at mennesker kommer i klemme. Og vi skal gøre op med det paradoks, at de borgere, der har sværest ved at finde vej, bliver mødt af den tætteste jungle af regler og tilbud."* (Regeringen 2018:6).

Det fremgår af citatet, at der er en forståelse for problemets kompleksitet i den forstand, at de borgere, som har mest brug for hjælp, også er dem, der møder mest modstand på deres vej. Ud fra Kingdons løsningsstrøm, udgør citatet ligeledes et eksempel på et løsningsforslag, men det er interessant, hvordan regeringen ikke kommer med en konkret løsning. Dette kan derfor give anledning

til, at det blot er et eksempel på en løsning i den *politiske ursuppe*, som problemet udgør (Kingdon 2014:116-117). Ifølge Kingdon er løsninger på et problem besværligt, da det indebærer adskillige aktørers besyv, og dette kan skabe modsatrettede interesser. En reform er ikke eksakt politik, og derfor skal indholdet af reformen igennem en beslutnings- og forhandlingsproces, hvor denne løsning kun udgør en rammesætning for at løse problemet. Det kan derfor ikke vurderes, hvorvidt dette løsningsforslag overlever 'ursuppens' beslutningsfase, når det senere skal implementeres.

Ifølge Larsen og Andersen er beslutningsfaser ikke kun begrænset til selve beslutningsprocessen. Forinden denne proces er der både meninger, der skal tilkendegives og forsøges at blive fastsat på den politiske dagsorden. Man kan derfor argumentere for, at regeringens ambition med reformen er at illustrere eller tilkendegive deres problemopfattelser af den offentlige sektor, og tilvejebringe deres egne præferencer på løsningen. Det bliver derfor interessant, hvorvidt deres løsninger på problemer i sidste ende ender på den politiske dagsorden, og hvorvidt de reelt set bliver til politik.

Ikke desto mindre kommer det til udtryk, at den daværende regering ønsker et opgør med NPM´s rigide topstyring: *"Vi vil rydde ud i meningsløse regler, skemaer og rigid kontrol. "New Public Management" har taget overhånd. Der er for meget topstyring."* (Regeringen 2018:7). Således understreger den daværende regering, at NPM har hæmmet effektiviteten og mulighederne hos den enkelte medarbejder for at kunne udfolde sig innovativt. Det kan på den baggrund tolkes, at *Sammenhængsreformen* i høj grad lægger op til NPG som et pejlemærke for styringen af den offentlige sektor. I fremtiden skal det nemlig være muligt for medarbejdere såvel som ledere at have større frihed under ansvar. Dette skal skabe grobund for, at arbejdsgangene gentænkes som afsæt for, at medarbejdere kan anvende deres faglighed på nye måder, der ikke er set før. Dog kræver det, at der lyttes til dem, der er allertættest på borgeren, nemlig frontmedarbejderen (Regeringen 2018:7). Her fremsætter regeringen ligeledes en konkret løsning på, hvordan en mere sammenhængende og effektiv sektor kan imødekommes i form af kampagnen *Meld en regel*. En kampagne der har gjort det muligt for borgere, ledere og medarbejdere at komme med bud på, hvilke regler og procedurer der skal forenkles (Regeringen 2018:11). Ud fra NPG kan dette ligeledes forstås som et eksempel på samskabelse, hvor alle i princippet kan deltage i processen.

Udover relationen til NPG er det ligeledes en væsentlig pointe, at den øgede borgerinddragelse rykker ved opfattelsen af den parlamentariske styringskæde. I stedet for at borgerne agerer passive

aktører som i OPA, bliver de i højere grad ligestillet med andre aktører, som aktive medborgere. På trods af reformens inspiration fra NPG, understreger den ligeledes vigtigheden af reglerne, i og med at de sikrer borgerne den velfærd og de ydelser, de har krav på (Regeringen 2018:14). Det viser, at selvom NPG i højere grad vinder indpas som vejen frem for den offentlige sektor, kan den ikke stå uden OPA, der er med til at opretholde en saglig forvaltning.

Ydermere forsøger reformen at sætte fokus på kvaliteten af lederne i den offentlige sektor. Et fokus der er kommet mere på dagsordenen i forbindelse med NPM's indtræden. For at imødekomme problemet med dårlig ledelse har regeringen, i forbindelse med forarbejdet til *Sammenhængsreformen*, nedsat en ledelseskommission, som har besøgt over 200 offentlige organisationer, konferencer og temamøder, der har givet dem inputs fra omkring 2000 offentlige ledere til at belyse problemet (Regeringen 2018:11). Nedsættelsen af ledelseskommissionen kan tolkes ud fra grundtankerne i både NPM og NPG, da inddragelsen af interessenter er et klart træk fra NPG samtidig med, at fokus på kvalificeret og kompetent ledelse kendetegner NPM.

Sidst, men ikke mindst, er det interessant at forstå *Sammenhængsreformen* ud fra Kingdons policyvindue set i lyset af Folketingsvalget i 2019. Her må *Sammenhængsreformen* forstås som et politisk udspil, som den daværende regering blandt andet ville have mulighed for at gå til valg på. Som bekendt var der dog et regeringsskifte i 2019, der ud fra den politiske strøm, må forstås som, at vinduet for at gennemføre reformens initiativer, blev lukket med Mette Frederiksens indtog i Statsministeriet. Da policyvinduet, ifølge Kingdon, åbner sig planlagt og uplanlagt, kræver det, at man sidder klar med sine argumenter og beslutningsforslag. Regeringens reform kan derfor danne grundlag for, hvorfor man et godt stykke inde i sin regeringstid, vælger at beskæftige sig med et reformudspil. Det må derfor forstås, at regeringen var klar på, at policyvinduet først ville åbne sig senere, men brugte tiden forinden til at præsentere deres beslutningsforslag til policyvinduets åbning efter et folketingsvalg.

Ovenstående tydeliggør Sammenhængsreformens hensigt, der var at skabe en mere ***sammenhængende*** *offentlig sektor, der skulle bidrage til øget* ***frihed***, ***tillid*** *og* ***tryghed****. Abduktionen mellem teori og empiri efterlader os med en forståelse af, at denne reform i modsætning til de to andre, i langt højere grad har fokus på* ***samskabelse*** *mellem borgere, medarbejdere og ledere.*

7.4 Afbureaukratiseringens udvikling over tid

De tre reformer har alle det tilfælles, at de søger at modernisere den offentlige sektor med det formål at skabe en mere ressourceeffektiv sektor, der sikrer borgerne en høj servicekvalitet. Derudover viser reformerne, at der, i takt med udviklingen af den offentlige sektor, kan identificeres træk fra henholdsvis OPA, NPM og NPG.

En udvikling der tydeliggøres i bachelorprojektets udarbejdede tidslinje (jævnfør figur 3), hvor det er væsentligt at have for øje, at styringsparadigmerne ikke entydigt kan inddeles i bestemte tidsperioder, men at de i højere grad optræder **parallelt** og **gensidigt af hinanden**, hvilket betyder, at de står på skuldrene og påvirker hinanden. På trods af at de forskellige styringsparadigmer supplerer hinanden, kan man se en ændring i synet på borgeren over tid i reformerne. Hvor borgeren i OPA-tankegangen opfattes som klient, og i NPM som kunde, opfattes borgeren i NPG som aktiv medborger. En udvikling der er kommet over tid i takt med moderniseringen af den offentlige sektor. Til trods for reformernes forskelligheder i forhold til borgeren, kan der anskues en lighed i reformernes måde at forstå bureaukratiet som et problem og deraf behovet for afbureaukratisering.

Hovedsageligt lægger alle reformerne vægt på, at det er regler, procedurer og unødige stringente administrative systemer, der **forhindrer** en effektiv offentlig sektor, og at **regelforenkling** er nødvendig. Forskelligheden viser sig dog i, hvordan reformerne italesætter løsninger de finder relevante. Eksempelvis lægger *Moderniseringsprogrammet* vægt på indførelsen af **totalrammer**, som en af mange løsninger på problemet, hvorimod *Med borgeren ved roret* lægger betydelig vægt på det **frie valg**, og *Sammenhængsreformen* lægger vægt på, at problemerne løses via **samskabelse**.

Ikke desto mindre understreger reformerne, at samfundet er dynamisk og har en offentlig sektor, der er under konstant udvikling. Dette betyder også, at der kommer nye løsninger på bordet, oftest nogle der minder om tidligere forslag, men af inkrementel karakter. Da reformerne, ud fra vores fortolkning, minder om hinanden på et overordnet plan, må det betyde, at de mange løsninger har svært ved at rodfæste sig i den offentlige sektor på grund af kompleksiteten. Dette stemmer derfor overens med Kingdon i forhold til, at der til løsninger er krav om blandt andet *teknisk gennemførlighed* og et fravær af modsatrettede interesser. Eksempelvis kan forholdet mellem øget frihed og et ønske om kontrol og måling af resultater fremhæves, da det ud fra vores forståelse, virker modsatrettet og dermed uigennemførligt. Derfor må det forstås, at der med de forskellige

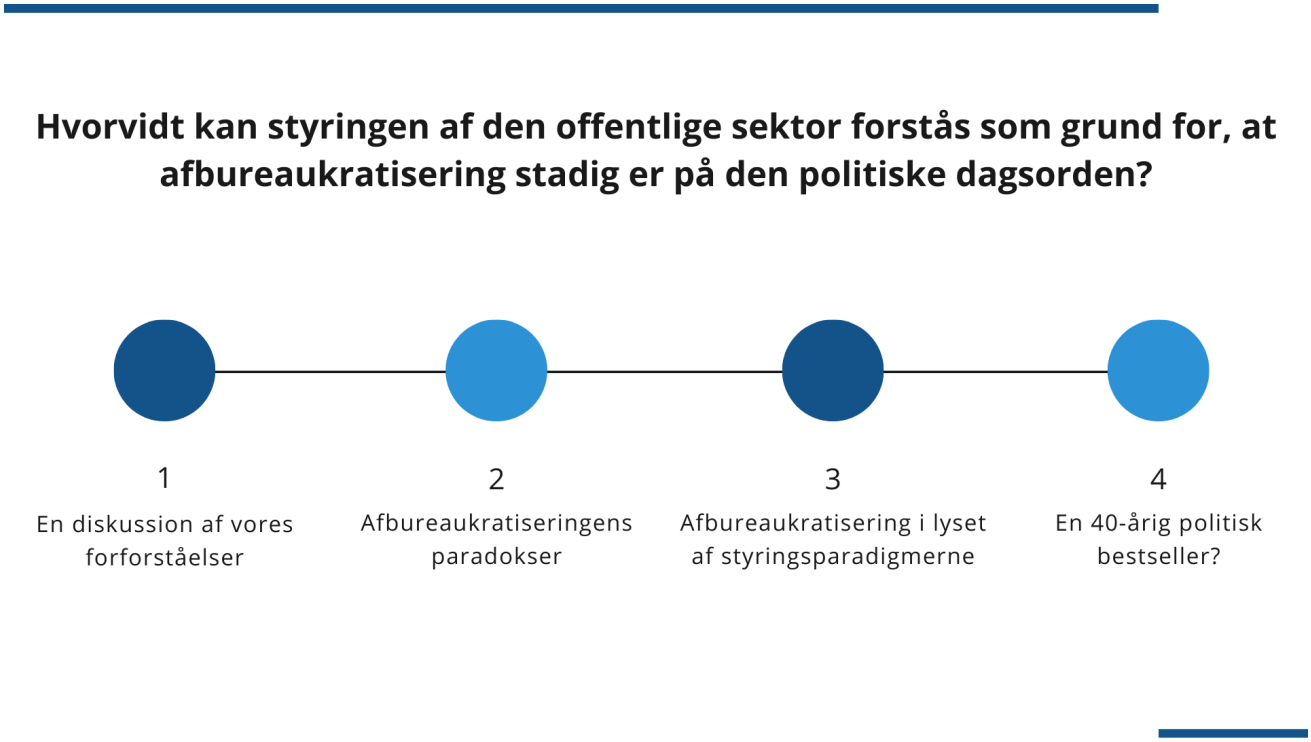
styringsparadigmers parallelle og gensidige eksistens, i en kompleks offentlige sektor, opstår paradokser, når afbureaukratiseringsreformer lanceres og skal implementeres.

7.5 Delkonklusion

På baggrund af analysen og dens abduktion mellem empiri, teori og vores egen forforståelse kan det konkluderes, at der i forbindelse med afbureaukratiseringsreformer eksisterer forskellige problematikker, der gør, at man stadig taler om afbureaukratisering 40 år efter *Moderniseringsprogrammet* i 1983. *Ydermere* kan det konkluderes, at den komplekse offentlige sektor og styringsparadigmernes parallelle og gensidige eksistens betyder, at de tre reformer overordnet minder om hinanden, da de alle skitserer et billede af en ineffektiv offentlig sektor, hvor færre regler og mindre bureaukrati er løsningen. Eksempelvis, når de hver især sætter fokus på regelforenkling af besværlige administrative regler og procedurer. *Sidst, men ikke mindst*, kan det konkluderes, at vores forståelse er, at reformernes løsninger har karakter af inkrementelle ændringer, der bygger ovenpå tidligere reformers tiltag.

8. Diskussion

Følgende afsnit vil præsentere en diskussion af de frembragte pointer fra ovenstående analyse med inddragelse af henholdsvis en diskussion af vores forforståelser omkring afbureaukratiseringens udvikling, og en diskussion af hvorfor afbureaukratisering stadig er et aktuelt politisk emne. Nedenstående model skitserer diskussionens overordnede struktur.



Figur 6 - Struktur over bachelorprojektets diskussion (Udarbejdet af gruppe 123).

8.1 En diskussion af vores forforståelser

I løbet af vores arbejde med afbureaukratisering som genstandsfelt, er det blevet tydeligt, at vores forståelse af bureaukratiet er blevet mere nuanceret. Vores forforståelse var som tidligere nævnt, at bureaukratiet oftest associeres med noget negativt. Denne forforståelse har naturligvis vakt en undren hos os om, hvorledes bureaukratiet udelukkende er negativt. Udviklingen i vores forståelse betyder, at vi nu i højere grad forstår bureaukratiet som en nødvendighed fremfor en begrænsning.

På trods af at afbureaukratisering har været på dagsordenen de sidste 40 år, er det fortsat et aktuelt politisk tema. *Derfor* kan man diskutere, hvorvidt en gennemgående afbureaukratisering af den offentlige sektor i Danmark overhovedet er muligt. Så længe man ønsker at opretholde det

velfærdssamfund, som vi kender i dag, og den store betydning velfærden har for den offentlige sektor, vil det være en kæmpe udfordring at implementere de gennemgående afbureaukratiseringstiltag. Dette ville, ud fra vores forståelse, kræve, at man skulle gå på kompromis med de rettigheder, som præger den nuværende offentlige sektor. Så længe der kan gøres krav på service fra det offentlige, er det derfor vores forståelse, at der vil være kontrolmekanismer til stede, som skal fungere optimalt for både at sikre overholdelse af borgernes rettigheder og forhindre snyd og svindel med offentlige midler.

På den baggrund er det vanskeligt at forestille sig en gennemgående afbureaukratisering af den offentlige sektor, medmindre borgere såvel som politikere er villige til at gå på kompromis med velfærd og rettigheder.

Med udgangspunkt i ovenstående forståelse kan det diskuteres, hvorfor man stadig taler om afbureaukratisering efter 40 år. Ud fra vores forståelse lægger afbureaukratiseringsreformer op til store ændringer, men som oftest er løsningerne af inkrementel karakter, hvilket gør ændringerne forholdsvis små. *Dette* kan hænge sammen med, at ændringerne berører mange forskellige aktører på forskellige niveauer, hvilket gør det vanskeligt at gennemføre store ændringer, der berører velfærdsområdet (Larsen & Andersen 2004:275). *Dog* kan man argumentere for, at det kan være positivt, at der ikke træffes forhastede beslutninger, da små ændringer over tid også kan akkumulere betydningsfulde effekter, uden at det virker som et omfattende indgreb.

Ikke desto mindre er Strukturreformen fra 2007 et eksempel på det modsatte af inkrementel karakter. Det var en reform, der lykkedes med væsentlige strukturelle ændringer i den offentlige sektor - ændringer der stadig har betydning for styringen af den offentlige sektor i dag.
Med Strukturreformens ændringer, der omlagde 271 kommuner til 98 kommuner og 13 amter til fem regioner, er det uundgåeligt, at det stiller krav til frontmedarbejdernes omstillingsparathed. En ændring som denne er et eksempel på top-down styring, der blev besluttet på det overordnede politiske niveau, og en top-down beslutning, der derfor stiller store krav til implementeringen. En omlægning af 271 til 98 kommuner, der blandt andet er gået ud over det lokale demokrati, ifølge syv ud af ni forskere i en rundspørge foretaget af Altinget (Altinget u.å). En holdning vi også tilslutter os, hvilket efterlader os med en forståelse af, at store ændringer ikke nødvendigvis er mere effektive (Altinget u.å).

8.2 Afbureaukratiseringens paradokser

Et af de væsentligste paradokser, som især *Moderniseringsprogrammet* og *Med borgeren ved roret* tydeliggør, er ønsket om øget frihed og ansvar til de enkelte ledere på tværs af den offentlige sektor. Dertil er der også et ønske om kontrol og måling af deres resultater for at sikre et kvalitetsmæssigt output. *Dels* kan man påpege, at den øgede frihed og mere ansvar til lederne i den offentlige sektor vil være gavnligt i forhold til de pågældende institutioners adfærd. *Dels* kan det påpeges, at der hos organisationerne er et ønske om at levere et godt resultat. Paradokset fremstår derfor i form af, at hvis man ikke kontrollerer og måler de pågældende organisationers resultater, er det ligeledes vanskeligt at vurdere, hvorvidt kvaliteten lever op til den service, borgerne har krav på.

Endvidere kan man diskutere løsningen i lyset af Kingdon, der netop pointerer, at det vil være vanskeligt for en løsning, hvis den fremstår som modsatrettet i forhold til en anden. Hertil bør den *tekniske gennemførlighed* ligeledes overvejes. For det må antages, at politikerne selv, og herunder embedsværket, er bevidste om paradokset, men argumentet om at implementere en modsatrettet løsning kan bunde i ønsket om at markere sig politisk over for vælgerne. Dette pointeres af Larsen og Andersen, der påpeger, at beslutninger kan være kortsigtede strategier såsom at markere sig politisk (Larsen & Andersen 2004:28).

8.3 Afbureaukratisering i lyset af styringsparadigmerne

Det er væsentligt at diskutere, hvorvidt kompleksiteten og størrelsen af den offentlige sektor er en hæmsko for en reel udvikling på afbureaukratiseringsområdet. Som tidligere nævnt eksisterer styringsparadigmerne på samme tid, og man kan derfor argumentere for, at de er gensidigt afhængige af hinanden. Dette tydeliggør endnu et paradoks i forhold til den indflydelse NPG-tankegangen har. I *Sammenhængsreformen* tydeliggøres ønsket om øget borgerinddragelse, men paradokset ligger i, at der ved en øget borgerinddragelse, vil være mangel på klar ansvarsplacering. Netop en klar ansvarsplacering er altafgørende i det bureaukrati, der kendetegner den offentlige sektor. Ligeledes gør inddragelsen af mange forskellige aktører, med hver deres egeninteresse, det yderst komplekst at skulle nå frem til konkrete løsningsforslag, som gør alle tilfredse. *På trods* af at der er kommet øget fokus på borgerinddragelse via samskabelse, hvor en fælles opgaveløsning finder sted, har det også nogle begrænsninger og konsekvenser for demokratiet.

På den ene side har alle borgere mulighed for at deltage i processen, men på den anden side lægger en samskabelsesproces især op inddragelse af de ressourcestærke borgere, som både fagligt og økonomisk har mulighed for at deltage og bidrage med deres inputs. Det giver en skævvridning for demokratiet, som vi kender det, da mindre ressourcestærke borgere vil antages at have sværere ved at deltage i processen (Torfing & Triantafillou 2017:30). NPG-tankegangen ligger desuden også op til, at man kigger på demokratiet på mindre traditionel vis og gør op med dele af den normative tankegang, som den parlamentariske styringskæde hævder. NPG bryder med den klare opdeling mellem borgere og forvaltning, og fokuserer i højere grad på et gensidigt samspil, der byder borgerne velkommen i den politiske proces (Torfing & Triantafillou 2017:28).

Som nævnt sker der til tider skift i, hvilket styringsparadigme der er herskende, selvom styringsparadigmerne eksisterer side om side. Det kan diskuteres om disse skift i herskende styringsparadigme, og de tanker og idéer de fører med sig, kan have en negativ effekt på politikernes afbureaukratiseringstiltag, og om dette kan være en af årsagerne til den svære gennemførlighed. De analyserede reformer viser ret tydeligt, at man kan identificere en udvikling i, hvilke styringstanker der ligger til grund for løsningerne på bureaukratiets ineffektivitet. I den sammenhæng kan man dermed diskutere om kompleksiteten i de parallelt og gensidigt eksisterende styringsparadigmer medfører, at ethvert styringsparadigmeskift betyder en genstart og gentænkning af afbureaukratiseringen. Hvis det er tilfældet, at afbureaukratiseringstankerne bliver genstartet hver eneste gang et nyt styringsparadigme dominerer i den offentlige sektor, så kan det i sidste ende, ifølge vores fortolkning, betyde, at afbureaukratiseringsønsket aldrig bliver opfyldt og mætningspunktet for afbureaukratiseringstiltag aldrig nås.

8.4 En 40-årig politisk bestseller?

Et væsentligt spørgsmål er, hvorfor man stadig kan tale om afbureaukratisering selv efter 40 års indsats på området. Det kan der være flere årsager til, blandt andet de forskellige regeringssammensætninger, der ligeledes fremhæves i analysen. De sidste årtier har det danske demokrati været præget af skiftende regeringssammensætninger, der hver især har deres egen agenda. Det indebærer blandt andet forskellige løsninger og bud på, hvordan den offentlige sektor skal moderniseres og gøres mere effektiv. *Derfor* kan man diskutere essensen i, at skiftende regeringer hvert fjerde år har en påvirkning i forhold til de reformtiltag, der bliver sat i værk, og hvordan tiltagene kommer i mål. En regeringsperiode på fire år kan være kort tid til at få implementeret store tiltag. Udfordringen

forstås derfor som værende et problem, hvis en regering ikke formår at genvinde magten ved et folketingsvalg.

På den ene side vil de forskellige regeringers politik derfor kunne være en hindring for tidligere regeringers afbureaukratiseringstiltag. *På den anden side* kan det påpeges, at når der i høj grad er tale om mange inkrementelle ændringer, så vil udfaldet af et regeringsskifte ikke nødvendigvis bidrage til at arbejdet med reformtiltagene rulles tilbage. Derimod kan der blot være tale om mindre justeringer af den plan, som allerede er vedtaget politisk. Ligesom styringsparadigmerne står politikerne også på skuldrene af hinanden. Derfor kan der også argumenteres for, at når skiftende regeringer får magten, så kritiserer de hinanden på skift samtidigt med, at de henter inspiration fra hinandens tidligere reformudspil og politiske idéer.

Sidst men ikke mindst, er det, ifølge os, væsentligt at fremhæve, at når inspirationen, som er tilfældet i de analyserede reformer, er hentet fra tidligere regeringer med samme partifarver, så vil reformerne bære tydeligt præg af, at grundtankerne omkring bureaukratiet og moderniseringen af den offentlige sektor, er de samme. Her kan pointen omkring skiftene i styringsparadigmerne være væsentlige at inddrage, da vi her kan få en forståelse for, at styringsparadigmer er modparten til inspirationen, da styringsparadigmerne i lige så høj grad præger måden, hvorpå afbureaukratisering italesættes og løsninger formuleres.

8.5 Delkonklusion

På baggrund af diskussionen kan det ud fra vores fortolkning konkluderes, at der eksisterer forskellige årsager til, hvorfor man fortsat har afbureaukratisering på den politiske dagsorden. *Dels* på grund af reformernes løsningers inkrementelle karakter, der også påvirkes af skiftende regeringer. *Dels*, at der i reformerne kan identificeres elementer fra henholdsvis OPA, NPM og NPG. *Dog* kan det konkluderes, at reformernes løsninger indeholder op til flere paradokser, såsom forholdet mellem øget frihed og ønsket om kontrol og måling.
Derfor kan det konkluderes, at med styringsparadigmernes parallelle og gensidige eksistens, kan det ud fra vores forståelse betyde, at afbureaukratiseringstankerne genstartes, når et nyt styringsparadigme vinder indpas. *Afslutningsvist* kan det konkluderes, at vores forståelse af bureaukratiet har ændret sig.

9. Konklusion

I dette afsnit vil vi konkludere på bachelorprojektets problemformulering, der lyder: *Hvorfor er afbureaukratisering stadig et aktuelt politisk emne efter 40 år med modernisering af den offentlige sektor?*

Da bachelorprojektet er udarbejdet med udgangspunkt i den filosofisk hermeneutiske videnskabsteori, er konklusionen ikke endegyldig. I stedet skal konklusionen ses som en mulig vej til en større forståelse af afbureaukratisering som fænomen. Vores håb er derfor, at bachelorprojektet bidrager forskningsmæssigt til genstandsfeltet omhandlende modernisering af den offentlige sektor, og at inspiration kan søges i dette bachelorprojekt, for på den måde at kunne opnå nye og tværdisciplinære forståelser af afbureaukratisering som fænomen.

På baggrund af vores forståelse og fortolkning af bachelorprojekts genstandsfelt, kan det konkluderes, at afbureaukratisering i den offentlige sektor er en kompleks proces, og politikerne, i vid udstrækning, har tilvejebragt inkrementelle løsninger på området gennem tiden. Dette indikerer, ud fra vores forståelse, at det kan være en mulig årsag til, at man fortsat taler om afbureaukratisering efter en 40-årig indsats på området. På trods af en offentlig sektor i konstant udvikling, kan der identificeres flere indholdsmæssige ligheder i de analyserede reformer. Reformerne søger overordnet set at løse det samme problem - moderniseringen af den offentlige sektor med ønsket om at effektivisere denne, hvilket indikerer Kingdons problemstrøm.

Der fremlægges forskellige bud på eventuelle løsninger af dette problem i reformerne, hvilket fremhæver Kingdons løsningsstrøm. Overordnet set omhandler løsningerne en øget markedsstyring med fokus på efterspørgsel fremfor udbud, øget konkurrence mellem offentlige og private udbydere, der skal øge det frie valg, og en regelforenkling, der skal forbedre vilkårene for medarbejdere og øge serviceoplevelsen samt opretholde retssikkerheden hos borgerne.
Dog kan det, på baggrund af vores forståelse, konkluderes, at muligheden for skiftende regeringer hvert fjerde år påvirker implementeringsprocessen af løsningerne, da hver regering har deres egen agenda. Det kan også være et svar på, hvorfor afbureaukratisering fortsat er et aktuelt emne i dag.

På trods af at reformerne alle sammen fokuserer på regelforenkling som løsning på den offentlige sektors ineffektivitet, har vi, i vores undersøgelse, opnået en bredere forståelse af bureaukratiet som

en nødvendighed. Hermed har vi på sin vis fået bekræftet vores forforståelse om, at bureaukratiet er en nødvendighed for at opretholde retssikkerheden, og sikre en kontrolleret offentlig administration. Dermed kan vi også konkludere, at der i den offentlige opgaveløsning kan findes paradokser. Eksempelvis ønsket om øget uddelegering af ansvar og kompetence over for ønsket om kontrol- og resultatmåling. På trods af dette, forstår vi kontrol- og resultatmåling som værende essentielt og nødvendigt i den offentlige opgaveløsning, da man derved sikrer, at offentlige midler anvendes mest rationelt og effektivt. Paradokset leder os derfor frem til endnu en konklusion, der berører de forskellige styringsparadigmer.

På baggrund af vores undersøgelse, kan det ligeledes konkluderes, at vores forforståelse om, at styringsparadigmerne eksisterer parallelt og gensidigt af hinanden fortsat opretholdes ud fra vores fortolkning. Vores forståelse er også her, at styringsparadigmerne, fordi de står på skuldrene af hinanden, alle sammen kan identificeres i reformerne. Det kan derfor konkluderes, at styringsparadigmerne har en væsentlig betydning for udarbejdelsen af reformerne, men det kan ikke entydigt konkluderes, hvornår styringsidéerne skifter og bliver dominerende. Her hænger vores opnåede forståelse sammen med de inkrementelle løsninger i reformerne, da nye styringsidéer kan vinde indpas på den politiske dagsorden og dermed have indflydelse på, hvordan løsninger implementeres. Nye og dominerende styringstanker kan også have en indflydelse på, hvordan tidligere tiltag opretholdes, således at kursen for moderniseringen af den offentlige sektor ikke nødvendigvis ændrer sig, men inkrementelle forandringer implementeres.

Med styringsparadigmer- og tanker i konstant udvikling, og en offentlig sektor, der aldrig står stille, er det ikke vanskeligt at erkende, at afbureaukratiseringstiltag har svært ved at rodfæste sig. Derfor kan det, ud fra vores forståelse og fortolkning af afbureaukratisering, konkluderes, at kompleksiteten i den offentlige sektor og divergerende styringstanker er væsentligt medvirkende faktorer til, at vi stadig taler om afbureaukratisering af den offentlige sektor 40 år efter Moderniseringsprogrammets tilblivelse i 1983.

10. En kritisk refleksion

Gennem bachelorprojektets udformning har der været skilleveje, hvor vi har måtte foretage valg, der har formet den videre undersøgelsen. I starten ønskede vi at anvende *Moderniseringsprogrammet* som et analytisk referencepunkt, hvor vi ville undersøge, hvorvidt programmets idéer gik igen i de to andre reformer. Tanken var, at den skulle fylde mindre i analysen, men på baggrund af videre refleksion, fandt vi den lige så relevant at inddrage, på lige fod med de andre reformer, fordi vi finder den bærende for forståelsen af efterfølgende afbureaukratiseringsreformer.

Et andet valg berører videnskabsteorien, hvor det kunne være interessant, hvorvidt en anden videnskabsteori såsom positivismen, kunne have ændret undersøgelsens udformning. Eksempelvis ville det have ændret vores tilgang fra forståelse og fortolkning til forklaring og forholdet mellem årsag og virkning, hvilket vi vurderer kunne være interessant for fremtidig forskning. Sidst men ikke mindst, ville et medarbejder- eller implementeringsperspektiv, kunne give en anden dimension i forståelsen afbureaukratisering, og hvorfor det fortsat er på den politiske dagsorden. Dette ville dog have krævet et andet projektdesign, teoretisk såvel som metodisk.

11. Litteraturliste

Albrow, M. (1972), [1970] *Bureaukrati - et hovedbegreb i samfundsdebatten*, Fremad, København.

Allentoft, N. (2019), *Professor: Her er afløseren for NPM,* https://www.denoffentlige.dk/uddannelse-og-forskning/ruc-1/professor-her-er-afloeseren-npm?fbclid=IwAR3S_2FK17cSEIJHcAX9fWDxCzZv6UFO-8CpT8FcNRF_xnrhsLbEpeYDvA4 [05.03.2022].

Altinget (u.å), *10 år med kommunalreformen - reformen der forandrede Danmark*, https://www.altinget.dk/misc/kommunalreformen.pdf [05.05.2022].

Andersen, L. B., Binderkrantz, A. S. & Hansen, K. M. (2012), Forskningsdesign, i Hansen, K. M., Andersen, L. B. & Hansen, S. W. (red) *Metoder i statskundskab*, Hans Reitzels Forlag, København, pp. 66-96.

Andersen, M. H., Jørgensen, L. & Davidsen, S. (2019), Litteratur- og informationssøgning i samfundsvidenskaberne, i Kristensen, C. J. og Hussain M. A. (red.), *Metoder i samfundsvidenskaberne*, Samfundslitteratur, Frederiksberg, pp. 61-75.

Bentzen, T. Ø. (2020), *Samskabt styring - nye veje til afbureaukratisering*, Samfundslitteratur, Frederiksberg.

Bentzon, K.-H. (1988a), *Fra vækst til omstilling: moderniseringen af den offentlige sektor*, Nyt fra samfundsvidenskaberne, København.

Bentzon, K.-H. (1988b), Moderniseringsprogrammets historie, i Bentzon, K.-H. (red.), *Fra vækst til omstilling: moderniseringen af den offentlige sektor,* Nyt fra samfundsvidenskaberne, København, pp. 17-37.

Bogason, P., Christiansen, F. J., Torfing, J. & Triantafillou, P. (2019) *Forvaltning og stat*, Hans Reitzels Forlag, København.

Christensen, J. G. & Ibsen, M. (1994*), Offentlig forvaltning i Danmark - Bureaukrati og bureaukrater*, Forlaget Systime, Herning.

Christensen, S. L. (2021), *Samskabelsens paradokser: Et casestudie af paradokser og copingstrategier i kommunal samskabelse*, Roskilde Universitet, Roskilde.

Collin, F. (2017), *Videnskabsteori for humanistiske fag,* Hans Reitzels Forlag, København.

Damgaard, B. (2013), Implementering, i Agger, A. & Löfgren, K. (red.), *Politik og administration*, Hans Reitzels Forlag, København, pp.59-74.

du Gay, P. (2007), [2000] *Hyldest til bureaukratiet: Weber, organisation, etik*, Hans Reitzels Forlag, København.

Ejersbo, N. & Greve, C. (2014), *Moderniseringen af den offentlige sektor*, Akademisk Forlag Business, København.

Flyvbjerg, B. (2015), Fem misforståelser om casestudiet, i Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.), *Kvalitative metoder – en grundbog,* Hans Reitzels Forlag, København, pp. 497-520.

Fredslund, H. (2012), Den filosofiske hermeneutik – fra filosofi til forskningspraksis, i Nygaard, C. (red.), *Samfundsvidenskabelige analysemetoder,* Samfundslitteratur, Frederiksberg, pp. 75-102.

Gadamer, H. G. (2004), *Sandhed og metode: grundtræk af en filosofisk hermeneutik*, Systime, Århus.

Greve, C. (2007), New Public Management, den regulerende stat og strategisk offentlig ledelse, i Greve, C. (red.), *Offentlig ledelse og styring*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, pp. 7-21.

Greve, C. (2012), *Reformanalyse - hvordan den offentlige sektor grundlæggende er blevet forandret i 00'erne*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

Indenrigs- og boligministeriet (u.å), *Kommunalreformen i 2007*, https://im.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/kommunale-opgaver-og-struktur/kommunalreformen-i-2007 [05.05.2022].

Jakobsen, M. L. F (2009), Bureaukratisering som begreb: Fra politisk skældsord til videnskabeligt analyseobjekt, *Politica*, 41(2):135-149.

Jakobsen, M. L. F (2013), Bureaukrati: ven eller fjende af (offentlig sektor) innovation? , *Politica*, 45(3):250-266.

Jakobsen, M. L. F. & Mortensen, P. B. (2014), *Regelstaten - væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

Juul, S. (2012), Hermeneutik, i Juul, S. & Pedersen, K. B. (red.), *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori,* Hans Reitzels Forlag, København, pp. 107-148.

Kingdon, J. W. (2014), *Agendas, alternatives, and public policies,* Pearson, Harlow.

Knudsen, T. (1989), *Det danske bureaukrati*, Institut for Samfundsfag og Forvaltning, Københavns Universitet, København.

Kristensen, C. J. & Hussain, M. A. (2019), Samfundsvidenskabelige metoder, hvad er det?, i Kristensen, C. J. og Hussain, M. A. (red.), *Metoder i samfundsvidenskaberne*, Samfundslitteratur, Frederiksberg, pp. 15–26.

Larsen, C. A. & Andersen, J. G. (2004), *Magten på Borgen: en analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer,* Aarhus Universitetsforlag, Århus.

Osborne, S. P. (2006), The New Public Governance?, *Public Management Review*, 8(3):377-387.

Pedersen, J. S. (2010), *Reformerne i den offentlige sektor - skab seks plusser!*, Jurist- og Økonomforbundet, København.

Pedersen, O. K. (2008), *Fra bureaukrati til bureaukratisme*, Copenhagen Business School, Frederiksberg.

Pedersen, O. K. (2011), *Konkurrencestaten*, Hans Reitzels Forlag, København.

Regeringen Anders Fogh Rasmussen I (2002), *Med borgeren ved roret*, https://www.forhandlingsfaellesskabet.dk/media/49988/modernise.pdf [05.03.2022].

Regeringen Lars Løkke Rasmussen III (2017), *Sammenhængsreform,* https://www.regeringen.dk/nyheder/2017/sammenhaengsreform/ [05.03.2022].

Regeringen Lars Løkke Rasmussen III (2018), *Sammenhængsreformen*, https://www.regeringen.dk/nyheder/2018/sammenhaengsreformen/ [05.03.2022].

Regeringen Poul Schlüter I (1983), *R 4 Redegørelse af finansministeren om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor,* https://www.folketingstidende.dk/samling/19831/redegoerelse/R4/19831_R4.pdf [05.03.2022].

Rostgaard, T. & Matthiessen, M. U. (2016), *Arbejdsvilkår i ældreplejen: Mere dokumentation og mindre tid til social omsorg*, https://www.vive.dk/da/udgivelser/arbejdsvilkaar-i-aeldreplejen-mere-dokumentation-og-mindre-tid-til-social-omsorg-8409/ [05.05.2022].

Statsministeriet (2001), *Statsminister Anders Fogh Rasmussens redegørelse i Folketinget tirsdag den 4. december 2001,* https://www.stm.dk/statsministeren/taler/statsminister-anders-fogh-rasmussens-redegoerelse-i-folketinget-tirsdag-den-4-december-2001/, [05.05.2022].

Sundhedsministeriet (2018), *Anbefalinger til afbureaukratisering af ældreområdet er klar,* https://sum.dk/nyheder/2018/januar/anbefalinger-til-afbureaukratisering-af-aeldreomraadet-er-klar [25.04.2022].

Sørensen, E. & Torfing, J. (2005), *Netværksstyring: fra government til governance,* Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg.

Thomas, G. (2011), *How to do your case study: a guide for students and researchers*, SAGE, London.

Thualagant, N. (2019), Kontekstualiserede casestudier, i Kristensen, C. J. og Hussain, M. A. (red.), *Metoder i samfundsvidenskaberne*, Samfundslitteratur, Frederiksberg, pp. 343-356.

Torfing, J. & Triantafillou, P. (2017), Introduktion: New Public Governance på dansk', i Torfing, J. & Triantafillou, P. (red.), *New Public Governance på dansk*, Akademisk Forlag, København, pp. 7-39.

Tourangeau, R., Rips, L.J. & Rasinski, K. (2000), *The Psychology of Survey Response,* Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-22.

Triantafillou, P. (2019), Analyse af dokumenter og dokumentation, i Kristensen, C. J. og Hussain, M. A. (red.), *Metoder i samfundsvidenskaberne,* Samfundslitteratur, Frederiksberg, pp. 147-159.

Venstre (1999), *Udfordringen: Kravene til fremtidens velfærdssamfund er større valgfrihed, bedre service, mere brugerindflydelse og højere kvalitet*, http://www5.kb.dk/pamphlets/dasmaa/2008/feb/partiprogrammer/object72783/da/ [05.05.2022].