

Selvskabt forvaltning

forvaltningspolitikens og centralforvaltningens udvikling i Danmark 1900-1994

Åkerstrøm Andersen, Niels

Publication date:
1995

Citation for published version (APA):
Åkerstrøm Andersen, N. (1995). *Selvskabt forvaltning: forvaltningspolitikens og centralforvaltningens udvikling i Danmark 1900-1994*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Niels Åkerstrøm Andersen

Selvskabt forvaltning

Forvaltningspolitikken og centralforvaltningens udvikling
i Danmark fra 1900-1994

Nyt Fra Samfundsvidenskaberne
1995

Nyt Fra Samfundsvidenskaberne

er en selvejende institution, tilknyttet Institut for Organisation og Arbejdssociologi ved Handelshøjskolen i København. Forlaget Nyt fra Samfundsvidenskaberne er en non-profit virksomhed, hvis formål er at præsentere nye resultater af samfundsforskningen.

Tryk: Frederiksberg Bogtrykkeri A/S, 1995

Copyright: Forfatteren og forlaget

ISBN 8770342814

Forsiden: Morten Schmidt har fotograferet "Den røde bygning", den gamle ministerialbygning, som for tiden (juni 1995) er under restaurering.

Nyt Fra Samfundsvidenskaberne

Institut for Organisation og Arbejdssociologi

Blågårdsgade 23B

2200 København N

Tlf: 38152815

Fax: 38152828

Indholdsfortegnelse:

Indledning	9
Del I: Problem og metode	15
1. Institutionel historie	16
2. Problemformulering	33
Del II: Et nyt policyfelt dannes	40
3. Forvaltningspolitikken historie	41
Del III: Forvaltningen under forandring	90
4. Den polycentriske forvaltning	91
5. Industriministeriets historie	113
6. Arbejdsministeriets historie	150
7. Miljøministeriets historie	179
Del IV: Konklusion	206
8. Grænser for forskellighed og styring	207
Litteraturliste	230
Detaljeret indholdsfortegnelse	253

Forord

Denne bog er en forkortet version af min Ph.D.-afhandling med samme titel. Den er forkortet med mere end hundrede sider. Jeg har især udeladt en del dokumentation og metodeovervejelser. For de læsere, der er interesserede i disse udeladelser kan jeg henvise til bibliotekerne på RUC og Handelshøjskolen i København, der udlåner afhandlingen i sin fulde længde. Afhandlingen har fået Tietgensprisens Guldmedalje.

Bogen indgår i to større projekter. Det ene projekt hedder "Forvaltningspolitik i Norden" og er ledet af Per Læg Reid og Ove K. Pedersen. Projektet studerer forvaltningspolitikens udvikling i Sverige, Norge, Finland og Danmark, og foretager en institutionel og indholdsmæssig komparation. Det andet hedder "Projekt Forhandlingsøkonomi" og er ledet af O.K. Pedersen, COS. Projekt Forhandlingsøkonomi arbejder ud fra to grundteser. 1. at samfundet ikke længere har staten som ét klart center. Samfundet er blevet multicentret, og håndteringen af de styringsproblemer, der udspringer heraf, har skabt en forhandlingsøkonomi. I den sker styring hverken gennem marked eller hierarki, men gennem institutionaliserede forhandlingsspil. 2. at der siden anden verdenskrigs slutning er skabt og udbredt en forestilling om Danmark som et samfundsøkonomisk skæbnefællesskab. Denne forestilling spiller en væsentlig integrerende faktor i de institutionaliserede forhandlingsspil. I forhold til Projekt Forhandlingsøkonomi bidrager bogen til at belyse aspekter ved begge teser.

En afhandling er ikke noget, man skriver alene. Uden et godt og kritisk diskussionsmiljø får man ikke sine ideer afprøvet og tilslebet. Uden udsigt til, at en kritisk læser gennemhøvler ens projektoplæg, går man i stå. Fire miljøer har dannet rammen om denne afhandling. Først skal COS nævnes som det særlige sted, hvor mange forskellige holdninger og universitetstraditioner mødes om deres fælles interesse for offentlig forvaltning. Jeg vil her særligt takke Ove K. Pedersen, som har været min vejleder gennem hele forløbet. Iøvrigt vil jeg takke Asmund Born, Dorthe Pedersen, John Elberg, Ulla Andersen, Klaus Maigaard, Nils Bredsdorff, Tord Häversjö, Torben Beck Jørgensen, Hanne Foss Hansen, Klaus Nielsen, Marianne Antonsen, Claus Arne Hansen og Preben Melander m.fl. for gode kommentarer og diskussioner på vejen. For det andet det nordiske netværk omkring "Det Nordisk Komparative Projekt om Forvaltningspolitik". Her vil jeg særlig takke Per Læg Reid og Vider

Rolland fra LOS-senteret i Bergen. For det tredje det statsvidenskabelige miljø i Stockholm. Her vil jeg gerne takke Peter Kjær og Eva Haldén. For det fjerde Institut VIII på RUC, som har bidraget finansielt og med et godt diskussionsmiljø i studiekredsen "aktør-struktur". Jeg vil her særlig takke Inger Jensen. Endelig sidst og ikke mindst vil jeg takke Orla Vigsø, Institutionen För Nordiska Språk, Uppsala for sproglig rådgivning og korrekturlæsning.

Niels Åkerstrøm Andersen

Juni 1995

Indledning

Den offentlige centralforvaltning er et af de emner, der de sidste 10-12 år har tiltrukket sig bred opmærksomhed. Diskussionen om den offentlige forvaltning har været omfattende. Mange spørgsmålstejn er sat ved den offentlige forvaltning. De har bl.a. omhandlet den offentlige sektors størrelse, det tilsandede bureaukrati, borgerens klientgørelse, decentralisering og selv-forvaltning, kvaliteten i forvaltningens service, manglende konkurrence og for dårlig ledelse. Diskussionen er kommet til udtryk i en mængde programerklæringer, udredninger og rapporter, som i en lind strøm er udgået fra de forskellige forvaltninger og især fra Finansministeriet. Diskussionen har også været omfattende i sin deltagerskare. Ingen forvaltning har kunnet undgå at forholde sig til diskussionen, de offentlige ansattes organisationer har kommenteret den og i nogle tilfælde selv udarbejdet oplæg. De private virksomheder har været med især, når det gjaldt privatiserings- og udliciteringsspørgsmål, hvor der er penge at hente. Diskussionen er endda med jævne mellemrum nået ud til den brede offentlighed gennem aviser og TV. Den har endelig også involveret forskningssiden. Fra begyndelsen af 1980'erne har der været en stigende samfundsvidenskabelig interesse for offentlig forvaltning, selvom det foreløbig kun er blevet til en håndfuld større forskningsprojekter.

To hovedpositioner kan lokaliseres i den samfundsvidenskabelige forskning om den offentlige forvaltnings modernisering og fornyelse. Den ene er den effektivitetsorienterede position. I denne position ses forskningen som et kritisk medspil til de politiske forsøg på modernisering og fornyelse. Man er her i princippet enig i de overordnede politiske programerklæringer om den offentlige sektor, men man tvivler på viljen og evnen til at gennemføre dem. Den anden er den legitimitetsorienterede position, der bekymrer sig om, hvorvidt moderniseringens systembetragtninger nu også er forankret i befolkningens livsverden. I denne position ses forskningen som et bolværk, der skal beskytte velfærdsstaten og de særligt udsatte grupper, der er afhængige af denne, mod en nykonserverativ bølge. De politiske programerklæringer, f.eks. moderniseringsprogrammet, ses som retorik, der dækker over en skjult dagsorden om nedbrydning af velfærdsstaten.

Denne bog forsøger at etablere en tredje position, som jeg kalder institutionel historie. Udgangspunktet er, at såvel effektivitetspositionen

som legitimitetspositionen er blinde for moderniserings- og fornyelsesprogrammerne som *tegn* på nogle historiske forandringer. Forandringer af, hvad vi overhovedet kan forstå ved offentlig forvaltning, og forandringerne af mulighederne for at styre forvaltningen. Det handler om, hvad der historisk er definerende for forvaltningen. Hvordan de institutioner, der gør forvaltningen til forvaltning, ændrer sig historisk. Det er egentlig banalt, men er vi ikke tilstrækkelig opmærksomme på disse grundlæggende forandringer, kan vi heller ikke tage stilling til dem.

Tegn på sådanne grundlæggende forandringer kan findes mange steder. Det første tegn, jeg hæfter mig ved, er, at Finansministeriet i løbet af de sidste 10-15 år er begyndt at tale om forvaltningen på en ny måde. Man er begyndt at tale om *grænser*. Det handler for Finansministeriet i dag ikke blot om at rationalisere sagsgange i den enkelte forvaltningsinstitution eller om at medvirke til organisationsændringer og forvaltningens planlægningsberedskab, men om at forandre selve definitionen og afgrænsningen af den offentlige sektor. Grænsedragingsproblematikken udmønter sig i følgende problematiseringer:

Finansministeriet har for det første sat spørgsmålstejn ved grænsen mellem *forvaltning* og *borger*. Man har her først og fremmest rejst spørgsmålet om, hvordan borgernes efterspørgsel på offentlige goder kan samordnes samfundsøkonomisk. Svarene har handlet om markedsstyring af offentlige aktiviteter, om brugerbetaling, brugerinddragelse, selvforvaltning og større valgfrihed for borgerne.

For det andet har Finansministeriet problematiseret grænsen mellem *offentlig* og *privat*. Det har igen handlet om samfundsøkonomisk samordning. Svarene er bl.a. nye samarbejdsformer mellem offentlige og private institutioner, udvikling og øget anvendelse af organisationsformer, der kombinerer træk fra traditionel offentlig og traditionel privat organisering f.eks. statsaktieselskaber, udlicitering af offentlige opgaver til private samt indtægtsdækket virksomhed, der muliggør, at offentlige aktiviteter får fuld omkostningsdækning uden for den statslige rammestyring.

Og endelig for det tredje har ministeriet problematiseret grænsen mellem *politik* og *forvaltning*. I den forbindelse er det blevet problematiseret, at politikerne handler, som om de fra oven kan overskue og styre den offentlige sektor i alle dens enkeltheder, hvilket medfører en risiko for overstyring. Det er blevet foreslået, at den hierarkiske relation mellem politik og forvaltning skal erstattes af en dialogrelation, hvor politikerne begrænser sig til egentligt politiske spørgsmål. Det egentligt

politiske defineres af Finansministeriet som generelle og overordnede spørgsmål, der ikke direkte blander sig i de enkelte forvaltningsinstitutioners driftsmæssige selvstændighed.

Disse problematiseringer af forvaltningens grænser er vigtige, fordi det netop er forvaltningens grænser, der bestemmer, hvad forvaltning kan være for noget. Grænser er forskelle, der gør en forskel på, hvad der kan henføres til forvaltningen og hvad der kan henføres til dens omverden. Grænser er forskelle, der indskrænker det, der kan tages op af forvaltningen, har adgang til forvaltningen og giver mening i forvaltningen. Hvis f.eks. grænsen mellem offentlig og privat forskydes, sådan at forvaltningen må lave indtægtsdækket virksomhed, så giver bl.a. indtægter en helt ny central mening for forvaltningen. Spørgsmålet om forandringen af forvaltningens grænser er derfor ikke kun et spørgsmål om effektivitet eller legitimitet, men om hvordan de institutionelle betingelser for samfundets forvaltning er under forandring. Vi må derfor tage det alvorligt, når Finansministeriet taler om grænserne for den offentlige sektor, for så er det forvaltningens definition og samfundsmæssige rolle, der sættes på spil.

Det andet tegn på forandring, som jeg har hæftet mig ved, handler om, hvem det er, som formulerer og omformulerer disse grænser. Finansministeriet lægger nemlig ikke alene op til, at de selv skal omdefinere forvaltningens grænser. Man lægger derimod op til, at de forskellige dele af den offentlige sektor på alle niveauer fastlægger deres egne grænser. Idealet er en offentlig sektor, hvor alle dele er i stand til at omstille sig selv efter nye samfundsøkonomiske vilkår. Modernisering af den offentlige sektor betyder forvaltninger, der moderniserer sig selv. Således lægges der op til, at de forskellige forvaltninger trækker deres egne grænser til borgerne, til det private og til det politiske. Og faktisk er der i mange ministerier tegn på, at de opbygger egne forvaltningspolitikker for, hvem de selv er, hvor deres grænser går til andre forvaltninger, til borgerne, til det politiske niveau o.s.v. Ministerier, departementer og styrelser opretter egne organisationsudviklingsenheder og udvikler egne moderniseringsprogrammer, der indeholder langsigtede udviklingsstrategier, økonomistyring, EU-politik, personalepolitik, relationer til omverden m.v.

Det er et vigtigt tegn på forandring i retning af *en mangecentreret og selvskabt forvaltning*, for hvis forvaltningerne selv sætter grænser for sig selv, så er vi på vej mod en selv-skabt forvaltning. Og er et center netop kendetegnet ved, at det selvstændigt formulerer strategier og sætter

grænser, så kan forvaltningen ikke længere simpelt beskrives som statens underordnede organer. Forvaltningen kommer til at bestå af mange selvskabte centre.

Det tredje tegn jeg hæfter mig ved, er, at Finansministeriet i dag ikke er alene om at formulere strategier for *hele* den offentlige forvaltning. Flere og flere forvaltninger efterligner Finansministeriets tværgående ambitioner.

Et eksempel er det nye Ministerium for Industri og Erhvervspolitisk Samordning, som ikke blot har som ambition at føre politik inden for sit eget forretningsområde, men også har som målsætning at få andre ministerier, kommuner, private virksomheder o.s.v. til at føre erhvervspolitik. Erhvervspolitik kommer således til at handle om at motivere disse institutioner til at med-reflektere erhvervspolitiske hensyn i deres selvrefleksioner. Lykkes det blot i et vist omfang, bliver det i så fald også ganske mange institutioner, som arbejder erhvervspolitisk. Det kan f.eks. handle om, at registrering af folk via personnumre sker på en sådan måde, at personnummerregistret også kan udnyttes erhvervspolitisk. Eller det kan handle om, at Miljøministeriet vælger de reguleringsformer, der er erhvervsøkonomisk billigst. For at sikre sig, at erhvervspolitiske refleksioner også foregår i de andre forvaltninger, søger Ministeriet for Industri og Erhvervspolitisk Samordning f.eks. at lave udvekslingsordning med andre ministerier, sådan at man har repræsentanter i hinandens råd, nævn og udvalg.

Et andet eksempel er Miljøministeriets nye strategi. I stedet for blot at være et sektorministerium ønsker man at blive et tværgående ministerium ligesom Finansministeriet. Man ønsker at afgive monopollet på at føre miljøpolitik og i stedet få integreret miljøpolitiske refleksioner på alle beslutningsniveauer i samfundet. Man forestiller sig, at miljøpolitik føres af alle beslutningstagende organisationer i samfundet: virksomheder, familien, offentlige organisationer o.s.v. Derfor ønsker man f.eks. at forpligte andre ministerier til at beregne miljøkonsekvenserne af de lovforslag, de fremsætter. Man ønsker at udvikle modeller, der kan oversætte økologiske problemer til økonomiske problemer, som lettere kan håndteres af formelle organisationer. Og man ønsker, at den overordnede økonomiske politik er økologisk bæredygtig. M.a.o. vil man forandre den måde, hvorpå andre forvaltninger og private organisationers grænser formuleres.

Finansministeriets helhedsbillede af forvaltningen er således kun et lokalt billede blandt mange andre udbudt af andre forvaltninger. Konkur-

rerende og overlappende helheder formuleres. Konkurrerende og krydsende grænser trækkes.

Det tredje tegn er vigtigt, fordi det rejser en ny styringsproblematik. Hvis vi har en mangecentreret forvaltning og disse mange centre samtidig har ambitioner, der går på tværs af centrene, så har styringen af forvaltningen fået radikalt nye betingelser. Så er et hierarki mellem forvaltningerne besværliggjort. Men kan vi forestille os styring af forvaltningerne uden hierarkisk over-underordnelse - en styring, der respekterer forvaltningernes selvskabelse? Vi må med andre ord også undersøge de nye betingelser for styring, der følger af centralforvaltningens institutionelle forandring.

Jeg mener altså, at der i dag er visse tendenser til opbrud og forandring i den danske centralforvaltning, som tidligere studier ikke har indfanget. Sådanne grundlæggende institutionelle forandringer kan ikke begribes i nutiden uden en historisk sammenligning. Hvis vi vil beskrive brydningerne i den aktuelle konstituering af den danske centralforvaltning, så bliver vi nødt til at studere forvaltningens institutionelle historie. Det er, hvad denne afhandling handler om: Hvordan forvaltningen de sidste hundrede år har ændret sin karakter af forvaltning.

Bogens opbygning

Bogen er opbygget af fire dele.

Første del, *Problem og metode*, forsøger for det første at udvikle en institutionel historisk metode til at begribe institutionelle forandringer, og for det andet på baggrund heraf at formulere bogens problem. Jeg viser, hvad det er, der gør institutionel historie til en særlig metode, der kan belyse særlige problemstillinger. Min udvikling af en institutionel historisk metode gør brug af forskellige teoritraditioner, herunder diskursanalyse, institutionel teori og Luhmanns systemteori.

I anden del, *Et nyt policyfelt dannes*, beskriver jeg forvaltningspolitikens udvikling som et selvstændigt policyfelt i Finansministeriet. Fra 1920'erne dannes en rationaliseringspolitik for forvaltningens processer. Fra 1960'erne dannes en planlægningspolitik for forvaltningens processer og organisation. Men først fra begyndelsen af 1980'erne dannes en egentlig forvaltningspolitik for forvaltningens processer, organisation og grænser. Med forvaltningspolitikken dannes et helt særligt policyfelt. Hvor dannelsen af arbejdsmarkedspolitik, socialpolitik, sundhedspolitik o.s.v. sker gennem at forme noget uden for politikken selv: arbejdsmarkedet, det sociale, befolkningens sundhed o.s.v., så er forvaltningspolitik-

kens genstand selve politikernes forvaltning. Hvor arbejdsmarkedspolitik, socialpolitik og sundhedspolitik er politikker af første orden, så er forvaltningspolitik en politik af anden orden.

Tredje del, *Forvaltningen under forandring*, indeholder casestudier af tre forvaltningers institutionelle historie. De tre forvaltninger er Industriministeriet, Arbejdsministeriet og Miljøministeriet. De tre ministeriers selvforståelse analyseres fra ministeriernes opståen til i dag. Videre indeholder del tre en sammentrækning og ekstrapolering af udviklingerne i de tre ministerier. I kapitlet, *Den polycentriske forvaltning*, beskriver jeg, hvordan forvaltningerne har gennemgået en udvikling fra den formelle forvaltning over den sektoriserede forvaltning til den polycentriske forvaltning, der er kendetegnet ved at være mangecenteret og selvskabt. Jeg beskriver, hvordan denne udvikling samtidigt er en udvikling, hvor forvaltningen tematiserer og reflekterer flere og flere af præmisserne for sig selv, indtil den som polycentrisk forvaltning bliver refleksiv om sine egne grænser. Det sker i forbindelse med, at forvaltningspolitik bliver en selvstændig metier i de forskellige forvaltninger.

Fjerde del, *konklusion*, indeholder for det første nogle sammenfattende overvejelser om regulariteten i den måde, de tre cases håndterer det at formulere sig som selvstændig forvaltning. Jeg taler om det samfundsøkonomiske regime, der virker derved at samtlige forvaltninger betragter sig selv som forvaltninger i en samfundsøkonomisk omverden. For det andet omfatter konklusionen de styringsmæssige effekter af forvaltningens polycentring. Almindeligvis vil vi stille selvstændighed og styring op mod hinanden som to modsætninger: jo mere styring desto mindre selvstændighed. Spørgsmålet er da, hvad der sker med styring, hvis vi får en mangecenteret selvskabt forvaltning? Jeg argumenterer i konklusionen for, at vi må vende op og ned på vores vante forestillinger om relationen mellem selvstændighed og styring. Min påstand er, at i den polycentriske forvaltning gælder det snarere, at jo højere grad af selvstændighed desto større er mulighederne for styring. Mit argument er i korthed det, at selvstændige selvskabte forvaltninger har en høj grad af selv-refleksivitet. Derfor er de i stand til at være åbne på en anden måde end de formelle forvaltninger. De er nemlig refleksive m.h.t. deres grænser og dermed refleksive m.h.t. deres lukkethed, og i den forstand åbne. Denne åbenhed gør, at de kan tage hensyn til fremmede forvaltninger i deres omverden. Dette har selvfølgelig en lang række konsekvenser for, hvordan vi kan forstå styring.

Del I

Problem og Metode

Kap. 1. Institutionel historie

Indledning

Jeg anvender i bogen en særlig analysestrategi til studiet af centralforvaltningens udvikling. Analysestrategien kalder jeg "den institutionelle historie".¹ Analysestrategien styrer, hvordan bogens problem er formuleret. Jeg begynder derfor med at introducere den institutionelle analysestrategi.

Institutionel historie er en analysestrategi til at studere grundlæggende forandringer i vort samfunds institutionelle konstruktion. Udgangspunktet for en institutionel historie er, at samfundet med alle dets delsystemer og handlemuligheder er en institutionel konstruktion. Den institutionelle konstruktion skaber simpelthen samfundets mulighedsbetingelser. Heri ligger to pointer.

For det første at den institutionelle konstruktion er produktiv: Den skaber positioner, hvorfra individer og kollektiver kan se sig selv som fornuftsvæsener, der evner at handle *som om* de er rationelle aktører.

For det andet at den institutionelle konstruktion er begrænsende: Den institutionelle konstruktion sætter dels acceptregler for, hvem som har adgang til de positioner, hvorfra man kan opføre sig som fornuftsvæsen, og den sætter dels acceptregler for, hvad det vil sige at tale og handle fornuftigt. Den institutionelle konstruktion er på en gang både mulighed og magt. Den er et regime.

M.a.o. er vi alle som forskere, politikere, borgere, embedsmænd m.v. fanget i samfundets institutionelle konstruktion. Det er ikke muligt at slippe ud af det institutionelle fængsel, men det er derimod muligt at iagttage det. Den institutionelle konstruktion er imidlertid ikke umiddelbart iagttagelig. Vi kan selvfølgelig let konstatere, at vi er omgivet af institutioner lige fra økonomiske vismænd og færdselsregler til pæne spisemanerer. Men den mening og de regler for accept, der historisk er lagt ned i institutionerne, er vi så vant til, at vi ikke ser dem. Den institutionelle historie ser jeg som en metode til at iagttage den institutionelle konstruktion og de muligheder og begrænsninger, den indebærer. Ved at rulle institutionernes historie tilbage og spore deres

¹For en uddybet gennemgang af den institutionelle analysestrategi se: Andersen, N.Å., "Institutionel historie -En introduktion til diskurs- og institutionsanalyse", COS-forskningsrapport, 10/94, København.

forankring i forskellige diskursive konflikter og kampe mellem forskellige idealer, bliver det muligt at iagttage de regler, hvorefter institutionerne er dannet og dermed de muligheder og begrænsninger den institutionelle konstruktion sætter.²

Det er derfor et institutionelt historisk problem at forstå selve grænserne for, hvad der kan lade sig gøre, og hvordan disse grænser er under forandring og dermed stiller os over nye udfordringer og muligheder.

1. Den institutionelle histories analysestrategi

Den institutionelle histories analysestrategi er opbygget af to analytiske led. Første led er den diakrone analyse og andet led er den synkrone analyse.

a) Den diakrone analysestrategi

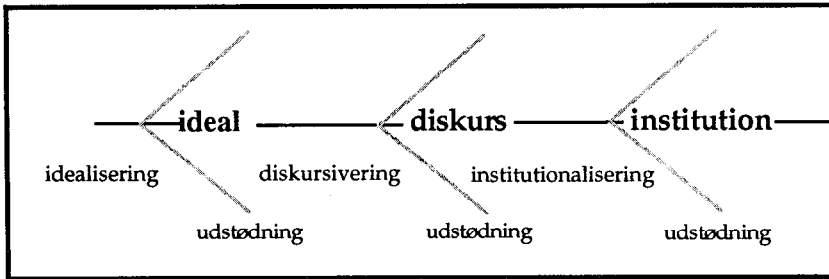
Første led er *den diakrone analysestrategi*, hvis formål er at studere institutioners historiske dannelse. Institutioner er her defineret som sanktionerede idealer og forestillinger. Et eksempel er loven om ligestilling mellem mænd og kvinder i forbindelse med besættelse af bestyrelsesposter i forvaltningen. Denne lov er en institution, fordi den er et ideal om ligestilling i forvaltningen, der er behæftet med retlige sanktioner, for så vidt ligestillingsidealet ikke følges.³ Skal vi studere ligestillingsinstitutionens historie, må loven spores i historiske diskussioner om ligestilling. Vi må se, hvordan der historisk er udviklet særlige forestillinger om ligestilling, der har fortrængt alternative forestillinger med den effekt, at ligestillingsproblemet bliver formuleret præcist som et problem om fordeling af bestyrelsesposter mellem kønnene.

Den diakrone analyse er altså en analyse, der tilbageruller institutioners dannelseshistorie. Det er en analyse af, hvordan idealer dannes, diskursiveres og institutionaliseres. Men også af, hvordan nogle idealer og diskurser udstødes og aldrig institutionaliseres. Det kan illustreres således:

²Se også Foucault, M., 1983: "Nietsche - Genealogien, historien" i Olesen, S.G., (red): *Epistemologi*, Rhodos, København.

³Sanktioner behøver i denne sammenhæng ikke at være retlige. Det kan f.eks. også handle om at nogen udpeges til syndebuk. Se herom senere.

DEN DIAKRONE ANALYSESTRATEGI



Distinktionen ideal-diskurs-institution skal ikke forstås som en tidsfølge, hvor der oprindeligt var et ideal, som med tiden springer ud som institution. Distinktionen skal forstås som logisk, d.v.s. at diskursen logisk går forud for institution o.s.v. Det er først i den institutionelle historikers optrevling af institutionernes historie, at denne logik fremstår. Der foregår derfor gennem den diakrone analyse en ordning af historien m.h.p. at beskrive, hvordan der kæmpes om formuleringer af idealer, hvordan det lykkes at diskursivere visse idealer, mens andre bliver fortrængt, samt hvordan der kæmpes om diskursernes institutionalisering.

Idealer er forankringspunkter⁴ for diskurser. Idealer er som sådan selvforklarede punkter i diskursen, hvor argumentationen stopper. Et ideal er diskursens selvforklarede sidstereference. Ingen problematiserer, at man henviser til det. Det forventes derimod, at man henviser til idealet, og man diskuterer kun om henvisningen er acceptabel eller ej. Idealer er altså det, der overhovedet begrunder diskurs, d.v.s. begrunder, at der overhovedet italesættes.

Idealer er som forankringspunkter forbilleder, som søges realiseret, men som er urealisable, fordi de forskydes, når de tilstræbes.⁵ Man stræber f.eks. efter samfundsøkonomisk balance, og i bestræbelsen sætter man samfundsøkonomisk balance lig betalingsbalance og betalingsbalance

⁴Benveniste, E., 1985: "The Semiology of Language" in Innis, R.E. (red): Semiotics. An introductory anthology, Indiana University Press, Indiana. Derrida, J., 1978: "Structure, Sign and play in the Discourse of Human Science" in Derrida: Writing and Difference, The University of Chicago Press, Chicago, p. 279. Macey, D., 1988: "Linguistics or linguiserie" i Macey: Lacan in Context, Verso, London, p. 35. Laclau, E., 1990: New Reflections on The Revolution of Our Time, Verso, London, p. 28. Laclau, E. & Mouffe, C., 1985: Hegemony and Socialist Strategy, Verso, p. 112.

⁵Schmidt, L.H., 1988: Viljen til orden, Modtryk, p. 73. Derrida, J., 1973: "Meaning and Repræsentation", in Derrida: Speech and Phenomena And Other Essays on Husserl's Theory of Signs, Northwestern University Press, Evanston, p. 50 og p. 52.

gives en operationaliseret definition. Når betalingsbalancen er opnået, opdager man, at dette lighedstegn var forkert. Nu tilstræber man arbejdskraftsbalance. Også sådan forskydes idealet om samfundsøkonomisk balance i det uendelige. Hvergang man tror at have indhentet idealet, viser det sig blot, at problemerne har forskudt sig. Begrebet ideal må derfor ikke forveksles med begrebet værdi, der ofte antages at være et positivt defineret centrum, hvorfra alt kan deduceres. Et ideal er ikke positivt givet, og man kan derfor ikke deducere mening ud fra det. Idealet er i sig selv tomt, og får kun mening, netop når der i dets diskursivering henvises til det i forbindelse med italesættelse af problemer, subjekter, objekter o.s.v. Idealers diskursregulerende funktion er simpelthen, at de konstituerer diskursen og den diskursive problemudpegning som en mulighed (i den forstand er problemer altid spejlinger af idealer). Det gør et ideal ved at sætte *konstitutive skel* for, hvad der kan diskursiveres. Konstitutive skel er distinktioner, der udpeger et felt for italesættelse. De konstitutive skel gør det muligt at føre et afgørelsespil om et udsagns relevans, et afgørelsesspil om hvorvidt udsagnet ligger inden for eller uden for feltet.

Diskurser er forankret i idealer. Overgangen fra ideal til diskurs indebærer en selvstændiggørelse af idealet og dets italesættelse, idet diskurser netop er kendetegnet ved selvskabelse. En diskurs skaber til stadighed nye temaer med forankring i idealet. Den ene italesættelse genererer den næste. Derfor indebærer et ideals diskursivering, at der efterhånden dannes et system af forskelle, ligheder og relationer, der ordner sociale relationer, interesser og fænomener ud fra bestemte idealer.⁶ Et ideal diskusiveres altså ved at blive sat i tale, og denne italesættelse fremstiller forskelle og ligheder, der skaber en diskursiv orden, der skaber sig selv.

Den diskursive orden, jeg taler om, er en orden opbygget af forskelle, ligheder og relationer. Et individ har f.eks. kun status som et subjekt i forhold til et objekt. Individet bliver først et subjekt, der kan

⁶Foucault, M., 1978: Seksualitetens historie 1. Viljen til viden, Rhodos, København, p. 104-116. Burton, F. & Carlen, P., 1979: Official Discourse. On discourse analysis, government publications, ideology and the state, Routledge & Kegan Poul, London, p. 15-33. Macdonnel, D., 1986: Theories of Discourse. An introduction, Basil Blackwell, Oxford, p. 1-4. Torfing, J., 1991: "A Hegemony approach to capitalist regulation" in Bertramsen, Thomsen, Torfing (red): State economy and society, Unwin Hyman, London, p. 55-57. Foucault, M., 1993: Diskursens ordning, Brutus Östlings Bokförlag, Stockholm.

handle som om det er herre over sig selv, når det kan stille sig i position til et objekt uden for sig selv (f.eks. embedsmanden over for sagen). Der er simpelthen ingen diskursiv orden uden formulering af forskelle. Italesættelse er her processer, hvori der fremstilles forskelle og ligheder mellem subjekter og objekter, årsager og virkninger, inde og ude m.v. At noget italesættes betyder, at det får en position i diskursen, der medfører, at dette noget faktisk kan komme på tale og få betydning. Et ideal diskusiveres altså ved at blive sat i tale, og denne italesættelse fremstiller forskelle og ligheder, der skaber orden.

Jeg vil hævde, at idealet har fået diskursens karakter, når 3 ordner er fremstillet gennem italesættelse. For det første en *deskriptiv orden*, der omfatter et antal temaer (diskursformede objekter), som acceptabelt lader sig italesætte, beskrive og værdisætte ud fra idealet. Den deskriptive orden ordner måden, man opfatter objekter, deres egenskaber og relationer på i diskursen. Den deskriptive orden sætter kriterier for, hvordan fænomer kan gøres til genstand for undersøgelse, tale og regulering. Genstande betragtes altså ikke som givne, men som diskursivt konstruerede. Objekter kommer til syne gennem deres italesættelse i diskurser. Spørgsmålet er derfor *om hvad*, der tales i diskursen, og hvordan visse fænomer gøres til genstand og klassificeres gennem fremsættelse af påstande, der kan sammensættes til sammenhænge d.v.s. til teori.⁷

For det andet en *narrativ orden*, der omfatter de handledygtige subjekters pladser i diskursen. Den narrative orden ordner måden, man opfatter handlen på i diskursen. Den narrative orden former et antal subjektpositioner, som individer og kollektiver kan indtage, hvorved de bliver i stand til at handle *som om* de er rationelle og viljesbærende. Vilje, intentionalitet og interesser betragter jeg således ikke som noget forudgivet eller som noget før-sprogligt. Vilje forudsætter, at der er steder, diskursive positioner, hvorfra der kan villes noget. De centrale spørgsmål er: *Hvorfra* italesættes objekterne? Hvilke adgangskriterier fungerer der for deltagelse i diskursen? Hvordan kan det være, at netop de individer og kollektiver accepteres som subjekter og ikke andre? Disse spørgsmål kan besvares ved at registrere, hvordan en række forskelle italesættes. Den første forskel er udenfor/indenfor. Det, der er udenfor, er negativt i forhold til det positive indenfor. Udenfor er, hvad indenfor

⁷Canguilhem, G., 1983: "Videnskabshistoriens objekt" i Olesen, S.G., (red): Epistemologi, Rhodos, København, p. 47-59. Foucault, M, 1972: The Archaeology of Knowledge, Tavistock Publications, p. 40-49.

ikke er.⁸ Den anden er forskellen fortid/fremtid.⁹ Ethvert individ eller kollektiv må for at være subjekt, orientere sig i tid. Det må for at sætte nutiden, sondre mellem en fortid af erfaringer og en fremtid bestående af en horisont af forventninger.¹⁰ Vi må nøje registrere, hvad der sættes lig fortid, og hvad der sættes lig fremtid, samt hvilken relation, der antages at være mellem fortid og fremtid.¹¹ Den tredje er forskellen subjekt/objekt. Hvem sættes som subjekt, der kan bearbejde, regulere, undersøge hvilket objekt? Hvilke kompetencer hæftes til det bearbejdende, regulerende, undersøgende subjekt? Forskellen er tæt forbundet til udenfor/indenfor, fordi dem, der sættes udenfor, gives objektets karakter, mens dem, der sættes indenfor, gives subjektets. Der sættes forskel mellem dem, der styrer, og dem der styres, og mellem dem, der agerer, og dem, der responderer.

Samt endelig for det tredje en *argumentativ orden*, der omfatter et antal acceptregler for, hvordan verbale udvekslinger kan finde sted mellem diskursens subjekter, og hvordan udsagn kan afvises som uacceptable.¹² Den argumentative orden ordner måden, man i diskursen sammenkæder prædikater på, når man resonnerer. Den argumentative orden er diskursens dynamiske orden, idet denne indeholder regler for, hvordan forskelle og ligheder kan sættes i parentes som tema for konflikt og argumentation. D.v.s. regler for, hvordan forskelle og ligheder i de to

⁸Bauman, Z., 1990: "Modernity and Ambivalence", *Theory, Culture & Society*, SAGE, London, p. 143-169. René Girard mener ligefrem, at det at sætte nogen udenfor og gøre dem til syndebuk er et nødvendigt træk ved konstitueringen af et hvilket som helst fællesskab: Girard, R., 1990: *Job - idol og syndebuk*, Forlaget Anis, Frederiksberg.

⁹Udpegelsen af forskellene før/senere, indenfor/udenfor, oppe/nede er inspireret af Koselleck, som mener, at ingen historie er foruden bestemmelsen af bla. disse tre modsætninger, hvorfor de er centrale variable for begrebshistoriske studier af forandring. Koselleck har igen hentet inspiration til disse skel fra Heidegger. Koselleck, R., 1990: "Sprogændring og begivenhedshistorie", i *Den jyske historiker, Findes historien - virkelig?*, nr. 50, p. 121-135. Koselleck, R., 1987: "Historik und Hermeneutik" in Koselleck, R. & Gadamer, H-G.: *Hermeneutik und Historik*, Carl Winter Universitätsverlag, Heidelberg. Se også Luhmann, N., 1995: "Begyndelser og slutninger. Betragtninger over forskelle" i Jacobsen, J.C. (red): *Autopoiesis II*, Politisk Revy, København.

¹⁰Koselleck, R., 1985: "'Space of Experience" and "Horizon of Expectation": Two Historical Categories", in Koselleck, R: *Futures Past. On the Semantics of Historical Time*, The MIT Press Cambridge. Koselleck, R., 1982: "Begriffsgeschichte and social history" in *Economy and Society*, vol. 11, nr. 4, p. 405-427.

¹¹Luhmann, N., 1982: "World-Time and System History. Interrelations Between Temporal Horizons and Social Structures", in Luhmann, N.: *The Differentiation of Society*, Columbia University Press, New York, p. 307. Luhmann, N., 1982: "The Future Cannot Begin. Temporal Structures in Modern Society", in Luhmann, N.: *The Differentiation of Society*, Columbia University Press, New York, p. 271-288.

¹²Tredelingen er inspireret af Brandt, P.A.A., 1991: "Bemærkninger om passionen", in *Aktuel semiotik, form og objektivitet 1*, Nordisk Sommeruniversitet.

andre ordener kan kritiseres og ordnes på ny. For at tale om diskurs må der være dannet et antal kohærente acceptregler, som subjekterne kritisk kan anvende på udsagn. De acceptregler er ikke transcendentale, men sættes i diskursen. Acceptregler er regler for, hvordan et udsagn skal se ud og fremføres for, at det har noget at skulle have sagt og ikke øjeblikkeligt bliver forkastet.¹³ Acceptregler er bl.a. regler for, hvornår et udsagn kan accepteres som *sandt*, d.v.s. værende i overensstemmelse med gældende sagsforhold, *normativt rigtig*, d.v.s. værende i overensstemmelse med gældende normer og værdier og/eller *troværdigt*, d.v.s. værende i overensstemmelse med afsenderens intentioner og kompetencer.¹⁴ Den argumentative orden kan lettest studeres i tilfælde, hvor udsagn, forslag og argumenter afvises som uacceptable, ugyldige eller uvidenskabelige. Den kan med andre ord studeres som selektion af udsagn. Spørgmålene er bl.a.: Efter hvilke regler er dette argument bygget? Efter hvilke regler kan andre lignende argumenter bygges? Samt hvordan går det til, at netop dette og intet andet argument fandt sted på dette sted?¹⁵

Institutioner betragter jeg som autoriseringer af diskursive distinktioner. Institutionalisering definerer jeg som den proces, hvorigennem diskursivt formulerede forskelle autoriseres og bindes til sanktioner (evt. retlige), og hvor individer og kollektiver forpligtes på disse forskelle. Særligt vil jeg understrege diskursens institutionalisering som den proces, hvorigennem idealets *konstitutive skel* autoriseres og bliver sanktionerbare, hvorved diskursen sikres en regelmæssig vedligeholdelse og fornyelse.¹⁶ Retlige sanktioner betragter jeg her som et yderpunkt. Sanktioner kan antage mange andre former. Man kan f.eks. blive ekskluderet fra fællesskabet, man kan miste privilegier, man kan blive udstødt som utroværdig eller man kan blive udpeget som syndebuk. Det

¹³Foucault, M., 1972: *The Archaeology of Knowledge*, Tavistock Publications, p. 115.

¹⁴Habermas, J., 1981: "Hvad er universalpragmatik?" i Habermas, J.: *Teorier om samfund og sprog*, Gyldendals Sprogbibliotek, København.

¹⁵Foucault, M., 1970: "Diskurs og diskontinuitet" i Madsen, P. (red.): *Strukturalisme*, Rhodos, København, p. 156.

¹⁶Kristensen, J.E., 1989: "Institutionens magt og magtens institutioner" i *Kritik* 89, Gyldendalske Boghandel, København. Castoriadis, C., 1975: *L'Institution imaginaire de la société*, Paris. Althusser, L., 1972: *Om ideologiske statsapparater*, Rhodos, København. Wagner, P., 1993: "The genesis of social institutions - theoretical perspectives from the 'new French social science'", *Researchpaper*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

væsentlige er, at der knyttes sanktioner til overskridelse af autoriserede elementer af diskursen.

Institutioner dannes selvfølgelig ikke én gang for alle. Institutioner er netop institutionaliseringer af diskurs, og omrokeringer i de diskursive ordener fører følgelig til ændring og fornyelse af institutionerne. Det samme gælder iøvrigt idealet. Heller ikke det er uberørt af den måde, det diskursiveres på.

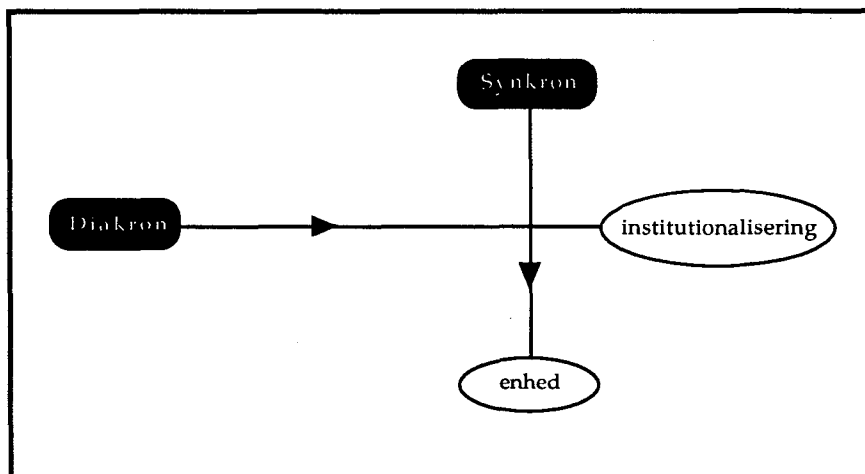
Til tider kan fornyelser i diskursen ligefrem føre til brud i den ideale forankring og dermed til brud i de konstitutive skel, der afgrænser diskursens mulighed. Sådanne brud kan oftest registreres ved, at der i tekster, der ellers følger diskursens konstitutive skel og sondringer iøvrigt, optræder udsagn, der fuldstændigt bryder med tekstens struktur iøvrigt. Disse brydende udsagn kan i efterfølgende tekster vise sig at være de ordnende og konstitutivt forskelssættende, der strukturerer teksten iøvrigt. Således registreres formulering af forskelle ikke alene m.h.p. at konstatere orden, men også brud på orden.

Den diakrone analyse er således en analyse af, hvordan idealer brydes, udstrækkes som diskurs og institutionaliseres, samt hvordan der forekommer brud i den diskursive orden. En sådan analyse fokuserer på formuleringer af forskelle.

b) Den synkrone analysestrategi

Hvor den diakrone analyse ser på forløb over tid, så lægger *den synkrone analyse* nogle lodrette snit i tiden. Hvor den diakrone analyse søger at beskrive institutionernes historie, så søger den synkrone analyse at betone de hovedtræk, der gør sig gældende i forskellige fasers måde at trække grænsen system/omverden. Relationen diakron-synkronanalyse kan illustreres således:

DIAKRON-SYNKRON



De to analysestrategier adskiller sig væsentligt fra hinanden.

De adskiller sig for det første, hvad angår formålet med analysen. Formålet med den diakrone analyse er at analysere *italesættelsesprocessernes rækkevidde* gennem studiet af, hvordan idealer dannes, diskursiveres og institutionaliseres. D.v.s. analysere hvad det overhovedet kan lade sig gøre at italesætte inden for de pågældende diskurser. Formålet med den synkrone analyse er et andet. Det er at konstatere forandringer i måden, hvorpå systemers *enhed* sættes gennem sammenligning af flere fastfrosne snit i historie. Måden enheden sættes på bestemmer, hvad der operativt kendetegner systemet, hvad der er systemisk muligt. Formålet er at lokalisere systemforandringer ved at lokalisere forandringer i måden, hvorpå systemers enhed sættes.

De adskiller sig for det andet, hvad angår tid. I den diakrone analysestrategi er tid noget *løbende*. Vi studerer, hvordan idealer historisk bliver til diskurser og diskurser til institutioner. I den synkrone analyse er tiden modsat *fastfrosset*. Den synkrone analyse lægger nogle snit på tværs af historien, som så analyseres.

De adskiller sig for det tredje, hvad angår objekt. Objektet i den diakrone analyse er *diskurser* og deres institutionalisering og forankringer i idealer. Objektet i den synkrone analyse er *systemkommunikation*. Kommunikation er her en mere generaliseret og poleret form for diskurs, hvor man ser bort fra de særlige regler, der kendetegner den enkelte diskurs og hvor man i stedet ser på fællestrækkene ved en række diskurser på et bestemt fastfrosset tidspunkt.

De adskiller sig for det fjerde, hvad angår den analytiske proces. Den analytiske proces i den diakrone analyse består i registreringer af hvordan, der i diskurser sættes forskelle. På denne måde *dekonstrueres* den betydning, der produceres i diskurserne, idet det gennem diskursanalysen går op for os, at de nødvendigheder og samfundstilstande, der tales om, ikke er meningsfulde, fordi samfundstilstanden virkelig er sådan, men fordi diskursen gør visse italesættelser af samfundet og dets tilstande meningsfulde. Modsat er den analytiske proces i den synkrone analyse *konstruktivistisk*. Ved at hæfte sig ved og betone visse fælles systemtræk for diskurser og institutioner på et fastfrosset tidspunkt konstrueres et billede af tidens systemer. I denne forstand ligner den synkrone analyses andet trin i høj grad Max Webers konstruktion af idealtyper og rene typer.¹⁷ Det, som Weber lagde vægt på i forbindelse med hans idealtyper, var, at der var tale om en konstruktiv betoning af bestemte logiske træk ved virkeligheden. Der er dog især en væsentlig forskel mellem den synkrone analysestrategi, jeg fremlægger her, og den Weber slår til lyd for. Den institutionelle histories synkrone analyse angår træk ved *kommunikation*. Jeg ser på italesættelser. Forskelsættelse er jo en kommunikativ begivenhed. Weber betoner derimod træk ved *adfærd*. Weber erkender ikke kommunikation som grundbegivenhed i et socialt system. Det antages kommunikation imidlertid at være i den institutionelle historie. Hos Max Weber er grundbegivenheden givne aktørers adfærd. I den institutionelle historie antages derimod, at kommunikationen skaber sine egne subjekter. Det giver selvfølgelig også en forskel i udsagnskraften i de to retningers konstruktioner. Den institutionelle histories konstruktion af principperne for enhedsdannelse omfatter ikke individuel adfærd. Se figuren nedenfor.

¹⁷Weber, M., 1971: "Samfundsvitenskapenes "objektivitet"", i Weber, M.: Makt og byråkrati. Essays om Politikk og klasse. Samfunnsforskning og verdier, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo, p. 199-200.

DIAKRON VS. SYNKRON

	Diakron	Synkron
Tid	løbende	fastfrosset
Objekt	diskurs	system
Analyse	dekonstruktiv registrering	konstruktiv betoning, polering og typologisering
Formål	at konstatere itale- sættelsesprocessernes rækkevidde	at konstatere forandringer i enhedsdannelsen

Udgangspunktet for den synkrone analyse er, at samfundet er bygget op af institutionelt konstruerede sociale systemer. Sociale systemer består slet og ret af kommunikation, hvor kommunikation er selektion af, hvad der er meningsfuldt.¹⁸ Hvad der anses meningsfuldt f.eks. acceptabelt, sandt eller retfærdigt bestemmes i de enkelte systemer. Det, der adskiller det ene system fra det andet, er, at det enkelte system kommunikerer en grænse mellem sig selv og sin omverden, og dermed også en grænse til de andre systemer. Grænsen er konstituerende for systemet. Et system får enhed som system ved at kommunikere en grænse mellem sig selv og sin omverden, ved at formulere forskelle mellem indenfor og udenfor systemet. *Enhed* definerer jeg således som et socialt system, der forstår at sætte en forskel mellem, hvornår det refererer til sig selv, og hvornår det refererer til noget fremmed. Enheden er dermed det system, der praktiserer forskellen mellem selv-reference og fremmed-reference.¹⁹ Et forvaltningssystem kan f.eks. formulere sig selv som 'et organ-i-et-hierarki', det kan formulere sig som 'en arbejdsmarkedspolitisk sektor-i-en-samfundsøkonomi' eller det kan formulere sig på en helt tredje måde. Måden grænsen til omverden formuleres på er afgørende for, hvad det vil sige at forvalte, hvad man kan forstå ved forvaltning. Og hvordan

¹⁸Her implicerer jeg Luhmanns sondring mellem forskellige typer systemer. Kun sociale systemer baseres på kommunikation. Til forskel baseres f.eks. organiske systemer på liv. Derfor er sammenligning kun mulig indenfor de enkelte systemtyper (Luhmann 1993: 6).

¹⁹Luhmann, N., 1987: "The Evolutionary Differentiation between Society and Interaction" i Alexander, J.C., Giesen, B., Münch, R. & Smelser, N.J. (ed): The Micro-macro Link, University of California Press, London. Luhman, N., 1990: "Meaning as Sociology's Basic Concept" i Luhmann, N.: Essays on Self-reference, Columbia University Press, New York. Luhman, N., 1990: "The Autopoiesis of Social Systems" i Luhmann, N.: Essays on Self-reference, Columbia University Press, New York.

grænsen kan formuleres afhænger af den institutionelle historie. Det er de institutionaliserede idealer og forestillinger, der skaber de forskellige muligheder for, hvordan systemer kan afgrænses som systemer-i-omverden.

Systemets komponenter

Når den synkrone analyse er interesseret i enhedernes konstruktion, så må den fokusere på, hvad det er der karakteriserer systemkommunikation over tid. Vi kan iagttage kommunikationen i de systemkomponenter, den fremstiller og hvordan de fremstilles.

Jeg definerer 4 systemkomponenter i den systemiske kommunikation: Grænse, struktur, handlen og identitet.

Grænser er konstitutive for systemet og dets enhed. Grænser sætter en konstitutiv forskel mellem system og omverden. System og omverden dannes således parallelt. Hverken system eller omverden defineres positivt, men ved gensidig forskel. Grænser er forskelle, der gør en forskel på, hvad der sættes lig forvaltning og hvad der sættes lig forvaltningens omverden, hvad der iagttages som værende inden for henholdsvis uden for forvaltningen, hvem der har adgang til forvaltningen og hvem der ikke har. Grænsen er derfor ikke blot en streg i sandet. Grænsen er den forskel, der definerer, hvad der for systemet giver mening og hvordan. Grænsen er således en meningsgrænse.²⁰ Grænsen er på denne måde også en forskel, der forhindrer, udelukker eller indskrænker det, der kan tages op af og har adgang til forvaltningen.²¹ Grænsen kan f.eks. være ministeriets formelle ressortgrænse, der begrænser hvilke institutioner, der har kompetence til at afgøre hvilke sager.

Strukturer definerer systemets subjekter og deres positioner. Strukturer handler derfor om den tildeling af ansvar og opbygning af gensidige forventninger, der følger af at være medlem af og subjekt for forvaltningen. Er man f.eks. embedsmand i et ministerium underlægges man bestemte formelle pligter og rettigheder over for bl.a. ministeren.

Forvaltningsprocesser definerer systemet operativt, d.v.s. hvad det er, systemet beskæftiger sig med. Det handler med andre ord om, hvad

²⁰Luhmann, N., 1993: *Sociale systemer*, Munksgaards Forlag, København, p. 169.

²¹Fink, H., 1992: "Om grænsers måde at være grænser på" i Stjernfelt, F. & Troelsen, A. (ed): *Grænser*, Aarhus Universitetsforlag, Århus. Se også Luhmanns begreb "meningsgrænse". Luhmann, N., 1993: *Sociale systemer*, Munksgaards Forlag, København, p. 169-171.

det at forvalte er for en type forvaltningsproces, d.v.s. hvordan forvalte. I f.eks. den formelle forvaltning er forvaltningsprocesser det at træffe forvaltningsafgørelser i administrative sager ud fra retlige kriterier om ret og uret.

Identitet definerer objektet for systemets operationer samt det rum objektet lokaliseres i. Objekt vil sige at noget objektiveres, d.v.s. gøres til genstand i forhold til forvaltningen, ved at artikuleres, så det får en bearbejdelig karakter.²² Samtidigt subjektiveres forvaltningen og der stilles fordringer til forvaltningens bearbejdning af sit objekt. Jeg taler her om subjektkvaliteter. Et eksempel på objektivering kan være retssystemer, der oversætter og objektiverer f.eks. personlige konflikter til retstvister, hvorefter de kan bearbejdes inden for retssystemet gennem bestemte retsprocedurer. Rum betegner jeg som det erfaringsrum og den forventningshorisont, hvori objekter lokaliseres, og hvori forvaltningen tager stilling til sine handlingsbetingelser. Rummet er der, hvor forvaltningen erfarer sin omverden, sig selv og sine muligheder.²³ For at føre eksemplet videre med retstvisten, så er erfaringsrummet her de tidligere lignende sager og deres afgørelse, og forventningshorisonten er de afgørelser som retssystemet finder mulige i forhold til tvisten.

Autonomisering

De 4 komponenter kan imidlertid ikke blot defineres med forskellig betydning. De kan også i større eller mindre grad defineres af systemet selv. Forsåvidt grænse, struktur, proces og identitet defineres af en fremmed instans, er der blot tale om et del-system. Vi kan f.eks. forestille os en udførende afdeling i en hierarkisk organisation. Denne afdeling er nok i stand til at observere sig selv som enhed i en omverden, men grundlaget for denne observation, afdelingens ydre grænse, er formuleret uden for afdelingen i topledelsen, d.v.s. af et andet del-system i organisationens interne omverden. Forsåvidt grænse, struktur, proces og identitet defineres af systemet selv, er der tale om et autonomt system.

²²Det handler på den måde meget om det derridaske og foucaultske 'stirrende blik'. se Mitchell, T., 1989: *Colonising Egypt*, The American University Press in Cairo, Cairo. Schmidt, L-H., 1985: "En konfessionsløs tænkning - Michel Foucault som anledning" i Schmidt, L-H. & Kristensen, J.E. (red): *Foucault's blik - om det moderne menneskes fødsel*, Modtryk, Århus.

²³Koselleck, R., 1985: "'Space of Experience" and "Horizon of Expectation": Two Historical Categories" in Koselleck, R., *Futures Past*, The MIT Press, London. Luhmann, N., 1993: *Sociale systemer*, Munksgaards Forlag, København, p. 178-179.

Denne problematik er vigtig, fordi forvaltningerne udvikler sig fra del-systemer i det politiske system henimod selvstændige systemer. Der sker med andre ord en autonomisering af forvaltningen.

Autonomi er her grundlæggende et spørgsmål om, hvorvidt og hvordan forvaltningen refererer til *sig selv* som system, og i denne *selv-reference* sætter spørgsmålstejn ved forudsætningerne for sin egen enhed. Hvorvidt forvaltningen ikke blot defineres af en ydre instans, f.eks. loven, men også definerer sig selv og sine forhold til andre forvaltninger, viser sig i kapaciteten og arten af selv-reference. Det er i selv-referencen, at forvaltningens evne til at fremstille sig selv som et system, hvortil hændelser kan tilskrives som handlinger, kommer til udtryk. Autonomiseringsproblematikken handler følgelig om, hvorvidt systemet ikke blot iagttages og defineres udefra, men også indefra, d.v.s. selv-iagttages og selv-defineres. Jo flere af systemets komponenter, der defineres af systemet selv desto højere grad af autonomi.²⁴

Denne selv-definition hænger igen sammen med på hvilket *ordensniveau* systemet evner at referere til sig selv. Man kan f.eks. skelne mellem tre ordener: På nulte orden er systemet i stand til at iagttage sig selv. Systemer iagttager sin selvstændige eksistens f.eks. igennem at andre taler om systemet, hvorved det genkender sig selv som system. På første orden er denne selv-iagttagelse suppleret med en selv-refleksion. Systemet reflekterer forskellige egenskaber ved sig selv. Hermed bliver det i stand til at forandre forhold ved sig selv. Det bliver i stand til at lære. På anden orden suppleres selv-refleksion med reflektion over sig selv som refleksiv. Systemet er her i stand til at reflektere kriterierne for sin selv-refleksivitet. Hvordan reflekterer jeg egentlig over mig selv? På dette niveau bliver systemet derfor refleksivt om sine grænser. Det begynder refleksivt at kunne definere sine egne grænser og dermed selv sætte sine relationer til omverden.

²⁴Teubner, G., 1987: "Hyperzyklus in Recht und Organisation. Zum Verhältnis von Selbstbeobachtung, Selbstkonstitution und Autopoiese" in Haferkamp, H. & Schmid, M. (red): Sinn, Kommunikation und soziale Differenzierung. Beiträge zu Luhmanns Theorie sozialer Systeme, Surhkamp, Frankfurt, p. 98. For en bredere diskussion af det systemteoretiske autonomibegreb se: Braten, S., 1992: "Paradigms of Autonomy: Dialogical or Monological?" i Teubner, G. & Febbrajo, A. (red): State, Law and Economy as Autopoietic Systems. Regulating an autonomy in a new Perspective, Dott. A. Giuffré Editore, Milano.

c) Supplering med kvantitativ indholdsanalyse

I denne bog har jeg videre anvendt kvantitativ indholdsanalyse som et supplement i den diakrone analyse. Kvantitativ indholdsanalyse er i denne bog analyse af mængdeforekomster og især forskydninger i mængdeforekomster ud fra databaser, der rummer registreringer af tekstindhold ud fra faste på forhånd opstillede variable. Jeg har således udarbejdet et såkaldt registreringsskema, hvori en række indholdsvariable er defineret.²⁵ En mængde udvalgte tekster er herefter læst ud fra registreringsskemaet m.h.p. at afkrydse, om en bestemt variabel kan identificeres i teksterne. Variablene er bl.a. forskellige mål med forvaltningsreformer såsom rationalisering, serviceorientering og samordning. Teksterne er bl.a. kommissionsbetænkninger i Danmark fra 1970-1990 og afrapporteringer af projekter i Forvaltningsnævnet fra 1952-64. Jeg anvender kvantitativ indholdsanalyse til at vise, hvordan brud i formuleringen af forskelle i forbindelse med forvaltningspolitikens udvikling udtrykkes som forskydninger i mængdeforhold. På den måde kan man få en mere præcis fornemmelse af idealers diskursivering.

Det skal bemærkes, at fortolkningselementet ikke er mindre i en sådan kvantitativ indholdsanalyse end i en diskursanalyse, snarere tværtimod. Diskursanalysen er følsom overfor variationen af ords betydning over tid. Diskursanalysen registrerer denne betydningsvariation via fokus på formulering af forskelle. Den kvantitative analyse må derimod antage, at betydningen af det som registreres er konstant, hvilket det ikke er. Den kvantitative indholdsanalyse arbejder ideelt set med entydigt definerede variable. F.eks. søges variabelen "rationalisering" på forhånd entydigt og klart defineret sådan, at man uden tvivl kan genkende dennes tekstlige forekomst. Men variationerne over tid af den betydning, begrebet tillægges i forskellige tekster, er store og sjældent helt tydelige uden brug af en mere dybtgående diskursanalyse. Såvel i definitionen af variable som i identificeringen af disse i specifikke tekster indgår således uundgåeligt et subjektivt fortolkningsarbejde. Den kvantitative indholdsanalyse lever således ikke op til de krav, man må sætte til en

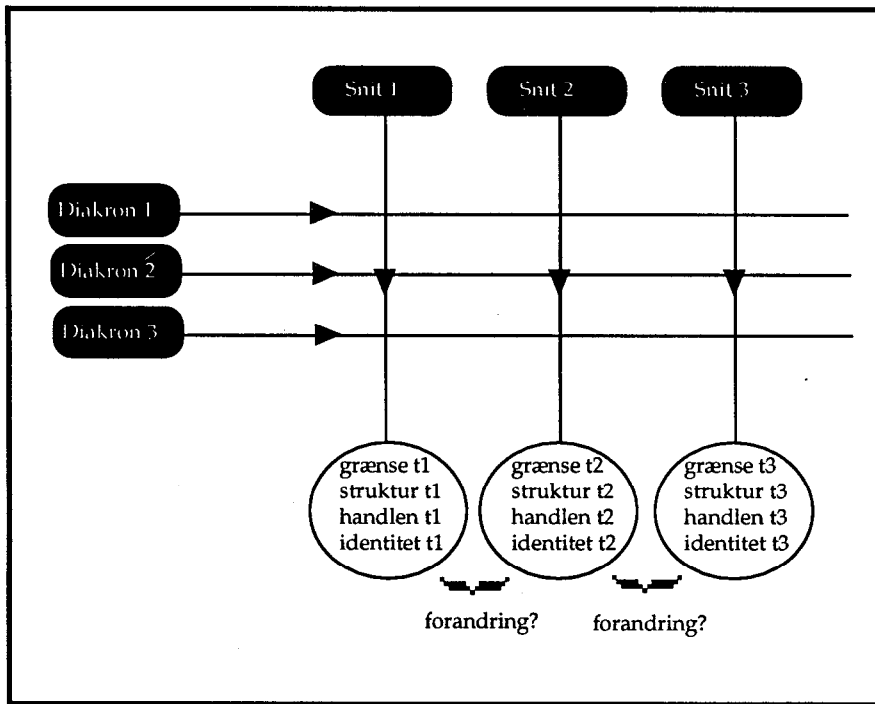
²⁵Opbygningen af disse databaser indgår i et nordisk projekt og registreringsskema m.v. er udarbejdet i tæt samarbejde med de øvrige projektdeltagere. Projektet afrapporteres bl.a. i Lægreid, P. & Pedersen, O.K. (red), 1994: Forvaltningspolitik i Norden, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København. Andersen, N.Å., 1992: "Forvaltningspolitiske betænkninger 1970-1990", COS-Forskningsrapport, 1/92, København.

egentlig testning. Den kvantitative indholdsanalyse bliver blot en supplerende type fortolkende analyse.

2. Opsamling af analysestrategien

Forud for den synkrone analyse er derforetaget en eller flere diakrone analyser, hvor formuleringen af en række forskelle er positivt registreret. Den synkrone analyse lægger nogle snit på tværs af de diakrone analyser. Herefter ekstrapoleres principperne for, hvordan systemkomponenterne fremstilles i de forskellige snit. Den synkrone analyse af systemernes enhed er her en proces, hvor man konstruktivt betoner nogle træk ved enhedsdannelsen på bestemte historiske snit. Det materiale, man forholder sig til, når man konstruerer, er ikke kildematerialet selv, men de diakrone analyser, man allerede har foretaget. De diakrone analyser leverer så at sige en mangfoldighed af diskursiv og institutionelt registrerede forskelssættelser. Det, man så betoner i den synkrone konstruktion, er træk ved den måde, der sættes forskelle på i forbindelse med enhedsdannelse og institutionalisering. Hvis der f.eks. er foretaget tre diakrone analyser af tre forvaltningers institutionelle historier, hvor vi diskursivt har registreret de forskelle, der formuleres mellem "inden for forvaltningen" og "uden for forvaltningen", så betoner den synkrone ekstrapolering om på valgte tværsnit at gennemgående træk ved disse forskelsformuleringer. Ekstrapolering betyder at se bort fra de specifikke særtræk ved den enkelte institutionelle historie, at se bort fra hvad der faktisk er sat inden for og uden for forvaltning, og i stedet alene betone disse mange spredte forskelformuleringers gennemgående træk m.h.p. at sige, hvad der kendetegner grænserne mellem forvaltningerne og deres omverden i de forskellige historiske snit. Konstruktionerne betoner altså gennemgående træk ved forskelsættelse m.h.p. at konstatere, hvordan grænser, struktur, handlen og identitet sættes til henholdsvis t_1 , t_2 og t_3 . Gennem sammenligning mellem de tre snit i tid bliver det muligt at iagttage forandringer. Jeg har søgt at sammenfatte den synkrone analysestrategi i følgende figur:

INSTITUTIONEL HISTORIE SOM ANALYSESTRATEGI



Kap. 2. Problemformulering

Jeg vil nu præcisere denne bogs problem gennem anvendelse af termerne i den institutionelle historie.

Grundproblemet kan formuleres som den måde, den danske centralforvaltning i dag italesættes på. Det er givet, at der i dag kan tales om en forvaltningspolitik, der er defineret som en politik for forvaltningens processer, organisation og grænser. Men det er også givet, at tidlige forvaltningen er italesat på mange andre måder end den er italesat på i dag, ligesom det er givet, at mange af de italesættelser, der foregår i dag ikke var acceptable tidligere. Spørgsmålet er imidlertid, hvordan forvaltningen kan italesættes i dag. Det er bogens første diakrone problem at vise:

Hvordan der over tid dannes en forvaltningspolitik for forvaltningens processer, organisation og grænser, og hvilke muligheder den giver for forvaltningens italesættelse.

Dette problem indebærer et studie af, hvordan idealer for forvaltning formuleres og sætter konstitutive forskelle for forvaltningens diskursivering. Hvordan der foregår en diskursivering og institutionalisering af disse forvaltningssidealer, samt hvordan der finder brud sted i de forankrede idealer, og hvordan nye konstitutive forskelle sættes.

Min analyse af dette problem viser bl.a., hvordan der lægges op til, at de mange forskellige forvaltninger opbygger hver deres forvaltningspolitik, at de mange forskellige forvaltninger opbygger politikker for selv-modernisering af egne forvaltninger. Disse mange forvaltningspolitikker skal ikke blot omfatte intern rationalisering og organisation. De skal også omfatte selve forvaltningernes grænser: grænserne til andre forvaltninger, til det politiske, til borgerne og til det private.

Det tyder på, at selve forvaltningsenheden sættes på spil i forvaltningspolitikken. D.v.s., at forvaltningen som system bliver produceret på nye betingelser. Forvaltningerne tager i stigende grad del i fremstillingen af deres egne systemkomponenter. Det, at forvaltninger begynder at reflektere over sig selv som forvaltning og selv definerer sine ydre grænser, definerer jeg som en autonomisering af forvaltningen. Det spørgs-

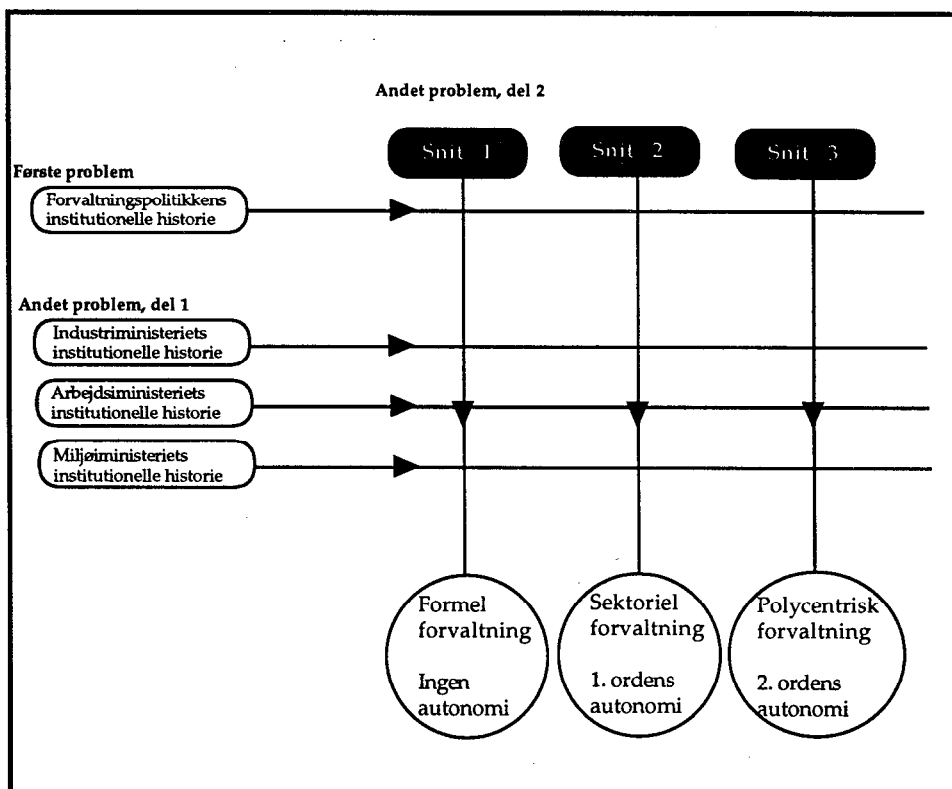
mål, der vokser ud af den diakrone analyse af forvaltningspolitikkens historie, drejer sig om forvaltningens enhed og autonomi. Det er bogens andet mål at vise:

Hvordan der finder en autonomisering sted af forvaltningerne i forbindelse med, at de forskellige forvaltninger opbygger egne forvaltningspolitikker, og hvordan det forandrer betingelserne for forvaltningens enhed.

Dette problem opdeler jeg i to. Det første delproblem er diakront og lyder: Hvordan forvaltninger italesættes, og italesætter sig selv over tid, og særligt hvordan opbygningen af egne forvaltningspolitikker indebærer en radikal ny selv-italesættelse. Her studeres tre centralforvaltningers institutionelle historie m.h.p. hvordan deres ydre grænse over tid formuleres og af hvem. Sættes forvaltningernes grænser af f.eks. politiske institutioner uden for forvaltningerne selv, eller sætter de selv grænserne for sig selv og i så fald hvordan? De tre forvaltninger er henholdsvis Industriministeriet, Arbejdsministeriet og Miljøministeriet. Jeg giver senere begrundelse for valg af netop disse tre ministerier.

Det andet delproblem er synkront og lyder: Efter hvilke principper fremstilles forvaltningernes systemkomponenter i de 3 diakrone cases, og hvilke træk ved forvaltningsautonomi kan betones i de diakrone analyser? I alt 3 synkrone snit foretages på de 3 diakrone analyser. Afhandlingens andet problem inklusive de to delproblemer er søgt illustreret i følgende figur:

ANDET PROBLEM



Afhandlingens synkrone analyse peger på, at der er sket forandringer i principperne for forvaltningernes enhedsdannelse. Nye forvaltningssystemer udvikles, men de udraderer ikke de gamle. De lægger sig oven på hinanden, sådan at vi får større kompleksitet med flere overlappende forvaltningsenheder.

Først udvikles formelle forvaltninger, hvis enheder sættes af retlige grænser. Ministeriets ydre grænse er således ressortgrænsen fastlagt ved kongelig resolution på statsministerens indstilling. Dernæst fra omkring 1960 dannes sektorielle forvaltninger. De bygger ovenpå og forudsætter derfor de formelle forvaltninger, men deres enhed er en anden, fordi deres ydre grænser sættes på en principielt anderledes måde. Den sektorielle forvaltning afgrænses som et politisk problemfelt, f.eks. arbejdsmarkedspolitikken eller skolepolitikken. De inkluderer ofte både offentlige institutioner fra forskellige ressorter, semi-offentlige institutioner (råd, nævn, udvalg) og private interesseorganisationer.

Endelig problematiserer bl.a. Finansministeriet sektorgrænserne fra omkring 1980. Sektorernes opbygning omkring bestemte problemfelter gør dem lukkede over for andre problemfelter. Den skolepolitiske sektor er f.eks. lukket omkring en skolepolitisk diskurs, der fokuserer på uddannelse og socialisering. Denne diskurs forstår ikke koderne i den erhvervsøkonomiske diskurs eller i de kommunaløkonomiske diskurser. Og for den miljøpolitiske sektor er protester, der henviser til økonomi eller arbejdsmiljø som argument mod nye miljølove, kun uforståelig støj. Der dannes en ny type forvaltningsenhed oven på sektorer. Der dannes polycentriske forvaltninger, der etablerer kommunikative arenaer mellem sektorer. De polycentriske forvaltningers grænser er principielt forskellige fra sektorgrænserne. De polycentriske forvaltningers grænser har karakter af skæbnefællesskab mellem sektorerne.

Parallelt med denne kumulative udvikling af forvaltningssystemer autonomiseres forvaltningerne. De formelle forvaltningers forvaltningspræmisser defineres ikke af dem selv men af folketing, minister, forvaltningsretten og tjenestemand retten. De formelle forvaltninger er derfor ikke autonome. Vi kan f.eks. se på, hvordan en sag defineres. I den formelle forvaltning sættes entydige retlige kriterier for, hvornår en sag er en sag for hvem. Den sektorielle forvaltning reflekterer og definerer, hvornår et problem er et problem. Problem definerer, hvad der kan være en sag. Hermed sætter den sektorielle forvaltning selv præmisser for, hvornår en sag er en sag for forvaltningen. Den sektorielle forvaltning er derfor autonom af 1. orden. De polycentriske forvaltninger reflekterer og definerer fremtidsbilleder. De definerer fælles betingelser og fællesreferencer for forskellige sektors problemdefinitioner. Polycentriske forvaltninger definerer altså kriterier for, hvordan sektorer defineres, hvornår et problem er et problem. Den Polycentriske forvaltning er derfor autonom af anden orden.

Denne kumulative udvikling af forvaltningssystemer og tendensen til forvaltningernes autonomisering rejser nye spørgsmål om koordinering mellem autonomiserede forvaltninger. Det er bogens tredje mål at vise:

Hvordan forvaltningens polycentrering og autonomisering sætter nye betingelser for koordinering mellem forvaltninger.

Det tredje problem er konstruktivistisk. Ud fra den synkrone analyse konstrueres de nye muligheder for styring. Der siges således intet om i hvilket omfang disse muligheder faktisk udnyttes, men der teoretiseres over den styringsproblematik, der opstår, når forvaltningerne polycentre-res og autonomiseres.

Afgrænsning og kilder

Første problem vedrørende forvaltningspolitikens dannelse indsnævres til den forvaltningspolitik, der institutionaliseres i Finansministeriet. Jeg vil herudover ikke fastsætte nogen analytisk afgrænsning af forvaltningspolitikken, men netop studere, hvordan den afgrænser sig selv over tid. Den tidsmæssige afgrænsning er foretaget på samme måde. Jeg har været i stand til i min analyse at tilbagerulle forvaltningspolitikens dannelses-historie til omkring 1920. Således er mine analyser af første problem tidsmæssigt afgrænset fra 1920 til idag og i rum afgrænset til Finansmi-nisteriet (inklusive dets grænsedragninger).

Kilderne i den kvalitative analyse er de offentligt tilgængelige tekster, som er monumenter i den forvaltningspolitiske historie. Typen af kilder varierer over tid af den simple grund, at den forvaltningspolitiske historie efterlader sig forskellige typer tekster som monumenter i for-skellige faser. Fra 1920 til omkring 1950, hvor der endnu ikke er etable-ret nogen diskurs, og hvor der alene foregår en kamp mellem forskellige idealiseringer, er monumenterne først og fremmest artikler forfattede af enkeltpersoner. Fra 1950 til 1960, hvor der udvikles og institutionaliseres en rationaliseringspolitik for forvaltningens processer, er monumenterne først og fremmest rationaliseringsrapporter forfattet af et rationalise-ringspolitisk nævn (Forvaltningsnævnet) og af dets sekretariat. Fra 1960 til 1980, hvor der udvikles og institutionaliseres en planlægningspolitik for forvaltningens processer og organisation, er monumenterne først og fremmest kommissionsbetænkninger. Fra 1980 til idag, hvor der udvikles og institutionaliseres en forvaltningspolitik for forvaltningens processer, organisation og grænser, er monumenterne først og fremmest embeds-mandsudredninger, redegørelser, kampagnepapirer og programskrifter fra Finansministeriet. Kilderne skifter over tid, simpelthen fordi me-ningsdannelsen optræder i nye kilder og ændrer karakter og funktion. Kildernes historie er således en vigtig del af den institutionelle historie.

Kilderne i den kvantitative indholdsanalyse¹ varierer ligeledes over tid, men knapt så meget. Perioden 1952-64 er dækket ind af Forvaltningsnævnets projektaf rapporteringer i årsberetninger. Der er ialt 78 afrapporterede projekter i perioden. Projekter, der afrapporteres flere gange, fordi de forløber over lang tid, er kun medtaget ved den afsluttende afrapportering. Begrundelsen for at anvende Forvaltningsnævnets projektaf rapporteringer som kilde for denne periode er, at det netop var i Forvaltningsnævnet rationaliseringspolitikken blev institutionaliseret. Perioden 1970-1990 er dækket af nummererede kommissionsbetænkninger, der omhandler forvaltningsreformer. Disse kommissioner spreder sig over mange ministerier. Det drejer sig om ialt 68 betænkninger. Hertil har jeg suppleret med en database på moderniseringsredegørelser fra 1982-1990. Kilderne i den kvantitative er læst på den måde, at der først er uarbejdet et registreringskema, der indeholder en række spørgsmål til kilderne. Spørgsmålene handler f.eks. om vægtingen af forskellige idealer for forvaltning. Disse idealer er på forhånd definerede, og læsningen af kilderne foretages derefter for at konstatere, om de pågældende idealer er vægtede, d.v.s. om teksterne henviser til de definerede idealer i deres formulering af forvaltningsproblemer og udarbejdelse af forslag til fornyelse. Resultatet af disse læsninger bliver forskellige procenttal for, hvor mange af teksterne, der har vægtet de pågældende idealer.

Andet problem vedrørende forvaltningens polycentrering og autonomisering afgrænses til tre ministerier. Kriteriet for udvælgelse af de tre ministerier har været størst muligt variation m.h.t. etableringstidspunkt, historik og graden af autonomi.

De tre udvalgte ministerier er Industriministeriet, Arbejdsministeriet og Miljøministeriet. Industriministeriet blev etableret i 1908 (dengang Handelsministeriet) og opbygger fra midten af 1980'erne en egen forvaltningspolitik, der fortrinsvis er indadrettet. Arbejdsministeriet blev etableret første gang i 1940 som Arbejds- og Socialministeriet. Det søger at opbygge forvaltningspolitik fra midten af 1980'erne, efter at Finansministeriet har ført nogle meget hårde kampagner mod Arbejdsformidlingssystemet og A-kasserne. Det lykkes aldrig for Arbejdsministeriet at opbygge en intern fælles forvaltningspolitik. Miljøministeriet etableres i 1973 og søger allerede i slutningen af 1970'erne at opbygge forvalt-

¹For yderlige information om den kvantitative indholdsanalyse se: Andersen, N.Å., 1992: "forvaltningspolitiske betænkninger 1970-1990", COS-forskningsrapport, 1/1992, København. Lægreid, P. & Pedersen, O.K., 1994: Forvaltningspolitik i Norden. Jurist- og økonomiforbundets Forlag, København.

ningspolitik. Fra slutningen af 1980'erne orienteres forvaltningspolitikken udad mod andre ministeriers forvaltninger.

Kilderne er her afgrænset på samme måde som i første problem. Typerne af kilder varierer over tid og variationerne er meget lig dem, der er i analysen af forvaltningspolitikken historie i Finansministeriet.

Anden del af andet problem baseres på de diakrone analyser og inddrager ikke nye kilder. Det samme gælder tredje problem, der er en konstruktivistisk analyse baseret på den synkrone analyse i anden del af andet problem.

Del II

Et nyt policyfelt dannes

Kap. 3. Forvaltningspolitikken historie

Indledning

Jeg vil i dette kapitel beskrive forvaltningspolitikken tilblivelse i Danmark med fokus på dens formulering og institutionalisering i Finansministeriet. Forvaltningspolitikken historie kan føres tilbage til 1920'ernes sparekommissioner. I slutningen af 1940'erne etableres en rationaliseringspolitik for interne processer i forvaltningens enkeltinstitutioner. Jeg taler derfor om institutionsfasen. I 1960'erne dannes en planlægningspolitik for forvaltningens organisation i policysektorer. Jeg taler om sektorfasen. Men først fra omkring 1982 er det muligt at tale om en egentlig forvaltningspolitik, der ikke blot omhandler forvaltningens processer og organisation, men også selve grænserne mellem forvaltning og politik, forvaltning og borger samt mellem offentlig og privat m.h.p. redefinering af hele den offentlige sektor. Jeg taler om grænsefasen.

Ved *forvaltningspolitik* forstår jeg et policyfelt for forvaltningens processer, organisation og grænser.¹ For at tale om forvaltningspolitik må vi kunne konstatere, at der er udskilt et policyfelt. Ved *policyfelt* forstår jeg et system af relationer mellem politiske aktører og institutioner, som strides om noget som for dem er fælles.² Et policyfelt er kendetegnet ved en specifik problem- og aktørkreds, et specialiseret sæt af institutioner samt en særlig forestilling. Et policyfelt skabes i processer, hvor der sættes konstitutive forskelle, der afgrænser feltet fra andre felter; forskelle som også sætter kriterier for, hvornår man kan accepteres som aktør i feltet, hvilke positioner man kan indtage i det, hvilke argumenter man fornuftigt kan gøre brug af m.v.

¹For andre definitioner se f.eks. Söderlin, D. & Petersson, O., 1988: Svensk förvaltningspolitik, Diskurs Förlag, Uppsala, p. 25ff. Bull, H.P. (red), 1979: Verwaltungspolitik, Luchterhand, Damstadt. Luhmann, N., 1971: "Reform und Information. Theoretische Überlegungen zur Reform der Verwaltung" i Luhmann: Politische Planung. Aufsätze zur Sociologie von Politik und Verwaltung, Westdeutscher Verlag, Opladen. Luhmann, N. 1990: Political Theory in the Welfare State, Walter de Gruyter, New York, p. 94-98.

²Om feltbegrebet: Broady, D., 1990: Sociologi och epistemologi. Om Pierre Bourdieus författarskap och den historiska epistemologin, HLS Förlag, Stockholm, p. 270ff. Bourdieu, P. & Wacquant, L.J.D., 1992: "The purpose of Reflexive Sociology" in Bourdieu, P. & Wacquant, L.J.D.: An Invitation to Reflexive Sociology, Polity Press, Cambridge, p.94-115.

Der er mange grunde til at studere netop det forvaltningspolitiske policy-felts tilblivelse.

For det første gør der sig det fællestræk gældende for rationaliseringspolitikken, planlægningspolitikken og forvaltningspolitikken, at de bearbejder præmisser for forvaltning af politik. Hvor dannelsen af arbejdsmarkedspolitik, socialpolitik, sundhedspolitik o.s.v. sker gennem at forme noget uden for politikken selv: arbejdsmarkedet, det sociale, befolkningens sundhed o.s.v., så bearbejder rationaliseringspolitikken, planlægningspolitikken og forvaltningspolitikken selve politikernes forvaltning. De er politikker for forvaltningspræmisserne for politik. Eller, hvor arbejdsmarkedspolitik, socialpolitik, sundhedspolitik er politikker af første orden, så er rationaliseringspolitikken, planlægningspolitikken og forvaltningspolitikken politikker af højere orden.

Der er imidlertid forskel i radikalitet af deres højere orden. Og radikalitet handler her om, hvilken relation som henholdsvis rationaliseringspolitikken, planlægningspolitikken og forvaltningspolitikken har til forvaltningsrettede forfatningsproblemer.

Den danske forfatning indeholder kun få bestemmelser, der eksplicit vedrører den offentlige forvaltning. Det har derfor været en vigtig opgave for forfatningsretten at systematisere den faktiske praksis i forvaltningen med udgangspunkt i forfatningen. Min påstand er, at denne forfatningsretlige opgave bliver betydelig større med forvaltningspolitikkenes dannelse, fordi forvaltningspolitikken tematiserer forhold ved forvaltningen, der vedrører de forvaltningsrettede forfatningsproblemer. Det handler om grænserne for forvaltning. Forvaltningspolitikken ændrer ikke forfatningen, men den skaber en støj som forfatningsretten må systematisere. Pointen er vigtig, men enkel. Forvaltningspolitikken bliver diskursivt overordnet de forvaltningsrettede forfatningsproblemer, fordi den gennem omdefineringen af forvaltningens grænser producerer støj for forfatningsretten. Hermed er selve de konstitutive betingelser for den offentlige forvaltning på spil i forvaltningspolitikken.

Hvor både rationaliseringspolitikken og planlægningspolitikken dannes som sideordnede de forvaltningsrettede forfatningsproblemer, idet rationaliseringspolitikken og planlægningspolitikken ikke tematiserer forvaltningens grænser, så tematiserer forvaltningspolitikken forvaltningens grænser. Forvaltningspolitikken er en politik, der forholder sig reflektivt til de muligheder for grænsesættelse som forfatningen giver. Hermed politiserer forvaltningspolitikken noget fundamentalt ved det politiske

systems demokratiske opbygning. Forvaltningspolitikken er ikke blot af højere orden. Den er diskursivt overordnet de forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål og derfor af anden orden.

I første afsnit vil jeg netop studere det forvaltningspolitiske policyfelts udvikling omkring Finansministeriet. Jeg vil studere udviklingen fra rationaliseringspolitik over planlægningspolitik til forvaltningspolitik i tre faser ved at se på forandringerne i policyfelternes konstitutive forskelle samt ved at se, hvordan disse konstitutive forskelle institutionaliseres.

Den anden grund til at studere netop det forvaltningspolitiske policyfelts tilblivelse er, at forvaltningspolitik aldrig institutionaliseres som en klart afgrænset sektor. Det, der kendetegner dansk forvaltningspolitik, er dens polycentri. Fra og med grænsefasen lægger Finansministeriet op til, at de enkelte forvaltningsområder tager ansvaret for deres egne selvmoderniseringsprocesser. Hovedproblemet er, som det formuleres, at fjerne barrierer for omstilling i forvaltningerne. For Finansministeriet er forvaltningspolitik ikke en politik, der autoritativt skal formuleres og gennemføres af Finansministeriet selv. De øvrige forvaltninger bør opbygge egne forvaltningspolitiske strategier. Der lægges op til mange centre. Der lægges op til polycentri.

Finansministeriet opgiver imidlertid ikke sine styringsintentioner over for de andre centre. Styring kommer i høj grad til at handle om at formulere de forestillede rum og fremtidsbilleder, som de mange centre anvender som referencerammer, når de tilrettelægger deres egne selvmoderniseringsprocesser.

I andet afsnit studerer jeg derfor dels den måde, Finansministeriet italesætter og objektiviserer forvaltningerne på og de af typer forventninger, der fremstilles i forbindelse hermed, og dels den rolle meningsdannelsen spiller for styringen af forvaltningen. Jeg taler om en udvikling fra monocentrisk rationaliseringspolitik over decentral planlægningspolitik til en polycentrisk forvaltningspolitik.

1. Tilblivelsen af det forvaltningspolitiske policy-felt

a) Institutionsfasen 1920-1960

Den rationaliseringspolitiske konfliktakse i perioden 1920-1960 går mellem dem, der ønsker en egentlig forvaltningspolitik, der politiserer forvaltningens principielle opbygning og dens grænser og dem, der blot ønsker en afpolitiseret teknisk rationalisering af forvaltningen.

De første kim til en rationaliseringspolitik kan spores til 1920'ernes sparekommissioner. I 1921 nedsættes *Sparekommissionen af 1921*, der i løbet af sit virke pegede på administrativ forenkling som besparelsesinstrument³. Som følge heraf nedsættes *Administrationskommissionen af 1923* under Statsministeriet med det formål at foreslå administrative forenklinger med henblik på at formindske statens udgifter og fremme ekspeditionernes hurtighed.⁴ Enkelte deltagere i Administrationskommissionen af 1923 overvejer endog at udskille rationalisering som en selvstændig problematik ved siden af spareproblematikken, herunder forslag til dannelsen af et særligt permanent administrativt råd inspireret af amerikanske erfaringer med 'bureau of efficiency'. Dette skal beskæftige sig med "arbejdsstoffets fordeling" inden for administrationen, moderne bogføringssystemer, nye arbejdsmetoder og hjælpemidler til fremme af kontorarbejdets effektivitet. Forslaget løb imidlertid ud i sandet. Et flertal i *Administrationskommissionen af 1923* mente, at udgifterne ved et sådant råd ville være for store samt mindske den fleksibilitet, der ligger i kommissionsvæsenet.⁵

Debatten i 1940'erne

Fra slutningen af 1930'erne og frem til slutningen af 1940'erne forsøger en række politikere og embedsmænd at rejse en diskussion om forvaltningen. Debatten bliver heftig, omfattende og stærkt politiseret. Der er ikke på forhånd sat nogle idealer, der kan forankre debatten. Jeg vil give et par eksempler på spredningen i debatten.

³Sparekommissionen, 1921: 1. betænkning, København; 1922: 2. betænkning, København; 1923: 3. betænkning, København; 1923: 4. betænkning, København.

⁴Administrationskommissionen, 1924: 1. betænkning, København, p. 1.

⁵Sparekommissionen, 1921: 1. betænkning, København; 1922: 2. betænkning, København; 1922: 3. betænkning, København; 1922: 4. betænkning, København. Administrationskommissionen, 1924: 1. betænkning, København. Især: Administrationskommissionen, 1924: 2. betænkning, København, p. 138-43.

Flere enkeltpersoner og interesseorganisationer kræver en administrativ reform, der tager udgangspunkt i et problem om en samordnet og samlet økonomisk politik. Det gælder f.eks. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, der i 1937 kræver en administrativ reform m.h.p. dannelsen af en større administrativ enhed, der kan koordinere den økonomiske politik. De kritiserer den eksisterende opdeling i et stort antal ressourter for at indebære, at hvert ministerium forfølger sine interesse-synspunkter, mens ingen forfølger samfundets økonomi som helhed. Og de efterlyser en administration, der er indstillet på den beskæftigelsesmæssige opgave gennem samarbejde og fælles politik.⁶

Andre enkeltpersoner argumenterer for en demokratisering af forvaltningen, uden at der findes en gennemgående og entydig forståelse af, hvad demokratisering indebærer. Nogle kræver offentlighed i forvaltningen f.eks. ud fra argumenter om, at offentlighed vil virke demokratisk opdragende på befolkningen⁷, eller at offentlighed i forvaltningen er et værn imod en politisering af forvaltningen.⁸

Igen andre kræver en decentral forvaltning, der ikke umiddelbart kan overtages af en fjendtlig besættelse. Andre en forvaltning, der ikke er præget af københavneri. Og nogle stiller forslag om, at børn i skolen skal opdrages til demokrati, sådan at skillelinien borger vs. forvaltning nedbrydes.⁹

Endelig kritiseres tempoet i administrationen for at være for langsomt. Der formuleres problemer vedrørende dobbeltadministration. De såkaldte formiddagsstillinger kritiseres for at føre til ineffektivitet. Nogle mener, at forvaltningen er bagud rent kontorteknisk.¹⁰

⁶Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 1939: Betænkning om beskæftigelsespolitik og erhvervsmuligheder i Danmark, Forlaget Fremad, København, p. 337-368. Lignende eksempler kan findes i: Mortensen, E., 1943: "Centraladministration og Økonomi" i Politiken, kronik, 1/2-1943. Laursen, J. & Svensson, B., 1945: Den røde Bygning. Statens administration, Gyldendalske Boghandel, Nordisk Forlag, København.

⁷Jacobsen, S.G., 1946: "Krav om Offentlighed i dansk Forvaltning", Nationaltidende, 16/8-1946.

⁸Andersen, P., 1943: "Politik og Forvaltning", Nordisk Administrativt Tidsskrift, København, p. 197-192.

⁹Nielsen, H. 1947: "Decentralisering", Købstadsforeningens Tidsskrift, aug. 1947-48, p. 211-214. Kampmann, V. 1946: "Kan Demokratiet befæstes inden for Administrationen?" Information, 25/3-1946., Bredsdorff, J., 1946: "Forvaltningen under demokratisk Kontrol", Information, 27/3-1946. Jacobsen, G., 1946: "Borger og Bureaucrati" Information, 30/3-1946.

¹⁰CON, 1946: "Rationaliseringskravet i stigende grad aktuelt", Nationaltidende, 8/8-1946, København. Vang-Lauridsen, J., 1946: "Sverige har gode Erfaringer med forenklet Administration", Nationaltidende, 9/8-1946, København. Veistrup, P., 1946: "Større Fagkundskab til Administrationen", Nationaltidende, 10/8-1946, København. Skovgaard, A., 1946: "Dobbeltadministration maa undgaas", Nationaltidende, 10/8-

Der findes således en mangfoldighed af forsøg på at skabe idealer for forvaltning, men ingen af disse forsøgsvisse formuleringer munder umiddelbart ud i fælles idealer, der kan forankre og sætte konstitutive skel for debatten om forvaltning.

Feltets indsnævring

Først i slutningen af 1940'erne og begyndelsen af 1950'erne sættes nogle konstitutive skel, der afgrænser rationaliseringspolitik fra andre politikker og dermed indsnævrer, hvordan forvaltningen acceptabelt kan italesættes i både Forvaltningskommission af 1946 og i Forvaltningsnævnet. Tre konstitutive skel sættes.

Det første konstitutive skel sættes mellem *rationaliseringspolitik* og *forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål*. I kommissoriet for Forvaltningskommissionen af 1946 indgår både rationaliserings- og forfatningsspørgsmål. Forfatningsspørgsmålene omhandler bl.a. ombudsmandsinstitutionen, offentlighed i forvaltningen og kontrol med forvaltningen.¹¹ Ligeledes indgår som nævnt disse spørgsmål i den generelle offentlige debat om forvaltningen fra midten af 1930'erne til slutningen af 1940'erne. Fra 1949 indleder Forvaltningskommissionen et samarbejde med Forfatningskommissionen af 1946 om de forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål. Forfatningskommissionen opretter et særligt udvalg til de forfatningsspørgsmål, der vedrører forvaltningen. Fra 1950 opgiver Forvaltningskommissionen sin beskæftigelse med forfatningsspørgsmål bl.a. med henvisning til, at spørgsmålene er ubegrundede, og at offentlighed i forvaltningen vil medføre afgørende ulemper og tvivlsomme fordele.¹² I den forbindelse bliver alle forfatningsspørgsmål, der vedrører demokratisk forvaltning, offentlighed i forvaltningen og retssikkerhed skilt fra ratio-

1946, København. Kryger, P., 1946: "Kommunen har en Rationaliseringskommission", Nationaltidende, 10/8-1946, København. Arup, N., 1946: "Der er Trang til saglig Kontrol med Administrationen", Nationaltidende, 11/8-1946, København. Lyngbo, K., 1946: "Varedirektoratet har begyndt Rationaliseringen", Nationaltidende, 11/8-1946, København. Andersen, P., 1946: "Ulovligt at Administrationen ikke opslaar Stillingerne ledige", Nationaltidende, 17/8-1946, København. Kristensen, T., 1946: "Finansministeren vil nu begynde Rationaliseringen", Nationaltidende, 18/8-1946, København. Bredsdorff, J., 1951: "Rationaliseringsarbejdet indenfor stat og kommuner", Kommunal Aarbog, 1951, p. 761-771. Svenson, B., 1946: "Administrationen staar Maal med andre Dele af samfundet", Nationaltidende, 11/8-1946, København.

¹¹Forvaltningskommissionen af 1946, 1947: 1. betænkning, København, p. 3.

¹²Forvaltningskommissionen af 1946, 1950: 2. betænkning, København, p. 12-15, p. 26-31. se også Pedersen, T.B., 1993: "Demokrati i forvaltningen - mellem idealer og forhandling", Speciale, Institut for Statskundskab, København Universitet, København, kap. 2.

naliseringspolitikken.¹³ Forfatningsspørgsmålene overlades til Forfatningskommissionen af 1946.¹⁴ Forfatningskommissionen overlader senere visse af spørgsmålene om bl.a. offentlighed i forvaltningen til det almindelige lovarbejde. Således fås to sideordnede problematikker: de forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål på den ene side og en rationaliseringspolitik på den anden. De behandler begge præmisser for forvaltning, men der er ingen overlapning, idet rationaliseringspolitikken ikke omhandler forfatningens grænsespørgsmål.

Det andet konstitutive skel sættes mellem forvaltningens *form* og dens *indhold*. Dette skel diskuteres bl.a. af Bent Christensen i 1953. Han skriver bl.a., at "*Forvaltningsnævnets arbejde er forvaltningens effektivitet...Hvad skulle formålet ellers være?*".¹⁵ Skal man bedømme forvaltningens rationalitet, skal man i følge Christensen kende forvaltningens præcise mål. Disse er imidlertid politiske, hvilket han anser for at være et problem. For at kompensere for dette problem afgrænser Christensen rationaliseringspolitikken til at behandle den enkelte forvaltningsinstitution som driftenhed. Samtidig indfører han forskellen mellem forvaltningens form og indhold. Forvaltningens indhold defineres som problemet angående målet med den pågældende forvaltningsinstitution. Målet anses for et folketingspolitisk anliggende. Forvaltningens indhold udelukkes derfor fra rationaliseringspolitikken. Den enkelte forvaltningsinstitutions form defineres rent teknisk og inkluderes derfor som et rationaliseringspolitisk spørgsmål. Skellet form/indhold er således konstitutivt for formulering af rationaliseringspolitiske problemer. Skellet betyder, at rationaliseringspolitikken ikke kan betragte forvaltningen i sin helhed, da bl.a. ressortgrænser anses som indholdsmæssige og dermed politiske. Rationaliseringspolitikken genstand er derfor de enkelte driftenheder betragtet isoleret. Fokus er på den enkelte institution.¹⁶ Skellet fungerer også som et kriterium for at afvise opgaver, som forskellige forvaltninger gerne ser, at Forvaltningsnævnet tager op. F.eks. afvises Arbejdsmarkedskommissionens forslag om, at Forvaltningsnævnet skal arbejde med en sammenlæg-

¹³Bredsdorff, N., 1990: "Forvaltningsreformer i den offentlige sektor." COS-forskningsrapport, 6/1990, København., 1992: "Forvaltningshistoriske noter: Forvaltningskommissionen af 1946.", COS-forskningsrapport, 3/1992, København.

¹⁴Eigaard, Søren, 1993: Idealer og Politik. Historien om Grundloven af 1953, Odense Universitetsforlag, Odense.

¹⁵Christensen, B., 1953: "Forvaltningskommissionen og Forvaltningsnævnet. Mål og midler", Nordisk Administrativ Tidsskrift, p. 343.

¹⁶Ibid, p. 343.

ning af flere ministerier med henvisning til, at det omfatter forvaltningens indhold.¹⁷

Tredje konstitutive skel er en implicit effekt af skellet mellem form og indhold. Tredje skel sættes mellem den enkelte forvaltningsinstitutions *driftsøkonomi* på den ene side og de *samfundsøkonomiske* spørgsmål om bl.a. koordineringen af den økonomiske politik på den anden side. Fokus på enkeltinstitutioner indebærer at økonomiske spørgsmål ikke kan tematiseres samfundsøkonomisk, men kun driftsøkonomisk. De samfundsøkonomiske spørgsmål ekskluderes fra rationaliseringspolitikken, men fortsætter i et andet regi omkring Det Økonomiske Sekretariat som spørgsmålet om at udforme et nationalbudget.¹⁸

De tre konstitutive skel afspejles også i den kvantitative indholdsanalyse. 67% af de projekter Forvaltningsnævnet gennemfører fra 1952-1964, er rettet mod enkeltinstitutioner. Rationalisering (defineret som det at tilstræbe, at leverancer af ydelser sker hurtigst muligt, til færrest mulige omkostninger uden dobbelt administration) vægtes som det overordnede mål i 98% af projekterne. Samfundsøkonomisk samordning vægtes slet ikke. Endelig er forenkling af sagsbehandlingen gennem teknik og ny tilrettelæggelse af sagsgangen det middel, der hyppigst anvises i projekterne. Det anvises i 48% af projekterne.

Der defineres således en rationaliseringspolitik, hvis hovedproblem er driftsøkonomisk effektivitet, hvis genstand er den enkelte institution som driftenhed og hvis forandringselement er interne *processer* i den enkelte institution. Processerne drejer sig om kontorrationalisering, forenkling af sagsgange og af arkiveringssystemer, blanketter og lignende.

Institutionsfasen etablerer således et felt, hvorfra der kan tales rationaliseringspolitik. Men afgrænsningen af rationaliserings- fra forfatningsspørgsmål, form fra indhold og driftsøkonomi fra samfundsøkonomi indebærer også, at feltet bliver meget snævert og afpolitiseret med strenge krav til, hvad der kan rejses som gyldige rationaliseringspolitiske problemer.

Forvaltningskommissionen og Forvaltningsnævnet Indsnævringen og eksklusionen viser sig også institutionelt.

¹⁷Forvaltningsnævnets sekretariat, 1958: "Notat vedr. koordineringsmulighederne indenfor de under Handelsministeriet sorterende undervisningstilsyn", (oktober), Rigsarkivet, arkiv 2157 om Forvaltningsnævnet, kasse 85, journal nr. 167.

¹⁸Schmidt, E.I., 1993: Fra psykopat klubben, Gyldendal, p. 245-46.

Først søges denne meget brede debat om forvaltningen institutionaliseret. I 1946 nedsættes en ny kommission: *Forvaltningskommissionen af 1946*. Den eksisterer i 6 år. Kommission er den første, der forsøger at rejse spørgsmålet om forvaltningens principielle opbygning og inkluderer problematikken angående forvaltning og demokrati.

Kommissionens kommissorium formuleres lige så bredt som den forudgående debat. Den indeholder målsætninger fra samtlige tre temaer. Målsætningerne spænder fra større offentlighed i forvaltningen, over decentralisering til rationalisering af forvaltningens arbejdsmetoder.¹⁹

Det brede kommissorie udtrykker sig dernæst i kommissions- og udvalgssammensætningen. Sammensætningen har et stærkt politisk islæt. 14 af ialt 75 udvalgsmedlemmer er politikere, heraf 2 kommunalpolitikere og 12 folketingsmedlemmer. Af folketingsmedlemmerne er tre ministre. Derudover sidder der repræsentanter fra de forskellige ministerier. Særligt dominerende er Finansministeriet med 14 medlemmer. Endelig sidder der 3 repræsentanter fra det private erhvervsliv og 15 fra amter og kommuner.²⁰

Endelig skal det fremhæves, at kommissionens kompetencer over for forvaltningen aldrig blev afklaret.²¹

I 1947 overlader Forvaltningskommissionen af 1946 spørgsmålet om forvaltningens rationalisering til et forvaltningsnævn.

Med *Forvaltningsnævnet* sættes skellene mellem rationaliseringspolitik og forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål, form og indhold samt driftsøkonomi og samfundsøkonomi også formelt.

For det første indsnævres Forvaltningnævnets opgave til at bistå forvaltningen med råd og konsultation i rationaliseringsprojekter. Områderne omfatter typisk kontorteknik, arkivering og tilrettelæggelse af sags-gange.

For det andet fjernes det politiske islæt i nævnets sammensætning. Forvaltningsnævnet består af 3-5 medlemmer beskikket af finansministeren for 4 år ad gangen. Oftest har formanden været Finansministeriets departementschef. De øvrige medlemmer har dels været direktører fra ledende private virksomheder og dels chefer i den offentlige sektor. I For-

¹⁹Forvaltningskommissionen af 1946, 1947: 1. betænkning, København, p. 3.

²⁰Bredsdorff, N., 1993: *Forvaltningspolitik & forvaltningsreformer. En undersøgelse af Forvaltningskommissionen af 1946*, Roskilde Universitetsbiblioteks skriftserie nr. 21, Roskilde, p. 231.

²¹Ibid, p. 298.

valtningsnævnets sekretariat var ansat mellem 3 og 7 rationaliseringseksperter.

Forvaltningsnævnet har ikke kompetence til at nedsætte egne udvalg og kan derfor ikke rejse helt nye problematikker. Det får heller ikke kompetence over for forvaltningerne af nogen art.²²

Da Forvaltningskommissionen nedlægges i 1952, bibeholdes Forvaltningsnævnet.²³ Forvaltningsnævnet nedlægges i 1964.

Fra 1920-1960 dannes altså en rationaliseringspolitik, der er logisk *sideordnet* forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål og formelt bestemt. Rationaliseringspolitikken er afgrænset som en politik angående form adskilt fra indhold, en politik angående driftsøkonomi adskilt fra samfundsoekonomi. Det er en politik, der alene genstandgør enkeltinstitutioner som driftsenheder og alene lægger op til at forandre disses interne processer. Det er endelig en politik, som kompetencemæssigt er svagt institutionaliseret, både fordi Forvaltningsnævnet opgave er formelt begrænset. Forvaltningsnævnet kan ikke nedsætte egne underudvalg, har ingen kompetencer overfor forvaltningerne. Institutionalisering har videre været ad hocpræget.

b) Sektorfasen 1960-1982

Fra slutningen af 1950'erne søger Arbejdsministeriet at genpolitisere rationaliseringspolitikken og ophæve sondringen mellem form og indhold. Det sker i en række kommissionsrapporter: I *Kommissionen vedrørende ungdomsskolelovgivningen m.v.* fra 1948, der lægger op til en samlet administration af ungdomsuddannelserne; i *Arbejdsmarkedskommissionens* redegørelse til arbejds- og boligministeren fra 1958, der finder det påkrævet, at man overvinder den administrative splittelse på erhvervsuddannelsesområdet samt i en betænkning af *Kommissionen om uddannelse af ikke-faglærte* fra 1959, der udpeger et administrativt koordineringsproblem i forhold til erhvervsuddannelserne.

I 1959 afgiver *Teknikerkommissionen* sin betænkning. Den omhandler uddannelse af teknisk arbejdskraft af forskellig art. Det interessante ved betænkningen er, at den ikke blot formulerer et administrativt problem afledt af et bestemt arbejdsmarkedsproblem, men at det plan-

²²Forvaltningskommissionen af 1946, 1952: 9. betænkning, København, p. 37-41., Cirkulære om rationaliseringsarbejdet indenfor statsadministrationen, Finansministeriet, den 20/8-1952.

²³Forvaltningsnævnet, 1953: Forvaltningsnævnets årsberetning for 1952-53, København.

lægningspolitiske problem generaliseres og der formes et selvstændigt ideal om en sektorielt sammenhængende forvaltning.²⁴

Idealet bygges op på følgende måde: Teknikerkommissionen konstaterer, at det er samfundsøkonomisk ønskeligt, at de enkelte uddannelser tilrettelægges med henblik på den størst mulige bevægelighed på arbejdsmarkedet. Dernæst peges der på, at en smidig tilpasning af og samstemmelse mellem de enkelte uddannelser i forhold til en sammenhængende helhed vanskeliggøres af den vidtgående administrative opdeling. Teknikerkommissionen lægger herefter op til en fælles planlægning på uddannelsesområdet og formulerer et ideal om administrativ rationalitet, som står i kontrast til det driftsøkonomiske ideal om effektivitet. Rationel forvaltning er for Teknikerkommissionen, modsat Forvaltningsnævnets driftsøkonomisk rationelle forvaltning, en forvaltning, hvor de enkelte administrative *dele* er samfundsøkonomisk samstemt i forhold til en *sektoriel helhed*, der når det gælder uddannelse, reguleres af problemet om arbejdskraftens bevægelighed på arbejdsmarkedet, der igen refererer til den samfundsøkonomiske balance mellem inflation og beskæftigelse. Helheden i sektoren sikres gennem planlægning.

Denne problemfigur diskursiveres gennem 1960'erne og 1970'erne. Det særlige ved problemfiguren er, at den ophæver 2 af de skel, der er konstitutive for rationaliseringspolitikken. Den ophæver skellet mellem form og indhold, idet det centrale ved Teknikerkommissionens definition af rationel forvaltning er en indholdsmæssig samordning. Dermed forsvinder også den formelle bestemmelse af genstanden. Teknikerkommissionen ser ikke på den formelt forudgivne enkeltinstitution men på sammenhænge, der går på tværs af formelle skel mellem institutioner og endog ressourcer; sammenhænge, der er indholdsmæssigt bestemte. Teknikerkommissionens problemfigur ophæver også skellet mellem driftsøkonomi og samfundsøkonomi. Det er den interne samfundsøkonomiske balance inden for sektorområdet, der er hovedproblemet. Skellet mellem rationaliseringspolitik og forvaltningspolitik forandres ikke. Det videreføres som et skel mellem planlægningspolitik og forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål i den forstand, at forfatningsspørgsmål ikke rejses i planlægningspolitikken, men skellet formuleres ikke eksplicit, så principielt er det muligt at rejse forfatningsspørgsmål.

²⁴Teknikerkommissionen, 1959: Teknisk og naturvidenskabelig arbejdskraft, Betænkning nr. 229, København, p.83.

Til gengæld sættes et nyt konstitutivt skel. Det er skellet mellem sektor og ikke-sektor. For at sikre sammenhængen i sektoren og for at planlægge må det overhovedet afgøres, hvor sammenhængen begynder og ender, d.v.s. hvad genstanden for planlægning i det hele taget er. Dette skel defineres videre som et skel mellem indenfor/uden for problemområdet. F.eks. hvornår noget er et arbejdsmarkedspolitisk problem, der tilhører den arbejdsmarkedspolitiske sektor, og derfor skal planlægges, og hvornår det ikke er.

Dette spørgsmål er netop et afgørende problem for Teknikerkommissionen. Men kommissionen ser sig ikke i stand til selv at løse problemet. Den opfordrer kraftigt til oprettelse af en ny kommission, der skal tage udgangspunkt i dette planlægningspolitiske problem. Det fører til nedsættelsen af Administrationsudvalget af 1960.

Inden da har Arbejdsmarkedskommissionen henvendt sig direkte til Forvaltningsnævnet for at få dem til at diskutere problemet med administrativ opsplitning. Det sker gennem et fortroligt stemplet brev i oktober 1957, der meget skarpt kritiserer den administrative opsplitning af erhvervsuddannelserne og bl.a. foreslår al uddannelse samlet under ét undervisningsministerium og vedtagelse af én uddannelseslov, der principielt omfatter enhver form for erhvervsuddannelse.²⁵

Forvaltningsnævnet var på dette tidspunkt igang med en rationalisering af undervisningstilsynene i Handelsministeriet. I november holder Forvaltningsnævnet et møde med en afdelingschef og en kontorchef fra Handelsministeriet, hvor aspekter af koordinering og sammenlægningsproblemet fremlægges. Handelsministeriets reaktion er, at forvaltningsnævnet gerne må indlede en undersøgelse med sammenlægning for øje, blot man ikke forsøger at ændre lovgivningen.²⁶ Dette implicerer selvfølgelig også uændrede ressortgrænser.

I oktober 1958 beslutter Forvaltningsnævnet, at tiden ikke er moden til at følge Arbejdsmarkedskommissionens anbefalinger. Begrundelsen gør brug af skellet form/indhold. Sammenlægningstanker på tværs af ressortgrænser afvises med, at disse forudsætter overvejelser af indholdsmæssig karakter: "*om undervisningens fremtidige indhold og organisation*". Forvaltningsnævnet finder dog, at det er en god ide at

²⁵Arbejdsmarkedskommissionens sekretariat, 1957: "Fortroligt. Erhvervsuddannelsens administrative splittelse og visse forslag til afhjælpning af de heraf fremkaldte ulemper." (9/10-1957, j.nr. 2502) Rigsarkivet, arkiv 2157 om Forvaltningsnævnet, kasse 86, journal nr. 167.

²⁶Forvaltningsnævnet, 1957: Referat af møde den 29.11. 1957 hos afdelingschef Ove Nielsen, Rigsarkivet, arkiv 2157 om Forvaltningsnævnet, kasse 89, journal nr. 172.

foretage sammenlægninger m.h.p. personalereduktion og rationalisering inden for Handelsministeriets grænser.²⁷

Først efter, at Teknikerkommissionen har offentliggjort sin betænkning og krævet en ny kommission, sender Forvaltningsnævnet sit notat til Handelsministeriet. I løbet af 1959 og 1960 giver Forvaltningsnævnet Handelsministeriet bistand til intern sammenlægning. Forvaltningsnævnet leverer dermed argumenter til Handelsministeriet mod flytning af ressortgrænser og kommer således til at stå i modsætning til Administrationsudvalget af 1960, der gerne vil flytte ressortgrænser.²⁸

I 1960 nedsættes *Administrationsudvalget af 1960 (A60)* under Statsministeriet efter Teknikerkommissionens opfordring. Udvalget får til opgave at genpolitisere spørgsmålet om forvaltningens organisatoriske opbygning. Det får til opgave: *"at formulere mere generelle retningslinier for den kommende udvikling af administrationen samt efter drøftelse med statsministeren at foretage en nærmere undersøgelse af de enkelte ministeriers opbygning og sagsområde."*²⁹

A60 afgiver ialt 5 betænkninger. I A60 opsplittes planlægningsproblematikken i to. En der beskæftiger sig med problemet: hvordan planlægge i hvilken organisation, og en der beskæftiger sig med problemet: planlægge hvad, d.v.s. afgrænse sektor- og problemområde:

A60's første betænkning beskæftiger sig især med problemet hvordan planlægge i hvilken organisation. Hovedproblemet formuleres som, at *"Administrationens vækst har forøget behovet for en central planlægning og for en stadig undersøgelse af udviklingen inden for de områder, som de enkelte administrationsgrene hver især omfatter."* Den uklare opgavefordeling mellem departementer og direktorater, hvor departementerne er bebyrdet med megen sagsbehandling *"har ofte vanskeliggjort det for de ministerielle departementer at løse disse planlæggende opgaver på tilfredsstillende måde."*³⁰ Dette problem udvikles i følgende tematik:

²⁷Forvaltningsnævnets sekretariat, 1958: "Notat vedr. koordineringsmulighederne indenfor de under handelsministeriet sorterende undervisningstilsyn", (oktober), Rigsarkivet, arkiv 2157 om Forvaltningsnævnet, kasse 85, journal nr. 167.

²⁸Forvaltningsnævnet, 1960: brev til departementchef E. Dige, Finansministeriet, Rigsarkivet, arkiv 2157 om Forvaltningsnævnet, kasse 89, journal nr. 172. Forvaltningsnævnets sekretariat, 1960: "Supplerende notat vedrørende undervisningstilsynet under handelsministeriet." Rigsarkivet, arkiv 2157 om Forvaltningsnævnet, kasse 89, journal nr. 172. Handelsministeriet, 1960: notat af 23/9-1960, Rigsarkivet, arkiv 2157 om Forvaltningsnævnet, kasse 89, journal nr. 172.

²⁹Administrationsudvalget af 1960, 1962: "1. betænkning", Betænkning nr. 301, København, p. 5.

³⁰Administrationsudvalget af 1960, 1962: "1. betænkning", Betænkning nr. 301, København, p. 13. (egen understregning)

PLANLÆGNING I A60

Før	VS.	I fremtiden
Planløshed		Planlægning og samstemmelse med helhed
Flere ukoordinerede departementer i samme ministerium		Max et departement pr. ministerium
Både departement og direktorat har ministeradgang		Klar funktionsadskillelse
Departementet er afgørelsesinstans i en meget lang række sager		Departementet er afgørelsesinstans i få sager: i sager om finansielle bevillingsspørgsmål og i sager, der indankes for ministeren.

Den gamle forvaltning anklages for planløshed og denne planløshed sættes i sammenhæng med det organisatoriske problem, at de gamle ministerier ofte indeholder flere ukoordinerede departementer. Samtidigt har både departementer og direktorater ministeradgang i de gamle ministerier. Endelig er departementerne afgørelsesinstans i en meget lang række sager. Samtlige tre organisatoriske forhold leder til planløshed. Vejen til planlægning må derfor ryddes ved, at hvert ministerium maksimum får et departement, kun departementerne får ministeradgang og departementet skal kun være afgørelsesinstans i få særlige sager.

Denne model for en fremtidig centraladministration vakte en del modstand i embedmandskredse, især fordi den blev fremlagt samtidigt med kommunalreformen. De mange store direktorater blev ramt både af decentraliseringen fra stat til kommuner og amts-kommuner og af kompetencetab i forhold til departementerne.³¹

³¹Ingvartsen, O., 1991: Nye kommunale opgaver, planlægning og styring efter 1970. Kommunalreformen i Danmark 3, Forlaget Kommuneinformation, København. Ingvartsen, O. & Mikkelsen, P., 1991: Hovedtræk, vurdering og fremtidsperspektiver. Kommunalreformen i Danmark 6, Forlaget Kommuneinformation, København. Kock, J., 1962: "Helt ubegribeligt" leder i Samrådet, nr. 6, København. Ministerialforeningen, 1962: "Redegørelse om 1. betænkning fra administrationsudvalget", Samrådet, nr. 6, København, p. 67-69.

De øvrige 4 betænkninger fra A60 beskæftiger sig ikke særlig meget med den første betænkningens departement-direktoratsmodel. Hovedproblemet i de sidste 4 betænkninger er derimod at indkredse og afgrænse sektorer og problemområder.³² Deres hovedtematik kan skitseres således:

SEKTORAFGRÆNSNING

Før	VS.	I fremtiden
Stigning i omfang og kompleksitet		Forenkling gennem sontring mellem problemområder
Administrativ opsplitning		Administrativ samling
Tab af helhed		Genoprettelse af helhed
Manglende planlægning		Opbygning af planlægningsfunktioner

Det er en gennemgående figur i de sidste fire A60 betænkninger, at der antages en oprindelig forvaltningsmæssig helhed, men at udviklingen har bragt dele uden for helheden. Udviklingen identificeres ofte som en forøgelse i omfang og kompleksitet indefor forvaltningen, som resulterer i opsplitning. Herved tabes helheden, hvorved ubalance og samordningsproblemer opstår. Fraværet af planlægning ses som det, der umuliggør balancens genopretning. Planlægningspolitikken skal medvirke til at den opsplittede forvaltning tilpasses, så delene igen afstemmes med helheden først gennem sontring mellem problemområder, dernæst gennem administrativ samling og endelig ved oprettelse af planlægningsenheder.

I A60's første betænkning udtrykkes denne figur i beskrivelsen af, hvordan administrationen af uddannelser over tid er opsplittet på en lang række ministerier og institutioner. Det umuliggør en uddannelsesmæssig helhed og samordning. Administrationen af uddannelserne må derfor

³²Der findes efter min mening en stærk overvurdering af betydningen af A60's første betænkning. I nutidens mytiske erindring identificeres A60 med overvejelserne om departement-direktoratsmodellen. Hvis man derimod også læser de efterfølgende 4 betænkninger, der lægger op til *konkrete* forandringer i ministerierne, bliver billedet et andet. Man vil da se, at det, der gør A60 til et knudepunkt, ikke er overvejelserne om departement-direktoratsmodellen. Det er derimod problematiseringen af forvaltningens sektorielle helheder.

samles. Der lægges op til revidering af ressortgrænserne, hvor al uddannelsesadministration samles i Undervisningsministeriet.³³ I A60's anden betænkning beskrives, hvordan Socialministeriet har udviklet sig fra en overskuelig helhed, som beskæftiger sig med forsorgsproblemer til et meget omfattende komplekst område, der ikke længere entydigt henviser til forsorgsproblemer. Den administrative helhed er gået tabt. Helheden foreslås genetableret for det første ved at dele Social- og Arbejdsministeriet over på en ny måde, der reducerer kompleksiteten og skaber ressortklarhed³⁴ og for det andet gennem planlægning og en ny sondring mellem departement og direktorat.³⁵ I A60's tredje betænkning beskrives, hvordan administrationen af toldlovgivning over tid er revet ud af sin naturlige sammenhæng i Skatteministeriet og flyttet til Handelsministeriet, fordi stærke erhvervsinteresser ville integrere told- og handelspolitik og hvordan sammenhængen kan genskabes ved en ny departement-direktorat-model.³⁶ I femte og sidste betænkning beskrives, hvordan udviklingen siden 1926 har medført manglende sammenhæng i hovedrevisionens interne organisation. Sammenhængen foreslås genetableret med en ny organisationsplan.³⁷

Det er tydeligt, at man i planlægningspolitikken ikke længere kun er orienteret mod forandringer i processer, men også mod forandring af organisation. Organisering er forandringselementet. Det handler om organisationsopbygning, opgavefordeling, ressortgrænser og delegering.

Planlægningsbegrebet udvikles efterhånden. Først i betænkning nr. 629 fra 1971, hvor planlægningens formål defineres som "*at tilvejebringe et grundlag for formulering, vurdering og valg af målsætning med henblik på at lede udviklingen i en ønsket retning.*"³⁸ I denne betænkning lægges op til et endnu mindre departement end i A60's første betænkning. Og siden i betænkning nr. 743 fra 1975 om "Planlægning i centraladmi-

³³ Administrationsudvalget af 1960, 1962: "1. betænkning", Betænkning nr. 301, København.

³⁴ Administrationsudvalget af 1960, 1962: "2. betænkning. Administrationen af Arbejds- og Sociallovgivningen. 1. del", Betænkning nr. 320, København.

³⁵ Administrationsudvalget af 1960, 1965: "4. betænkning. Administrationen af Arbejds- og Sociallovgivningen. 2. del", Betænkning nr. 380, København.

³⁶ Administrationsudvalget af 1960, 1963: "3. betænkning. Administrationen af Told- og Forbrugsafgiftslovgivningen", Betænkning nr. 342, København.

³⁷ Administrationsudvalget af 1960, 1966: "5. betænkning. Revisionsdepartementernes og hovedrevisionens forhold", Betænkning nr. 408, København, p. 6.

³⁸ Arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation, 1971: "Redegørelse fra Arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation", Betænkning nr. 629, København, p. 27.

nistrationen". Her defineres planlægning som et ledelsesinstrument, der kan sammenfattes på 2 punkter:

- konkret planlægning af trufne beslutningers gennemførelse, og
- forberedende planlægning af nye beslutninger.³⁹

Den forberedende beslutningsplanlægning består af forskellige elementer som systematisk informationsindsamling, formulering af ny politik, gennemførelse af analyse, der skal konsekvensberegnes etc. I denne definition bliver planlægning lig beslutning om beslutning. Planlægningen skal understøtte den lokale beslutningsproces og i den sammenhæng muliggøre en politisk mere effektiv ledelse.

Det forholder sig ikke sådan, at planlægningspolitikken udraderer rationaliseringspolitikken, men rationaliseringspolitikken omdefineres og integrerer indholdsspørgsmål som f.eks. organisation og organisationens mål. Rationaliseringsbegrebet udvides, så det opløser skellet form/indhold. Det ses f.eks. i begrebet *totalrationalisering*, der introduceres i 1974 i Administrationsdepartementet. Totalrationalisering defineres som en rationalisering, der inddrager såvel teknologi og opgaver som struktur og personale ud fra en forståelse af deres intime samspil. Totalrationalisering omfatter derfor ikke kun forvaltningens form, herunder de tekniske sider, men også forvaltningens indhold, herunder de målsætninger og opgaver forvaltningen har.⁴⁰ I begrebet totalrationalisering bliver forskellen form vs. indhold således opløst.

Kvantitativt viser udviklingen fra rationaliseringspolitik til planlægningspolitik sig i mængdeforskydninger m.h.t. om det er enkeltinstitutioner eller grupper af institutioner, der søges forandret, hvilke principper og hvilke midler, der lægges vægt på:

I den rationaliseringspolitiske periode fra 1952 til 1964 fokuserer forvaltningsnævnet på enkeltinstitutioner i 69% af sine rationaliseringsprojekter. I den planlægningspolitiske periode fra 1970-1981 fokuseres kun på enkeltinstitutioner i 11% af kommissionsbetænkningerne om forvaltning. Tilsvarende sker der en mængdeforskydning opad i forhold til grupper af institutioner og i forhold til forvaltningen generelt betragtet. I den rationaliseringspolitiskeperiode fokuseres der på grupper af institutioner og på forvaltningen generelt i henholdsvis 25% og 7% af rationali-

³⁹Udvalget vedr. centraladministrationens planlægningsvirksomhed, 1975: "Planlægningen i centraladministrationen", Betænkning nr. 743, København, p. 16.

⁴⁰Administrationsdepartementet, 1974: Rationaliseringsprojekter planlægning og styring. En vejledning for statsinstitutioner, København.

seringsprojekterne. I den planlægningspolitiske periode fokuseres på grupper af institutioner i 65% af betænkningerne. Denne stigning kan ses som udtryk for, at det nu er sektorer og ikke driftsenheder, der er genstanden. Der fokuseres på forvaltningen generelt i 25% af betænkningerne fra 1970-1981. Denne stigning kan ses som udtryk for tilvejebringelse af nogle generelle planlægningsforudsætninger vedrørende information, edb og personnummerbevis.

Der sker også en forskydning i vægtningen af principper for forvaltning. Vægtningen af rationalisering som princip falder fra rationaliseringsperioden til planlægningspolitikken fra 98% til 50%. Omvendt stiger vægtningen af det samfundsøkonomiske princip fra 0% til 44%. Forvaltningsprincipper om planlægning, prognoser og konsekvensberegninger stiger fra 5% til 48%.

Midlerne til at indfri principperne forandres også. Forandring gennem forhold, der vedrører sagsgang herunder kontorteknik falder fra 48% til kun 15%. Omvendt vægtes i stigende grad forandring gennem ændring af myndighedsområde. I forvaltningsnævnet pegede man kun på myndighedsområde i 16% af sine projekter, som et middel til at indfri forvaltningsprincipper. I planlægningsperioden vægtes myndighedsområde i 45% af betænkningerne. Myndighedsområder er i denne sammenhæng defineret som ansvars-, arbejds- og opgavefordeling.

Der udvikles altså fra 1960 en planlægningspolitik for forvaltningens processer og organisation. Planlægningspolitikken ophæver rationaliseringspolitikken konstitutive skel mellem form og indhold og mellem driftsøkonomi og samfundsøkonomi. Til gengæld sættes et nyt konstitutivt skel mellem sektor/ikke-sektor eller mellem inden for/uden for problemfeltet. Planlægningspolitikken genstand er ikke den enkelte institution, men sektoren. Relationer mellem institutioner kan derfor genstandgøres på tværs af retlige skel. Samtidigt kan institutionernes indholdsmæssige side sættes til diskussion: deres indgåelse i større problemsammenhænge, deres formål, opgaver, etc. Idealet er sektorer, der internt er samfundsøkonomisk samstemt. Skellet mellem rationaliseringspolitik og forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål videreføres som et skel mellem planlægningspolitik og forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål. Planlægningspolitik og forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål er sideordnede. De behandler begge præmisser for forvaltning uden at genstandgøre hinanden. Men planlægningspolitikken er nu indholdsmæssigt bestemt qua den konstitutive forskel mellem inden for/uden for sektoren.

Institutionalisering

Spørgsmålet er herefter, hvordan planlægningspolitikken bliver institutionaliseret, herunder hvordan opløsning af skellet form vs. indhold også finder sted institutionelt.

I 1960 nedsættes som sagt *Administrationsudvalget af 1960* (A60) under Statsministeriet. Udvalget sammensættes af embedsmænd. En undtagelse er dog professor dr.jur Poul Meyer. Udvalget producerer 5 betænkninger inden det løber træt i konflikter både med forvaltningen og med politikerne. Administrationsudvalget nedslides og i erkendelse af, at en planlægningspolitik, der rejser tværgående organisatoriske spørgsmål, ikke i længden kan varetages af ad hoc udvalg, nedsættes *Administrationsudvalget af 1965* (A65). Det får til formål at lægge op til en helt ny institutionel ordning af planlægningspolitikken. A65 foreslår dannelse af et permanent Administrationsråd med tilhørende sekretariat, der tillægges alle tidligere rationaliserings- og planlægningspolitiske opgaver samt med kompetence til egenhændigt at iværksætte nye aktiviteter og at nedsætte udvalg.⁴¹

Administrationsrådet dannes i 1965 og får et sekretariat med 16 ansatte. Ud over rådets formand professor dr. jur. Bent Christensen er rådet alene sammensat af embedsmænd fra den offentlige sektor, fra såvel stat og amter som kommuner. Fra staten er embedsmændene hovedsagelig fra de økonomiske ministerier: Økonomiministeriet, Finansministeriet og Ministeriet for Statens lønnings- og pensionsvæsen.⁴²

Dannelsen af Administrationsrådet indebærer en samling af rationaliserings- og planlægningspolitikken. Dels afløser Administrationsrådet Administrationsudvalget og Forvaltningsnævnet, dels flyttes Forvaltningshøjskolen, Papirnævnet og Datacentralen til Administrationsrådet. Endelig knyttes det Personalepolitiske udvalg tæt til Administrationsudvalget.

Administrationsrådet forsøger at fortsætte linien fra A60. Det får til formål både at følge og stimulere styrelsernes egne effektiviseringsbestræbelser, at give vejledning og yde bistand ved disses tilrettelæggelse samt at tage tværgående generelle problemer op. Dog bliver det ikke de store tværgående spørgsmål, Administrationsrådet formår at rejse.⁴³ I 1968 taler Administrationsrådet direkte om, at de tværgående opgaver

⁴¹Administrationsudvalget af 1965, 1965: "Betænkning om effektivisering af statsadministrationen", betænkning nr. 388, København.

⁴²Administrationsrådet, 1970: Årsberetning for Statens administrationsråd 1968-1969, København.

⁴³Schmidt, E.I., 1968: Offentlig administration og planlægning, Gyldendal, København.

først længere fremover vil spille en rolle for Administrationsrådets virksomhed, efterhånden som rationaliseringsarbejdet i styrelserne kommer igang.⁴⁴ Der kan gives flere forklaringer på dette. En af dem er, at Administrationsrådet arver Forvaltningsnævnets sekretariat, der er meget teknisk og rationaliseringspolitisk orienteret. En anden er, at Administrationsrådet ikke får direkte ministeradgang og derfor ikke kan være sikker på politisk opbakning, når det kritiserer forvaltningerne indholdsmæssigt. I hvert fald debatteres det i slutningen af 1960'erne, at politikerne ikke på den ene side kan kræve en politiserende indholdsorienteret planlægningspolitik og på den anden side lægge ansvaret for en sådan over på et råd. I forlængelse heraf foreslås det at omdanne Administrationsrådet til et administrationsdepartement og derved give det direkte ministeradgang.⁴⁵

I 1970 dannes *Administrationsdepartementet*. Det får 3 kontorer, et for rationalisering, et for struktur- og organisationsproblemer samt et for koordinering af EDB-anvendelse i den offentlige sektor. Der bevilges 30 ansatte.

Forretningsområdet for Administrationsdepartementet beskrives som udformning af generelle retningslinier samt konkret bistand og rådgivning vedrørende forvaltningens opbygning og funktion. Blandt de formelt prioriterede formål er anvendelsen af moderne hjælpemidler samt tilrettelæggelsen af departementernes planlægningsvirksomhed.⁴⁶

Administrationsrådet bevares frem til 1974, men dets sammensætning ændres således, at ministeren bliver formand og departementchefen næstformand for rådet.⁴⁷ Hermed får Administrationsrådet betydeligt mere politisk pondus end tidligere.

Over for forvaltningerne er Administrationsdepartementets kompetencer begrænsede. Det har ret til at indhente oplysninger fra styrelserne og det har ret til at stille foreslag til de øvrige ministerier om iværksættelse af undersøgelser. Det har imidlertid ikke kompetence til egenhændigt at iværksætte undersøgelser. Endelig har det forhandlingsret

⁴⁴Administrationsrådet, 1968: Årsberetning for Statens administrationsråd. 1. oktober 1967-30. september 1968, København, p. 8.

⁴⁵Kock, E., 1967: "Politikerne og reformer af administrationen", kronik, Politiken, København, 24/10.

⁴⁶Statsministeriet, 1970: "Cirkulære om oprettelse af et administrationsdepartement under arbejdsministeriet samt om et administrationsråd m.v., Cirkulære af 16/2-1970" i Administrationsdepartementet, 1971: Årsberetning for Administrationsdepartementet 1. januar 1970-31 marts 1971, København.

⁴⁷ibid.

over for styrelserne, hvis styrelserne iværksætter planer med større organisatoriske og administrative konsekvenser.⁴⁸

Administrationsrådet og Administrationsdepartementet lever en meget omtumlet tilværelse fra 1966 til 1974. I 1966 placeres Administrationsrådet under Økonomiministeriet, i 1970 flyttes det til Arbejdsministeriet, i 1970 omdannes Administrationsrådet til Administrationsdepartementet, i 1972 flyttes det til Økonomi- og Budgetministeriet, i 1973 til Budgetministeriet og endelig i 1974 placeres Administrationsdepartementet i Finansministeriet⁴⁹.

Fra 1970 til 1986 sker der en række udvidelser og interne omstruktureringer af Administrationsdepartementet. Den vigtigste fornyelse sker i forbindelse med oprettelsen af et nyt 4. kontor i Administrationsdepartementet med 5-6 akademisk uddannede medarbejdere. Det sker i 1974.

Kontoret får ansvaret for den nye *turnusgennemgang*. Med den institutionaliseres opløsningen af skellet form-indhold og indsættelsen af skellet sektor/ikke sektor. Turnusgennemgangen får nemlig til opgave at vurdere "*om de forskellige ordninger virker efter hensigten eller iøvrigt er tidssvarende, når der henses til deres effekt og ressourceforbrug*". Turnusgennemgangen orienteres ikke mod enkeltorganisationer. Genstanden udpeges til at være "*problemkredse*".⁵⁰ Formålet er at udvide Administrationsdepartementets virksomhed til også at vedrøre selve de enkelte ordninger, love og opgaver i forvaltningerne, d.v.s. forvaltningens politiske indhold og ikke kun dens form.⁵¹ Turnusgennemgangen skal sikre en regelmæssig gennemgang af forvaltningens opgaver og virksomhed. Indenfor en 4-årig periode skal den passere samtlige ministerområder. Med turnusgennemgangen får Administrationsdepartementet udvidet sine kompetencer over for forvaltningen. Administrationsdepartementet kan kræve adgang til forvaltningerne og iværksætte undersøgelser af deres aktiviteter uden deres samtykke.⁵²

⁴⁸ibid.

⁴⁹Jørgensen, T.B., 1980: "De tværgående økonomiske ministeriers udvikling fra 1968 til 1978.", arbejdsrapport, IOA, København.

⁵⁰Administrationsdepartementet, 1976: Ministeriers og styrelser rationaliseringsvirksomhed. Årsberetning 1974/75, København, p. 14.

⁵¹Würtzen, H., 1977: "Strukturrationalisering af det offentlige virksomhed. Et dansk forsøg.", Nordisk Administrativ Tidsskrift, nr. 1. Østergaard, H.H.H., 1983: "Status over et forsøg på effektivisering i den offentlige forvaltning", Nordisk Administrativ Tidsskrift, nr. 2.

⁵²Administrationsdepartementet, 1979: Årsberetning 1978-79, ministeriers og styrelser rationaliseringsvirksomhed, København, p. 20-26.

I 1976 nedlægges 1. kontor og de tekniske rationaliseringsopgaver forsvinder helt fra Administrationsdepartementet efter at have været for nedadgående i en årrække.

I 1986 sker der en større reorganisering af Administrationsdepartementet. 4. kontor nedlægges og turnusopgaverne fordeles mellem de andre kontorer, der får ansvar for bestemte ministerier. Administrationsdepartementet har nu 80 ansatte.⁵³

Institutionelt sker der altså:

- en opløsning af skellet *form-indhold* i og med turnusgennemgangen,
- en institutionalisering af skellet *sektor/ikke-sektor* i og med turnusgennemgangen og Administrationsdepartementets formålsbestemmelse,
- en *administrativ politisering*, idet planlægningspolitikken får direkte ministeradgang,
- en *bureaukratisering*, idet organiseringen går fra ad hoc-prægede råd og nævn til departementer
- samt en endelig en organisatorisk (men ikke fysisk) *placering i Finansministeriet* med Budgetdepartementet og dermed udgiftspolitikken.

c) Grænsefasen 1982-1995

Først fra omkring 1982 dannes en egentlig forvaltningspolitik for forvaltningens processer, organisation og grænser. Men inden da forløber en kort periode, hvor der søges opbygget en planlægning af planlægningen. Det er sammenbruddet i denne figur, der samtidigt danner overgangen til forvaltningspolitikken.

Denne mellemfase med planlægning af planlægning indledes med Perspektivplanlægning I fra 1971, når sit højdepunkt med betænkning nr. 743 om planlægning i centraladministrationen i 1975, sættes under betydelig kritik af Planinformationsudvalget i 1980 og er definitivt afsluttet med Planredegørelse 3 i 1983.

⁵³Administrationsdepartementet, 1987: Administrationsdepartementet'87, København, p. 25.

Mellemfasen: planlægning af planlægning

I 1968 nedsætter Arbejdsministeriet en arbejdsgruppe, der skal arbejde med *perspektivplanlægning*. Udgangspunktet er en regeringsbeslutning om, at samspillet mellem udviklingen i de offentlige udgifter og samfundsøkonomien som helhed skal belyses nærmere.⁵⁴ I 1971 afgiver arbejdsgruppen redegørelsen: "Perspektivplanlægning 1970-85" (PP.I.). Redegørelsen formulerer som hovedproblem, at væksten i den offentlige sektor har skabt betydelige samfundsøkonomiske balanceproblemer.⁵⁵ Problemet er, at væksten i den offentlige sektor betyder en flytning af arbejdskraft fra den private til den offentlige sektor sådan, at der står betydelig mindre arbejdskraft til rådighed for den private sektor i fremtiden.⁵⁶ Problemet skærpes i "Perspektivplanredegørelse 1972-87" fra 1973 (PP.II.), hvor PP.I's arbejdskraftsubalance føres videre i formuleringen af det problemet, at væksten i den offentlige sektor særligt fortrænger eksportsektoren med betydelige strukturelle betalingsbalanceproblemer til følge.⁵⁷

Det centrale ved PP.I. og PP.II. er, at de ikke blot kræver, at den enkelte policysektor er internt samfundsøkonomisk samstemt. De formulerer et ideal om en offentlig sektor, der som helhed er samfundsøkonomisk samstemt. Denne samstemthed refererer videre til et ideal om kvantitativ balance mellem den offentlige og private sektor. Genstanden er ikke længere den enkelte policysektor, men hele den offentlige sektor. Det konstitutive skel er ikke længere sektor/ikke sektor men offentlig vs. privat.

Løsningen af problemet giver PP.I og PP.II ingen svar på. De peger blot på behovet for nye styringsinstrumenter og PP.II. sætter sin lid til udvalget vedrørende centraladministrationens planlægning.⁵⁸ Udvalget blev nedsat kort før PP.II. afgav sin redegørelse.

I 1975 fremlægges betænkning nr. 743 om "Planlægningen i centraladministrationen". Jeg har tidligere været inde på denne betænkning i forbindelse med dens bidrag til definitionen af planlægning. Betænkningen beskæftiger sig imidlertid ikke alene med planlægning inden for et enkelt ministerområde. Den forsøger også at reformulere de

⁵⁴Arbejdsministeriet, 1971: Perspektivplanlægning 1970-1985. Bilag, København, p. 5-7.

⁵⁵Arbejdsministeriet, 1971: Perspektivplanlægning 1970-1985, København, p. 8.

⁵⁶ibid, p. 13.

⁵⁷Finansministeriet, 1973: Perspektivredegørelse 1972-1987, København.

⁵⁸ibid, p. 613.

samfundsøkonomiske problemer, som PP.I. og PP.II. formulerer som planlægningspolitiske problemer. Man forsøger bl.a. at udvikle principperne for en sammenfattende budgetlægning og planlægning, der skal sikre, *"at det ressourceforbrug, som de mange offentlige myndigheder hver for sig planlægger at disponere over, sammenlagt holdes inden for en samfundsøkonomisk afstemt ramme."*⁵⁹ Betænkningen udpeger altså det at styre departementale og kommunale planlægningsaktiviteter som et problem. Dog mener man ikke, at det kan lade sig gøre *"at udarbejde een stor samlet plan for hele det danske samfunds udvikling eller fra eet centralt sted give forpligtende forskrifter..."*⁶⁰ Alternativet bliver derfor en planlægning af planlægning: *"en sammenfattende og overordnet planlægning, inden for hvis rammer den mere konkrete og specialiserede planlægning så må udfolde sig."*⁶¹

Man forestiller sig opbygningen af mindst 4 centre for sammenfattende planlægning på mellemniveau, der hver for sig repræsenterer væsentlige hensyn, som man politisk finder bør være fælles for behandlingen af en kreds af forskellige problemer. De 4 centre er et for henholdsvis erhvervspolitik, udgiftspolitik, fordelingspolitik og den fysiske planlægning.⁶² Man er fuldt klar over, at man hermed lægger op til et meget komplekst planlægningsystem. Bl.a. vil der opstå stor usikkerhed om grænsedragningen mellem de forskellige centre. Man udpeger som problem, at det i sig selv er en stor opgave at holde styr på planlægningssystemet og det foreslås derfor, at der oprettes et *centralt planlægningscenter*, der varetager denne opgave. Det centrale planlægningscenter skal holde styr på planlægningssystemet, overvåge ressortgrænser, synkronisere planlægningen, udarbejde fælles planlægningsforudsætninger, bl.a. data og prognoser.⁶³

Denne planlægning af planlægning forskyder også planlægningspolitikens objekt. Betænkning 743 objektiverer delhelheder (sektorer) i helheder (samfundsøkonomien og dens eksterne balancer). Samlet foreslås et planlægningssystem som udvalget selv skitserer således:

⁵⁹Udvalget vedr. centraladministrationen planlægningsvirksomhed, 1975: "Planlægningen i centraladministrationen", *Betænkning nr. 743*, København, p. 63.

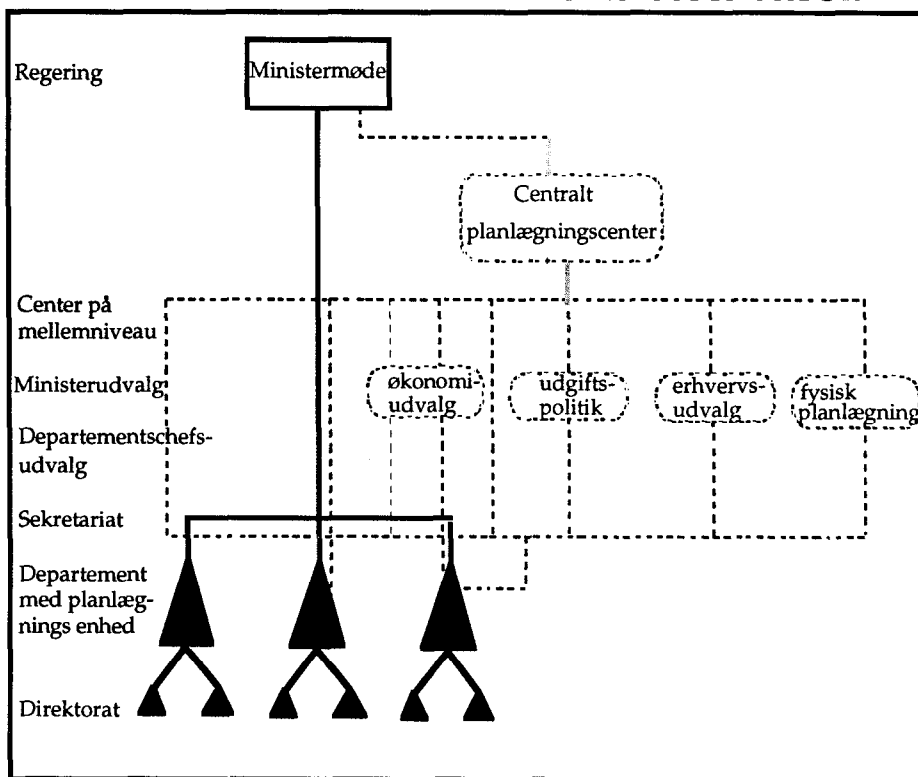
⁶⁰ibid, p. 57.

⁶¹ibid, p. 56.

⁶²ibid, p. 56-71.

⁶³ibid, p. 74-79.

BET. 743's FORSLAG TIL PLANLÆGNINGSSTRUKTUR



Betænkning nr. 743 følges op af bl.a. Planredegørelse 2 i 1978, der skal løse de informationskoordineringsproblemer, som betænkning nr. 743 rejser.⁶⁴

Bruddet

Fra omkring 1980 problematiseres denne ide om planlægning af planlægningen. Problematiseringen viser sig dog ikke i form af et frontalt opgør, men ved fremkomsten af logiske inkonsistenser, der bryder tematikken i rapporter, som ellers klart er forankret i idealet om planlægning af planlægningen. Disse inkonsistenser er ikke bare sjusk, men antyder nogle nye idealer. I september 1980 efterlyser Inge Thygesen på en konference i Nationaløkonomisk Forening systemer, der belønner de forvaltninger, som fører en "*aktiv omstillingspolitik*" i modsætning til de forvaltninger,

⁶⁴Budgetdepartement, 1978: "Samordning af data i offentlig budget-planlægning", Planredegørelse 2, København.

som fører en "*passiv afværgepolitik*" hvad angår udgiftssiden.⁶⁵ I november 1980 fremlægger Planinformationsudvalget et conferenceoplæg om 1980'ernes plansystemer. Oplægget taler stadig om "*planlægning af planlægningen*", men for det første gør man ansats til et opgør med det, man kalder planlægningens "*teknokratiske sfære*", for det andet identificerer man 1970'erne som en fase, hvor planlægning handlede om udbygning, og sætter dette i modsætning til fremtiden, der skal handle om "*nytænkning*" og "*omstilling*".⁶⁶ Samt for det tredje sænker man ambitionsniveauet for planlægning af planlægningen. Man taler om ad-hoc revisioner i stedet for revisioner med fast rytme, og man skriver, at hovedrevisioner kun skal foretages, når udviklingen kræver det. Endelig stiller man sig tilfreds med begrænset informationsmængde som grundlag for planlægning.⁶⁷

Disse eksempler på udsagn og forslag passer ikke ind i de foredrag og rapporter, der ivotrigt er forankret i idealet om planlægning af planlægning. Omstilling som en egenskab ved den enkelte forvaltning er en fremmed problemstilling for betænkning nr. 743. Et ideal om den enkelte forvaltnings selv-omstillelighed står i modsætning til idealet om planlægning af planlægningen, fordi selv-omstillelighed ikke konnoterer forvaltningens underkastelse af plan, men konnoterer selvstændighed og selvforandring. Neddroslingen af planambitionerne er også tegn på, at det er blevet vanskeligt at fastholde planlægningsidealet, og at et planlægningsudvalg anvender teknokrati som skældsord er vel en modsigelse i sig selv.

I 1981 afgiver Administrationsdepartementet så en beretning, hvor planlægningsproblematikken er trukket tilbage og hvor forvaltningens omstillingsevne er blevet det dominerende ideal. Forvaltningens samfundsøkonomiske omverden beskrives som omskiftelig og med en lav vækst, der begrænser ressourcerne for den offentlige sektor stærkt. Forvaltningens afstemning til de samfundsøkonomiske vilkår formuleres ikke som et planlægningsproblem, men som et problem vedrørende forvaltningernes omstillingsevne. Omstillingsevne defineres igen som "*selve forvaltningsapparatets smidighed*". Smidighed hænger igen sammen med selv-bevidsthed i forvaltningen. Man taler først og fremmest om, at der bør "*udvikles en øget omkostningsbevidsthed i forvaltning*", men også

⁶⁵Thygesen, I., 1980: "Flemniveau-planlægning af det offentliges udgiftspolitik", Indlæg på Nationaløkonomisk Forenings konference om økonomisk planlægning, 3/9, København.

⁶⁶Planinformationsudvalget, 1980: "80'ernes plansystemer. Et conferenceoplæg om generelle principper for videreudviklingen af de statslig-kommunale plansystemer", conferenceoplæg, København, p. 1-4.

⁶⁷ibid, p. 7-10.

om en øget servicebevidsthed. Det drejer sig om at anskue forvaltningen ud fra en helhedsopfattelse, og det drejer sig om at fjerne barrierer af administrativ, budgetmæssig, personalemæssig og organisatorisk art, "*der virker begrænsende på omstillingsevnen i forvaltningen*".⁶⁸ Omstillingsevne er det dominerende ideal fra da af og frem til idag.⁶⁹

Fra 1982-1983 er bruddet definitivt. Bruddet markeres særlig klart i 2 tekster: Planredegørelse 3 og Moderniseringsprogrammet. I Planredegørelse 3 (PR3) opløses begrebet planlægning af planlægningen i 743's forstand. Man lægger op til, at "*planlægningen ... må... undergå en markant forvandling, hvor både indhold, form og tilblivelsesproces ændres*".⁷⁰ Den centrale formaliserede planlægning skal ifølge PR3 nedbygges og erstattes af decentralisering af økonomisk ansvar, selvregulerende mekanismer og vidensformidling og dialog.

⁶⁸ Administrationsdepartementet, 1981: Beretning 1980, København, p. 7-9.

⁶⁹ Finansministeriet, 1988: Redegørelse om den offentlige sektor, København, p. 48. Simonsen, P., 1989: "Hvilken omstillingsproces står den offentlige sektor overfor, og hvad er de uddannelsesmæssige konsekvenser heraf?", Nordisk Administrativt Tidsskrift, Årgang 70, nr. 3, p. 254-258. Se videre diverse Moderniseringsredegørelser: Finansministeren, 1983: "Redegørelse af 30/11 83 om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor", Redegørelse nr. R 4, Folketingstidende, sp. 2379-2392; 1985: "Redegørelse af 29/5 85 om moderniseringsprogrammet for den offentlige sektor", Redegørelse nr. R 16, Folketingstidende, sp. 10814-10826; 1986: "Redegørelse af 18/2 86 til folketinget om moderniseringsprogrammet for den offentlige administration", Redegørelse nr. R 9, Folketingstidende, sp. 7226-7237. Finansministeriet, 1987: Redegørelse til Folketinget om moderniseringsarbejdet i den offentlige sektor, København; 1989: Redegørelse til Folketinget om moderniseringsarbejdet i den offentlige sektor, København; 1990: Moderniseringsredegørelse, København; 1991: Den offentlige sektor år 2000. Moderniseringsredegørelse 1991, København; 1992: Valg af velfærd - konkurrence med frit valg for borgerne. Moderniseringsredegørelse 1992, København.

⁷⁰ Planinformationsudvalget, 1983: Al den planlægning - hvordan og hvorfor?, Planredegørelse 3, Sammenfatning, Finansministeriet, København, p. 7.

PLANLÆGNING I PR3

Før	VS.	I fremtiden
Fuld planlægning		Temaplanlægning
"mere af samme slags"		"vågeplanlægning"
Formaliseret samordning		Nye samordningsformer og dialog
Retlig regulering		Holdningsbearbejdelse
Bindende rammer		Uforpligtende idékataloger

PR3 sætter 1970'erne ligmed den fortid, hvor man satsede på fuld planlægning. Man krævede hele tiden mere planlægning og satte lighed mellem planlægning og formaliseret samordning, retlig regulering og bindende rammer. PR3 betegner totalplanlægningen som en umulighed og ønsker i stedet temaplanlægning, der løbende skal identificere fælles temaer for udviklingen af den offentlige sektor på en måde, der muliggør lokal tilpasning. Planlægning skal blot overvåge forandringer og ikke munde ud i formaliseret samordning. PR3 mener, at formaliseret samordning har nået sit toppunkt og nu er slået over i bureaukratisering. Samordningen skal afformaliseres. I stedet lægger PR3 vægt på udviklingen af nye samordningsformer herunder dialog mellem politikere, borgere og embedsmænd, vejledning, vidensformidling samt økonomiske incitament. Den retlige regulering skal erstattes af holdningsbearbejdelse, og planerne skal ikke forstås som bindende rammer, men som idékataloger.⁷¹

I slutningen af november 1983 fremlægger regeringen sit *program for modernisering af den offentlige sektor*. Bruddet fremstår også her meget klart først og fremmest ved det, at planlægning ikke er et ordnende tema og ideal i programmet. Det ordnende ideal er istedet samfundsøkonomisk omstillingsevne. Tematikken kan sammenfattes således:

⁷¹Planinformationsudvalget, 1983: Al den planlægning - hvordan og hvorfor?, Planredegørelse 3, Sammenfatning, Finansministeriet, København.

MODERNISERINGSPROGRAMMET

Før	VS.	I fremtiden
Samfundsøkonomisk uomstillelig		Høj samfundsøkonomisk omstillingsevne
Bureaukratisk forvaltning		Moderne offentlig sektor
Dyr service, der til og med er for dårlig og umyndiggørende		Service og brugerorientering
Kvantitativ vækst i den offentlige sektor		Kvalitativ vækst i den offentlige sektor
Udgiftspolitikken er ad-hoc præget og uden sammenhæng med fastlæggelsen af budgetrammerne		Moderne budgetarbejde med tidlige faste budgetrammer

Uomstillighed sættes ligmed bureaukrati og bureaukrati ligmed dyr offentlig service, der tilmed er for dårlig og umyndiggørende. Uomstillelighed sættes videre ligmed en stadig udvidelse af den offentlige sektor i omfang og endelig en ad-hoc præget udgiftspolitik. Fremtidens offentlige sektor forestilles modsat som moderne med høj samfundsøkonomisk omstillingssevne. Denne omstillingsevne indeholder videre en service og brugerorientering, der samtidigt signalerer, at den offentlige sektor nu ikke længere stræber efter kvantitativ vækst, men efter vækst i kvalitet. Det hænger igen sammen med en mere systematisk udgiftspolitik, der kræver kompenserende besparelser for alle offentlige merudgifter.⁷² Samtidigt fremlægges årets budgetredegørelse, der annoncerer nulvækst i den offentlige sektor.⁷³

Efter bruddet: forvaltningspolitik

Der formes fra og med bruddet en ny politik, som jeg kalder forvaltningspolitik. Den definerer sig selv som en politik for hele den offentlige

⁷²Finansministeren, 1983: "Redegørelse af 30/11 83 om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor", Redegørelse nr. R 4, Folketingstidende, sp. 2379-2392.

⁷³Budgetdepartementet, 1983: Budgetredegørelse 1983, København.

sektor. Den sigter på at omdefinere grænserne for den offentlige sektor m.h.p. større samfundsøkonomisk omstillingsevne.⁷⁴

Planlægningspolitikken konstitutive skel sektor/ikke-sektor opløses som konstitutivt skel i forvaltningspolitikken. Skellet forsvinder dog ikke. Det bliver blot en forskel mellem så mange andre forskelle. Tre nye konstitutive skel indsættes i stedet. Det første er skellet mellem offentlig og privat. Det andet er skellet mellem forvaltning og politik. Det tredje er skellet mellem forvaltning og borger. Disse tre skel afgrænser tilsammen forvaltningspolitikken genstandsfelt som den offentlige sektor i sin helhed, herunder spørgsmålet om, hvad en offentlig sektor overhovedet kan og skal identificeres med. Man taler netop om moderniseringen af *den offentlige sektor* og om den offentlige sektors samfundsøkonomiske balance med den private sektor.

Det særlige ved forvaltningspolitikken er, at disse konstitutive skel mellem offentlig/privat, forvaltning/politik og forvaltning/borger ikke blot er konstitutive, men også er skel, der bearbejdes og defineres af forvaltningen. Skellene er på én gang konstitutive og anvendelige i reformeringen af den offentlige sektor. Her et par eksempler på hvordan skellene italesættes og bearbejdes forvaltningspolitisk:

Grænsen **offentlig-privat** italesættes i en meget lang række projekter og kampagner. Et eksempel er *Privatiseringskampagnen* som startede i 1983, ligeledes forankret i et tværministerielt udvalg med Administrationsdepartementet som ledende. Udvalget omhandler mulighederne for overførsel af statslige og kommunale opgaver til den private sektor.⁷⁵ Et andet eksempel er *Udliciteringskampagnen* ledet af et korporativt sammensat udvalg, der blev nedsat i 1991. Udvalget redegør for anvendelsen af udlicitering af offentlige opgaver til den private sektor og identifice-

⁷⁴Bemærk, at jeg skriver *samfundsøkonomisk* omstillelighed. Før bruddet med figuren "planlægning af planlægning" lagde betænkning 743 op til 4 planlægningscentre, herunder et fordelingspolitisk og et samfundsøkonomisk udgiftpolitisk. Omskrivning af problemet om planlægning af planlægning til et samfundsøkonomisk omstillingsproblemet er ikke bare en neutral formulering af en ny horisont af løsninger. Efter bruddet er kun det samfundsøkonomiske problem tilbage. De øvrige problemer fra 743 bl.a. fordelingsproblemerne er aborterede. Forvaltningspolitikken er kun en samfundsøkonomisk politik. Jeg efterlader her en vigtig historie, som bør fortælles senere evt. af andre. Nemlig, hvad er der sket med de aborterede diskurser? Hvor er bl.a. fordelingsproblemet blevet af? (Lavindkomstkommissioner blev jo også nedlagt i midten af 1980'erne) Det handler om den samfundsøkonomiske forestillings hegemoniske position i dansk samfundsudvikling.

⁷⁵Administrationsdepartementet, 1983: Rapport afgivet af privatiseringsudvalget, København.

rede barrierer for udliciteringens anvendelse.⁷⁶ Udliciteringsproblematikken har fået stor offentlig opmærksom, fordi udlicitering berører en lang række offentligt ansatte og kunder til det offentlige, men mere interessant fordi forandringen af grænsen offentlig-privat ikke blot omdefinerer den offentlige sektor men også den private sektor. Den private sektor får pludselig nye markeder, men også nye relationer til det politiske og til kunder, der ikke kun er kunder men også borgere med rettigheder.⁷⁷ Et tredje eksempel er dannelsen af *nye organisationsformer*, der kombinerer traditionelt opsplittede offentlige og private organisationsformer, nye statselskaber og statsaktieselskaber. I disse er ledelsen lagt ud til en bestyrelse ligesom i private selskaber. Det giver dog en række problemer vedrørende fordelingen af pligter og ansvar.⁷⁸ Også i den nye flertalsregerings redegørelse "Nyt syn på den offentlige sektor" er grænsen mellem offentlig og privat på spil. I redegørelsen hedder det bl.a., at den offentlige sektor skal engageres stærkere i den private sektor, "*at den offentlige sektor ofte har haft berøringsangst i forhold til den private sektor*", og at "*udfordringen bliver at skabe tæt dialog og samarbejde, der nedbryder de gamle barrierer mellem sektorerne og erstatter dem med fælles 'vækstområder', hvor private virksomheders produktudvikling og eksportmuligheder sættes i centrum*".⁷⁹ Det drejer sig bl.a. om at udvikle nye former for udviklingskontrakter mellem den offentlige og private sektor. Ligeledes skal der skabes nye selskabs- og organisationsmodeller mellem den offentlige og private sektor til løsning af fælles udviklingsopgaver.

⁷⁶Udvalget om udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver mv., 1991: "Udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver", Betænkning nr. 1227, Finansministeriet, København.

⁷⁷Roelgaard, J.M., 1993: "Det offentlige har sat sig på et marked til 50 mia. DTI: En gennemgribende udlicitering vil skabe vækst i samfundet" i Børsen, København, 7/4-93., Leder, 1993: "Licitationer må fastholdes", i Børsen, København, 6/4-93., Korsholm, F., 1993: "Private vinder 9 af 10 statslige licitationer" i Børsen, København, 6/4-93., Hansen, U., 1993: "Udlicitering af pengeoverførsler i fuld gang" i Børsen, København, 6/4-93., Gadegaard, B., 1991: "Finansministeren ønsker tvungen udlicitering" i Danske Kommuner, København, nr. 37., Christensen, I., 1992: "Sønderjyllands Amt uddelegerer sin ledelse" i Børsen, København, 11/2-92., inn., 1991: "Imod krav om licitation" i Børsen, København, 1/11-91., Christensen, I., 1992: "300 millioner at spare på at privatisere offentlig tøjvask" i Børsen, København, 9/1-92., Roelsgaard, J.M., 1992: "De ansatte skal med når offentlige går i clinch med det private" i Børsen, København, 17/2-92.

⁷⁸Thygesen, I. & Christensen, J.P., 1992: "Vi må lære at frydes ved forandring!" Administrativ debat, København, nr. 2., Latrup-Pedersen, T., 1992: "Bestyrelsen i statsaktieselskaber -om statslig styring, pligter og ansvar" Administrativ debat, København, nr. 2.

⁷⁹Finansministeriet, 1993: Nyt syn på den offentlige sektor, sammenfatning, København, p. 4-6.

Grænsen politik-forvaltning italesættes ligeledes i en lang række projekter og kampagner. Et eksempel er *Planredegørelse 3*, der bl.a. diskuterer, hvordan uoverskuelighed forhindrer politikerne i at se, hvor de politisk relevante momenter ligger i redegørelser, beskrivelser, teknik m.m, hvilket medfører, at det er embedsmændene, der træffer de politisk relevante beslutninger.⁸⁰ En andet eksempel er *Fristyrelsesforsøget* som rejser spørgsmålet om, hvad der er politisk og skal styres politisk, og hvad der er driftsmæssigt og skal styres af en styrelse. Fristyrelsesidéen går ud på at adskille politik og drift på en ny måde. Med fristyrelsen gives en række friheder og pligter, som fastsættes i en kontrakt mellem styrelsen, det pågældende ministerium og Finansministeriet på baggrund af forhandling. Styrelsen får friheder på budget- og bevillingsområdet, løn- og personaleområdet og den forretningsmæssige drift. Den forpligtes til gengæld til at nå nogle mål, hvad angår kvalitet, produktivitet og omstilling.⁸¹

Endelig italesættes grænsen forvaltning-borger. Et eksempel er hele debatten om *service for borgere og virksomheder*. I moderniseringsredegørelsen fra 1987 skriver man, at øgede økonomiske rammer traditionelt blev forstået som en forudsætning for bedre service. Fremtidens filosofi er den bedst mulige service til de lavest mulige omkostninger. Bedre service for borgerne skal sikres gennem regelforenkling, bedre information, hurtigere sagsbehandling og ved at de offentlige myndigheder anbringes tættere på borgerne.⁸² Et andet eksempel er diskussionen af *selv-forvaltning og selvregulerende mekanismer*. Her diskuteres bl.a., hvordan man får borgernes efterspørgsel på offentlige goder til at matche det udgiftsniveau, der samfundsøkonomisk er råd til, og hvordan man får borgere til at være ansvarlige ikke blot over for sig selv men også over for andre. Passiv modtagelse af hjælp og service sættes lig borgerens umyndiggørelse. Aktiv ansvarliggørelse over for samfundsøkonomi,

⁸⁰Planinformationsudvalget, 1983: Al den planlægning - hvordan og hvorfor?, *Planredegørelse 3*, Sammenfatning, Finansministeriet, København, p. 13-16.

⁸¹Administrations- og Personaledepartementet, 1991: Fristyrelsesforsøg. En forundersøgelse, København. Industriministeriet, 1992: Fristyrelseskontrakt for Patentdirektoratet 1992-1995, København. Mølgaard, E., 1992: "Frihed under ansvar. Finanstilsynet er blevet fristyrelse", *Finans & Samfund*, Februar, p.24-26, København. Kallesøe, N., 1991: "Fristyrelses-forsøg skal effektivisere den offentlige sektor" *Erhvervs-Bladet*, København, 17/12-91. Dyremose, H., 1991: "Fristyrelser - En udfordring, også for medarbejderne", *Djøfbladet*, København, nr. 22. Administrations- og Personaledepartementet, 1993: Kontraktstyring. Præsentation af 6 kontraktstyrelser 1993-1996, København.

⁸²Finansministeriet, 1987: Redegørelse til folketinget om moderniseringsarbejdet i den offentlige sektor, København.

driftsøkonomi og sociale problemer defineres som myndig selv-forvaltning.⁸³ Et tredje eksempel er *Regelforenklingskampagnen* som blev startet i 1982 ved nedsættelse af en arbejdsgruppe bestående af departementcheferne fra Statsministeriet, Justitsministeriet, Indenrigsministeriet og Budgetdepartementet med Administrationsdepartementets chef som formand og Administrationsdepartementet som koordinerende sekretariat. Kampagnen havde til formål at forbedre servicen over for borgere og virksomheder, der skal efterleve statslige retningslinier.⁸⁴ Et fjerde eksempel er *Afbureaukratiseringsplanen*, der påbegyndtes i 1988 og har til formål at forenkle, effektivisere og afbureaukratisere den offentlige sektor. Administrations- og Personaledepartementet har en stærk position i forhold til planen, men Statsministeriet er initiativtager og har formandskabet.⁸⁵

Det forhold, at forvaltningspolitikken italesætter og bearbejder selve forvaltningens grænser, sætter forvaltningspolitikken i en særlig relation til forfatningen og forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål. Planlægningspolitikken var sideordnet med de forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål, fordi den ligesom forfatningsspørgsmålene bearbejdede præmisser for forvaltning, men nogle andre præmisser end dem som de forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål bearbejdede. Forvaltningspolitikken bliver derimod en *politik af anden orden* i forhold til forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål, fordi den inden for rammerne af forfatningen bearbejder de forfatningsdefinerede grænser for forvaltning. Forvaltningspolitikken er m.a.o. en politik, der forholder sig reflektivt til de muligheder for grænsesættelse, som forfatningen giver. Forvaltningspolitikken forandrer altså ikke forfatningen, men den forandrer den måde forfatningen realiseres på. I denne forstand er forvaltningspolitikken af en højere diskursiv orden end de forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål.

Udviklingen fra planlægningspolitik til forvaltningspolitik viser sig også indholdsmæssigt i mængdeforskydninger:

Det er andre principper, der vægtes højest i grænsefasen. I den rationaliseringspolitiske periode fra 1952 til 1964 blev samfundsøkonomi som princip slet ikke vægtet. I den planlægningspolitiske periode fra 1970 til 1981 vægtes samfundsøkonomi i 44% af betænkningerne om forvaltning. I grænsefasen eller den forvaltningspolitiske periode vægtes sam-

⁸³Budgetdepartement, 1985: Rapport fra idé-konference om selvregulerende mekanismer. København.

⁸⁴Administrationsdepartementet, 1984: Regelforenklingsarbejdet 1983-84, København. Christensen, J.G., 1991: Den usynlige stat, Gyldendal, København.

⁸⁵Statsministeriet, 1988: Handlingsplan for afbureaukratisering. København.

fundsøkonomi i 85% af betænkningerne. Samfundsøkonomi er klart det mest dominerende princip. Forvaltningspolitikken bearbejdning af forvaltningens grænser viser sig i øgede vægtninger af bestemte principper. Bearbejdningen af grænsen privat-offentlig i grænsefasen viser sig i mængdeforskydninger i vægtningerne af princippet privatisering og markedsorientering. I første periode 1952-1964 blev privatisering og markedsorientering vægtet i 5% af projekterne, i anden periode 1970-1981 i 2% af betænkningerne og i tredje periode 1982-1990 i 20% af betænkningerne. Grænsen mellem forvaltning og borger indikeres i vægtningen af princippet om serviceorientering af forvaltningen. Vægten af serviceorientering stiger fra 3% i første periode over 15% i anden periode til 50% i tredje periode. Grænsen mellem forvaltning og politik indikeres dels i vægtningen af ledelse og målstyring og dels i vægtningen af decentralisering forstået som delegering af myndighed. Ledelse og målstyring vægtes i første periode i 5% af projekterne, i anden periode i 17% og i tredje periode i 30% af betænkningerne. Decentralisering vægtes i første periode i 13% af projekterne, i anden periode i 24% og i tredje periode i 50% af betænkningerne. Til gengæld falder vægtningen af rationaliseringsprincippet fortsat. I første periode vægtedes rationalisering i 98% af projekterne, i anden periode i 50% og i tredje periode i 15% af betænkningerne.

Midlerne til at indfri principper forandres også. Især sker der en betydelig stigning i anbefalingen af lovændring som middel til forandring af forvaltningen. Lovændringer anbefales kun i 1% af projekterne i første periode, i 39% i anden periode og i 70% i tredje periode. En mulig forklaring er, at revisioner af forvaltningernes grænser ofte kræver lovændringer. Der skal ofte lovændringer til for at ændre offentlige organisationers grænser, f.eks. i forbindelse med at give dem ret til indtægtsdækket virksomhed. Også procedurer anbefales i stigende grad som forandringsmiddel. I første periode anbefales procedurer som forandringsmiddel i 0% af projekter, i anden periode i 46% og i tredje periode i 65%. Det kan hænge sammen med, at samordningsproblemet omdefineres fra at være et spørgsmål om planlægning og organisation til at være et spørgsmål om, hvordan grænserne mellem forvaltningerne skal sættes, og især om hvordan grænserne mellem forvaltningerne kan forhandles. Se følgende figur.

PRINCIPPER OG MIDLER OVER TID

PRINCIPPER:	1952-64	1970-1981	1982-1990
	procenttal		
Rationalisering	98	50	15
Samfundsøkonomi	0	44	85
Privatisering og markedsorientering	5	2	20
Serviceorientering	3	15	50
Ledelse og målstyring	5	17	30
Decentralisering	13	24	50
Planlægning	5	48	10
MIDLER:			
lovændringer	1	39	70
Procedure	0	46	65

Generelt er der en stigning i problemkompleksiteten over de tre faser. Både antallet af principper pr. rapport og midler pr. rapport er vokset. I institutionsfasen vægtes i gennemsnit 2 principper og 2 midler pr. rapport, i forvaltningsfasen 4 principper og 5 midler og endelig i grænsefasen 4 principper og 6 midler pr. rapport. Det viser, at udviklingen er kumulativ. Rationaliseringspolitikken rejser spørgsmålet om de institutionsinterne processer. Planlægningspolitikken lægger hertil spørgsmålet om inter-organisatoriske forhold. Forvaltningsfasen sætter endelig toppen på med spørgsmålet om grænserne mellem offentlig og privat, forvaltning og politik, forvaltning og borger.

Institutionalisering

Overgangen fra planlægningspolitik til forvaltningspolitik institutionaliseres for det første gennem en samling af forvaltnings-, løn- og pensionspolitikken og for det andet gennem en institutionaliseret koordinering af forvaltningspolitikken og udgiftspolitikken.

Forskydninger i genstandsfelt fra policysektor til den offentlige sektor i midten af 1980'erne betyder, at også løndannelse på det offentlige arbejdsmarked fra Administrationsdepartementets side betragtes som en forvaltningspolitisk problematik. Før da var løn- og ansættelsesforhold en

selvstændig problematik ved siden af planlægningspolitikken. Løn- og ansættelsesforhold er fra 1958 til 1988 institutionaliseret i Lønnings- og Pensionsdepartementet.⁸⁶

Med "Lønformsudvalget", der nedsættes af finansministeren i 1986, gøres et forsøg på at koble den offentlige løn- og ansættelsespolitik med forvaltningspolitikken.⁸⁷ Lønnings- og Pensionsdepartementet ønsker imidlertid ikke at støtte udvalgets tanker om øget fleksibilitet i løndannelsen. Resultatet bliver, at Lønnings- og Pensionsdepartementet sammenlægges pr. 1/1 1988 med Administrationsdepartementet til *Administrations- og Personaledepartementet* (APD).⁸⁸

Administrations- og Personaledepartementet er på dette tidspunkt et omfattende departement med 180 ansatte, der skal koordinere den overordnede forvaltningspolitik.

Det andet, der sker er, at forvaltningspolitikken og udgiftspolitikken forsones. Administrationsdepartementet får ikke frit spil efter sin dannelse. En af konfliktakserne fra 1970 og frem til i dag går mellem Administrationsdepartementet og Budgetdepartementet, mellem en organisationssociologisk og en udgiftspolitisk forvaltningspolitik.⁸⁹

I de store principielle spørgsmål om forvaltningens opbygning mister Administrationsdepartementet tilsyneladende initiativet til Budgetdepartementet allerede fra begyndelsen af 1970'erne. 1970'ernes plandiskussioner var således styret af Budgetdepartementet. Næsten alle de afgørende forvaltningspolitiske udredninger fra 1970'erne kom fra Budgetdepartementet og har en udgiftspolitisk karakter. Det gælder bl.a. Perspektivplanerne PP.I. og PP.II., Planredegørelse 3 samt betænkning nr. 743 om "Planlægning i centraladministrationen".

Også 1980'ernes forvaltningspolitik er præget af Budgetdepartementet. Budgetreformen, som nok er den største forvaltningspolitiske reform fra 1980'erne udspringer fra Budgetdepartementet.

Fra 1982 kobles forvaltningspolitik og udgiftspolitik sammen på flere måder. Det viser sig klart i moderniseringsarbejdet, der integrerer både udgiftspolitikken og forvaltningspolitikken. F.eks. bliver bud-

⁸⁶Pedersen, D., 1993: Offentlig løn. Projekt forhandlingsøkonomi, Samfundslitteratur, København.

⁸⁷Finansministeriet, 1986: Materiale fra lønreformudvalget, København.

⁸⁸Due, J. & Madsen, S.S., 1988: Når der slås søm i, Jurist og Økonomforbundets Forlag, København, p. 292 ff.

⁸⁹Elberg, J., 1990: "Den centrale forvaltnings udvikling i Danmark 1980-1990 - Problemstillinger og litteraturoversigt.", COS-forskningsrapport, 9/1990, København.

getreformarbejdet en del af Moderniseringsprogrammet i 1983.⁹⁰ Det viser sig også ved, at Budgetdepartementet og Administrations- og Personaledepartementet i 1988 forsøger at sammensmelte Moderniseringsredegørelsen fra Administrations- og Personaledepartementet med Budgetredegørelsen fra Budgetdepartementet i en fælles Redegørelse om den Offentlige Sektor (ROS).⁹¹ Der udgives dog kun nogle få Redegørelser om den Offentlige Sektor. I marts 1994 sammenlægges APD og Budgetdepartementet i Finansministeriets departement.⁹² Der etableres således nye muligheder for koordinering af forvaltningspolitikken i Finansministeriet og en stigende sammenhæng mellem forvaltnings- og udgiftspolitikken.

d) Sammenfatning

Fra 1920 til idag er der således langsomt dannet et forvaltningspolitisk policyfelt, hvorfra forvaltningspolitiske problemer vedrørende forvaltningens processer, organisation og grænser kan formuleres og aktører mobiliseres. Feltet er dannet i kampe om politikken konstitutive skel, ikke mindst det skel, der udgør relationen og forskellen til forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål.

Forvaltningspolitikken har udviklet sig fra rationaliseringspolitik over planlægningspolitik til forvaltningspolitik.

Rationaliseringspolitikken ideal var driftsøkonomisk effektivitet. Den var orienteret mod enkeltinstitutioner forstået som driftenheder. Forandringselementet var interne processer i institutionen, f.eks. arkivering. Tre konstitutive skel afgrænsede rationaliseringspolitikken. For det første skellet mellem rationaliseringspolitik og forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål, for det andet skellet mellem form og indhold samt for det tredje skellet mellem driftsøkonomi og samfundsøkonomi. Rationaliseringspolitik og de forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål var formelt sideordnede og på samme diskursive niveau.

Planlægningspolitikken ideal var afstemning af administrative dele med sektorielle helheder. Planlægningspolitikken var orienteret mod

⁹⁰Melander, P., 1988: "Budgetreformen - et paradoks mellem finanspolitisk sikkerhed og organisatorisk forandring." i Fra vækst til omstilling - modernisering af den offentlige sektor, Nyt Fra Samfundsvidenskaberne, København. Budgetreformudvalget, 1983: BRU-rapporten, Budgetdepartementet, København.

⁹¹Finansministeriet, 1988: Redegørelse om den offentlige sektor 1988, København. Finansministeriet, 1989: Redegørelse om den offentlige sektor 1989, København.

⁹²Finansministeriet, 1994: Orientering om ny struktur, København.

sektoren som en helhed. Forandringselementet var forvaltningens organisation herunder fordeling af opgaver og ansvar. De konstitutive skel var sektor/ikke-sektor, d.v.s afgrænsningen af en særlig policyproblematik, samt skellet planlægningspolitik-forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål overført fra rationaliseringspolitikken. Skellene form-indhold og driftsøkonomi-samfundsøkonomi opløses i planlægningspolitikken. Den sektorielle helhed kan kun sikres, hvis også forvaltningens indhold genstandsgøres, herunder forvaltningens opgaver og målsætninger. Den sektorielle helhed knyttes endvidere ofte til et samfundsøkonomisk balanceideal. Planlægningspolitikken og de forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål var indholdsmæssigt sideordnede og på samme diskursive niveau.

Planlægningspolitikken fordobles i en vis forstand fra begyndelsen af 1970'erne i forbindelse med formulering af horisontale samordningsproblemer mellem sektorer. Der tales om planlægning af planlægning.

Forestillingen om planlægning af planlægning bryder imidlertid sammen i begyndelsen af 1970'erne. Sammenbruddet artikuleres som et omslag i planlægningens effekter. Planlægning af planlægning siges at have nået et højdepunkt, hvor den slår om i bureaukratisering.

I stedet etableres en forvaltningspolitik. Forvaltningspolitikken ideal er en offentlig sektor, hvor forvaltningerne er i stand til at omstille sig selv efter skiftende samfundsøkonomiske vilkår. Forvaltningspolitikken er orienteret mod hele den offentlige sektor. De konstitutive skel er offentlig-privat, forvaltning-politik og forvaltning-borger. De konstitutive skel er samtidigt skel som forvaltningspolitikken benytter sig af i reformeringen af den offentlige sektor m.h.p. omstillingsevne. Den offentlige sektors grænser er forvaltningspolitikken forandringselement. Hermed bliver forvaltningspolitikken af en højere diskursiv orden i forhold til forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål, fordi forvaltningspolitikken reflekterer de muligheder for grænsesættelse, forfatningen giver. Denne udvikling har jeg sammenfattet i følgende figur:

POLICYFELTETS UDVIKLING

fase karakter	Institutionsfasen	Forvaltningsfasen	Grænsefasen
Problem	Driftsøkonomisk effektivitet	Afstemning af de administrative dele med den sektorielle helhed	Omdefinering af forvaltningens grænser m.h.p. at øge den offentlige sektors samfundsøkonomiske omstillingsevne.
Genstand	Den enkelte institution som driftsenhed	Policysektoren	Den offentlige sektor
Forandrings-element	Interne processer	Processer og organisation	Processer, organisation og grænser
Konstitutive skel	Rationalisering-forfatning Form-indhold Driftsøkonomi-samfundsøkonomi	Planlægning-forfatning Sektor-ikke sektor	Offentlig-privat Forvaltning-politik Forvaltning-borger
Orden	Formelt sidestillet forfatningsspørgsmål og af samme diskursive orden	Indholdsmæssigt sidestillet forfatningsspørgsmål og af samme diskursive orden	Diskursiv af anden orden i forhold til forfatningsspørgsmål

2. Polycentri og meningsdannelse

I udviklingen fra rationaliseringspolitik over planlægningspolitik til forvaltningspolitik finder der også en radikal forandring sted i forholdet til forvaltningen som objekt for regulering.

Min påstand er grundlæggende, at når forvaltningspolitikken dannes, hvor genstanden bliver den offentlige sektors grænser og idealet omstillingsevne i forvaltningerne, så bliver reguleringen paradoksalt i den forstand, at Finansministeriet både søger at få de enkelte forvaltninger til at iværksætte deres egen modernisering og samtidigt søger at bevæge den offentlige forvaltning i en bestemt retning. Jeg taler om forvaltningspolitikens *polycentri* som det karakteristiske træk, at der lægges op til mange selvstændige centre for forvaltningspolitik, hvor Finansministeriet trods intentioner om styring respekterer centrenes selvstændige grænsesættelse.

Beskrivelsen af forvaltningspolitikken i sidste afsnit forløb som en beskrivelse af hvad, der sættes lig subjekt, og hvad der sættes lig objekt, hvad der sættes lig før og hvad, der sættes lig efter o.s.v. Jeg beskrev m.a.o., hvad der blev placeret på hver sin side af forskellige tankestreger (-) f.eks. før - efter. Spørgsmålet om forvaltningspolitikken polycentri er imidlertid et spørgsmål om selve tankestregen, d.v.s. om selve relationen mellem det der sættes som før og det, der sættes som efter, om relationen mellem det der sættes som subjekt og det, der sættes som objekt. En ting er, at rationaliseringspolitikken sættes som subjekt og enkeltinstitutionen som objekt, men hvad er relationen mellem subjekt og objekt og hvordan forandres den?

Fire variable studeres: 1) Subjekt-objekt relationen, der indfanger den måde forvaltningerne tiltales på som objekter og den type forventninger, der dermed stilles til dem. Denne variabel kalder jeg 'tiltaleformen'. 2) Anden variabel handler om den rolle meningsdannelse spiller for subjektets bearbejdning af sit objekt. Denne variabel kalder jeg 'meningsdannelsens funktion'. 3) Tredje variabel omhandler de typer af kilder meningsdannelsen udtrykker sig i. Denne variabel kalder jeg 'kilder'. 4) Fjerde variabel handler om den rolle sondringen mellem før og efter spiller for subjektets bearbejdning af sit objekt. Denne variabel kalder jeg 'tidsskellets funktion'.

a) Monocentrisk rationaliseringspolitik 1920-1960

I 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne var den rationaliseringspolitiske kompetence samlet i Forvaltningsnævnet, som så sig selv som et serviceorgan for forvaltningen. De enkelte forvaltningsinstitutioner betragtedes af Forvaltningsnævnet som *brugere*, der efterspurgte service. Det var forvaltningen selv, der skulle tage initiativet til rationaliseringsprojekter og rette henvendelse til Forvaltningsnævnet, der så kunne yde konsulentbistand. En henvendelse til Forvaltningsnævnet kunne f.eks. lyde således: "*Kære kontorchef Albrechtsen... Som De vil kunne se ved en gennemgang, er vor situation den, at vi er i stor nød for ekstra bistand til løsning af hovedgruppe 2's arbejde, og jeg vil derfor være Dem taknemlig om De og Deres medarbejdere kunne afse tid til at gennemse materialet, med henblik på drøftelse førstkommande onsdag den 2. april ...*".⁹³

⁹³Tilsynet med den tekniske Undervisning for Haandværkere og Industridrivende, 1958: brev til Forvaltningsnævnet, journal nr. 17/57., Rigsarkivet, arkiv 2157 om Forvaltningsnævnet, kasse 85, journal nr. 167.

Meningsdannelsen var derfor lagt an på at levere efterspurgte *løsninger* til forvaltninger, der frivilligt som brugere kommer med et rationaliseringsspørgsmål. De kilder, som meningsdannelsen udtryktes i, var derfor fortrinsvis *tekniske konsulentrapporter*, der nøgternt fremlagde løsningsmuligheder for de problemer brugerene havde fremlagt.

I denne form for løsningsorienteret meningsdannelse blev tid opfattet som *procestid*, d.v.s. dels som den tid forvaltningerne var om at behandle en given sag, dels som den tid det tog at gennemføre et givet rationaliseringsprojekt. Der findes mange opgørelser for den tid en given rationalisering tager. F.eks. "Decimalklassificering af tilsynets arbejdsområder - indarbejdning heraf i evt. nyt Journalsystem: 100 timer $\approx$ 1/2 måned." Tid var derfor en forudgivet betingelse for rationalisering som ikke blev diskursiveret i rationaliseringspolitikken. Tid var ikke diskursiverede intervaller.

Ude i forvaltningerne var der ingen tendens til institutionalisering af rationaliseringsarbejdet og Forvaltningsnævnet så det da heller ikke som sin opgave at institutionalisere rationaliseringsbestræbelser ude i forvaltningerne. Rationaliseringspolitik var m.a.o. *monocentrisk*, d.v.s. samlet i et center.

b) Decentral planlægningspolitik 1960-1982

Fra 1960'erne ændres tiltaleformen over for forvaltningerne.

For det første formulerer Administrationsrådet fra slutningen af 1960'erne en ambition om en decentraliseret planlægningspolitik. Hermed bliver det en opgave for rådet aktivt at stimulere dannelsen af selvstændige rationaliseringsorganer og ansættelse af rationaliseringseksperter i de enkelte styrelser og direktorater. Administrationsrådet mener, at de enkelte forvaltninger har et ansvar for deres effektivitet. Administrationsrådet gør herefter en stor indsats for, at departementerne opbygger rationaliseringsudvalg, der skal koordinere de mange rationaliseringsorganer i styrelserne. Endelig opbygger Administrationsrådet en uddannelse for statslige rationaliseringseksperter, der skal sikre de decentrale rationaliseringsprojekter en vis kvalitet.⁹⁴

Som et led i bestræbelserne på at etablere en decentraliseret planlægningspolitik følger Administrationsrådet og senere Administrationsdepartementet forvaltningernes egne rationaliseringspolitikker. Der opbyg-

⁹⁴Administrationsrådet, 1968: Årsberetning for Statens administrationsråd. København, p.9.

ges et rapporteringssystem, hvor styrelser og departementer skal indbette deres bestræbelser. Indberetningerne, der foregår frem til midten af 1970'erne, viser klart, at forvaltningerne opbygger rationaliseringspolitisk kompetence. Men de viser også, at kompetencerne alene er snævert rationaliserings- og effektiviseringsorienteret. De rationaliseringsudvalg, der oprettes decentralt, er afpolitiserede.⁹⁵

For det andet og vigtigst tildales forvaltninger fra 1960 og frem til slutningen af 1970'erne som *sektoransvarlige*. Forvaltningen forventes at reagere på de sektorielle samordningsproblemer som henholdsvis A60, Administrationsrådet og Administrationsdepartementet udpeger. Der tales fra de planlægningspolitiske institutioner i bydende form om forslag, som bør følges. Ellers fortsætter ubalancerne, og de sektorielle helheder genoprettes ikke. Den bydende tiltaleform søges som tidligere omtalt også institutionaliseret i vertikale relationer til forvaltningen f.eks i form af Turnusredegørelsen, men også i form af cirkulærer, der forpligter forvaltninger til at foretage beregninger af de administrative og økonomiske konsekvenser af deres lovforslag.⁹⁶

Med planlægningspolitikken bliver meningsdannelsen *problemorienteret*. Planlægningspolitikken leverer problemer som forvaltningerne må forfølge for at kunne fremstå som sektoransvarlige. Hvor meningsdannelsen i institutionsfasen handler om problemløsninger, handler den i sektorfasen om overhovedet at formulere de tværgående problemer og nå til konsensus om deres eksistens og art mellem de involverede forvaltninger.

Kilderne som meningsdannelsen udtrykker sig i bliver kommissionsrapporter og turnusredegørelser. Kommissionsvæsenet er først og fremmest problemformulerende. Hvor rapporterne fra Forvaltningsnævnet i perioden 1952-1964 kun for 5% vedkommende var åbne og problemformulerende og for de resterende 95% lukket problemløsende, så er 68% af de forvaltningsorienterede kommissionsbetænkninger fra 1970-1990 problemformulerende og kun 32% problemløsende. Se figuren:

⁹⁵Se diverse årsberetninger fra Administrationsrådet og Administrationsdepartementet fra 1967-1974.

⁹⁶Statsministeriet, 1966: "Cirkulære om bemærkninger til lovforslag", Cirkulære af 16. september 1966, København. Statsministeriet, 1971: "Om forhandling med Administrationsdepartementet om forslag, der kan påregnes at ville få væsentlige organisatoriske og administrative konsekvenser", Skrivelse af 23. februar 1971, København. Statsministeriet, 1973: "Om lovforslags oversendelse til Administrations- og Budgetdepartementet", Skrivelse af 9. februar 1973, København. Statsministeriet, 1983: "Cirkulære om udgiftspolitisk og administrativ samordning af love m.v.", Cirkulære af 25. juli 1983, København.

PROBLEMKARAKTER

Variabel	Forvaltningsnævnets rapporter n=78	Forvaltningsorienterede kommissionsbetænkninger n=68
Åbent problemformulerende	5%	68%
Lukket problemløsende	95%	32%

Problemorienteringen viser sig også i kommissorierne bag kommissionsbetænkningerne i form af meget brede rammer m.h.t. mål og midler. I perioden 1970-1990 er mål for forvaltningsorienterede betænkningsskommissioners arbejde kun entydigt defineret i 40% af kommissorierne. I 21% af kommissorierne er mål slet ikke defineret og i 39% er mål uklart og tvetydigt defineret. Lignende gør sig gældende omkring de midler, der anbefales i kommissorierne. Kun i 19% af kommissorierne er midler givet på forhånd for kommissionerne. I 41% er midlerne uklare og i 40% af kommissorierne defineres der slet ikke midler for kommissionerne.

Denne forskydning fra løsningsorientering i rationaliseringspolitikken til problemformulering i planlægningspolitikken udtrykker sig også i en funktion for sondringer mellem før og efter. Problemer i planlægningspolitikken forstås nemlig som historiske. Sektorielle samordningsproblemer er pr. definition historiske. Formuleringen af samordningsproblemerne følger en bestemt figur. Det antages, at der var en oprindelig helhed, men at udviklingen har bragt delene uden for helheden, hvorved ubalance og samordningsproblemer er opstået. Planlægningspolitikken skal tilpasses den opsplittede forvaltning, så delene igen afstemmes med helheden. Sondringer i tid mellem tidligere og i fremtiden får således den regulerende funktion at fremstille en historisk *nødvendighed* (den samordnende planlægning), der skal indfries, hvis balancen skal genoprettes. Der tales da også i 1970'erne direkte om "nødvendighedens politik".⁹⁷ Tid er således ikke blot en given betingelse, d.v.s. noget, der står til rådighed. Selve sondringen i tid bliver *implicit diskursiveret* i de planlægningspolitiske problemformuleringer, idet

⁹⁷Levinsen, J., 1983: "Den nødvendige politiks oprindelse", Arbejdspapir, RUC, Roskilde.

skellet fortid/fremtid er et vigtigt element i billedet af samordningsproblemerne.

c) Polycentrisk forvaltningspolitik 1982-

Fra 1982 sker der et brud i tiltaleformen. Det argumenteres i Finansministeriet, at de foregående årtiers kvantitative vækst i den offentlige sektor må erstattes af kvalitativ vækst.⁹⁸ Det kræver omstilling og Finansministeriet peger på, at moderniseringsprogrammet først og fremmest handler om at øge den offentlige sektors omstillingsevne ved at indbygge sådanne kapaciteter i den enkelte institution.⁹⁹

De kapaciteter, Finansministeriet taler om, er både økonomistyring, rationaliseringspolitik, personalepolitik og omstrukturingspolitik. Ministeriet har altså intentioner om opbygning af forvaltningspolitiske kompetencer i de enkelte forvaltninger, der ikke underordnes Administrationsdepartementet. Tværtimod er intentionen, at omstillings- og moderniseringsprocesserne ikke skal styres centralt. Det skal være op til hvert enkelt område at skræddersy mål og midler til sektorens særpræg.¹⁰⁰ F.eks. handler koncernstyringsprojektet, der indledes af Administrationsdepartementet i 1986, i høj grad om at etablere institutionelle forudsætninger for en samordnet forvaltningspolitik mellem delvist autonome departementer, styrelser m.v.¹⁰¹ Fristyrelseseksperimentet, der indledes af Administrations- og Personaledepartementet i 1991, drejer sig tilsvarende om at forpligte styrelserne i forhold til bestemte forvaltningspolitiske målsætninger. Administrations- og Personaledepartementet skriver i 1991, at 1980'ernes forvaltningspolitik drejer sig om at skabe forudsætninger for, at den enkelte institution kan iværksætte sin egen moderniseringsproces.¹⁰² Man søger også et gøre samarbejdsudvalgene med personalerepræsentanter til en omstillingsrettet institution. I 1990 indlægges spørgsmål om administrativ rationalisering og omstilling i

⁹⁸Finansministeren, 1983: Redegørelse af 30/11 83 om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor, Redegørelse nr. R 4. Folketingstidende, sp. 2380-3086.

⁹⁹ibid.

¹⁰⁰Finansministeren, 1985: Redegørelse af 29/5 85 om moderniseringsprogrammet for den offentlige sektor, Redegørelse nr. R 16, Folketingstidende, sp. 10814-10826. Simonsen, P, 1985: "Modernisering af den offentlige sektor", i Udvikling af serviceledelse, Forlaget Kommuneinformation, København.

¹⁰¹Administrationsdepartementet, 1987: Koncernledelse i centraladministrationen, København.

¹⁰²Administrations- og Personaledepartementet, 1991: Fristyrelsesforsøg. En forundersøgelse, København.

samarbejdsaftalen. Samarbejdsudvalgene bliver på den måde vigtige institutioner for den lokale samordning af løn-, personale- og omstrukturingspolitik. Videre opbygges en voldgift, der kan sanktionere overtrædelser af samarbejdsaftalens bestemmelser.¹⁰³

Der lægges altså eksplicit op til *polycentrering af forvaltningspolitikken*, hvor der er mange centre med hver deres forvaltningspolitik og hver deres selvmoderniseringsprocesser, og hvor der er en anerkendelse af institutionernes egne grænsesættelser.

I grænsefasen sker der igen en forandring i de medier den forvaltningspolitiske diskurs formuleres igennem. Kommissionsbetænkningernes betydning aftager og de såkaldte gråpapirer bliver vigtigere. Ved *gråpapirer* forstår jeg offentliggjorte papirer, der rejser politiske problemstillinger og diskuterer fremtidig udvikling, men som ikke har kommissionsbetænkningens karakter. De er ikke udarbejdet af ministernes kommissioner, der skal nå til konsensus om et bestemt problem. De er ofte blevet til på initiativ af de enkelte forvaltninger og deres embedsmænd. Det gælder f.eks. debatoplæg, redegørelser, strategioplæg og konferencerapporter. Hvor kommissionsbetænkningerne foregiver at være nøgtern analyse eller om ikke andet en fornuftig afvejning af interesser, så er gråpapirerne ofte befriet for den illusion. De er sig bevidst, at forvaltningspolitik er en kamp på holdninger til fremtidens offentlige sektor. De er kampagnepapirer.¹⁰⁴

Forskydningen i kilder fra kommissionsbetænkninger til gråpapirer indikeres på flere måde. For det første ved, at antallet af forvaltningspolitiske kommissionsbetænkninger er faldet fra første til anden fase. Fra 1970 til 1982 udgives der gennemsnitligt 4 forvaltningspolitiske betænkninger pr. år. Fra 1982 til 1990 gennemsnitligt 2 pr. år. For det andet ved, at de principielle forvaltningspolitiske overvejelser i grænsefasen hovedsagelig fremstilles i gråpapirer. Det gælder f.eks. moderniseringsredegørelserne, debatoplægget "Enkelt og Effektivt" fra Miljøministeriet, "Afbureaukratiseringsplanen", rapporten fra "IDE-konferencen om selvregulerende mekanismer" og "BRU-rapporten" fra Budgetreformudvalget i Budgetdepartementet o.s.v.. Et par undtagelser er betænkning nr. 1120 om det fremtidige ankesystem i Miljøministeriet og nr. 1150 om 90'ernes

¹⁰³ Centralrådet for Statens samarbejdsudvalg, 1991: "Vejledning til samarbejdsaftalen af 6. november 1990", *Meddelelser fra centralrådet*, nr. 13 nov. København.

¹⁰⁴ Der er dog altid undtagelser fra reglen. Ligesom betænkninger er vanskelige at afgrænse bliver gråpapirer det også. Nogle gråpapirer ligner i form betænkninger.

aftaler og overenskomster, der begge har haft forvaltningspolitisk betydning¹⁰⁵.

Forskydningen fra kommissionsbetænkninger over mod gråpapirer hænger sammen med, at meningsdannelsen får en helt ny funktion i en polycentrisk organiseret forvaltningspolitik. Som jeg vil komme ind på senere, bliver forestillinger helt centrale for koblingen af de mange forvaltningspolitikker og de mange forskellige selv-moderniseringsprocesser de enkelte forvaltningsområder forestår. Meningsdannelsen får en samordnende funktion gennem skabelse og erobring af forestillede rum. Ved forestillede rum forstår jeg det rum, der skabes, når en række selvstændige sektorer trækker en fælles grænse udadtil og dermed formulerer den samme omverden som en fælles ydre referencehorisont for selvstændige overvejelser.

Et eksempel på et forestillet rum er *Den offentlige sektor år 2000*. Den offentlige sektor år 2000 er et forestillet rum i den forstand, at det fremstiller mulige fremtider for den offentlige sektor som forvaltningerne i deres selv-moderniseringsprocesser kan forholde sig til. Den offentlige sektor år 2000 er et fremtidsbillede af det offentlige som en sektor, der ligger i stadig konkurrence med offentlige sektorer i andre lande og med den private sektor. Denne konkurrence ses på nogle bestemte betingelser, der når alt kommer til alt handler om at være bedst og billigst. Hermed udgør den et referencepunkt for forvaltningerne. Bedst og billigst sættes derefter ligmed at sætte borgeren i centrum, at øge servicen og forbedre produkternes kvalitet. Disse idealiseringer præciseres ikke. Til gengæld præciseres vejen dertil. Det handler om at indføre markedsmodeller for offentlig serviceproduktion, at anvende nye organisationsformer og at reducere antallet af regler. Hermed skabes mulige mål for en selv-moderniseringsproces.¹⁰⁶

Meningsdannelsen giver sondringer i tid en ny funktion i grænsefasen. Sondringen mellem før og i fremtiden tjener ikke den regulerende funktion at fremstille tidens nødvendighed, men snarere at fremstille en sværm af fremtidige muligheder og fremtidsbilleder som forvaltningerne kan abonnere på i deres selv-moderniseringsprocesser.

¹⁰⁵Pedersen, D., 1993: Offentlig løn. Projekt Forhandlingsøkonomi, Samfundslitteratur.

¹⁰⁶Finansministeriet, 1991: Den offentlige sektor år 2000. Moderniseringsredegørelse 1991, København.

Det er ofte fremhævet, at moderniseringsprogrammets målsætninger var både metaforiske og indbyrdes modsigende.¹⁰⁷ Det er næppe forkert, men i stedet for at betragte dette som udtryk for politiske konflikter og uklare mål, fortolker jeg metaforikken og modsigelserne som tegn på, at forvaltningspolitik ikke først og fremmest er rettet mod centralt at dirigere forvaltningerne i én retning: den nødvendige, men mod at fremstille fremtidsbilleder, der motiverer omstilling og forandring i de enkelte forvaltninger.

Fremtidsbilleder i forvaltningspolitikken udledes derfor ikke af historien. Tværtimod er kampen om fremtidsbilleder en kamp, der har mistet sin fortid. Fortiden betragtes blot som et synderegister over perverterede relationer mellem offentlig og privat, forvaltning og borger samt politik og forvaltning, et synderegister som vi intet kan lære af. Det gælder blot om at komme videre. Fortidens forvaltning sættes ligmed velfærdsstaten, der igen sættes ligmed bureaukrati, umyndiggørelse, ukontrolleret vækst i den offentlige sektor, overregulering etc.. Det er alle meget entydige labels, som ikke underkastes nogen historisk analyse. Heroverfor vinder forestillede rum af fremtidens 'moderniserede offentlige sektor' frem. I forvaltningspolitikken sker der altså en *eksplicit* tematisering og diskursivering af fremtidsbilleder, der løsriver fra fortidens erfaringer. Der står en eksplicit kamp om sondringen mellem fortid og fremtid, en kamp som handler om fremstilling af kontingente fremtidsbilleder, en kamp om hvordan fremtiden kan formes anderledes.

Udviklingen fra monocentrisk rationaliseringspolitik over decentral planlægningspolitik til polycentrisk forvaltningspolitik har jeg søgt opsummeret i følgende figur:

¹⁰⁷Bentzon, K-H., 1988: "Forvaltningsreformer i den offentlige sektor" i Fra vækst og omstilling - modernisering af den offentlige sektor, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København.

TILTALE OG MENING

fase karakter	Institutionsfasen	Forvaltningsfasen	Grænsefasen
Tiltaleform	Bruger	Sektoransvarlig	Selv-moderniserende
Meningsdannelsens funktion	Problemløsning	Problemformulering	Skabelse og erobring af forestillede rum
Kilder	Interne tekniske rapporter	Kommissionsbetænkninger sammensat af de involverede myndigheder	Kampagnepapirer og debatoplæg
Tidsskellets funktion	Proces tid, forudgivet og ikke diskursiverede intervaller	Nødvendighed, implicit diskursiveret	EksPLICIT diskursiveret m.h.p. fremstilling af en sværm af kontingente fremtider

3. Sammenfatning

I dette kapitel har jeg studeret forvaltningspolitikens udvikling og undersøgt den diskursive og institutionelle afgrænsning af policyfeltet.

Jeg har vist, hvordan en ganske særlig politik er under dannelse, nemlig en forvaltningspolitik, der er en anden ordens politik i forhold til forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål, fordi den inden for rammerne af forfatningen bearbejder de forfatningsdefinerede grænser for forvaltning. Forvaltningspolitikken er videre en politik, der lægger op til en polycentrisk institutionalisering, hvor mange forvaltninger formulerer og gennemfører selv-moderniseringsprocesser, der omfatter selve deres konstitutive grænser.

Det er på mode at evaluere en politiks effekter. Således også i forvaltningspolitikken. Mange forskningsprojekter beskæftiger sig med evaluering af dele af moderniseringsprogrammet. Ligeledes evaluerer forvaltningen selv sine moderniseringsprojekter. Et eksempel er rigsrevisionens nye omfattende evaluering af moderniseringsbestræbelserne.¹⁰⁸ Det gængse er i denne sammenhæng, at man studerer, i hvilken grad et

¹⁰⁸Rigsrevisionen, 1992: Beretning til statsrevisorerne om virkningen af regeringens moderniseringsprogram på nogle udvalgte statsinstitutioner, København.

projekt er gennemført og dets mål opfyldt. Jeg er imidlertid ikke bekendt med analyser, der overvejer, hvorvidt fremkomsten af selve forvaltningspolitikken lader forvaltningen stå tilbage som det samme system, det var før forvaltningspolitikken.

Forvaltningspolitikken er en så radikal politik i kraft af dens anden ordens status, at det må undersøges, hvorvidt dens institutionalisering forandrer forvaltningen som system. Hvad sker der med styringen af forvaltningen, hvis en række forvaltninger fører politik for deres egne grænser? Hvis en række forvaltninger ikke blot defineres gennem forfatningen og lovgivningen, men definerer sig selv?

Det er spørgsmål som jeg vil behandle i næste del af projektet.

Del III

Forvaltningen under forandring

Kap. 4. Den polycentriske forvaltning

Indledning

Vi har allerede set, hvordan der dannes en forvaltningspolitik, der er en politik af anden orden. Spørgsmålet i dette afsnit er, om det tilsvarende medfører forvaltninger af anden orden.

Grunden til, at vi må stille dette spørgsmål er, at Finansministeriet jo lægger op til, at alle forvaltninger opbygger deres egne forvaltningspolitikker og organiserer selv-moderniseringsprocesser. I Finansministeriets formuleringer ligger der derfor den mulighed, at vi får forvaltninger, der ikke blot forvalter et givet administrativt område, men også reflekterer over og formulerer deres egne grænser gennem selvstændig forvaltningspolitik. Hermed problematikken om de selvskabte forvaltninger. Min påstand er, at planlægningspolitikken og forvaltningspolitikken dannelse og udbredelse i forvaltningerne for det første forandrer måden, hvorpå centralforvaltningernes enhed defineres, og at disse forandringer for det andet indebærer en autonomisering af forvaltningerne. Det bliver et systemtræk ved forvaltningerne, at de reflekterer sine egne forudsætninger som forvaltninger. I de tre diakrone analyser af Industriministeriet, Arbejdsministeriet og Miljøministeriet, der følger efter dette afsnit, ser vi, at det faktisk er tilfældet, at der i de enkelte forvaltninger dannes selvstændige forvaltningspolitikker.

POLITIK-SYSTEM-AUTONOMI

Politik ang. forvaltningen	Rationaliseringspolitik	Planlægningspolitik	Forvaltningspolitik
Forvaltningssystem	Formel forvaltning	Sektoriseret forvaltning	Polycentrisk forvaltning
Forvaltningens autonomi	Ingen autonomi	Første ordens autonomi	Anden ordens autonomi

I dette afsnit giver jeg en ekstrapoleret fremstilling af de tre diakrone analyser af Industriministeriet, Arbejdsministeriet og Miljøministeriet. Det er en ekstrapoleret fremstilling af, hvordan forvaltningerne som

systemer er udviklet. I denne fremstilling er alle særtræk ved de enkelte historier poleret bort.

Min hovedpåstand er, at flere og flere forudsætninger for at forvalte bringes ind i forvaltningernes kommunikation om dem selv. Efterhånden bliver forvaltningerne i stand til ikke blot at iagttage deres egen eksistens som forvaltninger; de bliver også i stand til at formulere deres egne grænser og forandre deres relationer til omverden. Det indebærer en ny åben- og lukkethed i forvaltningerne. Tidligere blev samtlige forudsætninger for at forvalte defineret uden for forvaltningerne. I den forstand var de åbne. I dag definerer forvaltningerne selv i stigende grad deres egne forudsætninger. Det gør dem lukkede i den forstand, at de bliver selv-skabende. Men samtidigt bliver de åbne på en ny måde. De bliver nemlig refleksive om deres grænser og dermed refleksive om deres lukkethed og i den forstand åbne.

1. Den fremmedrefererende formelle forvaltning

De fremmed-refererende formelle forvaltninger er de mest grundlæggende former for forvaltning. I samtlige tre diakrone analyser kan der lokaliseres formelt konstruerede forvaltninger. De formelle forvaltninger er ikke blot mest grundlæggende i den forstand, at det er dem, der udvikles tidligst i forbindelse med overgangen til borgerligt demokrati i løbet af 1800-tallet. De formelle forvaltninger er også grundlæggende i den forstand, at de danner forudsætninger for de senere sektorielle og polycentriske forvaltninger.

De formelle forvaltninger er dem som Max Weber studerer som formelt rationelle bureaukratier og den forvaltningstype vi normalt forbinder med begrebet retsstaten.¹ Det er den hierarkisk organiserede forvaltning med faste kompetenceområder og generelle formelle regler for embedsudøvelse.

De formelle forvaltninger er delsystemer af det politiske system med de politiske myndigheder som centrum. Som delsystemer er de formelle forvaltninger konstrueret af noget uden for dem selv. De formelle forvaltninger er altså ikke autonome. De er kun i stand til at iagttage sig selv som enheder i kraft af, at bl.a. de politiske institutioner har defineret

¹Dalberg-Larsen, J., 1984: Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så?, Akademisk Forlag. Dübeck, I., 1993: "Hvornår blev Danmark en retsstat?" i Blomquist og Ingesman (red): Forvaltningshistorisk antologi, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, p. 99-114.

deres grænser. De formelle forvaltningers selv-iagttagelser er således i høj grad bundet op på deres *fremmed-referencer*.² Samtlige forudsætninger for de formelle forvaltningers virke tilvejebringes uden for dem selv.

De formelle forvaltningers grænser sættes formelt. Når det gælder et ministerium er denne grænse *ressortgrænsen*. Ressortgrænsen fastsætter forvaltningens forretningsområde. Det handler om, hvilket forvaltningsorgan, der har ret til at træffe hvilke forvaltningsafgørelser.

Også de formelle forvaltningers struktur sættes formelt. Strukturen udgør det *formelle ansvar* i egenskab af pligter, der er knyttet til ressortmedlemskabet.³ D.v.s., når man formelt er medlem af et ressort som forvaltningsorgan eller som embedsmand, så medfører det, at man er underlagt et sæt af pligter.

Ressortgrænsen og det formelle ansvar sættes af instanser uden for forvaltningen. Disse er primært *folketing* og *regering*, der definerer ressortgrænser og formelt ansvar gennem mindst 2 processer. Den første proces udgår fra Grundlovens § 14. Denne fastsætter, at ressortgrænsen bestemmes ved kongelig resolution på statsministerens indstilling. Inden for ressortgrænsen påhviler det ministeren dels at forberede lovgivning og at deltage i lovgivningsproceduren iøvrigt, dels at forberede kongelige resolutioner og virke som øverste administrative chef.⁴ Den anden proces udspringer af Grundlovens § 3, som bl.a. placerer den lovgivende magt hos konge og folketing i forening og omfatter formningen af de love, som er selektionskriteriet for, hvad der kan være sager i ressorterne samt de retlige rammer for, hvordan ressorter skal forvaltes. Herudover fastsættes ressortgrænse og formelt ansvar af *særlovning*, der bl.a. bestemmer kompetencer og opgaver for enkelt organer samt *Tjenestemandsløven* og *de offentlige overenskomster* mellem stat og offentlig ansatte, der bl.a. bestemmer embedsmændenes pligter og ansvarsområder. Den formelle organisation er nok en enhed, men er altså decentreret fastlagt.

Ressortgrænsen kan således lokaliseres i formelle kompetenceudstykningsregler, i regler for hvem, der har ret og pligt til at tage sig af hvilke

²Dreier, H., 1991: *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat*, J.C.B. Mohr (Poul Siebeck) Tübingen.

³Weber, M., 1978: *Economy and Society*, University of California Press, London, p. 956ff.

⁴Sørensen, M., 1973: Statsforfatningsret, 2. udgave, Juristforbundets Forlag, København, p. 125-26. Ross, A., 1980: Dansk statsforfatningsret. Bind 1., 3. udgave, Nyt Nordisk Forlag - Arnold Busk, København, p. 418 og 428. Lund-Sørensen, A., 1989: "Statsministeriet og ressortfordelingen", i Statsministeriet i 75 år, Statens Informationstjeneste, København, p. 135-144.

sager. Strukturen som formelt ansvar, der påhviler embedsmændene i deres forvaltning af kompetencen kan lokaliseres i rettigheder og pligter, som optræder i love, forvaltningsretten, tjenstemandsloven og de offentlige overenskomster.

De formelle forvaltninger er defineret ved en helt bestemt type forvaltningsprocesser. Forvaltningsprocesser i formelle forvaltninger drejer sig om at afgøre sager. Forvaltningsprocesser er her beslutninger af en særlig type, nemlig *forvaltningsafgørelser*, d.v.s. afgørelser om, hvem der har retten eller pligten, om en ansøgning skal efterkommes o.s.v. Denne type processer udtrykkes diskursivt som en række subjekt-kvaliteter, der er fikseret i et ideal om den korrekte beslutning. Det er kvaliteter som at træffe afgørelser på objektive kriterier, ensartet behandling, beregnelighed m.m. Disse subjekt-kvaliteter artikuleres i kilder som love, folketingsbehandlinger af love, betænkninger, sagsarkiver m.fl. De fleste af disse subjekt-kvaliteter er ikke blot diskursive, men også retlig nedfældet.

Objektet for disse forvaltningsafgørelser er *sager*. Det er som 'sager', at konflikter, forespørgsler, ansøgninger m.v. får karakter af forvaltningsobjekter, der kan bearbejdes i en forvaltningsproces og munde ud i forvaltningsafgørelser. Som 'sager' bliver de neutralt bearbejdelige for forvaltningen. Personlige og substantielle forhold kan ideelt set holdes ude fra forvaltningens formelle forholdene sig til sagen.⁵

Det rum sagerne lokaliseres i, kan derfor defineres som et *formelt rum* af beregnelige regler for, hvad der kan være sager, hvordan de skal behandles og sædvaner for, hvordan de tidligere er blevet behandlet o.s.v.

Empirisk kommer identiteten i den formelle enhed til udtryk ved, at forvaltningsinstitutioner udpeges som subjekter for forskellige sager og lokaliserer disse sager i et formelt rum, der foreskriver deres præcise behandling.

Forvaltningsafgørelser varetages af en bestemt type institutioner⁶: *Administrative institutioner*. Jeg definerer administrative institutioner

⁵Habermas, J., 1987: *The Theory of Communicative Action, Vol II. Lifeworld and System: A critique of Functionalist Reason*, Beacon Press, Boston, p. 307-309. Luhmann, N., 1982: *The Differentiation of Society*, Columbia University Press, New York, p. 75-76.

⁶Typologiseringen af institutioner er et forsøg på at typologisere, de funktionelle aspekter ved mangeartede organiseringer i de forskellige faser. F.eks. de funktionelle aspekter ved en lang række specifikke råd, nævn og udvalg. Men en institutionstype er ikke det samme som en organisationstype. En institutionstype kan være organiseret på mange måder, og en organisation kan organisere flere institutionstyper. F.eks. kan en kommission som

som institutioner, der har som funktion at administrere lovgivning, d.v.s. behandle og beslutte lovbegrundede sager. Administrative institutioner er typisk organiseret som liniekontorer i styrelser og direktorater, men kan også være råd og nævn, der har fået tildelt kompetence til at administrere og afgøre bestemte typer af sager.⁷

Diskursivt er de formelle forvaltninger præget af *juridiske diskurser* differentieret i forskellige retsområder.

De formelle forvaltninger kan sammenfatningsvis defineres som forvaltningssystemer for *forvaltningsafgørelser* af sager, hvis selektion og behandling baserer sig på den formelle organisation. Grænser for de formelle forvaltninger bestemmes ved bl.a. regeringsprærogativ som *ressortgrænsen*, der definerer hvem, der har kompetence til hvad. Kompetence medfører et *formelt ansvar*, der sættes ved bl.a. lov og andre retskilder. Forvaltningsafgørelser træffes i et *formelt rum* bestående af formelle kalkulerbare regler. Forvaltningspræmisserne er alle givet uden for de formelle forvaltninger, og de formelle forvaltningers selv-iagttagelser er derfor i høj grad afhængig af fremmed-referencer.

De formelle forvaltninger er de mest basale og kan lokaliseres i alle tre diakrone analyser af forvaltningens udvikling. Alle ministerierne er afgrænset af en ressortgrænse, alle beskæftiger de sig med afgørelser af sager. Derimod er det kun det ældste ministerium (Handelsministeriet) i perioden fra 1908 til omkring 1960, der alene bære de nævnte karakteristika ved en fremmed-referende formel forvaltning. De øvrige forvaltninger inklusive Handelsministeriets efter 1960 afgrænses på flere måder end blot formelt.

2. Autonomi af første orden: den sektoriserede forvaltning

Det formelle hierarki udvandes delvist, dog uden at blive ophævet i forbindelse med velfærdsstatens udvikling. Der bliver usikkerhed om forvaltningernes formelle grænser, herunder hvornår der er tale om, at en

organisation både være karakteriseret ved det funktionelle aspekt, at skulle formulere policy og ved det aspekt at danne ramme for forhandling mellem forskellige parter.

⁷Administrative institutioner er dem Max Weber typisk omtaler som bureauet eller kontoret. Weber, M., 1978: *Economy and Society*, University of California Press, London, p. 956ff.

institution er offentlig eller privat.⁸ Videre sker der en udstrækning af hjemmelkæden.⁹ Der bliver stillet krav om manipulation og kompensation for markedsfejl, og der delegeres i den forbindelse bl.a. en række kompetencer til korporative råd, nævn og udvalg, f.eks. Erhvervsudviklingsrådet, Miljøankenævnet og TIC-koordinationsudvalg. Disse kompetencer udvander hierarkiet og giver institutioner rettigheder bl.a. i forbindelse med fastlæggelse af målsætninger. Det er derfor heller ikke længere alene udefra givet, hvad der kan være sager i de formelle forvaltninger. Det afhænger af de mål og problemer, der formuleres af råd, nævn og udvalg.

Denne udvanding af den formelle enhed modsvarer i dannelsen af nye forvaltningsenheder. Der dannes *sektorielle forvaltninger*.

De sektorielle forvaltninger tematiserer og reflekterer præmisserne for de formelle forvaltningers forvaltningsafgørelser og præmisserne for, hvad der kan være sager.

Hvor de formelle forvaltninger træffer forvaltningsafgørelser, træffer de sektorielle forvaltninger forvaltningsafgørelser af *højere orden*: Det de sektorielle forvaltninger foretager sig er at beslutte *om* forvaltningsafgørelser. Sådanne beslutninger kalder jeg *planlægning*. Planlægning er simpelthen fastlæggelse af beslutningspræmisserne for senere beslutninger.¹⁰ Forskydningen i typen af forvaltningsprocesser fra forvaltningsafgørelse til planlægning kommer til udtryk i formuleringen af en række nye subjekt kvaliteter for god forvaltning forankret i planlægningsidealer. Det er kvaliteter som koordinering, udredning, problemformulering, rådgivning, prioritering m.m. Disse subjekt kvaliteter artikuleres først og fremmest i betænkninger, men også i lovgivning fra 1960 og frem.

Planlægning er altså beslutninger af højere orden.¹¹ Planlægning er beslutninger om afgørelser. Når præmisserne for forvaltningsafgørelser tematiseres, indebærer det selvfølgelig også en tematisering af, hvad der kan gøres til sager for afgørelser. Når præmisserne for forvaltnings-

⁸Sejr, L., 1979: "Forvaltningens organisation", i Forvaltningsret. Alminnelige emner, Juristforbundets Forlag, p. 17.

⁹Pedersen, O.K., 1988: "Den sønderdelte stat. Om interesseorganisationernes integration i den offentlige forvaltning og effekterne heraf", i Statsvetenskaplig Tidskrift, Lund, nr. 3. p. 259-78.

¹⁰Luhmann, N., 1971: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Westdeutscher Verlag Opladen, Bielefeld, p. 67ff, p. 181ff.

¹¹ligesom at lære at lære, eller normering af normbestemmelser o.s.v. Luhmann, N., 1966: "Reflexive Mechanismen", in Soziale Welt, nr. 17, p. 1-23. Gunnel, J.G., 1992: "The Orders of Discourse: Philosophy, Social Science, and Politics" Manus, Berkeley, Californien.

afgørelser tematiseres forskydes sagen som objekt til *policy problemer*. En beslutning om præmisserne for sagsafgørelser er en beslutning, der sætter policyproblemer som genstand og ikke sagerne selv. Policyproblemerne er således sager af højere orden. Beslutninger om forvaltningsafgørelser er beslutninger om, hvilke problemer, der er sektorpolitiske problemer, hvordan de skal prioriteres over hvilken tidshorisont, samt hvilke organisatoriske rammer, de skal løses indenfor. M.a.o. beslutninger om, hvilke sager, der senere skal afgøres og hvordan. Sagens mulighed som sag bliver således indeholdt i problemformuleringen.

Enhederne for denne type forvaltningsprocesser, der gennem planlægning formulerer policyproblemer og definerer afgørelsespræmisser for de formelle forvaltninger, er en anden end de formelle. Det er sektorerne, der udgør systemerne for beslutning af præmisser for forvaltningsafgørelser. De sektorielle forvaltninger afgrænses ikke af en ressortgrænse men af *sektorgrænser*. Hvor ressortgrænserne er karakteriseret ved en formelt fastlagt fremmedreference, så er sektorgrænserne karakteriseret ved *substantielt* fastlagt fremmedreference. Sektorgrænsen sættes som forvaltningens ydre referencepunkt, når der formuleres policyproblemer. Når der i planlægningsprocesserne formuleres policyproblemer, og problemerne sorteres mellem de problemer, vi skal tage os af, og de problemer nogle andre må tage sig af, så fastlægges der implicit en sektorgrænse, som planlægningsprocessen refererer til som en givet grænse for, hvad planlægningen skal omfatte. Der er tale om en substantiel fastlæggelse af sektorgrænsen, netop fordi den udspringer af en planlægningsproces, der omhandler forvaltningens substans: policyproblemerne. Sektorgrænser defineres ved en fælles politisk strid organiseret omkring bestemte policyidealer, der adskiller denne strid fra andre policystridigheder. Sektorgrænser kan omgrænse både private og offentlige institutioner, det være sig f.eks. interesseorganisationer, råd, nævn og udvalg eller administrative organer f.eks. styrelser fra et eller flere ressorter. Sektorerne inkluderer således såvel offentlige, semioffentlige og private institutioner og overskrider derved de formelle forvaltningers ressortgrænser.

Sektorgrænser kommer til udtryk i kampe om, hvad der vedrører sektorpolitikkerne og hvad der ikke vedrører dem, hvem der er legitim deltager i sektorerne, og hvem der ikke er.

At være del af policyfeltet kræver, at man som interesseorganisation, offentlig institution m.v. udpeges som interessent, og at være interessent er forbundet med et *substantielt ansvar* over for det politiske resultat.

Substantielt ansvar handler ikke om, at man overholder formelle pligter, men om at man resultatorienteret forfølger bestemte formål.¹² Sektoriserede forvaltninger er derfor ikke først og fremmest struktureret gennem fordeling af formelt ansvar, men gennem fordeling af ansvar over for sektorielle policy mål.

Policyproblemer lokaliseres ikke i et formelt rum, men i *policyfeltet*. Policyfeltet er simpelthen et felt for problematisering af sektorens genstande og sammenhænge. Det kommer til udtryk ved, at institutioner udpeges som subjekter for forskellige policyproblemer, der lokaliseres i policyfeltet, der angiver, hvordan forskellige problemer er forbundet med hinanden, og hvordan forskellige reguleringer påvirker problemernes udvikling.

Diskursivt er sektorerne typisk kendetegnet ved *sektorspecifikke helhedsforestillinger*, der bygger på en særlig figur. Denne figur tager udgangspunkt i, at der oprindeligt var balance i helheden, men at bl.a. den administrative opsplitning har ført til en ubalance, som nu skal genoprettes gennem planlægning. Det er typisk for de sektorspecifikke helhedsforestillinger, at de ikke diskursiverer helheden som helhed. De stiller ikke spørgsmålstejn ved helheden. Den afgrænsning tages for givet.

De sektorielle forvaltninger kommer institutionelt til udtryk i dannelsen af to nye institutionstyper, planlægningspolitiske policyinstitutioner og diskursinstitutioner.

Planlægningspolitiske policyinstitutioner er institutioner, hvis funktion er at formulere policystrategier eller større problemkomplekser, der kan lokaliseres uden for forvaltningen, hos virksomheder, på arbejdsmarkedet etc. Policyformuleringen sker inden for de sektorspecifikke helhedsforestillinger. Policyinstitutioner er ofte organiseret i råd, nævn og udvalg, der har fået delegeret planlægningskompetence.

Diskursinstitutioner er institutioner, der har til funktion at opbygge systematisk og analytisk begrundet, internt konsistent og eksternt verificerbar viden om sektorens genstandsfelt, f.eks. viden om sammenhænge på arbejdsmarkedet, herunder årsag-virkningssammenhænge mellem arbejdskraftens mobilitet, løn, inflation og beskæftigelse. Eksempler på organiserede diskursinstitutioner er Det Økonomiske Råd, Danmarks Miljøundersøgelser og Budgetdepartementet. Denne diskursproduktion foregår ligeledes afgrænset af de sektorspecifikke helhedsforestillinger.

¹²Teubner, G., 1988: "Refleksiv ret. Udviklingsmodeller for retten i sammenlignende perspektiv" i Born, A. m.fl. (red): Refleksiv ret. Nyt for Samfundsvidenskabernes, København. p. 37.

De sektorielle forvaltninger kan under et defineres som forvaltningssystemer for planlægning defineret som *beslutninger om præmisser for senere forvaltningsafgørelser*. Disse planlægningsoperationer er rettet mod *policyproblemer*. De sektorielle forvaltninger afgrænses af *sektorgrænser*, der definerer et bestemt policyfelt og udpeger dets aktører. At være aktør i en sektor indebærer et *substantielt ansvar* for sektorens policymål.

De sektorielle forvaltninger er *autonome af første orden*. Det er de i kraft af, at det er et systemtræk ved de sektorielle forvaltninger, at de tematiserer og reflekterer bestemte præmisser for formel forvaltning. De sektorielle forvaltninger er altså ikke alene i stand til at foretage selvgtagelser. De er også i stand til at være *selv-refleksive*, hvad angår policyproblemer. De reflekterer, hvilke problemer der er problemer, og prioriterer imellem disse. Præmisser for forvaltningsafgørelser, der i de formelle forvaltninger var udefra givet, bliver nu interne temaer i de sektoriserede forvaltningers kommunikation om sig selv. Forvaltningerne bliver selv bidragende i definitionen af deres forvaltningspræmisser.

De sektorielle forvaltninger er nok selvstændige enheder i forhold til de formelle forvaltninger, idet de har egne sektorgrænser, der omgiver deres særlige forvaltningsprocesser. Men de sektorielle forvaltninger er også en *kombinatorik*. De formelle forvaltninger er forudsætninger for de sektorielle. Planlægning kan kun forstås som en højere orden af forvaltningsafgørelser. Tilsvarende er policyproblemer sager af højere orden. Men der er ikke blot tale om kombinatorik. Den sektorielle forvaltnings grænser kan overskride den formelles. Sektorgrænsen kan både *overskride* og *krydse* flere ressortgrænser. Den forskningspolitiske sektor definerer eksempelvis institutioner som policydeltagere, der samtidigt er formelle organer både inden for Industriministeriets ressort, Undervisningsministeriets ressort, den private forskning og forskellige private interesseorganisationer. Dog kan udviklingen af en sektorgrænse få til følge, at ressortgrænserne også omdefineres, sådan de statslige institutioner, der er medlem af sektoren falder sammen med dem, der er medlem af ressortet. F.eks. udvikles Arbejdsministeriet som selvstændig ressort som følger af dannelsen af en arbejdsmarkedspolitisk sektor.

Ligeledes kan det substantielle ansvar formaliseres. En forvaltning kan forpligtes til at forfølge bestemte substantielle mål og i den forbindelse høre på, lade sig rådgive af og forhandle med bestemte interessenter. Man taler i retssociologien i denne sammenhæng om substantiel ret. Hvor formel ret blot udstikker handlerum for aktører, så

er substantiel ret rettet mod at styre aktørernes adfærd ud fra nogle substantielle mål f.eks. arbejdsmiljø og sundhed.¹³ Lov om teknologisk service er et eksempel på substantiel ret. I loven gives Teknologirådet kompetence til "at planlægge og samordne den samfundsmæssige indsats for teknologisk service" og "at følge den tekniske og erhvervsmæssige udvikling i og uden for Danmark og på baggrund heraf overveje og rådgive om eller iværksætte foranstaltninger, der kan fremme teknologisk udvikling til gavn for det danske samfund og dets erhverv".¹⁴

3. Autonomi af anden orden: den polycentriske forvaltning

Sektoriseringen indebærer en differentiering mellem en lang række policyfelter, der er lukket om hver deres policyproblemer, om hver deres helhedsforestillinger. Den miljøpolitiske sektor lukker sig om miljøpolitiske problemer. Den arbejdsmiljøpolitiske sektor om arbejdsmiljøproblemer og den arbejdsmarkedspolitiske sektor om arbejdsmarkedspolitiske problemer o.s.v.

Denne sektorielle differentiering udpeges fra forskellig side fra midten af 1980'erne som både et samfundsøkonomisk og samfundsøkologisk problem. Man kan f.eks. se i "Debatoplæg om vækst og omstilling", hvordan horisontal samfundsøkonomisk samordning mellem sektorer bliver et problem. Det formuleres i debatoplægget, hvordan differentiering mellem en arbejdsmarkedspolitisk, en uddannelsespolitisk, en industripolitisk og en udgiftspolitisk sektor er et problem i forhold til løsningen af strukturelle ubalancer i den danske samfundsøkonomi. Direkte skriver man, at skal det lykkes at sikre en vedvarende høj økonomisk vækst, er

¹³Weber, M., 1978: Economy and Society, University of California Press, London, p. 886ff. Habermas, J., 1984: The Theory of Communicative Action. Vol one. Reason and the Rationalization of Society, Beacon Press, Boston, p.254-271., Habermas, J., 1987: The Theory of Communicative Action. Vol II. Lifeworld and System: A critique of Functionalist Reason, Beacon Press, Boston, p. 356-375., Habermas, J., 1987: "Wie ist Legitimität durch Legalität möglich?" in Kritisches Justiz, nr. 1. Hydén, H., 1984: Ram eller lag? - Om ramlagstiftning och samhällsorganisation, Stat-kommuneutredningen, Stockholm. Teubner, G., 1983: "Substantiv and reflexive elements in modern law", Law and Society Review, nr. 2. Voigh, R (Hrsg), 1980: Verrechtlichung, Athenäum.

¹⁴Handelsministeriet, 1971: Lov om teknologisk service, lov nr. 142 af 21/3 1973.

det væsentligt, at de enkelte sektorer, der har strukturpolitisk betydning, koordineres i højere grad end det tidligere har været tilfældet.¹⁵

Samordning inden for den enkelte sektor har spill-over effekter i forhold til andre sektorer. Når f.eks. samfundsøkonomiske problemer artikuleres som strukturproblemer, der går på tværs af sektorerne, nytter det ikke at f.eks. arbejdsmarkedspolitikken alene tilrettelægges efter at sikre en balance mellem udbud og efterspørgsel af arbejdskraft. Den må også rettes ind mod at fjerne barrierer for strukturelle forandringer og tilvejebringe strukturforandrende arbejdskraftsudbud. På samme måde må teknologipolitikken rettes ind mod at fremme bestemte forandringer i erhvervsstrukturen og ikke blot støtte teknologiudvikling generelt, som det var tilfældet frem til slutningen af 1970'erne. Og så fremdeles med andre sektorer. Samtidig umuliggør den sektorielle differentiering med de mange gensidigt lukkede policydiskurser og hierarkiernes udvanding, at der er et enkelt sted, hvor helheden kan fremstilles og oversættes i autoritative relationer. Problemet bliver i stedet, hvordan de enkelte sektorer og institutioner kan reflektere sig selv som dele af samfundsøkonomien og samfundsøkologien. Problemet bliver, hvordan forvaltningens grænser kan fremstilles, så de er samordnet samfundsøkonomisk, f.eks. sådan at den enkelte sektors planlægning er reflekteret i sammenhæng med dens samfundsøkonomiske betydning i forhold til de strukturelle problemer og på den måde samordnet med planlægningen i andre sektorer. Nøglen er ikke hierarki men større autonomi og selv-refleksion i forvaltningerne.¹⁶

Det strukturelle svar på den stigende sektorisering og dennes samfundsøkonomiske og samfundsøkologiske problematisering er *den polycentriske forvaltning*.

Den polycentriske forvaltning kan ses som en slags "mangehovedet hydra"¹⁷, som ikke udtrykker en enhedsvilje eller ét handlingscentrum.

¹⁵Industriministeriet, Arbejdsministeriet, Finansministeriet og Undervisningsministeriet, 1986: Debatoplæg om vækst og omstilling. Krav til strukturpolitikken, København, f.eks. p. 19.

¹⁶Denne problematik om hierarkiets grænse og overgang til en slags polycentri er jeg første stød på i Polanyi's formel geometriske diskurs. Polanyi, M., 1951: The Logic of Liberty. Reflections and Rejoinders, Routledge and Kegan Poul LTD, London, p. 138-200.

Teubner, G., 1987: "Hyperzyklus in Recht und Organisation. Zum Verhältnis von Selbstbeobachtung, Selbstkonstitution und Autopoiese" in Haferkamp, H. & Schmid, M. (red): Sinn, Kommunikation und soziale Differenzierung. Beiträge zu Luhmanns Theorie sozialer Systeme, Surhkamp, Frankfurt. Teubner, G., 1990: "Unitas Multiplex: Corporate Governance in Group Enterprises" in Teubner, G. & Sugarman, D. (ed): Regulating Corporate Groups in Europe, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. Teubner, G., 1990: "Die vielköpfige Hydra: Netzwerke als kollektive Akteure hörere Ordnung" in Krohn, W. & Küppers, G. (ed): Emergens und Selbstorganisation, Bremen.

Den udgøres af mange autonomiserede enheder, der er refleksive om sig selv som refleksive, og derfor ikke blot kan stille spørgsmålstejn ved interne forhold i forvaltningen, men også ved sine egne grænser. Enhederne i den polycentriske forvaltning er skæbnefællesskaber, der inkluderer flere sektorer, d.v.s. sektorer, der kollektivt ser en fælles trussel i deres omverden. Truslen kan f.eks. være formuleret som økonomiens internationalisering. Skæbnefællesskaberne er selvstændige enheder, netop fordi de reflekterer og definerer deres egne grænser, men de er også konkurrerende af samme grund. Netop fordi de er refleksive om deres egne refleksioner og kan bearbejde deres grænser, kan de også reflektere deres grænser til de andre forvaltninger. Hermed kan de sætte spørgsmålstejn ved de øvrige forvaltninger og deres grænser. Forvaltningernes grænser får derfor med den polycentriske forvaltning en meget høj grad af kontingens. De er hele tiden på spil i forvaltningernes refleksioner over sig selv som refleksive, og det øger muligheden for nye konflikter og samspil mellem forvaltningerne om fastlæggelse af grænser.

Et eksempel er forvaltningskoncernerne. De forstår ofte sig selv som et skæbnefællesskab mellem forskellige sektorer og involverer flere departementer og styrelser. De forstår, at de står over for fælles trusler i omverden, f.eks. økonomiens internationalisering, og de ser fælles langsigtet strategidannelse som et svar på disse trusler. M.h.p. dannelse af institutionelle rammer for en sådan strategidannelse dannes bl.a. koncernledelser med repræsentanter fra de forskellige departementer og styrelser. I koncernledelsen og dens tilknyttede institutioner reflekteres forvaltningens grænser i.f.m. formulering af fælles langsigtede strategier.

Ligesom de enkelte sektorer tematiserer og reflekterer præmisserne for de formelle forvaltningers forvaltningsafgørelser, så tematiserer og reflekterer de enkelte skæbnefællesskaber i den polycentriske forvaltning præmisserne for sektorernes planlægning.

Hvor de formelle forvaltninger træffer forvaltningsafgørelser, og de sektorielle forvaltninger træffer forvaltningsafgørelser af første orden, d.v.s. planlægning, så træffer de enkelte skæbnefællesskaber i den polycentriske forvaltning forvaltningsafgørelser af anden orden. Sådanne beslutninger kalder jeg strategiformulering. Ved *strategiformulering* forstår jeg den koordinerende forvaltningsproces, hvori sektorer gennem dialog og forhandling formulerer fælles præmisser for planlægning ved at forbinde egne langsigtede sektorpolitiske mål med fælles billeder af fremtiden på

endnu længere sigt.¹⁸ Strategi er således pr. definition en anden ordens planlægning.

Det, der afgrænser strategiformuleringerne og bestemmer, hvem der tager del i disse, er hverken ressortgrænser eller sektorgrænser. Grænser i den polycentriske forvaltning har karakter af *skæbnefællesskaber*. Det, som er konstituerende for sektorernes fælles strategiformuleringer er forestillinger om, at de deler skæbne. Grænsen tager altså form af skæbnefællesskab, der udtrykker sig i sontringen mellem os og en fælles ydre trussel. Som sådan er enheden for de enkelte forvaltninger i den polycentriske forvaltning skæbnefællesskaber, hvor der tales med udgangspunkt i skæbnefællesskabet *til* bl.a. forskellige sektorer *om* deres fælles ydre trusler. Truslerne, der peges på kan være mange f.eks. harmoniseringen i EU, det indre marked og økologiens sammenbrud.

At man iagttager sig som et skæbnefællesskab og genstandgør den fælles fremtid, ændrer den måde, forvaltninger får identitet på. Sektorernes skæbnefællesskaber og den strategiske formulering af fremtidsbilleder bliver selve udgangspunkterne for de enkelte sektorielle forvaltnings beskrivelse af sig, herunder deres placering og rolle i skæbnefællesskabet, deres interne organisation og deres grænser. Man kan sige det sådan, at de forskellige administrative fænomener i forvaltningerne gives ny betydning efter den rolle, de kan tilskrives ud fra skæbnefællesskabet, og igennem denne tilskrivelse udfyldes skæbnefællesskaberne og bliver til identitetsgivende *forestillede rum*. Ved forestillet rum forstår jeg det identitetsgivende rum, der dannes, når en række sektorer trækker en fælles grænse udadtil (skæbnefællesskabet) og udnytter denne grænse til at beskrive sig selv på ny som sektor i forestillede rum. De enkelte sektors afgrænsning knyttes til det forestillede rum.

I de forestillede rum er der ingen endelige hierarkiseringer mellem sektorerne. Det ansvar, som sikrer skæbnefællesskabernes interne struktur, og som er knyttet til det at være sektor i et forestillet rum, er et

¹⁸Andersen, N.Å., 1992: "Etisk regnskab og udviklingen af strategier af anden orden" i Økonomistyring og Informatik, København, nr. 4, p. 173-190., Pedersen, O.K., Andersen, N.Å., Kjær, P. & Elberg, J., 1992: Privat politik. Projekt forhandlingsøkonomi, Samfundslitteratur, København., Andersen, N.Å. & Kjær, P., 1993: "Private Industrial Policy in the Danish Negotiated Economy" i Hausner, J., Jessop, B. & Nielsen, K., 1993: Institutional Frameworks of Market Economies, Avebury, Aldershot., Jessop, B., Nielsen, K. & Pedersen, O.K., 1993: "Structural Competitiveness and Strategic Capacities: Rethinking State and International Capital" i Hausner, J., Jessop, B. & Nielsen, K., 1993: Institutional Frameworks of Market Economies, Avebury, Aldershot., Pedersen, O.K., 1990: "Short Notes on Second Order Strategies" Memo, COS, København.

proceduralt ansvar. Det procedurale ansvar består i, at sektorerne sætter deres egne interne planlægning til fælles diskussion og forhandling i formningen af det forestillede rum. D.v.s. at der etableres en slags selv-refleksionsnorm om, at sektorerne kun er ansvarlige for så vidt, deres planlægning er afstemt med det forestillede rum.

Når præmisserne for planlægning tematiseres i strategiformuleringer, indebærer det også en tematisering af, hvad der er policyproblemer i de forskellige sektorer. Hermed er objektet et andet i den polycentriske forvaltning. Objektet er *fremtidsbilleder*¹⁹, og fremtidsbillederne er policyproblemer af anden orden, ligesom policyproblemerne er sager af højere orden. Fremtidsbillederne udgør mulige referencepunkter for problemformulering hos de sektorer, der er repræsenteret i skæbnefællesskabet. De foreskriver ikke en bestemt policy, men de angiver en horisont for de forskellige sektors policyformulering. At formulere fremtidsbilleder er samtidigt at sætte spørgsmålstejn ved den sektorielle selv-refleksion. Det indebærer en andenordens refleksion, nemlig refleksion over sig selv som refleksiv. En sådan refleksion over sig selv som refleksiv indebærer selvfølgelig at selve grænserne for refleksion sættes på spil i formuleringen af fremtidsbilleder, og refleksionens grænser er også forvaltningens grænser.

Definitionen af grænser, forvaltningsprocesser, identitet og ansvar i egenskab af skæbnefællesskab, strategiformulering, forestillede rum og proceduralt ansvar kommer endvidere til udtryk i formuleringen af en række nye *subjektkvaliteter* for, hvad god forvaltning er. Der stilles særlige forventninger til skæbnefællesskabernes forvaltninger bl.a. om dialog og samarbejde mellem sektorer, mellem styrelser og departementer om spørgsmål, der krydser deres indbyrdes grænser, om erfaringsudveksling mellem de forskellige forvaltninger samt om udvisning af selvstændighed og omstillingsevne i de enkelte forvaltninger i forhold til de fælles formulerede strategier.

Diskursivt er den polycentriske forvaltning typisk kendetegnet ved *forvaltningspolitiske forestillinger* om forvaltningernes processer, organisation og grænser. Disse bygger lige som de sektoriserede helhedsforestil-

¹⁹Der er i denne forbindelse også interessant at se, hvordan senariefremstillinger og fremtidsanalyser vinder frem som instrumenter i den offentlige forvaltning. I svensk forvaltning er der en omfattende forskning i disse metoder. Laginder, A-M., 1989: *Framtidsbilder i offentligt utredande: Teknik, utbildning och samhällsutveckling*, Linköpings Universitet dis. Sjölund, M., 1991: *Omvärlden i framtiden - en idéskrift inför myndigheternas arbete med framtidsanalysen i den nya budgetprocessen*, Risrevisionsverket, Stockholm.

linger på balanceforestillinger. Men den grundlæggende figur er en anden, fordi de forvaltningspolitiske forestillinger tager udgangspunkt i, at der findes flere helheder som f.eks. den samfundsøkonomiske helhed og den økologiske helhed med forskellige balancer. Hovedproblemet er derfor ikke som i de sektorspecifikke helhedsforestillinger at genoprette den interne balance gennem intern planlægning, men at tage højde for de alternative helheder i dobbelt forstand: for det første at få de andre helheder til at erkende ens egen helhed, og for det andet at repræsentere de andre helheder i sin helhed. Hvor de sektorspecifikke helhedsforestillinger ikke sætter spørgsmålstejn ved helheden, så er det netop, hvad de forvaltningspolitiske forestillinger gør ved at problematisere forvaltningernes grænser.

De polycentriske forvaltninger er ligeledes kendetegnet ved særlige institutionstyper. Der dannes institutioner, der foreskriver procedurer for strategiformulering mellem sektorerne i de polycentriske forvaltninger. Jeg mener at kunne skelne mellem ialt 3 institutionstyper:

Der dannes *forvaltningspolitiske policyinstitutioner*. Disse er institutioner, der har til funktion at formulere forvaltningspolitiske strategier for og i den polycentriske forvaltning. Forvaltningspolitiske policyinstitutioner er f.eks. organiseret som administrationssekretariater og koncernledelser. De adskiller sig fra policyinstitutionerne i den sektoriserede forvaltning ved at sætte spørgsmålstejn ved selve forvaltningernes grænser i deres formulering af fælles fremtidsbilleder.

Der dannes *Forhandlingsinstitutioner*, der har til funktion at danne rammen for kompromis mellem institutionerne i det enkelte skæbnefælleskab om deres indbyrdes grænser. Forhandlingsinstitutioner kan f.eks. være organiseret som ad-hoc udvalg, men til tider har koncernledelsen også denne funktion.

Endelig dannes der *forvaltningspolitiske erfaringsudvekslingsinstitutioner (ERFA)*, der har til funktion at skabe rammen for erfaringsudveksling mellem institutioner i den polycentriske forvaltning om institutionernes forvaltningspolitik: personalepolitik, økonomistyring, organisation, edb, ledelse o.s.v. De er typisk organiseret som administrationsgrupper lokaliseret i koncernstrukturen.

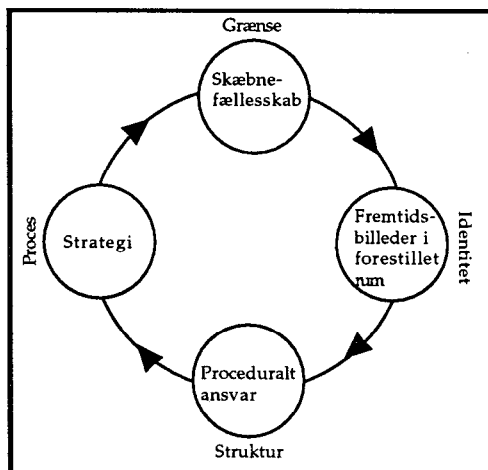
Den polycentriske forvaltning kan sammenfatningsvis defineres som en forvaltning, der er karakteriseret ved mange forvaltninger, der gensidigt er autonome af anden orden. De er autonome af anden orden, for det første fordi de er refleksive om sig selv som refleksive, herunder refleksive om deres grænser. D.v.s. at der ikke blot er tale om en reflek-

sion over interne relationer, men også over den ydre grænse og relationerne til omverden. Og for det andet fordi de som følge af denne refleksivitet ikke blot definerer præmisser for forvaltningafgørelser, men definerer og omdefinerer selve forvaltningens grænser gennem formulering af forvaltningsstrategier. Den polycentriske forvaltning består altså af mange selvdefinerende forvaltningscentre.

På anden orden kan de enkelte forvaltninger afgrænset som skæbnefællesskaber fremstille sig selv som handlingsduelig enhed: De har ydre *grænser* i form af et skæbnefællesskab mellem sektorer, de har *identitet* via egenskab af forestillet rum og fremtidsbilleder, de har *struktur* ved at kunne hæfte et proceduralt ansvar til det at være 'styrelse-i-koncern' og endelig har de *handlingsevne*, idet de kan indgå i strategiske relationer med sin omverden.

De enkelte forvaltninger formår i den polycentriske forvaltning at lukke sig om sig selv. Der er skabt en cirkularitet mellem grænsesættelse, identitetsdannelse, strukturering og proces. Skæbnefællesskabet etablerer forudsætningerne for, at udpegede aktører kan skabe et forestillet rum. Det forestillede rum er forudsætningen for, at der kan hæftes et proceduralt ansvar til det at være 'institution-i-forestillet rum'. Og etableringen af det procedurale ansvar er endelig forudsætningen for, at skæbnefællesskabet på trods af at det ikke repræsenterer en enhedsvilje, kan indgå i strategiske relationer med omverden. I formuleringen af strategi reflekteres der over måden at reflektere på. Dette indebærer muligheder for at omformulere skæbnefællesskabet. Forvaltningen bliver en lukket cyklus, idet den fremstiller alle sine komponenter selv. Men paradoksalt nok medfører cirkulariteten en lukkethed, der på samme tid muliggør en ny form for åbenhed. Forvaltningerne bliver nemlig refleksive om deres grænser og dermed refleksive om deres lukkethed og i den forstand åbne. Jeg har forsøgt at illustrere cirkulariteten på følgende måde:

FORVALTNINGSENHED I DEN POLYCENTRISKE FORVALTNING



4. Opsummering

Jeg har nu forsøgt i poleret form at fremstille, hvordan der har fundet forandringer sted i mulighedsbetingelserne for konstruktion af forvaltningsenheder.

Først konstrueres formelle forvaltninger, hvis forvaltningspræmisser blev defineret uden for forvaltningerne selv. De formelle forvaltninger var derfor fremmed-refererende og ikke autonome.

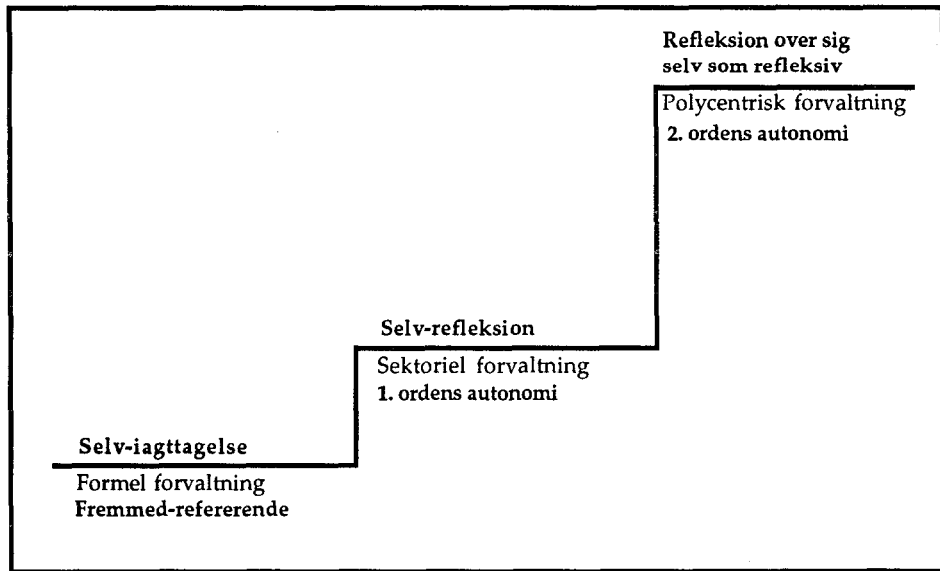
Dernæst sektoriseres forvaltningerne. Forvaltningen differentieres i en række sektorer, der afgrænser sig omkring bestemte policyproblemer. De sektorielle forvaltninger tematiserer præmisserne for den formelle forvaltnings forvaltningsafgørelser. Gennem formulering, selektion og prioritering af policyproblemer definerer sektorerne selv præmisser for, hvad der kan blive til sager. Med de sektorielle forvaltninger finder der derfor en autonomisering sted af forvaltningen. Jeg taler om første ordens autonomi.

Denne differentiering i sektorer modsvarer af forvaltningens polycentrering. Fælles omverdensgrænser formuleres for flere sektorer. Den polycentriske forvaltning afgrænser flere sektorer inden for skæbnefællesskaber. Forvaltningen er polycentrisk i den forstand, at den består af mange forvaltningscentre, der skaber sig selv som centre. Skæbnefællesskaberne tematiserer forvaltningens grænser til omverden. De reflekterer sektorerne og deres indbyrdes sammenhæng i forhold til fælles trusler i

omverden, og istallerer dem i forestillede rum. Med denne udvikling bliver forvaltningen autonom af anden orden.

Således oprettes der kumulativt nye forvaltningsenheder, der kombineres samtidig med, at forvaltningen autonomiseres og i stigende grad definerer forudsætningerne for sig selv. Bevægelsen sker som sagt trinvis fra ingen autonomi over første ordens autonomi til anden ordens autonomi. Jeg taler om autonomitrappen:

AUTONOMITRAPPEN



Bevægelsen opad autonomitrappen viser sig som forskydninger i, hvordan forvaltningernes grænser, strukturer, forvaltningsproces og identitet defineres.

Først formuleres ressortgrænser, som bl.a. afgrænser de formelle forvaltningers forretningsområder. Dernæst formuleres sektorgrænser, der afgrænser forskellige policyfelter og inkluderer institutioner, der både er private og offentlige på tværs af de formelle ressortgrænser. Endelig formuleres skæbnefællesskaber, der inkluderer flere sektorer.

Grænserne afgrænser ikke samme type forvaltning. At forvalte betyder noget forskelligt alt efter om forvaltningen er afgrænset som ressort, som sektor eller som skæbnefællesskab. Ressortgrænser skaber enheder for forvaltningsafgørelser. Sektorgrænser skaber enheder for plan-

lægning, d.v.s. beslutninger om forvaltningsafgørelser. Skæbnefællesskaber skaber enheder for tværsektoriel strategiformulering, der definerer referencepunkter for planlægning.

Videre former de forskellige forvaltningsoperationer ikke samme typer af objekter. Forvaltningsafgørelser retter sig mod sager. Planlægning retter sig mod policyproblemer. Og strategidannelse retter sig mod konstruktion af kontingente fremtidsbilleder. Der er både tale om en forskydning og en ophævelse til anden orden, når objektiveringen går fra sag over policyproblem til fremtidsbillede. Fremtidsbilleder bliver referencepunkter for formulering af policyproblemer og policyproblemer kommer til at sætte præmisser for, hvad der i den formelle forvaltning bliver sager. Policyproblemer og fremtidsbilleder er på den måde begge sager af højere orden.

Fordeling af ansvar betyder også noget forskelligt inden for de tre forskellige typer grænsedragning. Inden for ressortgrænsen handler det om fordeling af formelt ansvar såsom tjenesteplichter og lignende. Inden for sektorgrænsen handler det om fordeling af substantielt ansvar: hvem har hvilket ansvar for løsningen af de sektorielle problemer. Inden for skæbnefællesskabet handler det endelig om fordeling af proceduralt ansvar: et ansvar for at medtænke ens sektors placering i et skæbnefællesskab, når man tilrettelægger egne planlægningsprocesser. Jeg har forsøgt at opsamle disse komponenter i følgende figur:

FORVALTNINGENS KONSTRUKTION

	Formel forvaltning	Sektoriel forvaltning	Polycentrisk forvaltning
Grænse	Ressort	Sektorgrænsen	Skæbnefællesskab
Identitet	Sag i formelt rum	Problem i policyfelt	Fremtid i forestillet rum
Struktur	Formelt ansvar	Substantielt ansvar	Proceduralt ansvar
Proces	Forvaltningsafgørelser	Planlægning	Strategi
	Fremmed-refererende	Første orden	Anden orden

Det skal endnu engang understreges, at figuren ikke skal læses på den måde, at det ene system erstatter det andet. De bygger snarere 'oven på hinanden'. At noget lægges oven på noget andet, betyder i hverdagspro-

get, at de forskellige lag er af samme verden og følger et fælles princip. Anden sal bygges oven på første sal. Taget lægges øverst på huset og følger selvfølgelig de grænser, huset sætter. Men den polycentriske forvaltnings grænse er som sagt af en helt anden beskaffenhed end den formelle og sektorielle forvaltnings. Forvaltningerne får på den måde flere grænser. Der bliver blot mange flere sammenhænge, hvori andre grænser for forvaltning skal sættes. De gamle forvaltningsenheder og grænser er derfor ikke længere givne, men hele tiden på spil i enheder af højere orden. En korrekt forståelse af forvaltningen må derfor tage udgangspunkt i, at forvaltningen er flerdobbelt konstitueret både som formel, sektoriel og polycentrisk enhed. Handlinger, der udgår fra en bestemt forvaltning, tilskrives derfor simultant flere subjekter på én gang, i det mindste både det polycentriske og et af de formelle centre.

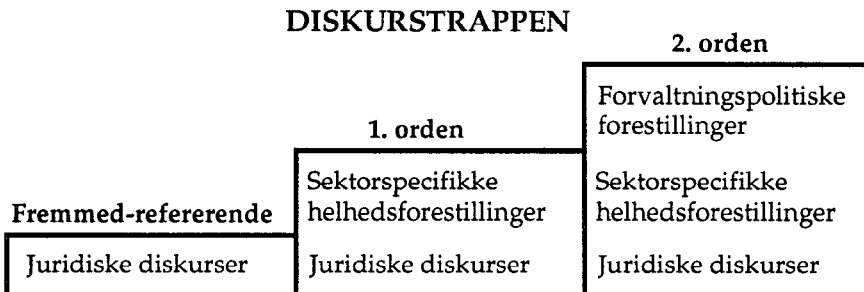
Denne kombinatoriske forvaltningskonstruktion betyder også, at hvis den polycentriske enhed bryder sammen, opløses forvaltningen ikke, men falder tilbage på den formelle forvaltning, hvor hierarkiet overtager og autonomien bortfalder.

Jeg mener altså, at det at forvalte med tiden omfatter flere forskellige typer forvaltningsprocesser, der knytter sig til forskellige typer forvaltningsenheder, der igen bygger oven på hinanden. Denne udvikling udtrykker sig også i, at nye former for kvaliteter tillægges det at forvalte. Kriterierne for god forvaltning er forskellige i de forskellige typer forvaltningsenheder. I forbindelse med de formelle forvaltninger lægges der vægt på kvaliteter som beregnelighed, objektive forvaltningsafgørelser, kontrol og ensartet behandling. I den sektorielle forvaltning handler god forvaltning bl.a. om planlægning, koordinering, udredning og rådgivning. Og i den polycentriske forvaltning kommer god forvaltning til at handle om dialog, samarbejde, forhandling, forståelse og selvstændighed. Den udvikling er klart gennemgående i de tre institutionelle historier, jeg i de næste afsnit vil fremstille. Forskydningen i disse kvaliteter har jeg søgt at opsummere i figuren "Forvaltningernes subjekt-kvaliteter".

FORVALTNINGERNES SUBJEKTKVALITETER

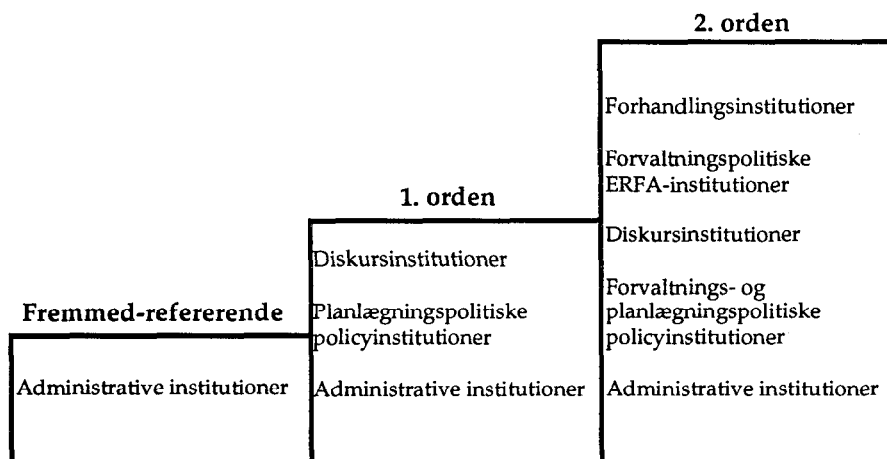
Subjekt-position	Subjekt for sagen i det formelle rum	Subjekt for problemet i policyfelt	Subjekt for fremtiden i det forestillede rum
Subjekt-kvaliteter	Administration Træffe beslutninger på objektive kriterier Beregnelighed Forudsigelighed Ensartet behandling Kontrol	Planlægning Koordinering Udredning Problemformulering Rådgivning Prioritering	Samarbejde Dialog Forhandling Erfaringsudveksling Selvstændighed Omstilling Strategidannelse
System	Formel forvaltning	Sektoriell forvaltning	Polycentrisk forvaltning

Hvad det vil sige at forvalte, sættes selvfølgelig i tale i forskellige diskurser, og forskydninger i subjekt-kvaliteter udtrykker sig derfor også i udviklingen af nye diskurstyper. Disse er samlet op i følgende figur:



Endelig udtrykker forandringen i, hvad det vil sige at forvalte, sig også i institutionaliseringen af nye forvaltningsfunktioner. Nedenstående "institutionstrappe" opsamler, hvordan der sker en kumulativ udvikling af institutionstyper, efterhånden som den formelle forvaltning overlejres af den sektorielle, der igen overlejres af den polycentriske. I den fremmed-refererende formelle forvaltning dannes blot en institutionstype: administrative institutioner. I den sektoriserede forvaltning dannes yderlige 2 institutionstyper og i den anden ordens autonome polycentriske forvaltning er ialt dannet 6 institutionstyper. Vi kan således følge forvaltningssystemernes udvikling i dannelsen af nye institutionstyper, der står i forhold til nye typer forvaltningsprocesser.

INSTITUTIONSTRAPPEN



I de næste tre kapitler vil de tre diakrone analyser af Industriministeriet, Arbejdsministeriet og Miljøministeriet, som denne konstruktion af forvaltningens autonomisering og polycentrering er baseret på, blive gennemgået. Vi vil se, hvordan forvaltningens autonomisering foregår med forskellige variationer og omfang. Autonomisering og polycentrering er en tendens i alle tre institutionelle historier, men tendensen slår igennem på forskellig vis og ikke alle opnår autonomi af anden orden.

Kap. 5. Industriministeriets historie

Indledning

Jeg vil i dette kapitel beskrive forvaltningens institutionelle historie i Industriministeriet. Formålet er at vise, hvordan der sker en autonomisering af forvaltningen henimod en tilstand, hvor Industriministeriet selv definerer sine forvaltningspræmisser og herunder sine ydre grænser.

Fokus er derfor på forvaltningens selvforståelse. I lovstof, redegørelser, betænkninger og gråpapirer sporer jeg de forskelle, der definerer Industriministeriets forvaltning som forvaltning: Hvad sættes som subjekt og hvad som objekt, hvad sættes som fremtid og hvad som fortid, hvad sættes ude som omverden og hvad sættes inde som fællesskab. Navnlig søger jeg at spore de forskydninger, der finder sted i reglerne for formulering af forskelle.

Det er en lang historie, der går tilbage til 1879, hvor de første forslag til oprettelse af et Handelsministerium fremsættes. Jeg skelner i denne lange historie mellem tre faser. Faseopdelingen er styret af mit fokus på spørgsmålet om autonomisering. Første fase går fra 1879 til 1924 og handler om Handelsministeriets dannelse. I denne fase har forvaltningen ingen autonomi. Anden fase går fra 1924-1985. I denne fase bliver forvaltningen autonom af første orden. Tredje fase går fra 1985 til idag. I denne fase bliver forvaltningen autonom af anden orden. Med trinnet op til anden orden søges begreber som 'ministerområdet' og 'den hierarkiske/departementale struktur' bevidst fortrængt fra forvaltningen selvbeskrivelse. 'Koncern' bliver den korrekte betegnelse.¹ 'Koncernen' bliver det grundbegreb, hvorudfra Industriministeriet beskriver sig selv, reflekterer sine grænser og udvikler tværgående forvaltningspolitiske strategier for den offentlige sektors udvikling.

¹Industriministeriet, 1991: "Opgavevaretagelse og samarbejdsrelationer i Industriministeriet" i M-plan 91, København.

1. Handelsministeriets dannelse

a) Handelsministeriets udskillelse fra Indenrigsministeriet og Udenrigsministeriet

De første bestræbelser på at få dannet et Handelsministerium kan føres tilbage til 1879. Først i 1908, næsten 30 år senere etableres et Handels- og Søfartsministerium.²

Sidst i 1800-tallet er der mange forskellige interesser på banen i kampen om oprettelsen af et Handelsministerium. En række handels- og erhvervsinteresser går ind for et nyt ministerium: Den Danske Handelsstands Fællesrepræsentation, Fællesrepræsentationen for Dansk Industri og Håndværk samt Grosserer Societetets Komité er nogle af de vigtigste. Flere af dem dannes i perioden 1879-1908. Disse indgår i forskellige koalitioner og konflikter i tidsrummet alt efter, hvilken strategi, der anvendes. I perioder argumenteres for et bredt ministerium, der omfatter både handel, byerhverv, industri, håndværk og søfart. I andre perioder vælger Grosserer Societetets Komité alene at agitere for et handelsministerium.³ I bl.a. Grosserer Societetets Komités argumentation indgår en sontring mellem fortid og fremtid:

²Rosen, W.V., 1991: Rigsarkivet og hjælpemidlerne til dets benyttelse. II. 1848-1990, 1. bind, Rigsarkivet, G.E.C Gads forlag, p. 271-285.

³Eriksen, A.W., 1987: "Omkring handelsministeriets oprettelse og første år 1879-1924." i Thomsen, B.N., Eriksen, A.W., Hertz, M. & Hjort, K.: Samspeilet mellem organisationer og stat, Administrationshistoriske studier, Rigsarkivet, G.E.C Gads forlag.

SLUTNINGEN AF 1800-TALLET

FØR	VS.	I FREMTIDEN
Kun landbruget var repræsenteret i statsforvaltningen gennem et standsministerium		Både landbruget og handelstanden er repræsenteret i statsforvaltningen gennem et ministerium
Landbruget var overrepræsenteret i Rigsdagen som følge af valgreglerne		Valgreglerne tilgodeser ikke længere snævert landbruget

Som det kan ses er argumentationen for et Handelsministerium (og et handelsdepartement eller direktorat som ambitionen i perioder indskrænkes til) hverken handels- eller erhvervspolitisk. Argumentationen er ikke politisk i den forstand, at man udpeger et særligt policyfelt eller reguleringsfelt, der bør tilsvares af et særligt ministerium eller direktorat. Den forskel man fremhæver er, at mens landbruget har deres repræsentation i statsforvaltningen, så er handelstanden ikke repræsenteret. Fra 1879 til ca. 1920 er det alene *standsargumenter*, der anvendes i begrundelsen for ministeriets oprettelse og senere udvidelser af dets ressort. Idealet om et handelsministerium er et, der skal være forretningsverdenes *talerør*. Idealet er et ministerium med særlige forpligtelser over for sin interesse-gruppe, primært handelsstanden.⁴ Ministeren skal derfor være "*upolitisk fagminister, der udgår direkte fra erhvervslivet*". Ministeren skal være "*talsmand for de ønsker, der næres i erhvervslivet*". Dette begrundes i Handelsministeriets særstatus som rådgivende over for andre ministerier i sager, der vedrører handel og søfart.⁵

Konflikterne handler altså ikke om, hvorvidt staten skal have en handelspolitik eller ej, men om hvorvidt staten kan rumme ministerier, der repræsenterer særinteresser over for regering og rigsdag. D.v.s. om administrationen bør opbygges sådan, at forskellige erhvervsinteresser og

⁴Ibid, p. 42.

⁵Hansen, J.: 1909: *Erhvervslivet og Ministeriet for Handel og Søfart*, J. Frimodts Forlag, København, p. 1-10. (forfatteren er den første Handelsminister).

standsinteresser repræsenteres i forvaltningens forskellige grene. Et sådant ideal er åbenlyst i konflikt med et andet ideal fra samme tid, nemlig parlamentarismeidealet, der sigter mod, at regeringen og administrationen repræsenterer interesserne i rigsdagen. Spørgsmålet om Handelsministeriets oprettelse er på den måde også et forfatningsspørgsmål. Handelsstanden knytter da også disse to spørgsmål eksplicit sammen ved bl.a. at henvise til, at landbrugsbefolkningen med de da gældende valgeregler er overrepræsenteret, hvorfor Handelsstanden er nødt til at søge indflydelse ad anden vej. Derfor kræver Handelsstanden også nye valgeregler.⁶

Denne argumentation for et Handelsministerium vinder så småt accept i slutningen af 1890'erne. Det sker efter Landvæsen departementet dannelse i 1894 og Landbrugsministeriet oprettelse i 1896.⁷ I oktober 1908 bliver Ministeriet for Handel og Søfart så endeligt oprettet. Det får et forholdsvis snævert ressort. For det første er det snævert i den betydning, at industri- og håndværksinteresserne er defineret ud af ministeriet i forhold til mange tidligere forslag. Ministeriet kommer først og fremmest til at repræsentere handelsstanden. Det er for det andet snævert i den forstand, at konsulatvæsen og traktatsspørgsmål forbliver under Udenrigsministeriet. Til gengæld bliver båndet mellem ministeriet og handlen tæt, idet den første minister samtidig er medlem af Grosserer Societetets Komité.⁸

Det er her interessant, at Handelsministeriets ressortgrænse på den ene side ikke refererer tilbage til en sektorgrænse, men på den anden side heller ikke simpelt udtrykker en formel-funktionel opdeling af forretningsområder. Ressortgrænsen udtrykker en fordobling og formalisering af standsgrænserne ind i centraladministrationen. Det skaber muligheder for konflikter mellem de ministerier, der begrunder sig selv som standsrepræsentation, og de der primært begrunder sig selv funktionelt. Siden ministeriet blev foreslået oprettet, har der da også været konflikter om de tilstødende grænser til primært Indenrigsministeriet og Udenrigsministeriet.⁹

⁶Eriksen, A.W., 1987: "Omkring handelsministeriets oprettelse og første år 1879-1924." i Thomsen, B.N., Eriksen, A.W., Hertz, M. & Hjort, K.: Samspillet mellem organisationer og stat, Administrationshistoriske studier, Rigsarkivet, G.E.C Gads forlag, p. 82-83.

⁷Ibid, p. 76.

⁸Ibid, p. 98ff.

⁹Udenrigsministeriet, 1908: Betænkning afgiven af den af Udenrigsministeriet i Henhold til kgl. Resolution af 24. juli 1906 nedsatte kommission til Forberedelse af en Omordning af Udenrigsministeriet og Danmarks Repræsentation i Udlandet, København. Eriksen,

I 1914 blev ressortet udvidet med en række opgaver fra Indenrigsministeriet. Det gjaldt især sager vedrørende industri og handel. Ministeriet blev i den forbindelse omdøbt til *Handelsministeriet*. Kort tid efter blev ministeriet imidlertid kraftigt indskrænket. I forbindelse med første verdenskrigs udbrud fik Indenrigsministeriet overdraget den indenrigske prisregulering og fik ansvaret for størstedelen af krigstidens ekstraordinære erhvervsregulering. Frem til midten af 1920'erne var Handelsministeriet derfor et meget svagt ministerium, som i flere omgange var på vej til at blive opløst.

2. Fra Handelsministerium til Industriministerium

Fra 1924 til 1985 sektoriseres Handelsministeriet i en række erhvervspolitiske sektorer. Først politiseres Handelsministeriet i den forstand, at der opbygges erhvervspolitiske ambitioner, der rækker ud over ren standsrepræsentation. Dernæst opbygges en række erhvervspolitiske ordninger. Endelig sektoriseres erhvervspolitikken fra begyndelsen af 1970'erne i bl.a. eksport- og teknologipolitik.

a) Fra erhvervsrepræsentation til erhvervspolitik

Det er først fra 1924, at der formuleres ambitioner om en erhvervspolitik i Handelsministeriet, der rækker ud over simpel repræsentation af erhvervs- og handelsinteresser. Det brud finder sted i sammenhæng med den første socialdemokratiske regerings tiltræden. Bruddet signaleres med Handelsministeriets navneforandring til Ministeriet for Industri, Handel og Søfart, der til dagligt blev kaldt *Erhvervsministeriet*.

Fra 1924 til 1930 udvikles i Erhvervsministeriet i en række betænkninger med deltagelse af Erhvervsministeriet, Udenrigsministeriet og Finansministeriet, repræsentanter fra erhvervs- og arbejdsmarkedsorganisationerne samt en række ledende erhvervsfolk en argumentation for erhvervspolitik, der henviser til dansk økonomis store arbejdsløshed og permanente problemer med industrieksporten. Arbejdsløshed og eksportproblemer konstrueres som den almene interesse for en erhvervspolitik, men samtidigt sættes et konstitutivt skel, der afgrænser, hvad erhvervspolitik kan omfatte. Der sættes et konstitutivt skel mellem på den ene side

importthæmmende og eksportsubsidierende foranstaltninger, der sammenfattende kaldes for protektionistisk erhvervspolitik, og på den anden side den generelle og indirekte erhvervspolitik, som man ønsker, at Danmark skal satse på. Den generelle og indirekte erhvervspolitik indeholder bl.a. elementer som eksportkredit, eksportoplysningstjeneste og generelle eksportfremmeaktiviteter.¹⁰

Betænkningerne får ikke nogen større direkte betydning før anden verdenskrig. Men i løbet af 1930'erne opbygges som følge af valutakrisen og de omgivende landes protektionistiske politik nye institutioner i Handelsministeriet. Det gælder først og fremmest *Direktoratet for vareforsyning*, der oprettes i 1932 som et midlertidigt organ, hvis lovhjemmel skal fornys hvert år. Direktoratet får ialt syv kontorer og omfatter bl.a. importreguleringer og fra krigens udbrud også eksportreguleringer, produktionsreguleringer, rationeringer m.m.¹¹ Jeg vil ikke komme nærmere ind på denne midlertidige krisepolitik. Når jeg nævner den alligevel, er det fordi den sandsynligvis spiller en vigtig rolle som inspiration for to udspil, som *Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* kommer med i slutningen af 1930'erne om omlægning af Handelsministeriet til et mere interventionistisk erhvervministerium.¹²

Det første udspil er en skrivelse til Statsministeren i februar 1937. I denne skrivelse foreslår Arbejderbevægelsens Erhvervsråd oprettelsen af et arbejdsministerium eller et erhvervsøkonomisk ministerium. Idealet er at skabe en større administrativ enhed til løsning af beskæftigelsesproblemerne. Man peger på, at beslutninger, der har indflydelse på beskæftigelsens omfang er spredt på en række ministerier, og at beslutninger i disse ministerier i stort omfang alene tages ud fra interessesympunkter, som det enkelte ministerium eller institution er sat til at varetage. Til gengæld klarlægges og undersøges beslutningernes konsekvenser for beskæftigelsen og erhvervslivets omlægning og udvidelse intetsteds.¹³

¹⁰Erhvervsministeriet, 1925: 1. betænkning afgivet af Erhvervsministeriets Industriudvalg, København; 1925: 2. betænkning afgivet af Erhvervsministeriets Industriudvalg, København; 1926: 3. betænkning afgivet af Erhvervsministeriets Industriudvalg, København. Statsministeriet, 1929: Beretning afgiven af Det Sønderjyske Erhvervsudvalg, København. Statsministeriets udvalg for nye markeder, 1930: Industriens markeder, Rapport nr. 3, Statsministeriet, København.

¹¹Laursen, J. & Svenson, B., 1945: Den røde Bygning, Statens Administration, Gyldendalske Boghandel - Nordisk Forlag, p. 118-130.

¹²se også Lindberg, N., 1934: Nutidens økonomi og fremtidens. Betragtninger over den statskapitalistiske Udvikling, Nyt socialt Bibliotek, Martins Forlag, København.

¹³Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 1939: Betænkning om beskæftigelsespolitik og erhvervsmuligheder i Danmark, Forlaget Fremad, p. 336.

I disse formuleringer ligger, at det nu er beskæftigelsesproblemet, der skal være forvaltningens genstand. Samtidig er formuleringerne et direkte opgør med måden, hvorpå Handelsministeriets ressort er fastlagt. Arbejderbevægelsen Erhvervsråd siger indirekte, at ressortgrænser ikke skal fastsættes ud fra overvejelser af, hvilke interesser, ministeriet skal repræsentere, men ud fra hvilke sagsområder, der hænger politisk sammen i forhold til beskæftigelsesproblemet.

I 1939 præciseres og uddybes denne skrivelse i bogen "Betænkning om beskæftigelsespolitik og erhvervsmuligheder i Danmark".¹⁴ Arbejderbevægelsens Erhvervsråd foreslår her dannelsen af et erhvervsministerium, der skal være et økonomisk over-head ministerium. Fundamentet er Handelsministeriet, til hvilket en række områder overflyttes fra andre ministerier. Visse ministerier foreslås direkte underlagt erhvervsministeriet.

Idealet er et erhvervsministerium, der skal stå for den centrale vurdering af landets samlede økonomiske politik. Erhvervsministeriet skal være det administrative apparat, der muliggør en planøkonomisk indsats i forhold til beskæftigelsesproblemerne. Alle administrative behandlinger af økonomiske spørgsmål, som udgør beskæftigelsesspørgsmålet eller som har større betydning for dette skal samles i erhvervsministeriet.

Dette forslag til en omfattende administrativ reform kobles til spørgsmålet om demokratisering. Man skriver, at "*da Nutidens Krav til Demokratiet...er Løsningen af de store økonomiske Spørgsmål, behøver Demokratiet et Apparat, som svarer til Tidens Krav.*".¹⁵ Videre skriver man, at "*den administrative Centralisering muliggør Gennemførelsen af det politiske Demokratis Vilje i Erhvervspolitikken.*".¹⁶

Der er i bogen et opgør med den formelle juristdominerede og sagsorienterede forvaltning. Den formelle sagsbehandling ses som mindre vigtig end den politiske formulering af økonomiske problemer og oplæg til indgreb. Juristerne kritiseres følgelig for at savne den økonomiske skoling, der er nødvendig for at tilrettelægge og gennemføre erhvervspolitiske indgreb.¹⁷ Man forestiller sig et erhvervsministerium domineret ikke af jurister, men af nationaløkonomer, ingeniører og andre teknikere.¹⁸ I denne problematik ses *den formelle løsning* som noget negativt

¹⁴Ibid, se først og fremmest p. 336-368.

¹⁵Ibid, p. 340.

¹⁶Ibid, p. 339.

¹⁷Ibid, p. 354.

¹⁸Ibid, p. 351.

overfor *den reelle løsning*, der afspejler samfundets økonomi som helhed.¹⁹ Heri impliceres, at det er vigtigere at embedsmændene orienterer sig i et reelt politisk rum end i et formelt rum af regler.

Hele tankegangen omkring erhvervspolitiske støtteordninger formuleres i bogen fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Man mener, at erhvervspolitikken, ud over at indeholde allerede eksisterende institutioner som f.eks. valutacentralen, nationalbanken og beskæftigelsescentralen, også skal indeholde nye institutioner, der skal kontrollere investeringer, eksport og arbejdsmarkedets udvikling. Investeringskontrollen skal rettes mod erhvervsinvesteringernes omfang og retning. Den kan finde sted på to måder, dels gennem *sortering* og dels gennem *statsinitiativ*. Statsinitiativ er udtryk for den stærkeste investeringsledelse. Staten skal komme med konkrete forslag og tager de første skridt til virkeliggørelse. Sorteringen kan enten være negativ, som når staten forsinker eller forhindrer privatøkonomiske planer, eller positiv, som når staten *støtter* privatøkonomiske initiativer, der forventes at give gode beskæftigelsesmæssige virkninger.

b) Erhvervspolitikken opbygning

Arbejderbevægelsens Erhvervsråds forslag til en omfattende og radikal administrativ reform får som helhed ingen gennemslagskraft. Alligevel kan man i efterkrigstidens Handelsministerium konstatere opbygningen af en række erhvervspolitiske ordninger. Fra 1945-1972 dannes en række institutioner, hvis formål er at varetage løsningen af meget afgrænsede driftsøkonomiske problemer for virksomhederne. Lad mig give et par eksempler:

- I forhold til virksomheders eksportproblemer dannes allerede i 1922 en statslig eksportgarantiordning og senere dannes en egentlig eksportkreditordning, der skal sikre mod tab i.f.m. eksport. Fra omkring 1930 ydes også statsstøtte til udsendelse af eksportstipendiater og finansiel støtte til praktiske eksportfremmeaktiviteter. Endvidere ydes der i den forbindelse også støtte til konsulentbistand til virksomheder, som ønsker at eksportere.²⁰ I 1952 overvejes udvidelser af eksportkrediten.²¹ I 1960

¹⁹Ibid, p. 354.

²⁰ Lov nr. 190 af 29. maj, 1952: Lov om foranstaltninger til fremme af danske erhvervsinteresser.

²¹Handelsministeriet, 1952: "Statens eksportkreditvalg", Rigsdagstidende tillæg A, 1951-1952, sp. 5647-5652, København.

oprettes *Danmarks Erhvervsfond og Eksportkreditrådet*.²² Der sker i den forbindelse også en økonomisk styrkelse af kreditgivningen.²³ I 1959 diskuteres oprettelse af en række eksportfremmeordninger.²⁴ I 1975 oprettes et *Eksportfremmeråd* under Danmarks Erhvervsfond. Administrationen af eksportfremmeaktiviteterne får hermed nogenlunde samme karakter som på eksportkreditområdet.

- I forhold til virksomheders finansieringsproblemer oprettes i 1904 *Statslånefonden* (fra 1928: *Erhvervenes Lånefond*) med henblik på at yde lån til mindre håndværksvirksomheder til maskinanskaffelse og fra 1918 lån til selve driften i betrængte virksomheder inden for mindre industri og håndværk.²⁵ Fra midten af 1920'erne etableres midlertidige driftslån.²⁶ I 1950'erne ydes der lån til igangsættelse, udvidelse, modernisering og rationalisering af de pågældende erhvervsvirksomheder.²⁷ Med oprettelsen af *egnsudviklingsrådet* i 1958 overføres en del af udlånsvirksomheden hertil. Den resterende statsstøttede udlånsvirksomhed overføres til *Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk A/S*, der oprettes i 1958.

- I forhold til virksomheders produktivetsproblemer oprettes i 1953 en *Produktivetsfond*. Fondens formål er at bidrage til en fortsat udbygning og effektivisering af dansk erhvervsliv til gavn for det danske samfund som helhed.²⁸ I 1950'erne administreres produktivetsarbejdet af en række *Produktivetsudvalg* under Handelsministeriet.²⁹ I forbindelse med oprettelsen af Danmarks Erhvervsfond lægges disse udvalg sammen til *Produktivets- og Konsulentudvalget* og overføres til Erhvervsfonden, der også kommer til at finansiere ordningerne. I 1980 overføres produktivetsområdet til Teknologistyrelsen (i dag: Industri- og Handelsstyrelsen).

²²Sidenius, N.C., 1985: "Industripolitikens administration" i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1985 nr. 3. Forlaget Rhodos, København, p. 214-17.

²³ *Folketingets forhandlinger 1959-60*, d. 18/12, 1959, f.eks. sp. 2018.

²⁴Handelsministeriet, 1959: *Beretning vedrørende foranstaltninger til fremme af dansk eksport*, København.

²⁵Industriministeriet, 1985: *Erhvervsfremmende og forbrugerpolitiske foranstaltninger*, p. 40.

²⁶Socialministeriet, 1926: *Betænkning afgivet af Socialministeriets Arbejdsudvalg angaaende Foranstaltninger til Imødegaaelse af Arbejdsløsheden 1926-27*, København. Handelsministeriet, 1928: "Betænkning afgiven af det af Ministeriet for Industri, Handel og Søfart nedsatte Udvalg til overjelse af Spørgsmaalet om mulighederne for gennem Driftslaan at yde Støtte til Haandværkere og Industridrivende", *Rigsdagstidende tillæg A*, 1927-1928, sp. 2551ff. København.

²⁷ Lov nr. 190 af 29. maj, 1952, op. cit.

²⁸ Lov nr. 85 af 31. marts 1953: *Lov om oprettelse af en produktivetsfond*.

²⁹f.eks. Handelsministeriets produktivetsudvalg, 1953: *Produktivetsundersøgelser inden for skjorteindustrien*, København.

I forhold til virksomheders problemer med teknologiudvikling oprettes en række støtteordninger i forhold til teknologiske institutter herunder især forskningsinstitutterne under Akademiet for de Tekniske Videnskaber (ATV). I 1962 dannes der et korporativt sammensat *Tilsynsråd for teknologiske institutter*, der følger de teknologiske institutters virksomhed.³⁰ Endelig dannes *Statens Lånefond for erhvervsforskning* i 1967, fra 1970 omdannet til *Fondet til fremme af teknisk og industriel udvikling*.

Det generelle kendetegn ved disse institutionsopbygninger er for det første, at man nok fra politisk side tager nye erhvervspolitiske problemer op, men at disse retligt oversættes i præcise formål med få fortolkningsmuligheder så der lægges op til, at forvaltningen og de koorporative udvalg alene foretager den administrative sagsbehandling. De forskellige erhvervspolitiske institutioner får alene delegeret administrative kompetencer. Ingen af institutionerne får delegeret nogen nævneværdig rådgivende, planlæggende og koordinerende kompetencer. Det er inden for Folketingets institutioner, at de erhvervspolitiske problemer udpeges og oversættes til lovgivning. Lovgivningen for de enkelte råd, nævn og udvalg udstikker præcise formål, og institutionerne har således ikke kompetence til at formulere ny policy.³¹

For det andet fastsættes der derfor alene formelle grænser for institutionernes virke. Der opereres ikke med sektorgrænser. Der er ikke tegn på opbygninger af egentlige erhvervspolitiske sektorer.

For det tredje har det ansvar, forvaltningen og de korporative organer pålægges, alene pligtens karakter, og handler om formel korrekt administration.

Et eksempel er diskussionen i.f.m. oprettelsen af *Danmarks Erhvervsfond* i 1960. Anledningen til oprettelsen er en revision af eksportkreditordningen, som blev påkrævet, fordi den hidtidige eksportkreditordning havde udløbsdato i marts 1960.³² Diskussionen har tre temaer.

Det første tema handler om formålet med Danmarks Erhvervsfond. Dette tema diskuteres historisk og handler om, hvordan man kan

³⁰Lov nr. 207 af 16. juni, 1962: Lov om teknologiske institutter og konsulentvirksomhed.

³¹En undtagelse for disse generelle kendetegn er 1950'erne produktivitetspolitik, der spiller en stor policyformulerende rolle uden for Erhvervsministeriet i lønpolitikken gennem konstruktionen af produktivitetsbegrebet og dets fremstilling af sammenhængen mellem løn og konkurrenceevne.

³²Folketinget forhandlinger, 1959, 18/12, sp 2020.

opdele og formalisere formålet i forskellige delordninger. Bl.a. gennemgår et betækningsudvalg de tidligere eksportkreditordninger. Udvalget foretager en analyse af, hvordan garantier har været fordelt mellem garantityper, varegrupper og landområder. Det gennemgår regnskaber samt foretager en sammenligning med lignede eksportkreditordninger i vore nabolande.³³

Det andet tema er rationaliseringspolitisk og handler om at undgå dobbelt administration. Man overvejer at overlade administrationen til bankerne, men frygter, at konsekvensen bliver dobbelt administration, når selve forsikringen ligger i staten og kun garantien hos bankerne.³⁴ Denne debat når også op i folketinget, hvor den bliver en diskussion om fondens formelle placering i Handelsministeriet, og om hvem der besidder kompetencen til at udnævne Eksportkreditrådets formand.³⁵

Det tredje tema handler om at formalisere fondens formål i entydige sagsprocedurer helt ned til formulering af udkast til garantidokumenter, sådan at præmisserne for forvaltningsafgørelser i Danmarks Erhvervsfond er retligt givne på forhånd. Først skelnes skarpt mellem 6 garantityper: solvensgaranti, transfereringsgaranti, rammegaranti, produktgaranti, lagergranti I og lagergaranti II. Herefter specificeres regler for hver enkelt type på 11 områder: den forsikrede risiko, beregning af tab, beregning af erstatning, erstatningens udbetaling, eksportørens underretningspligt, eksportørens omsorgspligt, inddrivelse af nøddlidende fordringer, tilbagekaldelse af garantien, ugyldighedsgrunde, transport af garantien samt præmie.

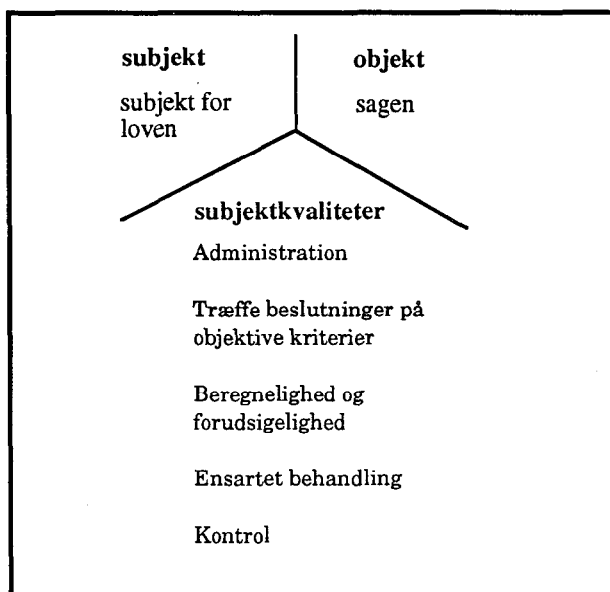
I diskussionen af de tre temaer er det klart, at Danmarks Erhvervsfond italesættes som subjekt for loven med forvaltningssagerne som objekt for erhvervsfondens forvaltningsafgørelser. En række retssikkerhedskriterier knyttes til Danmarks Erhvervsfond som kvaliteter hæftet til det at være subjekt for loven:

³³Handelsministeriet, 1960: "Betænkning om revision af eksportkreditordningen", Betænkning nr 240, København. Sidenius, N.C., 1985: "Industripolitikens administration" i Nordisk Administrativt Tidsskrift, 1985 nr. 3. Forlaget Rhodos, København.

³⁴Handelsministeriet, 1960: "Betænkning om revision af eksportkreditordningen", Betænkning nr 240, København, p. 36 og 38.

³⁵Folketinget forhandlinger, 1960, 20/, sp. 2319-2330, og :1960, 17/3, sp. 4143-4150.

1960-DANMARK ERHVERVSFOND



Man diskuterer f.eks. i betænkning nr. 240, hvordan solvensgarantier kan opbygges, så de giver et fast *objektivt kriterium* for, hvornår erstatningskrav kan gøres gældende.³⁶ Man taler om, hvordan ansøgningsprocedurer bør være af hensyn til den *ensartede behandling* og lettelse af ekspeditionen.³⁷ Endelig taler man om, hvordan Erhvervsfonden kan *kontrollere* oplysninger fra virksomheder om deres eksportordrer.³⁸

c) Sektorisering af teknologipolitikken

Først fra 1972 kan vi på erhvervstøtteområdet se tendenser til sektorisering. Fra 1972-1983 dannes en teknologipolitisk sektor, der ikke blot inkluderer den formelle administration af teknologistøtteordningerne, men også teknologiske institutter, interesseorganisationer, brancheorganisationer og visse private virksomheder, der alle udpeges som teknologipolitiske aktører med ansvar for teknologipolitikens udvikling. Det er en sektor, som har teknologipolitiske *problemer* som forvaltningsgenstand, og hvis hovedbeskæftigelse er teknologipolitisk planlægning.

³⁶Handelsministeriet, 1960: "Betænkning om revision af eksportkreditordningen", Betænkning nr 240, København, p. 25-26.

³⁷Ibid, p. 36.

³⁸Ibid, p. 37.

Indledningen til dannelsen af en teknologipolitisk sektor er Handelsministeriets betænkning "Teknologisk service" fra 1972.³⁹ Dette betækningsarbejde bliver iværksat efter, at *Tilsynsrådet for de teknologiske Institutter* har henledt opmærksomheden på, at grænserne mellem en række teknologiske serviceinstitutioners virksomhedsområder er blevet flydende. I denne betænkning problematiseres effektiviteten i det teknologiske servicesystem. Det ses som et problem, at der er tendenser til overlapning af kompetenceområderne i de teknologiske serviceinstitutter, at de udviklede kompetencer ikke svarer til erhvervslivets behov, og at den overordnede statslige styring med tilskud fra flere offentlige kasser giver en mangel på sammenhæng i hele servicesystemet.

Der udpeges hermed et behov for øget samordning i det teknologiske servicesystem; et behov som betænkningen tænker opfyldt gennem en administrativ omorganisering af støttesystemet herunder krav om planlægning af kompetenceudviklingen, krav om brugerinddragelse i de enkelte serviceinstitutters planlægning, samt krav om samling af såvel støttetildelingen som planlægningskompetencen i et centralt teknologisk råd.⁴⁰

Det konstitutive skel for italesættelsen af de teknologiske serviceinstitutioners administration er altså ikke det rationaliseringspolitiske skel form-indhold, men det planlægningspolitiske sektor-ikke sektor. Administrativ effektivitet handler her derfor ikke om den enkelte institutions drift, men om sammenhængen i hele sektoren.

I 1973 oprettes et planlæggende råd: *Teknologirådet*. Det bliver hovedstenen i den teknologipolitiske sektor. Teknologirådet får det dobbelte formål både at planlægge og samordne den samfundsmæssige indsats for teknologisk servicevirksomhed og følge den tekniske og erhvervsmæssige udvikling i og uden for Danmark og på baggrund heraf overveje og rådgive om eller selv iværksætte foranstaltninger, der kan fremme den teknologiske udvikling til gavn for det danske samfund og dets erhverv.⁴¹ Teknologirådet bliver således også den første planlægningspolitiske policyinstitution på erhvervsstøtteområdet.

I de første år af Teknologirådets levetid udvikles to typer af planlægning til koordinering af de teknologiske institutter: Sektorplanlægning

³⁹Handelsministeriets udvalg vedr. teknologisk servicevirksomhed, 1972: *Teknologisk service*, Handelsministerier, København.

⁴⁰se også: Andersen, N.Å. & Kjær, P., 1990: "Virksomhed i forhandlingsøkonomi", *COS-forskningsrapport*, nr. 17/1990, København, p. 92ff.

⁴¹Lov nr. 142 af 21/3 1973: "Lov om teknologisk service", København.

og perspektivplanlægning. *Sektorplanlægning* gik i begyndelsen ud på, at der løbende skulle nedsættes udvalg med den brede opgave at formulere behovet for teknologisk service, registrere udbuddet og samordne og udvikle dette i samarbejde med de teknologiske serviceinstitutter. Behovsformuleringen opgives imidlertid fra 1976 og erstattes af en samordning af det eksisterende udbud af teknologisk service.⁴² *Perspektivplanlægningen* bestod primært i, at rådet gav støtte til en række branchers forsøg på at beskrive den teknologiske udvikling inden for deres områder, f.eks. elektronikbranchen eller jern- og metalindustrien.⁴³

På trods af problematiseringen af sammenhængen mellem de teknologiske ordninger og de teknologiske serviceinstitutter skabes der ikke en teknologipolitisk sektor i midten af 1970'erne. Der findes nemlig ingen enighed om, hvad sammenhængen bør bestå i. I midten af 1970'erne diskuteres teknologi ud fra en række konkurrerende idealer om arbejdsmiljø, eksternt miljø, ressourceforbrug, energiforsyning og konkurrenceevne.

Første fra slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne vinder et ideal dominans og fortrænger de andre. Teknologipolitikken bliver efterhånden en *samfundsøkonomisk* politik angående teknologisk konkurrenceevne. Hovedproblemet udpeges til at være, at danske virksomheder sakker agterud i den teknologiske udvikling til skade for dansk økonomis internationale konkurrenceevne.

Startskuddet til denne afskalling af de ikke-samfundsøkonomiske idealer er Finansministeriets betænkning "Planlægningen i centraladministrationen" fra 1975.⁴⁴ Betænkningen udpeger bl.a. et problem vedrørende erhvervspolitisk samordning. Man savner et centrum for arbejdet med at formulere en langsigtet, generel erhvervspolitik på tværs af etablerede fag-, erhvervs- og organisationsgrænser. Konkret efterlyser man en strategisk planlægning med henblik på at tilpasse erhvervsstrukturen og de mange erhvervspolitiske indgreb efter en samlet forestilling om den økonomiske vækst og fremtidige ressourcer.⁴⁵ Finansministeriets forslag afvises imidlertid med, at de ville stride stærkt

⁴²Teknologirådet, 1975: *Årsberetning 1975-1976*, København. Teknologirådet, 1976: *Årsberetning 1976-1977*, København.

⁴³Elektronikfabrikantforeningen, 1978: *The electronic industry in Denmark*, København. Jernets Fremtidsprojekt, 1978: *Sandsynlige vilkår for jern- og metalindustrien om 10-15 år*, København.

⁴⁴Udvalget vedr. centraladministrationens planlægningsvirksomhed, 1975: "Planlægningen i centraladministrationen" *Betænkning nr. 743*, Finansministeriet, København.

⁴⁵Ibid, p. 58-60.

mod en rodfæstet politisk tradition og blive kritiseret af erhvervsorganisationerne.⁴⁶

Anden gang formuleres kritikken i Administrationsdepartementets turnusredegørelse "Redegørelse for Handelsministeriets erhvervsstøtteordninger" fra 1978.⁴⁷ Hovedproblemet i redegørelsen er manglende samfundsøkonomisk planlægning. Administrationsdepartementet peger på, at man ikke kan finde en klar struktur i erhvervsstøtteordningerne, og at der eksisterer iøjnefaldende koordineringsproblemer, både m.h.t. de mål ordningerne sigter på og de måder, hvorpå indsatsen er tilrettelagt.⁴⁸ Administrationsdepartementet lægger op til en omfattende reformering af erhvervsstøtteordningerne og deres administration. Herunder kræver man, at den hidtidige tradition med generelle støtteordninger opgives og erstattes af mere målrettet og selektiv støtte. Endelig lægges der op til etablering af et planlægningssekretariat, der bl.a. skal stå for en løbende koordinering af erhvervsstøtteordningerne på baggrund af kortlægning og prognoser af erhvervslivets udvikling. Herunder lægges op til brancheanalyser.⁴⁹ Jeg har forsøgt at opsummere 1978-redegørelsens tematik i følgende figur:

⁴⁶Sidenius, N.C., 1985: "Industripolitikens administration" i Nordisk Administrativ Tidsskrift, 1985 nr. 3. Forlaget Rhodos, København.

⁴⁷Administrationsdepartementet, 1978: "Redegørelse for Handelsministeriets erhvervsstøtteordninger", Turnusredegørelse, København.

⁴⁸Ibid, p. 128 og 163.

⁴⁹Ibid, p. 181-84.

1978-REDEGØRELSEN

FØR	VS.	I FREMTIDEN
Uklar sammenhæng mellem ordningernes målsætninger og deres sammenhæng med betalingsbalance og beskæftigelse		Klar sammenhæng
Løjnefaldende koordineringsproblemer		Planlægning
Generelle ordninger, der giver en blid og upræcis styring		Selektive ordninger, der giver præcis detailstyring af den erhvervsmæssige udvikling
Fravær af effektivvurderinger		Løbende effektivvurderinger

1978-redegørelsen fører for det første til nogle få overordnede ændringer af Handelsministeriet formelle organisation. I 1980 omdøbes Handelsministeriet til *Industriministeriet*. Kort efter etableres *Teknologistyrelsen*. Hermed får en række ordninger og råd et fælles sekretariat, her iblandt Teknologirådet, Statens tekniske prøvenævn og produktivitets- og konsulentordningerne.⁵⁰ Der etableres mulighed for, at de kan tage del i en teknologipolitisk sektor. Videre oprettes et planlægningssekretariat i Departementet: *Det industripolitiske sekretariat*. Det får dog aldrig den ambitiøse funktion, det var tiltænkt i 1978-redegørelsen.⁵¹

For det andet fører 1978-redegørelsen til, at nye samfundsøkonomiske planlægningstyper udvikles i Teknologirådet: Initiativplanlægning og programplanlægning.⁵² *Initiativplanlægning* anvendes første gang i 1979, hvor der nedsættes en initiativgruppe på området mikroelektronik. Målet med denne planlægningsform er at støtte "*særligt dynamiske teknologiområder med stor eksport eller eksportpotentiel*"⁵³ Initiativplanlægningen består i, at Teknologirådet indkalder forslag fra bl.a. det teknolo-

⁵⁰Sidenius, N.C., 1985: "Industripolitikens administration" i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1985 nr. 3. Forlaget Rhodos, København, p. 233-34.

⁵¹Ibid, p. 236-40.

⁵²Pedersen, O.K., Andersen, N.Å., Kjær, P. & Elberg, J., 1992: *Privat politik*, Samfundslitteratur, p.75 ff.

⁵³Teknologirådet, 1979: *Årsberetning*, København.

giske servicenet til initiativområder, udvælger og afgrænser et konkret område, nedsætter en initiativgruppe bestående af folk fra det teknologiske servicenet, uddannelsessystemet, private virksomheder, interesseorganisationer og Teknologistyrelsen. Gruppen tildeles et rammebeløb og skal inden for dette formulere en handlingsplan for indsatsen på området.⁵⁴ *Programplanlægning* er en videreudvikling af initiativplanlægningen. Ofte ligger der en initiativplan som erfaringsbaggrund for programplanerne. Til forskel fra initiativplanerne er målsætningerne ofte mere omfattende i programplanlægningerne med dereslangsigtede samfundsøkonomiske perspektiver. De har længere tidsrammer. Bevillingsrammerne er ofte betydeligt større og finansieringen sker gennem ekstrabevilling over Folketinget. Programplanlægningen anvendes første gang i 1983 med Det Teknologiske Udviklingsprogram. Gennem længere tidsrammer, mere omfattende målsætninger, større bevillinger samt det forhold, at programudvalgende selv har kompetence til at nedsætte og sammensætte underudvalg, indebærer programplanlægning tættere og mere stabil integration af de teknologiske serviceinstitutter, interesseorganisationer og virksomheder i den teknologipolitiske sektor.⁵⁵

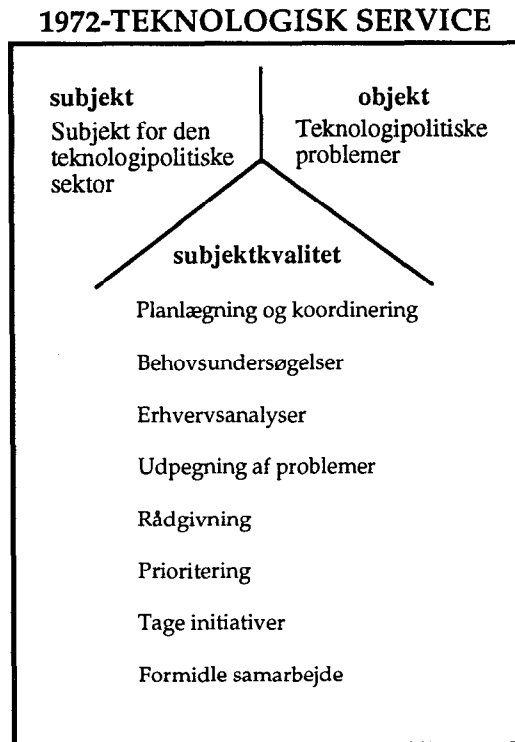
Gennem disse to planlægningstyper formuleres teknologipolitikens sektorgrænse. Teknologipolitikken bliver med initiativ- og programplanlægningen til en samfundsøkonomisk politik vedrørende teknologisk konkurrenceevne, og overvejelserne om en teknologipolitik, der skal forbedre arbejdsmiljø, energiforsyning og andre ikke samfundsøkonomiske idealer, glider helt ud. I den teknologipolitiske sektor udpeges teknologiske institutter, interesseorganisationer, brancheorganisationer og visse private virksomheder som deltagere i den samfundsøkonomiske teknologipolitiske policyproces.

Formuleringen af den teknologipolitiske sektorgrænse indebærer at forvaltningen ikke blot er subjekt for loven, men også for den teknologipolitiske sektor. Som sektor er objektet ikke sager men de teknologipolitiske problemer. Det indebærer igen formuleringen af en række nye kvaliteter for det at forvalte. Den sektoriserede forvaltning forbindes ikke med kvaliteter som retssikkerhed, forudsigelig og lignende tidligere itale-

⁵⁴Teknologirådet, 1983: Handlingsplan for Teknologirådets indsats på området informationsteknologi, København. Teknologirådet, 1984: Teknologirådet-initiativområde-planlægning, København. Teknologirådet, 1984: Teknologirådets handlingsplan for offshore/energiområdet, 1984-186, København.

⁵⁵Teknologirådet, 1983: Det Teknologiske Udviklingsprogram, København. Teknologirådet, 1987: Nye materialer i dansk Industri, København. Teknologirådet, 1987: Iværksættere, København.

satte kvaliteter. Udviklingen af nye kvaliteter kan vi følge tilbage til betænkningen om teknologisk service fra 1972.⁵⁶ God forvaltning kommer til at handle om bl.a. planlægning og koordinering:



Handelsministeriets udvalg vedr. teknologisk servicevirksomhed skriver f.eks., at Teknologirådet skal være planlæggende, og at dette nødvendigvis må indebære undersøgelser dels på brugersiden, såsom behovsanalyser og erhvervsanalyser, og dels på udbudssiden, såsom analyser af samarbejds-mulighederne mellem institutter indbyrdes og mellem institutter og brugere.⁵⁷ Til gengæld formuleres ingen kvaliteter for Teknologirådet som subjekt for loven. De forudsættes blot.

De nye kvaliteter, som forvaltningen tillægges som subjekt for den teknologipolitiske sektor, italesættes gentagende gange efter 1972, ikke blot i betænkninger og ikke blot møntet på Teknologirådet, men også i f.eks. initiativplaner, programplaner og serviceinstitutternes årsberetnin-

⁵⁶Handelsministeriets udvalg vedr. teknologisk servicevirksomhed, 1972: Teknologisk service, Handelsministerier, København, bind 1. p. 146-166.

⁵⁷Ibid, p. 156.

ger, som henvender sig til hovedparten af deltagerne i den teknologipolitiske sektor.

Fra 1972 og frem sker der således en sektorisering, der bygger på Handelsministeriets formelle forvaltning. Der opbygges en teknologipolitisk sektor med egne grænser, der ikke slavisk følger Handelsministeriets ressortgrænse, men omfatter visse institutioner, der er medlemmer af Handelsministeriets ressort samt en lang række andre institutioner såvel selvejende, semioffentlige som private, herunder teknologiske institutter, ATV-institutter, Dansk Teknisk Oplysningstjeneste, standardiseringsorganisationer og private virksomheder. Den teknologipolitiske sektor har en anden genstand og en anden handling end Handelsministeriets formelle forvaltning. Sektoren objektiverer teknologipolitiske problemer gennem planlæggende policyprocesser. Disse omsættes f.eks. i handlingsplaner hvorved teknologipolitiske problemer forvandles til sager, som så administreres af Handelsministeriets formelle forvaltning.

At forvalte er ikke længere blot en basal aktivitet, men en højere ordens aktivitet, der drejer sig om at definere præmisserne for forvaltningsafgørelser gennem formulering og prioritering af teknologipolitiske problemer. Den teknologipolitiske sektor er således en forvaltning, der tematiserer præmisser for Handelsministeriets formelle sagsadministration. Den er autonom af første orden. Præmisserne for, hvad der er sager, defineres af den teknologipolitiske sektor gennem problemdannelse og programformuleringer i netværk omkring teknologirådet i samarbejde med de ovennævnte private og semioffentlige institutioner.

3. Koncerndannelse i Industriministeriet

a) Italesættelsen af Industriministeriet som koncern-i-samfund-økonomi

Fra 1985 til idag bliver Industriministeriet autonomt af anden orden. Først formuleres samfundsøkonomien som en fælles omverden for ministeriets sektorer og aktiviteter, og der udpeges et forvaltningspolitisk problem vedrørende samordning på tværs af sektorer i ministeriet. Dernæst gennemføres koncernmodellen som et forsøg på at etablerere en arena for koordination uden hierarki på tværs af sektorer i ministeriet. Og sidst begynder ministeriet at føre en forvaltningspolitik, der indeholder ambitio-

ner om at få de øvrige forvaltninger i ministeriets omverden til at medreflektere erhvervspolitiske hensyn.

Første monument i denne udvikling er *Debatoplæg om vækst og omstilling* med undertitlen "*Krav til strukturpolitikken*".⁵⁸ Det udsendes i maj 1986 af Finansministeriet, Industriministeriet, Arbejdsministeriet og Undervisningsministeriet i fællesskab. Debatoplægget er et forsøg på at formulere en sammenhængende strukturpolitisk strategi for løsningen af betalingsbalanceproblemet ud fra det problembillede, som skitseres i det Teknologiske Udviklingsprogram og i en række publikationer fra Det Økonomiske Råd og Budgetdepartementet.⁵⁹

Det helt centrale i denne sammenhæng er, at debatoplægget kræver, at de forskellige ministerier samordner deres interne politikker i en samlet strategi for løsningen af samfundsøkonomiens strukturproblemer. Således gælder det for Industriministeriet, at det må tænke samtlige sektorer og retsområder i forbindelse med sit resort ind i en samfundsøkonomisk helhed. Det er nyt, idet kun teknologipolitikken tidligere forstod sig selv som en samfundsøkonomisk politik.

Debatoplægget kæder løsningen af betalingsbalanceproblemet sammen med en styrkelse af konkurrenceevnen i de udlandskonkurrerende erhverv. Denne styrkelse ses allerede opnået gennem indkomspolitik, udgiftspolitik og fastholdelse af kronekursen, men man mener ikke, at vækstpotentiallet udnyttes fuldt ud: Oplægget kræver: "*en betydelig større evne til omstilling inden for såvel den offentlige som den private sektor, end vi til dato har kunnet præstere*".⁶⁰

I oktober 1986 offentliggøres "*Industripolitisk Redegørelse 1986 og Regeringens erhvervspolitiske program for byerhvervene*".⁶¹ Dette papir kan ses som Industriministeriets svar på den udfordring, der formuleredes i Debatoplæg om vækst og omstilling. Det er Industriministeriets første forsøg på at rekonstruere sammenhængen først og fremmest i ministeriets mange støtteordninger i en samfundsøkonomisk og strukturpolitisk kontekst.

⁵⁸Arbejdsministeriet, Finansministeriet, Industriministeriet og Undervisningsministeriet, 1986: *Debatoplæg om vækst og omstilling. Krav til strukturpolitikken*, København.

⁵⁹Finansministeriet, 1985: *Budgetredegørelse 1985*, København. Finansministeriet, 1986: *Budgetredegørelse 1986*, København. Det Økonomiske Råd, 1984: *Dansk Økonomi*, maj, København.

⁶⁰ Ibid: p. 7f

⁶¹Industriministeriet, 1986: *Industripolitisk redegørelse 1986 og regeringen erhvervspolitiske program for byerhvervene*, København, p 91.

Det mest interessante med Industripolitisk Redegørelse 1986 er, at formuleringen af en fælles samfundsøkonomisk omverden for ministeriets mange områder aftvinger en fælles forvaltningspolitik. D.v.s. den fælles omverdensgrænse til samfundsøkonomien indebærer en forvaltningspolitisk diskussion af ministeriet som et hele i en samfundsøkonomi.

Grundlæggende siges det, at til en samfundsøkonomisk dynamisk erhvervspolitik⁶² svarer et dynamisk ministerium⁶³. Kritikken af rigide og funktionelt opdelte støtteordninger svarer til kritikken af ministeriets administrative uoverskuelighed og dets udvikling præget af tilfældig knopskydning. Formuleringen af et erhvervspolitisk ideal om fleksible støtteordninger svarer til formuleringen af et administrative ideal om få selvstændige styrelser samordnet gennem mål- og rammestyring.

Pointen er, at der som følge af en fælles samfundsøkonomisk omverdensgrænse rejses et problem vedrørende en fælles strategi for mange selvstændige sektorer i ministeriet. Man lægger op til en forvaltningspolitisk tematisering af præmisserne for de sektoriserede forvaltninger ved hjælp af begreber som koncernstyring, mål- og rammestyring, decentralisering, forenkling og fleksibilitet, der hermed gives industripolitisk mening.

Det viser sig også i en forskydning af forskellen fortid/fremtid. I 1978 sættes fortidens forvaltning ligmed "uklar sammenhæng", "koordinationsproblemer" og "upræcis styring" i den enkelte sektor. I 1986 beskrives fortidens forvaltning som "uoverskuelig" på tværs af sektorer, "forandringsuvillig" og "hierarkisk". Fremtidens forvaltning sættes i 1978 ligmed "klar sektorsammenhæng", "sektorplanlægning", "præcis detailstyring". I 1986 formuleres fremtidens ministerium som "en omstillingsdygtig enhed, der delegerer betydelig autonomi til institutionerne og styrer disse gennem en overordnet mål- og rammestyring". For første gang formuleres Industriministeriet ikke blot som et ressort afgrænset af en ydre instans. Man formulerer sig selv på tværs af sektorer som en *enhed* og man gør det i et forvaltningspolitisk sprog. Se nedenstående figur over den administrative tematik i henholdsvis 1978-redegørelsen og Industripolitisk redegørelse 1986:

⁶²Finansministeriet, Fiskeriministeriet, Industriministeriet, Landbrugsministeriet og Økonomiministeriet, 1987: Regeringens erhvervspolitiske initiativer, København, p.5.

⁶³Industriministeriet, 1986: Industripolitisk redegørelse 1986 og regeringens erhvervspolitiske program for byerhvervene, København, p 91.

FORANDRING I DEN ADMINISTRATIVE TEMATIK

1978		1986	
FØR	VS. I FREMTIDEN	FØR	VS. I FREMTIDEN
Uklar sammenhæng mellem ordningernes målsætninger og deres sammenhæng med betalingsbalance og beskæftigelse	Klar sammenhæng i de enkelt sektorer	Stort departement og mange små heterogene styrelser: uoverskuelig organisation.	Dynamisk ministerium, hvor der lægges vægt på institutionernes udviklingsevne.
Løjnefaldende koordineringsproblemer	Sektor planlægning	Den administrative udvikling var præget af knopskydning	Ministeriet skal organiseres sammenhængende og hensigtsmæssigt ud fra en brugerbetragtning.
Generelle ordninger, der giver en blid og upræcis styring	Selektive ordninger, der giver præcis detailstyring af den erhvervsmaessige udvikling	Styring betød detaljeret fastlæggelse af arbejdsopgaver, budget- og personaleforhold.	Styring skal ske gennem målrammefastlæggelser.
Fravær af effektivvurderinger	Løbende effektivvurderinger		Styring forudsætter en overskuelig institutionel struktur.
			Der skal skabes store enheder, som har høj grad af dispositionsfrihed og som selvstændigt kan varetage personaleudviklende, planlæggende og administrative funktioner.

Den enhed, Industriministeriet forestiller sig selv som, kalder de 'koncern'. Koncernen formuleres ved, at der trækkes en fælles ydre grænse for Industriministeriets sektorer. Grænsen går mellem "koncern" og "samfundsøkonomi", hvor samfundsøkonomien er den ydre omverden, der sætter de fælles skænbetingelser for koncernens mange sektorer og retsområder. Redegørelsen fra 1986 taler om internationalisering, strukturproblemer, produktdifferentiering, udlandsgæld, betalingsbalanceunderskud o.s.v. som fælles vilkår for alle sektorer i koncernen. I redegørelsen fra 1986 er det dog først og fremmest de forskellige erhvervsstøtteområder, der siges at have en fælles skæbne. Første senere tildeles også bl.a. de erhvervsretlige og selskabsretlige områder plads i det samfundsøkonomiske skæbnefællesskab. I redegørelsen tales *til* især Teknologistyrrelsen, Teknologirådet, Eksportkreditrådet, Formidlingsrådet, Erhvervsfremmerådet og Industriministeriets kontaktudvalg og *om* de fælles samfundsøkonomiske vilkår, og på én gang defineres både koncernen som skæbnefællesskab og de pågældende institutioner som selvstændige delta- gere. Hermed etableres den første forudsætning for Industriministeriets

konstruktion som polycentrisk enhed. Industriministeriet kan trods sin opsplitning i et antal sektorer og retsområder begynde at iagttage sig selv som koncern-i-samfundsøkonomi.

Redegørelsen ender med at foreslå et analyse- og strukturprojekt med henblik på en gennemgang og vurdering af den planlægningsmæssige og administrative varetagelse af Industriministeriets opgaver.

b) Koncernens institutionalisering

I foråret 1986 indledes strukturprojektet, der handler om at give koncernen en egen særlige organisation samt forandre den formelle forvaltning i Industriministeriet så koncernen kan virke. Der nedsættes bl.a. en styregruppe med departementchefen som formand. I styregruppen sidder herudover 3 chefer fra departementet, 6 chefer og direktører fra styrelser og direktorater, 10 medarbejderrepræsentanter, 3 eksterne repræsentanter fra Administrationsdepartementet, Budgetdepartementet og Lønnings- og Pensionsdepartementet, 4 formænd fra projektgrupperne samt 2 udredere fra henholdsvis departementet og forsikringstilsynet.⁶⁴ Styregruppen får bl.a. til opgave at drøfte⁶⁵:

- Hvordan skabe administrative enheder, der er funktionelt sammenhængende og klart afgrænsede ud fra en brugerbetragtning
- Hvordan skabe det institutionelle grundlag for en styring baseret på mål- og rammefastlæggelser.
- Hvordan skabe enheder af en størrelse og med en faglig sammenhæng, som selvstændigt kan varetage personaleudviklende, planlæggende og administrative funktioner.

Hele strukturprojektet igangsættes en større selv-beskrivelse og selv-refleksion på de forskellige områder. De forskellige områder i ministeriet tvinges til at overveje koncernens fællesinteresser. De tvinges til at se sig selv i forhold til det samfundsøkonomiske skæbnefællesskab, samt reflektere deres mulige placering som sektorer og institutioner i koncernen.

For nogle institutioner er det særdeles vanskeligt at begrunde deres rolle i en samfundsøkonomisk defineret koncern. Disse institutioner beskriver i visse tilfælde sig selv uden for koncernen med den risiko også at blive flyttet ud af Industriministeriets ressort. Et eksempel er *Statens*

⁶⁴Industriministeriet, 1987: "medlemmer, Journal nr. 87-023/a002-1" i Struktur og analyseprojektet, bind 1, København.

⁶⁵Industriministeriet, 1986: Industripolitisk redegørelse 1986 og regeringens erhvervspolitiske program for byerhvervene, København, p 92-93.

Kontrol med Ædle Metaller. Statens Kontrol med Ædle Metaller overvejer 4 muligheder for sin fremtidige placering i koncernen: 1) som en del af den kommende Forbrugerstyrelse, 2) som en del af den kommende Industri- og Handelsstyrelse, 3) som privatiseret og videreført som selvejende institution og 4) som privatiseret og sammenlagt med anden selvejende institution. Alternativ 4 ses som den mest nærliggende mulighed.⁶⁶ Hermed formulerer Statens Kontrol med Ædle Metaller sig ud af koncernen. I dette tilfælde er det selve Industriministeriets ydre grænser, der sættes på spil.

For andre institutioner er det givet, hvilken ny styrelse de skal være en del af. Her drejer refleksionsproblemet sig først og fremmest om grænsen til departementet. Det gælder f.eks. *Patentdirektoratet*. Patentdirektoratet pointerer, at filosofien bag omstruktureringen "*indebærer, at der i øget omfang udlægges opgaver til institutionerne samt at institutionerne skal påtage sig opgaver, der ikke alene kræver faglig viden, men som også forudsætter overblik og politisk fornemmelse.*"⁶⁷ Teknologistyrelsen og Egnsudviklingsdirektoratet benytter lejligheden til dels at kræve en række kompetencer og opgaver overflyttet fra departementet til den nye Industri- og Handelsstyrelse og dels til at udvikle samarbejdsprocedurer mellem departement og styrelse.⁶⁸

Endelig er der de selv-refleksionsproblemer, der handler om de interne grænser i koncernen mellem styrelserne. De søges oftest løst gennem formulering af eller henvisning til samarbejdsprocedurer.⁶⁹

Formuleringen af en fælles grænse mellem koncern og samfundsøkonomi åbner således for en række nye konflikter mellem industriministeriets institutioner - konflikter som pr. definition er forvaltningspolitiske. Hermed er det også tydeligt, at den autonomisering af Industriministeriet, vi her analyserer, implicerer en ny

⁶⁶Industriministeriet, 1987: "Den fremtidige organisatoriske placering af Statens Kontrol med Ædle Metaller., Journal nr. 87-021/a001-6" i Struktur og analyseprojektet, bind 2, København.

⁶⁷Industriministeriet, 1987: "Notat om oplæg til arbejdsdeling mellem departementet og Patentdirektoratet i den fremtidige organisatoriske struktur., notat af 6/4-1987" i Struktur og analyseprojektet, bind 2, København.

⁶⁸Industriministeriet, 1987: "Arbejdsdelingen mellem departementet og den nye "Industri- og Handelsstyrelse" på områderne generel erhvervsudvikling, teknologipolitik, egnsudvikling og anden erhvervsfinansiering samt andre ministeriers lovgivning m.v., Notat af 10/4-1987" i Struktur og analyseprojektet, bind 2, København.

⁶⁹se f.eks. Industriministeriet, 1987: "Vedr. spørgsmålet om overlapning mellem aktiviteter/serviceydelser fra Patensdirektoratet, Teknologistyrelsen og Teknologisk Instituts Opfinderkontor., Notat af 3/4-1987" i Struktur og analyseprojektet, bind 2, København.

styringsproblematik. Institutionerne må gyldiggøre sig i et forvaltningspolitisk sprog og er de ikke i stand til det, grænses de ud af koncernen.⁷⁰

I juli 1987 fremlægger styregruppen rapporten "*Industriministeriets fremtidige struktur - rapport fra styregruppen for analyse- og strukturprojektet*".⁷¹

I denne rapport repeteres først tematikken fra Industripolitisk redegørelse 1986. Herunder gentages idealet om store enheder med høj grad af dispositionsfrihed i forhold til personaleudvikling, planlægning og administrative funktioner, styret gennem mål- og rammeafklæggelser. Idealet om store selvstændige enheder aktualiserer problemet vedrørende grænsen mellem departement og styrelser. Problemet rejstes imidlertid ikke som et juridisk problem vedrørende ressortgrænsen og kompetenceforholdet mellem departement og styrelse.

Det centrale er, at grænseproblematikken mellem departement og styrelse og styrelserne imellem bliver et problem vedrørende procedurer for forhandling af en aldrig endeligt fastlagt grænse. I rapporten foreslås simplethen en organisation, der sætter institutionelle rammer for institutionernes indbyrdes grænseforhandlinger. Organisationen kaldes Koncernstyringsmodellen og den fremlægges som en fremtidig styre- og *samarbejdsform* i Industriministeriet.⁷²

I denne model er det meningen, at departementet ikke skal gøre brug af sin højere status til autoritativ koordinering. Samordning skal i stedet ske i koncernorganisationen, hvor fælles interesser, prioriteringer og indbyrdes grænser diskuteres og forhandles.

Koncernmodellen får sine egne institutioner uden for den formelle forvaltning. Koncerninstitutionerne anses ikke for en del af Industriministeriets formelle ressort. Dette er retligt afgjort i sager om offentlighed i forvaltningen, hvor ansøgere ikke har fået ret sagsindsigt i bl.a. referater af koncernmøder med henvisning til, at koncernen ikke er en del af den formelle forvaltning.

Koncerninstitutionerne er for det første *koncernledelsen*, der er sammensat af departementchefen, de to afdelingschefer og administra-

⁷⁰Denne magteffekt kan man iøvrigt allerede finde spor af i 1986, hvor egnsudviklingsordningerne delvist delegerimeres, fordi de ikke kan finde samfundsøkonomisk gyldighed. Industriministeriet, 1986: Industripolitisk redegørelse 1986 og regeringen erhvervspolitiske program for byerhvervene, København, p. 82-83.

⁷¹Industriministeriet, 1987: "Industriministeriet fremtidige struktur - rapport fra styregruppen for analyse- og strukturprojektet", Arbejdsnotat nr. 8, København.

⁷²Ibid, p. 14f.

tionschefen fra Departementet samt de 8 styrelseschefer. Dens primære opgave er at drøfte Industriministeriets overordnede personale- og budgetforhold og de mere langsigtede og generelle erhvervspolitiske spørgsmål, samt øvrige spørgsmål af fælles interesse. Drøftelserne tager sigte på at skabe en fælles opfattelse af problemområder og handlemuligheder. For det andet *Administrationsgruppen*, der udgøres af cheferne for administrationsekretariaterne (eller tilsvarende) i styrelserne og har chefen for departementets Administrationsekretariat som formand. For det tredje *Planlægningsgruppen*, der består af cheferne for planlægningssekretariaterne (eller tilsvarende) i styrelserne og har chefen for departementets Planlægningssekretariat som formand. Planlægningsgruppen og Administrationsgruppen leverer oplæg til brug for drøftelserne i koncernledelsen. Videre tjener de som ERFA-grupper. For det fjerde etableres et *Koncernforum*, som er medarbejdernes modspil til koncernledelsen. Og endelig dannes et fælles koncernblad *Info-nyt*, der formidler vigtige større emner i hele Industriministeriet. *IM-PULS* forsætter som fælles personaleblad.⁷³

I sammenhæng med koncernmodellens institutionalisering forandres også den formelle forvaltning. En række styrelser og direktorater sammenlægges og nogle institutioner privatiseres eller nedlægges. Således bliver antallet af institutioner i Industriministeriets ressort færre og deres omfang væsentligt større med kompetence til at organisere sig selv internt. Ialt 18 styrelser og direktorater sammelægges til 8.⁷⁴ Videre reduceres også antallet af råd. Den 30. maj 1990 vedtager Folketinget en ny *Erhvervsfremme lov* i Industriministeriet.⁷⁵ Loven erstatter 12 tidligere love og indebærer bl.a., at et *Erhvervsfremmeråd*, et *Eksportfremmeråd* og et *Bevillingsudvalg* erstatter 10 tidligere råd og udvalg. De to råd får

⁷³Industriministeriet, 1991: "Opgavevaretagelse og samarbejdsrelationer i Industriministeriet" i *M-plan 91*, København. Industriministeriet, 1987: "Industriministeriet fremtidige struktur - rapport fra styregruppen for analyse- og strukturprojektet", *Arbejdsnotat nr. 8*, København.

⁷⁴Teknologistyrelsen, Egnsudviklingsdirektoratet, Eksportfremmerådets Sekretariat og Industriministeriets Licenskontor bliver sammenlagt i *Industri- og Handelsstyrelsen*. Tilsynet med banker og sparekasser og Forsikringstilsynet sammenlægges i *Finanstilsynet*. Statens Husholningsråd, Forbrugerombudsmanden og Forbrugerklagenævnet sammenlægges i *Forbrugerstyrelsen*. Direktoratet for Søfartsuddannelserne, Direktoratet for Statens Skibstilsyn, Skibsregistret, Statens Istjeneste, Direktoratet for Søfarende og Handelsflådens Velfærdsråd sammenlægges i *Søfartsstyrelsen*. *Patentdirektoratet* og *Eksportkreditrådet* forbliver uændrede. Monopoltilsynet omdannes til *Konkurrencerådet*.

⁷⁵Sandberg, P., 1991: "Erhvervsfremmeloven" i *Juristen*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, nr. 3.

meget brede og omfattende kompetencer. Med den ny erhvervsfremmelov tilpasses rådstrukturen de sammenlægninger, der er foretaget af styrelserne. Interesseorganisationer er heller ikke længere blot subjekter for en bestemt politik; teknologipolitik, eksportpolitik, egnsudvikling o.s.v. Interesseorganisationerne bliver subjekter for hele den industripolitiske koncern.

Koncernorganisationen får sine parrallelinstitutioner i den formelle forvaltning, idet der i departementet og i de nye styrelser oprettes dels planlægningspolitiske og dels forvaltningspolitiske policy- og diskursinstitutioner. Deres opgave er ikke blot intern planlægning og organisering, men også eksternt at repræsentere den pågældende institution i formningen af fremtidsbillederne for koncernen og i forhandlingen af grænserne mellem institutionerne.

I styrelserne opbygges forvaltningspolitisk og planlægningspolitisk kapacitet, og særskilte afdelinger får interne forvaltningspolitiske opgaver.⁷⁶ Et par eksempler: I *Finanstilsynet* etableres en sekretariats- og planlægningsafdeling med tre kontorer, et for planlægning, personale og budget, et for edb samt et juridisk/internationalt kontor. I *Forbrugerstyrelsen* etableres et sekretariats- og planlægningskontor, der varetager administrations- og planlægningopgaver herunder økonomi, edb, tværgående planlægning og personale. I *Industri- og Handelsstyrelsen* etableres dels et administrationssekretariat, der indeholder en økonomisektion, en servicesektion, en edb-sektion og en personalesektion og dels et planlægningssekretariat.

I Industriministeriets departement institutionaliseres forvaltningspolitik og planlægningspolitik i Administrationsekretariatet og i Planlægningsekretariatet. *Planlægningssekretariatet* beskæftiger sig med erhvervspolitisk planlægning, tværgående og koordinerende erhvervspolitiske opgaver. Videre er det sekretariat for *Det Erhvervspolitiske Kontaktudvalg*.⁷⁷ *Administrationsekretariatet* består af 7 sektioner: økonomi-, regnskab-, personale-, informatik-, service-, bibliotek/informationsektionen og betjentstuen. Det er først og fremmest økonomi-, personale- og informatiksektionerne, der har forvaltningspolitiske opgaver. Økonomisektionen beskrives af Industriministeriet selv som modparten til Budgetdepartementet og APD. Den tager sig af finanslovsarbejde, mål- og

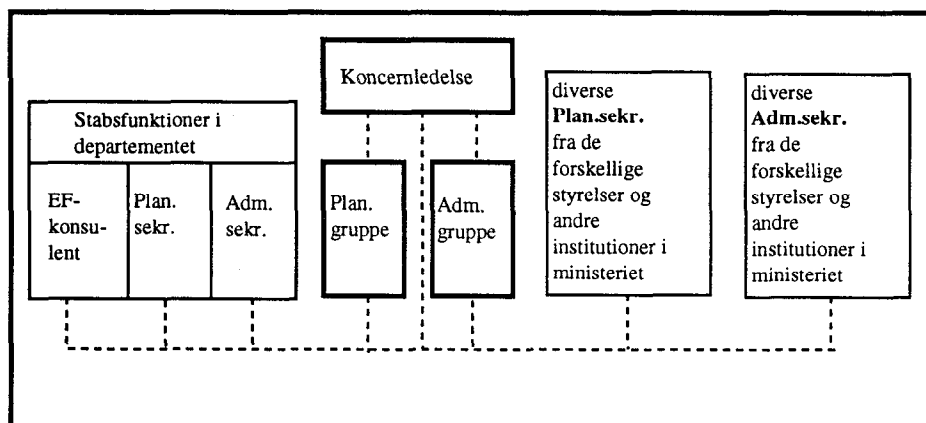
⁷⁶Djøf, 1990: Undersøgelse af omstillings- og moderniseringsprocessen i Industriministeriet, København.

⁷⁷Industriministeriet, 1991: "Opgavevaretagelse og samarbejdsrelationer i Industriministeriet" i M-plan 91, København.

rammestyling incl. koncernledelsesrapporter, organisationsudvikling og modernisering. Personalsektionen ses som modpart til APD og beskæftiger sig bl.a. med personalepolitik, lønpolitik, efteruddannelsespolitik og ledelses- og lederudvikling. Endelig Informatikafdelingen, der bl.a. står for koordinering af edb-udviklingen og edb-kommunikation i Industriministeriet.⁷⁸

Industriministeriets koncernorganisation kan illustreres således:

INDUSTRIMINISTERIETS KONCERNORGANISATION

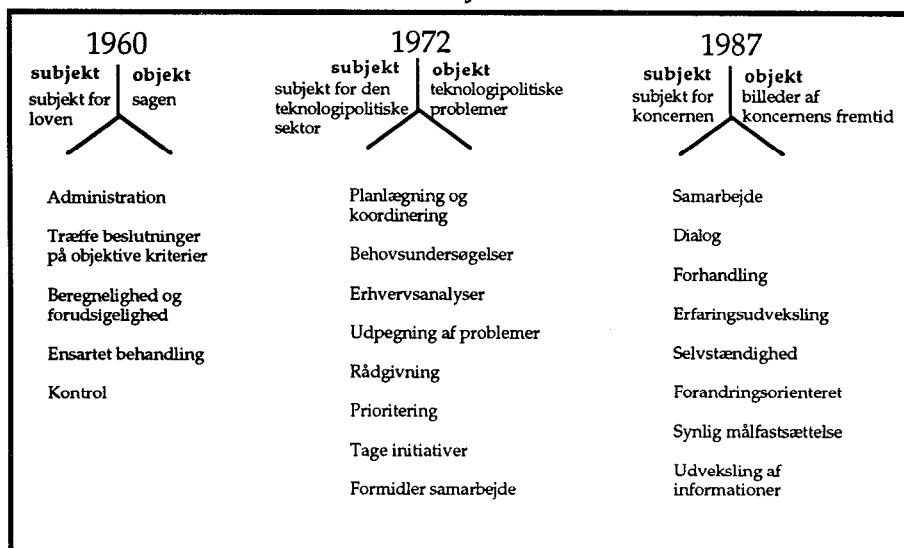


I Industriministeriets koncernmodel er institutionerne ikke blot subjekt for lov og for sektorer. Forvaltningen bliver nu også subjekt for koncernen. Samtidigt forskydes forvaltningens objekt. Konkernes objekt er hverken formelle sager eller sektorspecifikke policyproblemer, men selve koncernens fremtid. Det særlige ved koncernens kommunikation er, at den er orienteret mod at frembringe forestillede rum og fremtidsbilleder, der kan værefælles for koncernens mange retsområder og sektorer og danne referencepunkter på deres policyformulering. Til denne subjekt-position hæftes nogle nye kvaliteter til det at forvalte. I betænkning 240 om revision af eksportordningen fra 1960 så vi, hvordan forvaltningen som subjekt for loven blev tillagt kvaliteter som at træffe beslutninger på objektive kriterier og sikre kontrol og ensartet behandling. I betænkningen om teknologisk service fra 1972, så vi, hvordan forvaltningen som

⁷⁸Industriministeriet, 1991: "Administrationssekretariatets struktur, opgavefordeling og årsværkfordeling" i M-plan 91, København.

subjekt for teknologipolitikken blev tillagt kvaliteter som at planlægge, koordinere, udrede og formulere problemer. I rapporten om Industriministeriets fremtidige struktur fra 1987 kan vi se, hvordan en række nye kvaliteter formuleres for forvaltningen som subjekt for koncernen f.eks.: samarbejde, dialog, forhandling. Se figuren:

FORANDRING I SUBJEKTKVALITETERNE



Styregruppen skriver i strukturrapporten f.eks. at "*fastlæggelse af rammerne for institutionerne skal foregå i et tæt samarbejde mellem departement og institutionerne*" og at "*fastlæggelsen af målsstrukturen skal ske i en dialog mellem de forskellige ledelsesniveauer indenfor ministerområdet*", at institutionernes ledelser skal "*engageres i ministerområdets overordnede drift og udvikling*", at dette kræver, at der udvises *selvstændighed* fra institutionernes side. Institutionerne tildeles i den forbindelse betydeligt ansvar og kompetence. Man taler ligefrem om et *niveauløft* i institutionernes selvstændighed og om institutioner, der selvstændigt kan *forandre sig selv* qua den høje dispositionsfrihed.⁷⁹

Disse subjektkvaliteter kan sammenfattes med den formulering, at institutionerne tildeles et *proceduralt koncernansvar*. Proceduralt fordi

⁷⁹Industriministeriet, 1987: "Industriministeriet fremtidige struktur - rapport fra styregruppen for analyse- og strukturprojektet", *Arbejdsnotat nr. 8*, København, p. 16, 26, 23, 14, 9.

ansvaret ikke lægger op til overholdelse af nogle retlige rammer og pligter, men til at følge en bestemt procedure, når man fastlægger sine egne mål og strategier, nemlig at lægge mål og strategier ud til fælles drøftelser.

På den ene side lægges altså op til en selvstændiggørelse og på den anden side skabes mulighed for samordning gennem skabelse af en arena for dialog og forhandling om fælles samfundsøkonomiske vilkår og fremtidsmuligheder. Dialogen sikres bl.a. ved, at det er i den samme proces, det bestemmes, hvorledes ministeriets økonomiske og personalemæssige ressourcer udnyttes bedst muligt. Vil man have indflydelse på de økonomiske prioriteringer, må man indgå i dialog om mål- og rammeafstemtelsen.

c) Koncernens refleksion over skellet mellem koncern og samfundsøkonomi

Fra omkring 1989 kan vi så småt konstatere, at Industriministeriet som polycentrisk forvaltning ikke længere kun er istand til at iagttage, beskrive og reflektere sig selv. Koncernen viser også vilje til at reflektere over sig selv som refleksiv. Det viser sig ved, at skellet koncern/samfundsøkonomi bliver et intern tema for refleksion i koncernens forholden sig til andre ydre institutioner. Det sker f.eks. i forbindelse med formulering af problemer vedrørende horisontal samordning på tværs af sektorer og resourcer. Hermed begynder man at indgå i strategiske relationer udadtil. Vi ser det f.eks. i forsøgene på at etablere samarbejde mellem Industri- og Miljøministeriet, hvor Industriministeriet reflekterer det strukturpolitiske potentiale i miljøpolitikken. Mere herom senere i dette afsnit.

I 1993 dannes et nyt *Ministerium for Erhvervspolitisk Samordning*. Ministeriet sammensættes af dele af Budgetdepartementet og dele af Industriministeriet. Ministeriets resort bliver overordenligt lille. Blot 30 akademikere ansættes i ministeriet. Det er ambitionen med ministeriet at samordne erhvervspolitik på tværs af ministerier, at udforme en overordnet erhvervspolitisk strategi i samarbejde med andre ministerier: "*Vores første ambition er gennem et aktivt samarbejde med andre ministerier og gennem en dialog med virksomheder, organisationer og lokale myndigheder at formulere en sammenhængende og resultatorienteret erhvervspoli-*

tisk strategi."⁸⁰ Man ønsker, at de andre ministerier skal reflektere deres egne sektorpolitikker erhvervspolitisk: "*Målet er, at den erhvervspolitiske strategi bliver retningsgivende for, hvordan den statslige administration indretter de aktiviteter, der har betydning for erhvervslivet.*"⁸¹ Man ønsker bl.a. at tvinge de forskellige ministerier til beregne de erhvervsøkonomiske konsekvenser af de lovforslag, de fremsætter. Erhvervspolitik ses altså ikke som noget sektorspecifikt, men som gående på tværs af sektorgrænser og på tværs af grænsen mellem offentlig og privat. Erhvervspolitik i samordningsministeriet er derfor pr. definition forvaltningspolitisk. Erhvervspolitik kommer til at handle om at definere præmisserne for, hvordan andre forvaltninger definerer sig selv. Derfor omdefineres de erhvervspolitiske problemer da også. I "Erhvervspolitisk redegørelse 1993" skriver samordningsministeriet, at der hidtil har været en tendens til at koncentrere erhvervspolitik om støtteordninger, men at man nu skal fokusere på virksomhedernes rammevilkår. Med rammevilkår mener man alt, der har betydning for virksomhedernes konkurrenceevne lige fra markedernes effektivitet, over samspil mellem virksomheder, kvalitetsbevidst efterspørgsel til offentlig administration og service. Man nævner i flæng områder som trafik og kommunikation, offentlig forskning, offentlig efterspørgsel og offentlig regulering og service.⁸²

I 1994 sammenlægges Industriministeriet med Ministeriet for Erhvervspolitisk samordning til *Industri- og Samordningsministeriet*. Ministeriet får et departement og departementchefen bliver Jørgen Rosted fra samordningsministeriet. Med sammenlægningen flyttes samordningsministeriets strategiske og tværsektorielle ambitioner over i Industriministeriet. Man lægger op til, at erhvervspolitikken skal forholde sig til en række spørgsmål, der befinder i andre resorter såsom uddannelsesinvesteringer, energispørgsmål, arbejdsmarkedsgivning, boligpolitik m.v. Man opretter i forlængelse af disse ambitioner bl.a. et kontor, der skal bistå andre ministerier i erhvervsvurderinger.⁸³

Sammenlægningen indebærer en opprioritering af det overordnede strategiske arbejde i departementet, hvilket er ensbetydende med en ned-

⁸⁰Jakobsen, M., 1993: "En erhvervspolitik i støbeskeen" i *Revision & Regnskabsvæsen*, nr. 8, København, p. 31.

⁸¹ibid, p. 29.

⁸²Ministeriet for Erhvervspolitisk Samordning, 1993: *Erhvervspolitisk redegørelse 1993*, København, p. 35-59.

⁸³*Ugebrevet Mandag Morgen*, 1994: "Erhvervlivets nye superministerium i strategisk hovedrolle, nr. 9, p. 11-15.

prioritering af de traditionelle retsområder i Industriministeriet. Sammenlægningen foregår derfor ikke uden store konflikter. Foreløbigt er flere chefer i det oprindelige Industriministerium blevet gået.⁸⁴ Opprioriteringen af det overordnede strategiske arbejde, hvor erhvervspolitik pr. definition samtidigt er forvaltningspolitik, viser sig i en række strategiske udspil. I juni offentliggøres en rapport i samarbejde mellem Industri- og samordningsministeriet, Finansministeriet og Kommunernes Landsforening om erhvervslivets syn på den offentlige sektor.⁸⁵ Ligeledes i juni 1994 offentliggør Industri- og samordningsministeriet rapporten: "Offentlig-privat samspil". I denne rapport fravrister Industri- og samordningsministeriet det forvaltningspolitiske initiativ fra Finansministeriet. De tager forvaltningspolitiske foreslag op, der oprindeligt er formuleret i Finansministeriet og der havde en udgiftpolitisk betydning. Disse foreslag gives nu en industripolitisk betydning. Et eksempel er udlicitering, der i Industri- og samordningsministeriet bliver et middel til udvikling og styring af den private sektor.⁸⁶ I august fremlægges erhvervsredegørelsen 1994 og i maj 1995 fremlægger den såkaldte velfærdskommission sin betænkning. Begge peger i samme retning af en erhvervspolitik som vedrørende samtlige rammebetingelser for det private erhvervsliv.⁸⁷

Jeg vil give et enkelt konkret eksempel på, hvordan skellet koncern/samfundsøkonomi bliver et internt tema for refleksion i koncernens forholden sig til andre ydre institutioner. Eksemplet er fra 1992 og handler om forholdet mellem industripolitik og miljøpolitik. Her reflekterer Industriministeriet over måden hvorpå grænsen mellem koncern og samfundsøkonomi er sat, og over hvilke muligheder og begrænsninger det sætter for medreflektering og udnyttelse af økologiske normer i Industriministeriets interne policydannelser. Dette eksempel fører til institutionaliserede koblinger mellem industri- og miljøministeriet.

⁸⁴Korsholm, F., 1994: "Stærk kritik af Industriministeriet" i Børsen, d. 9/6, København. Korsholm, F., 1994: "Lundholt: Ministerium på sidespor" i Børsen, d. 10/6, København. Korsholm, F., 1994: "Udrensning fortsætter i Industriministeriet" i Børsen, d. 14/6, København.

⁸⁵Industri- og samordningsministeriet, Finansministeriet og Kommunernes Landsforening, 1994: Erhvervslivets syn på den offentlige sektor, København.

⁸⁶Industri- og samordningsministeriet, 1994: Offentlig-privat samspil. Perspektiver, barrierer og eksempler, København.

⁸⁷Industri- og samordningsministeriet, 1994: Erhvervsredegørelse, København. Kommissionen om fremtidens beskæftigelse- og erhvervsmuligheder, 1995: Velstand og velfærd - en analysesammenfatning, Erhvervsministeriet, Boligministeriet, Finansministeriet, Statsministeriet, Økonomiministeriet, København.

Industri og Miljø

I 1992 offentliggøres rapporten "Industri og Miljø".⁸⁸ Rapporten er resultatet af et samarbejde mellem Industriministeriet og Miljøministeriet. Det spændende ved rapporten er for det første, at de to ministerier reflekterer måden, de reflekterer over deres egen grænser på og for det andet, at denne refleksion over refleksion sker fra et fælles udgangspunkt.

Rapporten indledes med en overordnet accept af de to ministeriers gensidige afgrænsning. Det påpeges, at miljøpolitikken skal styrke et bedre miljø og at erhvervspolitikken skal styrke erhvervslivets udvikling og konkurrenceevne. Dette skel skal opretholdes. Samtidigt erkendes dog en indbyrdes afhængighed og der udpeges muligheder for synergieffekter, hvis man præciserer den organisatoriske ramme for samarbejdet.

Herefter formuleres et fælles forankringspunkt for lokalisering af afhængigheder og samarbejdsmuligheder. Forankringspunktet hentes fra UNIDO-konferencen i København 1991. Forankringspunktet er idealet om 'økologisk bæredygtig industriudvikling' og defineres som "de typer af industrialisering, der indebærer øgede økonomiske og sociale fordele for nuværende og kommende generationer uden at skade de grundlæggende økologiske processer".⁸⁹

I dette ideal forankres en refleksion over henholdsvis Miljøministeriets og Industriministeriets kriterier for selv-forandring. Denne refleksion er ikke 'substanspolitisk'. Det er hverken en kritik af, at miljøpolitikken er miljøpolitisk eller at industripolitikken er industripolitisk. Refleksionen er forvaltningspolitisk og drejer sig om, hvordan der kan skabes procedurer, så henholdsvis Miljøministeriet og Industriministeriet kan med-reflektere hinandens normer i deres interne politik- og forvaltningsprocesser.

Det rejses f.eks. som problem, hvordan Miljøministeriet "*udfra såvel en erhvervsøkonomisk som samfundsøkonomisk synsvinkel ...[kan] .. undersøge de forskellige [miljøpolitiske] instrumenters fordele og ulemper således, at et givent miljømål søges opfyldt med det eller de instrumenter, som medfører de færrest mulige omkostninger for erhvervslivet og den mest rationelle udnyttelse af de samfundsmæssige ressourcer.*"⁹⁰

⁸⁸Industriministeriet & Miljøministeriet, 1992: Industri og miljø, København.

⁸⁹Ibid, p. 9.

⁹⁰Ibid, p. 19.

En god miljøpolitik er en politik, der ikke blot sikrer det bedst mulige miljø, men sikrer det med de færreste erhvervs- og samfundsøkonomiske omkostninger.

Tilsvarende rejses det som problem, dels hvordan industripolitikken kan integrere miljøhensyn i sine støtteordninger og dels hvordan industripolitikken kan skumme det normative overskud i miljøpolitikken til at fremme den industrielle vækst. Hvordan kan industripolitikken f.eks. oversætte miljøkrav i politik for opbygningen af en miljøindustri og formningen af nye markeder. Eller hvordan kan man oversætte miljøpolitikken som konkurrenceparameter f.eks. i forbindelse med at sikre dansk industri et grønt image.

Rapporten ender med at foreslå udbygningen af samarbejdsprocedurer mellem de to ministerier. Dels får Miljøministeriet en repræsentant i relevante råd i Industriministeriet og omvendt og dels oprettes en samarbejdsgruppe mellem Industri- og Miljøministeriet. Gruppen mødes hver anden måned. I gruppen sidder repræsentanter både for ministeriernes departementer og styrelser. Herudover etableres en arbejdsgruppe i Industriministeriet, der skal udarbejde forslag til, hvordan man sikrer, at der sker en vurdering af erhvervsøkonomiske konsekvenser af ny lovgivning m.v..⁹¹ Dette sker i sammenhæng med Finansministeriets udvalg om revidering af cirkulærebestemmelserne om konsekvensvurdering af lovforslag. Siden rapporten er der etableret et meget tæt samarbejde om EF og standardisering.⁹² Man har samarbejdet i forhold til det danske EF-formandskab.⁹³ Endelig er der for tiden overvejelser i Industriministeriet og Miljøministeriet om et fælles Miljøstyringsråd, der skal omfatte samarbejde om bl.a. standardisering.

Der lægges altså op til en institutionalisering af Industri- og miljøministeriets refleksioner over deres tilstødende grænser, uden at der er tendens til nogen over underordnelse.

4. Opsummering

Jeg har i dette kapitel studeret forvaltningens institutionelle historie i Industriministeriet m.h.p. forvaltningens enhed.

⁹¹Industriministeriet & Miljøministeriet, 1992: Industri og miljø, København, p. 56.

⁹²Jævnfør interview febr. 1992 med Birgit Kjølby, Industriministeriets Departement.

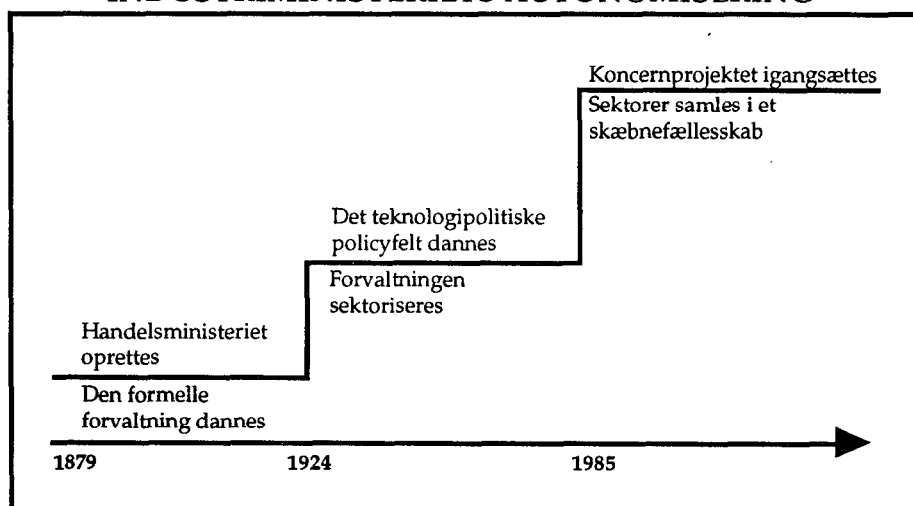
⁹³Industriministeriet, 1992: Det danske EF-formandskab, Industriministeriets arbejdsprogram, København, p. 13.

Jeg har sondret mellem tre faser i Industriministeriets forvaltningshistorie. Første fase fra 1879 til 1924, hvor Handelsministeriet dannes, og hvor forvaltningens enhed alene sættes retligt gennem ressortgrænsens formelle bestemmelse. Anden fase fra 1924 til 1985, hvor forvaltningens enhed både sættes retligt og sektorielt. Forvaltningen afgrænses både af ressort- og sektorgrænser. Og endelig tredje fase fra 1985 til 1994, hvor forvaltningens enhed både sættes retligt, sektorielt og polycentrisk gennem formulering af et skæbnefællesskab for ministeriets sektorer og formelle institutioner. Der findes således i dag tre forvaltningssystemer, der bygger oven på hinanden, d.v.s. tre forvaltningsenheder, der alle går under betegnelsen "Industriministeriet".

De tre enheder har hver sin struktur, der regulerer relationerne mellem enhedens aktører. Industriministeriets ressort fastlægger en *formel ansvarsstruktur* om korrekt legale sagsafgørelser. Den teknologipolitiske sektor tilføjer et *substantielt ansvar* for virksomhedernes teknologiske konkurrenceevne. Endelig tilføjer Industriministeriet koncernen et *proceduralt ansvar* imellem de forskellige sektorer og formelle institutioner i koncernen (og i et begyndende omfang også uden for koncernen) om at indgå i tæt samarbejde, dialog og forhandling om deres indbyrdes grænser og kriterierne for sektorernes policy.

Denne trip, trap, træsko udvikling i forvaltningens enhed betyder også en autonomisering af Industriministeriets forvaltning.

INDUSTRIMINISTERIETS AUTONOMISERING



Flere og flere forudsætninger for Industriministeriets forvaltning inddrages og tematiseres over faserne i ministeriets interne kommunikation. I første fase fastlægges samtlige præmisser for forvaltningsafgørelser retligt. F.eks. blev alle kriterier for tildeling af støtte og eksportkreditter klart fastlagt ved lov og ved vejledninger inklusiv kontrolprocedurer m.m. i den administrative proces. I anden fase, hvor forskellige sektorer efterhånden etableres, tematiserer disse sektorer selv visse præmisser for forvaltningsafgørelser. Den teknologipolitiske sektor fastlægger f.eks. selv sin policy gennem bl.a. initiativ og programplanlægning. Den fastlægger selv de præcise mål med teknologistøtte, kriterierne for støttens tildeling, ordningernes administrative organisering etc. I tredje fase, hvor der trækkes en fælles grænse omkring sektorer til samfundsøkonomien, tematiseres endda forvaltningens grænser af forvaltningen selv. Industriministeriets koncern formulerer strategier for samtlige sektorer og retsområder i ministeriet. I slutningen af fasen begynder man til og med at reflektere sin egen refleksion over sig selv. Det sker i sammenhæng med, at man udvikler ambitioner om at forandre præmisserne for forvaltning i andre ressourcer, blandt private virksomheder og hos de lokale myndigheder.

I løbet af Industriministeriets historie autonomiseres forvaltningen. Først etableres en forvaltning, der først og fremmest består i at træffe forvaltningsafgørelser inden for Handelsministeriets forretningsområde, så får vi sektorielle forvaltninger, der gennem formulering af policy inden for sektorer definerer præmisserne for, hvilke sager, der skal være sager for forvaltningsafgørelse. Og endelig får vi med koncernprojektet en forvaltning, der definerer referencekriterier for sektorernes policyformulering gennem formulering af fremtidsbilleder og forestillede rum om fremtidens internationaliseringskrav, om ministeriets fremtidssikring etc. Vi får en forvaltning af anden orden.

I afsnittet *Forvaltningspolitikens historie* viste jeg, hvordan der i Finansministeriet udvikles en anden ordens politik om forvaltningens processer, organisation og grænser. Jeg viste, hvordan Finansministeriet lagde vægt på, at samtlige forvaltninger opbyggede egne forvaltningspolitikker, og stillede derfor spørgsmålet om fremvæksten af en politik af anden orden også betyder udviklingen af forvaltninger af anden orden. Hvad angår Industriministeriet er der tydeligvis i dag tale om en forvaltning, der i høj grad reflekterer og definerer præmisser for sig selv som forvaltning.

Forvaltningspolitik er derfor ikke blot et redskab, der bidrager til en effektiv forvaltning af sektorer. Som vi har set sætter forvaltningspolitikken kriterier for, hvad der overhovedet kan være industripolitiske målsætninger og reguleringsformer. At have kontrollen over ministeriet handler således i voksende omfang om at have kontrollen med formulering af de forvaltningspolitiske fremtidsbilleder.

Kap. 6. Arbejdsministeriets historie

Indledning

I dette afsnit vil jeg følge Arbejdsministeriets institutionelle forvaltningshistorie m.h.p. at vise forvaltningens forandring fra enformel over en sektoriseret forvaltning og mod en polycentrisk organisering gennem variable: grænser, struktur, identitet og handlen. Det handler ligeledes igen om, hvordan sektorisering finder sted i forbindelse med institutionalisering af planlægningspolitiske institutioner og polycentreringsen i forbindelse med forvaltningspolitiske institutioner.

Arbejdsministeriet 'afviger' imidlertid på flere punkter fra Industriministeriet og dets historie. For det første opnår Arbejdsministeriet første ordens autonomi i samme periode, hvor det udskilles fra Socialministeriet, afmarkeres fra Undervisningsministeriet og bliver et formelt selvstændigt ressort. Man kan til en vis grad argumentere for, at et arbejdsmarkedspolitisk policyfelt dannes før Arbejdsministeriet får formel stabilitet.

For det andet institutionaliseres forvaltningspolitikken under helt andre betingelser i Arbejdsministeriet. Forvaltningspolitikken institutionaliseres i forbindelse med, at Arbejdsministeriet oplever sig selv som stærkt delegitimeret især over for Finansministeriet, men også generelt over for offentligheden. De forskellige sektorer i Arbejdsministeriet formulerer aldrig en fælles klar ydre grænse. Forvaltningen opnår derfor aldrig anden ordens autonomi. Den opnår delvis karakter af skæbnefællesskab, men aldrig af forestillet rum.

Det indebærer, at Arbejdsministeriet aldrig som polycentrisk enhed formår at forholde sig til sine grænser, aldrig som enhed formår at forholde sig strategisk udadtil. Arbejdsministeriet forbliver forvaltningspolitisk reaktivt. Men omvendt betyder det også, at sektorerne i Arbejdsministeriet aldrig på samme måde som i Industriministeriet underkastes det forvaltningspolitiske sprog.

Jeg skelner mellem to faser i Arbejdsministeriets autonomisering. Første fase fra 1940 til 1970, hvor arbejdsministeriet dannes og opnår

autonomi af første orden.¹ Anden fase fra 1970 til i dag, hvor Arbejdsministeriet forsøger at blive autonomt af anden orden, men aldrig formår det.

1. Dannelsen af en arbejdsmarkedspolitisk sektor

a) Fra socialpolitik til arbejdsmarkedspolitik

Den første betænkning om arbejdsmarked efter loven om næringsfrihed er fra 1878. Denne betænkning er ikke, og kunne på dette tidspunkt heller ikke være, arbejdsmarkedspolitik. Dens grundproblem er nemlig, hvordan man i det hele taget kan skabe institutionelle betingelser for et arbejdsmarked. Det handler bl.a. om at bestemme, hvad en arbejdskontrakt er, og hvordan sådanne kontrakter kan sanktioneres. Man forestiller sig bl.a. udviklingen af særlige private voldgifter og arbejdsretter.²

De første administrative elementer til det senere Arbejdsministerium kan spores tilbage til omkring 1933, hvor der i Socialministeriet oprettes et kontor for folkeforsikring og arbejdsforhold. I 1937 dannes et større lovsæt til bekæmpelse af arbejdsløsheden og man opretter i Socialministeriet en beskæftigelsesafdeling. Denne bliver i 1938 lovhjemlet og får navnet Beskæftigelsescentralen. I 1940 omdannes Socialministeriet til *Arbejds- og Socialministeriet*. I 1942 oprettes et selvstændigt *Arbejdsministerium*. I 1945 sammenlægges det igen med Socialministeriet. I 1947 genoprettes Arbejdsministeriet. I 1949 sammenlægges Arbejdsministeriet med Ministeriet for Byggeri og Boligvæsen til et *Arbejds- og Boligministerium*. I 1950 gendannes Arbejds- og socialministeriet. I 1953 oprettes et *Økonomi- og arbejdsministerium*, som i 1957 splittes op i et Økonomiministerium og et Arbejdsministerium. Fra dette tidspunkt er Arbejdsministeriet et selvstændigt ressort. I 1963 overføres en række sagsområder og institutioner fra Socialministeriet til Arbejdsministeriet.

¹Jeg fokuserer i den fase på arbejdsmarkedspolitikken og fravælger at beskæftige mig nøjere med arbejdsmiljøpolitikens dannelse og sektorisering. Begrundelsen er, at det er i forbindelse med arbejdsmarkedspolitikken udvikling, at der artikuleres konflikter om ressortgrænser mellem Arbejdsministeriet på den ene side og Socialministeriet og Undervisningsministeriet på den anden. Videre følger arbejdsmiljøpolitikens placering i Arbejdsministeriet fra 1963 argumentationerne omkring arbejdsmarkedspolitikken.

²Kommissionen til Undersøgelse af Arbejdsforholdene i Danmark, 1878: "Betænkning afgiven af den ifølge kgl. Resolution af 20de september 1875 til Undersøgelse af Arbejdsforholdene i Danmark nedsatte Kommission" fra *Ministerialtidende* b1, p. 679ff, København.

Blandt institutionerne er Arbejdsdirektoratet, Arbejdsrådet og Direktoratet for Arbejdstilsynet. Dette skete på anbefaling fra Administrationsudvalget af 1960.³

Med denne årstalsexcersits vil jeg sige to ting. Før det første, at Arbejdsministeriets tidlige historie er særdeles ustabil. For det andet, at før 1950 eksisterede der simpelthen ingen arbejdsmarkedspolitik. En række af de institutioner, vi kender idag, eksisterede godt nok allerede, det gælder f.eks. arbejdsanvisningen og arbejdsløshedsforsikringen. Men de blev betragtet som socialpolitiske instrumenter, ikke arbejdsmarkedspolitiske.

Dette fremgår meget tydelig af Zeuthens bog om socialpolitik fra 1939.⁴ Bogen behandler spørgsmål om løn og arbejdsløshed. Det er spørgsmål, som vi idag betragter som samfundsøkonomiske, men i Zeuthens bog er disse socialpolitiske spørgsmål. Nok anvendes i bogen mange økonomiske termer for f.eks. arbejdskraftsefterspørgslens elasticitet, og nok anvendes økonomiske statistikker for f.eks. lønudvikling, men termene konstruerer på ingen måde nogen samfundsøkonomisk problematik vedrørende balancer i økonomien. De indgår derimod i en overordnet socialpolitisk problematik vedrørende økonomiens fordeling. Derfor står de økonomiske termer i bogen også side om side med termer som klasse, kamp, konflikt og magtforhold. Eller med Zeuthens egne ord: "*Sociale Spørgsmål drejer sig om forholdet mellem Klasserne...Socialpolitikken drejer sig om indgreb i eller Bestræbelser for at foretage Indgreb i Forholdet mellem Klasserne, og Socialpolitik i den snævere og almindelig anvendte Betydning, hvori begrebet her skal tages, drejer sig om Indgreb over for daarligere stillede Klasser og over disses Forhold til det øvrige Samfund.*" Og som det herefter siges drejer næsten al økonomisk politik sig om forholdet mellem grupper af økonomisk forskelligt stillede personer.⁵

³Rosen, W.von, (red): Rigsarkivet og hjælpemidlerne til dets benyttelse. II. 1848-1990. 1. bind, Rigsarkivet, G.E.C GAD, København, p. 304ff.

⁴Zeuthen, F., 1939: Social politik. 1. bind. Arbejds løn og Arbejds løshed, Nyt Nordisk Forlag, København. Se også artiklerne: Zeuthen, F., 1935: "Arbejds løsheden som kronisk samfundsonde", i Nationaløkonomisk Tidsskrift, p. 145-164. København. Lindberg, N., 1935: "Nytter nye Kompromisforslag?" i Nationaløkonomisk Tidsskrift, p. 164-170. København.

⁵Zeuthen, F., 1939: Social politik. 1. bind. Arbejds løn og Arbejds løshed, Nyt Nordisk Forlag, København, p. 29.

Arbejdsministeriets forvaltningshistorie er derfor uvægerligt historien om, hvordan der udskilles en særlig samfundsøkonomisk arbejdsmarkedspolitik fra socialpolitikken.

Denne udskillelse finder sted i forbindelse med *bevægelighedsdiskursens* dannelse. Diskursen omhandler arbejdskraftens bevægelighed på arbejdsmarkedet og er forankret i et samfundsøkonomisk ideal om balance mellem inflation og beskæftigelse. Den udvikles fra slutningen af 1940'erne, og indebærer over tid dels, at det bliver legitimt at føre politik for arbejdsmarkedet og dels at Arbejdsministeriets ressortgrænse stabiliseres.⁶

Bevægelighedsdiskursen kan spores tilbage til 1949, hvor *Arbejdsmarkedskommissionen* nedsættes med det formål at undersøge forholdene på arbejdsmarkedet herunder forskellige beskæftigelsesproblemer. Begrundelsen er, at der må udfoldes bestræbelser for at sikre, at landets arbejdskraftsressourcer udnyttes på den samfundsøkonomisk set bedst mulige måde.⁷

Kommissionen afgiver betænkning i 1952. I betænkningen fremhæves nogle samfundsøkonomiske relationer mellem inflation, beskæftigelse og arbejdskraftens bevægelighed på arbejdsmarkedet. Man skriver, at jo større bevægeligheden på arbejdsmarkedet er, desto mere er man istand til at sikre fuld beskæftigelse uden samtidig at få en akut mangel på arbejdskraft på visse områder med deraf følgende inflation. Graden af bevægelighed på arbejdsmarkedet bliver således af afgørende betydning for, hvor stærkt man kan nærme sig fuld beskæftigelse med mindst muligt inflatorisk pres. Bevægelighed sættes ligmed tilpasningen af arbejdskraftudbudet med arbejdskraftsefterspørgslen.⁸

Det interessante er her for det første, at problematikken er helt løsrevet fra socialpolitiske overvejelser. Problematikkens forankring er entydigt samfundsøkonomisk. Det andet er, at denne figur danner udgangspunkt for en omfortolkning af socialpolitiske problemer til arbejdsmarkedspolitiske problemer, en udpegning af nye række arbejdsmarkedspolitiske problemer samt en udpegning af både tidligere social-

⁶Følgende bygger videre på Petersen, J., 1985: "Samfundsøkonomi og arbejdsmarked i Danmark 1950-1970 - Om kampangestyring af arbejdskraftens mobilitet og opbygning af en arbejdsmarkedspolitisk sektor" *Speciale*, RUC, Roskilde.

⁷Arbejdsmarkedskommissionen, 1952: "Rapport om overvejelser vedrørende bevægeligheden på arbejdsmarkedet" *Betænkning nr. 23*, København, p. 95-96.

⁸Ibid, p. 12.

politiske og nye institutioner og aktører til løsningen af arbejdsmarkedsproblemerne.

I betænkningen fra 1952 udpeges særligt bevægelsesproblemet med manglende balance mellem antallet af ufaglærte og faglærte. Kommissionen har registreret, at arbejdsløsheden er betydeligt større blandt ufaglærte end blandt faglærte. Man ser en række institutionelle grunde til dette, herunder at organiseringen af arbejdsmarkedet med kollektive overenskomster mellem fag- og arbejdsgiverforeninger dels lægger prisen på arbejde fast, og dels indeholder aftaler om fordeling af arbejdsfunktioner mellem forskellige fagorganisationer, med den effekt at bevægeligheden fra de ufaglærte til de faglærtes arbejdsområder mindskes. Hermed er således også udpeget nogle vigtige aktører for løsningen af problemet.⁹

I en række efterfølgende betænkninger udpeges og systematiseres flere og flere bevægelighedsproblemer. Per Kitstein, sekretær for Arbejdsmarkedskommissionen, sonderer i 1952 mellem arbejdskraftens faglige bevægelighed og den geografiske bevægelighed, og anvender sontringen til at skelne mellem en række bevægelighedsproblemer herunder problemet med faggrænser, problemet med organisationsstrukturen, der via gennemførelse af industriforbundstanken vil kunne lette visse skranker for bevægelighed, problemet angående uddannelse, problemet boliger o.s.v.¹⁰ Siden rejses bl.a. bevægelighedsproblemet angående: tilgangen af lærlinge¹¹, behovet for unge, der tager en videregående uddannelse, forlængelse af folkeskolen, erhvervsvejledning m.h.p., at de unge havner, hvor der er behov for dem¹², omskoling og opskoling, kvinder i industrien¹³, uddannelse af ikke-faglærte arbejdere¹⁴ samt angående ar-

⁹Ibid, København.

¹⁰Kitstein, P., 1952: Bevægeligheden på arbejdsmarkedet, Social Forenings småskrifter nr. 14, Det danske Forlag, København.

¹¹Lærlingekommissionen, 1956: "Betænkning afgivet af den af Arbejds- og Socialministeriet den 21. oktober 1952 nedsatte lærlingekommission", Betænkning nr. 145, København.

¹²Arbejdsmarkedskommissionen, 1956: "Betænkning vedrørende de store fødselsårgange med særligt henblik på uddannelsesproblemet", Betænkning nr. 143, København.

¹³Boesen, P. & G. (red), 1954: Nordiske arbejdsmarkedsproblemer. Tilpasningsproblemer på arbejdsmarkedet og i virksomheden, Det Danske Forlag, København.

¹⁴Kommission om uddannelse af ikke-faglærte, 1959: "Betænkning vedrørende uddannelse af ikke faglærte arbejdere", Betænkning nr. 221, Arbejdsministeriet, København.

bejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring¹⁵. Jo mere effektivt anvisningssystemet er, desto mindre rolle vil forsikringssystemet kunne spille som hæmsko for bevægeligheden. Disse problemudpegninger fører så til udpegningen af flere institutioner og aktører i forhold til problemernes løsning: diverse fagskoler og tekniske skoler, folkeskolen, universiteter, erhvervsvejledningen, arbejdsløshedsforsikringssystemet samt de offentlige bejdsanvisningskontorer. Udpegningen af problemer og institutioner er hele tiden forankret i bevægelighedsdiskursens grundfigur.

Langsomt udskilles således en særlig arbejdsmarkedspolitisk sektor, der er afgrænset fra socialpolitikken, og udgør et særligt system af relationer mellem bestemte aktører og institutioner organiseret omkring løsningen af fælles problemer.

Det er interessant, at der allerede på dette tidspunkt, inden Arbejdsministeriets ressortgrænser er afklaret, udvikles en arbejdsmarkedspolitisk sektorgrænse og en sektoriel refleksion over, hvad der er arbejdsmarkedspolitiske problemer, og hvilke institutioner problemerne bør løses igennem.

Vi ser det for det første som institutionalisering af arbejdsmarkedspolitiske policyinstitutioner med koordinerende kompetencer. Første gang i 1949 med Arbejdsmarkedskommissionen som en bredt defineret ad-hoc institution med formålet at udrede beskæftigelsesproblemer i meget bred forstand. Arbejdsmarkedskommissionen udgiver som allerede gennemgået en stribe betænkninger. Siden gøres Kommissionen permanent med dannelsen *Arbejdsrådet* i 1958. Arbejdsrådet får mere præcist til formål at forfølge problemer om arbejdskraftens bevægelighed særligt hvad angår arbejdskraftens uddannelse og formidling. Arbejdsrådet tildeles en koordinerende funktion på det arbejdsmarkedspolitiske område. Det får til opgave at følge beslutninger, der træffes i andre kommissioner på arbejdsmarkedet og på eget initiativ fremlægge mere principielle overvejelser over udviklingen i disse til ministeren. Der lægges altså op til et råd, der skal fastholde de principielle linier i arbejdsmarkedspolitikken. Rådet erstattes af *Det Arbejdsmarkedspolitiske udvalg* i 1970.¹⁶

For det andet kan vi fra midten af 1950'erne se, hvordan der udvikles en arbejdsmarkedspolitisk planlægningsproblematik (dog en meget

¹⁵Anvisningsudvalget, 1964: "Den danske bejdsanvisnings struktur, funktion og virkemidler", *Betænkning nr. 345*, Arbejdsministeriet, København.

¹⁶Petersen, J., 1985: "Samfundsökonomi og arbejdsmarked i Danmark 1950-1970 - Om kampangestyring af arbejdskraftens mobilitet og opbygning af en arbejdsmarkedspolitisk sektor" *Speciale*, RUC, Roskilde, p. 114-124.

simpel sådan). Det første sted, hvor jeg har stødt på planlægningsproblematikken, er i en foreløbig indstilling fra Arbejdsmarkedskommissionen i juni 1955. Indstillingen omhandler de store årganges uddannelsesproblemer.¹⁷ Det er 6 år før planlægningsproblematikken rejses i Administrationsudvalget af 1960. Den arbejdsmarkedspolitiske planlægningsproblematik konstrueres her ved, at der indsættes et skel mellem på den ene side akutte kortsigtede bevægelighedsproblemer, der kan løses inden for en horisont på få år, og på den anden side langsigtede bevægelighedsproblemer med en horisont på et ikke nøjere specificeret antal år. Omkring de langsigtede problemer forestiller man sig en etablering af centrale korporative koordinerende organer med kompetence til at følge udviklingen på arbejdsmarkedet, så som tilgangen af arbejdskraft, og skabe konsensus om samfundsmæssigt set ønskelige målsætninger mellem berørte parter, samt føre forhandlinger med de berørte parter om deres ansvar i forhold til målsætningerne.

I 1959 er der altså tendenser til udskillelse af et arbejdsmarkedspolitisk policyfelt, der for det første har sin egen sektorgrænse, der definerer hvem der er dens aktører, for det andet har arbejdsmarkedspolitiske problemer som sin genstand, og for det tredje lægger op til simpel arbejdsmarkedspolitisk planlægning. Sektorens placering i en formel organisation er uafklaret. Der foregår en kamp om ressortgrænser, en kamp som bl.a. handler om grænsen for bevægelighedsdiskursens udbredelse. Dette fremgår meget tydeligt i *Teknikerkommissionens* betænkning, der offentliggøres i 1959.

b) Ressortgrænsens afklaring

Teknikerkommissionen nedsættes i 1956. Den får til opgave dels at opridse de tendenser, den fremtidige tekniske udvikling indebærer med hensyn til behovet for ingeniører og andre teknikere af forskellige faggrupper og kvalifikationsgrader, dels at skitsere rammerne for den fremtidige tekniske uddannelse med henblik på at sikre en udvidelse og effektivisering af denne.¹⁸ Teknikerkommissionens opgave og arbejde er således meget klart forankret i bevægelsesdiskursen.

¹⁷Arbejdsmarkedskommissionen, 1956: "Betænkning vedrørende de store fødselsårgange med særligt henblik på uddannelsesproblemet", *Betænkning nr. 143*, København, p. 109-116.

¹⁸Teknikerkommissionen, 1959: "Teknisk og naturvidenskabelig arbejdskraft", *Betænkning nr. 229*, København, p. 7-10.

I kommissoriet gives kommissionen ingen kompetence til at beskæftige sig med administrative problemer. Det interessante er, at Teknikerkommissionens betænkning alligevel ender med at samle sig om en række planlægningspolitiske problemer. Det planlægningspolitiske problem, som første gang formuleres i 1954 som et internt problem inden for lærlingeuddannelsen, breddes nu ud og bliver et inter-organisatorisk problem vedrørende koordinering af uddannelser, der er placeret i mange forskellige ministerier.

Det er værd at analysere denne problematiks konstruktion nærmere af flere grunde. For det første fordi den er indledningen til en kamp om afgrænsningen af især Arbejdsministeriets, Undervisningsministeriets og Socialministeriets ressort. For det andet fordi denne betænkning, så vidt jeg kan overskue, er den første overhovedet, der konstruerer den planlægningspolitiske problematik og former en diskursiv figur for udpegningen af planlægningsproblemer. For det tredje fordi det er på denne betænkningens opfordring, at Administrationsudvalget af 1960 nedsættes.

Teknikerkommissionen reserverer et helt kapitel til udvikling af planlægningsproblemet på trods af, at det ligger uden for deres kompetenceområde.¹⁹ De indleder kapitlet med at henlede opmærksomheden på, at flere af de forslag man førte ud i livet under kommissionens arbejde allerede gentagne gange har krævet supplerende forslag og henstillinger. Man polerer og generaliserer dette udsagn til et nyt udsagn om, at erhvervslivets, teknikens og undervisningsmetodernes udvikling vil kræve en løbende à jourføring af uddannelserne. Udviklingen må i fremtiden følges nøje, for at man kan foretage ændringer af uddannelsesvæsenet m.h.p., at de forskellige uddannelser danner et naturligt og sammenhængende hele. Hermed konstrueres planlægningsproblematikken.

En sådan planlægningspraksis finder man imidlertid vanskeligt med den nuværende administrative struktur. Kommissionen påpeger, at man ikke har kunnet undgå at bemærke, at den administrative opdeling på en række ministerier og styrelser har vanskeliggjort de forskellige uddannelsers indbyrdes afstemning og koordinering.

Man bruger de næste par sider på klart at formulere dette problem. Udgangspunktet er et ideal om, at uddannelsessystemet kan danne et naturligt og sammenhængende hele, der sikrer den størst mulige bevægelighed på arbejdsmarkedet. Det er tydeligt, at sådan fungerer det ikke.

¹⁹ibid, p. 79-85.

Spørgsmålet er så hvorfor. Forklaringen, som kommissionen giver, er historisk. Uddannelsessystemet er blevet til gennem gradvis udbygning, hvor de forskellige interessenter i reglen har rejst uddannelsesspørgsmålene over for de ministerier, de har følt sig tættest knyttet til. Industri og håndværk har henvendt sig til Handelsministeriet, landbruget til Landbrugsministeriet, ufaglærte arbejdsløse til Arbejdsministeriet, sundhedsarbejdere til Indenrigsministeriet, socialarbejdere til Socialministeriet o.s.v. Sådan har man nu 8 ministerier for uddannelse. Den gradvise udbygning har bevirket, at uddannelsesadministrationen er blevet uoverskuelig og irrationel. Helheden er aldrig etableret.

Problemet bliver derfor at (gen)skabe denne helhed. Før man kan gøre det, må kommissionen imidlertid præcisere, hvad man forbinder med "naturlig og sammenhængende helhed". Helhedens sidste reference er tilpasningen af Arbejdskraftens bevægelighed til balancen mellem inflation og beskæftigelse. Uddannelsessystemet skal indgå i sikringen af denne helhed, hvilket kræver, at uddannelsessystemet i sig selv er en helhed. Denne sættes da ligmed fælles rationel planlægning. Og rationel planlægning sættes igen ligmed samordnede bestræbelser, samlet oversigt og overblik, samlede investeringsplaner, statistiske og økonomiske oversigter samt samlede vurderinger. Denne planlægningstematik er søgt illustreret i følgende figur:

1959-TEKNISK ARBEJDSKRAFT

FØR	VS.	I FREMTIDEN
Administrativ opdeling på en række ministerier og styrelser vanskeliggør de forskellige uddannelsers indbyrdes afstemning og koordination		Administrationen som en naturlig sammenhængende helhed
Administrativ opsplитning		Fælles planlægning
Irrationel og evt. manglende planlægning		Rationel planlægning
		Statistiske oversigter og systematisk informationsindsamling
		Overblik og oversigt
		Samlede investeringsplaner

Den helhed fordrer imidlertid, at undervisnings- og uddannelsesvæsenets administration samles, og efter kommissionens mening helst under én minister. Hermed sætter man ud fra et planlægningspolitisk perspektiv spørgsmålstegn ved ressortfordelingen. Kommissionen sprænger herved sit kommissorie. Man giver derfor heller ikke nogen konkrete forslag til en anden ressortfordeling, men beder indtrængende regeringen om, at den nedsætter et udvalg med den opgave at udarbejde detaljerede forslag til omlægning af administrationen.

Få måneder efter nedsættes *Administrationsudvalget af 1960* (A60). A60 afgiver deres første betænkning i februar 1962.²⁰ Betænkningen består af 2 dele. Første del omhandler principielle overvejelser om centraladministrationens opbygning. Disse har jeg diskuteret i et tidligere kapitel. Anden del omhandler undervisningsvæsenets administration og i forbindelse hermed Undervisningsministeriet.

I anden del tages direkte afsæt i Teknikerkommissionens problemformulering. A60 igangsætter en forhandlingsproces mellem ministerierne m.h.p. afklaring af ressortgrænserne. Fokus er på Undervisningsministeriet i hvilket man forestiller sig, at undervisnings- og uddannelsesvæsenets administration skal samles. Arbejdsministeriet, Landbrugsministeriet, Handelsministeriet m.fl. berøres i det omfang, at man overvejer at overflytte institutioner og områder fra disse til Undervisningsministeriet.

A60's forslag indebærer dels etableringen af grundelementerne til en uddannelsespolitisk sektor og dels en kraftig udtømning af Arbejdsministeriets områder. Man siger direkte, at Arbejdsministeriets ressort indskrænkes i et sådant omfang, at det er et åbent spørgsmål, om man enten skal nedlægge ministeriet eller overflytte andre opgaver til det.²¹ Spørgsmålet afklares ikke i betænkningen. Til gengæld afklares kriterierne for fastsættelsen af Arbejdsministeriets ressortgrænse. Kriterierne afklares i A60's forhandlinger med Arbejdsministeriet. I disse forhandlinger fremkommer A60 med en række forslag til overflyttelse af opgaver fra Arbejdsministeriet til Undervisningsministeriet. Arbejdsministeriet får mulighed for at argumentere imod disse overflytninger. I betænkningen fremgår det klart, hvilke argumenter imod overflytning som A60 finder gyldige. A60 accepterer kun, at områder forbliver i Ar-

²⁰Administrationsudvalget af 1960, 1962: "1. betænkning", Betænkning nr. 301, København.

²¹ibid, p. 45.

bejdsministeriet, forsåvidt det begrundes, at områderne har væsentlig betydning for løsningen af bevægeligheds- og beskæftigelsesproblemerne.²²

I slutningen af 1962 fremlægger A60 sin anden betænkning om administrationen af arbejds- og sociallovgivningen.²³ Det fremgår af denne betænkning, at man vælger at overflytte områder til Arbejdsministeriet fremfor at nedlægge det. Man gennemgår den historiske udvikling af arbejds- og sociallovgivningen og dens administration under Socialministeriet. Gennem denne gennemgang fortælles en historie om, hvordan ministeriet har udviklet sig fra en overskuelig enhed omkring forsorgsproblemer til et meget omfattende og komplekst område, der ikke længere entydigt henviser til forsorgsproblemer. Mange delområder er begyndt som forsorgspolitik, men har sprængt denne målsætning. Det gælder f.eks. arbejdsløshedsforsikringen, som under mellemkrigstiden havde til hovedopgave at afhjælpe social nød, men som nu har den arbejdsmarkedspolitiske funktion at træde til under kortere ledighedsperioder indtil overgang til anden beskæftigelse kan finde sted. Følgen er, at den administrative helhed delvist er gået tabt. Problemet er at genetablere helheden. Det foreslås gjort ved at dele Social- og Arbejdsministeriet på en ny måde, der reducerer kompleksiteten og skaber ressortklarhed.

RESSORTPROBLEMET 1962

FØR	VS.	I FREMTIDEN
Omfattende og kompleks administration		Opsplitning i to selvstændige ministerier, et Socialministerium og et Arbejdsministerium
Tab af administrativ helhed		Genetablering af
Sammenblanding af målsætninger		administrationen som 2 adskilte internt naturlig sammenhængende helheder

Spørgsmålet bliver da, hvilke kriterier skellet mellem Arbejdsministeriet og Socialministeriet skal baseres på. A60 formulerer en vejledende retningslinje som siger, at samtlige spørgsmål vedrørende arbejdsmarkedets

²²ibid, p. 24ff.

²³Administrationsudvalget af 1960, 1962: "2. betænkning. Administrationen af arbejds- og sociallovgivningen. 1. del", Betænkning nr. 320, København.

parter indbyrdes forhold tillige med anden arbejdsretlig lovgivning skal placeres og indefineres i Arbejdsministeriets ressort.²⁴

Fem større områder foreslås flyttet fra Socialministeriet til Arbejdsministeriets ressort. Det gælder arbejdsløshedsforsikringen, funktionærloven, medhjælperloven, ferieloven og arbejderbeskyttelseslovgivningen. For hvert område gives en begrundelse for, hvorfor netop dette skal flyttes. Der er to karakteristika ved disse begrundelser, som er værd at hæfte sig ved.

Det første er, at når man begrunder med henvisning til arbejdsmarkedspolitisk betydning, ligger der hver gang en i det mindste implicit henvisning til bevægelighedsdiskursen. En sådan henvisning fungerer f.eks. på den måde, at et område, der ikke direkte og logisk kan henføres til bevægelighedsproblematikken, kan henføres til den institutionelt, f.eks. som værende sammenknyttet med aftaler mellem arbejdsmarkedets parter. Vel at mærke aftaler, der også omhandler spørgsmål af mere direkte betydning for arbejdskraftens bevægelighed. Det gælder f.eks. ferieloven, der anses som en vigtig del af ansættelsesvilkårene, hvorfor der er tale om et arbejdsmarkedsspørgsmål og ikke et socialt spørgsmål. Bevægelighedsproblematikken udgør således en regulerende figur for Arbejdsministeriets ressortafgrænsning.

Det andet karakteristikum ved ressortbegrundelserne er, at områderne gennem disse begrundelser gives ny betydning. De fraskrives deres socialpolitiske betydning og indskrives som betydende elementer i en arbejdsmarkedspolitik. Det gælder f.eks. arbejdsløshedsforsikringen, der via arbejdsanvisningen gives arbejdsmarkedspolitisk betydning.²⁵

Betænkningen diskuterer også principperne for opbygningen af et fremtidigt arbejdsdepartement. Denne diskussion henviser klart til A60's første betænkningens generelle præskriptive overvejelser om forholdet mellem departement og direktorat. Arbejdsdepartementet afgrænses i forhold til 4 ansvarsområder. For det første skal departementet have ansvaret for udarbejdelse af lovforslag og generelle foreskrifter. For det andet skal departementet indarbejde direktoraternes bevillings- og normeringsforslag i et samlet forslag til finans- og normeringlov. For det

²⁴ibid, p. 14.

²⁵"Jo mere arbejdsløshedsforsikringen udbygges i retning af fuld kompensation for bortfald af arbejdsindtægt, jo stærkere bliver også kravet om effektiv arbejdsanvisning" og "Under de således ændrede forhold må forbindelsen med arbejdsanvisningen og arbejdsmarkedspolitikken i det hele taget selvsagt blive af betydning" Administrationsudvalget af 1960, 1962: "2. betænkning. Administrationen af arbejds- og sociallovgivningen. 1. del", Betænkning nr. 320, København, 14-15.

tredje skal departementet behandle enkeltsager, som skal afgøres af ministeren og har princippiel karakter. Endelig for det fjerde skal departementet være ansvarlig for den almindelige planlægning.²⁶

I april 1963 overflyttedes sagsområderne fra Socialministeriet til Arbejdsministeriet: arbejdsløshedsforsikringen, funktionærloven, medhjælperloven, ferieloven samt arbejdsbekyttelseslovgivningen. Sammen med sagsområderne overflyttedes også følgende institutioner: Arbejdsdirektoratet, Arbejdsrådet og Direktoratet for Arbejdstilsynet.²⁷ Siden da har ressortgrænsen stort set ligget fast og dannet baggrund for en betydelig vækst i ministeriet og dets reguleringsfelt.

c) Institutionalisering af den arbejdsmarkedspolitiske sektor

Først efter afklaringen af Arbejdsministeriet ressort finder der en egentlig institutionalisering sted af den arbejdsmarkedspolitiske sektor. Det sker i perioden 1962-1970.

Første skridt blev taget med nedsættelsen af et embedsmandsudvalg i 1962 vedrørende arbejdsanvisningens struktur, funktion og virkemidler. Udvalget aflagde betænkning i 1964 og tog i denne udgangspunkt i, at en effektiv arbejdsanvisning måtte være et væsentligt instrument i en aktiv arbejdsmarkedspolitik.²⁸ Udvalget foreslår et en-strengt statsligt organiseret anvisningssystem. Man forestiller sig, at der oprettes et net af regionale arbejdsformidlingskontorer, som ud over egenlig ledelse af arbejdsformidlingen skal varetage arbejdsmarkedspolitiske funktioner i de enkelte regioner. Man forestiller sig videre, at der i relation til de administrative regionalkontorer oprettes regionale korporativt sammensatte arbejdsnævn med rådgivende kompetence.²⁹ Umiddelbart bliver udvalgets forslag ikke til noget især på grund af modstand fra Arbejdsløshedskassernes Samvirke (AS). Arbejdsløshedskassernes Samvirke er imod, da forslaget vil bevirke, at formidlingsfunktionerne flyttes ud fra a-kasserne.

I 1964 nedsættes et nyt udvalg, hvori interesseorganisationerne og Arbejdsløshedskassernes Samvirke bliver repræsenteret. Udvalget fører til en konsensusdannelse mellem arbejdsmarkedets parter om en revision

²⁶Administrationsudvalget af 1960, 1962: "2. betænkning. Administrationen af arbejds- og sociallovgivningen. 1. del", Betænkning nr. 320, København, p. 16-17.

²⁷Rosen, W.von, (red): Rigsarkivet og hjælpemidlerne til dets benyttelse. II. 1848-1990. 1. bind, Rigsarkivet, G.E.C GAD, København, p. 307.

²⁸Anvisningsudvalget, 1964: "Den danske arbejdsanvisnings struktur, funktion og virkemidler", Betænkning nr. 345, Arbejdsministeriet, København, p. 45.

²⁹ibid, p. 78.

af anvisnings- og forsikringssystemet, hvor Arbejdsløshedskassernes Samvirke accepterer, at arbejdsanvisningen og kontrollen med de ledige udøves af den offentlige arbejdsanvisning.³⁰

Revisionen gennemføres fra 1967 til 70. Først forandres arbejdsløshedsforsikringens finansieringsmåde, således at staten og kommunerne yder fuld refusion.³¹ Dernæst mister a-kasserne retten til at anvise ledige medlemmer arbejde til de offentlige arbejdsformidlingskontorer (AF-kontorer). Kontrollen med de arbejdsløse går også over til det offentlige og der oprettes korporativt sammensatte arbejdsmarkedsnævn i relation til AF-kontorene.³² Til sidst fastlægges den overordnede struktur for arbejdsformidlingen. Der dannes et centralt korporativt sammensat Landsarbejdsnævn (LAN), der skal bistå arbejdsdirektøren og varetage rådgivende, koordinerende og initiativtagende opgaver indenfor arbejdsformidlingssystemet. Der dannes et ankenævn for arbejdsløshedsforsikring. Og endelig nedsættes det korporativt sammensatte Arbejdsmarkedspolitiske udvalg (APU), der skal rådgive Arbejdsministeriets departement i arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål af principiel karakter.³³

Omkring 1970 kan man tale om en institutionaliseret arbejdsmarkedspolitisk sektor illustreret institutionelt i følgende figur³⁴:

³⁰Wechelsman-udvalget, 1970: "Forslag om revision af arbejdsløshedsforsikringen", Betænkning nr. 551, Arbejdsministeriet, København.

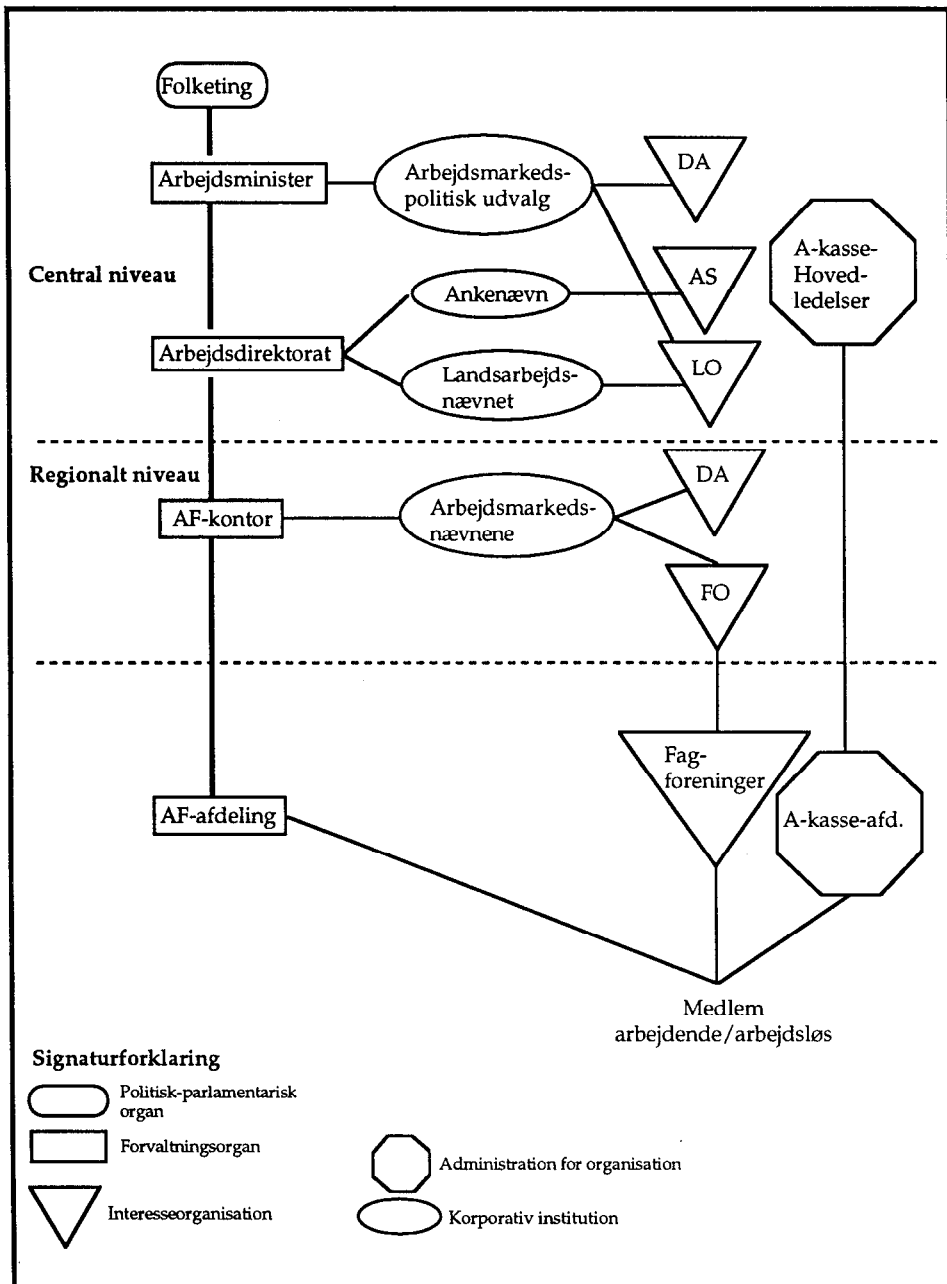
³¹Lov, nr. 40 af 22/2-1967.

³²Lov, nr. 248 af 13/6-1968.

³³Lov, nr. 114 af 24/3-1970.

³⁴Figuren er hentet fra Andresen, A., 1984: "Korporatisme, institutionelt netværk, institutionel demokratiproblematik. En undersøgelse af institutionelle strukturers udvikling på et konkret reguleringsfelt", Speciale, Roskilde Universitetscenter, Roskilde.

INSTITUTIONELT BILLEDE AF DEN ARBEJDSMARKEDSPOLITISKESEKTOR



Der er for det første dannet et *formelt vertikalt administrativt system* med Folketinget som øverste parlamentariske organ og AF-afdelingerne som nederste administrative forvaltningsorganer.

For det andet er der dannet *planlægningspolitiske policy-, diskurs- og forhandlingsinstitutioner* både på centralt og regionalt niveau i forhold til såvel Arbejdsministeren, Arbejdsdirektoratet som AF-kontorene. Disse policy-, diskurs- og forhandlingsinstitutioner har til funktion at fastlægge beslutningspræmisserne på det pågældende administrative niveau.

Der er dog forskel på policy-, diskurs- og forhandlingsinstitutionernes kompetencer. *Det arbejdsmarkedspolitiske udvalg* har alene rådgivende kompetence over for ministeren. Udvalget skal rådgive i principielle spørgsmål, uden at der dog er fastsat formelle grænser for, hvilke spørgsmål det kan dreje sig om. *Landsarbejdsnævnet* har fået til formål at medvirke til ledelse, planlægning og koordinering af arbejdsfordelingen. Landsarbejdsnævnet har fået delegeret rådgivningskompetence i forhold til arbejdsløhedsforsikringsspørgsmål, regelgivende kompetence i forhold til udbetaling af dagpenge og fritagelse af medlemsbidrag til a-kasse, forhandlingskompetence i forhold til udarbejdelse af standardvedtægter for a-kasserne samt i forhold til en række mere konkrete afgørelsesområder samt endelig høringskompetence i forhold til væsentlige arbejdsmarkedspolitiske forhold. De regionale *arbejdsmarkedsnævn* har fået til opgave at styrke og aktivisere arbejdsformidlingen og arbejdsmarkedspolitikken på det lokale plan, virke koordinerende mellem AF-kontoret og lokale og regionale myndigheder, følge udviklingen på det regionale arbejdsmarked samt bistå arbejdsformidlingscheferne ved løsning af kontorets opgaver. Arbejdsmarkedsnævnene har i forbindelse hermed fået delegeret kompetence til at fremsætte forslag og udtale sig. M.h.p. at understøtte arbejdsmarkedsnævnenes opgave med at følge arbejdsmarkedets udvikling regionalt ansættes arbejdskonsulenter i arbejdsformidlingskontorene.

Hermed dannes altså både planlægningspolitiske policyinstitutioner, der gennem konsensusprocesser formulerer arbejdsmarkedspolitiske problemer; diskursinstitutioner, der opbygger systematisk viden om bevægelserne på de regionale arbejdsmarkeder, og forhandlingsinstitutioner, der forhandler konflikter mellem myndigheder og organisationer.

Der er endelig for det tredje gennem de korporativt sammensatte råd, nævn og udvalg sket en integration af en lang række aktører i løsningen af de arbejdsmarkedspolitiske problemer. Det være sig såvel arbejdsmarkedets parter bl.a. LO og DA, Arbejdsløhedskassernes Samvirke, flere ministerier bl.a. Socialministeriet samt amter og kommuner.

Den arbejdsmarkedspolitiske sektor udgøres derfor ikke blot af den formelle vertikale administrative organisation, men af et omfattende *institutionelt netværk* af såvel offentlige, semioffentlige som private institutioner.

Dette netværk hverken erstatter eller opløser den formelle vertikale struktur, men bygger oven på den ved at reflektere den formelle strukturs beslutningsforudsætninger, først og fremmest gennem definitionen af arbejdsmarkedspolitiske problemer. Hermed etableres forudsætninger for det jeg har kaldt autonomi af første orden. Forvaltningens objekt defineres gennem problemdannelse i sektoren af forvaltningen selv. Samtidigt fastlægger sektoren regler for den formelle administrations sagsbehandling.

Siden 1970 er der sket en række ændringer i den arbejdsmarkedspolitiske sektor. Bl.a. stigende delegering af budgetkompetence til landsarbejdsnævnet og en stigende regionalisering af arbejdsmarkedspolitikken. Disse ændringer vælger jeg imidlertid ikke at behandle nærmere, da de ikke grundlæggende forandrer den måde forvaltningens enhed sættes på.³⁵ Jeg vil derfor springe frem til slutningen af 1970'erne, hvor enheden i Arbejdsministeriet efterhånden udpeges som et problem og hvor forvaltningspolitikken institutionaliseres i ministeriet.

2. Arbejdsministeriet som én organisation

I det følgende skal vi se, hvordan forvaltningspolitik institutionaliseres i Arbejdsministeriet i forbindelse med projektet "Arbejdsministeriet som én organisation".

Det særlige er, at i Arbejdsministeriet finder der nok en delvis institutionalisering sted af forvaltningspolitik, men ministeriet konstitueres aldrig som polycentrisk enhed. Arbejdsministeriet opnår at iagttage sig selv som én organisation. Det opnår karakter af skæbnefællesskab, men aldrig af forestillet rum. Koncerninstitutionerne bliver højst et sup-

³⁵Om de nyere udviklingstendenser i arbejdsmarkedspolitikken: Henriksen, J., 1987: "Institutionel samordning og kommunikativ planlægning i AF-systemet", *Speciale*, Roskilde Universitetscenter, Roskilde. Jørgen, H., 1988: Arbejdsmarkedsnævn i arbejdsmarkedspolitikken. Forvaltning mellem stat og marked I, ATA-forlaget, Ålborg. Jørgensen, H. & Lind, J., 1989: "Arbejdsmarkedspolitikken i Danmark: et skridt frem og to tilbage?" ATA-projektet, Ålborg. Brüniche-Olsen, P., 1990: Arbejdsmarkedspolitik, Handelshøjskolen forlag, København. Pedersen, J.H. & Holmquist-Larsen, N.H., 1994: Arbejdsministeriet. Et rids af fortid, opgaver og organisation, Arbejdsministeriet, København.

plement til departementet, et supplement forbedrer mulighederne for styring over for direktoraterne. Vi vil i historien se, hvordan det er tilfældet.

Baggrunden for, at Arbejdsministeriet i 1984 indleder projektet "Arbejdsministeriet som én organisation", er to kampagner adresseret henholdsvis Arbejdsformidlingen og Arbejdsløshedsforsikringen. Afsenderen er Administrationsdepartementet. Kampagnerne afslører en ringe omstillingsevne i Arbejdsministeriet, som i sammenhæng hermed taber position både i forhold til den almene offentlighed og måske endnu vigtigere i forhold til Finansministeriet.

a) Kampagnen mod Arbejdsløshedsforsikringen

Kampagnen mod Arbejdsløshedsforsikringen indledes i 1979 og løber frem til omkring 1984. Arbejdsdirektoratet henvender sig til Finansministeriet i 1979 m.h.p. at få bevilget mere personale. Begrundelsen er, at man har opbygget en toårig sagspukkel. Arbejdsdirektoratet får afslag og Administrationsdepartementet benytter sagspuklen som anledning til at igangsætte en turnusgennemgang af administrationen i Arbejdsløshedsforsikringen. Arbejdsministeriet inviteres til at deltage i turnusgennemgangen via en arbejdsgruppe, men da Administrationsdepartementet i 1981 afgiver sin "Redegørelse om Arbejdsløshedsforsikringens administration", så tager Arbejdsministeriet en række forbehold for redegørelsen med den begrundelse, at man først har fået rapporternes forslag fremlagt i sidste øjeblik.³⁶

I rapporten kritiseres Arbejdsministeriet for manglende omstillingsevne. Administrationsdepartementet siger bl.a., at forsikringsystemet ikke er tilpasset den nuværende beskæftigelsessituation, idet væsentlige træk af systemet er udformet under en situation med næsten fuld beskæftigelse i slutningen af 1960'erne. Det forhold fører til hyppige reelændringer, der yderligere belaster det administrative system. Sagspuklen er derfor ikke et problem angående manglende personale, men angående manglende administrativ forandringsvilje. Man giver 30 forslag til forandringer, herunder et forslag til opdeling af Arbejdsdirektoratet i to.

Opdelingen af Arbejdsdirektoratet afvises foreløbigt af Arbejdsdirektoratet.³⁷ Til gengæld nedsættes en følgegruppe med deltagelse af Fi-

³⁶Administrationsdepartementet, 1981: Redegørelse om Arbejdsløshedsforsikringens administration, København, p. 12-13.

³⁷Stisen, C., 1981: "Kasserne siger nej til at dele Arbejdsdirektoratet" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 6, p. 267-269

nansministeriet. Gruppen skal følge de administrative forandringer. Mindst hvert kvartal skal den gennemgå og vurdere antallet af sager i direktoratet og afgive indstilling til Arbejdsministeren om videre foranstaltninger.³⁸

I 1983 har Arbejdsdirektoratet imidlertid stadig sagspukler. Administrationsdepartementet gentager sin kritik. Også Ombudsmanden går ind i sagen og udtaler offentligt, at en sagsbehandlingstid på et år er et alvorligt problem. Samtidigt oprulles den såkaldte "Dagpengeskandale" og regeringens moderniseringsprogram fremlægges. Denne gang henvender Arbejdsdirektoratet sig selv til Administrationsdepartementet om konsulentbistand. Administrationsdepartementet foreslår bl.a. den hierarkiske organisation nedbygget og erstattet af selvstyrende grupper.³⁹ I februar 1984 opdeles direktoratet i to.⁴⁰ I slutningen af 1984 diskuteres sagspuklerne stadigvæk, denne gang på Årsmødet for arbejdsløsheds-kassernes tillidsmænd.⁴¹ Igen nedsættes en gruppe på otte mand, der skal udrede problemerne. I gruppen er der kun 2 repræsentanter for arbejdsløshedsforsikringen. Til gengæld er der repræsentanter fra såvel Administrationsdepartementet, Budgetdepartement, Justitsministeriet, Rigsrevisionen, Arbejdsministeriets departement som ATP.⁴²

b) Kampagnen mod Arbejdsformidlingen

Omkring et år efter at kampagnen mod Arbejdsløshedsforsikringen indledes, begynder Administrationsdepartementet en kampagne overfor Arbejdsformidlingen.

Allerede i midten af 1982 kritiserer Administrationsdepartementet AF-systemet. Man udtaler på en konference med AF-medarbejdere i Søn-

³⁸Administrationsdepartementet, 1981: "Administrationsrapport" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 6, p. 257-265.

³⁹Due, J., 1983: "Vor sagsbehandlingstid er halveret næste efterår" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 8, p. 320-322. Jensen, L., 1983: "Produktivitetsforbedring gennem demokratisering" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 8, p. 323-352. Hassenkam, H., 1983: "Arbejdsministeriets krav: Sagspuklen skal reduceres" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 8, p. 326-327. Holm, N.E., 1983: "Sagsbehandlingstiden er en del af retssikkerheden" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 8, p. 328-330. Poulsen, H.J., 1984: "Da ombudsmanden tog tættekammen i brug: Nyt offentligt kontor for afvikling af glemte sager" i Weekendavisen, d. 12/13-10-1984. Evert, E., 1984: "Tre kilo skandale" i Jyllandsposten, 4/11-84.

⁴⁰Jh., 1984: "Arbejdsdirektoratet deles i to" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 2, p. 47.

⁴¹Nørgaard, T., 1984: "Sagspuklen væk i juli 1985" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 7, p. 283-286.

⁴²Jh., 1984: "Kamp med ryggen mod muren" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 3, p. 98-101.

derjylland, at "AF-systemet må gennemgå administrative rationaliseringer for at klare en voksende arbejdsmængde, og direktoratet må optræde som initiativskabende kraft".⁴³

I juni fremlægger Administrationsdepartementet en forløbige rapport på et landsarbejdsnævnsmøde. Hovedproblemet udpeges som manglende omstillingsevne. Administrationsdepartementet skriver, "*at den stærkt øgede ledighed i 70'erne, den økonomiske krise og de ekstraordinære beskæftigelsesforanstaltninger har ændret grundbetingelserne for arbejdsformidlingen. Den ændring synes imidlertid ikke i tilstrækkelig grad at have medført nødvendige administrative forandringer i AF-systemet*".⁴⁴

I november udsender man en sammenfatning af den kommende turnusrapport om Arbejdsformidlingen til pressen. Det fører til en hård offentlig kritik af Arbejdsformidlingen både i aviser og i TV.⁴⁵

I december udsender Administrationsdepartementet endelig "Redegørelse om Arbejdsformidlingen". Her uddybes omstillingsproblemet. Administrationsdepartementet slår fast, "*at den tid da arbejdsformidlingen kunne basere sig på et statisk system af regler og sagsgange uigenkaldeligt er forbi*". Man kræver herefter, "*at der skal udformes et system, der vil kunne omstille sig til fremtidige ændringer i arbejdsmarkedssituationen f.eks. i form af konjunkturopgang og øget arbejdskraft efterspørgsel*".⁴⁶ Samtidigt kræves der betydelige nedskæringer i antallet af stillinger.

Ingen går ramt forbi i Administrationsdepartementets kritik. Den rettes såvel mod Arbejdsdirektoratet som mod de forskellige led i hele AF-systemet helt ned til de enkelte afdelinger, der beskyldes for at være forandringsmodvillige. Samtidig er kritikken heller ikke åben i den forstand, at problemer blot formuleres generelt med overordnede løsningsforslag. Administrationsdepartementet leverer ikke mindre end 56 meget præcise konklusioner og forslag. Det giver igen de forskellige institutio-

⁴³ Administrationsdepartementet, 1982: "AF får ikke flere folk, må rationalisere arbejdsgangen", I *Nyt fra Arbejdsdirektoratet*, nr. 8, p. 331-335.

⁴⁴ Administrationsdepartementet, 1982: *Redegørelse om Arbejdsformidlingen*, København, p. 237.

⁴⁵ Shade-Poulsen, P., 1982: "DA: Væk med jobskabelsen for unge arbejdsledige" i *Jyllandsposten*, 26/11-1982. Jørgensen, A., 1983: "Arbejdsformidling og langtidsledig" i *Jyllandsposten*, 6/1-1983.

⁴⁶ Administrationsdepartementet, 1982: *Redegørelse om Arbejdsformidlingen*, København, p. 54.

ner i AF-systemet et meget lille rum for fortolkning af problemformuleringerne.

Først reageres der med vrede over kritikken og over Administrationsdepartementets anvendelse af pressen som middel til at lægge pres på systemet.⁴⁷ Siden tilslutter man sig Administrationsdepartementets formuleringer om, at man "*står midt i en værdikrise... Arbejdsformidlingen ved ikke rigtigt, hvad den selv vil og dette nedsætter den administrative effektivitet*".⁴⁸

Herefter sætter Landsarbejdsnævnet (LAN) sig for at afklare værdikrisen og formulere, hvad man vil med AF-systemet. Målet er konsensus mellem arbejdsmarkedets parter og Arbejdsdirektoratet om en handlingsplan for en forandring af AF-systemet.⁴⁹ I marts 1984 vedtager LAN et nyt målsætningspapir.⁵⁰ Papiret peger for det første på en styrkelse af den ordinære service gennem planlægning, personalepolitik og ny teknologi, og for det andet på en nedlæggelse af de små AF-kontorer og for det tredje en styrkelse af arbejdsmarkedsnævnenes ledende-, planlæggende og koordinerende opgave på regionalt plan samtidigt med, at Landsarbejdsnævnets overordnede koordinerende funktion styrkes og budgetkompetencen øges. LAN bliver dermed ledende i omstillingen af AF-systemet.

De to kampagner viser for det første, hvordan der i Arbejdsministeriet er et fravær af fortolkningberedskab i forhold til Finansministeriets forvaltningspolitiske kampagner. Arbejdsministeriet har ingen forvaltningspolitisk selv-refleksivitet, der kan danne basis for refleksion over Finansministeriets kritik. Det betyder for det andet, at Finansministeriet kan sætte dagsorden i Arbejdsministeriet ikke alene angående rent administrative problemer, men også omkring hele formålet med både arbejdsformidlingen og arbejdsløshedsforsikringen. Endelig fører kampagnerne for det tredje til, at Arbejdsministeriet som helhed offentligt fremstår som en administrativ fiasko på trods af, at kritikken blot har fokuseret på to poli-

⁴⁷Bylund, H., 1983: "Administrationsdepartementet fortalte kun pressen det negative" i Nyt for Arbejdsdirektoratet, nr. 1, p. 18-21.

⁴⁸Møller, G.F., 1983: "Arbejdsministeren om de 567 midlertidige stillinger: En væsentlig del ændres til faste" i Nyt for Arbejdsdirektoratet, nr. 1, p. 12-14.

⁴⁹Landsarbejdsnævnet, 1983: "AF skal yde professionel service" i Nyt for Arbejdsdirektoratet, nr. 4, p. 135-141.

⁵⁰Landsarbejdsnævnet, 1984: Arbejdsformidlingen - mål og midler. København. Landsarbejdsnævnet, 1983: "AF-systemets indsats skal styres gennem planlægning", i Nyt for Arbejdsdirektoratet, nr. 7, p. 282-284.

cyområder i ministeriet. Konsekvensen er, at det forvaltningspolitiske problem vedrørende omstillingsevne bliver et helt centralt tema i Arbejdsministeriet. Derfor starter man i 1984 projektet "Arbejdsministeriet som én organisation", hvor AF's værdikrise bliver til et generelt problem om fraværet af fælles værdier og overordnede mål for hele ministeriet på tværs af sektorene.

c) Én organisation

Startsskuddet er den første ledelseskonference i Arbejdsministeriet i oktober 1984.⁵¹ Hovedtemaet er "Arbejdsministeriet som én organisation". På ledelseskonferencen deltager departementchefen, planlægningschefen og de fire direktører fra direktoraterne. På konferencen diskuteres problemet med at få Arbejdsministeriet til at fungere som én organisation. Man siger, at det er afgørende "*at Arbejdsministeriet er og bør betragtes som en enhed såvel organisatorisk som ledelsesmæssigt*".⁵² Den enhed sætter man ligmed fælles idégrundlag, fælles værdier, fælles overordnede mål, sammenfald i brugere og kunder, fælles ledelse og identiske ydre vilkår.

Der er to karakteristika, der skal bemærkes i dette forsøg på problemformulering. For det første formuleres det aldrig, hvorfor enheden er vigtig. Kun et enkelt sted antydes det og her handler det om, at Arbejdsministeriet har et dårligt image i sin omverden. For det andet forbliver enheden substansløs i sin formulering. Ækvivalenskæden fortsættes ikke. Det formuleres aldrig, hvori de fælles værdier, idéer, vilkår og mål består. Samlet tyder det på, at Arbejdsministeriet nok konstrueres som skæbnefællesskab idet der tales fra Arbejdsministeriet som én organisation til styrelse og departementer om fælles vilkår, men fællesskabet er spinkelt: der er blot tale om et fælles image- og legitimationsproblem.

Problemet søges institutionaliseret i de såkaldte *direktørmøder* med deltagelse af departementchefen, planlægningschefen og de fire direktører fra direktoraterne. Møderne får til opgave:

- at fastholde og videreudvikle tanken om Arbejdsministeriet som én organisation
- at formulere fælles normer, ideer og værdigrundlag

⁵¹Arbejdsministeriet, 1984: "Arbejdsministeriet som én organisation" Hovedtemaet fra Arbejdsministeriets ledelseskonference oktober 1984, København.

⁵²ibid, p. 2.

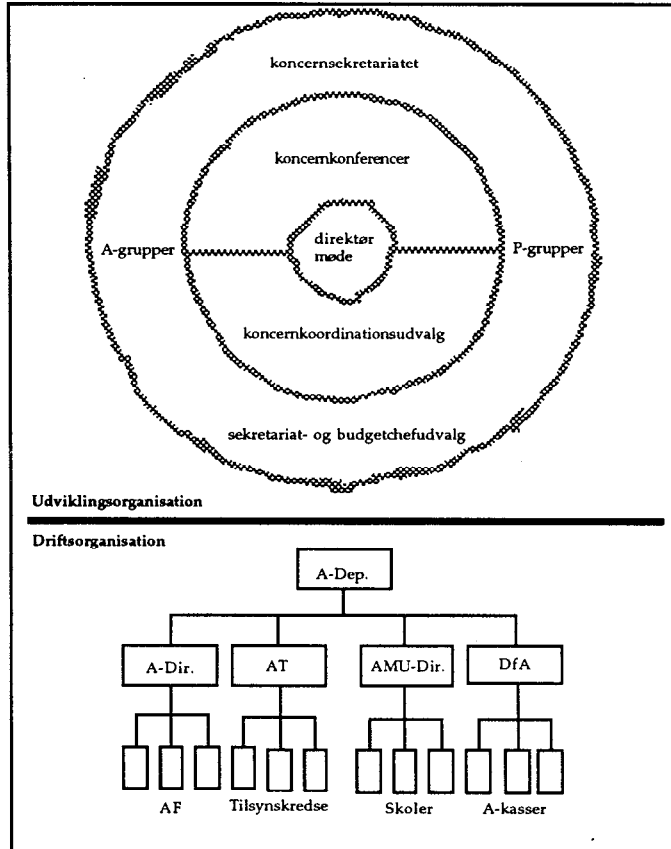
- at udvikle samlede planlægningsystemer samt etablere en koordineret indsats i form af hensigtsmæssig ressourceanvendelse og ledelsesmetode
- at fremme systematisk kommunikation og information i organisationen samt opnåelse af enighed om fælles mål
- at fremme aktiv udnyttelse af de informationer, der tilflyder de enkelte enheder i Arbejdsministeriet til gavn for helheden
- at løse personalespørgsmål og organisatoriske spørgsmål af fælles interesse.

I efteråret 1986 afholdes den første koncernkonference. På konferencen søges ideen om Arbejdsministeriet som én organisation præciseret. Her udvikles forestillingen om, at Arbejdsministeriet må opbygges som to parallelle organisationer, en *driftsorganisation* og en *udviklingsorganisation*.⁵³ Skellet præciseres senere i en artikel af departementchef Henrik Hassenkam.⁵⁴ Driftsorganisationen beskrives som klart hierarkisk opbygget, stort set uden tværgående og samlende led. Driftsorganisationen ses som velegnet til at træffe konkrete driftsbeslutninger og gennemføre dem, men uegnet til at iværksætte en organisatorisk udvikling og til at arbejde på tværs. Modsat ses udviklingsorganisationen, der også kaldes koncernen, som den organisation, der tager sig af udviklingsproblemer, og som så snart udviklingsopgaverne får karakter af drift, lægger dem over i driftsorganisationen. Denne tematik mellem driftsorganisation og udviklingsorganisation modstilles også grafisk i Hassenkams artikel:

⁵³Arbejdsministeriet, 1986: "Referat af efterårskonferencen", København.

⁵⁴Hassenkam, H., 1987: "Koncernmodellens anvendelse i Arbejdsministeriet", Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr. 3, Forlaget Rhodos, København.

UDVIKLINGS- VS DRIFTSORGANISATION



Det runde, organisk sammenhængende stilles grafisk overfor det kantede, systematiske og hierarkiske. I artiklens tryk er denne modstilling yderligere tydelig ved at udviklingsorganisationen er håndtegnet inklusiv teksten, mens driftsorganisationen er computertegnet og teksten tilsvarende maskinskrevet. Således i figur som i tekst stilles den dialogiske koncensus om fælles mål overfor den hierarkiske anvendelse af autoritet.

En række institutioner udgør udviklingsorganisationen⁵⁵:

- *Direktørmødet*, der afholdes en gang i kvartalet med ministeren, departementchefen og direktørerne for styrelserne. Hensigten er at diskutere fælles løsninger og prioriteringer af opgaver.
- *Koncernkoordinationsudvalget*, der er et rådgivende organ med repræsentanter fra både departement, direktoraterne og medarbejderne. Det holder ligeledes møder hvert kvartal.
- *Koncernkonferencer*, hvis funktion er at drøfte fælles problemer. Konferencerne er bredt sammensat afhængigt af dagsordenen. Der holdes en fælles konference årlig.
- *Koncernsekretariatet* er sekretariat for direktørmøderne og koncernkoordinationsudvalget. Det er ledet af departementchefen.
- *Sekretariats- og budgetudvalget*, der beskæftiger sig med budget- og personalespørgsmål og er sammensat af sekretariat- og budgetcheferne fra direktoraterne og departementet.
- *A-grupper*, der er arbejdsgrupper med udredningsfunktion.
- *P-grupper*, der er projektgrupper, som gennemfører egentlige projekter.

Hovedparten af de problemer udviklingsorganisationen formulerer, er forvaltningspolitiske. Det er problemer angående personalepolitik, teknologipolitik, økonomistyring, indtægtsdækket virksomhed, planlægning, samarbejde mellem departement og direktorat, uddelegering m.v.⁵⁶

Der dannes altså institutioner m.h.p. at definere Arbejdsministeriets enhed gennem dialog og forhandling mellem driftsmæssigt selvstændige direktorater. Hvis vi derimod forsøger at spore denne enhedsdannelse diskursivt, løber den hurtigt ud i sandet. Kun 2 dokumenter antyder et videre udviklet skel mellem Arbejdsministeriet som én organisation og dens omverden.

Det første dokument er "Debatoplæg om vækst og omstilling" udgivet af Arbejdsministeriet, Finansministeriet, Industriministeriet og Undervisningsministeriet i samarbejde i 1986. Jeg har allerede henvist til denne tekst i forbindelse med analysen af Industriministeriet. Debatoplægget er som sagt et forsøg på at formulere en sammenhængende strukturpolitisk strategi for løsningen af betalingsbalanceproblemet, og

⁵⁵Arbejdsministeriet, 1986: Arbejdsministeriet som koncern - en ny styre og samarbejdsform. København.

⁵⁶Hassenkam, H., 1987: "Koncernmodellens anvendelse i Arbejdsministeriet", Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr. 3, Forlaget Rhodos, København, p. 214-215.

det udpeger bl.a. arbejdsmarkedspolitikken som central for løsningen af de tværgående strukturproblemer. Imidlertid bliver det aldrig klart, hvordan netop arbejdsmarkedspolitikken hænger sammen med løsningen af strukturproblemer. En række arbejdsmarkedspolitiske problemer formuleres i debatoplægget, men de kobles ikke til oplæggets overordnede strukturproblem med en ubalanceret udvikling af erhvervslivet og dets manglende satsninger på højteknologi.⁵⁷

I 1987 offentliggør Arbejdsministeriet redegørelsen: "Så langt er vi kommet: Arbejdsmarkedspolitikken".⁵⁸ Den kan læses som en pendant til "Industripolitisk redegørelse 1986". Den har samme overordnede formål om at svare på den udfordring som "Debatoplæg for vækst og omstilling" trods alt er. Redegørelsen sigter på at levere Arbejdsministeriets svar på de økonomiske strukturproblemer, men samtidigt ser Arbejdsministeriet denne redegørelse som det første eksempel på mål og rammestyring indenfor udviklingsorganisationen. Man ønsker at gøre redegørelsen til en fast institution i udviklingsorganisationen m.h.p. formulering af de overordnede politiske og administrative problemer.⁵⁹

Læser man redegørelsen nærmere falder hensigterne imidlertid fra hinanden. Det lykkes ikke at omformulere arbejdsmarkedspolitikken til en strukturpolitik.⁶⁰ Ganske vist anvendes ordene strukturpolitik og strukturproblem meget ofte, men analyserer man, hvad disse ord sættes lig med, viser de sig at dække over de samme problemfigurer, som Arbejdsministeriet hidtil har benyttet sig af. Det handler stadig om arbejdskraftens mobilitet forstået på grundlæggende samme måde som i 1950'erne. Det drejer sig nu som dengang om, at "*efterspørgselen efter arbejdskraft hurtigt ændres, men tilpasningen i udbuddet af arbejdskraft*

⁵⁷Arbejdsministeriet, Finansministeriet, Industriministeriet og Undervisningsministeriet, 1986: Debatoplæg om vækst og omstilling. Krav til strukturpolitikken, København, p. 49-73.

⁵⁸Arbejdsministeriet, 1987: Så langt er vi kommet: Arbejdsmarkedspolitikken, København.

⁵⁹Arbejdsministeriet, 1986: Arbejdsministeriet som koncern - en ny styre og samarbejdsform. København, p. 3. Arbejdsministeriet, 1987: Så langt er vi kommet: Arbejdsmarkedspolitikken, København, p. 8.

⁶⁰Denne tese bekræftes videre i et interview i august 1987 med Peter Plougmann fra Arbejdsmarkedspolitisk sekretariat i Arbejdsministeriet. Han siger her, at Arbejdsministeriet under sit arbejde med rapporten "Så langt er vi kommet" fandt ud af, at man ikke var nået langt i retning af de strukturpolitiske tanker fra "debatoplæg om vækst og omstilling". Han udtrykke videre, at Arbejdsministeriet heller ikke haft bevidste intentioner om at omdefinere deres strategi i strukturpolitisk retning. Plougman, P., 1987: "Interview" i Clausen, S.W. & Jensen, T.V., 1988: "Industri- og arbejdsmarkedspolitikken i strukturpolitisk belysning, Billag", Speciale, AUC, Ålborg, p. 4-6.

kun ændres langsomt".⁶¹ Det betyder videre, at der ikke formuleres noget tværgående problem for arbejdsministeriets forskellige sektorer, men at der alene formuleres sektorielle problemer. Dermed sættes der ikke et enhedskonstituerende skel mellem Arbejdsministeriet som én organisation på den ene side og f.eks. samfundsøkonomien som omverden på den anden. Endelig kom der aldrig en efterfølger til redegørelsen. Den er den første og foreløbigt eneste.

3. Opsummering

Der dannes altså aldrig en egenlig polycentrisk forvaltning i Arbejdsministeriet på tværs af Arbejdsministeriets sektorer. Derimod kan man konstatere en sektorisering af Arbejdsministeriet. Der dannes i Arbejdsministeriet såvel en formel forvaltning som en sektoriel forvaltning.

Som formel basis for arbejdsmarkedspolitikken dannes en formelt vertikal forvaltning, der omkring 1970 består af ministeren i toppen, et departement, arbejdsdirektoratet, regionale arbejdsformidlingskontorer og lokale arbejdsformidlingsafdelinger. Organisationen har den formelle forvaltnings karakteristika: den er afgrænset som ressort; den har arbejdsformidlingssager som sit objekt; dens aktivitet er sagsafgørelser og dens indre struktur er givet som formelle regler om kompetenceforhold, sagsbehandlingsprocedurer o.s.v.

Men der dannes også en arbejdsmarkedspolitisk sektor, der bygger oven på ved at reflektere den formelle strukturs beslutningsforudsætninger først og fremmest gennem definitionen af arbejdsmarkedspolitiske problemer. Sektoren har sin egen grænse, der indbefatter en lang række institutioner uden for ressorten og som både er private og offentlige: en række nævn og udvalg, flere interesseorganisationer samt kommunale og amtslige myndigheder og deres fællesorganisationer. Disse er forpligtet overfor sektoren gennem et substantielt ansvar overfor udviklingen og koordineringen af arbejdsmarkedspolitikken. Sektorens genstand er arbejdsmarkedspolitiske problemer, der er en højere ordens genstand i forhold til arbejdsformidlingssagerne. Sektorens handling er arbejdsmarkedspolitisk planlægning og koordinering, der igen på tilsvarende vis er beslutninger af anden orden, som fastlægger præmisserne for afgørelsen af arbejdsformidlingssagerne.

⁶¹Arbejdsministeriet, 1987: Så langt er vi kommet: Arbejdsmarkedspolitikken, København, p. 16.

Fra omkring 1979 problematiseres omstillingsevnen i dele af Arbejdsministeriet. Fra 1984 formulerer Arbejdsministeriet selv omstillingsevne som et problem for hele ministeriet betragtet som en helhed. Fra 1985 problematiseres sektoropdelingen mellem arbejdsmarkedspolitikken, arbejdsmiljøpolitikken, industripolitikken m.fl. Arbejdsministeriet tager disse problemer op i projektet "Arbejdsministeriet som én organisation", der sigter på at skabe en organisation, der på tværs af sektorer i ministeriet kan formulere fælles forvaltningspolitiske strategier og omstillingsprojekter.

I dette projekt er Arbejdsministeriets autonomi helt tydeligt på spil som problematik. Autonomiproblematikken er på spil på flere måder. Dels risikerer Arbejdsministeriets sektorer at miste deres første ordens autonomi til selvstændigt at planlægge, definere problemer og tilrettelægge administration, hvis ikke de kan leve op til Finansministeriets omstillingskrav. De risikerer simpelthen, at Administrations- og Personaledepartement og Budgetdepartement fortsætter med at føre kampagner mod dem, formulerer deres problemer og udviklingsalternativer og dermed sætter ministeriets dagsorden. Dels drejer hele spørgsmålet om omstillingsevne sig præcis om autonomi af anden orden. Det vil bl.a. sige evnen til at beskrive og reflektere hele ministeriet som en enhed og herigennem sætte spørgsmålstejn ved relationerne mellem sektorerne og enhedens placering i fremtidens offentlige sektor.

Der tales centralt om "organisation som enhed", om "fælles værdier" og "strategier", men disse præciseres aldrig. Det får aldrig betydning at sige "vi". Snakken om fælles værdier og strategier forbliver tom. Det kan se ud som, at institutionernes genkendelse af sig selv som "vi" alene afspejler, at Finansministeret betragter ministeriet som enhed, vel at mærke en enhed, der er kendetegnet ved sin manglende omstillingsevne.

Der etableres en organisation for fælles strategiformulering mellem sektorerne, men der formuleres aldrig en fælles omverdensgrænse, som kunne være konstitutiv for strategiformuleringen. Hverken fælles fremtidsbilleder, et gensidigt proceduralt ansvar eller fælles strategier bliver formuleret.

Jeg har i dette afsnit alene studeret forsøget på at opnå anden ordens autonomi i ministeriet som helhed. Det kan dog meget vel tænkes, at Arbejdsministeriets problemer med at fremstå som enhed og udvikle fælles strategier, der kan danne forudsætning for omstilling, har den effekt, at de enkelte sektorer selv søger at omorganisere sig på en måde, så de

hver for sig opnår omstillingsevne. Meget tyder på, at især Arbejdstilsynet har forsøgt dette. I 1984 diskuterer Arbejdstilsynet for første gang modernisering.⁶² I 1985 begynder man at sætte arbejdsmiljøpolitikken ind i en samfundsøkonomisk sammenhæng. Konkurrenceevnebegrebet indføres. Man begynder at arbejde med oplæg til en ny struktur og man etablerer et særligt personaleudviklingskontor.⁶³ I 1986 lægger man op til et rammeplanssystem og til decentralisering ud til kredsene.⁶⁴ I 1987 indledes anvendelsen af kontrakter til reguleringen af forholdet mellem Arbejdstilsynets direktion og de enkelte enheder om bl.a. hvilke mål, der skal nås og hvilke opgaver, der skal lykkedes. Arbejdstilsynet etablerer et økonomisk sekretariat, der udfører langtidsøkonomiske analyser i arbejdsmiljøspørgsmål og konsekvensberegninger af reguleringer.⁶⁵ I 1989-90 udvikles en ny organisationsplan, hvor der sker en yderligere decentralisering af opgaver og kompetencer fra direktoratet til kredsene og en prioritering af mål- og rammestyring. Man begynder at skelne mellem en basisorganisation og projektorganisation. Man indfører endelig kvalitetsstyring.⁶⁶ Arbejdstilsynet har over tid således etableret en slags koncernstyring internt. Man har delegeret betydeligt autonomi til de enkelte institutioner og der er oprettet en forhandlingsscene mellem institutionerne, der muliggør formulering af kontrakter mellem direktoratet og enhederne om målsætninger og opgaver.⁶⁷

Således eksisterer også den meget sandsynlige mulighed, at de institutioner i Arbejdsministeriet, der udvikler autonomi af anden orden, indgår i andre forestillede rum uafhængigt af Arbejdsministeriets ressort, f.eks. "den offentlige sektor år 2000" og derved etablerer selvstændige relationer til f.eks. Finansministeriet. Følgerne bliver yderligere problemer for fremstillingen af Arbejdsministeriet som én organisation.

⁶²Arbejdstilsynet, 1984: Arbejdstilsynets årberetning 1983, København.

⁶³Arbejdstilsynet, 1986: Arbejdstilsynets årberetning 1985, København.

⁶⁴Arbejdstilsynet, 1987: Arbejdstilsynets årberetning 1986, København.

⁶⁵Arbejdstilsynet, 1988: Arbejdstilsynets årberetning 1987, København.

⁶⁶Arbejdstilsynet, 1989: 90'ernes Arbejdstilsyn - plan for organisationstilpasning., København. Arbejdstilsynet, 1989: Intern plan, København. Konkolewsky, H-H., 1991: "Kvalitetsproces sammensvejsede ny organisation" i Nyt fra Promentor gruppen, København, nr. 1, p. 10-11.

⁶⁷om Arbejdstilsynet og dets omstillingsevne se også: Melander, P., 1992: "Økonomistyring og de andre livsverdener" i Melander, P. & Jørgensen, T.B.: Livet i offentlige organisationer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København. Skærbæk, P., 1992: "Strategisk ledelse" i Melander, P. & Jørgensen, T.B.: Livet i offentlige organisationer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

Kap. 7. Miljøministeriets historie

Indledning

Jeg vil i dette afsnit analysere Miljøministeriets forvaltning. Jeg vil tone denne analyse lidt anderledes end de to foregående analyser af henholdsvis Industriministeriet og Arbejdsministeriet.

I dette afsnit vil jeg alene se på udviklingen af anden ordens autonomi i Miljøministeriet. Jeg vil alene studere, hvordan ministeriet bliver selv-refleksivt som polycentrisk forvaltning, særligt hvordan det bliver refleksivt om sine grænser. Jeg vil studere det ved at følge institutionaliseringen af den interne forvaltningspolitik og dennes differentiering i flere også institutionelt adskilte del-forvaltningspolitikker.

Begrundelsen for denne toning i forhold til de øvrige ministerier er for det første, at hvor Industriministeriet har en historie, der kan føres tilbage til Handelsministeriets dannelse i 1908, og Arbejdsministeriet en historie, der kan føres tilbage til 1942, så dannes Miljøministeriet først i 1973. Endvidere ser det ud som om Miljøministeriet på samme tid formuleres som formel, sektoriel og polycentrisk forvaltning. Det betyder, at den historie, der skal rekonstrueres, bliver meget gnidret, hvis alle bolde skal holdes i spil. For det andet og vigtigst ser det ud som om Miljøministeriet er det ministerium blandt de tre udvalgte, der til dags dato foretager den mest omfattende og stabile refleksion over sig selv som refleksiv. D.v.s. Miljøministeriet bliver først og fremmest interessant som case, fordi det har en meget omfattende forvaltningspolitik. Miljøministeriet er samtidigt det ministerium, som klarest formulerer en langsigtet horisontal ambition om at forandre forvaltningspræmisserne i de øvrige ministerier og sektorer, herunder også den private sektor. Det er måske derfor også det eneste ministerium, der eksplicit forholder sig strategisk refleksivt i forhold til Finansministeriets moderniseringsprogram.

Afsnittet er opdelt i tre. Først studerer jeg forvaltningspolitikken udvikling og placering i Miljøministeriet, herunder dens differentiering. Dernæst giver jeg en række eksempler på Miljøministeriets refleksion over sine grænser, og hvordan Miljøministeriet i denne sammenhæng

formulerer forstillede rum. Og endelig kommer jeg med en opsummering.

1. Forvaltningspolitik i Miljøministeriet

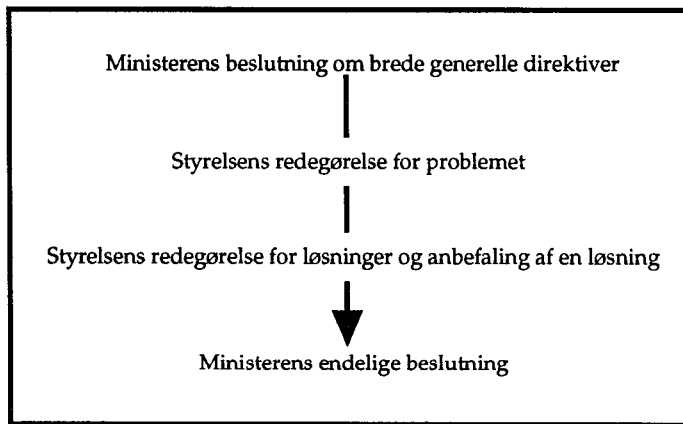
a) Planlægningsfasen

I september 1973 omdannedes *Ministeriet for forureningsbekæmpelse* til *Miljøministeriet*. I 1974 nedsættes et strukturudvalg m.h.p. at gennemgå Miljøministeriets organisation. Udvalget afgiver et år efter rapporten "Miljøministeriets struktur. Oplæg til en ny struktur for Miljøministeriet".¹ Allerede dette oplæg er forvaltningspolitisk i den betydning, at det ikke blot omhandler forvaltningens processer og organisation, men også dens grænser. Sektorgrænserne problematiseres i forhold til det at sikre en udgiftspolitisk styring i Miljøministeriet, der igen sættes i sammenhæng med den sammenfattende planlægningsvirksomhed for hele centraladministrationen.

Det er dog en meget tidlig form for forvaltningspolitisk figur, idet den blot fordobler planlægningsfiguren i en sektorplanlægning og en overordnet planlægning. Man forestiller sig her et hierarkisk planlægningssystem med den sammenfattende centraladministrative planlægning øverst, derefter ministeriets overordnede planlægning og til sidst sektorplanlægningen. Man taler om ministeriets planlægning som en trindelt proces:

¹Miljøministeriet, 1975: Miljøministeriets struktur. Oplæg til en ny struktur for Miljøministeriet, København.

TRINDELT PLANLÆGNING



Planlægning skal deles i fire trin, hvor første trin er ministerens foreløbige beslutning om brede generelle direktiver for planlægningen. Andet trin er den grundlæggende undersøgelse af problemet og fremskaffelsen af information afsluttet med en redegørelse for problem, mål, midler og konsekvenser. Tredie trin er en vurdering på embedsmandsplan af principperne i de forskellige muligheder, der skal ende med en anbefaling af én løsning. Fjerde trin er ministerens beslutning.²

Denne planlægning skal institutionaliseres dels ved, at der dannes en planlægningsenhed i departementet og dels ved, at denne enhed kopieres af sektorerne.³ Planlægningsenhedens opgave er sammenfattet i følgende figur:

²Ibid, p. 110-112.

³Ibid, p. 123-125.

1975-PLANLÆGNING

SUBJEKT	VS.	OBJEKT
Udarbejde af redegørelse over ministeriets vigtigste initiativer m.h.p. lovgivningsprogrammet, finanslov, prioritering m.v.		
Beregne samfundsøkonomiske konsekvenser af ministeriets virke		
Levere materiale til perspektivplanlægningen		Den sammenfattende centraladministrative planlægning
Budgetoverslag		
Samordne lovgivning		
Rådgive fagkontorer og styrelser i sager med langsigtet perspektiv.		

Der formuleres dog nogle små sprækker i denne hierarkiske planlægningsmodel allerede i 1975. For det første lægges der op til emneorienterede *chefmøder* på tværs af sektorerne.⁴ For det andet lægges der op til dannelsen af et *udviklings- og forskningskontor*. Begrundelsen er, at udviklingsopgaverne kræver en fordybelse i problemstillingen inden for ret snævert afgrænsede emneområder, der ikke kan varetages af planlægningsenheden. Udviklingsenhedens opgaver bliver at forestå eller medvirke ved udviklings- og udredningsopgaver, som går på tværs af styrelserne. Enheden skal som stabsfunktion være rådgivende for ministeren.⁵

Det kan synes tilfældigt, at jeg udnævner chefmøder og et udviklingskontor til sprækker i den hierarkiske planlægningsmodel. Men i løbet af 15 år udvikles chefmøderne til et selvstændigt polycentrisk system for kommunikation mellem selvstændige styrelser og departementet. Man taler fra 1986 om denne arena som koncernstyring, og Udviklingskontoret får efterhånden en central forvaltningspolitisk rolle og bliver anledning til dannelsen af en ad-hoc organisation i ministeriet, som skal disku-

⁴Ibid, p. 122.

⁵Ibid, p. 27-28 og 126-128.

tere ministeriet som et hele i forhold til skiftende problematikker: miljø-økonomi, det indre marked etc.

Allerede i 1978 lægges op til en justering af Miljøministeriets struktur.⁶ Det fremgår, at ministeriet ikke helt lever op til de planlægningsidealer, man formulerede i 1975. Dels har alle sektorer mod forventning ikke oprettet planlægningsenheder, der modsvarer departementets og dels opblødes idealet om hierakisk planlægning ved, at man nu forstår departementets planlægning som værende en sammenfatning af sektorplanerne, der alene giver overblik og muliggør en sammenhængende prioritering.⁷

I stedet lægges op til en styrkelse af kommunikationen mellem styrelser og departement. Man lægger op til, at der skal skabes et fælles forum for drøftelse af planlægningssspørgsmål gennem afholdelse af møder mellem departementet og styrelserne. Der lægges videre op til afholdelse af tre typer chefmøder: Direktørmøder mellem departementchefen, direktørerne og underdirektørerne, sektorchefmøder og sekretariatschefmøder. Ambitionen med disse fora er policy-formulering, beslutninger, koordination og information.⁸

Videre lægges op til en styrkelse af udviklingskontoret.⁹ Dets opgaver formuleres nu betydeligt mere præcist og distanceres klart fra planlægningsopgaverne. Udviklingsopgaver bliver forstået som planlægning af anden orden. Konkret siger man, at: *"Planlægning vil typisk bestå i bestræbelser på at opstille et fælles afstemt beslutningsgrundlag for fremtidige aktiviteter."* Heroverfor stilles udviklingsopgaverne: *"Udviklingsopgaver vil typisk bestå i en systematisk virksomhed omkring problemsøgning og problemløsning, som kan skabe grundlag for planlægningsarbejdet."*¹⁰ Man taler om opbygning af ny viden, der kan sætte ministeriet i stand til at løse de nye problemer som industrisamfundet til stadighed vil stille miljømyndighederne overfor.¹¹

⁶Miljøministeriet, 1978: Miljøministeriets struktur. Gennemgang og justering af departementets struktur og samspillet med styrelserne, København.

⁷Ibid, p. 8, 12 og 65-66.

⁸Ibid, p. 11-12, 85-88 og 124-127.

⁹Ibid, p. 63-78.

¹⁰Ibid, p. 63.

¹¹Ibid, p. 68.

b) Omstillingsfasen

Fra omkring 1985 sker der en radikal omformulering af temaet "overordnet planlægning". Problemet vedrørende intern udgiftspolitisk styring og prioritering omformuleres fra et spørgsmål om en overordnet planlægning over sektorplanlægningen til et spørgsmål om sektorernes omstillingsevne, herunder evnen og viljen til at knytte egen planlægning til fælles strategiudvikling i ministeriet som en helhed.

Problematikken slås tydeligt an dels i et notat om omstillingsevnen i ministeriet og dels i den såkaldte "Terpentinrapport". Begge er oplæg til et direktørmøde i juni 1985. Omstillingstematikken sammenfattes i følgende figur baseret på Terpentinrapportens modstillinger.

OMSTILLINGSPROBLEMET

FØR	VS.	I FREMTIDEN
"sektorisme"		Forståelse af indbyrdes afhængighed = helhedsforståelse
"være sig selv nok"		Forståelse for "naboen"
Stiv og ufleksibel organisation		Tilpasnings- og omstillingsdygtig organisation, der evner omprioriteringens kunst.

Terpentinrapporten indsætter en forskel mellem Miljøministeriet og den samfundsøkonomiske omverden. Den samfundsøkonomiske omverden er her betingelserne for den offentlige sektors vækst. Vækst må foregå under hensynet til balancen mellem den offentlige og private sektor herunder de problemer, der opstår på betalingsbalancen, når væksten i den offentlige sektor skaber et stort hjemmemarked på bekostning af eksportsektoren.

Man formulerer det således, at under de nuværende samfundsøkonomiske betingelser skal ministeriet ikke forvente større ressourcer. Det er derfor nødvendigt med omprioriteringer i ministeriet. Omprioritering forudsætter imidlertid, at de afgivende og modtagende sektorer er omstillingsvillige og -egnede. Faren er, at der udvikles sektorisme og sektorholdninger som "at være sig selv nok". Det vil føre til skæv ressourcefordeling og give en stiv og ufleksibel organisation, der ikke kan imødekomme kravet om tilpasning og omstilling. Rapporten formulerer det

som sit overordnede mål at vise, hvordan de enkelte enheder i ministeriet er gensidigt afhængige af hinanden. Man håber gennem denne iagttagelse af ministeriet som skæbnefællesskab og beskrivelse af sektorernes indbyrdes afhængighed at fremstille *"en større forståelse for naboens opgaveområder"* og *"den helhedsopfattelse, der er en forudsætning for en effektiv varetagelse af ministeriets opgaver."*¹²

Herefter reflekterer man over de tilstødende sektorgrænser inden for ministeriet. Man overvejer om opgaver skal flyttes, om forskellige enheder kan undværes o.s.v.

Det hele lægger op til at formulere og udbrede et proceduralt ansvar hos sektorerne om, at de skal indgå i dialog med de øvrige sektorer om en omprioritering, der tager hensyn til den samfundsøkonomiske situation, ministeriet er underlagt, når sektorerne planlægger egne initiativer.

I slutningen af 1985 fremlægger Miljøministeriet et notat om egne moderniseringsinitiativer. Hovedproblemet i notatet formuleres således: *"Der vil komme en række nye opgaver til uden at eksisterende opgaver falder bort, og uden at der tilføres ministeriet væsentligt flere ressourcer...Miljøministeriet vil [derfor] lægge hovedvægten på at øge omstillingsevnen, ligesom man agter at vurdere organisationen, således at den løbende tilpasses de til en hver tid værende opgaver."*¹³

Sammenfattende lægger notatet op til følgende:

- Decentralisering af ansvar og kompetence til styrelserne på det personaleadministrative område. Bl.a. uddelegeres forhandlingskompetencen til styrelserne.
- Indføring af det nye økonomistyringssystem SØS, der bl.a. indebærer delegering af økonomisk ansvar til styrelserne og øget rammestyring.
- Uddelegering af ret til indtægtsdækket virksomhed i samtlige styrelser.
- Opprioritering af personalepolitikken m.h.p. at fremme dialogen på tværs i ministeriet.
- Omstrukturering af ministeriets organisation.

¹²Miljøministeriets departement, 1985: Indholdsmæssige sammenhænge i Miljøministeriet arbejde, København, p. 1-4.

¹³Miljøministeriets departement, 1985: Notat om Miljøministeriets opfølgning af regeringens moderniseringsprogram, J.nr. D 85-0012-4, 5/11-1985, DA/cl. København.

I 1986 indføres koncernstyring i Miljøministeriet på forsøgsbasis. Det indebærer bl.a. nedlæggelse af planlægningsenheden. I 1988 gøres koncernledelsen permanent. Det sker i forbindelse med en revidering af departementets struktur.

Hovedproblemet bag koncernledelsens indførelse formuleres stadig som et problem med omstillingsevne, der igen refererer til et skel mellem Miljøministeriet og samfundsøkonomien. Og samfundsøkonomi handler stadig om den kvantitative balance mellem offentlig og privat sektor. Man begrundet koncernledelsen med ønsket om *"at fremme ministeriets omstillingsevne under strammere budget- og personalerammer."*¹⁴ Honørordene hedder "tværgående koordination", "frigørelse af den centrale ledelse for detailbeslutninger", "langsigtet styring", "fornyelse og forandringsevne".

Konkret indebærer koncernledelse en betydelig styrkelse og selvstændiggørelse af den inter-sektorielle kommunikation om fælles fremtid. Chefmøderne bliver til koncernledelsesmøder, der hermed får en væsentlige rolle for økonomistyringen i ministeriet, idet det bliver økonomikontoret, der også er koncernledelsessekretariat. Koncernledelsen diskuterer først og fremmest ressourcefordeling, lovprogram og strategiplan for ministeriet.

Strategiplaner refererer også til skellet miljøministerium/samfundsøkonomi, og de drejer sig derfor først og fremmest om prioritering, udgiftskrævende initiativer og ressourcemæssige muligheder.¹⁵ I strategiplanen fra 1988 hedder det f.eks. *"Samfundets ressourcer er...langt fra ubegrænsede, og en langsigtet strategi for miljøindsatsen må derfor kombineres med en sammenhængende plan for prioritering af miljøinvesteringerne.. Opstår nye miljøproblemer, der kræver investeringer, eller træffes nye bindende beslutninger på miljøområdet, skal disse ved omprioritering holdes inden for de fastlagte rammer."*¹⁶

Med koncernledelsen i 1988 sker der en differentiering af Miljøministeriets forvaltningspolitik. Der dannes nemlig dels en økonomi- og koncernledelsesstruktur, som behandler økonomisk samordning, effektvurdering af lovforslag og koncernledelsessekretariat, dels et kontor for organisationsudvikling og personaleforvaltning, der behandler organisa-

¹⁴Miljøministeriet, 1988: Betænkning fra udvalget om Miljøministeriets departementsstruktur", København, p. 75.

¹⁵Ibid, p. 14.

¹⁶Miljøministeriet, 1988: Redegørelse nr. 1 om mål og midler i miljøpolitikken. Miljøinvesteringer 1989-1994, København p. 8-10.

tionsudvikling, personalepolitik, teknologipolitik, efteruddannelsespolitik og informationspolitik.

Videre sker der en opprioritering af udviklingskontoret som nu eksplicit skrives ind i ministeriets forvaltningspolitik. Udviklingskontoret betragtes nu som et redskab til at sikre, at ministeriet undgår stagnation. Udviklingskontoret skal sætte spørgsmålstejn ved ministeriets grænser. Der skal f.eks. sættes spørgsmålstejn ved måden, allerede kendte natur- og miljøproblemer løses på, og hermed måden man forholder sig til sit reguleringsfelt, d.v.s grænsen mellem ministeriet og dets reguleringsobjekt. Man taler om, at udviklingskontoret skal "*sætte spot på væsentlige problemer*", at det skal "*skærpe problemformuleringen*", at det skal "*medvirke til at sætte dagsordenen for den politiske debat i offentligheden*" samt "*se ud i fremtiden og belyse på hvilken måde samfundsudviklingen kan påvirke Miljøministeriets arbejdsopgaver*".¹⁷

Der tegner sig altså på dette tidspunkt en opdeling af forvaltningspolitikken i tre centre: et forvaltningspolitisk center, der reflekterer over ministeriet som subjekt i en samfundsøkonomi; et andet forvaltningspolitisk center, der reflekterer over ministeriet som reflektivt og stiller spørgsmål ved egne grænser, samt et tredje forvaltningspolitisk center, der på baggrund af de to andre centres formuleringer af fremtidsbilleder søger at tilpasse organisation og personale.

På dette tidspunkt er der dog ingen tvivl om, at det er den udgiftspolitiske side og de samfundsøkonomiske fremtidsbilleder, som er de dominerende i Miljøministeriets forvaltningspolitik. Denne forvaltningspolitik indebærer nok en selv-refleksivitet, men ikke en refleksivitet om sig selv som refleksiv.

c) Integrationsfasen

I 1990 lægges der op til endnu en revision af departementets struktur. I rapporten "90'ernes departement" antydes klart en forandring i Miljøministeriets måde at reflektere over sig selv på. I denne rapport formulerer Miljøministeriet første gang et fremtidsbillede af sig selv som et *tværgående ministerium*.¹⁸ Eller som man også siger "*et økologisk finans- og økonomiministerium*". Tematikken "forvaltningen før" vs. "forvaltningen

¹⁷Miljøministeriet, 1988: Betænkning fra udvalget om Miljøministeriets departementsstruktur, København, p. 15-17, 68-71. Münster, O., 1988: "Udvikling i et ministerium", Nordisk administrativt Tidsskrift, nr. 2., p. 277-287, København.

¹⁸Miljøministeriet, 1990: 90'ernes departement, København, p. 12.

i fremtiden" gives et helt nyt forankrings-punkt: sektorministerium (før) vs. tværgående ministerium (i fremtiden).

Inden jeg beskriver, hvad dette forankringspunkt betyder for Miljøministeriets selv-beskrivelse og formuleringen af forvaltningspolitiske problemer, vil jeg meget kort beskrive den diskursive baggrund for dette nye forvaltningspolitiske forankringspunkt.

Baggrunden er en forskydning i den miljøpolitiske forestilling fra en sektorforestilling til en kredsløbsforestilling. Fra begyndelsen af 1970'erne udvikledes en miljøpolitisk sektor omkring et rationale som forstod miljø som recipient af forskellige udledninger. Naturen kunne tage imod udledninger fra industri, husholdning og landbrug i et begrænset omfang. Derfor skulle disse udledninger reguleres. Der blev gennem 1970'erne dannet en række regelværk og planlægningstyper, som satte grænser for udledninger af hensyn til miljøet. Miljøpolitikken var således en sektor organiseret først og fremmest omkring Miljøstyrelsen, der definerede udledninger som sit særlige reguleringsfelt.

Fra midten af 1980'erne dannes en ny miljøpolitisk forestilling. Jesper Pedersen har kaldt denne forestilling for *den samfundsøkologiske helhedsforestilling*.¹⁹ Denne forestilling er forankret i et ideal om økologisk balance, der fra 1987 kaldes idealet om bæredygtighed. Den begriber økologien som en organisme, hvor alt hænger sammen incl. de menneskelige samfund og deres økonomier. I denne forestilling bliver de økonomiske balancer afhængige af, at økonomien fungerer på en bæredygtig måde og omvendt kan de økologiske balancer kun opretholdes, hvis samfundene gennem fastholdelse af økonomisk balance sikrer overskud, der kan investeres ud fra miljøbetragtninger. Som det hedder i Brundtlandrapporten: "*Fundamentalt set er bæredygtig udvikling en ændringsproces, hvorunder udnyttelsen af ressourcerne, styringen af investeringer, den teknologiske udvikling og ændringer i institutionerne alle er i balance med hinanden og øger både de nuværende og de fremtidige muligheder for at opfylde menneskehedens behov og forhåbninger.*"²⁰

Balancerne er ikke automatiske. Kun hvis aktørerne (individer, virksomheder, stater etc.) integrerer økologisk ansvarlighed i deres præferencedannelser kan bæredygtighed nås. Jesper Pedersen har forsøgt at

¹⁹Pedersen, J., 1991: "Miljøpolitik og samfundsøkologi. Miljøpolitikens institutionelle historie og udviklingen af samfundsøkologiske forestillinger." *COS-forskningsrapport*, nr. 1/1990, København.

²⁰Brundtlandkommissionen, 1987: *Vor fælles fremtid*, FN-forbundet og Mellemløst Samvirke, København, p. 54.

studere dette ideals dannelse og udbredelse i dansk miljøpolitik. Jeg vil blot konstatere, at bæredygtighedsidealet forandrer ministeriets mulige selv-beskrivelser. Når miljøpolitik ikke kan afgrænses til retlige grænser for udledninger, men handler om samstemmelse af en lang række aktørers præferencer med, hvad der er bæredygtigt, så er miljøpolitik ikke længere en sektorpolitik. Miljøpolitik bliver ideelt set et anliggende for alle, der forbruger ressourcer.

Når der formuleres et nyt forankringspunkt for Miljøministeriets selv-beskrivelse, så revalueres forvaltningen, dens organisation, dens aktiviteter o.s.v., og der sættes nye tematikker både for skellet mellem "før" og "i fremtiden", og for skellet mellem ministeriet som subjekt og dets objekt.

Den tidslige tematik, der er forankret i relationen sektorministerium vs. tværgående ministerium, har jeg samlet op i følgende figur:

SEKTOR VS. TVÆRGÅENDE MINISTERIUM

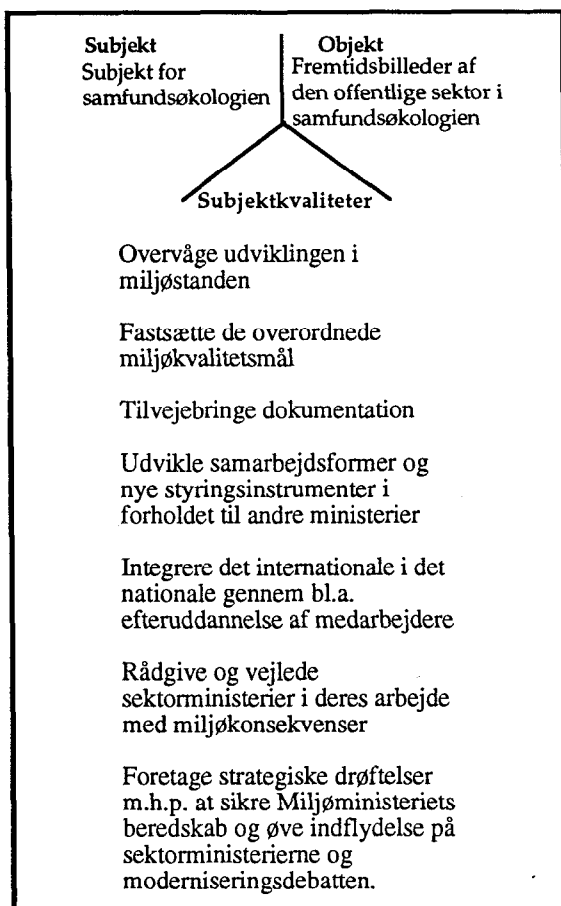
FØR	VS.	I FREMTIDEN
Sektorministerium		Tværgående ministerium
Emissionsregulerende		Kredsløbsregulerende
Beregning af samfundsøkonomiske konsekvenser		Beregning af både samfundsøkonomiske og økologiske konsekvenser
Styringsproblemet handler om kontrol		Styringsproblemet handler om integration
Detaljeret retlig enkeltsagsregulering		Fleksibel benyttelse af nye styringsmidler som information, økonomi, teknologi, adfærdsregulering
Miljøministeriet bestemte suverænt virkemidlerne		Sektorerne bestemmer i højere grad selv virkemidlerne
National miljøpolitik		International miljøpolitik

Når Miljøministeriet formulerer sig som tværgående ministerium er man ikke længere orienteret mod udledninger (emissioner) men mod økologiske kredsløb, og styringsproblemet kommer til at handle om, at andre sektorer og private institutioner integrerer miljøhensyn i egne kalkuler og internaliserer en ansvarlighed over for en bæredygtig udvikling. Når

styringsproblemet er integration, så revaloriseres også reguleringsmidlerne. Detaljeret retlig regulering vurderes som fortidig, og fremtidens reguleringsmidler bestemmes som midler, som giver de enkelte sektorer en højere grad af selvbestemmelse i løsningen af miljøproblemerne. Når reguleringsfeltet ikke længere klart kan afgrænses, og man tænker miljø som kredsløb, opløses også forestillingen om en nationalt afgrænset miljøpolitik. Miljøpolitikken må i stedet ses som international. Det betyder både at det internationale skal integreres i det nationale og at det bliver en miljøpolitisk hovedopgave at øve indflydelse internationalt.

Denne revaluering indebærer formuleringen af en ny ydre fælles grænse for Miljøministeriets institutioner: grænsen til økologien. Miljøministeriet sættes som subjekt for samfundsøkologien. I den forbindelse knyttes også nye kvaliteter til det at forvalte. Jeg har opsummeret disse i følgende figur.

FORVALTNINGENS KVALITETER I DET TVÆRGÅENDE MINISTERIUM



Miljøministeriets forvaltning tillægges nu kvaliteter som at overvåge miljøtilstanden og formulere kvalitetskrav for miljøet m.h.p. at udbrede kredsløbsstankegangen til de andre ministerier og sætte standarder for deres miljøpolitik. Det bliver med andre ord en opgave for Miljøministeriet at formulere omverdensgrænser for andre aktører: at formulere og erobre samfundsøkologien som et forestillet rum, hvori også andre sektorer kan genkende sig som samfundsøkologisk ansvarlige aktører, herunder at udpege økologiske problemer de andre ministerier bør forholde sig til og formulere fremtidsbilleder, som kan danne referencepunkt for problemdannelsen i sektorerne i de andre ministerier. Konkret kan vi bl.a. se, at Miljøministeriet i 1989 samler miljøforskningen i *Danmarks Miljøundersøgelser* for dels at systematisere og udbrede den samfundsøkologiske fo-

restilling, dels at videnskabeliggøre den miljøpolitiske debat.²¹ Samtidig forventer man, at fremtidens miljødebat er en kamp på kompetencer. Man forudser, at såvel offentlige forvaltninger og interesseorganisationer som uafhængige private virksomheder opbygger miljøekspertise, som de præsenterer i den offentlige debat og i forhandlingsspil med Miljøministeriet i konkurrence med Danmarks Miljøundersøgelses diagnoser.²²

Forvaltningen tillægges videre kvaliteter som at rådgive og vejlede andre ministerier i beregning af lovforslags økologiske konsekvenser, og at udvikle nye samarbejdsformer og styringmidler i forhold til de andre ministerier.²³ Hermed tildeler Miljøministeriet sig selv en egentlig horisontal forvaltningspolitisk rolle i forhold til de øvrige ministerier. Det er en rolle, som pr. definition er grænsereflekterende. Der lægges op til en fortløbende refleksion over de øvrige ministeriers grænser til samfundsøkologien, og dermed også over Miljøministeriets relationer til disse ministerier.

Det er dog interessant at bemærke, at dannelsen af denne samfundsøkologiske forvaltningspolitik rettet mod andre sektorer og private virksomheder ikke udraderer den samfundsøkonomiske omstillingsorienterede forvaltningspolitik. De to forvaltningspolitikker formuleres side om side. Rapporten "90'ernes departement" og flere efterfølgende reflekterer videre på omstillingsproblemet.²⁴ Det betyder, at der for ministeriets institutioner simultant formuleres to helt forskellige omverdensgrænser. Ministeriets polycentriske forvaltning bliver subjekt i to forskellige forestillede rum.

Spørgsmålet bliver da, hvordan ministeriet håndterer dette paradoks såvel diskursivt som institutionelt forvaltningspolitisk. Diskursivt formuleres broer mellem de to forestillede rum i vendinger som at miljøpolitikken har fået større samfundsøkonomisk betydning og at de samfundsøkonomiske beslutninger omvendt har betydning for udviklingen i

²¹Danmarks Miljøundersøgelser, 1990: Arbejdsprogram 1990, København. Miljøministeriet, 1988: Enkelt og effektivt - et debatoplæg om lovgivning og administration, København, p. 86-87.

²²Miljøministeriet, 1990: 90'ernes departement, København, p. 13.

²³Ibid, p. 16.

²⁴f.eks. Bjørnskov, L., 1992: "Det overflødige Miljøministerium?" i Miljø-intern, januar, København, p. 4-5. Miljøministeriet, 1992: Rapport fra departements strukturudvalg -oprettelse af Landsplanafdelingen, København.

miljøtilstanden.²⁵ Broen bygges ved at betragte samfundsøkologi og samfundsøkonomi som systemer, der er omverdener for hinanden.

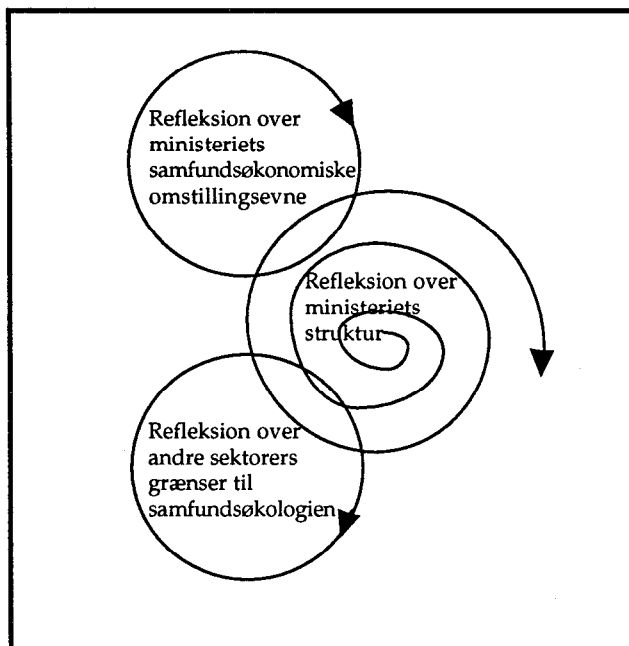
Institutionelt tredeles forvaltningspolitikken i:

- 1) En eksternt rettet forvaltningspolitik, der følger koden bæredygtig/ikke-bæredygtig, og som handler om at udbrede denne kode til andre sektorer og private virksomheder ved at forandre deres forvaltningspræmisser,
- 2) En internt rettet forvaltningspolitik, der følger koden samfundsøkonomisk omstillelig/uomstillelig, og som handler om, at der foregår en samfundsøkonomisk balanceret prioritering og omprioritering i ministeriet, samt
- 3) En forvaltningspolitik for Miljøministeriets struktur, der omfatter organisations-, personale-, intern informations- og teknologipolitik, og som har som funktion at tilpasse miljøministeriets struktur efter de kvaliteter forvaltningen tillægges i de to andre forvaltningspolitikker.

Sammenhængen har jeg søgt illustreret således:

²⁵Bjørnskov, L., 1992: "Det overflødige Miljøministerium?" i Miljø-intern, januar, København, p. 4-5. "Den voksende erkendelse af miljøproblemernes omfang og karakter har betydet, at der i langt højere grad fokuseres på miljøpolitikens betydning for den samlede samfundsøkonomi og (ikke mindst) omvendt de samfundsøkonomiske beslutningers betydning for udviklingen i miljøtilstanden."

DEN TREDELTE FORVALTNINGSPOLITIK



Figuren viser to gensidigt lukkede diskurser om forvaltningen, diskurser som har forskellige acceptregler for tildeling af betydning til forvaltningens processer, organisation og grænser. Figuren skal også illustrere, at de to gensidigt lukkede diskurser alligevel kobles gennem en refleksion af ministeriets struktur, som ikke rummer egne idealer og lukkede koder, men som henter sit refleksionsgrundlag fra de to andre diskurser og bearbejder det til anvisninger for strukturel forandring.

I 1990 blev den tredelte forvaltningspolitik organiseret i tre kontorer: et kontor som stod for den interne forvaltningspolitik og koncernledelse, et udviklingskontor som stod for den eksterne forvaltningspolitik samt et for Miljøministeriets struktur. Derudover etableredes en ad hoc organisation, der kunne tage tværgående grænsespørgsmål op. To store udredningsprojekter blev placeret i denne struktur: projektet om miljø og økonomi og projektet om miljø og det indre marked. Idag er udviklingskontoret og økonomikontoret lagt sammen, hvorved de funktioner, der omhandler den eksterne forvaltningspolitik nu er kommet tættere på koncernledelsen. Det indikerer, at den tværgående ambition nu er rangeret på lige fod med sikringen af den interne omstillingsevne.

2. Refleksion over grænser

I det følgende vil jeg give tre eksempler på, hvordan Miljøministeriet reflekterer over grænser.²⁶ De tre eksempler er valgt ud fra et kriterium om størst mulig bredde i Miljøministeriet refleksion over sig selv som refleksiv. Det første eksempel er rapporten "Enkelt og effektivt" fra 1988, og handler om grænsen mellem offentlig og privat. Det andet eksempel er rapporten "Miljø og økonomi", og handler om grænserne mellem sektorer. Det tredje eksempel er rapporten "EF og miljøet" om, hvordan Miljøministeriet reflekterer sin grænse til EF.

a) Enkelt og effektivt

I 1988 udsender Miljøministeriet debatoplægget "Enkelt og Effektivt - et debatoplæg om lovgivning og administration". Debatoplægget beskriver sig selv som et bidrag til den igangværende debat om afbureaukratisering af centraladministrationen. Debatoplægget er forankret i omstillingsidealet, men drejer sig ikke først og fremmest om prioritering. Dets hovedproblem er, hvordan man uden at svække beskyttelsesinteresserne kan forenkle miljø-, planlægnings- og naturreguleringer på en måde, der frigør ressourcer til løsning af mere påtrængende opgaver.²⁷

Hovedtematikken er, at miljøpolitikken er bureaukratiseret og overreguleret. Fremtiden må byde på forenkling og deregulering. Tematikken har jeg søgt at sammenfatte i følgende figur:

²⁶En lang række andre eksempler kunne være valgt: Statsministeriet, 1988: Vor fælles fremtid. Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling, København., Miljøministeriet og Arbejdsministeriet, 1990: "Betænkning om virksomhedernes miljøtilsyn (VMT)" Betænkning nr. 1193, København., Arbejdsgruppen vedrørende statistisk belysning af forholdet mellem økonomi og miljø, 1990: "Økonomi og miljø i statistisk belysning", Betænkning nr. 1210, København., Miljøstyrelsen (Ellen Magrethe Basse), 1990: Aftaler som virkemiddel i miljøforvaltningen, København., Miljøministeriet, 1991: Økonomiske styringsmidler i miljøpolitikken, København., Finansministeriet, 1991: "Modernisering af levnedsmiddelkontrollen i Danmark", Betænkning nr. 1217, København., Miljøministeriet, 1992: Miljøindsatsen i 90'erne, København., Industriministeriet og Miljøministeriet, 1992: Industri og miljø, København.

²⁷Miljøministeriet, 1988: Enkelt og effektivt - et debatoplæg om lovgivning og administration, København, p. 4.

ENKELT OG EFFEKTIVT

FØR	VS.	I FREMTIDEN
Styringsiver		Indføring af lovpause
Tæt regulering		Afregulering
Såvel små og store problemer blev reguleret		Indføring af bagatelgrænse
Traditionel retlig regulering som påbud, forbud, planer og forudgående godkendelser		Indføring af selvforvaltning, nye adfærdsregulerende styringsmidler, aftale styring, information og rådgivning
Uoverskuelig vækst i regelmassen		Sammenlægning af love
Bureaukrati og lange sagsbehandlingstider		Afbureaukratisering
Det forvaltede samfund, hvor det offentlige blander sig i mangfoldige ting		Samfund, hvor virksomhederne selv har frihed til at finde den mest hensigtsmæssige løsning
Stort centraladministrativt myndighedsapparat		Decentralisering til kommune, amt og private netværk

Denne tematik rejser hele spørgsmålet om grænsen mellem offentlig og privat. Der er i tematikken en problematik på spil om at "sætte grænserne for, hvad staten bør beskæftige sig med. Den statslige del af banen må kridtes tydeligere op".²⁸ Det er også et spørgsmål om, at "lovgivning på en række områder er blevet så ambitiøs i sin styringsiver, at det ikke er sandsynligt, at lovene kan gennemtvinges over for borgere og virksomheder".²⁹ Derfor må der foregå, hvad man kalder en afregulering af det private: "afregulering er en overordnet ledetråd for det videre arbejde".³⁰

Men debatoplægget vil ikke blot tilbagetrække styregrænsen over for det private. Debatoplægget vil sætte en ny relation mellem det offentlige og private gennem udvikling af alternative styringsmidler: "Den traditionelle regel- og normstyring...foreslås ... erstattet af andre reguleringsmekanismer, hvor lovgivningen gennem adfærdsregulerende meka-

²⁸ibid, p.13.

²⁹ibid, p. 14.

³⁰ibid, p. 13.

*nismer skaber tilskyndelser for forbrugere og virksomheder til at ændre adfærd". Det handler om også at udnytte "mulighederne for selvforvaltning... I det omfang lovgivningen overhovedet skal blande sig ... kunne administrationen inden for lovgivningens rammer overlades til private og selvforvaltende netværk."*³¹ Grænsen mellem offentligt og privat søges altså reformuleret dels som afregulering og dels som anvendelsen af alternative styringsformer, der skal kompensere forafreguleringen sådan, at man opnår en effektiv miljøpolitik. Denne reformulering af grænsen mellem offentligt og privat har jeg søgt at sammenfatte i følgende figur³²:

³¹ibid, p. 37.

³²Figuren er inspireret af: Jensen, L.K., 1991: "Modernisering af miljøbeskyttelsesloven", speciale, Roskilde Universitetscenter, Roskilde, p. 128.

GRÆNSEN OFFENTLIG VS. PRIVAT

	Afregulering	Alternative styringsmidler
Generelt	Undgå misbrug af det miljøpolitiske system	Administrationsgebyrer
Ankesystemet	Færre klagemuligheder	Alternative styringsmidler mindsker klagebehov. Klagegebyrer.
Miljøministeriet	Undgå detailgodkendelser Færre detailregler vedr. virksomheder, institutioner, borgere etc.	Rammegodkendelser og anmeldelsesordning Aftaler Afgifter til miljøfonde til forskning, udvikling og tilskud Forsøg, information, konsulenttjeneste, positiv miljømærkning.
Amter/kommuner	Lokalt fastsatte bagatelgrænser Afgørelser på stedet Endelighed i lokale afgørelser Slankning af listen over særligt forurenede virksomheder Undgå detailspørgsmål i godkendelsessager Lokal helhedsorienteret regelsfastsættelse, hvor lokalplaner vægtes	Omsættelige forureningsstilladelser og kvoter Rådgivning, vejledning Rammegodkendelser og anmeldeordning Aftale og rammestyring af lokale og regionale reguleringsobjekter.

På det generelle plan handler afregulering om at undgå privat misbrug af det miljøpolitiske system. Det vil man sikre gennem indførelse af administrationsgebyrer. I forhold til ankesystemet ønsker man færre klagemuligheder for de private virksomheder og helst kun én klageinstans.³³ Til gengæld anvendes klagegebyrer og nye styringsmidler, herunder økonomiske styringsmidler, som mindsker klagebehovet. I forhold til Miljøministeriet ønsker man færre detailregler og at undgå detailgodkendelser af virksomheder. Til gengæld ønsker man rammegodkendelser. Man ønsker brancheaftaler og andre typer aftaleregulering. Desuden ønsker man at satse på information, rådgivning

³³ibid, p. 46-52-

og miljømærkning af varer. I forhold til amter og kommuner ønsker man en bagatelgrænse, for hvilke miljøproblemer, man bør blande sig i. Man ønsker, at virksomheder og andre ikke kan anke lokale afgørelser. Endelig ønsker man færre virksomheder på listen over særligt forurenende. Til gengæld for denne afregulering ønsker man lokalt omsættelige forureningstilladelser, mere rådgivning og konsulentbistand, rammegodkendelser m.v.

Alt i alt udgør debatoplægget "Enkelt og effektivt" en ret radikal refleksion over, hvordan grænsen mellem offentlig og privat formuleres i miljøreguleringen. Der er ikke blot tale om, at man overvejer, hvordan man bedst regulerer. Miljøministeriet reflekterer gennem debatoplægget, hvordan det traditionelt reflekterer sin grænse til det private, og hvordan denne grænse kan sættes på ny ud fra anderledes kriterier.

b) Miljø og økonomi

I 1990 offentliggør Miljøministeriet rapporten "Miljø og økonomi". I denne rapport sættes der spørgsmålstejn ved mindst to grænser: grænsen mellem økonomisk politik og miljøpolitik som to tværgående politikker, og grænsen mellem Miljøministeriet og forskellige sektorer i staten. Rapporten berører i et vist omfang også grænsen mellem offentlig og privat. Det vil jeg imidlertid undlade at analysere.

Grænserefleksionerne har en fælles forankring i et ideal om at integrere miljøhensyn i samtlige beslutninger i samfundet: *"Miljøområdet kan ikke længere betragtes som en separat sektor, hvor problemerne ansues mere eller mindre isoleret fra den almindelige samfundsudvikling... Miljøhensynet... skal integreres i beslutningsprocesserne på alle niveauer i samfundet på linie med økonomiske og sektorspecifikke hensyn".*³⁴ Hovedstrategien for at sikre en sådan integration er at sætte lighedstejn mellem økonomi og miljø ud fra forudsætningen om, at det økonomiske sprog forstås i samtlige systemer. Hvis økologi kan beskrives som økonomi bliver det meget lettere for politiske sektorer og private virksomheder at indkalkulere miljøhensyn i deres interne beslutninger.

Man kan også sige det på den måde, at Miljøministeriet antager, at mange sektorer ser deres primære omverden som en samfundsøkonomisk omverden. Hvis Miljøministeriet på en eller anden måde kan få sat miljø i relation til den samfundsøkonomiske omverden, så er man nået langt. Det

³⁴Miljøministeriet, 1990: Miljø og økonomi, København, p. 9.

kræver selvfølgelig, at Miljøministeriet er refleksivt om måden, det selv definerer miljø på.

Så vidt jeg kan se, bliver miljø en samfundsøkonomisk relation ved, at samfundsøkonomien og økologien formuleres som hinandens omverden. Samfundsøkonomien formuleres som omverden for økologien, fordi de samfundsøkonomiske aktiviteter *"har medført en så omfattende belastning af miljøet, at økologiske sammenhænge er bragt ud af balance"*.³⁵ Omvendt formuleres økologien som omverden for samfundsøkonomien, fordi *"miljøkonsekvenserne af vores handlinger har stigende samfundsøkonomisk betydning...De miljøkonsekvenser, som hidtil først og fremmest har kunnet konstateres i det økologiske system, begynder at vise sig i det økonomiske system. Flere og flere ressourcer bindes i miljø."*³⁶

Det handler herefter om at sætte økonomi og økologi ligmed hinanden på det ideale plan. Det handler om, som der står i rapporten, *"at integrere miljøpolitikken i fastlæggelsen af den samfundsøkonomiske politik, som et hensyn på linie med betalingsbalance, beskæftigelse, økonomisk vækst m.v."*³⁷ De økologiske balancer skal på en eller anden måde repræsenteres som en samfundsøkonomisk balance. Det er imidlertid ikke ligetil. Det forudsætter bl.a. en udvikling af miljøindikatorer og miljøstatistik, der kan bruges i politiske beslutningsprocesser og anvendes i samfundsøkonomiske makromodeller, hvor miljø og økonomi bliver ligeværdige størrelser. Rapporten gør meget ud af problematikken vedrørende miljøindikatorer og miljøstatistik.³⁸

Det handler for det andet om, at *"markedsøkonomien skal afspejle miljøinteresser"*, og at miljøkonsekvenser skal oversættes til penge. *"Hvis man skal fremme, at der såvel i produktion som i forbrug kalkuleres med miljøkonsekvenser, bliver det nødvendigt at justere priserne, så miljøinteresserne i højere grad afspejler sig i de enkelte varers og tjenesteydelsers pris. Miljøkonsekvenserne skal.. gøres til en synlig, kontant, økonomisk faktor"*.³⁹ Heraf følger problemet med at udvikle og anvende miljøøkonomiske styringsmidler samt metoder til at beregne miljøkonsekvenser økonomisk.

³⁵ibid, p. 8.

³⁶ibid, p. 8.

³⁷ibid, p. 9.

³⁸se også Arbejdsgruppen vedrørende statistisk belysning af forholdet mellem økonomi og miljø, 1990: "Økonomi og miljø i statistisk belysning", Betænkning nr. 1210, København.

³⁹Miljøministeriet, 1990: Miljø og økonomi, København, p. 9.

Dette lighedstegn mellem økologi og økonomi, som fremkommer ved, at økologi og samfundsøkonomi sættes som hinandens omverdener og udbredes ved diverse delproblematikker vedrørende miljøindikatorer og prisfastsættelser på miljøet, danner præmis for reformulering af sektorgrænserne.

Den første grænse, der problematiseres er grænsen mellem den tværgående samfundsøkonomiske politik og den fremtidige tværgående miljøpolitik. De økonomisk politiske myndigheder, Finansministeriet, Økonomiministeriet og Skatteministeriet kritiseres for at medvirke til, at miljøhensyn kun er et appendix i beslutningsprocesserne. De kritiseres for at have betragtet miljøpolitik på linie med andre former for sektorpolitik og det til trods for det tætte samspil mellem de økonomiske aktiviteter og miljøets tilstand. De tre økonomiske ministerier kritiseres hermed for at udvise økologisk uansvarlighed.⁴⁰

Modsat siger Miljøministeriet, at de gerne vil forholde sig ansvarligt til de samfundsøkonomiske balancer. De vil m.a.o. gerne tage udgangspunkt i, at samfundsøkonomien er en omverden til økologien. Miljøministeriet medgiver de økonomiske ministerier, at miljøpolitik ikke blot skal sikre opfyldelsen af de miljømæssige mål. De miljømæssige mål skal også opnås på en så omkostningseffektiv måde som muligt. Denne kombination af miljøhensyn og samfundsøkonomiske hensyn kalder man helhedsorientering og forebyggelse.⁴¹ Herefter bruger man flere sider på at vise, hvordan miljøpolitikken kan opfylde de samfundsøkonomiske hensyn gennem helhedsorientering og forebyggelse, således at det står klart for enhver, at man mener sit samfundsøkonomiske ansvar alvorligt.

Men, siger Miljøministeriet, der er én betingelse, der må være opfyldt, før helhedsbetragtninger og forebyggelse kan realiseres. Miljøhensyn må integreres i de beslutninger, der træffes på alle niveauer i samfundet, herunder i den økonomiske politik. D.v.s. de andre sektorer bør ifølge Miljøministeriet forholde sig ansvarligt til økologien som en omverden til samfundsøkonomien.⁴²

Man sætter tre krav til de økonomiske ministerier. For det første må de samfundsøkonomiske modeller med tiden udbygges, så de også kan redegøre for vekselvirkninger mellem den økonomiske udvikling og miljøet. For det andet må skattesystemet omlægges, så det tager hensyn til

⁴⁰ibid, p. 51.

⁴¹ibid, p. 54.

⁴²ibid, p. 56.

miljøet. For tiden tager det kun samfundsøkonomiske hensyn, hvilket kan skade miljøet. F.eks. kan bestemte erhvervssektors skattefradragsmuligheder, der har til formål at fremme aktiviteten ud fra samfundsøkonomiske hensyn, i visse tilfælde afstedkomme en udvikling, der kan have utilsigtede miljømæssige konsekvenser. Og endelig for det tredje stiller man krav om, at den offentlige indkøbspolitik skal medtænke miljøkonsekvenser.⁴³

De øvrige sektors integration af miljøhensyn er også medtænkt som betingelse for, at Miljøministeriet kan være helhedsorienteret og forebyggende: *"Ligesom miljøhensyn og miljøpolitiske målsætninger må søges inddraget i beslutningsprocesserne i forhold til den generelle økonomiske politik, kan det i mange tilfælde være relevant at inddrage miljøhensyn i beslutningsprocesserne indenfor en række sektorer. Der tænkes her både på overordnede sektorpolitiske beslutninger, sektorplanlægning og sektorregulering."*⁴⁴

Dette budskab sælger man ikke til de andre sektorer gennem formulering af krav, men gennem at levere af eksempler på, hvordan de enkelte sektorer kan foretage en sådan integration i praksis. Man henviser til, at både Energiministeriet, Trafikministeriet og Landbrugsministeriet i forskellige handlingsplaner har søgt at integrere miljøhensyn, og man gennemgår "Energiplan 2000, handlingsplan for en bæredygtig udvikling" som et ideelt eksempel. Energiplan 2000 er en handlingsplan fra Energiministeriet, som forsøger at anvende scenarieteknikker til at skabe et grundlag for prioritering mellem forsyning, samfundsøkonomi og miljø. Handlingsplanen rummer 4 scenarier: et basisscenarie, hvor den hidtidige udvikling i energiforbruget og -forsyningen fortsætter, et forsyningsscenarie, der alene tager hensyn til forsyningen, et miljøscenarie, der lægger vægt på at begrænse energiforbruget og dets miljøbelastning samt et økonomiscenarie, hvor prioritering sker ud fra samfundsøkonomiske hensyn. Miljøministeriet mener, at sådanne scenarier kvalificerer grundlaget for de politiske beslutninger om målsætninger og regulering.⁴⁵ Scenarierne er eksempler på udmøntninger af integrationstankegangen på sektorniveau. Selvom man imidlertid også mener, at scenarier ikke er tilstrækkelige. De kan danne grundlag for den overordnede prioritering, men de kan ikke anvendes ved tilrettelæggelsen

⁴³ibid, p. 57-60.

⁴⁴ibid, p. 62.

⁴⁵ibid, p. 63-68.

af reguleringen og af den løbende administration samt i forbindelse med større anlægsprojekter m.v. inden for sektorerne. Her foreslår man bl.a. input-output modeller.

Rapporten "Miljø og økonomi" er således et godt eksempel på, hvordan Miljøministeriet reflekterer over sine grænser til andre sektorer og til den tværgående økonomiske politik. Man sætter spørgsmål både ved egne og andres grænser. Man formulerer forvaltningspolitiske ambitioner om at påvirke forvaltningspræmisserne i de forskellige sektorer i den offentlige sektor.

c) EF og miljøet

I februar 1992 offentliggør Miljøministeriet rapporten "EF og miljøet". Denne er udarbejdet i ministeriets ac-hoc organisation af projektgruppen "miljø og det indre marked".

Denne rapport reflekterer over Miljøministeriets grænse til EF. Den begrundes denne grænserefleksion ved at postulere, at de internationale politiske betingelser bliver meget anderledes i 1990'erne end i 1970'erne og 1980'erne, hvorfor den danske miljøpolitiske strategi må omformuleres. Der skelnes tydeligt i rapporten mellem "før" og "fremtiden" angående den danske miljøpolitik relation til EF. Denne tematik har jeg samlet i følgende figur:

MILJØET OG EF

FØR	VS.	I FREMTIDEN
Retten til at fastholde og videreføre en selvstændig dansk miljøpolitik		Højnelse af miljøbeskyttelsesniveauet i det øvrige Europa
Danmark var længere fremme end EF		Flere lande ligger på højde med Danmark
Undgå forringelser af den danske miljøpolitik		Arbejde for fælles løsninger
Passiv modstand		Gå aktivt og målrettet ind i beslutningsprocessen i EF
		Sætte den politiske dagsorden

Hvor Danmark i 1970'erne fulgte strategien om at fastholde den danske miljøpolitik selvstændighed, så skal man nu søge at højne niveauet i Eu-

ropa. Hvor Danmark tidligere fulgte strategien at undgå forringelser af den danske miljøpolitik, så skal man i fremtiden arbejde for fælles løsninger i EF, og hvor Danmark tidligere var passiv over for EF omkring miljøet, så skal man i fremtiden gå målrettet ind i beslutningsprocessen i EF og aktivt etablere kontakter i EF-apparatet og til de øvrige medlemslande.⁴⁶

Denne tematik indebærer en grænserevidering på to måder. For det første lægges der op til, at EF-relationen integreres i ministeriet. Det handler om, hvordan Miljøministeriet må forandre interne relationer, herunder udvikle overordnede strategier i forhold til EF, prioritere ressourcer i forhold til EF-strategien, sikre at de danske embedsmænd repræsenterer danske interesser kompetent og korrekt samt videreudvikle miljøattachéernes funktion.⁴⁷

For det andet lægges der op til, at Miljøministeriet nu må søge at etablere stabile strategiske koalitioner med andre aktører i beslutningsarenaen omkring EF. Man overvejer hvilke lande og hvilke interesseorganisationer, der udgør interessante strategiske partnere i EF-spillet. Blandt lande udpeges Tyskland og Holland som interessante samarbejdspartnere. Blandt interesseorganisationer udpeges Danmarks Naturfredningsforening og Industrirådet. Miljøministeriet forestiller sig, at de i en række sager kan agere fælles overfor EF. Der er således ikke blot en grænse på spil mellem Miljøministeriet og EF, men også en fælles grænse for miljøministeriet og deres tætte samarbejdspartnere over for EF.⁴⁸

3. Opsummering

I dette afsnit har jeg studeret udvikling i forvaltningens selvforståelse i Miljøministeriet med henblik på, hvordan ministeriet reflekterer over sig selv som forvaltningsenhed.

Jeg har sondret mellem tre faser i udviklingen i Miljøministeriets forvaltningspolitik. Først udvikles en forvaltningspolitik, der problematiserer sektorgrænser gennem et ideal om oversektoriel planlægning. I anden fase omformuleres relationerne mellem sektorerne. Hovedproblemet er omstillingsevne. Kompetence delegeres til sektorerne. Der dannes en

⁴⁶Miljøministeriet, 1992: EF og miljøet. Intern rapport om udviklingstendenser og ministeriets indsats, København, p. 7-12.

⁴⁷ibid, p. 59-71.

⁴⁸ibid, p. 51-57.

forestilling om et fælles samfundsøkonomisk skæbnefællesskab, der fordrer omprioritering inden for og mellem sektorerne. Der udvikles endelig en kommunikativ arena, hvori omprioritering er genstand for debat mellem sektorerne med henblik på formulering af fælles strategier. I denne fase er sektorernes fælles ydre grænse en grænse til samfundsøkonomien. I tredje fase formulerer Miljøministeriet sig som et tværgående ministerium, der har som ambition at forandre præmisserne for forvaltning i andre sektorer og i det private. Miljø skal integreres på alle beslutningsniveauer i samfundet. Der formuleres nu en økologisk omverdensgrænse, som også søges sat for øvrige sektorer.

Der udvikles efterhånden en tredelt forvaltningspolitik: En ekstern rettet forvaltningspolitik, der følger koden bæredygtig/ikke-bæredygtig, og som handler om at udbrede denne kode til andre sektorer og private virksomheder ved at forandre deres forvaltningspræmisser. En internt rettet forvaltningspolitik, der følger koden samfundsøkonomisk omstillelig/uomstillelig, og som handler om, at der foregår en samfundsøkonomisk balanceret prioritering og omprioritering i ministeriet. Samt en forvaltningspolitik for Miljøministeriets struktur, der omfatter organisations-, personale-, intern informations- og teknologipolitik, og som har til funktion at tilpasse miljøministeriets struktur efter de kvaliteter forvaltningen tillægges i de to andre forvaltningspolitikker.

Der er tydeligt, at Miljøministeriet står øverst på autonomitrappen. Miljøministeriet er i høj grad i stand til at definere præmisserne for sig selv som forvaltning. Det er ikke blot i stand til at definere, hvilke problemer, det skal beskæftige sig med, hvordan forvaltningens skal organiseres m.v. Det er også i stand til at reflektere, hvordan grænsen til omverden sættes. Jeg har i tre eksempler vist, hvordan Miljøministeriet reflekterer henholdsvis grænsen mellem offentlig og privat, grænsen mellem samfundsøkonomi og samfundsøkologi, mellem Miljøministeriet og Finansministeriet, mellem økologien og øvrige sektorer samt mellem Miljøministeriet og EF. Eksemplerne viser, at Miljøministeriet ikke blot reflekterer over sig selv som helhed m.h.p. at forandre interne relationer. Miljøministeriet udtrykker en ambition om at indgå i strategiske relationer udadtil m.h.p. at formulere og erobre forestillede rum, som andre sektorer og private institutioner kan genkende sig som aktører i.

Del IV

Konklusion

Kap. 8. Grænser for forskellighed og styring

Indledning

"Der oprinder den Dag, hvor Suverænitetsapparatet [forvaltningen] er blevet saa stort, indviklet og ømtaaleligt, at det kun kan styres af de forhaandenværende og indarbejdede Byrokratier, den ikke Indviedes indgreb vilde forvirre det hele".¹ Sådan lød sociologen Theodor Geigers profeti om forvaltningens udvikling på et foredrag i Nationaløkonomisk forening i 1935.

I dette afsluttende kapitel vil jeg for det første sammenfatte analysen af forvaltningspolitikens udvikling og forvaltningens polycentrering. Formålet med opsamlingen er at udbygge tesen om forvaltningens polycentrering ved at samle opmærksomheden om de ligheder og forskelle, der kendetegner autonomiseringen i henholdsvis Industriministeriet, Arbejdsministeriet og Miljøministeriet. Min konklusion er, at på trods af forvaltningens polycentrering bliver lighederne mellem forvaltningerne flere. Forvaltningerne bliver lig hinanden i den måde, de definerer sig som autonome. Der er altså grænser for forskellighed, og det hænger sammen med udbredelsen af et samfundsøkonomisk regime.

For det andet vil jeg diskutere, hvilke nye grænser for styring, der sættes med forvaltningens autonomisering og polycentrering. Er Theodor Geigers profeti gået i opfyldelse? Er styring blevet stadig mere usandsynlig? Til daglig opfatter vi styring og autonomi som modsætninger: jo mere styring desto mindre autonomi. Betyder forvaltningens autonomisering da færre muligheder for styring? Denne bogs konklusion er den stik modsatte. I en polycentreret forvaltning er autonomi en forudsætning for styring.

¹Geiger, T., 1935: "Om byråkratiisme, med særligt henblik paa økonomien", Nationaløkonomisk Tidsskrift, p. 238.

1. Grænser for forskellighed

I kapitel 3 viste jeg, hvordan der blev skabt en forvaltningspolitik ikke bare hvad angår enkeltinstitutioner og enkeltsektorer, men vedrørende hele den offentlige sektor og dens grænser. Hvor f.eks. arbejdsmarkeds-politik og socialpolitik er politikker af første orden, så er forvaltnings-politik en politik af anden orden, der fastlægger præmisserne for politik af første orden ved at bearbejde grænserne for den offentlige sektor. Jeg viste, hvordan den forvaltningspolitik, Finansministeriet lagde op til, var polycentrisk, idet man forestillede sig, at de mange forvaltninger opbyggede hver sin forvaltningspolitik m.h.p. selvomstillelighed.

I kapitel 5, 6 og 7 viste jeg, hvordan 3 forvaltningernes refleksion af sig selv som forvaltninger forandres i og med, at de opbygger egne forvaltningspolitikker. Jeg analyserede, hvordan forvaltningerne i Industriministeriet og Miljøministeriet i takt med, at de opbygger egne forvaltningspolitikker, bliver refleksive angående deres egne grænser. De satte spørgsmålstegn ved deres grænser til det private, til det politiske og til borgerne, og de begyndte til og med at problematisere den måde andre forvaltninger trak deres grænser på. Også Arbejdsministeriet forsøgte at opbygge en forvaltningspolitik, men det lykkedes aldrig for dem at formulere en fælles omverdensgrænse, der kunne danne udgangspunkt for formulering af en selvstændig forvaltningspolitisk strategi. Det eneste, der tilsyneladende kunne bringe de forskellige forvaltninger sammen i Arbejdsministeriet, var forestillingen om Finansministeriet som en fælles ydre modstander.

I kapitel 3 viste jeg, hvordan de diakront studerede forandringer i forvaltningernes selvforståelse kan analyseres som forandringer i centralforvaltningens systemiske karakter. Først dannes den formelle forvaltning. Dernæst bygges sektorielle forvaltninger ovenpå. Og sidst lægges den polycentriske forvaltning på som det øverste lag af forvaltningssystemer. Udviklingen fra formel til polycentrisk forvaltning indebærer en autonomisering af forvaltningen i den forstand, at forvaltningen reflekterer over flere og flere præmisser for sig selv. Først er forvaltningerne kun i stand til at foretage selv-iagttagelser, de besidder her ingen autonomi. Siden bliver de i stand til at foretage selv-refleksion. Gennem formulering af, hvad der er vigtige policyproblemer og hvad der ikke er, reflekterer sektorerne over, hvad der skal være sager i de formelle forvaltninger. Forvaltningerne opnår her autonomi af første orden. Endelige bliver forvaltningerne i stand til at foretage refleksion over sig selv som

refleksiv. Gennem formulering af fælles omverdensgrænser i form af skæbnefællesskaber for flere sektorer bliver de refleksive hvad angår kriterier for problemformulering. De opnår her autonomi af anden orden. Autonomiseringen sker altså trinvis. Jeg har talt om autonomitrappen. Hovedpointen er, at der foregår en polycentring af centralforvaltningen, som indebærer, at der dannes forvaltningscentre, der er autonome af anden orden. Vi får selvskabte forvaltninger, der selv fastlægger præmisserne for deres forvaltninger, og til og med formulerer deres egne grænser.

Jeg har altså foretaget 4 diakrone analyser, en af forvaltningspolitikens udvikling og 3 af selvforståelsens udvikling i centraladministrationen. Herpå har jeg yderligere foretaget en synkron analyse med tre tværgående snit i forvaltningshistorien.

Jeg i de tre institutionelle historier for Industriministeriet, Arbejdsministeriet og Miljøministeriet forkuseret på den fælles tendens til autonomisering. Når man siger autonomisering i min betydning, hvor det handler om graden af selvrefleksion, så vil man umiddelbart forvente en forøgelse af forskellene mellem de forvaltninger, der autonomiseres. En forøgelse af mangfoldigheden i forvaltningernes konstruktion både hvad angår processer, organisation og grænsesætning. Det vil man, fordi man almindeligvis forventer, at gensidig autonomi implicerer en form for magtsymmetri imellem de gensidigt autonome. Den gensidige autonomisering følges imidlertid af en ny "grænse for forskellighed", en ny form for magtmæssig orden, der reducerer polycentriens mangfoldighed. Denne nyordning af forvaltningernes forskellighed kalder jeg for *polycentriens samfundsøkonomiske regime*. Regimet er karakteriseret ved a) at autonomiseringen betyder nye konfliktmuligheder mellem centralforvaltninger, b) Finansministeriets dominans i disse konflikter, og c) det samfundsøkonomiske balanceideals hegemoni.

a) Nye konfliktmuligheder mellem centralforvaltningerne

Autonomiseringen af centralforvaltningerne er ikke ensbetydende med isolerede forvaltninger, der holder sig for sig selv. Det gælder for både Industriministeriet og Miljøministeriet, at fra det øjeblik, hvor de er blevet refleksive om sig selv som refleksive, har de bevæget sig fra alene at have en intern forvaltningspolitik til også at have tværgående forvaltningspolitiske ambitioner, fra at være internt orienterede til desuden at være eksternt orienterede. Miljøministeriet har direkte formuleret en

langsigtet strategi for at blive et tværgående ministerium. Et økologisk økonomiministerium har man selv kaldt det. Industriministeriet har siden sin sammenlægning med samordningsministeriet haft lignende tværgående ambitioner om, at industripolitiske hensyn skal medreflekteres i samtlige ministerier. Overskriften har været industripolitik som en politik for samtlige rammer for industrien. Autonomiseringen indebærer derfor, at Finansministeriet ikke er alene om at formulere billeder af fremtidens offentlige forvaltninger. Der opstår konkurrerende strategier for udviklingen af den offentlige sektor formuleret af de mange forvaltninger, der har opnået autonomi af anden orden.

Man kan sammenfatte det på den måde, at tidligere, hvor forvaltningen alene var formel, blev forvaltningens grænser sat uden for forvaltningerne selv. Det var derfor ikke et systemtræk, at der var åbenlyst artikulerede konflikter imellem forvaltningerne. Eventuelle grænsestridigheder måtte løses via hierarkiets top (det vil i praksis sige primært ministre og regering). Der var simpelthen ingen måde forvaltningerne selv kunne løse konflikterne på, da grænserne ikke var fastlagt af dem selv. Med forvaltningens polycentrering bliver det et systemtræk, at definitionen af "fremtidens offentlige forvaltning" optræder som en direkte og central konfliktmulighed imellem forvaltninger.

b) Finansministeriets dominans

I definitionen af forvaltningspolitiske konflikter spiller Finansministeriet en vigtig rolle. De tre historier viser, at forvaltningernes placering på autonomitrappen er knyttet til deres relationer til Finansministeriet. De tre ministerier har valgt at forholde sig helt forskelligt til Finansministeriet. Industriministeriet og Miljøministeriet har valgt at forholde sig offensivt til Finansministeriet. Industriministeriet og Miljøministeriet har på den ene side accepteret Finansministeriets udgiftspolitiske og forvaltningspolitiske diskurs. De har accepteret, at ministeriernes videreudvikling må foregå gennem omprioritering og ikke gennem nye udgifter. De har accepteret en række af Finansministeriets moderniseringsinitiativer. Men de er på den anden side også gået i offensiven over for Finansministeriet. Miljøministeriet har f.eks. været hurtig til at konkretisere og videreudvikle Finansministeriets ideer om selvregulering, og herigennem har Miljøministeriet i høj grad præget den betydning begrebet selvregulering har fået. Miljøministeriet har også direkte konfronteret Finansministeriet ved at kræve lige for lige. Man har sagt, at Miljøministeriet nok skal leve

op til de samfundsøkonomiske krav som Finansministeriet sætter, men så må Finansministeriet også udvikle metoder til at indkalkulere økologi i de økonometriske modeller.

Arbejdsministeriet har derimod siden begyndelsen af 1980'erne været i defensiven over for Finansministeriet. Man har aldrig helt accepteret Finansministeriets forvaltningspolitik og heller ikke deres udgiftspolitik. Modstanden har ikke udtrykt sig i, at man har formuleret sig offensivt. Tværtimod har man stort set kun udtrykt sig i forhold til Finansministeriet, når Finansministeriet har tvunget Arbejdsministeriet til det.

Noget tyder altså på en sammenhæng mellem graden af autonomisering og evnen til at forholde sig henholdsvis offensivt eller defensivt til Finansministeriet, hvilket igen antyder, at Finansministeriet indtager en dominansposition. Når man som forvaltning forholder sig til sig selv, er man nødt til først at forholde sig til Finansministeriet. Industriministeriet og Miljøministeriet forholder sig offensivt til Finansministeriet og står øverst på autonomitrappen, mens Arbejdsministeriet forholder sig defensivt til Finansministeriet og står på et lavere trappetrin. Autonomi af anden orden betyder også offensiv forholden sig til Finansministeriet. Der er altså nok polycentri, men der er også en finansministeriel dominans, som ikke er i strid med autonomiseringen af forvaltningerne, men tværtimod en effekt heraf.

c) Det samfundsøkonomiske ideals hegemoni

Vi har på den ene side kunnet iagttage en autonomisering af forvaltningerne, men vi har på den anden side kunne se et sammenfald i måden, hvorpå forvaltningerne formulerer deres selvstændighed. Der eksisterer en regularitet i autonomiseringen, en grænse for forskelligheden. Samtlige tre ministerier har forsøgt at definere deres enhed gennem distinktionen forvaltning/samfundsøkonomi. I princippet kunne man forestille sig alle mulige distinktioner mellem forvaltning og omverden, men sandheden er, at samtlige ministerier har forsøgt at lokalisere sig selv i en *samfundsøkonomisk* omverden. Analysen af de tre forvaltnings institutionelle historie peger derfor også i retning af, at idealet om samfundsøkonomisk balance har en hegemonisk karakter, i den forstand at samtlige forvaltninger benytter sig af distinktionen forvaltning/samfundsøkonomi til at definere sig selv som autonomt forvaltningssystem. Videre virker det som om forvaltningernes grad af autonomi er tæt forbundet med

deres evne til at foretage en selvstændig udlægning af den samfundsøkonomiske omverden.

Både Industriministeriet og Miljøministeriet foretager en selvstændig udlægning af den samfundsøkonomiske omverden, der adskiller sig fra Finansministeriets. Industriministeriet lægger i sin udlægning vægten på erhvervsstrukturelle forhold såsom industriens internationalisering og globalisering, industriens branchemæssige sammensætning, dens sammensætning af små og store virksomheder, industriens samarbejdsrelationer, både hvad angår samarbejde mellem virksomheder og mellem industrien og det offentlige o.s.v. Industriministeriet repræsenterer klart en anden strategi for samfundsøkonomisk balance end Finansministeriet. På samme måde formår også Miljøministeriet at udlægge den samfundsøkonomiske omverden selvstændigt. Det gør det grundlæggende ved at formulere, at økologi og samfundsøkonomi er hinandens omverdener. Arbejdsministeriet formår derimod aldrig at foretage en selvstændig udlægning af den samfundsøkonomiske omverden, der kan omfatte de forskellige dele af ministeriet. Det forsøger en selvstændig udlægning ved at gå med på det strukturpolitiske debatoplæg om vækst og omstilling fra 1985, men det kommer aldrig længere end det.

Autonomisering og udlægning af en samfundsøkonomisk omverden er altså forbundne størrelser. Det samfundsøkonomiske ideal udøver sin hegemoni trods forvaltningernes autonomisering. Eller mere præcist: *det samfundsøkonomiske ideal vinder en hegemonisk position gennem forvaltningernes autonomisering.* Gennem forvaltningernes autonomisering internaliseres idealet om samfundsøkonomisk balance i forvaltningerne i den forstand, at den samfundsøkonomiske omverden bliver forvaltningernes egen interne konstruktion og dermed fixpunktet for deres selv-refleksion. De autonomiserede forvaltninger tager så at sige de samfundsøkonomiske balanceidealer på sig. I den forstand er polycentrien et samfundsøkonomisk regime og forvaltningspolitikens polycentrering er altså også historien om dette regimes udstrækning.

Det samfundsøkonomiske balanceideals hegemoniske position er dog ikke lig udbredelsen af samfundsøkonomien som en helt igennem fælles omverdensforståelse. Samfundsøkonomien repræsenterer ikke nogen sammensmeltning af forvaltningernes horisonter og diskurser. Forvaltningens polycentrering betyder, at den samfundsøkonomiske omver-

densforståelse bliver *polykontekstuel*.² Samfundsøkonomiens betydning, beskrivelse, diagnose mv. afhænger af det enkelte forvaltningssystems diskursive regler for udlægning. Der findes således ikke én autoritativ udlægning af samfundsøkonomien. Hvert center, der har nået autonomi af anden orden, udlægger den samfundsøkonomiske omverden på sin måde, efter sine egne acceptregler.

AUTONOMI OG SAMFUNDSØKONOMI

	Industri- ministeriet	Arbejds- ministeriet	Miljø- ministeriet
Autonomitrit	2. orden	1. orden	2. orden
Udlægning af grænsen til den samfundsøkonomiske omverden	Selvstændig udlægning	Påtvungen udlægning	Selvstændig udlægning
Relation til Finansministeriet	Offensiv	Defensiv	Offensiv

Forvaltningens polycentrering forøger altså ikke nødvendigvis forvaltningens mangfoldighed. Der er tydeligvis en regularitet, en styring på spil i forvaltningernes autonomisering, der betyder, at der samtidigt med forvaltningens polycentrering også installeres en ny orden i mellem forvaltningerne, der sætter en grænse for forvaltningernes forskellighed. Der etableres et samfundsøkonomisk regime, der styrer forvaltningernes autonomi. Det samfundsøkonomiske regime indebærer for forvaltningerne, at de for at opnå autonomi må bringe sig i offensiv til Finansministeriet og foretage en selvstændig udlægning af samfundsøkonomien som omverden. Kun derigennem kan forvaltningerne skabe rum til at blive refleksive om deres egen refleksivitet. Det gør en forskel på centrene, hvilken relation de er i stand til at etablere til Finansministeriet, og hvordan de udlægger samfundsøkonomien. Finansministeriet indtager en dominansposition og det samfundsøkonomiske ideal har en hegemonisk status.

²Om begrebet polykontekstualitet se Luhmann, N., 1988: *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt, p. 126. og Fuchs, P., 1992: *Die Erreichbarkeit der Gesellschaft. Zur Konstruktion und Imagination gesellschaftlicher Einheit*, Suhrkamp, Frankfurt, p. 54-58.

2. Grænser for styring

Spørgsmålet er nu, hvordan den styring, som det samfundsøkonomiske regime udgør, er mulig, når forvaltningen er polycentrisk. Vi kan på en gang konstatere, at de enkelte forvaltninger autonomiseres, og at der styres på tværs af dem. Vi kan også på en gang konstatere, at der styres samtidig med, at vi ikke entydigt kan udpege én, der styrer og én der bliver styret. Hvordan er det muligt? Eller med andre ord, hvad er styringens særlige betingelser i en polycentrisk forvaltning? Svaret handler om, hvordan autonome forvaltningsers selvskabelse kan kobles til hinanden uden at slå over i hierarkiske over-underordningsforhold.

To styringsparadokser er på spil i ovenstående spørgsmål. Det første paradoks vedrører forholdet mellem styring og autonomi. Hvordan kan styring og autonomi kombineres? Til daglig opfatter vi styring og autonomi som modsætninger: jo mere styring desto mindre autonomi. Men i den polycentriske forvaltning er forvaltningernes autonomi en givet præmis. Hvordan kan vi på én gang have forvaltninger, der skaber sig selv og så samtidigt have en eller anden form for styring af denne selvskabelse? Det første styringsparadoks lyder således: *autonomi er en betingelse for styring*.

Det andet styringsparadoks vedrører forholdet mellem det almene og det særlige. I den polycentriske forvaltning, hvor de enkelte forvaltninger er refleksive om deres egen refleksivitet, er alle forvaltningerne i stand til at fremstille helhedsforestillinger og dermed definere, hvad der er alment. Det gør de ud fra hver deres diskursive regelsæt, uanset at differencen forvaltning/samfundsøkonomi spiller en styrende rolle. Til daglig opfatter vi det almene som noget, der kun kan forstås i ental over for det særlige, der til gengæld kun kan forstås i flertal. Det er i daglig tale svært at forstå, at der kan være mere end én helhed. Helheden er jo det hele. Men i den polycentriske forvaltning foregiver de enkelte skæbnefællesskaber, at netop de afbilder helheden. At netop de præsenterer *det almene* over for de øvrige forvaltninger, der hver især tager sig af *det særlige* på deres felt. Der findes i den polycentriske forvaltning ikke ét system, der repræsenterer helheden over for de andre systemer; der kun findes en række autoritativt sidestillede forvaltningssystemer. De enkelte skæbnefællesskaber står altså i denne forstand side om side. Ingen har en ret på at repræsentere det almene. Det andet paradoks lyder derfor: *Helheden og det almene defineres lokalt*.

Med beskrivelsen af disse to styringsparadokser i den polycentriske forvaltning har jeg endnu ikke svaret på, hvad de særlige styringsbetingelser er, jeg har blot præciseret spørgsmålet. Det jeg nu leder efter er en form for styring, som kan håndtere begge paradokser. Opgaven er altså at konstruere den form styringen må antage, når autonomi er en betingelse for styring, og når det almene defineres lokalt.

a) Styring som tangentielle koblinger

Det er klart, at en sådan konstruktion ikke kan foretages med udgangspunkt i en klassisk mekanisk forestilling om kausal kontrol, hvor styring ses som en social påvirkning af mennesker, der fører til ændret adfærd. Påvirkningerne kan være af forskellig type. Oftest skelnes der mellem tre grundlæggende styreform: autoritet, penge og manipulation. Autoritet påvirker gennem ordrer, hvor sanktioner i form af straf eller belønning kontrollerer adfærden. Penge påvirker gennem incitamenter, hvor sanktionen er økonomisk tab eller gevinst. Manipulation påvirker gennem appeller, hvor sanktionerne er trusler eller forsikringer.³ Fælles er antagelserne om, 1) at det gør en forskel for adfærden, om der styres eller ej, 2) at påvirkningen faktisk ændrer adfærden, altså at der er et årsags-virkningsforhold til stede samt vigtigst 3) at disse årsags-virkningsforhold kan kontrolleres.

Kausal kontrol figuren kan ikke håndtere de to fremlagte styringsparadokser. Styringsparadokserne indebærer en afvisning af enhver form for kausalitetsbetragtning, hvor styring forstås som en proces, hvor et system intentionelt intervenserer i et andet system, der automatisk reagerer herpå med et mere eller mindre forventet output. Vi er nødt til at tage udgangspunkt i, at de enkelte forvaltningers grænser ikke krænkes. Kausalitetsfiguren med kæder af årsager og virkninger må opgives som model for beskrivelse af, hvordan koordinering foregår i den polycentriske forvaltning, fordi kausalitetsfiguren ikke tager højde for, hvordan forvaltningerne definerer sig selv og sine grænser.⁴

³Se f.eks. Eriksen, E.O., 1993: Grenser for staten?, Om makt, penger og kommunikasjon som styringsinstrumenter, Universitetsforlaget, Oslo, p. 63.

⁴Dog må vi indrømme kausalitet som en iagttagerkonstruktion foretaget m.h.p. at forårsage virkninger. Luhmann, N., 1991: "Operational Closure and Structural Coupling. The Differentiation of the Legal System", Seminar on Autopoiesis in Law & Politics, Firenze, p. 17.

Spørgsmålet er: findes der en alternativ styringsfigur til kausal kontrolfiguren, som kan håndtere de to styringsparadokser?

Et nærliggende svar er dialog og kommunikation.⁵ Gennem kommunikative processer styret af det bedste arguments tvang kan forvaltninger samstemme deres opfattelser og dermed også deres handlinger uden anvendelse af autoritative tvangsmidler. Problemet med dette svar er, at det ikke reflekterer over, hvilke muligheder for kommunikation, der eksisterer mellem sociale systemer til forskel fra mellem individer. Svaret overser, at kommunikation kun kan være systemintern, og foregå ud fra systemernes koder og regler. Qua systemernes forskellige sondringer mellem system og omverden foregår kommunikation i hvert enkelt system ud fra forskellige koder og specialprog. Disse sprog er inkommensurable, hvilket betyder, at mening ikke er overførbart fra et system til et andet. Horisontsammensmeltning og gensidig forståelse i Habermas' og Gadamer's forstand er usandsynlig mellem forskellige systemer.⁶ Hvis der virkelig fandt en horisontsammensmeltning sted mellem to systemer, ville det indebære en afdifferentiering, hvor de to systemer ville opløses og danne et nyt. Det strider derfor mod det forhold, at forvaltningerne autonomiseres i forhold til hinanden. Det strider mod selve polycentriens princip.

⁵Dette svar er bl.a. søgt udviklet af Günther Teubner og Helmut Willke i begrebet refleksiv ret, men senere trukket tilbage. Teubner, G., 1992: "Autopoiesis and Steering: How Politics Profit from the Normative Surplus of Capital", in Twist, M., Termeer, Schaap, L. & T veld, R. (red): Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering, Kluwer Academic Publishers, London. Willke, H., 1992: Ironi des staates, Suhrkamp, p. 335ff. Willke, H., 1992: "Prinzipien politischer Supervision", in Busshoff, H. (red): Politische Steuerung, Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit Beiträge zur Grundlagendiskussion, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. Willke, H., 1987: "Strategien der Intervention in autonome Systeme" in Baecker, D. m.fl. (red): Theorie als Passion, Suhrkamp. Det er også givet af Jürgen Habermas dels i en diskursetisk version og dels i hans nyere udvikling af offentlighedsbegrebet, og senere kritiseret af Teubner. Habermas, J., 1983: Moralbewusstsein und Kommunikatives Handeln, Suhrkamp, Frankfurt. Glebe-Møller, J., 1988: "Diskursetikken" i Schuster, B.G. (red): Moral og etik, Forlaget Anis, Århus. Habermas, J., 1992: Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Suhrkamp, Frankfurt. Teubner, G., 1992: "De collisione discursuum, Communicative rationalities in law, morality and politics" Paper for the conference "Jürgen Habermas. On his recent contributions to legal theory", Cardozo Law School, New York. p. 21. Endelig er det søgt anvendt af Erik oddvar Eriksen i hans begreb om værkstedsmodellen. Eriksen, E.O., 1993: Den offentlige Dimension. Verdier og styring i den offentlig sektor, Tano, Trondheim. Niklas Luhmann har radkalt afvist svaret. f.eks. Luhmann, N., 1991: "Operational Closure and Structural Coupling. The Differentiation of the Legal System", Seminar on Autopoiesis in Law & Politics, Firenze, p. 18. Luhmann, N., 1992: "Some problems with 'reflexive law'", in Teubner, G. & Febraro, A., (ed): State, Law, and Economy as Autopoietic Systems. Regulation and Autonomy in a new perspective, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, p. 389-415.

⁶Gadamer, H.G., 1975: Truth and Method, Crossroad, New York.

Som alternativ til dialog og kommunikation er mit forslag at opfatte styring i den polycentriske forvaltning som *tangentielle koblinger*. En tangent er i geometrien en linie, der præcist berører en cirkel i ét punkt. Den gennemtrænger altså ikke cirklen, men berører den kun. Begrebet tangentielle koblinger skal foreløbig indikere en styreform, der tager hensyn til, at forvaltningerne er lukkede over for hinanden med hensyn til kommunikative koder og diskursive regler, d.v.s. en styreform, der ikke opløser eller intervenserer i forvaltningernes autonomi.

Udgangspunktet er, at autonomiserede forvaltninger kan lægge sig kommunikativt op ad hinanden. De kan ikke kommunikere med hinanden i den forstand, at deres fortolkningshorisonter over tid kan smelte sammen i en fælles forståelse. Det kan de ikke, fordi de benytter forskellige diskurser med forskellige koder og fortolkningsregler. Hvis gensidig forståelse var mulig ville den som sagt indebære samstemning af koder og dermed en opløsning af grænserne mellem diskurserne. Det ville igen betyde systemernes opløsning. Alligevel kan mening passere henover forvaltningernes grænser. Det er muligt, fordi systemintern kommunikation på samme tid er samfundsmæssig kommunikation. En ytring forstås nok forskelligt i forvaltningssystemet og i samfundet, men den forstås begge steder. I værste fald er forståelsen en udtalt ikke-forståelse: Jeg forstår ikke, hvad du siger.⁷ Sagt med andre ord er gensidig forståelse udelukket, men *produktiv misforståelse* er en mulighed. Et system kan ikke forstå den systeminterne mening, der fremstilles i et andet systems kommunikation, men det kan give kommunikationen i et andet system en mening i sit eget system. Det bliver blot en anden mening. Altså en produktiv misforståelse. Et systems unike forståelse af det fremmede er derfor en mulighed.

Min påstanden er derfor, at der kan foregå en styring i den polycentriske forvaltning gennem tangentielle koblinger, der muliggør, at de enkelte forvaltninger af anden orden i deres autonome selv-definering tager højde for hinanden gennem produktive misforståelser. Forvaltninger kan tage højde for hinanden ved at stille forestillede rum og fremtidsbilleder til rådighed for hinandens selv-refleksioner, men den modtagende forvaltning bestemmer selv præmisserne for rummets og fremtidsbilledets afkodning.

⁷Teubner, G., 1989: *Recht als autopoietisches System*, Suhrkamp, p. 101-111. Teubner, G., 1986?: "Social Order from legislative Noise? Autopoietic Closure as a Problem for Legal Regulation", *Arbejdsrapport*, Firenze/Bremen, p. 31-35.

Eksempelvis kan Finansministeriet skitsere den offentlige sektor år 2000, men det kan ikke kontrollere forvaltningernes læsning og afkodning af denne skitse som f.eks. en skjult nedskæringsplan eller som en krævende fremtid o.s.v. Tangentielle koblinger handler altså om afkodning og produktiv misforståelse af fremmede fremtidsbilleder. Her er ikke tale om, at fremtidsbilleder kan overføres fra en forvaltning til en anden. Der er snarere tale om *transformation*, hvor samme fremtidsbillede gives forskellige unikke betydninger i de forskellige forvaltninger.⁸ Den afkodende forvaltning sætter selv reglerne for sin afkodning i overensstemmelse med den pågældende forvaltnings selvrefleksion. Kobling indebærer derfor heller ingen garanti for, at fremtidsbillederne tages for pålydende. Den modtagende forvaltning kan forholde sig til andre forvaltningers fremtidsbilleder netop som *fremmede* billeder. Den modtagende og afkodende forvaltning kan således ikke blot omdefinere fremtidsbilledets betydning, når det dekodes. Den kan også forholde sig med distance og udnytte billederne strategisk til at profilere sig selv uden at tage nogen implikationer heraf. Man kan profilere sig som moderne forvaltning uden i øvrigt at ændre kurs eller tage nye initiativer. Man kan f.eks. offentligøre populære ekstrasbegrundelser for beslutninger, man har foretaget af helt andre grunde. M.a.o. åbner styring gennem tangentielle koblinger også op for det Nils Brunson har kaldt organisationshykleri.⁹

Min definition af tangentielle koblinger udgår fra den måde, hvorpå polycentriske forvaltninger markerer grænser til omverden gennem skæbnefællesskab og forestillede rum. Det er netop den polycentriske forvaltnings særlige måde at sætte ydre grænser og etablere indre strukturer og identitet på, der muliggør koblinger i form af forvaltninger, der stiller fremtidsbilleder og forestillede rum til rådighed for hinanden. Det er et systemtræk ved de forvaltninger, der er autonome af anden orden, at de reflekterer over sig selv som reflektive, og at de dermed tematiserer deres omverdensgrænser. Når forvaltningens grænser bliver kontingente, bliver forvaltningens placering af sig selv i tid og rum

⁸Latour, B., 1986: "The powers of association" in Law, J.: Power, Action and Belief. A New Sociology of Knowledge?, Routledge & Kegan Paul, London, p 264-280. Latour, B., 1987: Science in Action, Milton Keynes: Open University Press. Latour, B., 1988: The Pasteurization of France, Harvard University Press, London, p. 65-67, 162. Lund, A.B., 1993: "Diffussionssociologiske problemstillinger", Arbejdsrapport om faglig formidling, nr. 3, Roskilde.

⁹Brunson, N., 1989: The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations, John Wiley & Sons, Chichester.

også kontingent. Forvaltningerne arbejder derfor med at formulere alternative fremtidsbilleder som led i deres refleksion over egne grænser. Derfor bliver de også følsomme over for fremmede fremtidsbilleder.

I denne problematik om tangentielle koblinger er kontrol ikke længere et spørgsmål om at kontrollere årsags-virkningskæder. Kontrolproblemet handler om kontrol over den forvaltningspolitiske meningsdannelse, m.a.o. om magt til at formulere forestillede rum og fremtidsbilleder, herunder magt til at tvinge fremmede forvaltninger til at forholde sig til de fremtidsbilleder man formulerer. Beskrivelsen af koblingsproblemet er således også en beskrivelse af de nye betingelser for konflikt og kamp mellem polycentriske forvaltninger.

Tangentielle koblinger er dog kun mulige under særlige betingelser. I afsnit b) præsenteres de præmisser, der overhovedet må være til stede for at koblinger er mulige. I afsnit c) diskuteres, hvordan koblinger kan forankres institutionelt, så de ikke blot er mulige, men får en vis grad af varighed, intensitet og kvalitet.

b) Præmisser for tangentielle koblinger

Der er en række præmisser, der skal være til stede før kobling i ovennævnte forstand er mulig. De to vigtigste er: 1) forvaltningerne skal have nået en autonomi af anden orden, 2) fremtidsbillederne skal fremstilles som åbne tekster med mange afkodningsmuligheder.

Autonomi som forudsætning for tangentielle koblinger

Kobling kan ikke ske mellem hvilke som helst forvaltninger. Det kræver en meget høj grad af selv-refleksion for en forvaltning produktivt at afkode et fremmed fremtidsbillede. Kun forvaltninger, der kan reflektere over sig selv som refleksiv, kan præstere produktiv afkodning af fremmede fremtidsbilleder. Produktiv betyder her, at afkodningen indgår i forvaltningens selv-definering.¹⁰ Arbejdsministeriet havde meget svært ved at fortolke kampagner fra Finansministeriet. Ligeledes havde Arbejdsministeriet problemer med produktivt at omsætte billederne af fremtidens strukturpolitik fra "Vækst og omstilling". Modsat var både

¹⁰Teubner taler om *productive misreading* og senere *creative misunderstanding*: Teubner, G., 1992: "The two faces of Janus: Rethinking Legal Pluralism", in Cardozo Law Review, Yeshiva University. Teubner, G., 1992: "Autopoiesis and Steering: How Politics Profit from the Normative Surplus of Capital", in Twist, M., Termeer, Schaap, L. & 't veld, R. (red): Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering, Kluwer Academic Publishers, London, p. 135.

Miljøministeriet og Industriministeriet særdeles gode til produktiv afkodning af fremmede fremtidsbilleder, vel at mærke på deres egne præmisser. Således afkoder Industriministeriet fremtidsbilledet af en økologisk bæredygtig industri som et potentiale for et nyt vækstfremmende miljøindustrielt kompleks. Tilsvarende afkoder Miljøministeriet Industriministeriets beskrivelse af industriens situation som et kriterium for valg mellem miljøpolitiske virkemidler. M.a.o. er autonomi af anden orden er en forudsætning for koblinger mellem forskellige forvaltninger.

Fremtidsbilleder må stilles til rådighed som åbne tekster

En anden forudsætning for kobling vedrører den sproglige karakter et fremtidsbillede må have, når det stilles til rådighed for andre forvaltninger, for at de kan afkode billedet produktivt.

Inden for semiotikken skelnes mellem forskellige teksttyper og læserroller som indlejres i teksttyperne. Udgangspunktet er, at i kommunikative processer fortolkes tekster hele tiden udfra kodebaggrunde, der er helt forskellige fra dem intenderet af forfatteren. Ronald Barthes skelner mellem tekster, der blot kan aflæses på én måde (f.eks. trafiksignaler) og tekster som kræver af læseren, at han skriver teksten som del af sin læsning, d.v.s. giver teksten mening og sammenhæng, der hvor den ikke leverer afkodningsregler. Han taler om tekster, der er henholdsvis *readerly* og *writerly*.¹¹

Umberto Eco skelner tilsvarende mellem åbne og lukkede tekster. Hvor lukkede tekster forsøger at lokke en slags adlydende samarbejde frem med læseren, så forsøger åbne tekster blot at reducere ubestemtheden i en semiotisk pragmatisk proces mellem afsender og modtager. Lukkede tekster søger en bestemt respons fra sin læser. Lukkede tekster søger at fastlåse læseren i et forudbestemt spor. Hvert skridt i læsningen skal lokke bestemte forventninger frem hos læseren. Teksten er struktureret i forhold til et ufleksibelt projekt, og den rummer få afkodningsmuligheder. Den åbne tekst vil noget helt andet med læseren. Den åbne tekst kan ikke bruges af læseren, som han vil, men den rummer langt flere afkodningsmuligheder, og bliver til en ny tekst gennem afkodningen. Åbne tekster har ikke noget fastlagt projekt, men rummer en intention om, at læseren skal gennemgå en refleksion om noget delvist bestemt.¹²

¹¹Barthes, R., 1975: *S/Z*, Cape, London, p. 4.

¹²Eco, U., 1979: *The Role of the Reader. Explorations in the Semiotics of texts*, Indiana University Press, London. Se også Olsen, M. & Kelstrup, G. (red), 1981: *Værk og læser. En antologi om receptionsforskning*, Borgen/Basis, Holstebro.

Kobling mellem forvaltninger i form af en stillen fremtidsbilleder til rådighed for hinanden, hvor den modtagende forvaltning selv bestemmer præmisserne for afkodning, kræver, at fremtidsbilledet har karakter af en åben tekst. Kun åbne tekster giver den modtagende forvaltning mulighed for produktive misforståelser, hvor afkodningen sker på egne præmisser. Fremtidsbilleder må have skitsens karakter.

I analysen af Arbejdsministeriets historie findes flere eksempler på, hvordan det kan gå, når en forvaltning præsenterer en anden forvaltning for en lukket tekst. Det klareste eksempel er nok Administrationsdepartementets kampagne over for Arbejdsformidlingen i 1982-83. Som led i denne kampagne offentliggør man bl.a. en turnusredegørelse, som skarpt kritiserer Arbejdsformidlingen. Det interessante er her ikke kritikken som sådan, men det at den er så præcis, at den definerer Arbejdsformidlingens problemer i operationaliserede termer og anviser helt forudbestemte veje for deres løsning. Den giver kun to afkodningsmuligheder: total underkastelse eller total afvisning. Arbejdsformidlingen vælger afvisning i form af vrede, hvilket nok også er det mest sandsynlige valg, fordi teksten iøvrigt er blottet for overtalelsetekniker. Koblingen udebliver altså, og der foretages ingen produktive misforståelser.

Et modsat eksempel på en åben tekst er moderniseringsredegørelsen "Den offentlige sektor år 2000". Denne skitserer nogle fremtidsmuligheder og betingelser, men påtvinger ingen bestemte forvaltninger bestemte forandringer. Hovedbudskabet er: Moderniser jer selv og tag hensyn til, at i fremtiden konkurrerer de offentlige sektorer i Europa med hinanden og med den private sektor. Forbered jer på det.

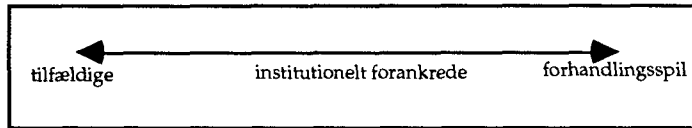
c) Institutionaliserede koblinger

Tilstedeværelsen af præmisser for kobling mellem polycentriske forvaltninger muliggør imidlertid kun tilfældige koblinger. Spørgsmålet er nu, hvordan tangentielle koblinger mellem polycentriske forvaltninger kan sikres med hensyn til varighed, intensitet, kvalitet? Det er spørgsmålet om, hvordan koblinger kan institutionaliseres.¹³ Uden institutionel forankring vil koblinger kun forekomme ustabil og tilfældigt. Jeg

¹³Teubner, G, 1992: "Autopoiesis and steering: How politics profit from normative surplus of capital", in Schaap, L, Termeer, C.J.A.M, & Twist, M.J.W.V: Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering, Kluwer Academic Publishers, London, p.129. Teubner, G, 1992: "The Two Faces of Janus: Rethinking Legal Pluralism", in Cardozo Law Review, Yeshiva University.

arbejder her med et kontinuum i koblingernes varighed, intensitet og kvalitet spændende fra *tilfældige* over *institutionelt forankrede* til *forhandlingsspil*, hvor koblingerne er blevet cykliske og selvforstærkende. Forhandlingsspil er således det mest krævende begreb.

KOBLINGERNES KONTINUUM



I min analyse af forvaltningspolitikken udvikling har jeg kunnet konstatere et væld af institutionelt forankrede koblinger mellem de mange polycentriske forvaltninger. Her vil jeg ikke give en fuldstændig beskrivelse af de mange koblinger, men vil i stedet foreslå en typologi af koblingsinstitutioner og eksemplificere disse.

Jeg foreslår at skelne mellem 4 typer koblingsinstitutioner¹⁴:

- Forestillede rum
- Refleksionstvang
- Forhandlinger
- Overlappende medlemskab

Forestillede rum

Forestillede rum¹⁵ er den helt basale form for kobling mellem polycentriske forvaltninger. Forestillede rum stiller et fælles rum til rådighed for polycentriske forvaltninger, hvori kan de placere sig i tid og formulere fremtidsbilleder. Det forestillede rum foreslår en fælles kontingent omverdensgrænse og foreslår samtidigt fælles tredje-referencer for selv-refleksion. Hermed hægtes også et særlig forestillet ansvar til rummets for-

¹⁴Pedersen, O.K., Andersen, N.Å., Kjær, P. & Elberg, J., 1992: *Privat politik*, Samfundslitteratur, København, p. 152-159.

¹⁵Kjær, P. & Andersen, N.Å., 1990: "Virksomhed i forhandlingsøkonomi", *COS-forskningsrapport* nr. 17, København. Pedersen, O.K., Andersen, N.Å., Kjær, P. & Elberg, J., 1992 *ibid.*, Calhoun, C., 1991: "Indirect Relationships and Imagined Communities: Large-Scale Social Integration and the Transformation of Everyday Life", in Bourdieu, P. & Coleman, J.S.(ed): *Social Theory for a Changing Society*, Westview Press, New York. Castoriadis, C., 1975: *L'institution imaginaire de la société*, Paris. Anderson, B, 1983: *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso Press, London.

valtninger. De forestillede rum overskrider formelle grænser. Hvor de formelle rum som f.eks. ressortministeriet formes gennem udpegningen af ministeren som retlig og politisk ansvarlig for ministeriet, så er de forestillede rum artefakter, der kan vælges til eller fra. Det forestillede kan altid være anderledes, men det ligger også åbent for at stivne som erobringer. Det forestilledes rum kan f.eks. erobres ved at blive omsat i normative overenskomster og selvforpligtende handlinger og med tiden vinde f.eks. rettens karakter.

De forestillede rum kan til og med få en hegemonisk status. Jeg vil sige, at et forestillet rum har hegemonisk status, når forvaltningerne betjener sig af det forestillede rums sondringer, idet de definerer deres egen autonomi og trækker deres egne grænser mellem forvaltning og omverden. Der kan derfor godt foregå en autonomisering af forvaltningerne samtidigt med, at fremstillingen af forestillede rum centraliseres.¹⁶

Et eksempel er *den offentlige sektor år 2000*. Den offentlige sektor er et forestillet rum i den forstand, at det sætter en fælles grænse for offentlige organisationer udadtil. Gennem denne grænsesættelse defineres også, hvad der tæller som offentlige organisationer og hvad det indebærer af ansvar at være offentlig organisation. I f.eks. "*Den offentlige sektor år 2000*" beskriver Finansministeriet det offentlige som en sektor, der ligger i stadig konkurrence med offentlige sektorer i andre lande og med den private sektor.¹⁷ Denne konkurrence foregår på nogle bestemte betingelser, der når alt kommer til alt, handler om at være bedst og billigst. Bedst og billigst sættes derefter ligmed at sætte borgeren i centrum, at øge servicen og forbedre produkternes kvalitet. Hvad det vil sige at forøge servicen, kvaliteten og sætte borgeren i centrum udtales ikke. Til gengæld gives midlerne til at nå idealerne. Midlerne er bl.a. indførelse markedsmodeller for offentlig serviceproduktion, anvendelse nye organisationsformer og reducere af antallet af regler. En ansvarlig offentlig organisation kan genkendes på, om den gør brug af disse midler. Midlerne og dermed også ansvaret konkretiseres endelig i forhold til nogle delområder i den offentlige sektor. Det drejer sig bl.a. om folkeskolen og gymnasiet, daginstitutionsområdet og sygehusområdet. Kampagnepapiret "*Den offentlige sektor år 2000*" forsøger således at

¹⁶Inspireret af Jessop, B., 1992: "The Economy, the State, and the Law: Theories of relative Autonomy and Autopoietic Closure" in Teubner, G. & Febraro, A., (ed): *State, Law, and Economy as Autopoietic Systems*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milan, p. 251.

¹⁷Finansministeriet, 1991: *Den offentlige sektor år 2000. Moderniseringsredegørelse 1991*, København.

skabe den offentlige sektor som et forestillet rum ved at sætte en fælles grænse for offentlige forvaltninger udadtil og definere nogle fælles referencer, som forvaltningerne kan anvende i deres selv-refleksioner.

Refleksionstvang

Koblingen mellem forvaltninger kan sikres i varighed og intensitet ved, at forvaltninger institutionelt er pålagt en tilbagevendende refleksion over fremmede fremtidsbilleder.

Et eksempel på refleksionstvang er *moderniseringsplanerne*.¹⁸ Disse er et af Administrations- og Personaledepartementets redskaber i moderniseringspolitikken. Moderniseringsplaner er 2-årige planer, der formuleres i dialog mellem Administrations- og Personaledepartementet og de enkelte ministerier. Planerne ender sædvanligvis i forpligtende aftaler mellem Finansministeren og den berørte minister. Planerne følges bl.a. op af en midtvejsevaluering og en afsluttende rapportering.¹⁹ Moderniseringsplanerne tvinger således forvaltninger til at reflektere over sig selv i de fremtidsbilleder, der fremlægges i Moderniseringsprogrammet og moderniseringsredegørelserne.

Et andet eksempel på refleksionstvang er den lovbundne pligt til *vurdering af lovforslags administrative og samfundsøkonomiske konsekvenser*. Første cirkulære af denne art er fra 1966.²⁰ Det fastsætter, at der bør gives et skøn over, hvilke administrative konsekvenser lovforslaget vil medføre for den statslige administration, for kommuner og for andre lokale forvaltningsorganer. Der kræves videre en redegørelse for ændringer i de krav, der stilles til erhvervslivet eller enkeltborgere i forbindelse med administration af den pågældende lov. Med oprettelse af Administrationsdepartementet i 1970 bestemmes det, at planer, der indebærer væsentlige organisatoriske og administrative konsekvenser, skal tages op til forhandling med Administrationsdepartementet.²¹ I 1971 kommer statsministeren med en skrivelse,

¹⁸Se f.eks.: Administrationsdepartementet, 1985: Oversigt over moderniseringsinitiativer, København, Administrations- og Personaledepartementet, 1988: Moderniseringsplaner 1988-89. Oversigt over de enkelte ministerområders moderniseringsplaner for perioden 1988-89, København.

¹⁹Administrationsdepartementet 1987: Administrationsdepartementet '87, København, p. 11.

²⁰Statsministeriet cirkulære af 16. september 1966: "Cirkulære om bemærkninger til lovforslag", København.

²¹Statsministeriets cirkulære af 16. februar 1970: "Cirkulære om oprettelse af et Administrationsdepartement under Arbejdsministeren samt et administrationsråd", København.

der kræver, at lovforslag, der vil få væsentlige organisatoriske og administrative konsekvenser bør tages op til forhandling med Administrationsdepartementet allerede på det forberedende stadium, ligesom det vil være ønskeligt at Administrationsdepartementet i forbindelse med større lovreformer deltager i et eventuelt forberedende udvalgsarbejde.²² I 1973 bestemmes det yderligere, at lovforslag skal oversendes til Administrationsdepartementet med henblik på at sikre fyldestgørende oplysninger i forslagene vedrørende de administrative konsekvenser.²³ I 1983 kommer endnu et cirkulære fra Statsministeriet.²⁴ Dette præciserer ministeriers og styrelseres pligt til at oversende lovforslag til Budget- og Administrationsdepartementet, såfremt de har økonomiske eller administrative konsekvenser. Videre udvides oversendelsespligten til at omfatte udkast til bekendtgørelser, der gennemfører, supplerer eller kundgør EF-retsakter og som har økonomiske eller administrative konsekvenser. I 1991 nedsættes et embedsmandsudvalg til revidering af de nuværende cirkulærer. Blandt udvalgets opgaver er at overveje, hvordan miljømæssige konsekvenser også kan indgå.

Et tredje eksempel er *turnusgennemgangen*. Turnusgennemgangen blev iværksat efter regeringsbeslutning i 1974. Dens idé er, at samtlige ministerområders forvaltninger skal analyseres og vurderes inden for en 4-årig periode af Administrationsdepartementet. Turnusgennemgangen giver departementet adgang til de øvrige ministerier, der har pligt til at samarbejde og udlevere materiale til Administrationsdepartementet. Turnusgennemgangen muliggør således både, at Administrationsdepartementet skaber overblik over ressortforvaltningerne, samt at ressortforvaltningerne reflekterer over sig selv i forhold til Administrationsdepartementets forvaltningspolitik.

Forhandlinger

Koblingers kvalitet kan forøges gennem forhandlingsinstitutioner²⁵, hvor en forvaltnings reaktion på et fremmed fremtidsbillede sammenknyttes i en forhandling, hvor andre ting er på spil, f.eks. bevillinger.

²²Statsministerens skrivelse af 23. februar 1971: "Om forhandling med Administrationsdepartementet om forslag, der kan påregnes at ville få væsentlige organisatoriske og administrative konsekvenser", København.

²³Statsministerens skrivelse af 9. februar: "Om lovforslags oversendelse til Administrations- og Budgetdepartementet", København.

²⁴Statsministeriets cirkulære af 25. juli 1983: Cirkulære om udgiftspolitik og administrativ samordning af love m.v.

²⁵Pedersen, O.K., 1985: Institutionel historie, FS & P, Roskilde.

Forhandlinger er en institution, der øger muligheden for de forestillede rums erobring. Forhandlinger sikrer, at forvaltninger som led i en aftale foretager forandringer af egne indre strukturer i overensstemmelse med fremmede fremtidsbilleder. Typisk forekommer der obligatoriske tilbagevendende forhandlinger, der muliggør, at forskellige ønsker og krav samstemmes.

Et eksempel herpå er *kontraktforhandlinger* om fristyrelsesstatus mellem styrelse, ressortministerium, Administrations- og Personaledepartementet og Budgetdepartementet. Fristyrelsesidéen går ud på at adskille politik og drift på en ny måde. Med fristyrelsen gives en række friheder og pligter, som fastsættes i en kontrakt mellem styrelsen, det pågældende ministerium og Finansministeriet på baggrund af forhandling. Styrelsen får friheder på budget- og bevillingsområdet, løn- og personaleområdet og den forretningsmæssige drift. Den forpligtes til gengæld til at nå nogle mål hvad angår kvalitet, produktivitet og omstilling defineret i moderniseringsprogrammet.²⁶

Overlappende medlemsskab

Overlappende medlemskab²⁷ betyder, at personer kan have medlemskab i flere forvaltninger, hvorved konflikter mellem forvaltninger og deres forskellige afkodninger af hinandens forestillede rum kan bearbejdes. Forvaltningerne får herigennem mulighed for at reagere på, hvad de opfatter som en anden forvaltnings fejlafkodning af et bestemt fremtidsbillede. Der etableres mulighed for en særlig intens fortolkningskamp om forestillede rum. Forvaltningernes kontakt øges.

Typiske eksempler herpå er tværgående repræsentationer i forvaltningspolitiske udvalg. Det gælder f.eks. analyse- og strukturprojektet i Industriministeriet. Projektet blev indledt i 1986 og handlede bl.a. om koncernstyring. Til ledelse af dette projekt blev der nedsat en styregruppe sammensat af chefer fra departementet og Industriministeriets 13 direktører og styrelser, medarbejderrepræsentanter, samt repræsentanter fra Administrationsdepartementet, Budgetdepartementet og Lønnings- og

²⁶Administrations- og Personaledepartementet, 1991: Fristyrelsesforsøg. En forundersøgelse, København. Industriministeriet, 1992: Fristyrelseskontrakt for Patentdirektoratet 1992-1995, København. Mølgaard, E., 1992: "Frihed under ansvar. Finanstilsynet er blevet fristyrelse", Finans & Samfund, Februar, p.24-26, København.

²⁷Teubner, G.; 1989, *ibid*, p. 111 og 122. Jessop, B., 1992: "The Economy, State and Law: Theories of Relative Autonomy and Autopoietic Closure." in Febraro, A. & Teubner, G. (ed): State, Law, Economy as Autopoietic Systems: Regulation and Autonomy in a New Perspective, Milano: Giuffrè.

Pensionsdepartementet.²⁸ Hermed har 3 personer forvaltningspolitiske roller både i Industriministeriet og i Finansministeriet, hvorved de konflikter der måtte opstå omkring koncernstyringens indførsel kan bearbejdes.

Et andet eksempel er den gensidige udveksling af udvalgspladser mellem Industriministeriet og Miljøministeriet, hvor Miljøministeriet bliver repræsenteret i flere af Industriministeriets udvalg og omvendt.

Forhandlingsspil

De forskellige koblingsinstitutioner kan tilsammen muliggøre, at koblingerne mellem forvaltningerne får en så høj grad af varighed, intensitet og kvalitet, at vi får cykliske selv-forstærkende koblinger, hvor koblingerne forstærker forvaltningernes refleksion over egne grænser, hvilket igen forstærker koblingerne o.s.v.. På denne måde kan der opstå et egentlig stabilt spil, som jeg kalder forhandlingsspil²⁹, hvor fremtidsbilleder besvares med alternative fremtidsbilleder, hvor den ene forhandling giver anledningen til den næste. Et spil om formulering af forestillede rum, om at binde hinanden gennem overlappende medlemskaber og om at tvinge de andre forvaltninger til at reflektere over fremmede forestillede rum. Forhandlingsspillene har dog den karakter, at de iagttages og vurderes forskelligt af de forskellige forvaltninger. Forhandlingsspillene hverken ophæver eller krænker grænserne mellem forvaltningerne, men spiller på grænsernes kontingens.

Sammenfatning

I manges forståelse er 1980'ernes moderniseringsprogrammer og det aktuelle program for fornyelse af den offentlige sektor blot krusninger på samfundets overflade. Det er programmer med kort levetid og med ambitioner, der er begrænset til højere produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor. De dukker op med næsten cykliske mellemrum, giver gamle løsninger nye etiketter og slagord, og flader derefter ud som lige-

²⁸Industriministeriet, 1987: "Styregruppen for Industriministeriets analyse- og strukturprojekt", Notat, j.nr. 87-023/a002-1., 20/1-87, København.

²⁹Begrebet forhandlingsspil er lån fra Klaus Nielsen og O.K. Pedersen, der dog definerer det anderledes: Nielsen, K. & Pedersen, O.K., 1989: "Fra blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi" i Klausen, K.K. & Nielsen, T.H., (red): Stat & marked. Fra Leviathan og usynlig hånd til forhandlingsøkonomi, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, p. 171-226.

gyldige popsange uden at efterlade sig spor. Denne bogs konklusion er en anden. Det er bogens 5 hovedpointer:

1. At der de sidste 20 år er dannet en forvaltningspolitik, der adskiller sig betydeligt fra tidligere tiders administrative reformforsøg. Der er dannet en forvaltningspolitik, der politiserer hele den offentlige sektor og dens grænser. Denne forvaltningspolitik er af anden orden, fordi den fastlægger præmisserne for alle andre politikkers forvaltning, og bearbejder realiseringen af de forfatningsdefinerede grænser for forvaltning. Forvaltningspolitikken problematiserer grænser af afgørende vigtighed for den offentlige sektors samfundsmæssige rolle og funktion; grænser mellem forvaltning og borger, forvaltning og politik samt offentlig og privat.
2. At forvaltningspolitikken er ikke bare en løsthængende reform, der knytter an til enkeltpersoners ambitioner. Den er i omfattende grad institutionaliseret, ikke kun i Finansministeriet men i en stor del af centraladministrationen, og denne institutionalisering har ændret forvaltningernes selvforståelse. Forvaltningspolitikken er blevet polycentrisk med mange centre for dens formulering og implementering.
3. At forvaltningspolitikken ikke blot en politik, der er vokset frem ved siden af mange andre politikker. Forvaltningspolitikken polycentriske institutionalisering synes at forandre selve forvaltningens systemkarakter. Forvaltningen autonomiseres og polycentreres. Den definerer i stigende grad præmisserne for sig selv som forvaltning. Vi får en selvskabt forvaltning.
4. At forvaltningspolitikken effekter på forvaltningens systemkarakter også har konsekvenser for forvaltningens styringsbetingelser. Vi får en styring, der bygger på to styringsparadokser: Det første paradoks er, at autonomi er en betingelse for styringen. Det andet paradoks er, at helheden og det almene defineres lokalt. Styring håndteres her gennem tangentielle koblinger, og kontrol kommer i stigende grad til at handle om kontrol over den forvaltningspolitiske meningsdannelse bl.a. i form af produktion og udbredelse af fremtidsbilleder.

Det er således ikke blot naivt, men også politisk betænkeligt at bagatellisere forvaltningspolitikken. Forvaltningspolitikken er blevet et helt cen-

tralt konfliktfelt med betydning for såvel borgere som politikere, for forvaltningens udvikling og samfundets styringsprincipper. Forvaltningspolitikken er simpelthen blevet det felt, hvori kampen om den offentlige sektor står, og denne kamp er helt central, fordi den tematiserer den offentlige sektors grænser. Når f.eks. grænsen offentlig/privat tematiseres, så er ikke kun det offentliges definition på spil. Det er det private spillerum også. Udlicitering af ældrepleje betyder f.eks., at de private virksomheder må interessere sig for borgernes krav til velfærdstaten. Dermed kommer de private virksomheder tættere på politiske spørgsmål og dermed på politiske spilleregler. Ingen grænse omformuleres uden at det ændrer, hvad der står på *begge* sider af grænsen. I dag er det derfor afgørende for den offentlige sektors udvikling, hvem der evner at definere rammerne for forvaltningspolitiske konflikter. Om det er Finansministeriet, der forankrer sine konflikttemaer i en udgiftspolitisk diskurs eller Miljøministeriet, der henviser til den økologiske bæredygtigheds nødvendighed eller nogle helt tredje, der dominerer. Ingen med interesse for politisk udvikling bør i dag ignorere det forvaltningspolitiske konfliktfelt.

Litteraturliste

Administrations- og Personaledepartementet, 1988: Moderniseringsplaner 1988-89. Oversigt over de enkelte ministerområders moderniseringsplaner for perioden 1988-89, København.

Administrations- og Personaledepartementet, 1991: Fristyrelsesforsøg. En forundersøgelse, København.

Administrations- og Personaledepartementet, 1993: Kontraktstyring. Præsentation af 6 kontraktstyrelser 1993-1996, København.

Administrationsdepartementet, 1974: Rationaliseringsprojekter planlægning og styring. En vejledning for statsinstitutioner, København.

Administrationsdepartementet, 1976: Ministeriers og styrelser rationaliseringsvirksomhed. Årsberetning 1974/75, København.

Administrationsdepartementet, 1978: "Redegørelse for Handelsministeriets erhvervsstøtteordninger", Turnusredegørelse, København.

Administrationsdepartementet, 1979: Årsberetning 1978-79, ministeriers og styrelser rationaliseringsvirksomhed, København.

Administrationsdepartementet, 1981: "Administrationsrapport" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 6, København, p. 257-265.

Administrationsdepartementet, 1981: Beretning 1980, København.

Administrationsdepartementet, 1981: Redegørelse om Arbejdsløshedsforsikringens administration, København.

Administrationsdepartementet, 1982: "AF får ikke flere folk, må rationalisere arbejdsgangen", i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 8, København, p. 331-335.

Administrationsdepartementet, 1982: Redegørelse om Arbejdsformidlingen, København.

Administrationsdepartementet, 1983: Rapport afgivet af privatiseringsudvalget, København.

Administrationsdepartementet, 1984: Regelforenklingsarbejdet 1983-84, København.

Administrationsdepartementet, 1985: Oversigt over moderniseringsinitiativer, København.

Administrationsdepartementet, 1987: Administrationsdepartementet '87, København.

Administrationsdepartementet, 1987: Koncernledelse i centraladministrationen, København.

Administrationskommissionen, 1924: 1. betænkning, København.

Administrationskommissionen, 1924: 2. betænkning, København.

Administrationsrådet, 1968: Årsberetning for Statens administrationsråd, 1. oktober 1967-30. september 1968, København.

Administrationsrådet, 1970: Årsberetning for Statens administrationsråd 1968-1969, København.

Administrationsudvalget af 1960, 1962: "1. betænkning", Betænkning nr. 301, København.

Administrationsudvalget af 1960, 1962: "2. betænkning. Administrationen af Arbejds- og Sociallovgivningen. 1. del", Betænkning nr. 320, København.

Administrationsudvalget af 1960, 1963: "3. betænkning. Administrationen af Told- og Forbrugsafgiftslovgivningen", Betænkning nr. 342, København.

Administrationsudvalget af 1960, 1965: "4. betænkning. Administrationen af Arbejds- og Sociallovgivningen. 2. del", Betænkning nr. 380, København.

Administrationsudvalget af 1960, 1966: "5. betænkning. Revisionsdepartementernes og hovedrevisionens forhold", Betænkning nr. 408, København.

Administrationsudvalget af 1965, 1965: "Betænkning om effektivisering af statsadministrationen", betænkning nr. 388, København.

Althusser, L., 1972: Om ideologiske statsapparater, Rhodos, København.

Andersen, N.Å. & Kjær, P., 1990: "Virksomhed i forhandlingsøkonomi", COS-forskningsrapport, nr. 17/1990, København.

Andersen, N.Å. & Kjær, P., 1993: "Private Industrial Policy in the Danish Negotiated Economy" i Hausner, J., Jessop, B. & Nielsen, K.: Institutional Frameworks of Market Economies, Avebury, Aldershot.

Andersen, N.Å., 1992: "Etisk regnskab og udviklingen af strategier af anden orden" i Økonomistyring og Informatik, København, nr. 4, p. 173-190.

Andersen, N.Å., 1992: "forvaltningspolitiske betænkninger 1970-1990", COS-forskningsrapport, 1/1992, København.

Andersen, N.Å., 1993: "En kommentar til Teubner og fire spørgsmål til projekt forhandlingsøkonomi", COS-arbejdspapir, København.

Andersen, P., 1943: "Politik og Forvaltning", Nordisk Administrativt Tidsskrift, København.

Andersen, P., 1946: "Ulovligt at Administrationen ikke opslaar Stillingerne ledige", Nationaltidende, 17/8-1946, København.

Anderson, B., 1983: Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism, Verso Press, London.

Andresen, A., 1984: "Korporatisme, institutionelt netværk, institutionel demokratiproblematik. En undersøgelse af institutionelle strukturers udvikling på et konkret reguleringsfelt", Speciale, Roskilde Universitetscenter, Roskilde.

Anvisningsudvalget, 1964: "Den danske arbejdsanvisnings struktur, funktion og virkemidler", Betænkning nr. 345, Arbejdsministeriet, København.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 1939: Betænkning om beskæftigelsespolitik og erhvervsmuligheder i Danmark, Forlaget Fremad, København.

Arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation, 1971: "Redegørelse fra Arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation", Betænkning nr. 629, København.

Arbejdsgruppen vedrørende statistisk belysning af forholdet mellem økonomi og miljø, 1990: "Økonomi og miljø i statistisk belysning", Betænkning nr. 1210, København.

Arbejdsmarkedskommissionen, 1952: "Rapport om overvejelser vedrørende bevægeligheden på arbejdsmarkedet" Betænkning nr. 23, København.

Arbejdsmarkedskommissionen, 1956: "Betænkning vedrørende de store fødselsårge med særligt henblik på uddannelsesproblemet", Betænkning nr. 143, København.

Arbejdsmarkedskommissionens sekretariat, 1957: "Fortroligt. Erhvervsuddannelsens administrative splittelse og visse forslag til afhjælpning af de heraf fremkaldte ulemper." (9/10-1957, j.nr. 2502) Rigsarkivet, arkiv 2157 om Forvaltningsnævnet, kasse 86, journal nr. 167.

Arbejdsministeriet, 1971: Perspektivplanlægning 1970-1985, København.

Arbejdsministeriet, 1971: Perspektivplanlægning 1970-1985. Bilag, København.

Arbejdsministeriet, 1984: "Arbejdsministeriet som én organisation" Hovedtemaet fra Arbejdsministeriets ledelseskonference oktober 1984, København.

Arbejdsministeriet, 1986: Arbejdsministeriet som koncern - en ny styre og samarbejdsform. København.

Arbejdsministeriet, 1986: "Referat af efterårskonferencen", København.

Arbejdsministeriet, 1987: Så langt er vi kommet: Arbejdsmarkedspolitikken, København.

Arbejdsministeriet, Finansministeriet, Industriministeriet og Undervisningsministeriet, 1986: Debatoplæg om vækst og omstilling. Krav til strukturpolitikken, København.

Arbejdstilsynet, 1984: Arbejdstilsynets årberetning 1983, København.

Arbejdstilsynet, 1986: Arbejdstilsynets årberetning 1985, København.

Arbejdstilsynet, 1987: Arbejdstilsynets årberetning 1986, København.

Arbejdstilsynet, 1988: Arbejdstilsynets årberetning 1987, København.

Arbejdstilsynet, 1989: 90'ernes Arbejdstilsyn - plan for organisationstilpåsning-., København.

Arbejdstilsynet, 1989: Intern plan, København.

Arup, N., 1946: "Der er Trang til saglig Kontrol med Administrationen", Nationaltidende, 11/8-1946, København.

Barthes, R., 1975: S/Z, Cape, London.

Barthes, R., 1977: "The death af the author", i Image - Music - Text. Fontana, London.

- Bauman, Z., 1990: "Modernity and Ambivalence", Theory, Culture & Society, SAGE, London.
- Bauman, Z., 1990: Thinking Sociologically, Blackwell, Oxford.
- Bendel, K., 1993: Selbstreferenz, Koordination und gesellschaftliche Steuerung. Zur Theorie der Autopoiesis sozialer Systeme bei Niklas Luhmann, Centaurus-Verlagsgesellschaft, Pfaffenweiler.
- Bendel, K., 1993: "Funktionale Differenzierung und gesellschaftliche Rationalität. Zu Niklas Luhmanns Konzeption des Verhältnisses von Selbstreferenz und Koordination in modernen Gesellschaften" in Zeitschrift für Soziologie, Jg. 22, Heft 4, p. 261-278, F. Enke Verlag, Stuttgart.
- Bentzon, K-H., 1988: "Forvaltningsreformer i den offentlige sektor" i Fra vækst og omstilling - modernisering af den offentlige sektor, Nyt for Samfundsvidenskabene, København.
- Benveniste, E., 1971: Problems in General Linguistics, Miami Linguistic Series No. 8. University of Miami Press, Florida.
- Benveniste, E., 1985: "The Semiology of Language" in Innis, R.E. (red): Semiotics. An introductory anthology, Indiana University Press, Indiana.
- Berounius, M., 1991: Genealogi och sociologi, Brutus Östlings Bokförlag Symposion AB, Stockholm.
- Bjørnskov, L., 1992: "Det overflødige Miljøministerium?" i Miljø-intern, januar, København, p. 4-5.
- Boesen, P. & G. (red), 1954: Nordiske arbejdsmarkedsproblemer. Tilpasningsproblemer på arbejdsmarkedet og i virksomheden, Det Danske Forlag, København.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L.J.D., 1992: "The purpose of Reflexive Sociology" in Bourdieu, P. & Wacquant, L.J.D.: An Invitation to Reflexive Sociology, Polity Press, Cambridge, p. 94-115.
- Brandt, P.AA., 1991: "Bemærkninger om passionen", in Aktuel semiotik. form og objektivitet 1, Nordisk Sommeruniversitet.
- Braten, S., 1992: "Paradigms of Autonomy: Dialogical or Monological?" i Teubner, G. & Febbrajo, A. (red): State, Law and Economy as Autopoietic Systems. Regulating and Autonomy in a new Perspective, Dott. A. Giuffré Editore, Milano.
- Bredsdorff, J., 1946: "Forvaltningen under demokratisk Kontrol", Information, 27/3-1946, København.
- Bredsdorff, J., 1951: "Rationaliseringsarbejdet indenfor stat og kommuner", Kommunal Aarbog, 1951, p. 761-771, København.
- Bredsdorff, N., 1990: "Forvaltningsreformer i den offentlige sektor." COS-forskningsrapport, 6/1990, København.
- Bredsdorff, N., 1992: "Forvaltningshistoriske noter: Forvaltningskommissionen af 1946.", COS-forskningsrapport, 3/1992, København.
- Bredsdorff, N., 1993: Forvaltningspolitik & forvaltningsreformer. En undersøgelse af Forvaltningskommissionen af 1946, Roskilde Universitetsbiblioteks skriftserie nr. 21, Roskilde.

Bredsdorff, N., 1994: "Om historieteori og diskursanalyse, om at fange diskursen eller være diskursens fange", Oplæg til COS-seminar Work in progress, 11/2-1994 om Niels Åkerstrøm Andersen "Institutionel historie" COS arbejdsrapport 1/2-94, København.

Broady, D., 1990: Sociologi och epistemologi. Om Pierre Bourdieus författarskap och den historiska epistemologin, HLS Förlag, Stockholm.

Brundtlandkommissionen, 1987: Vor fælles fremtid, FN-forbundet og Mellemfolkelig Samvirke, København.

Brüniche-Olsen, P., 1990: Arbejdsmarkedspolitik, Handelshøjskolens Forlag, København.

Budgetdepartementet, 1978: "Samordning af data i offentlig budget-planlægning", Planredegørelse 2, København.

Budgetdepartementet, 1983: Budgetredegørelse 1983, København.

Budgetdepartementet, 1985: Rapport fra idé-konference om selvregulerende mekanismer, København.

Budgetreformudvalget, 1983: BRU-rapporten, Budgetdepartementet, København.

Bull, H.P. (red), 1979: Verwaltungspolitik, Luchterhand, Damstadt.

Burton, F. & Carlen, P., 1979: Official Discourse. On discourse analysis, government publications, ideology and the state, Routledge & Kegan Poul, London.

Bylund, H., 1983: "Administrationsdepartementet fortalte kun pressen det negative" i Nyt for Arbejdsdirektoratet, nr. 1, København, p. 18-21.

Calhoun, C., 1991: "Indirect Relationships and Imagined Communities: Large-Scale Social Integration and the Transformation of Everyday Life", in Bourdieu, P. & Coleman, J.S.(ed): Social Theory for a Changing Society, Westview Press, New York.

Campbell, J.L., 1993: "Recent Trends in Institutional analysis", Working paper, Harvard University.

Canguilhem, G., 1983: "Videnskabshistoriens objekt" i Olesen, S.G., (red): Epistemologi, Rhodos, København.

Carlsen, K., 1988: "Kritisk samtidshistorie -en historieteoretisk undersøgelse af Michel Foucaults analyse- og kritikstrategi", Speciale, Historisk Institut, København.

Castoriadis, C., 1975: L'Institution imaginaire de la société, Paris.

Centralrådet for Statens samarbejdsudvalg, 1991: "Vejledning til samarbejdsaftalen af 6. november 1990", Meddelelser fra centralrådet, nr. 13 nov. København.

Christensen, B., 1953: "Forvaltningskommissionen og Forvaltningsnævnet. Mål og midler", Nordisk Administrativt Tidsskrift.

Christensen, I., 1992: "300 millioner at spare på at privatisere offentlig tøjvask" i Børsen, København, 9/1-92.

Christensen, I., 1992: "Sønderjyllands Amt uddelegerer sin ledelse" i Børsen, København, 11/2-92.

- Christensen, J.G. & Christiansen, P.M., 1992: Forvaltning og omgivelser, Systime, København.
- Christensen, J.G., 1980: Centraladministrationen: organisation og politisk placering, Samfundsvidenskabeligt Forlag, København.
- Christensen, J.G., 1991: Den usynlige stat, Gyldendal, København.
- Christensen, J.G., 1994: "Institutionel teori og den offentlige sektors organisation" i Ibsen, M., Nielsen, P.L., Schou, B. (red): Folkestyre og forvaltning. Festskrift i anledning af Nordisk Administrativt Forbunds 75 års jubilæum, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, p. 95-106.
- CON, 1946: "Rationaliseringkravet i stigende grad aktuelt", Nationaltidende, 8/8-1946, København.
- Culler, J., 1976: Saussure, The Harvester Press, Sussex.
- Dalberg-Larsen, J., 1984: Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så?, Akademisk Forlag.
- Danmarks Miljøundersøgelser, 1990: Arbejdsprogram 1990, København.
- Derrida, J., 1973: "Meaning and Representation", in Derrida: Speech and Phenomena And Other Essays on Husserl's Theory of Signs, Northwestern University Press, Evanston.
- Derrida, J., 1976: Forskæl-udsættelse, in Derrida, J.: Sprog, materialitet, bevidsthed, Vinten.
- Derrida, J., 1978: "Structure, Sign and play in the Discourse of Human Science" in Derrida: Writing and Difference, The University of Chicago Press, Chicago, p. 278-293.
- Derrida, J., 1979: "Living on $\pm$ Border lines" in Derrida, J. m.fl.: Deconstruction and Criticism, Routledge & Kegan Paul, London, p. 75-176.
- Descombes, V., 1986: Moderne fransk filosofi, Modtryk.
- Descombes, V., 1986: "The Ambiguity of the Symbolic" in Theory, Culture & Society, SAGE, London, Vol 3, nr. 3., p. 69-83.
- Det Økonomiske Råd, 1984: Dansk Økonomi, maj, København.
- Djøf, 1990: Undersøgelse af omstillings- og moderniseringsprocessen i Industriministeriet, København.
- Dreier, H., 1991: Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, J.C.B. Mohr (Poul Siebeck) Tübingen.
- Dreyfus, H.L. & Rabinov, P., 1982: Michel Foucault. Beyond Structuralism and Hermeneutics, The Harvester Press, London.
- Dübeck, I., 1993: "Hvornår blev Danmark en retsstat?" i Blomquist og Ingesman (red): Forvaltningshistorisk antologi, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, p. 99-114.
- Due, J. & Madsen, S.S., 1988: Når der slås søm i, Jurist og Økonomforbundets Forlag, København.
- Due, J., 1983: "Vor sagsbehandlingstid er halveret næste efterår" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 8, København, p. 320-322.

Dyremose, H., 1991: "Fristyrelser - En udfordring, også for medarbejderne", Djøfbladet, København, nr. 22.

Eco, U., 1971: Den frånvarande strukturen. Introduktion til den semiotiske forskningen, Bo Cavefors Bokförlag, Lund.

Eco, U., 1979: The Role of the Reader. Explorations in the Semiotics of texts, Indiana University Press, London.

Edelman, M., 1988: Constructing the Political Spectacle. The University of Chicago Press, London.

Eigaard, Søren, 1993: Idealer og Politik. Historien om Grundloven af 1953, Odense Universitetsforlag, Odense.

Elberg, J., 1990: "Den centrale forvaltnings udvikling i Danmark 1980-1990 - Problemstillinger og litteraturoversigt.", COS-forskningsrapport, 9/1990, København.

Elektronikfabrikantforeningen, 1978: The electronic industry in Denmark, København.

Erhvervsministeriet, 1925: 1. betænkning afgivet af Erhvervsministeriets Industriudvalg, København.

Erhvervsministeriet, 1925: 2. betænkning afgivet af Erhvervsministeriets Industriudvalg, København.

Erhvervsministeriet, 1926: 3. betænkning afgivet af Erhvervsministeriets Industriudvalg, København.

Eriksen, A.W., 1984: Eksportrådgivning i Danmark 1910-1921 - Privat eller statslig opgave?, Administrationshistoriske studier nr. 9. Rigsarkivet, G.E.C Gads Forlag.

Eriksen, A.W., 1987: "Omkring handelsministeriets oprettelse og første år 1879-1924." i Thomsen, B.N., Eriksen, A.W., Hertz, M. & Hjort, K.: Samspeilet mellem organisationer og stat. Administrationshistoriske studier, Rigsarkivet, G.E.C Gads forlag.

Eriksen, E.O., 1993: Grenser for staten?. Om makt, penger og kommunikasjon som styringsinstrumenter, Universitetsforlaget, Oslo.

Eriksen, E.O., 1993: Den offentlige dimension. Verdier og styring i offentlig sektor, Tano, Tromsø.

Evert, E., 1984: "Tre kilo skandale" i Jyllandsposten, 4/11-84.

Finansministeren, 1983: "Redegørelse af 30/11 83 om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor", Redegørelse nr. R 4, Folketingstidende, sp. 2379-2392, København.

Finansministeren, 1985: "Redegørelse af 29/5 85 om moderniseringsprogrammet for den offentlige sektor", Redegørelse nr. R 16, Folketingstidende, sp. 10814-10826, København.

Finansministeren, 1986: "Redegørelse af 18/2 86 til folketinget om moderniseringsprogrammet for den offentlige administration", Redegørelse nr. R 9, Folketingstidende, sp. 7226-7237, København.

Finansministeriet, 1952: Cirkulære om rationaliseringsarbejdet indenfor statsadministrationen, af den 20/8-1952.

Finansministeriet, 1973: Perspektivredegørelse 1972-1987, København.

Finansministeriet, 1985: Budgetredegørelse 1985, København.

Finansministeriet, 1986: Budgetredegørelse 1986, København.

Finansministeriet, 1986: Materiale fra lønreformudvalget, København.

Finansministeriet, 1987: Redegørelse til Folketinget om moderniseringsarbejdet i den offentlige sektor, København.

Finansministeriet, 1988: Redegørelse om den offentlige sektor 1988, København.

Finansministeriet, 1989: Redegørelse om den offentlige sektor 1989, København.

Finansministeriet, 1989: Redegørelse til Folketinget om moderniseringsarbejdet i den offentlige sektor, København.

Finansministeriet, 1990: Moderniseringsredegørelse, København.

Finansministeriet, 1991: Den offentlige sektor år 2000. Moderniseringsredegørelse 1991, København.

Finansministeriet, 1991: "Modernisering af levnedsmiddelkontrollen i Danmark", Betænkning nr. 1217, København.

Finansministeriet, 1992: Valg af velfærd - konkurrence med frit valg for borgerne. Moderniseringsredegørelse 1992, København.

Finansministeriet, 1993: Nyt syn på den offentlige sektor, sammenfatning, København.

Finansministeriet, 1994: Orientering om ny struktur, København.

Finansministeriet, Fiskeriministeriet, Industriministeriet, Landbrugsministeriet og Økonomiministeriet, 1987: Regeringens erhvervspolitiske initiativer, København.

Fink, H., 1992: "Om grænsers måde at være grænser på" i Stjernfelt, F. & Troelsen, A. (ed): Grænser, Aarhus Universitetsforlag, Århus.

Folketingets forhandlinger 1959-60, d. 18/12, 1959, sp. 2018.

Folketingets forhandlinger, 1959, 18/12, sp 2020.

Folketingets forhandlinger, 1960, 20/, sp. 2319-2330, og :1960, 17/3, sp. 4143-4150.

Forvaltningskommissionen af 1946, 1947: 1. betænkning, København.

Forvaltningskommissionen af 1946, 1950: 2. betænkning, København.

Forvaltningskommissionen af 1946, 1952: 9. betænkning, København.

Forvaltningsnævnet, 1953: Forvaltningsnævnets årsberetning for 1952-53, København.

Forvaltningsnævnet, 1957: Referat af møde den 29.11. 1957 hos afdelingschef Ove Nielsen, Rigsarkivet, arkiv 2157 om Forvaltningsnævnet, kasse 89, journal nr. 172, København.

Forvaltningsnævnet, 1960: brev til departementchef E. Dige, Finansministeriet, Rigsarkivet, arkiv 2157 om Forvaltningsnævnet, kasse 89, journal nr. 172, København.

Forvaltningsnævnets sekretariat, 1958: "Notat vedr. koordineringsmulighederne indenfor de under Handelsministeriet sorterende undervisningstilsyn", (oktober), Rigsarkivet, arkiv 2157 om Forvaltningsnævnet, kasse 85, journal nr. 167, København.

Forvaltningsnævnets sekretariat, 1960: "Supplerende notat vedrørende undervisningstilsynet under handelsministeriet." Rigsarkivet, arkiv 2157 om Forvaltningsnævnet, kasse 89, journal nr. 172, København.

Foucault, M., 1970: "Diskurs og diskontinuitet" i Madsen, P. (red): Strukturalisme, Rhodos, København.

Foucault, M., 1972: The Archaeology of Knowledge, Tavistock Publications, London.

Foucault, M., 1973: Galskapens historie i opplysningens tidsalder, Gyldendal, Oslo.

Foucault, M., 1978: Seksualitetens historie 1. Viljen til viden, Rhodos, København.

Foucault, M., 1993: Diskursens ordning, Brutus Östlings Bokförlag, Stockholm.

Fuchs, P., 1992: Die Erreichbarkeit der Gesellschaft. Zur Konstruktion und Imagination gesellschaftlicher Einheit, Suhrkamp, Frankfurt.

Gadamer, H.-G., 1975: Truth and Method, Crossroad, New York.

Gadegaard, B., 1991: "Finansministeren ønsker tvungen udlicitering" i Danske Kommuner, København, nr. 37.

Geiger, T., 1935: "Om byrokratisme, med særligt henblik paa økonomien", Nationaløkonomisk Tidsskrift, København.

Girard, R., 1990: Joh - idol og syndebuk, Forlaget Anis, Frederiksberg.

Glebe-Møller, J., 1988: "Diskursetikken" i Schuster, B.G.(red): Moral og etik, Forlaget Anis, Århus.

Greimas, A.J., 1974: Strukturel semantik, Borgen, Odense.

Gunnell, J.G., 1992: "The Orders of Discourse: Philosophy, Social Science, and Politics" Manus, Berkeley, Californien.

Habermas, J., 1983: Moralbewusstsein und Kommunikatives Handeln, Suhrkamp, Frankfurt.

Habermas, J., 1984: The Theory of Communicative Action. Vol I. Reason and the Rationalization of Society, Beacon Press, Boston.

Habermas, J., 1987: The Theory of Communicative Action. Vol II. Lifeworld and System: A critique of Functionalist Reason, Beacon Press, Boston.

Habermas, J., 1987: "Wie ist Legitimität durch Legalität möglich?" in Kritisches Justiz, nr. 1.

Habermas, J., 1992: Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Suhrkamp, Frankfurt.

Haldén, E. & Kjær, P., 1994: "Politik och institutionalisering. Det institutionella perspektivet inom statsvetenskapen", COS-forskningsrapport, 6/1994, København.

Handelsministeriet, 1928: "Betænkning afgiven af det af Ministeriet for Industri, Handel og Søfart nedsatte Udvalg til overjelse af Spørgsmaalet om mulighederne for gennem Driftsloaen at yde Støtte til Haandværkere og Industridrivende", Rigsdagstidende tillæg A, 1927-1928, sp. 2551ff. København.

Handelsministeriet, 1952: "Statens eksportkreditudvalg", Rigsdagstidende tillæg A, 1951-1952, sp. 5647-5652, København.

Handelsministeriet, 1959: Beretning vedrørende foranstaltninger til fremme af dansk eksport, København.

Handelsministeriet, 1960: "Betænkning om revision af eksportkreditordningen", Betænkning nr 240, København.

Handelsministeriet, 1960: notat af 23/9-1960, Rigsarkivet, arkiv 2157 om Forvaltningsnævnet, kasse 89, journal nr. 172, København.

Handelsministeriet, 1973: Lov om teknologisk service, lov nr. 142 af 21/3 1973, København.

Handelsministeriets produktivitetsudvalg, 1953: Produktivitetsundersøgelser inden for skjorteindustrien, København.

Handelsministeriets udvalg vedr. teknologisk servicevirksomhed, 1972: Teknologisk service, Handelsministerier, København.

Hansen, J.: 1909: Erhvervslivet og Ministeriet for Handel og Søfart, J. Frimodts Forlag, København.

Hansen, U., 1993: "Udlisitering af pengeoverførsler i fuld gang" i Børsen, København, 6/4-93.

Harris, R., 1990: Language. Saussure and Wittgenstein. How to play games with words, Routledge, London.

Hassenkam, H., 1983: "Arbejdsministeriets krav: Sagspuklen skal reduceres" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 8, København, p. 326-327.

Hassenkam, H., 1987: "Koncernmodellen anvendelse i Arbejdsministeriet", Nordisk Administrativ Tidsskrift, nr. 3, Forlaget Rhodos, København.

Henriksen, J., 1987: "Institutionel samordning og kommunikativ planlægning i AF-systemet", Speciale, Roskilde Universitetscenter, Roskilde.

Holm, N.E., 1983: "Sagsbehandlingstiden er en del af retssikkerheden" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 8, København, p. 328-330.

Hydén, H., 1984: Ram eller lag? - Om ramlagstiftning och samhällsorganisation, Stat-kommuneutredningen, Stockholm.

Industriministeriet fremtidsudvalg, 1988: Fremtidssikring, Industriministeriet, København.

Industriministeriet og Miljøministeriet, 1992: Industri og miljø, København.

Industriministeriet, 1985: Erhvervsfremmende og forbrugerpoltiske foranstaltninger, København.

Industriministeriet, 1986: Industripolitisk redegørelse 1986 og regeringens erhvervspolitiske program for byerhvervene, København.

Industriministeriet, 1987: "Arbejdsdelingen mellem departementet og den nye "Industri- og Handelsstyrelse" på områderne generel erhvervsudvikling, teknologipolitik, egnsudvikling og anden erhvervsfinansiering samt andre ministeriers lovgivning m.v., Notat af 10/4-1987" i Struktur og analyseprojektet, bind 2, København.

Industriministeriet, 1987: "Den fremtidige organisatoriske placering af Statens Kontrol med Ædle Metaller., Journal nr. 87-021/a001-6" i Struktur og analyseprojektet, bind 2, København.

Industriministeriet, 1987: "Industriministeriet fremtidige struktur - rapport fra styregruppen for analyse- og strukturprojektet", Arbejdsnotat nr. 8, København.

Industriministeriet, 1987: "medlemmer, Journal nr. 87-023/a002-1" i Struktur og analyseprojektet, bind 1, København.

Industriministeriet, 1987: "Notat om oplæg til arbejdsdeling mellem departementet og Patentdirektoratet i den fremtidige organisatoriske struktur., notat af 6/4-1987" i Struktur og analyseprojektet, bind 2, København.

Industriministeriet, 1987: "Styregruppen for Industriministeriets analyse- og strukturprojekt", Notat, j.nr. 87-023/a002-1., 20/1-87, København.

Industriministeriet, 1987: "Vedr. spørgsmålet om overlapning mellem aktiviteter/serviceydelser fra Patensdirektoratet, Teknologistyrelsen og Teknologisk Instituts Opfinderkontor., Notat af 3/4-1987" i Struktur og analyseprojektet, bind 2, København.

Industriministeriet, 1991: "Administrationssekretariatets struktur, opgavefordeling og årsværkfordeling" i M-plan 91, København.

Industriministeriet, 1991: "Opgavevaretagelse og samarbejdsrelationer i Industriministeriet" i M-plan 91, København.

Industriministeriet, 1992: Det danske EF-formandskab. Industriministeriets arbejdsprogram, København.

Industriministeriet, 1992: Fristyrelseskontrakt for Patentdirektoratet 1992-1995, København.

Industriministeriet, Arbejdsministeriet, Finansministeriet og Undervisningsministeriet, 1986: Debatoplæg om vækst og omstilling. Krav til strukturpolitikken, København.

Industriministeriets Selskabsretspanel, 1992: "Forenkling og fremtidstilpasning af selskabslovene", Betænkning nr. 1229, Industriministeriet, København.

Industri- og samordningsministeriet, Finansministeriet og Kommunernes Landsforening, 1994: Erhvervslivets syn på den offentlige sektor, København.

Industri- og samordningsministeriet, 1994: Offentlig-privat samspil. Perspektiver, barrierer og eksempler, København.

Industri- og samordningsministeriet, 1994: Erhvervsredegørelse, København.

Ingvartsen, O. & Mikkelsen, P., 1991: Hovedtræk, vurdering og fremtidsperspektiver. Kommunalreformen i Danmark 6, Forlaget Kommuneinformation, København.

Ingvartsen, O., 1991: Nye kommunale opgaver, planlægning og styring efter 1970. Kommunalreformen i Danmark 3, Forlaget Kommuneinformation, København.

inn., 1991: "Imod krav om licitation" i Børsen, København, 1/11-91.

Jacobsen, G., 1946: "Borger og Bureaukrati" Information, 30/3-1946.

Jacobsen, S.G., 1946: "Krav om Offentlighed i dansk Forvaltning, Nationaltidende, 16/8-1946.

Jakobsen, M., 1993: "En erhvervspolitik i støbeskeen" i Revision & Regnskabsvæsen, nr. 8, København, p. 31.

Jensen, L., 1983: "Produktivitetsforbedring gennem demokratisering" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 8, København, p. 323-352.

Jensen, L.K., 1991: "Modernisering af miljøbeskyttelsesloven", speciale, Roskilde Universitetscenter, Roskilde.

Jernets Fremtidsprojekt, 1978: Sandsynlige vilkår for jern- og metalindustrien om 10-15 år, København.

Jessop, B., 1992: "The Economy, the State, and the Law: Theories of Relative Autonomy and Autopoietic Closure" in Teubner, G. & Febraro, A., (ed): State, Law, and Economy as Autopoietic Systems, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano.

Jessop, B., Nielsen, K. & Pedersen, O.K., 1993: "Structural Competitiveness and Strategic Capacities: Rethinking State and International Capital" i Hausner, J., Jessop, B. & Nielsen, K., 1993: Institutional Frameworks of Market Economies, Avebury, Aldershot.

Jh., 1984: "Arbejdsdirektoratet deles i to" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 2, København.

Jh., 1984: "Kamp med ryggen mod muren" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 3, København, p. 98-101.

Jørgensen, A., 1983: "Arbejdsformidling og langtidsledig" i Jyllandsposten, 6/1-1983.

Jørgensen, H. & Lind, J., 1989: "Arbejdsmarkedspolitikken i Danmark: et skridt frem og to tilbage?" ATA-projektet, Ålborg.

Jørgensen, H., 1988: Arbejdsmarkedsnævn i arbejdsmarkedspolitikken. Forvaltning mellem stat og marked I, ATA-forlaget, Ålborg.

Jørgensen, T.B., 1980: "De tværgående økonomiske ministeriers udvikling fra 1968 til 1978.", arbejdspapir, IOA, København.

Kallesøe, N., 1991: "Fristyrelses-forsøg skal effektivisere den offentlige sektor" Erhvervs-Bladet, København, 17/12-91.

Kampmann, V. 1946: "Kan Demokratiet befæstes inden for Administrationen?" Information, 25/3-1946., København.

Kirstein, P., 1952: Bevægeligheden på arbejdsmarkedet, Social Forenings småskrifter nr. 14, Det danske Forlag, København.

Kjølby, B., 1992: interview, febr. 1992, Industriministeriets Departement, København.

Knudsen, A., 1987: "Det uskrevnes grammatik. Kulturanalyse og etnografi.", i UNDR Nyt Nordisk Forum, nr. 51.

Kock, E., 1967: "Politikerne og reformer af administrationen", kronik, Politiken, København, 24/10.

Kock, J., 1962: "Helt ubegribeligt" leder i Samrådet, nr. 6, København.

Kommission om uddannelse af ikke-faglærte, 1959: "Betænkning vedrørende uddannelse af ikke faglærte arbejdere", Betænkning nr. 221, Arbejdsministeriet, København.

Kommissionen til Undersøgelse af Arbejderforholdene i Danmark, 1878: "Betænkning afgiven af den ifølge kgl. Resolution af 20de september 1875 til Undersøgelse af Arbejderforholdene i Danmark nedsatte Kommission" fra Ministerialtidende B1, p. 679ff, København.

Kommissionen om fremtidens beskæftigelse- og erhvervsmuligheder, 1995: Velstand og velfærd - en analysesammenfatning, Erhvervsministeriet, Boligministeriet, Finansministeriet, Statsministeriet, Økonomiministeriet, København.

Konkolewsky, H-H., 1991: "Kvalitetsproces sammensvejsede ny organisation" i Nyt fra Promentor gruppen, København, nr. 1, p. 10-11.

Korsholm, F., 1993: "Private vinder 9 af 10 statslige licitationer" i Børsen, København, 6/4-93.

Korsholm, F., 1994: "Stærk kritik af Industriministeriet" i Børsen, d. 9/6, København.

Korsholm, F., 1994: "Lundholt: Ministerium på sidespor" i Børsen, d. 10/6, København.

Korsholm, F., 1994: "Udrensning fortsætter i Industriministeriet" i Børsen, d. 14/6, København.

Koselleck, R., 1982: "Begriffsgeschichte and social history" in Economy and Society, vol. 11, nr. 4, p. 405-427.

Koselleck, R., 1985: "'Space of Experience" and "Horizon of Expectation": Two Historical Categories", in Koselleck, R: Futures Past. On the Semantics of Historical Time, The MIT Press Cambridge.

Koselleck, R., 1985: "The Historical-Political Semantics of Asymmetric Counterconcepts", in Koselleck, R: Futures Past. On the Semantics of Historical Time, The MIT Press, Cambridge.

Koselleck, R., 1990: "Sprogændring og begivenhedshistorie", i Den jyske historiker, Findes historien - virkelig?, nr. 50, p. 121-135.

Koselleck, R., 1987: "Historik und Hermeneutik" in Koselleck, R. & Gadamer, H-G.: Hermeneutik ind Historik, Carl Winter Universitätsverlag, Heidelberg.

Krippendorff, K., 1980: Content Analysis. An Introduction to its Methodology, The SAGE CommText Series, London.

Kristensen, J.E., 1989: "Institutionens magt og magtens institutioner" i Kritik 89, Gyldendalske Boghandel, København.

Kristensen, T., 1946: "Finansministeren vil nu begynde Rationaliseringen", Nationaltidende, 18/8-1946, København.

- Krause-Jensen, E., 1978: Viden og magt, Rhodos, København.
- Kryger, P., 1946: "Kommunen har en Rationaliseringskommission", Nationaltidende, 10/8-1946, København.
- Lacan, J., 1973: Det ubevidste sprog, Rhodos, København.
- Laclau, E., 1990: New Reflections on The Revolution of Our Time, Verso, London.
- Laclau, E. & Mouffe, C., 1985: Hegemony and Socialist Strategy, Verso, London.
- Laginder, A-M., 1989: Framtidsskildringer i offentligt utredende: Teknik, uddannelse og samfundsutvikling, Linköpings Universitet dis.
- Landsarbejdsnævnet, 1983: "AF skal yde professionel service" i Nyt for Arbejdsdirektoratet, nr. 4, København.
- Landsarbejdsnævnet, 1983: "AF-systemets indsats skal styres gennem planlægning", i Nyt for Arbejdsdirektoratet, nr. 7, København, p. 282-284.
- Landsarbejdsnævnet, 1984: Arbejdsformidlingen - mål og midler, København.
- Latour, B., 1986: "The powers of association" in Law, J.: Power, Action and Belief. A New Sociology of Knowledge?, Routledge & Kegan Poul, London, p 264-280.
- Latour, B., 1987: Science in Action, Open University Press, Milton Keynes.
- Latour, B., 1988: The Pasteurization of France, Harvard University Press, London.
- Latrup-Pedersen, T., 1992: "Bestyrelsen i statsaktieselskaber -om statslig styring, pligter og ansvar" Administrativ debat, København, nr. 2.
- Laursen, J. & Svensson, B., 1945: Den røde Bygning. Statens administration, Gyldendalske Boghandel, Nordisk Forlag, København.
- Law, J., 1992: "Notes on the Theory of the Actor-Network: Ordering, Strategy, and Heterogeneity", System Practice, New York, Vol 5, nr. 4, p. 379-393.
- Leder, 1993: "Licitationer må fastholdes", i Børsen, København, 6/4-93.
- Levinson, J., 1983: "Den nødvendige politiks oprindelse", Arbejdspapir, RUC, Roskilde.
- Lindberg, N., 1934: Nutidens økonomi og fremtidens. Betragtninger over den statskapitalistiske udvikling, Nyt socialt Bibliotek, Martins Forlag, København.
- Lindberg, N., 1935: "Nytter nye Kompromisforslag?" i Nationaløkonomisk Tidsskrift, p. 164-170. København.
- Lov nr. 85 af 31. marts 1953: Lov om oprettelse af en produktivitetsfond.
- Lov nr. 142 af 21/3 1973: "Lov om teknologisk service", København.
- Lov nr. 190 af 29. maj, 1952: Lov om foranstaltninger til fremme af danske erhvervsinteresser.
- Lov nr. 207 af 16. juni, 1962: Lov om teknologiske institutter og konsulentvirksomhed.

Lov, nr. 40 af 22/2-1967.

Lov, nr. 114 af 24/3-1970.

Lov, nr. 248 af 13/6-1968.

Luhmann, N., 1966: "Reflexive Mechanismen", in Soziale Welt, nr. 17, p. 1-23.

Luhmann, N., 1971: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Westdeutscher Verlag Opladen, Bielefeld.

Luhmann, N., 1971: "Reform und Information. Theoretische Überlegungen zur Reform der Verwaltung" i Luhmann: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Westdeutscher Verlag, Opladen.

Luhmann, N., 1982: The Differentiation of Society, Columbia University Press, New York.

Luhmann, N., 1982: "The Future Cannot Begin. Temporal Structures in Modern Society", in Luhmann, N.: The Differentiation of Society, Columbia University Press, New York, p. 271-288.

Luhmann, N., 1982: "World-Time and System History. Interrelations Between Temporal Horizons and Social Structures", in Luhmann, N.: The Differentiation of Society, Columbia University Press, New York.

Luhmann, N., 1987: "The Evolutionary Differentiation between Society and Interaction" i Alexander, J.C., Giesen, B., Münch, R. & Smelser, N.J. (ed): The Micro-macro Link, University of California Press, London.

Luhmann, N., 1988: Die Wirtschaft der Gesellschaft, Suhrkamp, Frankfurt.

Luhmann, N., 1990: "Meaning as Sociology's Basic Concept" i Luhmann, N.: Essays on Self-reference, Columbia University Press, New York.

Luhmann, N., 1990: Political Theory in the Welfare State, Walter de Gruyter, New York.

Luhmann, N., 1990: "The Autopoiesis of Social Systems" i Luhmann, N.: Essays on Self-reference, Columbia University Press, New York.

Luhmann, N., 1991: "Operational Closure and Structural Coupling. The Differentiation of the Legal System", Seminar on Autopoiesis in Law & Politics, Firenze.

Luhmann, N., 1992: "Hvorfor systemteori?" i Jacobsen, J.C. (red): Autopoiesis. En introduktion til Niklas Luhmanns verden af systemer, Forlaget politisk revy.

Luhmann, N., 1992: "Some problems with "reflexive law", in Teubner, G. & Febbrajo, A., (ed): State, Law, and Economy as Autopoietic Systems. Regulation and Autonomy in a new perspective, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, p. 389-415.

Luhmann, N., 1993: Soziale systemer, Munksgårds Forlag, København.

Luhmann, N., 1995: "Begyndelser og slutninger. Betragtninger over forskelle" i Jacobsen, J.C. (red): Autopoiesis II, Politisk Revy, København.

Lund, A.B., 1993: "Diffussionsociologiske problemstillinger", Arbejdsrapport om faglig formidling, nr. 3, Roskilde.

- Lund-Sørensen, A., 1989: "Statsministeriet og ressortfordelingen", i Statsministeriet i 75 år, Statens Informationstjenste, København, p. 135-144.
- Lyngbo, K., 1946: "Varedirektoratet har begyndt Rationaliseringen", Nationaltidende, 11/8-1946, København.
- Lægheid, P. & Pedersen, O.K. (red), 1994: Forvaltningspolitik i Norden, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lærlingekommissionen, 1956: "Betænkning afgivet af den af Arbejds- og Socialministeriet den 21. oktober 1952 nedsatte lærlingekommission", Betænkning nr. 145, København.
- Macdonnel, D., 1986: Theories of Discourse. An introduction, Basil Blackwell, Oxford.
- Macey, D., 1988: "Linguistics or linguiserie" i Macey: Lacan in Context, Verso, London.
- March, J.G. & Olsen, J.P., 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, The Free Press, London.
- Mauss, M., 1979: "Part III A Category of the Human Mind: The Notion of Person, the Notion of 'Self'" in Mauss: Sociologi and Psychology. Essays, Routledge & Kegan Poul, London.
- Megill, A., 1979: "Foucault, Structuralism, and the Ends of History", Journal of Modern history, vol 51, nr. 3, The University Press of Chicago, Chicago, p. 452-503.
- Melander, P., 1988: "Budgetreformen - et paradoks mellem finanspolitisk sikkerhed og organisatorisk forandring." i Fra vækst til omstilling - modernisering af den offentlige sektor, Nyt Fra Samfundsvidenskaberne, København.
- Melander, P., 1992: "Økonomistyring og de andre livsverdener" i Melander, P. & Jørgensen, T.B.,: Livet i offentlige organisationer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Meyer, P., 1979: Offentlig forvaltning, 3. udgave, G.E.C. Gads Forlag, København.
- Miljøministeriet og Arbejdsministeriet, 1990: "Betænkning om virksomhedernes miljøtilsyn (VMT)" Betænkning nr. 1193, København.
- Miljøministeriet, 1975: Miljøministeriets struktur. Oplæg til en ny struktur for Miljøministeriet, København.
- Miljøministeriet, 1978: Miljøministeriets struktur. Gennemgang og justering af departementets struktur og samspillet med styrelserne, København.
- Miljøministeriet, 1988: Betænkning fra udvalget om Miljøministeriets departements struktur, København.
- Miljøministeriet, 1988: Enkelt og effektivt -et debatoplæg om lovgivning og administration, København.
- Miljøministeriet, 1988: Redegørelse nr. 1 om mål og midler i miljøpolitikken. Miljøinvesteringer 1989-1994, København.
- Miljøministeriet, 1990: 90'ernes departement, København.
- Miljøministeriet, 1990: Miljø og økonomi, København.

- Miljøministeriet, 1991: Økonomiske styringsmidler i miljøpolitikken, København.
- Miljøministeriet, 1992: EF og miljøet. Intern rapport om udviklingstendenser og ministeriets indsats, København.
- Miljøministeriet, 1992: Miljøindsatsen i 90'erne, København.
- Miljøministeriet, 1992: Rapport fra departements strukturudvalg -oprettelse af Landsplanafdelingen, København.
- Miljøministeriets departement, 1985: Indholdsmæssige sammenhænge i Miljøministeriets arbejde, København.
- Miljøministeriets departement, 1985: Notat om Miljøministeriets opfølgning af regeringens moderniseringsprogram, J.nr. D 85-0012-4, 5/11-1985, DA/cl. København.
- Miljøstyrelsen (Ellen Magrethe Basse), 1990: Aftaler som virkemiddel i miljøforvaltningen, København.
- Ministerialforeningen, 1962: "Redegørelse om 1. betænkning fra administrationsudvalget", Samrådet, nr. 6, København, p. 67-69.
- Ministeriet for Erhvervspolitisk Samordning, 1993: Erhvervspolitisk redegørelse 1993, København.
- Mitchell, T., 1989: Colonising Egypt, The American University Press in Cairo, Cairo.
- Mommsen, W.J., 1980: "Toward the iron cage of future serfdom"? On the methodological status of Max Weber's ideal-typical concept af bureaucratization" i Transactions of the royal historical society, Vol 30, 5. ser.
- Mortensen, E., 1943: "Centraladministration og Økonomi" i Politiken, kronik, 1/2-1943.
- Münster, O., 1988: "Udvikling i et ministerium", Nordisk administrativt Tidsskrift, nr. 2., p. 277-287, København.
- Mølgaard, E., 1992: "Frihed under ansvar. Finanstilsynet er blevet fristyrelse", Finans & Samfund, Februar, p.24-26, København.
- Møller, G.F., 1983: "Arbejdsministeren om de 567 midlertidige stillinger: En væsentlig del ændres til faste" i Nyt for Arbejdsdirektoratet, nr. 1, København, p. 12-14.
- Nielsen, H. 1947: "Decentralisering", Købstadsforeningens Tidsskrift, aug. 1947-48, p. 211-214.
- Nielsen, K. & Pedersen, O.K., 1989: "Fra blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi" i Klausen, K.K. & Nielsen, T.H., (red): Stat & marked. Fra Leviathan og usynlig hånd til forhandlingsøkonomi, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Nørgaard, T., 1984: "Sagspuklen væk i juli 1985" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 7, København, p. 283-286.
- Olsen, M. & Kelstrup, G. (red), 1981: Værk og læser. En antologi om receptionsforskning, Borgen/Basis, Holstebro.
- Olsson, G, 1992: "Lines of Power", in Barnes, T.J. & Duncan, J.S.: Writing Worlds. Discourse, text as metaphor in the representation of the landscape, Routledge, London.

- Pedersen, D., 1993: Offentlig løn. Projekt forhandlingsøkonomi, Samfundslitteratur, København.
- Pedersen, J., 1991: "Miljøpolitik og samfundsøkologi. Miljøpolitikens institutionelle historie og udviklingen af samfundsøkonomiske forestillinger." COS-forskningsrapport, nr. 1/1990, København.
- Pedersen, J.H. & Holmqvist-Larsen, N.H., 1994: Arbejdsministeriet. Et rids af fortid, opgaver og organisation, Arbejdsministeriet, København.
- Pedersen, O.K., 1985: Institutionel historie, FS & P, Roskilde.
- Pedersen, O.K., 1988: "Den sønderdelte stat. Om interesseorganisationernes integration i den offentlige forvaltning og effekterne heraf", i Statsvetenskaplig Tidskrift, Lund, nr. 3. p. 259-78.
- Pedersen, O.K., 1989: "Fra individ til aktør i struktur. Tilblivelse af en juridisk rolle", i Statsvetenskaplig Tidskrift, Lund, nr. 3.
- Pedersen, O.K., 1990: "Short Notes on Second Order Strategies" Memo, COS, København.
- Pedersen, O.K., 1991: "Nine Questions to a Neo-institutional Theory in Political Science" i Scandinavian Political Studies, Vol. 4, nr. 2.
- Pedersen, O.K., 1991: "Problemet, der er et problem", upubliceret manus, COS, København.
- Pedersen, O.K., 1992: "Før, nu ... og derefter? Om stabilitet og forandring i aftalesystemet på det private arbejdsmarked", upubliceret manus, COS, København.
- Pedersen, O.K., Andersen, N.Å., Kjær, P. & Elberg, J., 1992: Privat politik. Projekt forhandlingsøkonomi, Samfundslitteratur, København.
- Pedersen, T.B., 1993: "Demokrati i forvaltningen - mellem idealer og forhandling", Speciale, Institut for Statskundskab, København Universitet, København.
- Petersen, J., 1985: "Samfundsøkonomi og arbejdsmarked i Danmark 1950-1970 - Om kampagnestyling af arbejdskraftens mobilitet og opbygning af en arbejdsmarkedspolitisk sektor" Speciale, RUC, Roskilde.
- Planinformationsudvalget, 1980: "80'erne plansystemer. Et konferenceoplæg om generelle principper for videreudviklingen af de statslig-kommunale plansystemer", konferenceoplæg, København.
- Planinformationsudvalget, 1983: Al den planlægning - hvordan og hvorfor?. Planredegørelse 3. Sammenfatning, Finansministeriet, København.
- Plougman, P., 1987: "Interview" i Clausen, S.W. & Jensen, T.V., 1988: "Industri- og arbejdsmarkedspolitikken i strukturpolitisk belysning, Billag", Speciale, AUC, Ålborg
- Polanyi, M., 1951: The Logic of Liberty. Reflections and Rejoinders, Routledge and Kegan Poul LTD, London.
- Poulsen, H.J., 1984: "Da ombudsmanden tog tættekammen i brug: Nyt offentligt kontor for afvikling af glemte sager" i Weekendavisen, d. 12/13-10-1984.
- Rigsrevisionen, 1992: Beretning til statsrevisorerne om virkningen af regeringens moderniseringsprogram på nogle udvalgte statsinstitutioner, København.

Roelgaard, J.M., 1993: "Det offentlige har sat sig på et marked til 50 mia. DTI: En gennemgribende udlicitering vil skabe vækst i samfundet" i Børsen, København, 7/4-93.

Roelsgaard, J.M., 1992: "De ansatte skal med når offentlige går i clinch med det private" i Børsen, København, 17/2-92.

Rosen, W.V., (red), 1991: Rigsarkivet og hjælpemidlerne til dets benyttelse. II. 1848-1990. 1. bind, Rigsarkivet, G.E.C Gads forlag.

Ross, A., 1980: Dansk statsforfatningsret. Bind 1., 3. udgave, Nyt Nordisk Forlag - Arnold Busk, København.

Sandberg, P., 1991: "Erhvervsfremmeloven" i Juristen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, nr. 3.

Saussure, F.de, 1990: Course in General Linguistics, Duckworth, London.

Schmidt, E.I., 1968: Offentlig administration og planlægning, Gyldendal, København.

Schmidt, E.I., 1993: Fra psykopat klubben, Gyldendal, København.

Schmidt, L-H., 1985: "En konfessionsløs tænkning - Michel Foucault som anledning" i Schmidt, L-H. & Kristensen, J.E. (red): Foucault's blik - om det moderne menneskes fødsel, Modtryk, Århus.

Schmidt, L-H., 1988: Viljen til orden, Modtryk, Århus.

Scott, W.R., 1991: "Unpacking Institutional Arguments" in Powell, W.W. & DiMaggio, P.J. (red): The New Institutionalism in Organizational Analysis, The University of Chicago Press, London.

Sejr, L., 1979: "Forvaltningens organisation", i Forvaltningsret. Almindelige emner, Juristforbundets Forlag.

Shade-Poulsen, P., 1982: "DA: Væk med jobskabelsen for unge arbejdsledige" i Jyllandsposten, 26/11-1982.

Sidenius, N.C., 1985: "Industripolitikens administration" i Nordisk Administrativt Tidsskrift, 1985 nr. 3. Forlaget Rhodos, København.

Simonsen, P., 1985: "Modernisering af den offentlige sektor", i Udvikling af serviceledelse, Forlaget Kommuneinformation, København.

Simonsen, P., 1989: "Hvilken omstillingsproces står den offentlige sektor overfor, og hvad er de uddannelsesmæssige konsekvenser heraf?", Nordisk Administrativt Tidsskrift, Årgang 70, nr. 3, p. 254-258, Forlaget Rhodos, København.

Sjölund, M., 1991: Omvärlden i framtiden - en idéskrift inför myndigheternas arbete med framtidsanalysen i den nya budgetprocessen, Risrevisionsverket, Stockholm.

Skovgaard, A., 1946: "Dobbeltadministration maa undgaas", Nationaltidende, 10/8-1946, København.

Skærbæk, P., 1992: "Strategisk ledelse" i Melander, P. & Jørgensen, T.B.,: Livet i offentlige organisationer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

Socialministeriet, 1926: Betænkning afgivet af Socialministeriets Arbejdsudvalg angaaende Foranstaltninger til Imødegaaelse af Arbejdsløsheden 1926-27, København.

Söderlin, D. & Petersson, O., 1988: Svensk förvaltningspolitik, Diskurs Förlag, Uppsala.

Sparekommissionen, 1921: 1. betænkning, København.

Sparekommissionen, 1922: 2. betænkning, København.

Sparekommissionen, 1923: 3. betænkning, København.

Sparekommissionen, 1923: 4. betænkning, København.

Star, S.L. & Greisemer, J.R., 1989: "Institutional Ecology, 'Translations' and Boundery Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39", Social Studies of Science, Sage, London, vol 19, p 387-420.

Statsministeriets udvalg for nye markeder, 1930: Industriens markeder. Rapport nr. 3, Statsministeriet, København.

Statsministeriet, 1929: Beretning afgiven af Det Sønderjyske Erhvervsudvalg, København.

Statsministeriet, 1966: "Cirkulære om bemærkninger til lovforslag", Cirkulære af 16. september 1966, København.

Statsministeriet, 1966: "Cirkulære om bemærkninger til lovforslag", Cirkulære af 16. september 1966, København.

Statsministeriet, 1970: "Cirkulære om oprettelse af et administrationsdepartement under arbejdsministeriet samt om et administrationsråd m.v.", Cirkulære af 16/2-1970" i Administrationsdepartementet, 1971: Årsberetnings for Administrationsdepartementet 1. januar 1970-31 marts 1971, København.

Statsministeriet, 1971: "Om forhandling med Administrationsdepartementet om forslag, der kan påregnes at ville få væsentlige organisatoriske og administrative konsekvenser", Skrivelse af 23. februar 1971, København.

Statsministeriet, 1973: "Om lovforslags oversendelse til Administrationsdepartementet og Budgetdepartementet", Cirkulæreskrivelse af 9. februar 1973, København.

Statsministeriet, 1983: "Cirkulære om udgiftspolitisk og administrativ samordning af love m.v.", Cirkulære af 25. juli 1983, København.

Statsministeriet, 1988: Handlingsplan for afbureaukratisering, København.

Statsministeriet, 1988: Vor fælles fremtid. Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling, København.

Stisen, C., 1981: "Kasserne siger nej til at dele Arbejdsdirektoratet" i Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 6, København, p. 267-269

Svenson, B., 1946: "Administrationen staar Maal med andre Dele af samfundet", Nationaltidende, 11/8-1946, København.

Sørensen, M., 1973: Statsforfatningsret, 2. udgave, Juristforbundets Forlag, København.

Teknikerkommissionen, 1959: "Teknisk og naturvidenskabelig arbejdskraft", Betænkning nr. 229, København.

Teknologirådet, 1975: Årsberetning 1975-1976, København.

Teknologirådet, 1976: Årsberetning 1976-1977, København.

Teknologirådet, 1979: Årsberetning, København.

Teknologirådet, 1983: Det Teknologiske Udviklingsprogram, København.

Teknologirådet, 1983: Handlingsplan for Teknologirådets indsats på området informationsteknologi, København.

Teknologirådet, 1984: Teknologirådet- initiativområde-planlægning, København.

Teknologirådet, 1984: Teknologirådets handlingsplan for offshore/energiområdet. 1984-1986, København.

Teknologirådet, 1987: Iværksættere, København.

Teknologirådet, 1987: Nye materialer i dansk Industri, København.

Teubner, G. & Wilke, H., 1980: "Dezentrale Kontextsteuerung im Recht intermediärer Verbände" in Voigt, R., (red): Verrechtlichung, Athenäum.

Teubner, G., 1983: "Substantiv and reflexive elements in modern law", Law and Society Review, nr. 2.

Teubner, G., 1987: "Episodenverknüpfung Zur Steigerung von Selbstreferenz im Recht" in Baecker, D. m.fl. (red): Theorie als Passion, Suhrkamp, Frankfurt.

Teubner, G., 1987: "Hyperzyklus in Recht und Organisation. Zum Verhältnis von Selbstbeobachtung, Selbstkonstitution und Autopoiese" in Haferkamp, H. & Schmid, M. (red): Sinn, Kommunikation und soziale Differenzierung. Beitrag zu Luhmanns Theorie sozialer Systeme, Suhrkamp, Frankfurt.

Teubner, G., 1988: "Refleksiv ret. Udviklingsmodeller i sammenlignende perspektiv", i Born, A., Bredsdorff, N., Hansen, L. & Hanson, F. (red): Refleksiv ret, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København.

Teubner, G., 1989: Recht als autopoietisches System, Suhrkamp, Frankfurt.

Teubner, G., 1990: "Die vielköpfige Hydra: Netzwerke als kollektive Akteure hören Ordnung" in Krohn, W. & Küppers, G. (ed): Emergens und Selbstorganisation, Bremen.

Teubner, G., 1990: "Unitas Multiplex: Corporate Governance in Group Enterprises" in Teubner, G. & Sugarman, D. (ed): Regulating Corporate Groups in Europe, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Teubner, G., 1992: "Autopoiesis and Steering: How Politics Profit from the Normative Surplus of Capital", in Twist, M., Termeer, Schaap, L. & T veld, R. (red): Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering, Kluwer Academic Publishers, London.

Teubner, G., 1992: "De collusione discursuum, Communicative rationalities in law, morality and politics" Paper for the conference "Jürgen Habermas. On his recent contributions to legal theory", Cardozo Law School, New York.

Teubner, G., 1992: "Social Order from legislative Noise? Autopoietic Closure as a Problem for Legal Regulation", in Teubner, G. & Febbrajo, A., (ed): State, Law, and Economy as Autopoietic Systems, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano.

Teubner, G., 1992: "The Two Faces of Janus: Rethinking Legal Pluralism", in Cardozo Law Review, Yeshiva University.

Thygesen, I. & Christensen, J.P., 1992: "Vi må lære at frydes ved forandring!" Administrativ debat, København, nr. 2.

Thygesen, I., 1980: "Fjerniveau-planlægning af det offentlige udgiftspolitik", Indlæg på Nationaløkonomisk Forenings konference om økonomisk planlægning, 3/9, København.

Tilsynet med den tekniske undervisning for haandværkere og industridrivende, 1958: brev til Forvaltningsnævnet, journal nr. 17/57., Rigsarkivet, arkiv 2157 om Forvaltningsnævnet, kasse 85, journal nr. 167.

Torring, J., 1991: "A Hegemony approach to capitalist regulation" in Bertramsen, Thomsen, Torring (red): State economy and society, Unwin Hyman, London

Udenrigsministeriet, 1908: Betænkning afgiven af den af Udenrigsministeriet i Henhold til kgl. Resolution af 24. juli 1906 nedsatte kommission til Forberedelse af en Omordning af Udenrigsministeriet og Danmarks Repræsentation i Udlandet, København.

Udvalget om udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver mv., 1991: "Udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver", Betænkning nr. 1227, Finansministeriet, København.

Udvalget vedr. centraladministrationen planlægningsvirksomhed, 1975: "Planlægningen i centraladministrationen", Betænkning nr. 743, København.

Ugebrevet Mandag Morgen, 1994: "Erhvervlivets nye superministerium i strategisk hovedrolle, nr. 9, p. 11-15.

Vang-Lauridsen, J., 1946: "Sverige har gode Erfaringer med forenklet Administration", Nationaltidende, 9/8-1946, København.

Veistrup, P., 1946: "Større Fagkundskab til Administrationen", Nationaltidende, 10/8-1946, København.

Voigh, R (Hrsg), 1980: Verrechtlichung, Athenäum.

Wagner, P., 1993: "The genesis of social institutions - theoretical perspectives from the 'new French social science'", Research paper, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

Weber, M., 1971: "Samfundsvitenskapenes "objektivitet"", i Weber, M.: Makt og byråkrati. Essays om Politikk og klasse. Samfunnsforskning og verdier, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.

Weber, M., 1978: Economy and Society, University of California Press, London.

Weber, R.P., 1990: Basic Content Analysis, Sage Publications, London.

Wechelsman-udvalget, 1970: "Forslag om revision af arbejdsløshedsforsikringen", Betænkning nr. 551, Arbejdsministeriet, København.

Willke, H., 1986: "The Tragedy of the State. Prolegomena to a theory of the State in Polycentric Society" in Archiv für Recht- und Socialphilosophie.

Willke, H., 1986: "Three Types of Legal Structure: The conditional, the Purposive and the Relational Program" in Teubner, G. (red): Dilemmas of Law in the Welfare State, New York.

Willke, H., 1987: "Strategien der Intervention in autonome Systeme" in Baecker, D. m.fl. (red): Theorie als Passion, Suhrkamp.

Willke, H., 1992: Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Suhrkamp, Frankfurt.

Willke, H., 1992: "Prinzipien politischer Supervision", in Busshoff, H. (red): Politische Steuerung, Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit Beiträge zur Grundlagendiskussion, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Willke, H., 1992: "Societal Guidance Through Law?" in Teubner, G. & Febbrajo, A., (ed): State, Law, and Economy as Autopoietic Systems, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano.

Willke, H. 1993: "Abwicklung der Politik", in Unseld, S. (red): Politik ohne Projekt?, Suhrkamp, Frankfurt.

Willke, H., 1994: "Staat und Gesellschaft", in Dammann, K., Grunow, D. & Japp, K.P. (red): Die Verwaltung des politischen Systems, Westdeutsches Verlag, Opladen.

Würtzen, H., 1977: "Strukturrationalisering af det offentlige virksomhed. Et dansk forsøg.", Nordisk Administrativ Tidsskrift, nr. 1, Forlaget Rhodos, København.

Yates, T., 1990: "Archaeology through the Looking-Glass" i Yates & Bapty (ed): Archaeology after structuralism, Routledge, London, p. 154-202.

Zeuthen, F., 1935: "Arbejdsløsheden som kronisk samfundsonde", i Nationaløkonomisk Tidsskrift, p. 145-164. København.

Zeuthen, F., 1939: Social politik, 1. bind, Arbejdsløn og Arbejdsløshed, Nyt Nordisk Forlag, København.

Østergaard, C.B., 1991: "Et blik på Lacans sprog" i Svane, M-L. & Ørum, T. (red): Køn og moderne tider, Tiderne skifter.

Østergaard, H.H.H., 1983: "Status over et forsøg på effektivisering i den offentlige forvaltning", Nordisk Administrativ Tidsskrift, nr. 2, Forlaget Rhodos, København.

Detaljeret indholdsfortegnelse

Indledning	9
------------------	---

Del I: Problem og metode.....	15
-------------------------------	----

Kap. 1 Institutionel historie	16
Indledning	16
1. Den institutionelle histories analysestrategi	17
a) Den diakrone analysestrategi.....	17
b) Den synkrone analysestrategi.....	23
c) Supplering med kvantitativ indholds- analyse	30
2. Opsamling af analysestrategien.....	31
Kap. 2 Problemformulering	33

Del II: Et nyt policyfelt dannes	40
--	----

Kap. 3. Forvaltningspolitikkkens historie.....	41
Indledning	41
1. Tilblivelsen af det forvaltningspolitiske policyfelt	44
a) Institutionsfasen 1920-1960	44
b) Sektorfasen 1960-1982.....	50
c) Grænsefasen 1982-1995	62
d) Sammenfatning	77
2. Polycentri og meningsdannelse.....	79
a) Monocentrisk rationaliseringspolitik 1920-1960	80
b) Decentral planlægningspolitik 1960-1982.....	81
c) Polycentrisk forvaltningspolitik 1982-1995	84

3. Sammenfatning.....	88
-----------------------	----

Del III: Forvaltningen under forandring..... 90

Kap. 4. Den Polycentriske forvaltning..... 91

Indledning	91
1. Den fremmedrefererende formelle forvaltning.....	92
2. Autonomi af første orden: den sektoriserede forvaltning.....	95
3. Autonomi af anden orden: den polycentriske forvaltning.....	100
4. Opsummering.....	107

Kap. 5. Industriministeriets historie.....113

Indledning	113
1. Handelsministeriets dannelse	114
a) Handelsministeriets udskillelse fra Indenrigsministeriet og Udenrigsministeriet.....	114
2. Fra Handelsministerium til Industriministerium	117
a) Fra erhvervsrepræsentation til erhvervspolitik.....	117
b) Erhvervspolitikens opbygning.....	120
c) Sektorisering af teknologipolitikken	124
3. Koncerndannelse i Industriministeriet	131
a) Italesættelsen af Industriministeriets som koncern-i-samfundsøkonomi.....	131
b) Koncernens institutionalisering	135
c) Koncernens refleksion over skellet mellem koncern og samfundsøkonomi.....	142
4. Opsummering.....	146

Kap. 6. Arbejdsministeriets historie.....150

Indledning	150
1. Dannelsen af en arbejdsmarkedspolitisk sektor.....	151
a) Fra socialpolitik til arbejdsmarkedspolitik.....	151
b) Ressortgrænsens afklaring.....	156
c) Institutionalisering af den arbejdsmarkedspolitiske sektor	162
2. Arbejdsministeriet som én organisation.....	166

a) Kampagnen mod Arbejdsløshedsforsikringen	167
b) Kampagnen mod Arbejdsformidlingen	168
c) En organisation	171
3. Opsummering.....	176

Kap. 7. Miljøministeriets historie.....	179
Indledning	179
1. Forvaltningspolitik i Miljøministeriet.....	180
a) Planlægningsfasen.....	180
b) Omstillingsfasen.....	184
c) Integrationsfasen	187
2. Refleksion over grænser.....	195
a) Enkelt og effektivt.....	195
b) Miljø og økonomi.....	199
c) EF og miljøet.....	203
3. Opsummering.....	204

Del IV: Konklusion.....	206
-------------------------	-----

Kap. 8. Grænser for forskellighed og styring.....	207
Indledning	207
1. Grænser for forskellighed	208
a) Nye konfliktmuligheder mellem centralforvaltningerne	209
b) Finansministeriets dominans.....	210
c) Det samfundsøkonomiske ideals hegemoni.....	211
2. Grænser for styring	214
1. Styring som tangentialle koblinger	215
2. Præmisser for tangentialle kobling.....	219
3. Institutionaliserede koblinger.....	221
3. Sammenfatning.....	227

Litteraturliste.....	230
----------------------	-----

Det algeret indholdsfortegnelse.....	253
--------------------------------------	-----