



# RESEARCH PAPERS

from the Department of Social Sciences

*Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi*

**Research Paper no. 4/06**

**Strukturreformen**

**- fire plusser og to nuller til familien  
Jensen**

**John Storm Pedersen**

**Roskilde University, Denmark**

**Research Paper no. 4/06**

**Strukturreformen**

**- fire plusser og to nuller til familien  
Jensen**

**John Storm Pedersen**

**Roskilde University, Denmark**

**Research Papers from the Department of Social Sciences,  
Roskilde University, Denmark.**

**Working paper series**

The Department of Social Sciences is one of the largest at Roskilde University with 65 permanent scientific personnel together with several Ph.Ds, and other teaching staff. Most of the academic personnel have a background in economics, political science or sociology. It is a general goal of our department and the rest of Roskilde University to foster interdisciplinary teaching and research. The later can be seen from the four main research lines of the department, namely:

- ❖ Welfare State and welfare society
- ❖ Public organisation and policy analysis
- ❖ Innovation and processes of change in service and industry
- ❖ Institutions, actors and institutionalisation
- ❖ Public sector economics, organisation and planning

The Research Papers from the Department of Social Sciences are edited by Associate Professor Susana Borrás & Janni Villadsen.

**Please note that:**

The papers are on a 'work in progress' form, which means that comments and criticisms in the form of feed-back are welcomed. For this purpose, the address(es) of the author(s) is specified on the title page. Readers must also be aware that the material of the working papers might be printed later in journals or other means of scientific publication in a revised version.

© The author(s)

All rights reserved. No part of this working paper may be reprinted or reproduced or utilised in any form or by any electronic, mechanical, or other means, now known or hereafter invented, including photocopying and recording, or in any information storage or retrieval system, without permission in writing from the author(s).

ISSN 1399-1396



## **Abstract**

In Denmark a structural reform of the public sector is implemented in the coming years. An important aim of the reform is to have public institutions to produce and deliver more, better and cheaper public services. In this paper it is discussed how likely it is that the aim of the reform will be fulfilled and how the citizens as voters will respond to the reform.

**Keywords: Denmark, Structural reform, public sector, public services and citizens as users, taxpayers and voters**

**Address for correspondence: [johnsp@ruc.dk](mailto:johnsp@ruc.dk)**

## **Strukturreformen**

### **- fire plusser og to nuller til familien Jensen**

**By John Storm Pedersen, Roskilde Universitetscenter, Danmark**

## **Indholdsfortegnelse**

Forord.....	7
Sammendrag.....	8
Fire plusser til familien Jensen, tak!.....	8
Reformens baggrund.....	9
To grundkoder.....	12
Tre 'strukturskruer' og tre aktørgrupper.....	15
Koncernen Velfærd!.....	18
De kommunale og regionale politikeres seks hovedstrategier!.....	20
Fem løsningsmodeller.....	23
Mere ulighed mellem borgerne?.....	26
Hovedudfordringen til de offentlige driftsinstitutioner!.....	27
Politikerne snydt af familien Jensen?.....	29
Konklusion.....	30
Litteratur.....	32

## Forord

---

Bogen ”Nye Rammer – Offentlig opgaveløsning under og efter strukturreformen” udkom i december 2004 på Børsens Forlag i serien Offentlig ledelse. Jeg blev efterfølgende og bliver fortsat inviteret til at holde foredrag om strukturreformen i mange forskellige sammenhænge. Ønsket til mig var og er typisk det samme nemlig et ønske om, at jeg formidler min bogs centrale analyser. Det gør jeg naturligvis med glæde. For selv at fastholde de centrale analyser og for at opdatere disse løbende på de væsentligste punkter, har jeg skrevet på en slags arbejdspapir over en længere periode. Arbejdspapiret er nu blevet større end en artikel normalt er, men klart mindre end en bog typisk er. Da arbejdspapiret dermed ikke umiddelbart er egnet for almindelig udgivelse og da jeg gerne vil fastholde formidlingen af min bogs centrale analyser, har jeg valgt at få arbejdspapiret trykt som – ja - et arbejdspapir på Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi. Dette forhåbentligt til glæde for personer på og uden for Roskilde Universitetscenter.

Nogle af de institutioner, foreninger, interesseorganisationer med flere, som jeg har holdt foredrag for og dermed til hvem, jeg har formidlet bogens centrale analyser, er: AKF’s evalueringsgruppe, Amtsdirektørerne i Danmark, Birkerød Kommune, Bornholms Regionskommune, Danmarks Forvaltningshøjskole (KIOL & Center for Ledelse & Kompetence), DSR - dansk sygeplejeråd i Frederiksborg Amt, DAVID (interesseorganisation for amternes miljømedarbejdere), FOA, Fyns Amts ledere inden for rehabilitering, HK’s bestyrelse i Danmark, Ledelsesakademiet i Roskilde Amt, LO-højskolen (Den politiske Dagsorden), Københavns Amts ledelsesgruppe i psykiatrien, Rektorer og Bestyrelsesforeningen for produktionsskoler og produktionshøjskoler, Rektorerne for danske sygeplejerskeskoler, Socialchefer i Storkøbenhavn, Socialpolitisk forening og Socialministeriet (Det social politiske årsmøde), Socialpædagogisk Landsforening (ledere), Storstrøms Amt (ledere), UNI-C & WM DATA.

---

## Sammendrag

Strukturreformen i Danmark skal føre til, at politisk besluttede opgaver - undervisningen af børnene i folkeskolen, behandlingen af de syge på hospitalerne etc. - bliver løst bedre og billigere i de kommende år. I praksis betyder det, at succeskriterierne for løsningen af opgaverne skal indfris bedre – på et højere niveau. Set i dette perspektiv vil denne artikel forsøge at besvare følgende fire spørgsmål:

1. Vil de nye strukturer, som reformen skaber, af sig selv føre til, at succeskriterierne bliver indfriet bedre?
2. Hvilke strategier vil politikerne anvende, når opgaverne skal løses, for at få løst opgaverne bedre og billigere og dermed få succeskriterierne indfriet på et højere niveau?
3. Vil strukturreformen føre til mere markedsorienterede løsninger af opgaverne, som igen vil føre til øget ulighed mellem borgerne?
4. Kan borgerne som brugere/skatteydere/vælgere selv vurdere (u)nyttens af reformen?

Svarene på de fire spørgsmål er 1) et nej, 2) 6 hovedstrategier og hybride løsningsmodeller i pseudomarkeder, 3) et ja og et måske og 4) et nej.

## Fire plusser til familien Jensen, tak!

Strukturreformens ultimative succeskriterium og dermed politikernes hovedkrav til den offentlige sektor i de kommende år er flere og bedre ydelser for de samme skattekrone. I praksis betyder det, at de 23 succeskriterier, som er knyttet til løsningen af politisk besluttede opgaver, skal indfris bedre – på et højere niveau. De 23 succeskriterier kan læses i *Strukturkommissionens betænkning* (2004) og i *Aftale om strukturreform* (juni 2004) mellem den nuværende VK-regering og Dansk Folkeparti samt uddrages af den faglige og politiske debat om strukturreformen (Pedersen, kap. 1, 8 og 14-19). En liste over samtlige 23 succeskriterier findes i bilag 1. Nogle eksempler på de 23 succeskriterier er:

- \* Borgerne som brugere skal have flest mulige og bedst mulige ydelser for deres skattekrone – det ultimative succeskriterium.
- \* Opgaverne skal løses så tæt på brugerne – borgerne - som muligt.
- \* Brugere - borgerne – skal have direkte indflydelse på produktionen af ydelserne.
- \* Brugere skal have valgmuligheder i den offentlige sektor.
- \* Der skal være demokratisk kontrol med løsningen af opgaverne.
- \* De, der beslutter hvilke opgaver, som skal løses og hvordan, skal også have ansvaret for finansieringen af opgaverne.
- \* Der skal være en effektiv koordinering og styring af løsningen af opgaverne.
- \* Faglig bæredygtighed skal være kendetegnende for løsningen af opgaverne.
- \* Der skal skabes økonomisk lighed mellem kommunerne og amterne/regionerne.
- \* Folketinget skal kunne styre samfundsudviklingen og samtidigt få løst opgaverne bedst og billigst i kommunerne og amterne/regionerne.
- \* Den offentlige sektor skal designes og fungere så enkelt som muligt.

Her er det vigtigt at understrege, at de 23 succeskriterier ikke er 'opfundet' eller udviklet i forbindelse med strukturreformen. De er udviklet over mange årtier. Tegner man en tidslinie, som eksempelvis starter i begyndelsen af det 20. århundrede og som slutter her i begyndelsen af det 21. århundrede, kan man se, at de 23 succeskriterier dukker op på forskellige tidspunkter på tidslinien. Endvidere kan man se, at de 23 succeskriterier afspejler en akkumulation af



succeskriterier. Dvs. et nyt succeskriterium erstatter ikke et andet, men bliver lagt til de allerede eksisterende. Succeskriterierne sat op på en tidslinie viser endeligt, at der kommer nye succeskriterier til med stadig kortere tidsintervaller og at succeskriterierne bliver stadig mere indbyrdes modstridende.<sup>1</sup> Den offentlige sektor og især de mange driftsinstitutioner – skolerne, hospitalerne, plejehjemmene med de mange andre institutioner, som løser opgaverne i det daglige, bliver dermed udsat for et stadig større og et stadig mere komplekst krydspres (Pedersen 2003, kap. 5, Pedersen, 2004, kap. 6 og Pedersen 2005c).

Det strukturreformen, debatten om strukturreformen, Strukturkommissionens analyser af om, hvordan opgaverne løses aktuelt og bør løses fremover, det faktiske design på strukturreformen med videre har gjort, det er, at der er blevet sat fokus på kravene til og dermed succeskriterierne for løsningen af politisk besluttede opgaver.

De 23 succeskriterier kan inddeles i fire hovedkategorier. Succeskriterier vedrørende 1) den driftsøkonomiske effektivitet i løsningen af opgaverne, 2) serviceringen af borgerne som brugere, brugerindflydelse og valgmuligheder for brugerne, 3) samfundets indflydelse på og demokratiske kontrol med løsningen af opgaverne og 4) individuelt producerede og leverede ydelser til borgerne som brugere. Kombineres disse fire hovedkategorier af succeskriterier med kravet knyttet til strukturreformen om, at succeskriterierne skal indfris bedre, bliver resultatet, at:

1. Opgaverne skal løses mere effektivt set driftsøkonomisk.
2. Borgerne som brugere skal have bedre service, mere indflydelse og flere valgmuligheder.
3. Samfundets indflydelse på og kontrol med løsningen af opgaverne skal øges.
4. Ydelserne skal produceres og leveres mere individuelt.

Sammenfattende kan man sige: Formålet med strukturreformen er, at familien Jensen som repræsentant for den typiske familie i Danmark skal have fire plusser (+,+,+,+), som helt konkret skal kunne måles på de ydelser, familien modtager som brugere og betaler for som skatteyder. Bliver dette tilfældet, forventer de politikere, der gennemfører reformen, at de får en erfaringsbaseret positiv politisk feedback i form af (gen)valg med øget styrke. I figur 1 – på næste side - er det anførte illustreret. De to nuller (0,0) i figuren forklares i et senere afsnit.

## Reformens baggrund

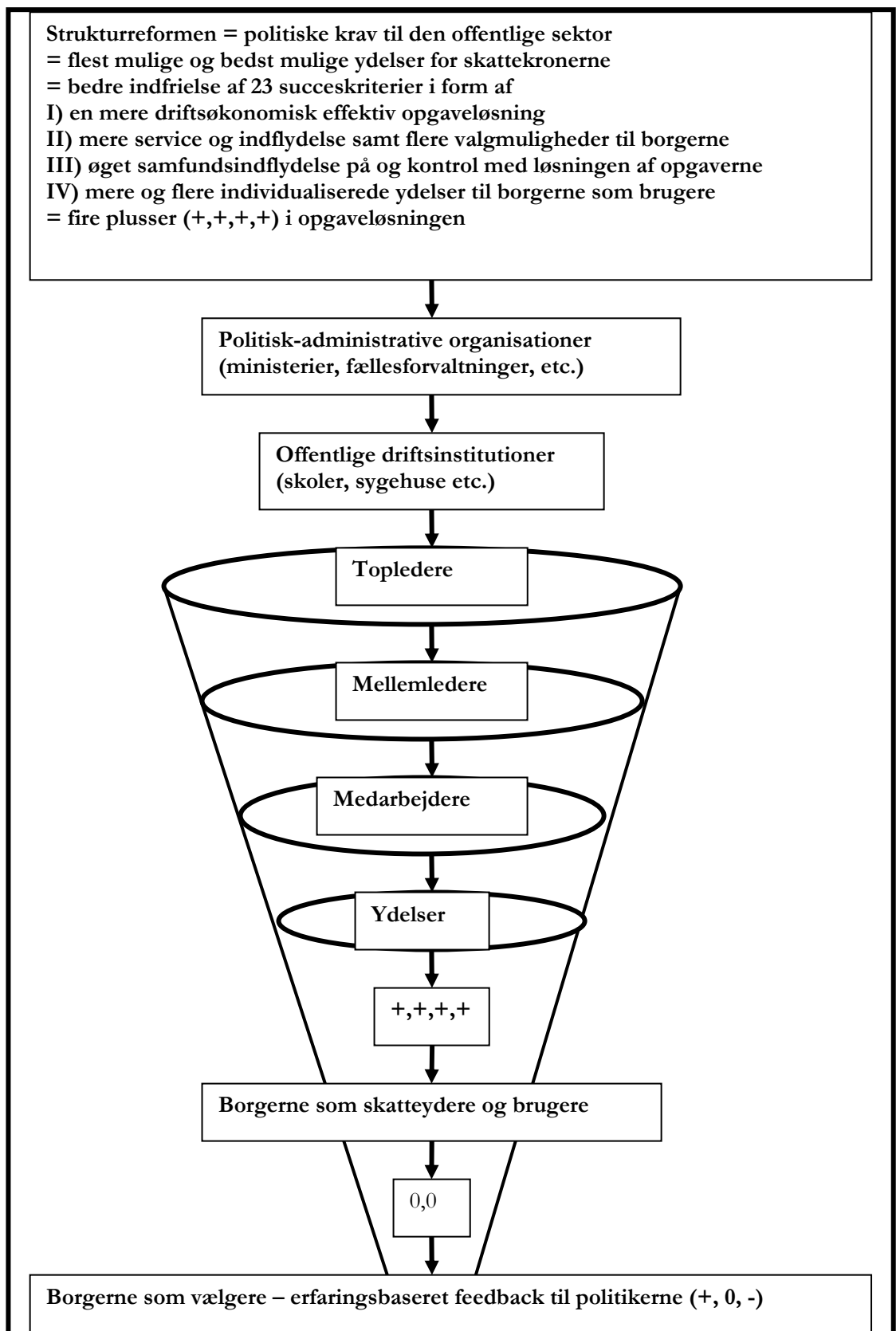
Strukturreformens baggrund er naturligvis, at politisk besluttede opgaver for nærværende bliver løst for dårligt. Borgerne får for få og for dårlige ydelser for deres skatte kroner. Dette emne har, som velkendt, været til diskussion i en længere årrække. Den forrige regering nedsatte eksempelvis en Opgavekommission i slutningen af 90'erne, som skulle undersøge om opgaverne blev løst godt nok. Kommissionen skulle blandt andet undersøge om, de givne strukturer var hensigtsmæssige for løsningen af opgaverne. Formanden for Kommissionen skrev i 1999:

”...kommissionens vurdering (har – jsp) været, at den eksisterende opgavefordeling mellem det tre administrative niveauer grundlæggende må siges at være hensigtsmæssig. Dette må i høj grad ses som en naturlig følge af, at

---

<sup>1</sup> Se Pedersen (2004, kap. 5) og Pedersen (2005c) for en diskussion om den historiske udvikling af succeskriterierne.

**Figur 1: Strukturreformen – en sammenfatning**



opgavefordelingen løbende er blevet justeret med henblik på at sikre overensstemmelse mellem opgavefordelingen og de aktuelle krav til opgaveudførelsen.

Endvidere er det kommissionens forventning, at opgavedelingen i sin grundstruktur også i de kommende år vil vise sig robust over for udviklingen i kravene til den offentlige sektor.” (*Samfundsøkonomen* 1999, nr. 1, s. 15).

I oktober 2002 nedsatte den nuværende regering en ny kommission kaldet Strukturkommissionen. Denne skulle endnu en gang se på problemstillingen. Formanden for Strukturkommissionen – den tidligere formand for Opgavekommissionen - konstaterede den 9. januar 2004 i forbindelse med offentliggørelsen af kommissionens betænkning, at der var behov for at gennemføre en strukturreform. De eksisterende strukturer fører (nu) til, at opgaverne bliver løst for dårligt set fra borgernes synsvinkel som skatteydere/brugere.

Hovedkonklusionerne i Strukturkommissionens betænkning vedrørende den nuværende løsning af opgaverne på sektorniveau er sammenfattet nedenfor i figur 2. To minusser (-,-) angiver, at opgaverne bliver løst så dårligt, at strukturerne bør ændres. Et minus (-) angiver, at opgaverne kunne løses bedre. De løses dog ikke så dårligt, at det i sig selv giver anledning til at ændre i strukturerne. Et nul (0) angiver, at det er vanskeligt at konkludere, om Kommissionens analyser viser, om opgaverne løses godt nok eller for dårligt. Et plus (+) angiver, at opgaverne bliver løst godt nok. Her er det væsentligt at understrege, at de angivne minusser og plusser i figur 2 udelukkende er en sammenfatning af Strukturkommissionens vurdering af, hvordan opgaverne bliver løst på sektorniveau set relativt.

**Figur 2: Strukturkommissionens hovedkonklusioner på sektorniveau<sup>2</sup>**

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1: Sundhed (-,-)</li><li>2: Psykiatri (-)</li><li>3: Grupper med særlige behov (-,-)</li><li>4: Børn og ungeområdet (-,-)</li><li>5: Ældreområdet (ingen samlet vurdering) men ville have fået et plus (+)</li><li>6: Beskæftigelsesområdet (-,-)</li><li>7: Natur og miljø/fysisk planlægning (0)</li><li>8: Folkeskolen et generelt plus (+), men et minus (-) for specialundervisningen</li><li>9: Ungdomsuddannelserne (-)</li><li>10: Skatte- og afgiftsforvaltningen (-,-)</li><li>11: Trafik (-)</li><li>12: Erhvervsfremme (-)</li><li>13: Integrationsområdet (-)</li><li>14: Hertil kommer en række øvrige mindre opgaver med forskellige 'scorer'</li></ol> |
|--|

Målet med strukturreformen er selvfølgelig, at fjerne minusserne i opgaveløsningen ved at skabe de fire plusser (+,+,+,+) i opgaveløsningen nævnt i forrige afsnit og vist i figur 1. Problemet er imidlertid, at størrelsen på hverken minusserne i opgaveløsningen eller de fire plusser, som strukturreformen forventes at ville skabe i opgaveløsningen, er kendte. I dag er der ikke et materiale, som på sektorniveau indikerer, hvilket niveau

<sup>2</sup> Se Pedersen (2004, kap.1) for en nærmere redegørelse for 'scorer' i figur 2.

succeskriterierne aktuelt bliver indfriet på og som giver et konkret bud på, på hvilket niveau succeskriterierne vil blive indfriet efter strukturreformens gennemførelse. Alternativt formuleret: I forbindelse med strukturreformen er der ikke gjort status over løsningen af opgaverne eksempelvis via en løsningsmatrice, som viser 1) de opgaver, som løses, 2) succeskriterierne herfor, 3) den aktuelle indfrielse heraf angivet i et scoresystem og 4) den forventede indfrielse af succeskriterierne efter reformens gennemførelse angivet i det samme scoresystem. Endvidere har strukturkommissionen ikke oparbejdet et materiale, som kan danne grundlag for en konstruktion af en løsningsmatrice som den nævnte. Kommissionen har først og fremmest i sin betænkning udarbejdet et materiale, som med stor detailrigdom viser, hvordan opgaverne i driften, hvad angår effektivitet, kvalitet, borger- og brugerinddragelse med videre, løses meget forskellige fra kommune til kommune og fra amt til amt. Dette stort set uafhængigt af størrelsen på kommunerne og amterne (*Strukturkommissionens betænkning* 2004, Bind 3). Situationen er dermed den, at man ikke ved i hvilket omfang strukturreformen vil fjerne minusserne i den aktuelle løsning af opgaverne.

Opgaven må herefter være at oparbejde et datagrundlag, som gør det muligt at opstille en løsningsmatrice og et scoresystem som anført og dermed gøre det muligt, at vurdere (u)nyttens ved reformen i et 'før' og 'efter' perspektiv om nogle år. Indtil denne store opgave er løst, må opgaven være at bidrage til forståelsen af, hvordan strukturreformen påvirker indfrielsen af succeskriterierne for løsningen af de politiske besluttede opgaver. Dette er dog heller ingen enkel opgave. Succeskriterierne er, som det fremgår af eksemplerne og bilag 1, ikke homogene. Det vil være relativt let, at analysere ændringerne i indfrielsen af nogle af succeskriterierne efter reformens gennemførelse, vanskeligt med andre og tæt på det umulige med de succeskriterier, som Strukturkommissionen selv tillagde den største vægt.<sup>3</sup>

## To grundkoder

Løsningen af politisk besluttede opgaver skal ikke kun indfri de 23 nævnte succeskriterier bedst muligt. Løsningen af opgaverne skal også indtil videre respektere og bedst muligt indfri to grundkoder i samfundet. Op gennem det 20. århundrede har kravet med stigende styrke frem til Berlinmurens fald været, at løsningen af opgaverne på én og samme tid skulle føre til (en målbar) lighed mellem borgerne på højt niveau og understøtte og udvikle erhvervslivet og markedsøkonomien (på også målbare måder). Med andre ord: Den offentlige sektor herunder de mange offentlige driftsinstitutioner skal realisere både en lighedskode (skabe lighed mellem borgerne) og en ulighedskode (understøtte og udvikle erhvervslivet og markedsøkonomien), når den/de løser politisk besluttede opgaver.<sup>4</sup> Historisk set har den offentlige sektor – de offentlige driftsinstitutioner – været god(e) til at realisere begge koder på et højt niveau på én gang. Den offentlige sektor – de offentlige driftsinstitutioner – skabte især i

---

<sup>3</sup> Eksempelvis er det relativt let, at analysere ændringer i brugernes indflydelse på området for daginstitutioner, skoler og plejehjem. Det er noget vanskeligere, at analysere ændringer i kassetænkning og bedre koordinering og styring af opgaveløsningen. Og det er meget vanskeligt, at analysere ændringer i faglig og økonomisk bæredygtige opgaveløsninger, som Strukturkommissionen tillagde en endog meget stor vægt i dens arbejde. Dette fordi definitionerne af faglig og økonomisk bæredygtig opgaveløsning er meget uklare. Dette gælder især for faglig bæredygtighed jf. Pedersen (2004, kap. 2).

<sup>4</sup> Se Pedersen (2003, kap. 3) for en nærmere definition af lighedskoden og ulighedskoden og det historiske sam- og modspil mellem disse to koder i det 20. århundrede.

den sidste halvdel af det 20. århundrede et dynamisk funktionelt positivt sam- og modspil mellem lighedskoden og ulighedskoden. Danmark har, som velkendt, internationalt set en høj grad af lighed mellem borgerne og en lille, meget åben og stærk økonomi.<sup>5</sup>

Den primære årsag til, at de to grundkoder er blevet indfriet på et højt niveau på én og samme tid, er, at de politisk besluttede opgaver ikke bliver løst - som så ofte påstået – i et blandingsøkonomisk samfund men i et to-sektor-samfund. Dvs. i et samfund baseret på en offentlig henholdsvis en privat sektor, som stort set ikke er blevet blandet sammen.<sup>6</sup> I to-sektor-samfundet skaber driftsinstitutionerne lighed mellem borgerne via løsningen af opgaverne i den offentlige sektor. Da løsningen af opgaverne er skattefinansieret (primært på grundlag af beskatning af indkomster og forbrug), bliver virksomhederne friholdt for betydelige omkostninger til arbejdskraften (uddannelse, sociale og sundhedsmæssige udgifter, udgifter i forbindelse med arbejdsløshed etc.).<sup>7</sup> Dette understøtter og udvikler erhvervslivet og markedsøkonomien. Og en afledt konsekvens er, at den enkelte virksomhed ikke bliver til en politisk kampplads for realiseringen af de centrale velfærdsgoder. Endeligt betyder det forhold, at de offentlige driftsinstitutioner tager hånd om arbejdskraften, at der set i et internationalt perspektiv har været et relativt beskedent behov for at gribe direkte regulerende ind i markedsøkonomien og erhvervslivets aktiviteter. Resultat: To-sektor-samfundet er i bogstaveligste forstand et velfungerende socialt *og* liberalt samfund med en høj grad af både lighed og ulighed på én gang.<sup>8</sup>

I *Strukturkommissionens betænkning* (2004) findes der ingen eksplicit forholdende sig til eller analyser af respekten for og indfrielsen af lighedskoden og ulighedskoden, når opgaverne løses. I denne artikel tages det som udtryk for, at

---

<sup>5</sup> Se Pedersen (2003, kap. 3) for en detaljeret redegørelse herom.

<sup>6</sup> Et lille eksempel herpå er, at kun tre til fem procent af arbejdsstyrken skifter job mellem den offentlige og private sektor (Dræby 1994, s. 71) og at kun 19 ud af 221 direktører i Danmarks 100 største børsnoterede selskaber har erfaring fra den offentlige sektor (Borring 2002).

<sup>7</sup> I Danmark bruges den universelle velfærdsmodel modsat eksempelvis den arbejdsmarkedsbaserede velfærdsmodel jf. Esping-Andersen(1990). Dvs. velfærdsgoder er en rettighed for borgerne, hvis de opfylder en række objektive kriterier vedrørende alder, social status etc. I den arbejdsmarkedsbaserede velfærdsmodel er en række velfærdsydelse knyttet til borgernes position på arbejdsmarkedet.

Anvendelsen af den universelle model i Danmark har skabt grundlaget for den nu så meget omtalte danske model på arbejdsmarkedet nemlig 'flexicurity-modellen'. Denne indebærer blandt andet, at virksomheder kan få og anvende (en meget veluddannet) arbejdskraft på meget fleksible måder samtidigt med, at arbejdskraften – medarbejderne som borgere - er garanteret et højt velfærdsniveau netop via den universelle velfærdsmodel. Dermed er der også et relativt beskedent behov for at gribe regulerende ind i markedsøkonomien – i erhvervslivets aktiviteter og dispositioner (Madsen, 2004 og 2003) og (Scheuer, 1998).

<sup>8</sup> Se Pedersen (2003, kap. 3 og 4) for en uddybning heraf. Her kan det være væsentligt at understrege, at ulighedskoden og lighedskoden ikke er koder, som kan realiseres én gang for alle. Indfrielsen af koderne skal indfries om og om. Set på en tidslinie nedbryder ulighedskoden (erhvervslivet og markedsøkonomien) en given opnået lighed mellem borgerne. Ligheden skal derfor genskabes om og om. Når ligheden skal genskabes, skal der tages hensyn til ulighedskodens nye former. Dvs. der skal tages hensyn til de på et givent tidspunkt faktisk eksisterende forhold for erhvervslivet og markedsøkonomien, sådan at løsningen af opgaverne – den konkrete skabelse af lighed – understøtter og udvikler erhvervslivet. Der skal eksempelvis tages hensyn til de økonomiske konjunkturer, arbejdsmarkedet og demografien.

Kommissionen har vurderet, at de to grundkoder er en grundpræmis for løsningen af opgaverne for nærværende. Løsningen af opgaverne efter strukturreformens gennemførelse skal dermed også indtil videre skabe (mindst) to nuller (0,0), hvad angår indfrielsen af de to grundkoder. I praksis betyder dette, at familien Jensen som repræsentant for den typiske familie i Danmark skal kunne opretholde dens relative position i forhold til andre familier, hvad angår indkomst, job, offentlige ydelser etc. Og dette uden at erhvervslivets og markedsøkonomiens vilkår forringes via forskellige typer af indgreb og reguleringer. Derfor de to nuller (0,0) i figur 1.

I den politiske debat om strukturreformen har nogle modstandere af reformen anført, at der er skjulte dagsordener knyttet til reformen vedrørende de to grundkoder. Det er blevet anført, at strukturreformens formål *også* er at øge anvendelsen af markedsorienterede løsningsmodeller (neoliberale løsningsmodeller - NPM<sup>9</sup>), som vil føre til øget ulighed mellem borgerne. Dvs. i praksis skulle målet med reformen *også* være indførelsen af flere og mere omfattende frit valgordninger på det sociale område og på sundhedsområdet, (øgede) muligheder for køb af tillægsydelser på det sociale område, mere politisk tvungen udlicitation på beskæftigelsesområdet(AF) og indførelsen af køb og salg af mange forskellige typer af ydelser mellem kommunerne, de nye regioner og disses mange institutioner på især det sociale område. Bliver dette tilfældet, skulle resultatet blive øget ulighed mellem borgerne på sigt.

Blandt andre Socialministerens udtalelser i og til medierne i sensommeren 2005 om, at øget ulighed ikke skal ses som et problem men snarere som en fordel, har bidraget til debatten om skjulte dagsordener knyttet til reformen. Ministerens argument var blandt andet, at øget ulighed kan bidrage til at skabe vækst og udvikling, som kan komme de 'fattige' til gode. Og at ulighed reelt er forudsætningen for at nogle 'rige' kan hjælpe nogle 'fattige'. Statsministeren har dels tvunget Socialministeren til at trække sine udtalelser tilbage dels under Folketingets åbning i 2005 gjort det klart, at det ikke er regeringens politik at bidrage til øget ulighed. Statsministerens argument var, at det er vigtigt at bevare samfundets sammenhængskraft, som blandt andet er baseret på (en vis grad af) lighed. I denne sammenhæng er det væsentligt at nævne, at der ikke i *Aftale om strukturreform* (juni 2004) står noget om en øget anvendelse af markedsorienterede løsningsmodeller, men derimod en række især indledende bemærkninger om, at velfærdsstaten skal bevares og udbygges. Til trods herfor vurderer nogle fortsat, at strukturreformen vil føre til, at ulighedskoden får forrang for lighedskoden.

Med udgangspunkt i det anførte, vil følgende fire spørgsmål blive forsøgt besvaret.

1. Vil de nye strukturer, som reformen skaber, af sig selv føre til, at succeskriterierne bliver indfriet bedre?
2. Hvilke strategier vil politikerne anvende, når opgaverne skal løses, for at få løst opgaverne bedre og billigere og dermed få succeskriterierne indfriet på et højere niveau?
3. Vil strukturreformen føre til mere markedsorienterede løsninger af opgaverne, som igen vil føre til øget ulighed mellem borgerne?
4. Kan borgerne som brugere/skatteydere/vælgere selv vurdere (u)nyttens af reformen?

---

<sup>9</sup> Se eksempelvis Greve (2003) og Klausen (2002).

## Tre 'strukturskruer' og tre aktørgrupper

Strukturreformens hoveddesign er i princippet ganske enkelt. Politikerne 'skruer' på tre store 'strukturskruer' nemlig på 1) størrelsen og antallet af politisk-administrative geografier, 2) opgavefordelingen mellem staten, amterne/regionerne og kommunerne samt 3) på byrdefordelingen mellem staten, amterne/regionerne og kommunerne. Hovedresultatet af politikernes 'skruen' på disse tre 'strukturskruer' og dermed af strukturreformen er følgende strukturelle ændringer.

### **1. Nye politisk-administrative geografier**

- Amterne nedlægges og erstattes af 5 nye regioner.
- De nuværende 271 kommuner reduceres til 98 kommuner.
- Hovedideen med de nye politisk-administrative geografier er, at disse skal være større end de nuværende, fordi større politisk-administrative enheder vil kunne løse opgaverne bedre og billigere.
- I praksis bliver de nye regioner og kommuner dog fortsat ret så uhomogene, hvad angår befolkningstal, erhvervs- og indkomstforhold, geografisk størrelse etc. Eksempelvis får Region Hovedstaden ca. 1,6 mio. indbyggere og 29 kommuner (København med ca. ½ mio. indbyggere og Vallensbæk med ca. 12.000 indbyggere). Region Sjælland får ca. 800.000 indbyggere med 17 kommuner (Roskilde med ca. 80.000 indbyggere og Solrød med ca. 21.000 indbyggere). Region Syddanmark får ca. 1,2 mio. indbyggere med 22 kommuner (Odense med ca. 185.000 indbyggere og Ærø med ca. 7.000 indbyggere). Region Midtjylland får ca. 1,2 mio. indbyggere og 19 kommuner (Århus med ca. 295.000 indbyggere og Samsø med ca. 4.000 indbyggere). Og Region Nordjylland får ca. 575.000 indbyggere med 11 kommuner (Aalborg med ca. 190.000 indbyggere og Læsø med ca. 2.000 indbyggere).

### **2. Ny opgavefordeling**

- De nye regioner skal primært tage sig af sygehusvæsenet. Regionerne trækkes ud af det kommunale selvstyre. Dermed kan regionsrådene ikke selv initiere og drive aktiviteter.
- Kommunerne overtager de fleste af amternes nuværende opgaver, som de nye regioner ikke skal løse. Staten overtager resten af opgaverne.
- Hovedideen er, at kommunerne skal være borgernes primære indgang til den offentlige sektor. Det vil give bedre service, mere borgerindflydelse på løsningen af opgaverne, en klarere ansvarsfordeling i opgaveløsningen etc.

### **3. Ny byrdefordeling**

- De nye regioner kan ikke selv udskrive skat. Regionernes aktiviteter skal dermed finansieres eksternt. Dette primært via statslige bloktilskud, 'kontingenter' fra kommunerne baseret på per indbygger, salg af ydelser til kommunerne og forhandlinger med staten/Folketinget.
- Kommunerne kan fortsat selv udskrive skat og dermed finansiere forskellige selvvalgte aktiviteter og aktivitetsniveauer. Herudover skal de som hidtil løse de af staten/Folketinget pålagte opgaver.
- Hovedideen er, at byrdefordelingen vil blive forenklet betydeligt (og dermed blive gennemskuelig for flere), hvorefter den kan anvendes mere målrettet som et styringsinstrument i forhold til, at få kommunerne og regionerne til at løse opgaverne bedre og billigere. Det er vanskeligt at se, at dette vil blive tilfældet på det foreliggende grundlag (*Et nyt udligningsystem*, betænkning nr. 1437, 2004). Reelt vil der ikke ske en markant forenkling af byrdefordelingen.

I denne artikel vil de tre 'strukturskruer' og den konkrete udformning og anvendelse heraf i forhold til strukturreformen ikke blive beskrevet og

analyseret nærmere.<sup>10</sup> Fokus vil være på en vurdering af sammenhænge mellem en bedre indfrielse af succeskriterierne for løsningen af opgaverne, de tre 'strukturskruer' og politikernes 'skruen' på de tre 'strukturskruer' i forbindelse med strukturreformens gennemførelse. Udgangspunktet herfor vil være tre grupper af aktører nemlig *borgerne, de offentlige driftsinstitutioner og politikerne*.

**Borgerne** som brugere/skatteydere og som vælgere vil naturligvis fokusere på de borgernære succeskriterier frem for de ikke borgernære. Eksempelvis succeskriterium nr. 2, 3 og 4 versus 8, 9 og 10 i de angivne eksempler på succeskriterier. Se i øvrigt bilag 1. Der er ingen entydige direkte sammenhænge mellem en bedre indfrielse af de borgernære succeskriterier, de tre 'strukturskruer' og politikernes 'skruen' på 'strukturskruerne' i forbindelse med strukturreformen. Der er eksempelvis ingen entydige direkte sammenhænge mellem serviceringen af borgerne og borgernes valgmuligheder i den offentlige sektor, opgave- og byrdefordelingen og ændringerne heri i forbindelse med strukturreformen. Skal de borgernære succeskriterier indfries på et markant (modsat marginalt) bedre niveau efter reformen, hvilket er den politisk forventning, kræver dette først og fremmest nye koncepter for løsningen af opgaverne i de offentlige driftsinstitutioner. Især i de offentlige driftsinstitutioner, som løser de tunge borgerrettede opgaver.

**Driftsinstitutionerne** i den offentlige sektor vil – ganske som nu – inddele succeskriterierne i direkte og indirekte succeskriterier. De direkte succeskriterier er de kriterier, som institutionerne – skolerne, sygehusene, plejehjemmene med flere - selv kan påvirke indfrielsen af i større eller mindre grad. Eksempelvis succeskriterium nr. 2 og 3 i de viste eksempler. De indirekte succeskriterier er de kriterier, som institutionerne ikke selv kan påvirke indfrielsen af i nævneværdig grad. Eksempelvis succeskriterium nr. 9 og 10 i de viste eksempler. Se også bilag 1. De indirekte succeskriterier oplever institutioner aktuelt, hvilket de også vil gøre efter reformen, som rammer om og vilkår for løsningen af opgaverne. Ifølge sagens natur vil driftsinstitutionerne have fokus på og primært forholde sig til de direkte succeskriterier, fordi de ganske enkelt bliver målt på deres evner til at realisere disse. Der vil naturligvis være et stort sammenfald mellem de direkte succeskriterier for driftsinstitutionerne og de borgernære succeskriterier. Se også bilag 1.

Der er ingen entydige direkte sammenhænge mellem driftsinstitutionernes løsning af politisk besluttede opgaver, institutionernes indfrielse af de direkte succeskriterier herfor, 'strukturskruerne' og politikernes 'skruen' på disse i forbindelse med strukturreformen. Større kommunerne fører eksempelvis ikke i sig selv til, at driftsinstitutionerne øger kvaliteten i servicen, give brugerne flere valgmuligheder etc. Dette kræver som lige anført, at driftsinstitutionerne udvikler nye koncepter for løsningen af opgaverne. Og at politikerne dernæst giver institutionerne lov til at implementere disse.

**Politikerne** er og vil i de kommende år blive tvunget til at fokusere forskelligt på succeskriterierne. Politikerne i Folketinget må fokusere på de ikke borgernære succeskriterier og de indirekte succeskriterier. Dvs. vilkårene for og rammerne om løsningen af opgaverne. Det er politikerne i Folketinget, der har det primære ansvar for, at der bliver 'skruet' på 'strukturskruerne' på måder, som sikrer, at de indirekte og de ikke borgernære succeskriterier bliver indfriet bedre efter reformen. Det er politikerne i Folketinget, der skal sikre, at der sker en reduktion i kassetænkningen og at der bliver en mere klar ansvarsfordeling,

---

<sup>10</sup> For en uddybning af strukturreformens design med videre se Pedersen (2004).



når opgaverne skal løses. Det er også politikerne i Folketinget, der skal sikre, at kommunerne og de nye regioner bliver nogenlunde lige stillet økonomisk set. Det er ikke muligt at komme med et realistisk samlet bud på, om strukturreformen vil sikre en bedre indfrielse af de indirekte og de ikke borgernære succeskriterier. Dertil er der alt for mange faktorer i spil på én gang, som gensidigt påvirker hinanden. Og selv når man vurderer én problemstilling ad gangen, er det vanskeligt at skabe klarhed over, om strukturreformen vil føre til en bedre indfrielse af de ikke borgernære og de indirekte succeskriterier. To små eksempler kan illustrere dette.

I Strukturkommissionens betænkning er der utallige herunder mange løse udsagn om, at større regioner og kommuner og dermed politikernes 'skruen' på den første af de tre nævnte 'strukturskruer' vil skabe stordriftsfordele.<sup>11</sup> Bliver dette tilfældet, vil dette alene generelt set kunne bidrage markant til en bedre indfrielse af det ultimative succeskriterium – de fleste og de bedst mulige ydelser for skattekrone. Det er dog blevet problematiseret, om større kommuner i praksis på eksempelvis det administrative område og institutionsområdet vil føre til stordriftsfordele, som vil betyde billigere ydelser (Blom-Hansen, 2005a og 2005b og 2004a og 2004b). Omvendt viser de første erfaringer med kommunesammenlægningen på Bornholm, at der er stordriftsfordele, som fører til bedre opgaveløsninger (Christoffersen, 2005).<sup>12</sup> Strukturkommissionen lagde i sit arbejde endog megen stor vægt på, at den offentlige sektor skulle have en så enkel og så funktionel opbygning som mulig. Opgave- og byrdefordelingen skulle gøres så enkel som muligt via politikernes 'skruen' på den anden og tredje af de nævnte 'strukturskruer'. I praksis bliver der oprettet 18 nye institutioner og 18 nye styringsinstrumenter i forbindelse med reformen. 13 af disse bliver permanente. Og 11 af de nye institutioner er en direkte konsekvens af amternes nedlæggelse og regionernes oprettelse.<sup>13</sup> Dermed kan det diskuteres, om opgave- og byrdefordelingen vil blive forenklet i en sådan grad, at succeskriterierne bliver indfriet bedre (Pedersen, 2004, kap. 8 og 10).

Politikerne i kommunerne og i regionerne vil i følge sagens natur og som konsekvens af det lige anførte først og fremmest fokusere på realiseringen af de borgernære og de direkte succeskriterier. Det er politikerne i kommunerne og i regionerne, der får ansvaret for at løse ca. 2/3 af de politisk besluttede opgaver i det daglige herunder næsten samtlige tunge borgerrettede opgaver via mere end 18.000 driftsinstitutioner (Johansen, 2001).

*Aftale om strukturreform* (juni 2004) mellem Regeringen og Dansk Folkeparti kan tolkes som et udtryk for, at der i Regeringen selv og i Dansk Folkeparti har

---

<sup>11</sup> Et enkelt ud af mange lignende eksempler. Det anføres i betænkningens 3. bind s. 135. "Ud fra et mere snævert økonomisk effektivitetsbegreb må der endvidere forventes at være en vis sammenhæng mellem effektivitet og myndighedsstørrelse henholdsvis institutionsstørrelse dels som følge af stordriftsfordele i relation til fællesfunktioner og tværgående administrative funktioner mv., dels som følge af at det formentlig kræver en vis institutionsstørrelse for at sikre effektive personalenormeringer, vagtplaner mv. Sammenfattende er der imidlertid ikke umiddelbart et tilstrækkeligt systematisk analytisk grundlag for at kunne udlede entydige konklusioner om eventuelle sammenhænge mellem myndighedsstørrelse, respektive institutionsstørrelse og effektivitet."

<sup>12</sup> En kort sammenfatning heraf findes i DJØF-bladet nr. 19, 2005 s. 40 ved Svend Lundtorp.

<sup>13</sup> Eksempelvis en national videns- og specialrådgivningsorganisation, regionale vækstfora, regionale samarbejdsudvalg, regionale trafikelskaber, et sundhedsbidrag, et kommunalt grundbidrag og aktivitetsafhængige bidrag til regionernes udgifter på sundhedsområdet.

været en vis usikkerhed om, om de nye strukturer, som reformen vil skabe, nu også vil føre til en bedre realisering af succeskriterierne. Og om de kommunale og regionale politikere vil bidrage proaktivt til en bedre realisering af succeskriterierne. Etableringen af en række af de nye institutioner og styringsinstrumenter nævnt oven for kan næsten kun tolkes, som et meget markant ønske om en stærk central politisk styring af løsningen af opgaverne og dermed også som et ønske om, at etablere et parallelt styresystem til strukturreformen. Giver strukturreformen ikke det ønskede resultat – en bedre indfrielse af succeskriterierne – kan dette realiseres gennem diverse nye institutioner og styringsinstrumenter. Eksempler herpå er det nye evalueringsinstitut, som løbende skal evaluere effektiviteten i løsningen af opgaverne i driften og de mange styringsinstrumenter på sygehusområdet, som går dybt ned i driften (fordeling af specialer og kvalitetssikringssystemer). Det mest interessante ved institutionerne og styringsinstrumenterne er, at de er uafhængige af strukturreformen i den forstand, at de uden problemer kunne have været indført uafhængigt af strukturreformen. Havde man gjort dette og før reformen, ville det have indebåret den fordel, at man ville have fået en solid indsigt i, hvordan opgaverne løses i driften og hvorfor de løses så forskelligt som tilfældet er relativt uafhængigt af kommunernes og amternes størrelse jf. Kommissionens betænkning (2004, Bind 1 og 3). En sådan viden ville have været yderst nyttig i forhold til at designe en reform, som bedst muligt understøtter driftens løsning af opgaverne i det daglige.

## **Koncernen Velfærd!**

Det forhold, at kommunerne skal løse flere – de fleste – politisk besluttede opgaver efter reformen, er et udtryk for, at denne vil føre til en decentralisering af selve opgaveløsningen. Omvendt er de nævnte nye stærke institutioner og styringsinstrumenter et udtryk for en centralisering af styringen af opgaveløsningen. Denne kombination af decentralisering og centralisering kan tolkes som et udtryk for koncerntækning.

Koncernbestyrelsen - Regeringen – opstiller succeskriterierne for løsningen af opgaverne. Koncernbestyrelsen – Regeringen - håndterer indfrielsen af rammerne om og vilkårene for løsningen af opgaverne – de indirekte og de ikke borgernære succeskriterier – via det organisatoriske design og set-up på koncernen – via strukturreformen. Koncernbestyrelsen – Regeringen - sikrer efterfølgende, at stabsfunktionerne - ministerierne og styrelserne – kan styre og kontrollere løsningen af opgaverne i driften via krav, normer, nøgletal etc. – institutionerne og styringsinstrumenterne. Inden for de udstukne rammer om og vilkår for løsningen af opgaverne er det op til de lokale og regionale bestyrelser/direktioner – kommunalbestyrelserne og regionsrådene - med støtte fra egne stabsfunktioner – fællesforvaltninger, borgmestrekontorer etc. - at få fabrikkerne rundt om i landet – driftsinstitutionerne - til at indfri succeskriterierne – de direkte og de borgernære - i praksis på det ønskede niveau.

På koncernniveau – Regeringen og ministerierne - vil man inddele succeskriterierne for løsningen af opgaverne i de fire tidligere nævnte hovedkategorier.

1. En mere effektiv opgaveløsning driftsøkonomisk set.
2. En bedre servicering af kunderne/brugerne, mere kunde/brugerindflydelse etc.
3. En øget samfundsmæssig/interessent indflydelse på og kontrol med opgaveløsningen.

4. En øget produktion og levering af stadig mere individuelt tilpassede ydelser.

Efterfølgende vil koncernbestyrelsen – Regeringen – arbejde på, at få koncernen Velfærd til at realisere de fire kategorier af succeskriterierne bedst muligt, fordi koncernbestyrelsen – Regeringen - ønsker at blive bedømt af kunderne og aktionærerne – af borgerne som brugere/skatteydere/vælgere - på dens evne hertil.

Det er klart, at analogien med en koncern har sine begrænsninger. Det kommunale selvstyre lægger eksempelvis en række begrænsninger ind vedrørende koncernbestyrelsens – Regeringens – adgang til at gribe regulerende og styrende ind i driften – i kommunernes driftsinstitutioner. Men netop de nye institutioner og styringsinstrumenter kan ses som én måde, at komme uden om dette problem på og dermed fastholde koncerntænkningen i praksis.

Spørgsmålet er herefter: Hvordan kan kommunalbestyrelserne og de nye regionsråd få de enkelte driftsinstitutioner til at bidrage bedst muligt til leveringen de fire plusser (+,+,+,+) og mindst de to nuller (0,0)? Dette spørgsmål vil blive forsøgt besvaret i de følgende afsnit. Ifølge sagens natur er der ikke mange erfaringer, som man kan trække direkte på, når spørgsmålet skal besvares.

På Bornholm er der, som velkendt, gennemført en frivillig sammenlægning af kommunerne og amtet til Bornholms Regionskommune. Erfaringerne herfra følges nøje. Håbet er, at man kan bruge disse positivt i forhold til gennemførelsen af strukturreformen på landsplan (Christoffersen med flere 2005 og 2003 og KL 2004).<sup>14</sup>

I dette paper antages det, at strukturreformen vil igangsætte 3 'forandringsbølger'.<sup>15</sup>

Først vil der komme en 'forandringsbølge' med fokus på de organisatoriske, ledelsesmæssige, driftsmæssige etc. ændringer, som reformen kræver og på sikker drift som udmeldt fra KL, AFR og lederne i kommunerne og amterne. Den første 'forandringsbølge' vil vare til og med (mindst) 2006. Dernæst vil der komme en anden 'forandringsbølge' med fokus på driftens levering af de fire plusser (+,+,+,+) og indfrielse af de to grundkoder på (mindst) nuværende niveau. Den anden 'forandringsbølge' vil vare frem til næste kommunevalg i 2009. Her kan og vil borgerne som vælgere for første gang få mulighed for at udtrykke deres holdninger til strukturreformen, dens faktiske gennemførelse samt dens foreløbige resultater. I forbindelse med borgernes vurderinger af strukturreformens foreløbige resultater og på det tidspunkt en forøget markedsgørelse af løsningen af en række af opgaverne vil der formodentlig blive rejst en debat om, om opgaverne bør løses på nye og bedre måder. Dvs. på måder, som skaber større plusser. Dermed kan en tredje 'forandringsbølge' blive genereret med fokus på indførelsen af nye løsningsmodeller for løsningen af politisk besluttede opgaver.

---

<sup>14</sup> Man kan naturligvis stille spørgsmålstegn ved, om kommunesammenlægningen på Bornholm er interessant set i forhold til kommunesammenlægningerne i det øvrige land. Bornholm er en ø med lige godt 43.000 indbyggere, som ligger i en ikke ubetydelig afstand fra Danmark. Øens økonomi er i højere grad en de fleste andre steder i Danmark knyttet til de primære erhverv, turisme, statslige tilskud og midler fra EU. Hertil kommer en negativ demografisk og erhvervmæssig udvikling. Bornholm kan dermed siges, at være et udpræget udkantsområde og dermed ikke repræsentativt for et 'normalområde'.

<sup>15</sup> Se Pedersen (2004, kap. 10) for en nærmere definition på de tre 'forandringsbølger'.

På Bornholm er man endnu ikke kommet helt igennem den første 'forandringsbølge'. Den oprindelige plan var, at den første 'forandringsbølge' skulle være tilendebragt ultimo 2005 (Christoffersen med flere 2005, s. 52). Bornholm vil dermed gå ind i den anden 'forandringsbølge', når kommunerne og regionerne i landet som helhed går ind i den første 'forandringsbølge'. På Bornholm har man således endnu ikke mange erfaringer med den anden og for reformen på mange måder kritiske 'forandringsbølge'.

Det anføres dog i den seneste analyse af erfaringerne på Bornholm, at skal den anden 'forandringsbølge' på Bornholm føre til realiseringen af de fire ønskede plusser (+,+,+,+) i driften, skal politikerne matche den nye reorganiserede drift ved at tænke strategisk, træffe strategiske beslutninger og især ved at skabe vertikal sammenhængs- og beslutningskraft i regionskommunen. Sker dette ikke, kan man ikke forvente, at politikerne kan styre driften i den ønskede retning (Christoffersen med flere 2005, s. 16) og dermed realisere de fire plusser (+,+,+,+). Og da vil de nævnte stærke statslige institutioner og styringsinstrumenter nærmest per automatisk overtage styringen af regionskommunen.

## **De kommunale og regionale politikeres seks hovedstrategier!**

Hvad vil de kommunale og regionale politikere gøre, når den første 'forandringsbølge' er gennemført og den anden 'forandringsbølge' sætter ind med krav om realiseringen af de fire plusser (+,+,+,+) i driften? De kommunale og regionale politikere vil generelt set med støtte fra deres politisk-administrative systemer med rimelig stor sandsynlighed anvende 6 hovedstrategier i forhold til driften. De tre første strategier vil være baseret på praktiske historiske erfaringer og eksisterende krav. De tre første strategier kan dermed siges at være stiafhængige - path dependency (David 1994, 1993 og 1988). De sidste tre strategier vil være afledte konsekvenser af strukturreformens direkte og indirekte krav til løsningen af opgaverne.

**1:** Den første hovedstrategi vil være anvendelsen af traditionelle horisontale fusioner med efterfølgende rationaliseringer og nedlæggelser af driftsenheder – offentlige institutioner. Strategien er kendt fra blandt andet sygehusområdet, hvor man har fusioneret fysisk adskilte sygehuse, reorganiseret disse for efterfølgende at reducere antallet af driftsenheder markant over tid (*Strukturkommissionens betænkning* 2004, Bind 3, kapitel 31, *Magasinet*, 2005 og *Kjeld Møller-Pedersen udvalg*, 2003). For politikerne kan denne strategi være attraktiv, fordi den a) ikke fører til en umiddelbar lukning af offentlige institutioner med de konflikter, dette skaber, men b) på sigt reducerer antallet af driftsenheder til det 'nødvendige' på grundlag af 'objektive' tal, prognoser, udviklingsstrategier med videre fra de politisk-administrative systemer og ledelsen i de nye større offentlige institutioner.

**2:** Den anden hovedstrategi vil være anvendelsen af vertikale fusioner. På området for folkeskoler, daginstitutioner og fritidshjem er der eksempelvis en tendens til vertikale fusioner på nok fysisk adskilte men dog geografisk ofte ganske nært beliggende institutioner. Dvs. skoler, daginstitutioner og fritidshjem bliver fusioneret og får derved en fælles ledelse (*Skoleledelse*, nr. 1/2005). Erfaringerne med vertikale fusioner er endnu så beskedne, at man ikke kan drage generelle konklusioner. Men jævnfør en spørgeskemaundersøgelse foretaget af Ledernes Hovedorganisation og Danmarks Skolelederforening

(Ledernes Hovedorganisation, 2005) blandt skoleledere med 964 besvarelser er et hovedresultat, at lederne forventer større enheder som følge af strukturreformen. Endvidere er resultatet, at 1) flertallet af lederne vurderer, at større enheder vil øge fagligheden i institutionerne og hos børnene, 2) et stort mindretal vurderer, at fagligheden ikke (nødvendigvis) bliver øget og 3) øget faglighed ikke vil komme af sig selv – alene via større enheder. Kravet vil blandt andet være en ledelsesmæssig og organisatorisk professionalisering.<sup>16</sup>

**3:** Den tredje hovedstrategi, for at få løst opgaverne bedre og billigere, vil være anvendelsen af relativt løse horisontale netværksfusioner af geografisk ret så adskilte institutioner. Denne strategi er kendt fra området for de mellemlange videregående uddannelser - læreruddannelsen, pædagoguddannelsen, sygeplejerskeuddannelsen med flere lignende uddannelser. Her er der blevet og er der ved at blive etableret centre for videregående uddannelser kaldet CVU'er. CVU'er er større uddannelsesinstitutioner, som etableres via relativt løse netværksfusioner af lærerseminarer, pædagogseminarer med videre. Dvs. de 'gamle' institutioner kaldet partnerinstitutioner opretholdes fuldt ud, men får en fælles rektor, administration, kursusafdeling etc. Aktuelt er der 22 CVU'er. CVU'erne etableres som følge af CVU-loven, som den forrige regering vedtog med et meget snævert flertal.<sup>17</sup> CVU'ernes formål er, at løse de eksisterende opgaver bedre og billigere. En række af CVU'erne har eksisteret i en årrække. Til trods herfor har de ikke i praksis skabt bedre og billigere løsninger af opgaverne. CVU'erne trækkes med en (for nogles vedkommende meget) ringe økonomi og 'anklager' fra partnerinstitutionerne om, at den fælles ledelse, administration etc. tager ressourcer fra partnerinstitutionerne frem for at tilføre disse ressourcer som oprindeligt tænkt. Den primære kilde til CVU'ernes problemer er det organisatoriske og ledelsesmæssige design og set-up, som har skabt en dobbeltstruktur, hvad angår organisation og ledelse. Denne dobbeltstruktur gør, at CVU'erne her en udpræget tendens til at sande til i interne konflikter, når driften skal ændres strukturelt for at give plads til nye koncepter for løsningen af opgaverne.<sup>18</sup> CVU'erne er dermed et godt eksempel på, hvordan man *ikke* bør organisere driften efter strukturreformen.

**4:** Etableringen af selvejende institutioner vil også blive en strategi for politikerne i bestræbelserne på at løse opgaverne bedre og billigere. Alene fordi dette er et krav knyttet til strukturreformen. Gymnasierne skal eksempelvis være selvejende institutioner (under Undervisningsministeriet) efter samme princip som universiteterne. Dvs. at gymnasierne juridisk set bliver selvejende, får en bestyrelse med et eksternt flertal og en økonomi baseret på taxameterordningen (et planøkonomisk præstationsbaseret budgetsystem). Dette kunne give anledning til at tro, at gymnasierne og andre lignende uddannelser skal til at klare sig på markedsvilkår. Dette bliver ikke tilfældet. I alt fald ikke på kort eller mellemlangt sigt. Gymnasierne skal klare sig på pseudomarkeder i lighed med andre uddannelsesinstitutioner (CVU'er,

---

<sup>16</sup> Se DSNET.dk for en kort sammenfatning af undersøgelsens hovedresultater.

<sup>17</sup> Den nuværende regering var ved dens tiltrædelse i 2001 meget tøvende over for en videreførelse af CVU'erne (CVU-loven) men valgte i sidste ende, at støtte en fortsat udvikling af CVU'er. Aktuelt ser det ud til, at CVU'erne dels får en stærkere politiske opbakning dels bliver organiseret efter de nye regioners geografi. Globaliseringsrådet ([www.globalisering.dk](http://www.globalisering.dk)) er kommet med et forslag om etableringen af 6-8 større uddannelsescentre på området for de mellemlange videregående uddannelser kaldet for højskoler.

<sup>18</sup> Se Pedersen (2004, kap. 11) for en nærmere analyse af CVU'erne og hvilken 'lære' man kan drage af CVU'erne i forhold til organiseringen af driften efter strukturreformens gennemførelse. Se endvidere diverse årsregnskaber og årsrapporter fra CVU'erne.

universiteter, handelsskoler etc). Ved pseudomarkeder forstås her, at det er politikerne, der opretter, styre og regulerer markederne. Efterspørgslen styres via taxameterordningen. Udbuddet reguleres eksempelvis via politiske beslutninger om, hvem der har eller får retten til at udbyde hvilke fag, fagkombinationer samt videre- og efteruddannelser. Antallet af aktører på 'markederne' reguleres via politiske beslutninger om, hvor mange institutioner der må være på et givent 'marked'. Eksempelvis skal antallet af gymnasier i Region Sjælland reguleres/koordineres af det nye regionsråd.<sup>19</sup>

**5:** Køb og salg af ydelser på det sociale område, området for handicappede med flere områder vil også blive en strategi i forhold til at indfri succeskriterierne bedre. En strategi som er en direkte konsekvens af strukturreformen. I dag har amterne mange og mange store institutioner på det sociale område (til alkohol- og stofmisbrugere, ikke socialt integrerede unge med mange flere grupper), på området for specialundervisning, på området for handicappede etc. Efter reformen får kommunerne det fulde ansvar for at tage hånd om borgerne på det sociale område, området for specialundervisning etc. Kommunerne overtager dermed langt de fleste af institutionerne. Resultatet bliver, at en række af de eksisterende amtslige institutioner skal 'overleve' ved at sælge ydelser til kommuner i en længere eller kortere periode. Kommunerne skal naturligvis have at vide og vil selv kræve at få at vide, hvad de får for skatteydernes kroner. Der skal dermed ske en prisfastsættelse på ydelserne. Der vil med andre ord ske en markedsførelse af ydelserne.<sup>20</sup> Når det er sket, vil mange kommuner efterfølgende regne yderligere på, om de selv kan løse opgaverne bedre og billigere. Og på sigt vil kommunerne, når der er fastlagt standardpriser på ydelserne, begynde på at købe og sælge ydelser hos hinanden for at udnytte deres givne produktions- og institutionskapaciteter optimalt.

Kort: Der vil blive skabt markeder for køb og salg af sociale ydelser, ydelser til handicappede med særlige behov etc. og dermed skabt konkurrence om løsningen af opgaverne (Pedersen, 2004, kap. 11 og 2-8 og Hagedorn-Rasmussen, Højland og Pedersen, 2006).

**6:** Flere og mere omfattende frit valgordninger er ikke nævnt i *Aftale om strukturreform* (juni, 2004) mellem Regeringen og Dansk Folkeparti. Til trods herfor kan man forvente, at etableringen af markederne nævnt ovenfor vil reaktivere de eksisterende, men ikke særligt brugte frit valgordninger. Efterhånden som kommunerne får kompetencer i og erfaringer med at købe og sælge ydelser på markeder, vil frit valgordningerne formodentligt komme mere i spil. Her bør det dog også anføres, at strukturreformen i sig selv også vil svække etableringen af markedsorienterede frit valgordninger. I de nye regioner vil eksempelvis det frie sygehusvalg på en række områder 'forsvinde' eller blive mindsket, da ordningen efter reformen i vid udstrækning vil blive 'forvandlet' til et i regionen internt frit valg. Der er dermed ikke behov for at etablere egentlige markeder for køb og salg af sundhedsydelser.

Udover de 6 nævnte hovedstrategier vil to generelle udviklingstendenser gøre sig gældende i løsningen af opgaverne i de kommende år, må man formode.

1. En stærk statslig styring af løsningen af opgaverne kombineret med kravet om en markant bedre indfrielse af succeskriterierne på kommunalt og regionalt niveau vil skabe en tendens til, at opgaverne vil blive løst mere ens end for

---

<sup>19</sup> Se Pedersen (2004, kap. 11) for en nærmere definition af og diskussion om pseudomarkeder.

<sup>20</sup> Se eksempelvis 'Fælles vejledning fra KL og ARF om omkostningsberegning og betalingsmodeller på social- og specialundervisningsområdet'. KL & ARF, oktober 2005.

nærværende. De nye institutioner og styringsinstrumenter vil udsætte de kommunale og regionale driftsinstitutioner for et ret så ensartet pres ret så uafhængigt af forholdene i de enkelte politisk-administrative geografier. Det eksterne pres på løsningen af opgaverne vil skabe mere ensartede koncepter for løsningen af de samme typer af opgaver i driften - skabe isomorphi (DiMaggio og Powell, 1991). KL, den kommende forening for regionerne, som erstatning for ARF og de nye institutioner og styringsinstrumenter vil understøtte homogeniseringsprocessen via videnspredning og videndeling. Dette vil igen skabe 'mode' vedrørende nye koncepter for løsningen af opgaverne i de kommende år (Røvik 1996 og 2002). Kommunerne og regionerne vil ganske enkel kopiere de bedste og mest accepterede koncepter fra hinanden.

2. Der vil blive skabt markeder for løsningen af en række politisk besluttede opgaver i den anden 'forandringsbølge' – på mellemlangt sigt – jf. de 6 nævnte hovedstrategier og kombinationer heraf. Dette vil igangsætte en sneboldeffekt, som på langt sigt vil føre til ændringer i politikernes valg af modeller for løsningen af politisk besluttede opgaver og dermed generere strukturreformens tredje 'forandringsbølge'.

## Fem løsningsmodeller

Politikerne vælger naturligvis hvilke(n) model(ler), som skal bruges, når de politisk besluttede opgaverne skal løses. Teoretisk set og også delvist i praksis kan politikerne vælge mellem mange forskellige løsningsmodeller. Fem modeller kan siges, at være dækkende for politikernes faktiske valgmuligheder. Disse er 1) Budget- og monopolmodellen, 2) Licitationsmodellen, 3) Partnerskabsmodellen, 4) Gør det selv modellen og 5) Tværkommunalt samarbejde om løsningen af opgaverne. De fem løsningsmodeller er skematisk beskrevet neden for.<sup>21</sup>

### 1: Budget- og monopolmodellen

#### *Karakteristika:*

Offentlige institutioner, som er knyttet til bestemte politisk-administrative geografier, løser opgaverne på grundlag af politisk fastsatte budgetter. Institutionerne har monopol, eller noget der ligner, på løsningen af opgaverne.

#### *Anvendelse:*

Budget- og monopolmodellen har et næsten faktisk monopol på løsningen af opgaverne for nærværende. Ca. 95 procent af opgaverne herunder næsten samtlige tunge borgerrettede opgaver løses via Budget- og monopolmodellen. Dette stort set uafhængigt af de politiske forhold i de enkelte politisk-administrative geografier.

#### *Styrker og svagheder:*

Modellen har været bedre end god til at realisere de to nævnte grundkoder på én gang på et højt niveau, har en høj grad af forsyningssikkerhed og har en stabiliserende indvirkning på samfundsøkonomien.

Modellen har en (meget) svag indbygget konkurrence om løsningen af opgaverne, har begrænset brugerindflydelse, fokus på kvantitativ frem for kvalitativ lighed så som individuelt tilpassede ydelser til brugerne. Modellen skaber via spaltningen af borgerne i skatteydere og brugere en kronisk klemme for den offentlige sektor – de offentlige driftsinstitutioner – mellem borgernes forventninger som brugere til ydelserne og deres villighed til at betale for indfrielsen heraf som skatteydere. Se senere for en uddybning af dette emne.

---

<sup>21</sup> Se Pedersen (2003 og 2004, kap. 5 og 3, 4 og 6) for en omfattende definition af og diskussion om de fem løsningsmodeller.

## 2: Licitationsmodellen

### *Karakteristika:*

Opgaverne løses via de forskellige former for Licitation. Licitationsmodellen har i de sidste to årtier været anset for at være (blive) alternativet til Budget- og monopolmodellen.

### *Anvendelse:*

Ca. 2-5 procent af opgaverne løses via Licitationsmodellen. Licitationsmodellen anvendes primært på randområder. Dvs. til løsningen af rengøringsopgaver, IT-opgaver og opgaver vedrørende etablering og vedligeholdelse af bygninger, veje og parker.

### *Styrker og svagheder:*

Licitationsmodellen har stort set samme styrker som Budget- og monopolmodellen, men har klart mere indbygget konkurrence om løsningen af opgaverne. Licitationsmodellen har ikke ført til besparelser i et større omfang. Licitationsmodellens aktuelle svaghed er, at den ikke er populær hverken i den offentlige eller i den private sektor. I den offentlige sektor frygter man, at den vil føre til en reduktion i antallet af opgaver, som skal løses. I den private sektor er modellen upopulær, fordi den typisk har været knyttet sammen med upopulære politiske nedskæringer, som har givet de relativt få private virksomheder på licitationsmarkederne mere bad image end nice image. Generelt formuleret: De private virksomheder har erfaret, at deres løsninger af opgaverne er blevet politiseret (Andersen, 1996) i negativ retning (Pedersen, 2003, kap. 4).

## 3: Partnerskabsmodellen

### *Karakteristika:*

Offentlige institutioner og privat virksomheder samarbejder om løsningen af opgaver ved at pulje spidskompetencer og foretage den optimale risikofordeling i forhold til løsningen af opgaverne samt etablere organisationer og ledelsessystemer, som modsvarer dette.

### *Anvendelse:*

Aktuelt anvendes modellen ikke særligt meget i Danmark.<sup>22</sup> Endvidere anvendes modellen ikke på systematisk vis men primært på ad hoc basis.<sup>23</sup> Modellen anses af mange for at have et stort potentiale og som et alternativ til Licitationsmodellen<sup>24</sup> grundet et (for)delt ejerskab til løsningen af opgaverne herunder risikoer og gevinster.

### *Styrker og svagheder:*

Bedre løsning af opgaverne især kvalitativt.

Aktuelt ingen enkle funktionelle koncepter for partnerskabsmodellen, hvad angår organisation, ledelse og jura.

---

<sup>22</sup> Modellen skulle blive anvendt i ca. 20 tilfælde aktuelt (*Strukturkommissionens betænkning*, Bind 1, s. 449).

<sup>23</sup> Ising konstaterer (2004, s. 16): ”Sammenfattende kan det fastslås, at der foreløbig er begrænsede praktiske erfaringer med egentlige partnerskaber, ...”. De erfaringer, der er, er primært på bygge- og anlægsområdet. Elkjær (5/2004, s. 8- 10) gennemgår en række eksempler på partnerskaber. I Danmark er et af det ældste offentligt-private selskaber Zealand Care A/S. Selskabet arbejder på hjælpemiddelområdet. Selskabet blev etableret som et aktieselskab (Jensen, 1996) og drevet som et sådanne. JSP var initiativtager til og i en årrække arbejdende bestyrelsesformand for selskabet. Aktuelt er den ’klassiske’ partnerskabsmodel/ide under udvikling til partnering – dialogbaseret samarbejdskonstruktioner. I 2003 var der lige godt 80 projekter på dette felt (Byggeriets Evaluerings Center, 2004, s. 4).

<sup>24</sup> Se eksempelvis Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2002).



#### 4: Gør det selv-modellen

##### *Karakteristika:*

Borgerne får penge i hånden af staten, kommunerne eller amterne/regionerne, hvorefter de selv kan shoppe sig til løsningen af opgaverne. En variant på modellen er, at borgerne via vouchers, frit valgordninger med videre indirekte får 'penge' i hånden.

##### *Anvendelse:*

Gør det selv-modellen anvendes i dag primært i forbindelse med a) overførelsesindkomster (pension, SU etc.) og b) frit valgordningerne kan ses som en indirekte form for Gør det selv-modellen

##### *Styrker og svagheder:*

Borgerne får maksimalt indflydelse på og ansvar for løsningen af opgaverne. Borgerne kommer i samme situation, som var de kunder på private forbrugsmarkeder.

Svage borgere (meget gamle, mentalt syge, multihandikappede og lignende meget svage borgere) kan ikke få gavn af modellen. Tværtimod. Modellen forudsætter, at man har ressourcer til at fungere i rollen som kunde på private forbrugsmarkeder og (semi)professionelle markeder for sundhedsydelse, hjælpemidler med videre.

#### 5: Tværkommunale løsninger af opgaverne

##### *Karakteristika:*

Kommunerne løser en række tunge drifts- og forsyningsopgaver i tværkommunale selskaber (affald, vand, varme etc.).

##### *Anvendelse:*

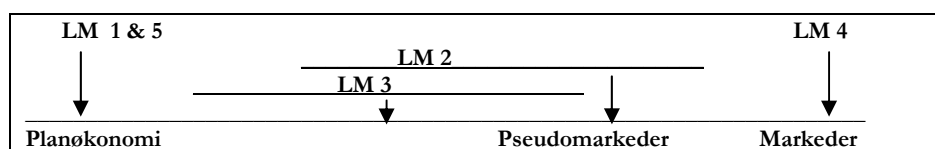
Aktuelt bliver der løst opgaver for langt større beløb i disse selskaber end via Licitationsmodellen.

##### *Styrker og svagheder*

Selskaberne har været under kritik (af konkurrencestyrelsen/rådet) for at have en skjult prisdannelse, som gør, at selskaberne ikke kommer ud i åben konkurrence om løsningen af opgaverne. I *Strukturkommissionens betænkning* (2004, Bind 1, kap. 16, s. 532-534) anføres det, at tværkommunale selskaber er udemokratiske, da borgerne ikke kan få indsigt i løsningen af opgaverne på samme måde, som eksempelvis når skoler og plejehjem løser opgaver. Kommissionen anbefalede derfor en nedlæggelse af de selskaber, som løser opgaver tværkommunalt. Nedlæggelsen af HUR og HS kan tolkes som værende et udtryk herfor. Dog bliver det interessant at se, om de mange andre selskaber også bliver nedlagt i de kommende år.

I figur 3. er det relative forhold mellem de fem løsningsmodeller forsøgt illustreret.

**Figur 3: De fem løsningsmodeller**



På sigt vil strukturreformen formodentligt bidrage til, at Partnerskabsmodellen og Gør det selv-modellen vil blive bragt mere i spil, end tilfældet er for nærværende. Og bidrage til, at der bliver udviklet hybride løsningsmodeller, som skal fungere i pseudomarkeder.

Strukturreformens initiering af etableringen af markeder for løsningen af politisk besluttede opgaver, de nye institutioner og styringsinstrumenter, borgernes stadig mere individualisering, kravet om realiseringen af de fire plusser (+,+,+,+) og mindst to nuller (0,0) og tidsånden mere generelt vil med rimelig stor sandsynlighed igangsætte en udvikling, som gør, at Budget- og monopolmodellens faktiske monopol bliver opløst og at Partnerskabsmodellen og Gør det selv-modellen vil blive bragt mere i spil. Dette vil ikke ske gennem store dramatiske spring. Det vil ske på helt samme måde, som da velfærdsstaten blev opbygget og dermed Budget- og monopolmodellen udviklet i det 20. århundrede nemlig via mange små pragmatiske beslutninger, som vil fremstå som nødvendige taget situationen i betragtning.

Politikernes bestræbelser på, at få indfriet de mange succeskriterier bedre og de to grundkoder bedst muligt, når opgaverne skal løses, vil endvidere gøre, at de vil kræve, at løsningsmodellerne bliver kombinerede. Dvs. at der vil blive udviklet hybride løsningsmodeller. Tendensen ses allerede i dag. Budget- og monopolmodellen bliver langsomt perforeret via frit valgordninger, muligheder for køb af tillægsydelser, begyndende eksperimenter med borgerkonto for handicappede efter hollandsk forbillede, krav til driftsinstitutionerne om at tjene penge via salg af ydelser (CVU'erne) og krav om, at en bestemt del af aktiviteterne skal i licitation (AF). Politikernes ambition og håb vil naturligvis være, at hybride løsningsmodeller kan bevare eller endog forstærke styrkerne ved de enkelte løsningsmodeller og reducere svaghederne ved disse, således at succeskriterierne bliver indfriet på et højere niveau. Der er dog en reel risiko for, at hybride løsningsmodeller bliver mindst lige så vanskelige at gennemskue for borgerne, som de tværkommunale selskaber er i dag. Og præmissen for hybride løsningsmodeller vil typisk være pseudomarkeder. Dvs. markeder, som også er ret så uigennemskuelige for borgerne og brugerne.

## **Mere ulighed mellem borgerne?**

Vil politikernes anvendelse af de seks hovedstrategier drøftet, kombinationer heraf samt ændringer i valget af løsningsmodeller føre til øget ulighed mellem borgerne? Ikke nødvendigvis, men der er en risiko.

Anvendelsen af de seks hovedstrategier og de fem løsningsmodeller vil ikke i sig selv føre til øget ulighed mellem borgerne. De seks hovedstrategier og de fem løsningsmodeller kan alle teknisk set 'skrues' sammen på måder, som gør, at uligheden mellem borgere ikke øges. Der er dog en væsentlig undtagelse. De svageste grupper af borgere har ikke, som nævnt, ressourcer til at fungere som kunder på forbrugsmarkeder og (semi)professionelle markeder for sundhedsydelser, sociale ydelser, hjælpemidler etc. For de svageste grupper i samfundet vil en markant øget anvendelse af markedsorienterede strategier i driften og af Gør det selv- modellen, som indbefatter disse grupper, derfor indebære en reel forøget risiko for, at de bliver marginaliseret yderligere i samfundet (Pedersen, 2005d). Om de svageste grupper i samfundet bliver yderligere marginaliserede som følge af strukturreformen, kan man ikke på nuværende tidspunkt sige noget reelt om. Det må den igangsatte forskning på området (Olsen, 2005) vise om nogle år. Her skal det blot anføres, at det er interessant at konstatere, at etableringen af markeder for løsningen af politisk besluttede opgaver primært og tidligst i forbindelse med gennemførelsen af strukturreformen sker på de områder, hvor man finder flest svage grupper af borgere. Det bliver ikke mindre interessant af, at den almindelige (selv)forståelse er, at der tages mest hånd om de svageste borgere i samfundet. Situationen minder en del om introduktionen af Licitationsmodellen. Her blev

de svageste medarbejdergrupper i de offentlige institutioner (rengøringspersonalet, personalet for vedligeholdelse etc.) eksponeret først for modellen. Og de stærkeste medarbejdergrupper er stort set ikke for alvor blevet eksponeret for modellen.

## **Hovedudfordringen til de offentlige driftsinstitutioner!**

Lad os for et øjeblik vende tilbage til de offentlige driftsinstitutioner og succeskriterierne. Hovedkravet til institutionerne efter strukturreformen vil, som nævnt, være, at de skal bidrage til at skabe de fire ønskede plusser (+,+,+,+) på samfundsniveau. Dette ved, at de hver især indfrier de direkte og de borgernære succeskriterier bedre i de kommende år. I praksis betyder dette, som også nævnt tidligere, at institutionerne skal løse deres opgaver på nye måder, som fører til 1) mere effektive løsninger af opgaverne driftsøkonomisk set, 2) bedre servicering af borgerne, mere brugerindflydelse etc. , 3) øget samfundsindflydelse på og kontrol med løsningen af opgaverne og 4) produktion og levering af mere individuelt tilpassede ydelser. Kobler man disse fire krav og en fremtidig anvendelse af hybride løsningsmodeller i pseudomarkeder, direkte sammen med kendte organisationstyper, bliver resultatet, at offentlige driftsinstitutioner fremover skal kunne håndtere fire organisationstyper på én gang nemlig:

1. Industriorganisationen - fordi den er bedst til at producere flest ydelser billigst.
- 2: Serviceorganisationen - fordi den er bedst til at producere og levere service (realisere 'Sandhedens øjeblik').
- 3: Interessentorganisationen - fordi den er bedst til at håndtere eksterne interessenters forventninger og krav (mange bundlinier på én gang).
- 4: En 'rekvisitorganisation' - fordi den proaktivt kan producere og levere ydelser, som passer ind i borgernes værdier, livsstile og forsøg på at realisere det gode liv.<sup>25</sup>

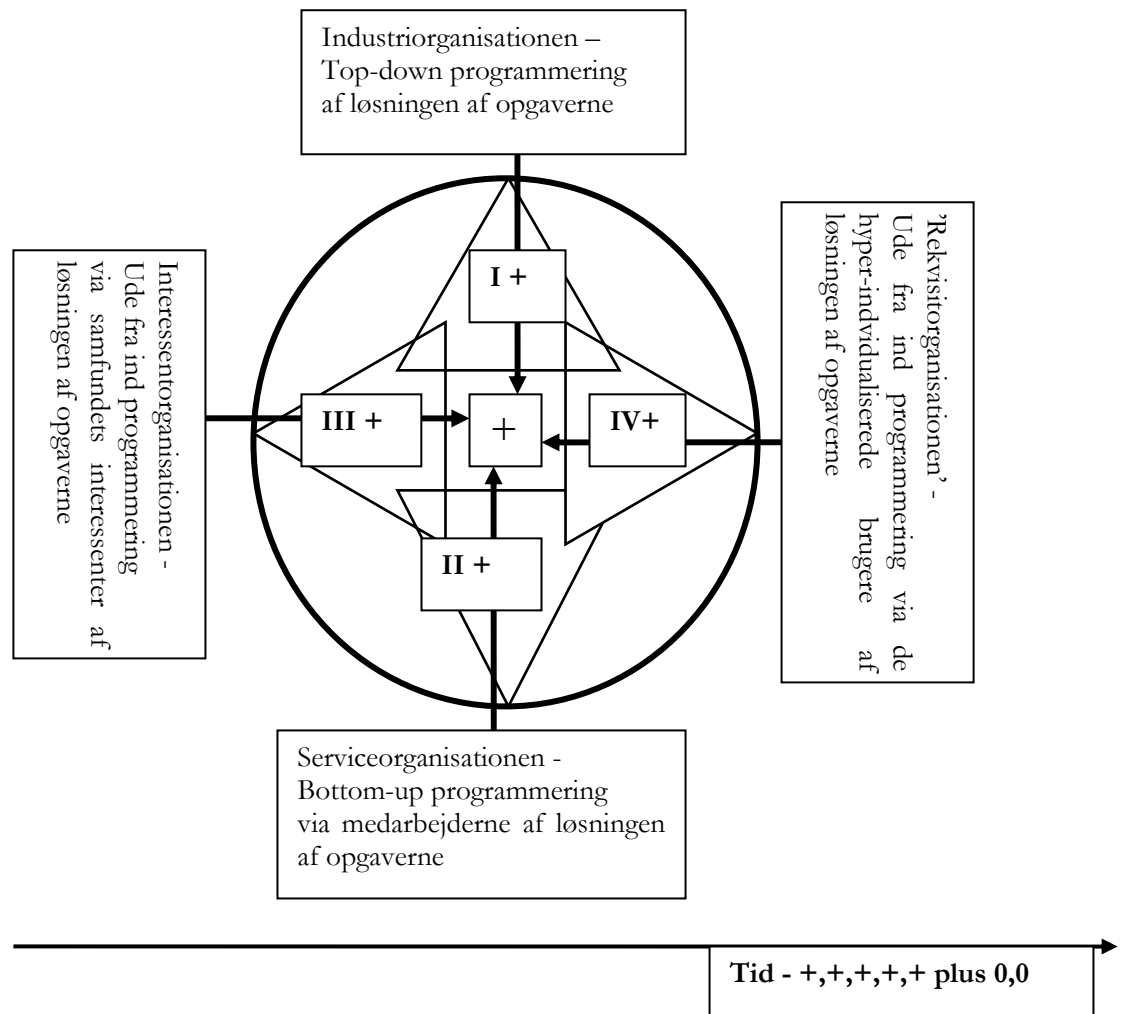
Det er ingen simpel opgave for lederne af og i de offentlige institutioner, at skabe et funktionelt positivt sam- og modspil mellem de fire nævnte organisationstyper i én driftsinstitution – i én skole, på ét hospital eller i ét plejehjem. Opgaven svarer næsten i bogstaveligste forstand til, at lederne i de enkelte institutioner skal finde cirkelns kvadratur. Det fremgår af figur 4, hvor problemstillingen er forsøgt illustreret. For driftsinstitutionerne og dermed lederne af og i disse bliver den største udfordring i de kommende år, at håndtere de fire ret så forskellige organisationstyper på én og samme tid på måder, som sikrer, at de fire hovedkrav til institutionerne – de fire hovedkategorier af succeskriterier – bliver indfriet på et højere niveau. Det ligger uden for dette papirs muligheder at diskutere, hvordan offentlige institutioner kan designes og ledes, så dette bliver muligt.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> 'Rekvisitorganisation' henviser til, at såvel offentlige driftsinstitutioner som private virksomheder i stigende grad 'tvinges' af brugerne/kunderne til at producere og levere stadig mere individuelt tilpassede ydelser til disse. Dette blandt andet fordi, brugerne/kunderne i stadig højere grad bruger og skal bruge ydelserne som en slags rekvisitter i deres stadig mere selviscenesatte liv(stils)forestillinger. Forestillinger som har til formål, at realisere det gode liv for borgernes selv og disses familier. Se endvidere Pedersen (2003, kap. 5 og 2004, kap. 13 og 6) for en analyse af disse udviklingstendenser.

<sup>26</sup> Se Pedersen (2005c, 2004, kap. 6 og 2003, kap. 5) for en analyse af denne problematik.

**Figur 4. Fire forskellige organisationstyper i én offentlig driftsinstitution**



De fire trekanten i figur 4 illustrerer de fire forskellige nævnte organisationstyper, som de offentlige driftsinstitutioner skal rumme på én gang. Plusserne i de fire trekanten illustrerer de fire hovedkrav – kategorier af succeskriterier – som driftsinstitutionerne skal realisere bedre i de kommende år. Det femte plus i midten af figuren og på tidslinien illustrerer, at institutionerne skal lave et ekstra plus – større plusser – end deres nærmeste 'konkurrenter' for at have de bedste chancer for at 'overleve' på sigt. De to nuller (0,0) på tidslinien repræsenterer de to grundkoder, der som nævnt indtil videre, skal respekteres, når opgaverne løses.

Afslutningsvist bør det nævnes, at de offentlige driftsinstitutioner i de kommende år ikke kun vil blive presset af de kommunale og regionale politikere i kommunalbestyrelserne og i regionsrådene til at levere de fire plusser (+,+,+,+) og mindst de to nuller (0,0). Politikerne i Folketinget vil også presse de offentlige institutioner hertil via de tidligere nævnte nye stærke statslige institutioner og styringsinstrumenter. Endvidere vil borgerne også kunne presse mere og mere på, for at få realiseret de fire plusser (+,+,+,+) og de to nuller (0,0). Jo bedre de offentlige driftsinstitutioner indfrier de

borgernære succeskriterier, jo mere indflydelse og (bruger- og borger)magt får borgerne i forhold til de offentlige driftsinstitutioners aktiviteter.

## Politikerne snydt af familien Jensen?

Lad os for et øjeblik antage, at strukturreformen direkte og indirekte fører til realiseringen af de fire plusser (+,+,+,+) og mindst de to nuller (0,0) som ønsket af politikerne. Hvordan vil borgerne da erfare og dermed registrere denne situation? Og hvilken politisk feedback skal de give politikerne, hvis denne skal være baseret på egne erfaringer?

Budget- og monopolmodellen vil i de nærmeste år og dermed i strukturreformens første og anden 'forandringsbølge' fortsat blive brugt til at løse de fleste opgaver. På samfunds niveau spalter Budget- og monopolmodellen borgerne i brugere og skatteydere.<sup>27</sup> Borgerne betaler skat som skatteydere ved kasse et (indkomstskat efter evne – i princippet), kasse to (moms), kasse tre (punktafgifter) etc. Borgerne som brugere modtager ydelserne ved kasse fem (daginstitutionerne), kasse seks (sygehusene), kasse syv (plejehjemmene) etc.<sup>28</sup> Spaltningen af borgerne i brugere og skatteydere har konsekvenser for, hvordan borgerne vil erfare og dermed registrere strukturreformens konsekvenser, hvad angår løsningen af de politisk besluttede opgaver herunder bedre og billigere løsninger af disse.

Spaltningen af borgerne i brugere og skatteydere gør, at borgerne og dermed familien Jensen som repræsentant for den typiske familie i Danmark ikke ved, hvad de ydelser, de/den modtager, koster. Mere effektive løsninger af opgaverne driftsøkonomisk set vil derfor *ikke* blive erfaret og dermed registreret som billigere løsninger af opgaverne.<sup>29</sup> Dette vil kun blive tilfældet, hvis strukturreformen fører til så store effektiviseringsgevinster, at borgerne får direkte skattelettelse. Og dette er hverken forventningen eller en realistisk mulighed. Når borgerne og dermed familien Jensen ikke kender 'priserne' på de ydelser, de/den modtager, men 'blot' betaler herfor som skatteyder(e), vil de/den naturligvis primært fokusere på, om reformen fører til, at de/den får bedre ydelser. Borgerne og familien Jensen vil tænke i baner af: Blev hjemmehjælpen bedre efter reformen? Bliver de sociale problemer nu løst mere i nærmiljøerne med gode resultater til følge? Er specialundervisningen i folkeskolen af vores børn blevet bedre? Som brugere modtager borgerne og familien Jensen (heldigvis) typisk kun et relativt begrænset antal ydelser per år. Dette gør, at stort set samtlige tunge borgerrettede opgaver skal løses markant bedre efter reformen, hvis flertallet af borgerne og dermed familien Jensen skal erfare og registrere reformen som en succes. Det er tvivlsomt, om dette vil ske i praksis. Dette hænger naturligvis sammen med, at den offentlige sektor har et endog meget omfattende produktsortiment. Den offentlige sektor producerer og leverer samlet set tusindvis af ydelser og dermed bundlinier døgnet og året rundt. Set i dette perspektiv, er det nærliggende at antage - taget reformens omfang i betragtning – at nogle af opgaverne vil blive løst dårligere under og efter reformen. Nogle borgere vil derfor opleve, at reformen fører til dårligere løsninger af opgaverne. Fra komplekse interessent- og serviceorganisationer

---

<sup>27</sup> Det er 'prisen' for at realisere lighedskoden og ulighedskoden på én gang (Pedersen, 2003).

<sup>28</sup> Se Pedersen (2003) for en nærmere analyse af denne problemstilling.

<sup>29</sup> Dette kan ses i modsætning til en situation, hvor borgerne – familien Jensen – er kunder på private forbrugsmarkeder. Her vil mere effektive produktionsmetoder etc. (som kommer kunderne til gode) erfares og dermed registreres som billigere ydelser (og varer).

(medicinalfirmaer, banker, rejsearrangører etc.) ved man, at enkelsager ofte er afgørende for den samlede vurdering af organisationerne. Endvidere ved man, at 'dårlige oplevelser' typisk bliver brugt som grundlag for at generalisere mere bredt. 'Dårlige oplevelser' fører ofte til bad image.<sup>30</sup> Strukturreformen kan blive 'offer' for samme fænomen. Når nogle opgaver bliver løst dårligere og andre ikke markant bedre efter reformen, kan dette føre til en negativ vurdering af hele reformen uafhængigt af de faktiske forhold.

Samlet set, kan man konstatere, at familien Jensen som repræsentant for den typiske familie i Danmark ikke selv i et nævneværdigt omfang vil erfare og dermed registrere billigere løsninger af opgaverne som følge af strukturreformen, fordi de politiske besluttede opgaver i de nærmeste år fortsat vil blive løst via Budget- og monopolmodellen. Familien Jensen vil endvidere have en tendens til at vurdere, at strukturreformen ikke løser opgaverne bedre, hvis ikke langt de fleste opgaver vil blive løst markant bedre efter reformen. Endeligt vil familien Jensen have en tendens til at vurdere reformen som en fiasko, hvis familien oplever, at blot nogle enkelte eller få opgaver løses dårligere under eller efter reformens gennemførelse. Resultatet kan derfor blive, at familien Jensen på grundlag af egne erfaringer giver politikerne en negativ politisk feedback, selvom reformen rent faktisk har skabt fire plusser (+,+,+,+) og to nuller (0,0).

## Konklusion

Fire spørgsmål er blevet forsøgt besvaret i dette papir.

1. Vil de nye strukturer, som reformen skaber, af sig selv føre til, at succeskriterierne for løsningen af politisk besluttede opgaver bliver indfriet bedre?
2. Hvilke strategier vil politikerne anvende, når opgaverne skal løses, for at få løst opgaverne bedre og billigere og dermed få succeskriterierne indfriet på et højere niveau?
3. Vil strukturreformen føre til mere markedsorienterede løsninger af politisk besluttede opgaver, som igen vil føre til øget ulighed mellem borgerne?
4. Kan borgerne som brugere/skatteydere/vælgere selv vurdere (u)nyttens af reformen?

*Svaret på det første spørgsmål* er et nej. Dette er primært begrundet i, at der ikke er entydige direkte sammenhænge mellem strukturreformens generelle ændringer af strukturerne i den offentlige sektor og driftsinstitutionernes indfrielse af de direkte og af de borgernære succeskriterier for løsningen af politisk besluttede opgaver.

*Svaret på det andet spørgsmål* er, at politikerne med rimelig stor sandsynlighed vil anvende 6 hovedstrategier i driften for at få succeskriterierne indfriet bedre. De 6 hovedstrategier er tre typer af fusioner, etableringen af selvejende institutioner i pseudomarkeder, markedsførelse af løsningen af politisk besluttede opgaver og en reaktivering af frit valgordningerne. På længere sigt vil politikerne bringe nye og hybride løsningsmodeller for løsningen af politisk besluttede opgaver i spil på pseudomarkeder.

*Svaret på det tredje spørgsmål* er et ja og et måske. Strukturreformen vil på sigt føre til etableringen af egentlige markeder for løsningen af politisk besluttede opgaver. Dette vil ikke i sig selv føre til øget ulighed mellem borgerne. Men der vil indebære en reel risiko herfor. Dette primært fordi samfundets svageste grupper vil blive eksponeret først for markedsførelsen af løsningen af opgaverne.

---

<sup>30</sup> Van Looy med flere (1998, Part Two: Customer Logic).

*Svaret på det fjerde spørgsmål* er et nej. Spaltningen af borgerne i brugere og skatteydere via Budget- og monopolmodellen gør, at det reelt bliver vanskeligt for borgerne at erfare og dermed registrere om og i hvilket omfang reformen skaber de fire plusser (+,+,+,+) og de to nuller (0,0), som ønsket af politikerne. Det bliver reelt svært for borgerne selv at vurdere (u)nyttens af strukturreformen. Dette vil kunne give anledning til en 'skæv' politisk feedback fra borgerne til de politikere, som har gennemført reformen. Dvs. den politiske feedback fra borgerne vil ikke nødvendigvis være i overensstemmelse med de faktiske forhold, som reformen har skabt vedrørende løsningen af opgaverne.

## Litteratur

- Aftale om strukturreform – juni 2004*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (1996): *Udlicitering – når det private bliver politisk*. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd: (2002): *Serviceektoren – før, nu og i fremtiden*. København: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
- Blom-Hansen, Jens (2005a): ”Stordriftsfordele i den kommunale verden” i *Økonomi & Politik*, 78. årgang, nr. 2. juni.
- Blom-Hansen, Jens og Brian Larsen (2005b): ”Jo større, jo dyrere. En belysning af skalaeffekter i den kommunale administration” i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 86 årgang.
- Blom-Hansen, Jens (2004a): ”Stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion? Skoleområdet som eksempel” i Jens Blom-Hansen med flere (red.). *Politisk ukorrekt*. Aarhus: Aarhus Universitet.
- Borring, Ghita (2002): ”Offentlig ledelseskultur skræmmer private ledere væk” i *Mandag Morgen* nr. 7/2002.
- Byggeriets Evaluerings Center (Temagruppe partnering/COWI) (2004): *Rapport fra spørgeskemaundersøgelse om praktisk gennemførelse af partnering i Danmark*. København: Byggeriets Evaluerings Center.
- Christoffersen, Henrik, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp (2005): *Kommunesammenlægning – Professionalisering af politik og administration. En undersøgelse af Bornholms Regionskommune*. København: Akf forlaget.
- Christoffersen, Henrik, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp (2003): *Central styring – decentral ledelse. En undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune*. København. Akf forlaget.
- Danmarks Skolelederforening (2005): ”Skole og fritid smelter sammen” i *Skoleledelse*, Danmarks Skolelederforening. *Skoleledelse*: 9. årgang, nr. 1/200.
- David, Paul (1994): ”Why are institutions the ’carriers of history’? Path dependency and the evolution of conventions, organizations and institutions” i *Structural Change and Economic Dynamics* nr. 5.
- David, Paul (1993): ”Path dependency and predictability in dynamic systems with local network externalities: A paradigm for historical economics” i Dominique Foray og Chris Freeman (eds.), *Technology and the Wealth of Nations*. London: Pinter Publishers.
- David, Paul (1988): ”Path-Dependency: Putting the past into the future of economics” , Institute for Mathematical Studies in the Social Sciences, Technical Report 522. Stanford: Stanford University.
- DeMaggio, P.J. og W.W. Powell (1991): *The Iron Caage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. London: The University of Chicago Pres.
- Dræby, Tage (1994): *Offentligt-privat samspil. Perspektiver, barrierer og eksempler*. København: Industri- og Samordningsministeriet.
- Due, Johannes (1999): ”Opgavekommissionen” i *Samfundøkonomen*, DJØF 1/1999.
- Elkjær Larsen, Jens (2004): ”Offentlige-Private Partnerskaber” i *Revision og Regnskabsvæsen*, nr. 5/2004.
- Esbjerg-Andersen, Gøsta (1990): *Three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- Globaliseringsrådet (2005, november): ”Videregående uddannelser i verdensklasse – vision og strategi”. [www.globalisering.dk](http://www.globalisering.dk)
- Greve, Carsten (2002): *Offentlig ledelse*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hagedorn-Rasmussen Peter, Jeppe Højland og John Storm Pedersen (2006): ”Strukturreformens krav til ledere og medarbejdere”. Udkommer i *Arbejdsliv* efteråret 2006.



- Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg (2004): *Et nyt udligningsystem. Betænkning nr. 1437 januar 2004*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets rådgivende udvalg (2003): *Kjeld Møller Pedersen-udvalg*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Ising, Stefan (2004): "Nye veje til offentlige-private partnerskaber" i *Offentlig økonomistyring*, Steen Hildebrandt (red.). København: Børsens Forlag.
- Jensen, Søren Stenderup (1996): *Offentlige-private selskaber*. København: Jurist- og økonomforbundets Forlag.
- Johansen, Olaf (2001): "Den offentlige sektor og stordrift" i *Samfundsøkonomen* nr.6.
- Klausen, Kurt Klaudi (2001): *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*. København: Børsens Forlag.
- KL (Kommunernes Landsforening) (2004): *Bornholms Regionskommune. Evaluering af organisationsstruktur*. København: Kommunernes Landsforening
- Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen (2005): *Fælles vejledning fra KL og ARF om omkostningsberegning og betalingsmodeller på social- og specialundervisningsområdet*.
- Ledernes Hovedorganisation og Danmarks Skolelederforening (2005): *Skoleledelse*. København: Ledernes Hovedorganisation.
- Lundtorp, Svend (2005): *Djof-bladet*. Dansk Økonom- og Juristforbund nr. 19/2005.
- Madsen, Per Kongshøj (2004): "The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons" i *European Review of Labour and Research*, 10/2.
- Madsen, Per Kongshøj (2003): "'Flexicurity' through labour market policies and institutions in Denmark" i Peter Auer & Sandrine Cazes (eds.): *Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries*. Geneva: International Labour Office.
- Magasinet* (2005). Særnummer om fusion i sygehussektoren. *Magasinet* nr. 1/2005. Lederweb.dk.
- Pedersen, John Storm (2005a): "Hvordan løser man bedst politisk besluttede opgaver? – løsningsmodeller, aktører og strukturreform" i *Økonomi & Politik*. 78. årgang, nr. 2 København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pedersen, John Storm (2005b): "Strukturreformens succes afhænger af de offentlige ledere" i *Magasinet* nr. 1/2005. Lederweb.dk.
- Pedersen, John Storm (2005c). "Politikere og embedsmandsrollen i 2015". Indlæg på Det Social Politiske Årsmøde, Kolding 1/9-2005. [www.social.dk/workshop](http://www.social.dk/workshop) 3.
- Pedersen, John Storm (2004): *Nye rammer – offentlig opgaveløsning under og efter strukturreformen*. København. Børsen Forlag
- Pedersen, John Storm (2003): *Offentlig eller privat? Hvordan løser man bedst politisk besluttede opgaver*. Frederiksberg: Samfundslitteratur & Roskilde Universitetsforlag.
- Olsen, Leif (2005): *Forholdet mellem strukturreformen og handikappede med specielle behov*. AKF, et nyligt igangsat forskningsprojekt.
- Røvik, K.A (2002): "The Secrets of the Winners: Management Ideas That Flows" i *The Expansion of Management Knowledge*. Stanford: Stanford University Press.
- Røvik, K.A (1996): "Deinstitutionalization and the Logic of Fashion" i *Translation Organizational Change*, Czarniawska, B. og G. Sevón. Berlin: Walter de Gruyter.
- Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning, Betænkning nr. 1434, januar 2004. Sammenfatning, Bind 1: Hovedbetænkningen, Bind 2: Baggrundskapitler og Bind 3: Sektorkapitler*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Scheuer, Steen (1998): "Denmark: A Less Regulated Model" I A. Ferner & R. Hyman (eds.) *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell.
- Van Looy, Bart, R. Van Dierdonch og Paul Gemmel(1998): *Service Management – an integrated Approach*. London: Financial Times – Management.

### **Bilag 1: 23 succeskriterier for løsningen af politisk besluttede opgaver**

BNS = Borgernære succeskriterier versus IBNS = Ikke borgernære succeskriterier

DS = Direkte succeskriterier versus IDS = Indirekte succeskriterier for offentlige driftsinstitutioner

Succeskriterier som er fremhævet med fed, er de kriterier, som Strukturkommissionen selv lagde størst vægt på.

- 1: Borgerne som brugere skal have flest mulige og bedst mulige ydelser for deres skatte kroner – det ultimative succeskriterium (BNS/IBNS/DS/IDS)
- 2: Opgaverne skal løses så tæt på brugerne – borgerne - som muligt. (BNS/DS)
- 3: Brugere - borgerne – skal have direkte indflydelse på produktionen af ydelserne. (BNS/DS)
- 4: Brugere skal have valgmuligheder i den offentlige sektor. (BNS/DS)
- 5: Brugere skal kunne vælge mellem offentlige og private opgaveløser. (BNS/IDS)
- 6: Borgerne som indirekte brugere skal have indflydelse på løsningen af opgaverne. Eksempelvis via ældreråd, handikapråd, elevråd og forældreråd. (BNS/DS)
- 7: Der skal være demokratisk kontrol med løsningen af opgaverne. (BNS/DS)
- 8: Brugere skal have de ydelser, som de har krav på. Retsstillingen skal sikres. (BNS/DS)
- 9: Ansvarsfordelingen i forbindelse med løsningen af opgaverne skal være klar. (IBNS/IDS)
- 10: Der skal være sammenhæng mellem kompetencer og økonomisk ansvar. (IBNS/IDS)
- 11: Der skal være finansielt ansvar. De, der beslutter hvilke opgaver, som skal løses og hvordan, skal også have ansvaret for opgavefinansieringen. (IBNS/IDS)
- 12: Neutralitetshensynet betyder, at det ikke skal være budgetternes størrelse men faglige kriterier, som afgør, hvordan opgaverne skal løses. (IBNS/IDS)
- 13: Samordningshensynet betyder, at løsningen af opgaverne ikke bør være baseret på kassetænkning. (IBNS/IDS)
- 14: Der skal være en effektiv koordinering og styring i opgaveløsningen. (IBNS/IDS)
- 15: Opgaverne skal løses på grundlag af demokratisk bæredygtighed.** (IBNS/IDS)
- 16: Faglig bæredygtighed skal være kendetegnende for løsningen af opgaverne.** (IBNS/IDS)
- 17: Økonomisk bæredygtighed skal være kendetegnende for løsningen af opgaverne.** (IBNS/IDS)
- 18: Borgerne skal vide, hvad løsningen af opgaverne koster. (BNS/DS)
- 19: En række kerneopgaver skal løses på et vist niveau uafhængig af den almene økonomiske situation og dermed virke stabiliserende tilbage på denne. Eksempelvis undervisning af børn og unge. (IBNS/IDS)
- 20: Der skal skabes (en vis grad af) økonomisk lighed mellem kommunerne og amterne/regionerne. (IBNS/IDS)
- 21: Folketinget bør kunne styre aktiviteterne i kommunerne og amterne/regionerne inden for rammerne af det kommunale selvstyre. (IBNS/IDS)
- 22: Folketinget skal kunne styre samfundsudviklingen og samtidigt få løst opgaverne bedst og billigst i kommunerne og amterne/regionerne. (IBNS/IDS)
- 23: Den offentlige sektor skal designes og fungere så enkelt som muligt.** (IBNS/IDS)

