



RESEARCH PAPERS

from the Department of Social Sciences

Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi

Research Paper no. 3/00

**NYLIBERALISMEN - OG DE 'STÆRKE'
LEDERE**

Anders Mathiesen

Roskilde University, Denmark

Research Paper no. 3/00

**NYLIBERALISMEN - OG DE 'STÆRKE'
LEDERE**

Anders Mathiesen

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 43 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:

- Changes in the welfare state in a national and international perspective.
- Public organisation and policy analysis.
- Innovation and technology development with special attention to service firms and information technologies.
- Institutions, actors and institutionalisation.

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

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

Arbejdsrapporten tager udgangspunkt i nøglefiguren i den igangværende modernisering af velfærdsstaten - 'de stærke ledere'. De politiske konsekvenser af *elitær management* eksemplificeres med den tilspidsede konflikt mellem de stærke ledere og medlemmerne i det regeringsbærende danske Socialdemokrati om privatisering og udlicitering af den offentlige sektors velfærdsydelser og medlemmernes kritik af de voksende problemer i de offentlige velfærdsinstitutioner mod slutningen af 1990'erne som følge af de nyliberalistiske service-management principper. Med Danmark som eksempel sættes herefter fokus på 1980'ernes og 90'ernes *modernisering af den offentlige sektor i velfærdsstaten*. Analytisk forklares *hvordan* Schlüter-regeringernes strategiske program for en markedsøkonomisk modernisering af den offentlige sektor har bidraget til at sætte en ny politisk dagsorden i 1990'erne - videnssamfundets teknokratiske form for magtudøvelse i minimalstaten, hvor magten over de offentlige ressourcer mere beror på 'stærke' virksomhedsledere end på demokratisk politisk kontrol og kollegial medbestemmelse. Analytisk anfægtes diskursen om den markedsøkonomiske moderniserings NØDVENDIGHED.

Keywords:

Nyliberalisme, New public management, markedsteknokratisk elite, privatisering, udlicitering, taxameterprincip.

Address for correspondence: andersm@ruc.dk

NYLIBERALISMEN - OG DE 'STÆRKE' LEDERE

By Anders Mathiesen, Roskilde University, Denmark

TABLE OF CONTENTS

1. Introduction	6
Den markedsteknokratiske elite i Norge	6
De stærke ledere i det danske socialdemokrati.....	7
Den offentlige elendighed i 90'ernes danske 'videnssamfund'.....	8
2. Fra et demokratisk velfærdssamfund til videnssamfundet - og de 'stærke' ledere.....	10
Opgør med velfærdsstaten - nyliberalistisk retorik (1983).....	11
Fra demokratiske til teknokratiske politiske processer (1985).....	12
Nyliberalismens institutionalisering - den markedsøkonomiske stat (1990).....	13
Udlícitering - en socialliberal privatisering (1993).....	14
3. INDIVIDUALISERING - fra offentlige velfærdsgoder til individuelle forbrugsgoder	16
Administrativ individualisering - 'valgfrihed med offentlige tilskud'	17
Individualiserings-privatisering - erfaringerne fra 1980'erne i England.....	17
Det individualiserede taxameterprincip og administrativ individualisering.....	20
Privatisering og markedsorientering på universiteterne ("markedsmodellen").....	22
4. UDLÍCITERING - minimalstatens 'frivillige' hjælpeorganisationer.....	23
Litteratur.....	25

1. Indledning

”...Ledelsen har mistet tilliden til de valgte repræsentanter”
(Poul Nyrup Rasmussen, 19. April 1996, Køge)

Den danske velfærdsstatsmodel, de demokratiske politiske processer og anvendelsen af demokratiske ledelsesprincipper og kollegial medbestemmelse i de offentlige institutioner er i løbet af 1980'erne og 90'erne kommet under stadig kraftigere pres fra DET NYE HØJRE. Med Margaret Thatcher som den mest fremtrædende politiske eksponent er det lykkedes for det politiske højre at sætte en ny dagsorden for den offentlige sektor. Thatchers strategiske program - *Thatcherismen* - gik ud på, at de offentlige institutioner - såvel administrative som politiske - skulle være markedets hjælpeorganer, og de offentlige velfærdsinstitutioner skulle effektiviseres og ændres til driftsøkonomisk rationelle produktionsvirksomheder - eller om muligt privatiseres. Egentlig er det ikke en *ny* dagsorden, men snare en tilbagevenden til liberalismens (markedsøkonomiens) måde at ordne arbejds- og samfundslivet på, hvor også velfærdsinstitutionerne er private virksomheder. Thatcherismen har med andre ord genoplivet en 'før-demokratisk' samfundsorden, som frem til omkring 1900 også var fremherskende i Danmark se f.eks. Søren Kolstrup: *Velfærdsstatens rødder* (1996) og Jens Jørgensen m.fl.: *Konservatisme ved årtusindskiftet* (1995).

Thatchers revolutionerende højrefløjspolitik er blevet karakteriseret som "New Right" for at understrege forskellene fra tidligere tiders konservative linie. Det nye højre er (kort fortalt) baseret på forestillinger om en kombination af frit marked og stærk stat. En kombination af nyliberalisme, der lægger vægt på effektivitet og selvhævdende egoisme, og den elitære nykonservatisme, der især betoner traditioner (det fælles værdigrundlag) og ledelsens absolutte autoritet. Thatcherismens privatiseringsstrategi og 'den tredje vejs' moderniserings- og globaliseringsretorik har i løbet 1990'erne bragt velfærdsstaten i miskredit i det meste af Europa. Den politiske dagsorden er her ved overgangen til år 2000 domineret af - nyliberalismen.

Den markedsteknokratiske elite i Norge

Rune Slagstad, professor i samfundsvidenskab, har i bogen "De Nationale Strategier" (1998) kortlagt hvordan den nyliberalistiske ledelsesfilosofi (New Public Management) i løbet af 1980'erne blev overtaget og i løbet af 1990'erne realiseret af den socialdemokratiske markedsteknokratiske elite i Norge. De offentlige institutioner (televærket, tv/radio, Statoil etc.) blev moderniseret via modeller hentet fra det markedsbaserede erhvervsliv. Slagstad henleder opmærksomheden på '...at den nye markedsteknokratiske ledelseselite gerne er af socialdemokratisk herkomst, men den søger ikke - som den gamle - at etablere en afbalancerende politisk modmagt til markedets magt. *Markedet* er elitens medium'. Den markedsteknokratiske elite har som program - at give

den nyliberalistiske markedsideologi mere gennemslagskraft i stat og forvaltning.

For det norske socialdemokrati var det overordnede motiv det magtstrategiske: at modernisere den offentlige forvaltning og partiets ideologi, så Arbejderpartiets ledende repræsentanter kunne fastholde deres magtpositioner. Den daværende parlamentariske leder i Stortingsgruppen, Einar Førde, var strategen bag den 'stærke' leder, Gro Harlem Brundtland. Hun fremstillede moderniseringsprocessen som en administrativ *nødvendighed* og den nye ledelsesform som en markedstilpasset koncernorganisation fri af politiske ideologier. For mig at se, er det at lade markedet anvise vejen måske ikke ganske 'afideologiseret'. Det repræsenterer tværtimod en renlivet nyliberalistisk vision.

De stærke ledere i det danske socialdemokrati

Poul Nyrup Rasmussen gav i sin berømte "Køge-tale" (1996), som det indledende citat henviser til, en meget præcis karakteristik af DET NYE HØJRES og nyliberalismens fælles ledelsesfilosofi - autoritær og bedreviddende *elitær management*. Politisk ledelse baseret på medierådgivere (spin doctors) og regnedrenge (økonomiske eksperter) - den markedsteknokratiske elite. Den markante formulering i Nyrup-citatet, som blev bragt i TV-reportagen fra det socialdemokratiske hovedbestyrelsesmøde, sammenfatter Nyrups begrundelse for partiledelsens afvisning af Elise Pedersen som ny næstformand. Hun var og er fortsat den medlemsvalgte amtsformand for Socialdemokratiet på Fyn, men hun blev ikke næstformand i partiet. Køge-talen var Nyrups '.. meget personlige opgør med de faglige folk og de amtsformænd, der højlydt har kritiseret dele af regeringens politik og anklaget hans socialdemokratiske linje for at være for højredrejet..' (se reportagen i Aktuelt 20.4.1996). I den skriftlige udgave af Køge-talen står: "Det er mit krav, at ministre, gruppe, hovedbestyrelse og forretningsudvalg, uden nogen form for tvetydighed, bakker op - både om hovedlinierne i vores politik, om regeringskoalitionen og om de resultater, som regeringen har nået".

Nyrups Køge-tale var en magtfuld demonstration af, at ledelsen ikke tolererer kritik, at det er den markedsteknokratiske elite der sætter dagsordenen. Også i det danske socialdemokrati er de demokratiske ledelsesprincipper blevet erstattet af elitær management. Ledelsen ønsker flere af den offentlige sektors opgaver udliciteret. - Udlicitering er den markedsteknokratiske elites foretrukne privatiseringsform ('udbudsprivatiseringen'). Det er en måde den offentlige sektors stærke ledere kan fastholde magten over institutionerne og samtidig give de lokale medarbejdere ansvaret for den forringede service. På partikongressen i Aalborg september 1996 blev ledelsens forslag om øget anvendelse af udlicitering afvist af medlemmerne (Aktuelt 16.9.1996), og det samme skete 2 år senere. Men partiledelsen tilkendegav nu direkte, at den ikke længere følte sig bundet af kongressens udtalelse (Aktuelt 19.9.1998). Og da de ledende ministre som led i finanslovsforliget december 1998 reducerede

efterlønnen til en 'privat' forsikringsordning, protesterede medlemmerne igen - forgæves. Men ifølge kritikerne gjaldt protesterne ikke bare efterlønsforringelsen. De socialdemokratiske medlemmer - og vælgere - synes efterhånden at have *mistet tilliden til ledelsen*. De protesterer mod, at regeringens embedsmænd og embedsmændene rundt om i kommunerne har større indflydelse på politikken end medlemmerne (Information 4.12.1998).

Men den markedsteknokratiske elite fremturer, og de kommunale ledere - med formanden for Kommunernes Landsforening (KL), Anker Boye i spidsen (Information. 3.6.1999 og JP-Kronik 22.7.1999) - er derfor i løbet af efteråret 1999 for alvor begyndt at udlicitere og åbne op for tilkøbsydelse og brugerbetaling inden for ældreomsorgen. Godt hjulpet på vej af en massiv mediekampagne baseret på KL-debatoplægget "Bedre velfærd flere valg" (juni 1999) og 'en møderække, hvor 1500 medlemmer af kommunalbestyrelser rundt omkring i landet har hørt de to topchefer budskab om blandt andet udliciteringer' (Information 25.9.1999). De to topchefer, der henvises til, var Boye og næstformanden i KL, Eigil W. Rasmussen, borgmester i Gedved og afløser for kommune-Venstres tidligere førstemand Evan Jensen. Regeringens skrappe begrænsning af kommunernes økonomiske rammer bl.a. med henvisning til en massiv *embedsmandsrapport* på over 300 sider "Friere valg på de kommunale serviceområder" har uden tvivl også hjulpet med (Aktuelt 22.7.1999). Rapporten var resultatet af et intensivt samarbejde mellem kommunernes og regeringens embedsmænd (den markedsteknokratiske elite), som nu konsekvent forsøger at kombinere *udlicitering* (udbudsprivatiseringen) og *individualisering* ('individuelle indkomstoverførsler' og 'valgfrihed') - privatiseringsstrategiens to hovedformer.

Den offentlige elendighed i 90'ernes danske 'videnssamfund'

Efter flere år med besparelser og stadig mere stramme arbejdsplaner er både medarbejdernes og de ældres modstand begyndt at smuldre - i spørgsmålet om privatisering inden for ældreomsorgen. Den tidligere socialminister, Bent Rold Andersen, som både har været forskningschef på Amternes og kommunernes forskningsinstitut (AKF) og formand for det kommunale ælde råd i Næstved og meget mere, har også givet op. Han har meldt sig ud af socialdemokratiet i protest mod de socialdemokratiske borgmestres og ministres 'uforbeholdne tilslutning til den nyliberalistiske service-management', og han håber på denne måde 'at provokere nogle af de ansatte til også at komme frem med deres kritik' af de urimelige forhold og de 'stærke' ledere og deres management-konsulenter (Aktuelt 18.12.1999). Det første alvorlige eksempel blev skandalesagen om det 'kontraktstyrede' plejecenter Birkebo ved Odder (Aktuelt 27.12.1999).

Bent Rold Andersen har for et par måneder siden med "Ældrepolitik på afveje" (1999) givet endnu et bidrag til stabelen af bøger og rapporter, der dokumenterer og beklager den nyliberalistiske moderniserings- og

privatiseringsstrategis konsekvenser inden for ældreomsorgen. - Men det er vigtigt at gøre sig klart, at det **ikke** er utilsigtede konsekvenser. Privatiseringsstrategien er - og har lige siden den første Schlüter-regerings moderniseringsprogram været - det nyliberalistiske svar på den offentlige sektors voksende ressourceforbrug. Ifølge markedsideologien skal velfærdsgoder ('personlige tjenesteydelser') koste noget, så falder behovet (som nu kaldes 'efterspørgslen') - eller - hvis det virkelig er 'tjenesteydelser' brugerne sætter pris på, så må der kunne tjenes penge på at producere dem som private serviceydelser tilpasset brugernes 'individuelle' behov - og betalingsvilje. Den offentlige sektors aktiviteter kan så begrænses til at sikre de ubemidlede en '*tålelig elendighed*'. Det har Anders Fogh Rasmussen redegjort mere udførligt for i sin bog om "minimalstaten" (1993).

I løbet af 1980'erne er privatiseringsstrategien (efter 1992 med øget vægt på udlicitering) og den nyliberalistiske ledelsesfilosofi hew public management' blevet magtelitens fælles 'overbevisning' og en **nødvendig viden** for DJØF'ere og andre (f.eks. DSU'ere og SF'ere), der vil gøre karriere i den offentlige sektor som 'stærke' ledere. For de fleste universitetsøkonomer og handelshøjskolernes kandidater har det længe været selvfølgelig viden - som for de borgerlige vælgere. Men i løbet af 1980'erne blev det altså også fælles viden for den administrative og politiske elite på tværs af 'partierne' - stort set.

Jeg vil i det følgende hovedafsnit kort skitsere, hvordan dette 'holdningsskred' kom i stand. Fremstillingen er udformet med det formål at skærpe blikket for, *hvordan* det er lykkedes den markedsteknokratiske elite at nedkæmpe den demokratiske velfærdsstatsdiskurs og gennemsætte et nyt vidensregime - 'videnssamfundet'. På linje med bl.a. den enkelske socialhistoriker, Richard Johnson, og den franske sociolog, Pierre Bourdieu, er jeg nemlig overbevist om, at velfærdsarbejdernes kollektive protester og organiserede kamp for de manges fælles interesser i *vederlagsfrie velfærdsgoder til alle* er den eneste effektive modstand mod den markedsteknokratiske elites - 'videnssamfundets' - videns autoritære form for magtudøvelse.

Rold Andersen og andre intellektuelt og politisk redelige socialdemokrater kan ikke ændre den markedsteknokratiske ledelseselites magtbegærlige udsultning og detailregulering af de offentlige velfærdsinstitutioner. Det kan kun 'statens venstre hånd' (Bourdieu) - dvs. de mange underordnede medarbejdere i den offentlige sektors pædagogiske institutioner, skoler og læreanstalter, hospitaler og omsorgsinstitutioner for syge, handicappede og ældre (plejehjem m.m.). Også de underordnede medarbejdere i 'serviceorganisationen' for arbejdsmarkedet (AF) er underlagt den samme centralistiske 'kommandoøkonomi' og de samme krav om at løse stadig flere opgaver med stadig færre ressourcer. Efterhånden oplever alle de underordnede medarbejdere i de offentlige institutioner konsekvenserne af 'new public management' i deres daglige arbejde.

Alle disse grupper af ansatte i den offentlige sektor - og kun de - kan stoppe eller i hvert fald anfægte 'regnedrengene' og 'de stærke ledere' - nyliberalismens

elitære management, fordi de er mange. Sammenlagt er der ca.200.000 *statsligt ansatte* (heraf HK/Stat m.fl. 131.000, CO II bl.a. politibetjente m.fl. ca. 35.000 og ca 40.000 statsligt ansatte inden for videregående uddannelser og forskning) og ca. 640.000 *ansatte i amterne og kommunerne* (heraf godt 100.000 ansatte i sociale institutioner for børn og unge, ca. 120.000 inden for ældreomsorgen, ca. 150.000 inden for sundhedsvæsen mv. og ca. 170.000 inden for undervisning [i folkeskolen alene ca. 60.000 lærere] - i begge tilfælde incl. ansatte i institutioner med offentlig tilskud, hertil kommer HK/kommunal med ca. 71.000 og en række andre mindre grupper).

De er ikke alle underordnede, men langt de fleste er. Og der er masser af HK'ere og DJØF'ere der sidder i den samme klemme som 'velfærdsarbejderne'. Alle disse grupper af underordnede medarbejdere i offentlige institutioner har det til fælles, *at de ikke kan få lov til at gøre deres arbejde ordentligt*, fordi den overordnede politiske strategi går ud på at udhule og forringe de offentlige tjenesteydelser i en sådan grad, at der 'naturligt' opstår et marked for private alternativer (betalingsskoler, åben uddannelse med brugerbetaling, betalingshospitaller, private ældreboliger, tilkøbsydelser etc.) - for dem der har råd til at betale ekstra for en ordentlig service. Det var og er den nyliberalistiske strategi for 'moderniseringen af den offentlige sektor' (Privatiseringsudvalgets rapport 1983, Rolighedsrapporten 1988, Fogh Rasmussens bog om Minimalstaten 1993, Ole P. Kristensen 'private' privatiseringsrapport 1994, Jens Løgstrup Madsens ultraliberalistiske programudkast 'Velfærd og Valgfrihed på hospitalerne' 1996 og den markedsteknokratiske elites rapport 'Friere valg på de kommunale serviceområder' 1999).

2. Fra et demokratisk velfærdssamfund til videnssamfundet - og de 'stærke' ledere

Mange af os kan godt være med til at mobilisere modstand på det lokale plan, når bare vi gør os klart, hvad de 'moderne' administrative procedurer repræsenterer af magtinteresser, og hvad *managementretorikken* om individualisering egentlig betyder. Jeg vil skitsere hvad DET NYE HØJRE's retoriske kombination af nyliberalisme og elitær konservatisme er kommet til at betyde i praktisk politik, og hvordan det i løbet af 1980'erne og 90'erne er lykkedes for de nyliberalistiske stærke ledere at reducere den politiske dagsorden til *markedsøkonomisk modernisering*¹.

¹ Som en mere omfattende og praktisk anvendelig inspiration kan henvises til PROJEKTARBEJDE I PRAKSIS - om uddannelsesproblemer i 90'ernes Danmark (Anders Mathiesen [red.]. 1999c), der på én gang ved konkrete eksempler giver nogle metodiske anvisninger til forskellige måder at lave 'historisk konkrete analyser' (*praktiske diskursanalyser*) og nogle nyttige indsigter i forløbet omkring Haarders gymnasierreform (1987), elevbevægelsernes kamp mod den politiske elites nye måde at lave politik (frem til 1989), folkeskolelovens 'undervisningsdifferentiering' (1993), den nye læreruddannelseslov (1997) og endelig belyses forudsætningerne for daghøjskolens aktuelle problemer (1998).

Efterkrigstidens socialdemokratiske velfærdsstat havde klart også nogle 'bedrevidende' og autoritære tendenser, selv om retorikken satte 'mennesket i centrum' og i høj grad dyrkede 'demokratiske former' og antiautoritær pædagogik, men 1980'ernes Nye Højre har med moderniseringsprogrammet erstattet, hvad der var tilbage af det 'vattede' forhandlende folkestyre med elitær management. Karkludelederne er blevet erstattet af 'stærke ledere' - for nu at bringe Bertel Haarders elskværdige demagogi i erindring. Det var hans betegnelse for de kollegiale ledelsesprincipper ved visse offentlige institutioner (f.eks. folkeskolen). Det er i løbet af 1980'erne lykkedes at få elitær management og managementjargonen til at fremstå som 'sund fornuft' (*produktion, produkter, økonomisk rationalitet, effektivitet, kvalitet, kontrol etc.*).

Opgør med velfærdsstaten - nyliberalistisk retorik (1983)

Schlüter-regeringernes moderniseringsprogram repræsenterede et politisk-strategisk brud med 'den danske velfærdsstat', den social-liberale lighedsorientering og princippet om kollektivt sikrede velfærdsgoder til alle. Lanceringen af dette moderniseringsprojekt var første skridt i bestræbelserne på at nedbryde tilslutningen til velfærdsstatens princip om vederlagsfrie offentlige velfærdsgoder til alle. Allerede i 1983 forelagde den nye borgerlige regering en 'Moderniseringsredegørelse' for Folketinget sammen med en rapport fra regeringens privatiseringsudvalg'. I denne første præsentation af *moderniseringsprogrammet* var det opgøret med velfærdsstaten, der var hovedbudskabet.

1970'ernes socialdemokratiske regeringer havde taget initiativ til reformer af velfærdsstatens indretning (jvf. Ritt Bjerregaards kritik af 'behandlersamfundet'), og de havde med bl.a. budgetreformen i 1979 påbegyndt en opbremsning i den offentlige sektors stadigt voksende ressourceforbrug. Men Schlüter-regeringerne efter september 1982 ville ikke bare forny - de ville privatisere den offentlige sektor, som det bl.a. fremgår af Folketingsdebatten om regeringens første *Moderniseringsredegørelse* (december 1983) - jvf. Folketingstidende 1983-84, F sp. 3017ff, specielt indlægget fra Ivar Nørgaard, den forhenværende socialdemokratiske økonomiminister (se hertil også Klausen og Ståhlberg 1998). Nu (allerede i 1983) skulle den offentlige sektor beskæres, og de offentlige institutioners aktiviteter skulle målrettes og effektiviseres via *privatisering* eller konkurrence fra private institutioner. Men formålet i moderniseringsprogrammets første fase var reelt mest et spørgsmål om at sætte en ny politisk dagsorden. Moderniseringsprogrammet begyndte

med andre ord som et retorisk projekt, der tog sigte på at **nedbryde velfærdsstatsdiskursens hegemoni** (Henning Christophersen).

Fra demokratiske til teknokratiske politiske processer (1985)

Anden fase af den markedsøkonomiske modernisering introducerede en **ny måde at lave politik** internt i centraladministrationen (- reformforslag formuleres af en ministerudnævnt ekspertgruppe uden om organisationer og folketingets stående udvalg). Som et af de tidlige eksempler kan nævnes gymnasireformen, der blev vedtaget 1987 med udgangspunkt i forslag fra en 'ekspertgruppe' nedsat i 1984. Denne fremgangsmåde skulle efterhånden mere blive reglen end undtagelsen (se note 1). I løbet af 1990'erne anvendes i stigende grad ekspertevalueringer som begrundelse for lovændringer og politiske reformer. Et af de seneste eksempler er Nyrup-regeringens fremgangsmåde i forbindelse med arbejdsmarkedsreformens 3. fase i 1998, hvor specielt 'Efterløns-indgrebet' har eksponeret den markedsteknokratiske elites handlekraft - og dens svagheder.

Hovedbudskabet i denne anden fase af moderniseringsprogrammet var en række administrative og personalepolitiske initiativer, som blev begrundet med behovet for at 'effektivisere produktionen af de offentlige tjensteydelser'. Det var i denne fase managementjargonen for alvor slog igennem i den politiske diskurs, og de praktiske konsekvenser var *øget arbejdspress for de underordnede medarbejdere i de offentlige institutioner*. De markedsøkonomiske interesser og ledelsesprincipper var på vej ind i den offentlige sektor (Palle Simonsen).

Fra demokratisk medbestemmelse til 'stærke ledere' centralt og lokalt (1988)

I tredje fase af den borgerlige regerings modernisering af den offentlige sektor blev systemskiftet i de offentlige institutioners styrelsesforhold gennemført - fra det samarbejdende folkestyres tradition med demokratisk politisk kontrol af forvaltningen og kollegial medbestemmelse i institutionernes daglige ledelse til **elitær management** med 'stærke' institutionsledere og rådgivende bestyrelser.

Strategien blev præsenteret klart og præcist af Palle Simonsen, den daværende finansminister, på en "Roligheds-konference" (den 14. januar 1988) om temaet '*Politisk og administrativ styring af den offentlige sektor*'. Skiftet til elitær management

blev gennemført i form af en række rent administrative økonomistyringsreformer og en lang række nye styrelseslove for folkeskolen, erhvervsskoler, gymnasiet etc. Alle disse nye styrelseslove havde den moderne (nyliberalistiske) managementteoris ledelsesmodel for økonomiske koncerner som forbillede.

For en samlet oversigt må henvises til 'U-91' (Undervisningsministeriet 1990) og 'Velfærdssamfundets veje - tillæg om styringsformer' (Finansministeriet maj 1996).

Det er kombinationen af koncernmodellens '*mål- og rammestyring*', hvor såvel produktionsmålene som ressourcerammerne fastsættes centralt - evt. i form af taxametertakster, og institutionernes nye ledelsesform med rådgivende bestyrelser og personligt ansvarlige, '*stærke ledere*' med *administrativt ansvar*, der i praksis har samlet den politiske magt (dvs. kompetencen til at disponere og kontrollere ressourcerne i den offentlige sektor) hos embedsmændene og de administrativt ansvarlige institutionsledere. Det er de institutionelle forudsætninger for, at magten i stigende grad samles hos den foretagsomme elite. Det kan med udtalt reference til én af sociologiens klassikere karakteriseres som 'institutionel elitisme'

Schlüter-regeringernes administrative modernisering af den offentlige sektor skabte denne koncern-organisation og dermed de institutionelle betingelser for ekspertvældet her i 90'erne - og de stærke ledere. Ledelse blev på denne måde - også i den offentlige sektor - *økonomistyring* og den markedsteknokratiske elite overtog efterhånden ledelsen i de offentlige institutioner og centralforvaltningen. Altsammen (i hvert fald inden for uddannelsessektoren) iscenesat og koordineret af Undervisningsministeriets daværende magtfulde departementchef, Inge Thygesen - gift med én af nyliberalismens fremtrædende økonomiske eksperter, Niels Thygesen.

Nyliberalismens institutionalisering - den markedsøkonomiske stat (1990)

På denne baggrund er det vel egentlig ikke så overraskende, at den politiske dagsorden op gennem 1990'erne i stigende grad sættes af den foretagsomme økonomiske elite - og finansministeren. Den markedsteknokratiske elites fulde kontrol med den offentlige sektor markerer fjerde fase i det politiske højres bestræbelser på at implementere en nyliberalistisk økonomistyringskultur - *videnssamfundets politiske kultur*. Henning Dyremose, den nye konservative

finansminister, bebudede med 'Moderniseringsredegørelsen til Folketinget' (maj 1990) 'øget anvendelse af brugerbetaling', og han understregede at 'privatisering fortsat bør indgå som et centralt element i at effektivisere løsningen af opgaverne'.

I hvert fald inden for de uddannelses- og arbejdsmarkedspolitiske institutioner var der tidligere i begrænset omfang åbnet op for brugerbetaling (lov om arbejdsmarkedsuddannelser 1985, Lov 271 om efteruddannelse 1986 etc.). Men efter finanslovsforliget for 1989 og de dertil hørende arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, som blev indgået med den socialdemokratiske oppositions stærke ledere og som bl.a. omfattede nogle centrale arbejdsmarkeds- og voksenuddannelsespolitiske spørgsmål (ATB, UTB, VUS etc.), var den sidste modstand mod privatiseringsstrategien brudt.

Året efter kunne den sidste Schlüter-regering derfor i forståelse med den socialdemokratiske opposition - som en anden 'stærk' virksomhedsledelse - konstatere, at enhver modstand mod '**markedsmodellen for offentlig serviceproduktion**' var overvundet: 'Ved produktion af offentlige serviceydelser på bl.a. de tungtvejende social-, uddannelses- og sundhedområder ændres de hidtidige spilleregler' (Moderniseringsredegørelsen til Folketinget, maj 1991). Den offentlige sektors institutioner skulle nu betragtes som selvstændige økonomiske virksomheder underlagt markedsøkonomiens betingelser. Herefter lå vejen åben for at overgå til den egentlige 'udbudsprivatisering' - altså 'at opgaver som løses af offentlige institutioner udbydes til private virksomheder', men det er fortsat det offentlige der finansierer 'produktionen' og 'ydelsen kan stadig stilles gratis til borgernes rådighed' eller eventuelt mod en nærmere fastsat brugerbetaling (jvf. 1983-privatiseringsrapporten s.16).

Udlicitering - en socialliberal privatisering (1993)

En opgørelse fra Finansministeriet viser, at det faktisk først var under Mogens Lykketoft, der for alvor kom gang i privatisering og udlicitering af den offentlige sektors aktiviteter (Politiken 19.12.1998 - se også Finansministeriet 1992:9, tab 1). I 'Nyt syn på den offentlige sektor' (Finansministeriet juni 1993) blev *udlicitering* præsenteret som en 'hensigtsmæssig mekanisme til fremme af markedsstyring i den offentlige sektor'.

Efter at den socialdemokratiske opposition havde opgivet modstanden mod privatisering af den offentlige sektor, havde den sidste af Schlüters finansministre, Henning Dyremose, sammen med repræsentanter for erhvervs- og arbejdsmarkedsorganisationer fået udarbejdet en Betænkning om udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver (1991). Og efter formandsskiftet i Socialdemokratiet (12. april 1992) kunne en sejrssikker finansminister, stadig Henning Dyremose, i sin historiske redegørelse 'Den offentlige sektor 1982-1992' (september 1992) medtage udlicitering som det nye hovedpunkt under 'initiativer til sikring af *øget effektivitet*' i den offentlige sektor (s.6 og 29f). Udlicitering blev den *nye* socialdemokratiske betegnelse for privatisering, og perioden efter 1993 kan derfor ses som en særlig femte moderniseringsfase - eller som overgangen til den markedsteknokratiske elites hegemoni.

Da det, efter at den sidste Schlüter-regering og Mogens Lykketoft fandt sammen, var begyndt at blive alvor med en mere **pragmatisk udmøntning af privatiseringen** i større målestok, dukkede Ole P. Kristensen fra det oprindelige privatiseringsudvalg (1983) igen op som formand - men nu for et *privat* 'Privatiseringsudvalg' nedsat af Assurandør-Societetet i slutningen af 1992. Interessen samlede sig om: undervisning, daginstitutioner, ældreområdet, arbejdsløshedsforsikring, sundhedsområdet og arbejdsskadeforsikring². Ikke overraskende foreslår også Ole P. Kristensen øget anvendelse af udlicitering for at sikre en mere effektiv udnyttelse af de offentlige ressourcer.

Udlicitering var en anden betegnelse for 'udbudsprivatisering' og retorikken var ny, men hensigten var og er stadig markedsøkonomisk modernisering. Og det var helt klart også hensigten, da Poul Nyrup efter et regeringsseminar (Information 11. april 1997) præsenterede en pjeces om "Større kvalitet i velfærdssamfundet" med forslag om, 'at kommunerne helt eller delvist kan udlicitere løsningen af serviceopgaver. Det gælder f.eks. også ældreomsorgen.' Begrundelsen for udlicitering var også her *nødvendigheden* af at sikre en mere 'effektiv drift af de offentlige servicevirksomheder', og med samme begrundelse foreslog statsministeren endvidere øget import af 'ledelseserfaring fra den private sektor'(bemærk ordvalget). Det var de stærke lederes svar på Socialdemokratiets 'udliciterings-kongres' i Aalborg (sept. 1996).

² "Privatisering - Hvorfor? Hvordan? (Assurandør-Societetet. Forlaget Forsikring, november 1994 - ved Ole P. Kristensen).

Jeg har i indledningen kort omtalt de seneste års interne kampe i den socialdemokratiske partiorganisation. Men ledelsen har talt. Markedsøkonomisk modernisering af den offentlige sektor er i de stærke ledes interesse. Den markedsteknokratiske elite har simpelthen reduceret det samfundsteoretiske perspektiv til nyliberalismens organisationsteori, og den offentlige sektors institutioner - også de administrative - skal ledes som (privat)økonomiske virksomheder. Ledelse er med andre ord reduceret til økonomistyring. I praksis betyder det bl.a., at der skal behandles så mange sager som mulig på kortest mulig tid - resultatet ses bl.a. i udlændingestyrelsen.

3. INDIVIDUALISERING - fra offentlige velfærdsgoder til individuelle forbrugsgoder

De første faser i Schlüter-regeringernes moderniseringsprogram bidrog i praksis primært til at nedbryde de offentligt ansattes relative ansættelses-sikkerhed (sidst ind først ud), og til at afskaffe deres medbestemmelse om egne arbejdsbetingelser (kollegial medbestemmelse). Især de underordnede medarbejder-kategorier blev gjort ansvarlige for den offentlige sektors ineffektivitet og 'betonagtige stivhed' (jvf. f.eks. Bertel Haarders Perestrojka-program, UVM august 1988). Men grundlæggende repræsenterede Schlüter-regeringernes moderniseringsprogram et politisk-strategisk projekt.

Det er hævet over enhver tvivl, at privatiseringsstrategien faktisk lige fra starten udgjorde *den nyliberalistiske kerne* i moderniseringsprogrammet. Det fremgår klart af den tidligere omtalte "Rapport afgivet af Regeringens privatiseringsudvalg" (1983), hvor den typiske nyliberalistiske løsning - 'the Friedman voucher' - angiver den politisk-ideologiske position (s. 4 og 17f). Milton Friedman's *voucher*-begreb går meget kort fortalt ud på, at de enkelte brugere tildeles større ansvar også i økonomisk henseende i forhold til de daglige valg af serviceydelser - lige fra mad, personlig hygiejne og omsorg til bolig, daginstitution, uddannelse og hospital etc. Privatiseringsudvalget (1983) definerede det som 'selvforvaltning', - men begrebets relationelle betydning kan mere præcist karakteriseres som 'individualiserings-privatisering' (enhver må klare sig selv).

I praksis betyder '*individualiserings-privatisering*', at de statslige og kommunale bevillinger til **institutionerne** (offentlige, selvejende, private mm) i stedet gives til eller stilles til rådighed for de **individuelle forbrugere** i form af direkte udbetaling af penge (eks. børnechecken), kontante tilskud (eks. private skoler og medicin) eller individuelle 'ydelsesbeviser' (eks. SU-klippekort). I fagjargon kaldes det individuelle indkomstoverførsler. Denne privatiseringsform kan yderligere varieres ved at åbne op for, at de offentlige taxametertilskud kan 'suppleres af brugerbetaling og ved at have offentlige institutioner som konkurrenter til de private producenter', som Ole P. Kristensen allerede skrev i en redegørelse for principperne i rapporten fra

'Privatiseringsudvalget' (1984:101)(Bemærk rækkefølgen: offentlige som konkurrenter til private - problemstillingen anskues fra de private 'producenters' synsvinkel).

Administrativ individualisering - 'valgfrihed med offentlige tilskud'

I moderniseringsprocessen i 1980'erne var det primært denne variation over voucher-begrebet - **taxameterprincippet** med den enkelte elev/deltager som bevillingsgivende enhed ('individualiserede taxametertilskud') - Schlüter-regeringernes embedsmænd udviklede som en vigtig og meget 'effektiv' administrativ teknologi i bestræbelserne på at privatisere og individualisere de offentlige institutioners aktiviteter. Og det var muligvis ikke nogen tilfældighed.

Ole P. Kristensen (og regeringsudvalget 1983) henviste i hvert fald bl.a. til de tilsvarende privatiseringsbestræbelser i England (Margaret Thatcher) og den 'indforståede' akademiske diskurs, der allerede dengang havde fået samlebetegnelsen DET NYE HØJRE. Jeg vil kort henvise til den engelske socialhistoriker, Richard Johnson fra Cultural Studies i Birmingham og hans bidrag til bogen om Thatchers privatisering af uddannelserne i England i løbet af 1980'erne "Education Limited" (London 1991).

Med direkte henvisning til Hayeks ultraliberalistiske angreb på den begyndende engelske velfærdsstat i "The Road to Serfdom" (1944), én af nyliberalisternes inspirationskilder - har Richard Johnson i sin kritik af nyliberalismen i "**A new road to serfdom?**" (1991 se også 1989) givet en forbilledlig fremstilling af, *hvordan* Mrs. Thatcher fik sat privatiseringsstrategien på den politiske dagsorden i England forud for og efter at hun overtog regeringsmagten i 1979, og *hvordan* hun med forskellige regeringskonstellationer af ultra-liberalister og ultra-konservative i løbet af 1980'erne efterhånden fik udviklet en retorik og en række administrative reformer og styringsmidler, som kombinerer nyliberalismens fiksering på privatisering og økonomisk effektivitet og nykonservatismens retraditionalisering baseret på 'de grundlæggende værdier' og dyrkelse af eliten og de 'stærke ledere'³.

Individualiserings-privatisering - erfaringerne fra 1980'erne i England

"The key shift is in the financial role of the state. The state stops financing local authorities and/or curtails their power to raise finance. Instead it pays an

³ En tilsvarende sammenfatning af, hvordan DET NYE HØJRE i løbet af 1980'erne har formået at overtage den politiske dagsorden i Frankrig, har Pierre Bourdieu m.fl. givet i "Das Elend der Welt" (Konstanz 1997), specielt i kapitlet om 'Die Abdankung des Staates', s.207ff. - og på engelsk er den kommet til at hedde "The Weight of the World" (Oxford 1999), specielt kapitlet om "The Abdication of the State", s.181ff.

earmarked educational subsidy to parents for an amount up to full cost. *Parents then learn to be consumers in an educational market, purchasing education from competing suppliers. In this way the monopoly of the state system is broken, private education enhanced and ... a route to full commercialization is opened.*'(s.35). Også i England var den afgørende vanskelighed at komme igang med en sådan gradvis privatisering 'på en politisk acceptabel måde'. Det er her spørgsmålet om den offentlige mening, den politiske dagsorden (retorikken om det gode samfund) er så vigtig. Spørgsmålet om social-liberal lighedsorientering og demokratisk deltagelse *over for* ny-liberalistisk eliteorientering og elitær management - jvf. den indledende omtale af de interne kampe i Socialdemokratiet. Mere klart socialistiske perspektiver indgår slet ikke i moderniseringsdiskursen.

'The acceptability of privatization depends of discrediting the existing system' eller sagt på dansk: måden at skabe tilslutning til privatisering består i at bringe det eksisterende offentlige system i miskredit. Det viser erfaringerne fra 1980'erne i England - og vel egentlig også erfaringerne med 'moderniseringsprogrammet' her i landet, hvor de første mange år er blevet brugt til at udhule og forringe personalebemandingen og dermed servicestandarder ved de offentlige institutioner. Efterhånden har de offentlige institutioners 'elendighed' så skabt forståelse for og øget vælgertilslutning til bl.a. udlicitering, tilkøbsydelse og brugerbetaling - som den politiske udvikling her i slutningen af 1990'erne desværre viser (pvf. indledningen ovenfor).

Men det var altså én af de mere overordnede strategier, Richard Johnson kunne identificere i sine meget omhyggelige historisk konkrete analyser af udviklingen i Margaret Thatchers England:

- at gøre de offentlige tilbud usikre og utilstrækkelige ved offentlige besparelser og forringede overenskomstregler (f.eks. gentagen undervisningsaflysning i bestemte fag, overbelægning og senge på gangene, ventelister etc. - f.eks. Aktuelt 24.1 og Information 14.2.2000).

Herudover identificerer Johnsons analyser af udviklingen i England en række mere begrænsede og nærmest pragmatiske ('partial') privatiseringsstrategier som f.eks.:

- at offentliggøre 'sammenlignelige' data om de enkelte skoler og f.eks. ældreomsorgen i de enkelte kommuner for at skærpe konkurrencen og synliggøre, hvor forjaget og 'dårlig' den offentlige service var/er (underforstået: hvis man vil have noget bedre eller hurtig behandling, må man gå til de private skoler, hospitaler osv.),

- at lave 'frit optag' med et fast statsligt tilskud pr. deltager ved (offentlige eller private) institutioner for dem der for institutionen kan betale sig at uddanne f.eks. i kraft af brugerbetaling (det er de lokale skoleledere der bestemmer, hvem de vil bruge ressourcer på/tjene penge på - jvf. den danske økonomistyringsreform med fast

taxametersats pr. kursist inden for AMU-systemet og tilsvarende inden for folkeskolen, erhvervsskolerne og universiteterne mm.),

- at forbedre støttebetingelserne for private institutioner (fra udviklingen i Danmark kan ud over de gentagne administrative justeringer vedr. privatskoler, højskoler, daghøjskoler og hele voksen- og efteruddannelsesområdet her specielt henvises til loven om 'åben uddannelse' fra 1990, som en særlig variant af privatisering af offentlige ressourcer i stor målestok legitimeret ved meget begrænsede beløb i brugerbetaling - ved universiteterne, handelshøjskolerne etc.)

- at åbne mulighed for 'opting out', dvs. at institutioner kunne blive 'frigjort' fra den lokale/kommunale forvaltning og tilsyn og i stedet få særskilte bevillinger direkte fra regeringens (Thatchers) centrale forvaltning, hvor det så var skolelederen der alene stod til ansvar - som en slags 'de stærke går selv' strategi (også i Danmark har vi set en del frikommune- og friinstitutionsforsøg, f.eks. 'fritstående centerdannelser' ved universiteterne med mulighed for at påtage sig 'rekvrerede forsknings- og evalueringsopgaver' som f.eks. EVU-gruppen på RUC, se nedenfor),

- at (gen)oprette egentlige eliteskoler med statsstøtte og i det hele taget fremme nye semi-private institutioner (her kan Kaospilot-uddannelsen i Århus helt klart ses som et dansk eksempel).

Endelig nævner Richard Johnson også en række indirekte og mere forvaltningstekniske privatiseringsstrategier, som f.eks.:

- at beskære bevillingerne til de lokale skolemyndigheder (LEA) (det vi kender som finansministerens årlige fastsættelse af bloktilskuddene til kommuner og amter, og som centralt fastlagt 'loft' over bestemte aktiviteter),

- at indføre deltagerafgifter (ud over betaling ved de forskellige åbne uddannelser har det også i Danmark været indført ved (nogle) AMU-kurser, senest er indført deltagerbetaling ved VUC-enkeltfagskurser),

- at begrænse den 'sociale værdi' af skolen ved f.eks. at fjerne gratis mælk, skolemåltider, fri skoletransport (det opfattes som tegn på fattigdom i Danmark, og den slags tages der ikke længere hensyn til her i landet),

- at udlicitere rengøring, opsyn og vedligeholdelse (det kender vi også, ligesom vi har udliciteret udbringning af varm mad til ældre og er i færd med at introducere anden privat hjemmeservice og andre 'tilkøbsydelser' - på det seneste gøres forsøg med udlicitering af både hjemmehjælp og hjemmesygepleje i samarbejde med ISS, hvor Thor Pedersen fra Venstre er leder),

- at introducere management-principper i de offentlige institutioner (jvf. redegørelsen for det danske 'moderniseringsprogram' 5 faser ovenfor),
 - at decentralisere den økonomiske beslutningskompetence til 'stærke' lokale ledere med administrativt ansvar (se ovenfor),
 - at tillade differentieret aflønning af lærere og andre medarbejderkategorier (jvf. de danske bestræbelser på at indføre lokalløn, resultatløns, præstationsløns mm., se f.eks Aktuelt 17. & 18.2. 2000 - den konservative regering på New Zealand fulgte mere konsekvent Mrs. Thatchers anvisninger og forbød simpelthen kollektive overenskomster ved lov 'Employment Contracts Act').

Johnson bemærker, at de engelske 'nyliberalister' i løbet af 1980'erne blev mere effektive, i takt med at de nedtonede den ortodokse ultraliberalistiske privatiseringsstrategi (Friedman og Hayek) og i stedet satte sig på hele dette spektrum af 'free-market strategies'. Her ved slutningen af 1990'erne synes det også at være Fogh Rasmussens strategi, når han efterhånden forsøger at fremstå som velfærdssamfundets forsvarer - med sin strategi for '*valgfrihed med offentlige tilskud*' (Aktuelt 23.9.1999), selv om Venstre og den markeds-teknokratiske elite i realiteten er godt på vej til at realisere privatiseringsprogrammet fra bogen om 'Minimalstaten' - se slutningen nedenfor.

I den danske politiske diskurs er det (i kraft af massemedierne) lykkedes Venstre at skabe meget bred tilslutning til krav om ØGET VALGFRIHED, der er blevet den strategiske samlebetegnelse for de mange forskellige administrative og organisatoriske strategier, der tager sigte på at fremme den markedsøkonomiske rationalitet - effektivitet og individualisering - og dermed den nyliberalistiske værdiorientering og de 'stærke' ledere og deres selvhævdende egoisme.

Det individualiserede taxameterprincip og administrativ individualisering

Jeg har redegjort så udførligt for Richard Johnson's oversigt over de mange privatiseringsformer, fordi jeg er overbevist om **nyttens af at konkretisere**. Johnson redegør for og forholder sig til konkrete retorikker og praktiske administrative foranstaltninger, der helt åbenlyst blev udviklet som led i en bestræbelse på først at nedbryde tiltroen til de offentlige institutioner for derefter simpelthen at lukke flest mulige eller at udsulte dem, så de frivilligt vælger at lukke - eller evt. at fusionere med andre i større koncernlignende 'virksomheder' allerede i 1980'erne oplevede vi noget tilsvarende med en række overskydende gymnasier i hovedstadsområdet og aktuelt kan henvises til undervisningsministeriets lovforslag (L187, af 2. februar 2000) om Cvuér - Centre for Videregående Uddannelser, der specielt kan få konsekvenser for en række af de mindre seminarier og sygeplejeskoler. Disse forskellige

privatiseringsformer er helt konkrete magtteknologier tilpasset og udviklet i Thatchers England i 1980'erne, men som antydnet i paranteserne har flere af dem også vist sig effektive i moderniseringen af den offentlige sektor i Danmark - ikke mindst det *individualiserede* taxameterprincip.

Som led i Undervisningsministeriets økonomistyringsprojekt blev 'teknikken' i en sådan 'individualisering af de offentlige taxametertilskud' meget præcist beskrevet og begrundet i en markedsteknokratisk embedsmandsrapport: 'Den store forskel ligger i, at hidtidig budgettering har været meget nært sammenknyttet med holddannelserne gennem uddannelsesforløbene. [...] Et hovedelement i økonomireformerne på forskellige områder er en overgang fra holdbudgettering til **direkte elevtalsmæssig** budgettering i den centrale økonomistyring' (Økonomistyringsprojektet 1998:63 - min fremhævelse). I den nyliberalistiske økonomistyring er det antallet af individuelle 'brugere', der udløser de *individuelle taxametertilskud* til institutionerne.

Det var denne "institutionelle individualisering", der (1990) blev den administrative model for offentligt finansierede **Åbne uddannelser** med begrænsede 'deltagerafgifter' - som fastsættes centralt ud fra en vurdering af de enkelte uddannelsers markedsøkonomiske investeringsværdi eller deres politisk-ideologiske 'symbolske' værdi. De aktuelle interessekonflikter omkring 'positivlisten' i forbindelse med 'voksen- og efteruddannelsesreformen' (VEU) anskueliggør, hvad denne rent administrative 'takstfastsættelse' kan bruges til i praktisk politik. (Lassen 2000:72)

De individualiserede taxametertilskud er i løbet af 90'erne fulgt op af en række andre individualiserende (valg- og adfærdsregulerende) forvaltningsmæssige 'mikroteknologier' - individualiserede uddannelsesstrukturer (Frie ungdomsuddannelse), individuelle og personlige handleplaner i AF-systemet, i folkeskolen og i erhvervsuddannelserne. Et af de seneste bidrag til institutionel individualisering er anvendelsen af resultat- eller udviklingskontrakter' for de enkelte styrelser, kommunale institutioner (jvf. Odder-skandalen) og videregående uddannelsesinstitutioner etc. (se Finansministeriet 1996 og Henckel 1999)

Netop 1988-embedsmandsrapportens præcisering af, hvad der er *hovedelementet* i de nyliberalistiske økonomireformer (se ovenfor), kan minde om, at økonomistyring i den offentlige sektor ikke er noget nyt. Det nye er '*individualiseringen*' - altså at tildele bevillinger til uddannelsesinstitutioner i form af individuelle taxametertilskud. Taxameterprincippet kan jo alternativt udmærket bruges kombineret med andre tildelingskriterier, f.eks. antal hold, forskellige holdstørrelser, deltagernes forskellige forudsætninger etc. - til fremme af en lighedsorienteret politik.

Privatisering og markedsorientering på universiteterne⁴ ("markedsmodellen")

Lidt mere konkret har 1980'ernes uddannelsespolitiske skifte og privatiseringsstrategien givet sig udtryk i, at f.eks. universiteternes undervisning og forskning er blevet udsultet og siden 1990 'suppleret' med brugerbetalte åbne uddannelser med offentlige taxametertilskud (f.eks. VPÅ - Voksenpædagogik Åben på RUC) og tildeling af 'private' forskerstipendier fra Forskerakademiet (f.eks. til ansatte i EVU-gruppen - den kommercielle ramme for kontraktforskning samt evaluerings-, konsulent- og undervisningsopgaver for eksterne rekvirenter, herunder VPÅ). I samme periode er de offentlige forskningsmidler i stigende grad blev bundet til de enkelte ministres målrettede indsatsområder ('programmer') og de ledende embedsmænds udviklingspuljer til 'vennerne' de private konsulenter og de frivillige hjælpere (Forskerforum nr. 131, februar 2000:5)

Jeg har tidligere sat kritisk fokus på privatiseringens betydning for universitetsforskningen med EVU-gruppens "**Almenkvalificeringsprojekt**" som eksempel⁵. Det var et 5-årigt millionprojekt (1992-97) rekvireret af Arbejdsmarkedsstyrelsen, som i høj grad bidrog til profileringen af EVU-gruppen som 'privat' evalueringsvirksomhed. EVU-gruppens seneste initiativ er oprettelsen af en 'privat' forskerskole i uddannelsesforskning ("Forskerskolen i livs lang læring"). Ved et internt seminar 23.4.1999 præciserede forskerskolens foretagsomme leder, at denne 'træningsskole for evalueringsmedhjælpere' *ikke* er underlagt universitetsloven og altså heller ikke universitetets ledelse. Det er en 'fritstående' virksomhed, som EVU-gruppens leder har indgået aftale om at lede på vegne af Forskerakademiet.

Men det skal her understreges, at RUC desværre ikke er det eneste sted, denne 'invitation til egennyttens' er trængt ind i universitetsverdenen. Universitetslærerbladet 'FORSKERforum' har gennem de senere år omtalt foruroligende mange eksempler. Jeg har alene brugt EVU-gruppen og dens mange 'profitable' aktiviteter som case, fordi det så eksemplarisk repræsenterer 'kernen i Bertel Haarders uddannelsespolitiske strategi'- markedsmodellen for universiteterne:

- Forskerakademiet frigjort fra universiteterne er et instrument for strategisk ministeriel forskningsstyring, der kan kombineres med brugerbetalt 'åben uddannelse' i konkurrence med universiteternes ordinære kandidatuddannelser, og ministeriet kan sammen med private rekvirenter gennem tildeling af

⁴ I en anden sammenhæng har jeg brugt 1980'ernes og 90'ernes ændringer i ledelses- og finansieringsformerne inden for AMU-systemet (arbejdsmarkedsuddannelserne) som case for at anskueliggøre, *hvordan* den nyliberalistiske økonomistyring virker i praksis - se Anders Mathiesen: Til kritikken af modernisering og privatisering .. (1999b, spec. .57-59).

⁵ Kritikken er mere udførligt præsenteret i - Anders Mathiesen: Blomsten af dansk kvalifikationsforskning (1999a)

forskningsstipendier og programmidler inden for prioriterede områder effektivt påvirke indholdsprofilen på såvel forskningen som undervisningen.

Markedsmodellen for universiteterne har åbnet op for 'rekvireret forskning' på universiteterne. Det er moderne management, 'new public management' i praksis. På sigt kan **markedsmodellen for universiteterne** føre til 'privatisering' af ikke bare universitetsforskningen, men det giver uvægerligt også en 'markedsbestemt' indholdsprofil i undervisningen på de ordinære universitetsuddannelser.

4. UDLICITERING⁶ - minimalstatens 'frivillige' hjælpeorganisationer

Den mere kontante side af det danske moderniseringsprograms forskellige initiativer går, som allerede nævnt, ud på at få overført de mest rentable dele af den offentlige sektors produktion af tjenesteydelser til den private sektor, eller med andre ord at gøre post, tele, jernbane- og bustransport, uddannelser, hospitaler og ældreomsorgen til genstand for privatøkonomisk profit. Ole P. Kristensens *private* rapport til forsikringsbranchen (1994) mere end antyder de privatøkonomiske interesser i privatisering inden for alle disse områder. Det er i hvert fald ingen hemmelighed, at Assurandør-Societetet - rapportens rekvirent - repræsenterer de organiserede økonomiske interesser bag beståelserne på at få al forsikringsvirksomhed og boligforsyning underlagt markedskræfterne.

Erfaringerne med de 'individualiserede taxametertilskud' har banet vejen for de aktuelle bestræbelser på at indføre supplerende brugerbetaling, tilkøbsydelse, 'åbne' betalingsuddannelser med og uden offentlige tilskud - og udlicitering. Disse erfaringer var en væsentlig forudsætning for Ole P. Kristensens forslag, som sammen med "Fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor" (Betænkning 1268/1994) så igen indgik som forudsætninger for regeringens "Opgavekommission" (Betænkning 1366/1998:spec.99), der udgør det institutionelle grundlag for de seneste års mange udliciteringsinitiativer fra Kommunernes Landsforening (jvf. Indledningen ovenfor). Afsluttende er det måske også værd at bemærke, at Anders Fogh Rasmussen - Venstres stærke leder - i bogen om 'Minimalstaten' (1993) gav meget klare politisk-ideologiske begrundelser for at erstatte stort set de samme offentlige aktiviteter og institutioner med private virksomheder:

"... Vi kan ikke fjerne disse opgaver fra den ene dag til den anden. Men vi kan indlede en proces, hvor blandingsøkonomien bevidst styres over mod markedsøkonomien. [...] Den praktiske politiske opgave er derfor at beskrive vejen fra socialstaten til minimalstaten, fra blandingsøkonomien til markedsøkonomien. [...] F.eks. kan staten opfylde sin forpligtelse til at finansiere uddannelserne ved at tildele familierne en 'uddannelseskonto' pr.

⁶ For en mere indforstået analyse af de igangværende udliciteringsbestrebelse kan f.eks. henvises til Niels Åkerstrøm Andersen 1996.

barn. [...] Sygesikringen kan udbydes af private forsikringsselskaber. Der bør være frie valg og mere konkurrence mellem private hospitaler og offentlige hospitaler *på lige vilkår*. [...] Pensionen bør bestå af en ensartet folkepension til alle kombineret med privat tillægsopsparing for dem der ikke vil nøjes med folkepensionen.

[...] Pasningsordninger for børn kan med fordel organiseres på privat initiativ. [...] Første trin består i at flytte de offentlige tilskud fra institutionstilskud til persontilskud. [...] Andet trin består i at omdanne børnetilskudet til en skattelettelse. [Det skal kunne betale sig at vise privat initiativ ..] Frem for alt skal der bruges den fornødne tid på at forklare borgerne, at større frihed og mere privat initiativ giver mindst lige så stor social tryghed, som socialstatens klientgørelse af befolkningen."⁷

Det er muligt vi kan blive afhængige (*klientgjorte*) af vederlagsfrie offentlige velfærdsgoder, men hvis alternativet er at blive afhængig af 'den markedsteknokratiske elites' privatiserede foretagsomhed (institutioner med produktions*kontrakter* for en offentlig myndighed - jvf. Opgavekommissionen 1998:215) eller renlivet privat foretagsomhed og 'frivillig' privat veldædighed - så er jeg i hvert fald ikke i tvivl om, hvad jeg foretrækker. Det er derfor, jeg ser et formål i at bidrage til at skærpe blikket for, hvad den *markedsøkonomiske moderniserings* ændring af styrelses- og ledelsesprincipperne i den offentlige sektor reelt betyder for de sociale relationer i velfærdssamfundet.

⁷ Citaterne er hentet fra Anders Fogh Rasmussen: Fra socialstat til minimalstat. (1993:144-46 og 172-76).

Litteratur

- Andersen, Bent Rold (1999): Ældrepolitik på afveje. En gammel socialdemokrats refleksioner over udviklingen på ældreområdet i Danmark. København: Forlaget Fremad.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (1996): Udlicitering - Når det private bliver politisk. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Bourdieu, Pierre et al.(1993/eng.1999): La misère du monde / The Weight of the World. Oxford: Polity Press.
- Budgetredegørelse 96 (1996): Velfærdssamfundets veje - Tillæg om Styringsformer i den offentlige sektor. København: Finansministeriet, maj 1996.
- Finansministeriet (1991): Betænkning om Udlicitering af offentlige drifts- og anlægsgaver. København: Betænkning nr. 1227.
- Finansministeriet (1992): Den offentlige sektor 1982-1992. København: Finansministeriet, september 1992.
- Finansministeriet (1993): Nyt syn på den offentlige sektor. København
- Henckel, Ole og Camilla Gregersen (1999): Resultatkontrakt... Udviklingskontrakt... Udviklingsaftale... RUC: uddannelsessociologisk projekt, kandidatuddannelsen i Pædagogik.
- Haarder, Bertel (1988): Perestrojka i den offentlige sektor: 9 moderniseringsprincipper anvendt på det danske uddannelses- og forskningssystem. København: Undervisningsministeriets tidsskrift Uddannelse 8/1988.
- Indenrigsministeriet (1994): Fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor. Betænkning nr. 1268.
- Johnson, Richard (1989): Thatcherism and English education: breaking the mould, or confirming the pattern? History of Education, vol. 18, no. 2, 91-121.
- Johnson, Richard (1991): A new road to serfdom? (in Education Group II: Education Limited. London: Unwin Hyman Ltd.)
- Jørgensen, Jens et al.(1995): Konservatisme ved årtusindskiftet. Forlaget Hovedland.

- Klausen, Kurt Klaudi og Krister Stålberg (red.)(1998): New Public Management i Norden. Odense Universitetsforlag.
- Kolstrup, Søren (1996): Velfærdsstatens rødder. København: SFAH - Selskabet til Forskning i Arbejderbevægelsens Historie.
- Kommunernes Landsforening (1999): Bedre velfærd - flere valg / et debatoplæg om organisering af den fremtidige kommunale velfærdsservice. København.
- Kommunernes Landsforening et al.(1999): Friere valg på de kommunale serviceområder. København: Finansministeriet.
- Kristensen, Ole P. (1984): Privatisering - Modernisering af den offentlige sektor eller ideologisk korstog. København: Nordisk Administrativ Tidsskrift 2/1984.
- Kristensen, Ole P. (1994): Privatisering - Hvorfor? Hvordan? København: Assurandør-societetet/Forlaget Forsikring.
- Lassen, Morten (2000): VEU-lovgivning - eller VEU-reform? København: Dansk Pædagogisk Tidsskrift 1/2000.
- Madsen, Jens Løgstrup (1996): Velfærd og valgfrihed på hospitalerne - debatoplæg til en markedsøkonomisk sygehusreform. København: pjece fra partiet Venstre, juli 1996.
- Mathiesen, Anders (1999a): Blomsten af dansk kvalifikationsforskning (i Tine Rask Eriksen et al.(red): Kvalifikationer. København: Munkgaards Forlag.)
- Mathiesen, Anders (1999b): Til kritikken af modernisering og privatisering - og retorikken om de personlige kvalifikationer. København: Dansk Pædagogisk Tidsskrift 1/1999.
- Mathiesen, Anders (1999c): Praktiske diskursanalyser (i Anders Mathiesen (red): Projektarbejde i praksis - om uddannelsesproblemer i 90'ernes Danmark. København: Unge Pædagoger.
- Rapport afgivet af Regeringens privatiseringsudvalg (1983). København: Administrationsdepartementet, december 1983.
- Rapport fra Roligheds-konference (1988): Den offentlige sektor - Politisk og administrativ styring. Skodsborg: Rolighed, 14. januar 1988.
- Rasmussen, Anders Fogh (1993): Fra socialstat til minimalstat. København: Samleren.

Regeringens opgavekommission (1998): Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor. Indenrigsministeriet: Betænkning nr. 1366, december 1998.

Slagstad, Rune (1998): De Nasjonale Strateger. Oslo: Pax Forlag.

Undervisningsministeriet (1990): U91 - Det nye mønster i dansk uddannelses- og forskningspolitik. København.

Undervisningsministeriet (1988): Økonomistyringsprojektet - Rammestyring og selvforvaltning. København.

RESEARCH PAPERS from the Department of Social Science

To obtain a copy:

The papers can be downloaded free from the following address:

<http://www.ssc.ruc.dk/>

Paper-ready copies can also be obtained at a price of 40 DKK

Request and order for paper-ready copies can be made to the following address:

Secretary Janni Villadsen

Department of Social Sciences

Roskilde University

P.O box 260

4000 Roskilde

Phone +45 4674 2597

Fax + 45 4674 3080

Research Paper no. 1/99

Jesper Jespersen, Jørgen Birk Mortensen and Rasmus Rummel:
Bæredygtig energianvendelse og økonomisk vækst 'Hvad skal der til? – Hvad koster det? '
Nogle konsekvensberegninger gennemført ved hjælp af Makro og miljømodellerne Adam og Emma.

Research Paper no. 2/99

Jakob Torfing:
Velfærdstatens ideologisering

Research Paper no. 3/99

Eva Sørensen:
Democratic governance and the changing role of users of public services

Research Paper no. 4/99

Gunnar Skogmar:
The United States, Euratom and European Integration 1955-1957.

Research Paper no. 5/99

Peter Bogason:
Public Administration and the Unspeakable:
American Postmodernism as an Academic Trail of the 1990s.

Research Paper no. 6/99

Susana Borrás
The Cognitive Turn(s) in EU Studies

Research Paper no. 7/99

Helle Sundgaard Andersen, Lotte
Jensen, Birgit Jæger, Karina Sehested,
Eva Sørensen
Roles in transition! Politicians and
administrators between hierarchy and
network.

Research Paper no. 8/99

Catharina Juul Kristensen &
Søren Vøxted
Hvorfor tager faglærte ufaglært arbejde?

Research Paper no. 1/00

Birgit Jæger
SCOT in Action

Research Paper no. 2/00

Leopold Galicki
Det Sociologiske Værksted