



**Copenhagen
Business School**
HANDELSHØJSKOLEN

International Center
For Business and Politics
Steen Blichers Vej 22
DK-2000 Frederiksberg
Tel. +45 3815 3585
Fax. +45 3815 3555
e-mail cbp@cbs.dk

**Statsparadokset - fragmentering og samordning af den danske stat
Ove Kaj Pedersen**

Statsparadokset - fragmentering og samordning af den danske stat
Ove Kaj Pedersen ©

Working paper no 59, 2008
Editor: Lita Lundquist

International Center for Business and Politics
Copenhagen Business School
Steen Blichers Vej 22
DK-2000 Frederiksberg
Phone: +45 3815 3583
E-mail: cbp@cbp.cbs
www.cbs.dk/cbp

ISBN
87-91690-61-7

Indledning

For blot 15 år siden var det ved at blive en veletableret kendsgerning, at den suveræne stat eller den nationale stat var blevet "svækket", "udhulet", eller på anden vis ændret i retning af at blive en mindre vigtig faktor i organiseringen af sociale, økonomiske og politiske – nationale såvel som internationale - relationer. Den australske politolog Linda Weiss kritiserede denne trend og kaldte den for "The State Denial"¹. Hun henviste til en lang tradition for at trivialisere statens samfundsmæssige rolle indenfor samfundsvidenskaberne, men fremhævede også, hvordan trivialiseringen i 80'erne og 90'erne skabte en udbredt skepsis over for, at de nationale stater havde ressourcer og handlerum til at modstå kapitalstrømmenes globalisering og politikens europæisering.

I dag ved vi, at de vesteuropæiske nationalstater er blevet forandret, men ikke nødvendigvis er blevet svækket eller udhulet for opgaver. Selvom europæiseringen har indebåret, at national myndighed er blevet overført til overnationale institutioner, og selvom de fleste nordvesteuropæiske stater samtidig med europæiseringen har decentraliseret opgaver til regionale og lokale myndigheder, og har dekoncentreret opgaver til selskaber og offentlig-private partnerskaber, så er der ikke noget der tyder på, at de har mistet kapacitet til at påvirke de sociale, økonomiske og politiske relationer inden for de nationale territorier og ej heller de internationale relationer mellem stater². Tværtimod er det de nationale politikere, der gennem de centralstatslige institutioner har besluttet sig for europæiseringen, decentraliseringen og dekoncentrereringen, ligesom det er de centrale statsforvaltninger, der har implementeret ændringerne - og stadig gør det! Netop det forhold, at forandringerne er besluttet og implementeret af de centrale politiske institutioner, har dog skabt et paradoks – et paradoks, som jeg vælger at kalde *stats-paradokset*.

Stats-paradokset går ud på, at de centrale stater fragmenteres gennem europæisering, decentralisering og dekoncentration, men at de samtidig tillægges nye funktioner og opgaver, og at der blandt disse indgår at ændre på staten selv – dens opbygning (dvs. fordeling af myndighed) og organisation (dvs. interne arbejdsfordeling og beslutningsprocesser), ligesom at samordne eller koordinere de mange beslutningscentre, der er opstået transnationalt, regionalt og lokalt i tråd med

¹ Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State*, Ithaca: Cornell University Press, 1998. En mere opdateret gennemgang af litteratur om "Loss of National Autonomy" findes hos *Vivien A. Schmidt*, *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press, 2002, p.17ff.

² Om statsaktivisme eller stater som handlende aktører i forbindelse med forandring, se *G. John Ikenberry*, *After Victory. Institutions, Strategic Constraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton: Princeton University Press, 2001, se også *Mark Blyth*, *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, 2002; og *John L. Campbell*, "States, Politics and Globalization. Why Institutions Still Matter", in *T.V. Paul/ G. John Ikenberry/ John A. Hall*, (eds.), *The Nation-State in Question*, Princeton: Princeton University Press, 2003, pp. 234-259.

forandringerne. Statsparadokset henviser derfor til to modsatrettede udviklingstræk. Det ene går i retning af, at den offentlige myndighed spredes til mange beslutningscentre, og der skabes en fragmenteret stat. Den anden går i retning af, at forandringer besluttet centralt, og at den fragmenterede stat efterfølgende samordnes. Det samlede resultat er, at den centrale stat bliver forandret både i opbygning og organisation, men ikke at den udhules for opgaver, endsi­ge tøm­mes for myndighed, men tværtimod får nye opgaver og funktioner, der indebærer at den kommer til at fungere som en enhedsaktør.

I det følgende beskriver jeg, hvordan den danske stat i de sidste 20 år er blevet *fragmenteret*³ som et resultat af, at nationale politikere har besluttet at europæisere den nationale myndighed og at delegerer og dekoncentrere myndighed. Med fragmentering menes, at den offentlige sektor opbygges på en sådan måde, at statslig autoritet spredes til en flerhed af politiske og administrative enheder, der har opnået en udvidet selvstændighed til at beslutte deres organisation og arbejdstilrettelæggelse, men også har opnået en udvidet frihed til selv at bestemme opgaver, mål og resultatkrav. I det følgende beskriver jeg også, hvordan den danske stat er blevet samordnet, og i stigende grad fungerer som en *enhedsaktør*. Med enhedsaktør forstår jeg selvfølgelig det modsatte af fragmentering. Jeg definerer enhedsaktør som det forhold, at en central politisk institution (Folketinget) eller flere (Folketing og regering) træffer beslutninger, der enten udstikker rammer for alle øvrige politiske og administrative enheders beslutninger og dermed styrer og kontrollerer den fragmenterede stat ud fra en forståelse af ”en national interesse”; eller som gør de centrale politiske institutioner (Folketing og regering) i stand til at agere på vegne af en ”national interesse”, der er etableret gennem samordning af den fragmenterede stat. Foruden at give eksempler på statens fragmentering og dens ”enhedsliggørelse”, skal jeg vurdere, hvordan disse ændringer har ført til, at den konstitutionelle – demokratiske – magtfordeling er blevet udfordret af det forhold, at ændringerne har skabt en stat, der på paradoksal vis er mere fragmenteret end (måske!) tidligere, og samtidig (måske!) mere end nogen sinde er i stand til at agere som en enhedsaktør.

Det er min grundlæggende antagelse, at statens forandring er ønsket og villet. Og at der står levende aktører bag dens fragmentering og dens samordning. På grundlag heraf skal jeg beskrive, hvordan aktørerne har anvendt de politiske institutioner, herunder den parlamentariske lovgivningsproces, til på den ene side at gøre staten i stand til at agere som en enhedsaktør til forudsætning for dens fragmentering, og på den anden side gøre fragmenteringen til grundlag for

³ Om statens fragmentering se *Bent Sofus Tranøy/Øyvind Østerud* (red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring, Makt- og demokratiutredningen 1998-2003*, Oslo: Gyldendal, pp. 9 – 39.

dens samordning. Jeg kalder denne aktivitet for *statsaktivisme*, og gør det af tre grunde: (1) fordi statens centrale politiske institutioner – parlament, regering, forvaltning – danner ramme for de beslutninger og processer, hvorigennem centralstaten fragmenteres; (2) fordi fragmenteringen fører til, at statslig autoritet udbredes til områder i det internationale og de nationale samfund, som ikke tidligere har været omfattet af statslig autoritet⁴; og endelig (3) fordi den centrale stat udstyres med koordinationsmekanismer, der gør det muligt at den kan optræde som enhedsaktør, selvom den er blevet fragmenteret. Statsaktivisme indebærer derfor på den ene side, at den danske centralstat kommer til at fungere som en enhedsstat til forudsætning for, at den fragmenteres, og at dette sker ved at de centralstatslige beslutningsprocesser samordnes, samtidig med at offentlig myndighed udbredes til forhold og områder, der ikke tidligere har været omfattet af udøvelse af statslig autoritet, hvilket efterfølgende skaber grundlag for at den samordnes. Jeg skal pege på tre nye områder for anvendelse af statslig autoritet: de transnationale relationer mellem stater, det lokale samfund og markedet for velfærdsydelse.

Min beskrivelse af den statslige aktivisme tager udgangspunkt i to – næsten simultane – begivenheder. Den første er fornyelsesprogrammerne for den danske stat; den anden er Den Europæiske Fællesakt og projekt *Det Indre Marked* - begge fra 1980'erne. Med fornyelsesprogrammerne indtræder der en ny periode i statsforvaltningens historie. Der etableres en forvaltningspolitik. Med Fællesakten igangsættes en transnationalisering af de nationale forvaltninger inden for EU. Den danske forvaltning transnationaliseres. I det følgende skal jeg beskrive, hvordan de forvaltningspolitiske reformprocesser og forvaltningens tilpasning til EU løber parallelt. Artiklen vil sammenligne de to forandringsprocesser. Den beskriver, hvordan der er tale om to forskellige processer - en nationalt tilrettelagt reformproces, der planlægges og koordineres centralt, men som efterhånden gør den enkelte forvaltningsenhed ansvarlig for sin egen omorganisering; og en europæisk forandringsproces, der udvikles inkrementelt og som overlader til de enkelte forvaltningsenheder at tilpasse sig, uden at der på forhånd er aftalt procedurer for, hvordan det skal ske. Konsekvenserne på forvaltningens opbygning og organisation skal studeres. Det skal vises, at de to forandringsprocesser følger forskellige logikker, som sammenlagt fører til, at den statslige forvaltning bliver fragmenteret. Det skal også vises, at fragmenteringen foregår samtidigt med at det tilstræbes, at samordne statslige beslutninger og gøre staten til en "enhedsstat". Endelig skal det vurderes, hvad fragmenteringen og samordning har betydet for den demokratiske

⁴ Begrebet statsaktivisme må udbygges med en definition på statslig autoritet, før det bliver forståeligt. Med statslig autoritet mener jeg anvendelse af legal og legitim myndighed til regulering af sociale, økonomiske og politiske relationer mellem individer såvel som legale subjekter (selskaber, foreninger, virksomheder etc.).

kontrol og politiske styring af forvaltningen.

To problemstillinger

I de fire nordiske lande – herunder Danmark – er det sjældent blevet diskuteret, hvilke drivkræfter der er de vigtigste til forklaring af de sidste 20 års ændringer i statsforvaltningernes organisation. Er det de nationale forvaltningsreformer; tilpasningen til EU; eller en helt tredje faktor? Spørgsmålet er vigtigt, fordi det i forbindelse med de forvaltningspolitiske fornyelsesprogrammer er blevet taget for givet, at de nationale regeringer selvstændigt er i stand til at beslutte, hvordan den offentlige forvaltning skal organiseres. Og dermed også taget for givet, at tilpasningen til globalisering – herunder europæiseringen – er sket på vilkår fastlagt af regeringen. I denne artikel skal jeg diskutere, hvilke faktorer der kan forklare forvaltningens omorganisering - er det de nationale regeringer, den europæiske integration, eller forvaltningens egne initiativer? Spørgsmålet stilles for at afgøre, hvad der på en mere kvalificeret måde kan kaldes statsaktivisme i forbindelse med de nationale staters omorganisering.

En spørgeskemaundersøgelse fra 1998 giver et første indtryk af hvilke drivkræfter, der har ført til forvaltningernes omorganisering ⁵. Her vurderer embedsmænd i de fire nordiske landes centralforvaltninger hvilke kræfter, der står bag forvaltningernes omorganisering i perioden 1993-1998.

Tabel 1. ⁶

Vurdering af hvilke drivkræfter bag organisatoriske forandringer i forvaltningsenheder i fire Nordiske lande 1998. Pct.

⁵ Den følgende gennemgang af transnationaliseringen af den danske statsforvaltning bygger på et større datamateriale; især en spørgeskemaundersøgelse, der indgik i et nordisk spørgeskema udsendt i 1998 til i alt 1304 forvaltningsenheder i Sverige, Norge, Finland og Danmark; herunder til 460 forvaltningsenheder i den centrale forvaltning i Danmark. Undersøgelsen havde til formål at konstatere konsekvenser af "det indre marked" på forvaltningens organisation og funktioner, in: *Bengt Jacobsson/Per Lægroid/Ove K. Pedersen*, Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger, København; *Bengt Jacobsson/Per Lægroid/Ove K. Pedersen*, Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic Central Governments, London; *Ove K. Pedersen* (red.), EU i forvaltningen. Broen mellem Slotsholmen og Bruxelles, København, 2002.

⁶ *Per Lægroid*, Organisasjonsformer: Robusthet og fleksibilitet, in: Bengt Jacobsson et al. (eds.) Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001, p. 56.

	Danmark	Norge	Sverige	Finland	Norden
--	---------	-------	---------	---------	--------

Ændringer i forbindelse med

EU deltagelse	35	23	42	37	35
---------------	----	----	----	----	----

Regeringens forvaltningspolitik	41	22	39	32	31
---------------------------------	----	----	----	----	----

Lokale initiativer fra enheden selv
ud fra interne eller sektorspecifikke
forhold

	56	38	37	21	38
--	----	----	----	----	----

Tabellen viser, at der er betydelige forskelle på, hvilke drivkræfter, der menes at ligge til grund for omstillinger og ændringer. Bortset fra Norge (der ikke er medlem af EU) har tilpasningen til EU haft en væsentlig betydning for de gennemførte ændringer i den statslige forvaltning. I de tre medlemslande (Sverige, Finland og Danmark) begrundes EU tilpasningen mere end en tredjedel af samtlige omstillinger og ændringer. Kun i Danmark vurderes det, at regeringens forvaltningspolitik har større betydning end EU tilpasningen. Ligeledes er det kun i Danmark (bortset fra Norge endnu engang), at lokale initiativer spiller en rolle, der er mere betydningsfuld end øvrige faktorer.

Undersøgelsen indikerer, at der er sket noget nyt i de nordiske statsforvaltninger. Ikke alene er der skabt egentlige forvaltningspolitikker, men der er også introduceret en ny drivkraft for forandring - tilpasningen til EU. Ligeså synes de enkelte enheders eget initiativ til forandring at spille en betydelig rolle. Hvilke af de eksisterende drivkræfter, der er de vigtigste, kan ikke afgøres på grundlag af forvaltningernes egne vurderinger og vil heller ikke blive afgjort her. Men selve det forhold, at der er tale om flere og forskellige kræfter, stiller spørgsmålstegn ved de nationale regerings evne til suverænt at beslutte organiseringen af deres forvaltninger. Og derved stiller det også spørgsmålstegn ved, hvorvidt der er tale om statsaktivisme, eller hvad der mere præcist kan menes hermed.

Forvaltningspolitik

Før jeg giver eksempler på de to typer af forandringsprocesser, skal det understreges, at der er

forskel på *reformer af forvaltningen* og på *forvaltningspolitiske reformer*, og at forvaltningspolitik er en relativ ny måde at reformere den offentlige forvaltning på. Også lang tid før 1980`erne var den offentlige forvaltning udsat for reformkrav. Helt tilbage til 20`erne har de nordiske forvaltninger stået i centrum for reformkrav⁷. Særligt i perioden fra midten af 60`erne og frem til 70`erne ændres den offentlige forvaltnings opbygning gennem decentraliseringen af velfærdsopgaver fra den centrale stat til amter og kommuner. Decentraliseringen fortsatte i 80`erne inden for undervisning og sundhed, og i 90`erne, hvor væsentlige dele af arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken decentraliseres. I dag varetager den *decentrale forvaltning* de væsentligste drifts- og serviceopgaver inden for sundhed (sygehuse), undervisning (folkeskole og gymnasier) og beskæftigelses- og socialpolitikken. Alle disse reformer fra 20`erne til 80`erne, og også reformer i 90`erne, foregik på grundlag af punktvis reformprogrammer, sædvanligvis forberedt gennem kommissionsarbejder, og det var ikke pålagt nogen myndighed eller de enkelte forvaltningsenheder kontinuert at gennemføre reformer på grundlag af en forvaltningspolitik. Det er først fra begyndelsen af 80`erne, at der skabes en egentlig forvaltningspolitik som grundlag for reformering af den offentlige sektor, og at reformering af den offentlige forvaltning bliver til en policy, hvor selvstændige præferencer formuleres, og hvorved det bliver muligt at skabe reformteknikker, der gør reformeringen af den centrale forvaltning til en kontinuert opgave for én bestemt myndighed eller for en flerhed af forvaltningsenheder. I Danmark har der siden slutningen af 80`erne⁸ eksisteret et selvstændigt politikområde kaldet forvaltningspolitikken.

Transnationalisering

Før jeg går videre skal det også påpeges, at den statslige forvaltning også før Den Europæiske Fællesakt i 1987 var udsat for krav om at tilpasse sig til den europæiske integration. Allerede ved Danmarks indtræden i EF 1973 var det besluttet at danne en EF- forvaltning, der i dag omfatter en række forskellige udvalg (herunder de såkaldte specialudvalg), med den opgave at samordne danske interesser forud for regeringens deltagelse i beslutningsprocesser i og omkring Ministerrådet. Det er dog især efter 1987, at kravene om tilpasning til den europæiske integration skærpes og at europæiseringen får væsentlig indflydelse på forvaltningens organisation⁹. Tillige: selvom projektet

⁷ Nils Bredsdorff, *Forvaltningspolitik & forvaltningsreformer. En undersøgelse af Forvaltningskommissionen af 1946*, Roskilde, 1993; Tore Grønlie (ed.), *Forvaltning for politik. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*, Bergen. Niels Åkerstrøm Andersen, *Selvskabt forvaltning. Forvaltningspolitikken og centralforvaltningens udvikling i Danmark 1900 – 1994*, København, 1995.

⁸ Med forvaltningspolitik forstås her en *meta-politik* (en trinøjre politik), der drejer sig om, hvordan andre politikker skal organiseres for at de kan drives på den mest formålsrettede (f.eks. effektive) måde.

⁹ Bengt Jacobsson/Per Lægveid/Ove K. Pedersen, *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*, København:

om det indre marked formelt blev afsluttet i 1992, har projektet stadig betydning for den centrale stat. I 1998 vurderede således 56 % af svarehederne i den danske centralforvaltning, at de var mere berørt af EF-medlemskabet i 1998 end i 1993.

Den vigtigste konsekvens af Fællesakten kender vi i dag - den centrale forvaltning er blevet (eller er ved at blive) *transnationaliseret*. Med transnationalisering menes, at en række forvaltningsenheder får deres aktiviteter rettet mod EU frem for mod nationale opgaver, og kommer i kontakt med europæiske organisationer og andre landes forvaltninger frem for med nationale interesser. Transnationaliseringen sker, når de nationale forvaltninger rutinemæssigt og stabilt deltager i forberedelsen og gennemførelse af den rets- og normdannelse, der finder sted i de europæiske institutioner indenfor rammerne af indgåede traktater og fællesakter. Den sker også, når de nationale forvaltningsenheder deltager i den europæiske rets- og normdannelse med en større selvstændighed i forhold til de politiske og administrative ledelser end det er sædvanligt ved løsning af nationale opgaver. Den sker endeligt, når de nationale forvaltningsenheder ændrer deres organisation og arbejdsopgaver i takt med deres deltagelse i transnationale relationer¹⁰.

Efterfølgende beskrives forvaltningspolitikens historiske tilblivelse. Samtidig beskrives forvaltningens transnationalisering. Begge beskrivelser foretages med det formål at diskutere, hvorvidt det er de nationale politikere og de centralstatslige institutioner, der har besluttet at forandre staten, og hvorvidt dette er udtryk for statsaktivisme. Beskrivelsen sker med udgangspunkt i den danske case og med afsæt i det forhold, at der allerede før forvaltningspolitikens etablering var dannet en decentral forvaltning, og allerede før transnationaliseringen var oprettet en EF forvaltning. Det skal vurderes, hvilke drivkræfter, der fører til dannelse af forvaltningspolitikken og til udvikling af en transnational forvaltning. I den forbindelse skelner jeg mellem tre aspekter ved dannelse af en forvaltningspolitik og ved forvaltningens transnationalisering: (1) *diskursivering* (dvs. udformning af en policy for organisatorisk forandring)¹¹; (2) *institutionalisering* (dvs.

Jurist- og Økonomforbundets Forlag; *Bengt Jacobsson/Per Lægred/Ove K. Pedersen*, Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic Central Governments, London: Routledge Advance in European Politics, 2004; *Ove K. Pedersen* (ed.), EU i forvaltningen. Broen mellem Slotsholmen og Bruxelles, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002.

¹⁰ *Bengt Jacobsson/Per Lægred/Ove K. Pedersen*, Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic Central Governments, London, 2004.

¹¹ En række publikationer inden for sammenlignende politik har i de senere år udviklet metoder og teorier til analyse af diskursivering af policies, se f.eks. *Vivien A. Schmidt*, *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press, 2002, heri defineres diskurs som "Policy discourse is the sum of policy and political actors' accounts of a policy programme's purpose, objectives, and ideals which serve as a guide to action by defining the concepts and norms to be applied, identifying the problems to be solved, explaining the methods to be followed, developing the policy instruments to be used, and, all in all, framing the national policy discussion within a given policy arena (...)", p. 214 ; se tillige definition af diskursiv institutionalisme i *John L. Campbell/Ove K. Pedersen*, *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton: Princeton University Press, pp. 226-227; se også *Sheri Berman*, *The Social*

udviklingen af forventninger til forandring og rutiner i forbindelse med gennemførelse af forandringsprocesser); og (3) *organisering* (dvs. etablering af enheder og funktioner, der evner at gennemføre formålsrettede forandringer). Reformkravene diskursiviseres, når den offentlige sektor (eller dele heraf) bliver gjort til et socialt fænomen, der kan tænkes, diskuteres og analyseres som genstand for selvstændig formålsorienteret handling. Reformkravene institutionaliseres, når der udbredes forventninger til, at forvaltningen bør forandres, skal forandres, og der etableres rutiner for gennemførelse af forandringsprocesser. Endelig organiseres forvaltningspolitikken, når der opbygges organer med det formål at gennemføre forandringer, og det efterfølgende viser sig, at disse forandringer også gennemføres. Samlet set eksisterer der en forvaltningspolitik, når der er diskurser, institutioner og organisationer, der har til formål at ændre på forvaltningens organisation, grænser, processer og personale - og som vel at mærke lykkes hermed ¹².

Forvaltningspolitikken diskursiviseres

Diskursiviseringen af forvaltningspolitikken starter tidligt – allerede fra 1975. Herefter formuleres der et stigende antal reformkrav til den offentlige forvaltning og dens organisation. Der peges på, at forvaltningen står overfor nye udfordringer. Og der udstikkes nye målsætninger, ligesom der udvikles nye og et øget antal midler til indløsning heraf. Samtidig “glemmes” ingen af fortidens problemer, mål og midler ¹³. I Danmark blev 1980`ernes reformstrategi begrundet i udgiftspolitiske målsætninger. Der blev stillet krav om, at den offentlige sektor skulle moderniseres, med det formål at bringe det statslige udgiftsforbrug under kontrol og muliggøre en omprioritering af ressourcer fra den offentlige til den private sektor. Af samme grund blev *den offentlige sektor* introduceret som socialt fænomen i stedet for *den offentlige forvaltning*. Ved at tilføje et nyt fænomen (den offentlige sektor) til et gammelt (den offentlige forvaltning) blev det muligt at betragte forvaltningen som en helhed af forskelligartede organisationer (sagsbehandlende, men også serviceydende; producerende, men også kontrollerende; centrale, men også decentrale; offentlige, men også selskabsdrevne), og at

Democratic Moment, Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe, Cambridge: Harvard University Press, 1998; se endelig om diskursanalyse, *Margaret Wetherell/Stephanie Taylor/Simon J. Yates*, Discourse Theory and Practice. A Reader, London: Sage Publications, 2001, og samme, Discourse as Data. A Guide for Analysis, London: Sage Publications, 2001.

¹² Den følgende gennemgang af forvaltningspolitiske reformer bygger på flere komparative studier gennemført mellem de nordiske lande – Sverige, Norge og Danmark, se *Per Læg Reid/Ove K. Pedersen* (eds.), Forvaltningspolitik i Norden, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1994; *Per Læg Reid/Ove K. Pedersen* (eds.), Integration og decentralisering. Personale og forvaltning i Skandinavien, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1996; *Per Læg Reid/Ove K. Pedersen* (eds.), Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1999.

¹³ *Per Læg Reid/Ove K. Pedersen* (eds.), Forvaltningspolitik i Norden, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1994.

vurdere dem på grundlag af økonomiske ligesom på grundlag af juridiske værdier. Det blev muligt at lægge vægt på økonomiske værdier (effektivitet og produktivitet, målstyring og resultatorientering) på linie med juridiske værdier (retssikkerhed og gyldighedskontrol)¹⁴. Det var da også med afsæt i økonomisk teori og økonomisk teoretiske værdier, at Finansministeriet i midten af 80'erne pegede på *det interne effektivitetsproblem*, der senere blev udgangspunkt for, at ministeriet kunne sammentænke løn-, personale- og budgetmæssige virkemidler og gøre en kombination af disse til hovedhjørnestene i 80'erne og 90'ernes reformprogrammer¹⁵. Finansministeriet formulerede også ideen om koncernledelse, ligesom ministeriet tog initiativ til igangsættelse af forsøg med at udlicitere offentlige opgaver, og skabe – hvad der i dag kaldes - offentlige-private partnerskaber, eller at introducere kontraktstyring. I alle tilfælde er det Finansministeriet, der har formuleret problemer, lagt reformstrategier og igangsat reformprocesser¹⁶, og på den måde har oversat New Public Management ideer til dansk sammenhæng.

Fra begyndelsen af 90'erne ændrer Finansministeriet strategi. Ministeriet delegerer reformansvaret til de enkelte forvaltningsenheder, der gøres ansvarlig for at udtænke og gennemføre forandringer. På samme tid styrkes den centrale kontrol, hvilket sker gennem udvikling af økonomistyringen og ved indførelse af forskellige kontraktformer, herunder i første omgang kontrakter mellem organisationer (styrelseskontrakter), men også senere (fra 2003) mellem personer (direktørkontrakter).

Transnationaliseringen diskursiviseres ikke

Transnationaliseringen diskursiviseres ikke. Det er først 30 år efter den formelle optagelse i EF, at det bliver klart, at den nationale forvaltning (eller dele heraf) er blevet transnationaliseret og at det er sket som en konsekvens af deltagelsen i europæiske policy processer¹⁷. Ved *Tiltrædelsesakten 1973* (da Danmark blev optaget i EF) blev regeringens eneret til at organisere forvaltningen efter egne mål understreget. Det blev pålagt regeringen at "tilpasse" forvaltningen til udviklingen i den europæiske regeldannelse, således at forvaltningen på den mest effektive måde kunne varetage

¹⁴ *Torben Beck Jørgensen* (ed.), På sporet af en offentlig identitet – Værdier i stat, amter og kommuner, Århus: Aarhus Universitetsforlag, Magtudredningen, 2003.

¹⁵ *Dorthe Pedersen*, Offentlig løn, København, 1993; *Dorthe Pedersen*, Personaleorganisationer og forvaltningspolitik i Danmark, in: Per Lægheid/Ove K. Pedersen (eds.), Fra opbygning til ombygning i staten, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1999.

¹⁶ *Per Christensen* et al., Kontraktstyringsreformer I Danmark, in: Per Lægheid/Ove K. Pedersen (eds.), Fra opbygning til ombygning i staten, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1999; *Carsten Greve*, Statens virksomheder. Aktieselskabsdannelse og privatisering i 1990'erne, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2000.

¹⁷ *Bengt Jacobsson* et al. (n. 6); *Martin Marcussen/Karsten Ronit* (eds.), Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark. Forandring og kontinuitet, Århus: Aarhus Universitetsforlag, Magtudredningen, 2003.

danske interesser inden for EF – både ved forberedelse af lov og ved implementering af regler¹⁸. Forud for optagelsen i EF blev *det interne samordningsproblem* formuleret. Det var ideen, at regeringen ved deltagelse i Ministerrådet skulle være i stand til at tale med én stemme (som et kollegialt organ); hvorfor der forud for regeringens deltagelse skulle ske en samordning i ministerierne og på tværs af disse. Det interne samordningsproblem gav anledning til opbygning af en EF-forvaltning til samordning og mandatering af regeringens deltagelse. Den dag i dag hviler EF-forvaltningen på to målsætninger: (1) at forvaltningen samordner interesser, og derved gør det muligt for regeringen at fungere som kollegialt organ i Ministerrådet; og (2) at regeringen søger mandat i det danske parlament, og derved gør det muligt for regeringen at forhandle i Ministerrådet på vegne af et flertal i Folketinget.

I 1973 oprettes der ti (i dag 35) specialudvalg med den opgave at samordne forberedelsen. Specialudvalgene indgår i et hierarki af udvalg, hvor forberedelsen starter decentralt (i specialudvalgene), fortsætter centralt i EF udvalget (under Udenrigsministeriet) og ender i de politiske institutioner - først i regeringen og sidst i Folketinget (Folketingets Markedsudvalg – senere Europaudvalget). Folketingets Europaudvalg udstikker mandat til regeringen, som på dette parlamentariske grundlag forhandler i Ministerrådet¹⁹.

EF-forvaltningen og mandateringsproceduren er i det væsentlige organiseret med det formål at sikre, at de danske interesser samordnes - *reaktivt* - efter at EU Kommissionen har fremsendt forslag til Ministerrådet, og før de nationale regeringer mødes til beslutning i Rådet. EF-forvaltningen er ikke opbygget, ej heller er mandateringsproceduren indrettet på, at den danske forvaltning deltager i uformelle – og *proaktive* - processer inden for rammerne af EU Kommissionens initiativret; ej heller på, at forvaltningen deltager i fortolkningen og udfyldningen af den allerede vedtagne lovgivning inden for EU i forbindelse med lovgivningens implementering i Danmark. Regeringen ligesom Folketinget har traditionelt overladt det til de enkelte forvaltningsenheder selv at tilrettelægge deres arbejde i forbindelse med implementeringen, og selv at organisere sig transnationalt, med det formål at deltage i den proaktive del af policy processerne i EU. Den reaktive EF-forvaltning er derimod formelt organiseret og er båndlagt med procedurer for sagernes førelse og beslutning. Regeringen har således på intet tidspunkt udstukket generelle regler eller procedurer for, hvorledes den proaktive deltagelse skal foregå. Ej heller har den på noget

¹⁸ Erik Højbjerg/Dorthe Pedersen, Det danske koordinationssystem, in: Ove K. Pedersen (ed.), (n. 7); Bengt Jacobsson et al., (n. 6).

¹⁹ Om Europaudvalgets mandatgivning set i forhold til hvorvidt udvalget som sådan også udøver parlamentarisk kontrol med regeringen i EU-sager se Henrik Jensen, Europaudvalget – et udvalg i Folketinget, Århus: Aarhus Universitetsforlag, Magtudredningen, 2003.

tidspunkt søgt viden om, hvilke konsekvenser tilpasningen – både den reaktive og proaktive – samlet set har haft for den offentlige sektors organisering, arbejdsopgaver eller arbejdsprocesser. Af samme grund er den del af forvaltningen, der – reaktivt såvel som proaktivt – deltager i EU relateret arbejde aldrig blevet et selvstændigt socialt fænomen i en diskurs for, hvordan den centrale forvaltning skal tilpasse sig den europæiske integration. Regeringerne har overladt til de enkelte ministre - som igen har overladt til de enkelte forvaltningsenheder - at tilpasse deres organisation til kravet om effektiv varetagelse af nationale interesser inden for EU.

Forvaltningspolitikken institutionaliseres

Forvaltningspolitikken institutionaliseres langsomt og over tid. På forhånd (i slutningen af 70`erne) eksisterede der få, nærmest ingen procedurer for, hvordan at reformere den offentlige forvaltning, ej heller eksisterede der formaliserede krav om at dette burde eller skulle ske. Finansministeriet var således på bar bund, da det tog de første initiativer til at institutionalisere en forvaltningspolitik. I første omgang var institutionaliseringen da også konfliktorienteret - ministeriet gik i offensiv mod personaleorganisationerne og sektorministerierne og krævede forandringer, som det selv formulerede og begrundede. Senere blev strategien dialogorienteret, og ministeriet gik i forhandling med organisationer og ministerier for at give disse medbestemmelse og deltagelse i forandringsprocesserne ²⁰. Lidt overdrevet kan det påstås, at det var Finansministeriet, der opbyggede forventninger til, at der skulle ske reformer, ligesom det var ministeriet, der skabte rutiner for publicering af reformkrav og satte ressourcer bag kravet om, at forandringer blev gennemført og også efterfølgende gennemførte evalueringer af, hvorvidt og hvorledes det skete.

EF-forvaltningen organiseres

EF-forvaltningen blev organiseret før den blev institutionaliseret. Det har derfor en anden historie end forvaltningspolitikken. I første omgang besluttes det at opbygge en EF-forvaltning, senere omorganiseres denne. Dette sker nogenlunde samtidig med, at den centrale forvaltning begynder at indgå i transnationale relationer, og at de transnationale relationer institutionaliseres. Især fra midten af 80`erne sker der en institutionalisering af forvaltningens uformelle – proaktive – deltagelse i arbejdet med EU sager. Parallelt til den eksisterende EF-forvaltning skabes der rutiner og arbejdsopgaver, hvorved forvaltningen varetager regeringens deltagelse i EU's policy processer inden for rammerne af Europa Kommissionens traktatfæstede initiativret og den eksisterende acquis

²⁰ Per Christensen et al., (n. 11).

communautaire. Dette sker tidsmæssigt forud for, at Europa Kommissionen fremsender konkrete forslag til behandling i de nationale politiske systemer til forudsætning for de nationale regerings deltagelse i Ministerrådets beslutningsprocesser. Som en følge af, at forvaltningen mere og mere proaktivt deltager i udøvelse af Kommissionens initiativret, transnationaliseres forvaltningen også; den indgår i intensive og stabile kontakter med EU's organisationer (Kommissionens generaldirektorater f.eks.), og disse kontakter multipliceres med kontakter til andre nationale myndigheder, til søsterforvaltninger i andre medlemslande; til nationale og europæiske interesseorganisationer; nordiske institutioner, og til mange andre. Transnationaliseringen indebærer, at forvaltningen segmenteres. Den opdeles i enheder, der varetager EU relaterede opgaver, og i enheder som ikke gør det. Der dannes desuden et kernesegment af forvaltningsenheder, der har hovedparten af deres ressourcer rettet mod den proaktive forberedelse af lovgivningsforslag inden for rammerne af EU Kommissionens initiativret ²¹. Den proaktive aktivitet institutionaliseres - der skabes rutiner og udvikles arbejdsopgaver, der udvikles relationer og skabes kontaktmønstre, og den nationale forvaltning segmenteres. Den europæiske integration skaber m.a.o. en ny og uforudset forvaltning – den transnationale, som består af intensive og stabile kontakter mellem multiple aktører, der både er nationale og europæiske og offentlige og private ²², men som samtidig – i modsætning til de institutioner, der deltager i den reaktive forberedelse – ikke er underlagt nogen politisk styring, ej heller følger båndlagte procedurer i forbindelse med deres arbejdstilrettelæggelse. De transnationale relationer opbygges i processen – uden at deltagerne på forhånd har fået udstukket procedurer; eller uden at de på forhånd har fået ordre til at skabe intensive og stabile kontakter til en bred omverden af nationale, nordiske, europæiske og internationale interesser.

EF-forvaltningen omorganiseres til gengæld, ligesom der sker en gradvis institutionalisering af den reaktive EF-forvaltning. Omorganiseringen og institutionaliseringen sker i tråd med, at EU integrationen kommer til at omfatte flere og nye politikområder, men også i forbindelse med, at Folketinget sammen med andre interesser kræver større indsigt, mere indflydelse og flere muligheder for at kontrollere regeringens deltagelse i EU. Der oprettes således nye specialudvalg, ligesom private interesseorganisationer får ret til at deltage; der dannes en norm for, at berørte interesser skal høres i forbindelse med forberedelsen, også mandateringsproceduren udvikles, ligesom Folketinget får større indsigt i regeringens deltagelse i EU's policy processer.

²¹ *Anders Esmark*, Mod en transnational forvaltning, in: *Bengt Jacobsson et al. (eds.)*, (n. 7); *Bengt Jacobsson et al. (eds.)*, (n. 6).

²² *Ove K. Pedersen (ed.)*, (n. 7).

Forvaltningspolitikken organiseres

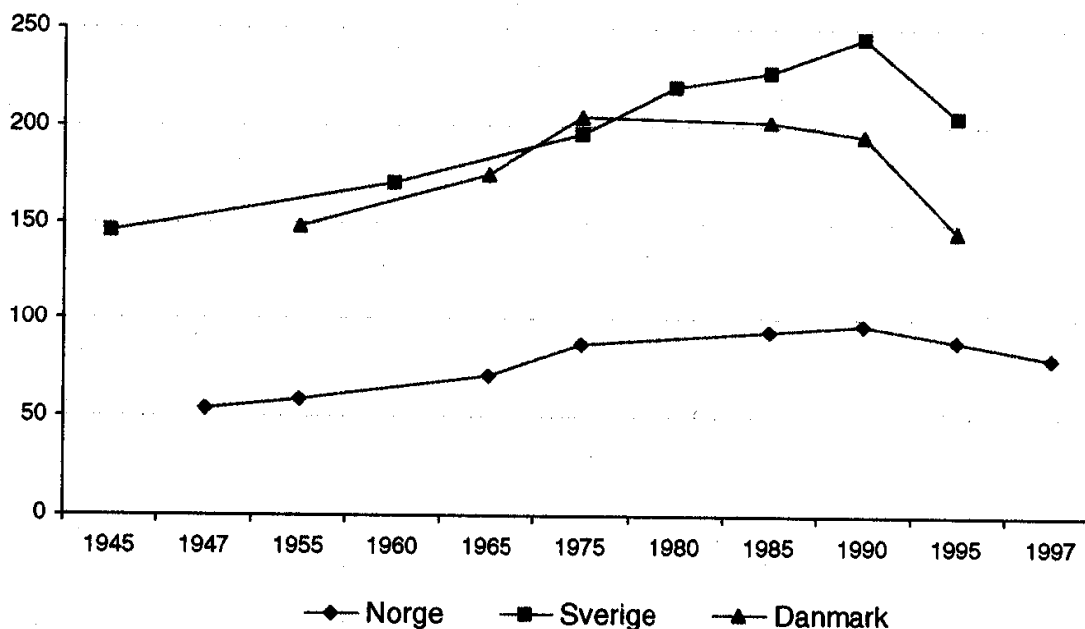
Omvendt den udvikling vi ser i forbindelse med forvaltningens transnationalisering, sker der først en diskursivisering, dernæst en institutionalisering og sidst en organisering af forvaltningspolitikken. Forvaltningspolitikken organiseres. I første omgang er forvaltningspolitikken organisatorisk set koncentreret – den er placeret i Finansministeriet, og det er Finansministeriet, der er ansvarlig for formulering af reformprogrammer og for deres implementering. Senere bliver ansvaret dekoncentreret i forbindelse med at statslige virksomheder privatiseres eller gøres til statslige aktieselskaber; eller i takt med at offentlige opgaver udliciteres, og der dannes partnerskaber mellem offentlige institutioner og private virksomheder; eller i takt med at den administrative ledelsesret udvides, og de enkelte forvaltningsenheder bliver overladt ansvaret for deres forandring og omorganisering²³. Dekoncentreringen sker dog samtidig med, at økonomistyringen centraliseres og at Finansministeriet omorganiseres for at varetage den overordnede styrings- og kontrolfunktion. På grundlag af de årlige finanslove og efter forhandlinger med de enkelte departementer udstikker Finansministeriet mål- og resultatkrav. Det samme gør de enkelte departementer i forhold til deres styrelser og de enkelte departementschefer i forhold til deres direktører. Finansministeriet har således det overordnede ansvar for budgetstyringen, mens de enkelte departementer og herunder de enkelte forvaltningsenheder selv er ansvarlige for deres organisation og arbejdsprocesser. Samtidig har Finansministeriet det overordnede ansvar for budgetkontrollen. Ministeriet er organiseret således, at det kan overvåge, kontrollere og evaluere hver af de øvrige ministeriers overholdelse af budgetrammer og indløsning af mål- og resultatkrav.

Sammen med diskursiviseringen og institutionaliseringen fører forvaltningspolitikken organisering til resultater. I Danmark - ligesom i Sverige og Norge - kan der konstateres sammenhænge (koblinger) mellem reformforslag og faktiske ændringer. Ingen af disse er dog entydige, eller af kausal karakter. Alligevel er perioden fra 1975 til 2000 kendetegnet ved, at der sker betydelige forandringer i den statslige forvaltnings opbygning og organisation. Desuden er der flere indikatorer på, at forandringerne udspringer af kontinuerte reformteknikker. Fra 1985 og fremefter sker der således noget historisk. Der dannes forvaltningspolitikker. Diskursiviseringen og institutionaliseringen fører til, at der opbygges organisationer, der evner at gennemføre de ønskede

²³ Jeg anvender en lidt usædvanlig definition på dekoncentration i den forstand, at jeg ved dekoncentration forstår det forhold, at statslig autoritet afgives (afgivelse her forstået som en udvidet form for delegation) til statslige selskaber eller virksomheder eller til administrative ledere, men også ved at statslig myndighed bindes (bindes her forstået som en båndlægning af myndigheden gennem privatretlig aftale) ved kontrakter mellem statslige myndigheder og private selskaber, ligesom mellem overordnede og underordnede myndigheder.

forandringer.

Figur: 1 Centralforvaltningens udvikling over tid.¹ 1945-97.



Figur 1 viser, at der fra 1985 sker et skift i den offentlige forvaltnings organisation. I Danmark falder antallet af myndigheder, og i 1997 er antallet af departementer, styrelser og enheder på niveau med situationen i 1955 – dvs. før opbygningen af velfærdsstaten. Udviklingsforløbet indebærer således noget nyt. Ikke alene falder antallet af departementer og direktorater, men der sker også en betydelig stigning i antallet af myndigheder og interne enheder, der er udsat for forandring. I alle tre lande mere end fordobledes antallet af enheder udsat for forandring. Der indtræder en krydsbevægelse - det antal myndigheder og interne enheder, der udsættes for omorganisering, stiger relativt i forhold til det antal myndigheder og interne enheder, der nyoprettes. Krydsbevægelsen viser, at 80'ernes reformprogrammer har sat sig spor – særlig i Danmark, men også i Sverige²⁴. De fem år 1985-89 er nemlig ikke alene kendetegnet ved en stor forandringsintensitet, men også ved, at ændringerne for første - og historisk set eneste - gang især er sammenhængende. Samtidig synes de sammenhængende reformer at være begrundet i reformkrav, idet de retter sig mod specifikke sektorer eller institutioner, der efterfølgende forandres gennem sammenhængende reformer, dvs. reformer der sker efter en samlet plan, omfattende et afgrænset

²⁴ Per Lægveid/Ove K. Pedersen (n. 17).

sæt af forvaltningsenheder, der efterfølgende ændres inden for en begrænset tidsperiode.

Transnationaliseringen diskursiviseres

EF-forvaltningens historie fortsætter dog med at være omvendt af forvaltningspolitikken historie. Først efter at de transnationale relationer er blevet institutionaliserede, diskursiviseres den transnationale forvaltning. Det sker i forsøg på at formulere reformer for, hvordan forvaltningen kan tilpasse sig til proaktiv deltagelse i EU's policy processer. I flere ministerier skabes der reformplaner for den transnationale forvaltning. I det tidligere *Erhvervsministeriet* formuleres en række problemer, mål og midler til forudsætning for, at ministeriet kan omorganiseres til at deltage i den transnationale forvaltning²⁵. I andre ministerier ændres den interne organisation gradvist på grundlag af erfaringer med proaktiv deltagelse (se f.eks. om *Miljøministeriet*)²⁶. Samtidig mener – som vi har set – 35 % af centralforvaltningens enheder i 1998, at EU er den vigtigste faktor til forklaring af gennemførte ændringer i deres organisation. Dele af forvaltningen transnationaliseres m.a.o., men diskursiviseringen udbredes ikke til at omfatte hele forvaltningen. Det er kun enkelte ministerier, der gør deres egen deltagelse i EU til et socialt fænomen udsat for problemformulering. Og der er kun enkelte ministerier, der åbenlyst gennemfører omorganiseringer i et forsøg på at effektivisere den proaktive deltagelse. Samtidig udbygges og styrkes regeringens (og dermed Folketingets) muligheder for at få indsigt i de proaktive processer²⁷. Blandt embedsmænd dannes der en norm for, at deltagelsen i proaktive og uformelle processer bør ”uformelt mandateres” af den politiske eller af den administrative ledelse²⁸. Alt dette sker i forsøg på at legitimere de transnationale relationer, især overfor et Folketing, der mener at forvaltningen politiserer i EU spørgsmål, og overfor en befolkning, der ved seks folkeafstemninger har vist sig skeptisk overfor yderligere europæisk integration, bl.a. med den begrundelse, at Folketinget har mistet magt til forvaltningen og dens embedsmænd²⁹.

Fragmenteringen

Allerede før forvaltningspolitikken blev startet, var den offentlige forvaltning således på vej til at blive decentraliseret. Og allerede før transnationaliseringen tog fart, var der bygget et formelt

²⁵ Anders Esmark, Skyggeorganisering i Erhvervsministeriet, in: Ove K. Pedersen (ed.), (n 7).

²⁶ Erik Højbjerg, Processen om EMAS, in: Ove K. Pedersen (ed.), (n 7).

²⁷ Erik Højbjerg/Dorthe Pedersen (n. 13).

²⁸ Anders Esmark (n 19).

²⁹ Ove K. Pedersen, Transnationalisering og parlamentarisk styreform – Syv demokratiske udfordringer, in: Ove K. Pedersen (ed.), (n. 7).

koordinationssystem til varetagelse af EF opgaver. Fragmenteringen af den offentlige forvaltning er derfor ikke noget nyt. Med opfindelsen af fænomenet *den offentlige sektor* er der derimod sket noget nyt. Den offentlige forvaltning udgør et andet fænomen for iagttagelse, analyse og programudvikling, end fænomenet den offentlige sektor gør det. Den offentlige forvaltning er et juridisk begreb om offentlig myndighedsudøvelse over for borgere og virksomheder. Og den offentlige forvaltnings grænser går netop der, hvortil myndigheder med hjemmel i lov kan udøve autoritet over borgere og virksomheder. Forvaltningen er legalt afgrænset, og myndighed er bundet til legalitetsprincippet – altså kravet om hjemmel i lov. Den offentlige sektor derimod er et økonomisk eller finansieringsteoretisk begreb, hvor det ikke er legalitetsprincippet, der sætter grænser for sektoren, men hvor det afgørende kriterium er, hvorvidt en forvaltningsenhed er finansieret over finansloven eller ikke, og hvorvidt staten er ejer eller ikke.

Det er dog forvaltningens fragmentering, der skaber betingelserne for, at det bliver muligt at ”opdage” eller koncipere fænomenet den offentlige sektor. Det er når den offentlige forvaltning opbygges på en sådan måde, at de organisationer og institutioner, der tilsammen udgør forvaltningen, har myndighed til selv at beslutte deres organisation, arbejdstilrettelæggelse og personale, at spørgsmålet om forvaltningens enhed, eller dens grænser, må omformuleres eller trækkes efter andre kriterier end tidligere. De offentlige organisationers selvstændiggørelse indebærer derfor, at fænomenet den offentlige forvaltning bliver utidssvarende, og et nyt fænomen kan fabrikeres. Med fænomenet den offentlige sektor bliver det muligt at iagttage forvaltningen fra en anden vinkel og at definere ”det offentlige” på en anden måde end tidligere. Ikke alene er den offentlige sektor således opbygget på en anden måde end den offentlige forvaltning – de enkelte forvaltningsenheder har en udvidet selvstændighed i forhold til den politiske ledelse; men den er også iagttaget efter andre værdier end den offentlige forvaltning – især økonomisk teoretiske værdier skal fremhæves; ligesom den offentlige sektor afgrænses på en anden måde end den offentlige forvaltning gør det – først og fremmest ved finansieringsform og ved ejerskab.

Inden for de sidste 40 år er den offentlige forvaltning blevet fragmenteret over mindst fire dimensioner:

- (1) *Central – decentral*. Fra 1970 til i dag er den decentrale forvaltning vokset i omfang og betydning. De ressourcetunge velfærdsopgaver er lagt ud til amter og kommuner, og det er blevet muligt at skelne mellem den centrale forvaltning og den decentrale forvaltning. Den centrale forvaltning udgøres af ministerier, herunder departementer og styrelser og en række

offentlige organisationer inden for kirke, forskning, uddannelse, kultur m.v. Den decentrale forvaltning består i kommunernes og amternes varetagelse af drift og service inden for infrastruktur, miljø, beskæftigelse, undervisning og meget andet. I 1979 var der 189.400 ansatte i staten; i 2003 lidt færre - 182.600. Omvendt er det gået i kommunerne. Her var der i 1979 351.400 ansatte og i 2003 næsten det dobbelte - 666.200. I 1970 udgjorde ansatte i den offentlige forvaltning og service 17 % af den samlede beskæftigelse; i 1981 var dette tal oppe på 30 %, hvor det siden har ligget stabilt. Decentraliseringen har udstrakt den statslige autoritet til nye områder i samfundet – det lokale samfund. På samme måde er decentraliseringen et udtryk for at stadig flere samfundsmæssige forhold (miljø, m.m.) er blevet underlagt statslig regulering. Til styring af den decentrale forvaltning er der bygget et forhandlingssystem mellem Folketing, regering og kommuner. Gennem de årlige Budget- og Finanslovsforhandlinger skaber regeringen det parlamentariske flertal for, hvor meget af det samlede BNP, der kan anvendes på offentlige udgifter, og hvordan statens udgifter skal fordeles. Gennem de årlige Kommunaløkonomiske forhandlinger aftaler regeringen og de kommunale organisationer endvidere de offentlige skatteindtægter, og hvordan de offentlige udgifter og investeringer skal fordeles mellem de enkelte sektorer (sundhed, undervisning, m.v.).

(2) *Udvidet ledelsesret - samordning.* Fra 1980`erne indføres økonomistyring i den centrale og decentrale forvaltning. I stedet for regulering via planer og regler indføres mål- og resultatkrav. De enkelte organisationer opnår en betydelig frihed til at organisere sig efter egen beslutning, hvilket sker samtidig med, at ledelsesretten udvides og der indføres samarbejdsaftaler (eller kontraktstyring) mellem den centrale forvaltning (den trindhøjere organisation) og decentrale forvaltning (den trinlavere organisation)³⁰. I 2003 havde over 100 af statens styrelser og institutioner indgået samarbejdsaftaler med deres departement³¹. I kommunerne anvendes kontraktstyring på samme måde og i stigende grad.

(3) *Ministerstyret – fristillet.* Op til 1980`erne var statslige virksomheder underlagt ministerstyre. I størrelse var de vigtigste organisationer DSB (De Danske Statsbaner) og P&T (Post og Telegrafvæsenet). I 90`erne blev flere af de statslige organisationer omdannet

³⁰ Niels Ejersbo/Carsten Greve, Den offentlige sektor på kontrakt, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002.

³¹ Carsten Greve, Konkurrence, kontrakter og partnerskaber i samspillet mellem den offentlige sektor og den private sektor, in: Forvaltnings Debat, januar 2003, pp. 20-26.

til offentlige virksomheder eller til statsaktieselskaber. P&T blev gjort til selvstændig offentlig virksomhed (Post Danmark) i 1995. Det samme skete med DSB i 1998. Inden for telekommunikation, IT, bank og forsikring skete der privatiseringer ³². Også i den kommunale sektor blev der dannet en række selskaber. Her blev der oprettet et antal selskabslignende selskaber, der drives på markedsmæssige vilkår. I 2002 eksisterede der omkring 230 af sådanne selskaber. Samtidig dannede kommunerne en række tværkommunale samarbejder om forskellige opgaveløsninger, f.eks. inden for forvaltning, renovation, miljø m.v. ³³. Også gennem udlicitering skete der en fristilling af offentlige organisationer. I 2000 var graden af udlicitering 20 % af de statslige driftsudgifter og 10,3 % for de kommunale og amtskommunale driftsudgifter ³⁴. Private virksomheder er på denne måde blevet leverandører af offentlig drift og service, og mellem den private leverandør og den offentlige udbyder er der i visse tilfælde skabt længerevarende partnerskaber. Fristillingen indebærer derfor denne dobbelte udvikling: på den ene side er offentlig myndighed blevet dekoncentreret - organisationer og selskaber er blevet fristillet i forhold til politisk styring og kontrol, på den anden side er statslig autoritet blevet udbredt til at omfatte markedet for velfærdsydelser og – opgaver.

- (4) *Formel – uformel*. Allerede i 1973 var det formelle udvalgssystem til samordning af den danske interessevaretagelse i EF/EU på plads. Siden er det blevet udbygget med flere specialiseringsudvalg, flere procedureregler, mere deltagelse fra ministerier og private interesseorganisationer. Fra 80'erne udvides den formelle koordination med en uformel interessevaretagelse. Det sker efter ratificeringen af *Den Europæiske Fællesakt*, der igangsatte opbygningen af en transnational forvaltning. I 1998 var 40 % af den centrale forvaltnings enheder i høj eller meget høj grad berørt af det europæiske samarbejde og i kontakt med en af EU's organisationer månedligt eller oftere ³⁵. I dette EU segment findes der et kernesegment – de enheder der ikke alene er meget berørt eller har intensiv kontakt til EU, men også bruger en stor del af deres arbejdstid på EU og deltager intensivt i møder i en eller flere EU organisationer ³⁶. Kernesegmentet er på 17 % af den centrale forvaltnings

³² Carsten Greve (n. 11).

³³ Svend Lundtorp/ Michel Weber, *Kommunalt samarbejde nu og i fremtiden*, København, 2001.

³⁴ *Udliciteringsrådet*, Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering, København, 2000; *Finansministeriet*, *Fra få til mange leverandører*, København, 2003.

³⁵ Anders Esmark (n. 15).

³⁶ *Ibidem*.

enheder, og det er i dette segment, at enhederne er koncentreret om proaktiv indsats overfor EU Kommissionen og indgår i uformelle netværk med EU's organisationer ligesom med offentlige og private organisationer nationalt, nordisk, europæisk og internationalt ³⁷. Kernesegmentet udgør kernen i den transnationale forvaltning og består af enheder inden for de følgende ministerier: Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Trafikministeriet, det tidligere Erhvervsministerium og Miljø- og Energiministerium ³⁸. Kernesegmentet er samtidig endnu et eksempel på, hvordan et nyt område er blevet underlagt statslig autoritet. Europæiseringen fører til, at relationerne mellem staterne institutionaliseres, og bliver til et stabilt samspil mellem ellers gensidigt selvstændige nationale og europæiske, private og offentlige aktører.

Fragmenteringen har selvsagt skabt helt andre grænser mellem offentlig myndighed og borger end tidligere. Den har også ændret på de politiske institutioners muligheder for at styre og kontrollere den offentlige sektor. I den fragmenterede offentlige sektor er relationen mellem politisk og administrativ ledelse anderledes end i den hierarkisk opbyggede offentlige forvaltning. På den måde kan politisk ledelse af den fragmenterede sektor i dag anskues fra to vinkler. Den første angår selve etableringen af den fragmenterede sektor: hvem beslutter og bærer det formelle ansvar for forvaltningens decentralisering, fristilling og uformelle organisering? Den anden angår styringen og kontrollen af den fragmenterede sektor: hvem kontrollerer og bærer ansvaret for de beslutninger, der træffes i den decentrale og dekoncentrerede forvaltning?

Efter den ovenstående beskrivelse kan der ikke herske tvivl om, at det danske parlament ligesom de skiftende regeringer har besluttet at omdanne den offentlige forvaltning til en fragmenteret sektor. Af samme grund er det også Folketing og regering, der bærer ansvaret for forvaltningens fragmentering. Decentraliseringen er sket efter et politisk og administrativt forarbejde i offentlige kommissioner. På samme måde er dekoncentreringen sket med Folketingets billigelse, men især på initiativ af skiftende regeringer og med Finansministeriet som udfarende kraft sammen med de kommunale organisationer (*Kommunernes Landsforening* og *Danmarks Amtsrådsforening*). Den uformelle transnationalisering har derimod aldrig været politisk besluttet; ansvaret har været placeret hos de enkelte forvaltningsenheder. Samlet set er der dog ingen tvivl om, at dannelsen af den fragmenterede stat er besluttet – dvs. villet og ønsket – af et politisk flertal, og at de politiske institutioner ved flertalsdannelse har besluttet at ændre den offentlige forvaltning

³⁷ *Ove K. Pedersen* (n. 7).

³⁸ *Ibidem*, p. 155.

fra at være hierarkisk til at være fragmenteret. Fragmenteringen er sket på fuld legal vis, ved delegation og fristilling, og den administrative ledelsesret er blevet udvidet som en samlet konsekvens af en række politiske valg. Der har med andre ord været levende aktører bag statens fragmentering; denne er blevet besluttet gennem de eksisterende centralstatslige institutioner, samtidig er statslig autoritet blevet udbredt til nye områder – det lokale samfund, markedet for velfærdsydelser, de transnationale relationer. Fragmenteringen er sket ved, at der er blevet skabt en forvaltningspolitik, der gradvist er blevet diskursiviseret, institutionaliseret og organiseret og har ført til omorganisering af den offentlige forvaltning. Med forvaltningspolitikkenes dannelse har regeringen for første gang fået mulighed for at føre en politik for forvaltningens reformering og at lade staten agere som enhedsaktør i forbindelse med at omorganisere staten selv.

Men er der dermed også tale om statsaktivisme?

Tre logikker

Dannelsen af den fragmenterede sektor har fulgt tre logikker: (1) Forvaltningen er blevet kommunaliseret gennem decentraliseringen; den er også blevet dekoncentreret eller fristillet gennem forvaltningspolitikken. Decentraliseringen har ligesom forvaltningspolitikken været politisk besluttet og har ført til forandringer. (2) Der er etableret en EF-forvaltning, der gennem adskillige aftaler mellem Folketing og regering er blevet underlagt procedurer for samordning og mandatering. Endelig er der (3) skabt en proaktiv – uformel – varetagelse af nationale interesser i EU, der ikke er underlagt formelle procedurer, ej heller er politisk besluttet. Den er først blevet opdaget, efter at forandringerne er sket og som et resultat af forvaltningsenhedernes egne administrative beslutninger.

Drivkræfterne bag de tre processer er derfor forskellige. I forvaltningspolitikken er det først Finansministeriet og siden de enkelte forvaltningsenheder, der tilstræber forandringer og tilrettelægger reformer. EF-forvaltningen derimod opbygges for at legitimere regeringens deltagelse i overnationale beslutningsprocesser og ændres efter aftale mellem parlament og regering - i takt med at politiske flertal kan dannes. Endelig gennemføres transnationaliseringen på initiativ af de enkelte forvaltningsenheder, men inden for regeringens almindelige prærogativ til at tilrettelægge regeringens førelse. I det ene tilfælde delegerer regeringen således kompetence til de enkelte forvaltningsenheder og gør dem ansvarlige for at reformere deres organisation. I det andet aftaler parlamentet med regeringen at begrænse dennes eneret til at tilrettelægge forvaltningens

organisation, hvorved forvaltningen pålægges at organisere sig på en bestemt måde. I det tredje tilfælde tilpasser enhederne deres organisation til den europæiske integration, hvilket sker på grundlag af en generel bemyndigelse hertil³⁹.

Centralstatens fragmentering er på den måde ønsket og villet af levende aktører. I alle tre tilfælde er der tale om, at centrale politiske institutioner (Folketing, regering og/eller forvaltningen) beslutter at ændre på forvaltningens opbygning og organisation, hvorved statslig autoritet udbredes til decentrale, dekoncentrerede og transnationale institutioner og enheder. I den forstand kan alle tre forandringslogikker ses som udtryk for statsaktivisme. Fragmenteringen er dog også gennemført samtidig med, at styringen og kontrollen af den fragmenterede sektor er blevet styrket. Der er på en og samme tid foretaget en spredning af myndighed og opgaver, og gennemført en samordning af ressourcekrævende handlinger i den offentlige sektor. Af samme grund kan sektoren anskues fra to vinkler. Den ene hvor fragmenteringen bliver fremtrædende, den anden hvor samordningen gør det; den ene hvor sektoren fremtræder som enhedsaktør, den anden hvor den træder frem som sønderdelt. Spørgsmålet om, hvem der har ansvaret for beslutninger truffet i den fragmenterede stat er derfor ganske indviklet. I takt med forvaltningens fragmentering har regeringen både styrket og begrænset sine muligheder for at styre og kontrollere den offentlige sektor. For det første er der opbygget en forvaltningspolitik, som for første gang i den danske stats historie udstyrer regeringen med de tilstrækkelige diskurser, institutioner og organisationer til at styre den offentlige sektors omorganisering, men som også overlader til de enkelte forvaltningsenheder at ændre organisation og arbejdsprocesser. For det andet er der opbygget en EF-forvaltning, som for første gang giver Folketinget en generel indflydelse på, hvordan forvaltningen skal opbygges og organiseres, men hvori det også overlades til de enkelte forvaltningsenheder at tilpasse sig til krav om effektiv dansk deltagelse i den europæiske integrationsproces. For det tredje er der opbygget et statsligt økonomistyringssystem baseret på centralt udmeldte mål- og resultatkrav samtidig med, at effektivitetsstyringen hviler på det forhold, at det ledelsesmæssige ansvar for den effektive indløsning af mål og resultater ligger hos forvaltningen selv.

Forandringer har således ført til, at styring og kontrol er blevet en politisk opgave, mens organisatorisk forandring er blevet en administrativ opgave. Der er indført en skillelinie mellem politisk og administrativ ledelse, hvorved de administrative ledere er blevet ansvarlige for den organisatoriske udvikling af den offentlige sektor og for at indløse mål- og resultatkrav, mens politikerne er blevet gjort ansvarlig for at styre og kontrollere sektorens udgiftsforbrug samt

³⁹ Bengt Jacobsson *et al.* (eds.) (n. 6).

fordelingen af udgifter og indtægter. På den måde er der vigtige forskelle på, hvorledes statsaktivismen er blevet udfoldet. Folketing og regering har ageret som enhedsaktør ved decentralisering, dekoncentration og fristilling. Men har ikke været involveret ved transnationalisering. Folketing og regering har også styrket deres position som dem der styrer og kontrollerer det offentlige ressourceforbrug, men har samtidig overladt til de enkelte forvaltningsenheder, selvstændigt at udvikle deres organisation til at yde det mest effektive output. Det er derfor kun i et vist omfang, at centralstaten har ageret – og agerer - som enhedsaktør. Forvaltningspolitikken har fragmenteret staten, men har efterfølgende skabt betingelser for, at Folketing og regering kan styre og kontrollere den offentlige sektors ressourceforbrug. Både forvaltningspolitikken og økonomistyringen har gjort den centrale stat til en enhedsaktør. Fragmenteringen og økonomistyringen har dog også ført til, at der er skabt et administrativt ledelsesansvar, og er etableret et todelt system for ledelse af den offentlige sektor (den politiske ledelse overfor den administrative), og derved sønderdelt centralstaten i to nye niveauer med udvidet selvstændighed for den administrative ledelse i forhold til den politiske.

Demokratiske konsekvenser

I Danmark har det traditionelt været en konstitutionel norm, at regeringen har eneret (prærogativ) til at organisere forvaltningen efter egen beslutning. Den enkelte minister er gjort politisk og juridisk ansvarlig for forvaltningens tilrettelæggelse og organisering gennem ministerstyret fastlagt i Grundloven (§ 14 og 15) og Ministeransvarlighedsloven (*Lov nr. 117 af 15.4.1964*). Det samme gælder borgmesteren i Kommunestyrelsesloven (*Lov nr. 1048 af 11.12.1996*). I lyset af den lange tradition (150 år) for en hierarkisk opbygget og politisk ledet offentlig forvaltning udgør forvaltningens omdannelse til en fragmenteret sektor en historisk nydannelse. Regeringens prærogativ er blevet anvendt til at ændre på betingelserne for, hvordan politikere og politiske institutioner kan kontrollere og styre den offentlige sektor. I forbindelse med forvaltningspolitikken er prærogativet blevet anvendt til at fragmentere staten. I forbindelse med EF-forvaltningen har Folketinget efter aftale med regeringen indskrænket regeringens prærogativ. Generelt kan det påstås, at regeringen sammen med Folketinget har delegeret ledelsen af den offentlige sektor til den decentrale og dekoncentrerede forvaltning, ligesom ledelsen af EF-forvaltningen aftales efter forhandling mellem Folketing og regering. Regeringens eneret til at organisere forvaltningen efter egen beslutning er med andre ord blevet – eller er ved at blive - ændret. Parlament og regering har besluttet at anvende eneretten til at udvide den administrative ledelsesret, men også til at dele

ledelsesretten når det kommer til forvaltningen af den reaktive del af EU arbejdet. Styringen og kontrollen er af samme grund overgået fra at lægge vægt på forvaltningens lovlighed, til også – og måske især - at lægge vægt på dens effektivitet. Fragmenteringen er sket med det eksplicitte formål, at ansvaret for den organisatoriske tilrettelæggelse bør ligge hos forvaltningen selv, ligesom det er forvaltningen selv, der bør tilpasse dens organisering til udviklingen i EU. Fragmenteringen er også sket med det eksplicitte formål, at det er Folketing og regering, der udstikker overordnede mål og resultatkrav, og at det er gennem budgetforhandlinger, finanslovsforhandlinger samt de kommunale økonomiske forhandlinger, at de ressourcekrævende offentlige handlinger samordnes. Af samme grund er det svært at påstå, at den demokratiske kontrol med forvaltningen er blevet mindre. Det er vel mere rimeligt at påstå, at den demokratiske kontrol er blevet udvidet med en effektivitetskontrol, men at den også er blevet indskrænket ved udvidelse af den administrative ledelsesret.

Kombinationen af udvidet og indskrænket demokratisk kontrol efterlader dog et væsentligt – og udiskuteret – problem. Hvilke konsekvenser har fragmenteringen for den konstitutionelle magtfordeling mellem den lovgivende og den udøvende magt? I mere end 150 år er magtfordelingen fremgået af Grundlovens § 3. Men kombinationen af udvidet og indskrænket demokratisk kontrol ændrer på denne. Og gør det især, hvis vi skifter perspektiv fra, hvordan fragmenteringen er foregået til, hvordan den vil udvikle sig. Fragmenteringen introducerer drivkræfter, der i stigende grad vil sætte spørgsmålstejn ved Grundlovens formulering af magtens fordeling. For det første er forvaltningsenhederne blevet underlagt en flerhed af drivkræfter for forandring – forvaltningspolitiske reformer, parlamentariske påbud og valgfrie tilpasninger. For det andet har forvaltningspolitikken delegeret ansvaret for organisatorisk forandring til forvaltningsenhederne, og i andre tilfælde fristillet forvaltningen gennem selskabsdannelser og udlicitering. For det tredje fører delegation og dekoncentration til, at flere og nye organisationsformer vil blive introduceret. På grund af de forskellige drivkræfter er den offentlige forvaltning allerede blevet fragmenteret, og på grund af den udvidede ledelsesret og kravet om fortsat tilpasning til EU og fortsat indløsning af kravet om effektivitet må den offentlige sektor i fremtiden formodes at blive endnu mere fragmenteret. Således kan det forventes, at den transnationale forvaltning vil tiltage i omfang og betydning, og vil blive organiseret på ansvar af de enkelte administrative ledere med det formål konstant for øje, effektivt at varetage nationale interesser set fra deres organisatoriske synsvinkel. Af samme grund vil den transnationale forvaltning blive variabelt organiseret og følge uformelle sagsgange; og det vil blive overladt til de administrative ledere at bygge eller etablere en transnational forvaltning – på eget ansvar og uden

styring og kontrol fra politikere⁴⁰. På samme vis kan det forventes, at de enkelte administrative ledere til stadighed vil udvikle nye organisationsformer for at indløse kravet om effektivitet og produktivitet. Af samme grund vil den offentlige sektors mange enheder blive variabelt organiseret; og det vil være overladt til de administrative ledere at ombygge den offentlige sektor – på eget ansvar, men styret og kontrolleret på out put siden af politikere.

Den ny statsaktivisme

Det er nu muligt at uddybe, hvorfor statsparadokset er opstået. Statsparadokset er opstået, fordi det er de centralstatslige aktører (politikere og administrative ledere), der har anvendt de nationale politiske institutioner (Folketing og regering og forvaltning) til at fragmentere statens opbygning. Den centrale stat har ageret som enhedsaktør for at fragmentere staten, og har etableret beslutningsprocesser, der gør, at den kan agere som enhedsaktør i forbindelse med at samordne den fragmenterede stat. Både forvaltningspolitikken og transnationaliseringen er udtryk for statsaktivisme. For det første er der tale om centralstatslige aktører, der træffer beslutning om at ændre på statens opbygning og organisation. For det andet ændres den statslige opbygning og organisation ved, at statslig autoritet udbredes til områder, hvor den ikke tidligere har været gældende – til det lokale samfund gennem decentralisering, til de internationale relationer gennem transnationalisering, og til markedet for velfærdsydelser gennem dekoncentration. For det tredje udstyres centralstaten (Folketing og regering) med muligheder for at styre og kontrollere den fragmenterede stat gennem statens økonomistyring og den ”europæiske” mandateringsprocedure. Statsaktivismen spreder offentlig myndighed til nye centre for politisk beslutning, og samordner de fragmenterede ”stumper” gennem udgiftspolitisk styring og mandateringsprocedure. Statsparadokset – den samtidige spredning og samling – udfordrer den konstitutionelle magtfordeling, og gør det først og fremmest, fordi den politiske styring og kontrol er blevet ændret. Tidligere foregik styringen ved en specifik lov, og kontrollen var rettet mod regeringens implementering af den eksisterende lovgivning. Nu foregår styring og kontrol på flere måder (f.eks. gennem udgiftspolitiske styring og mandatering) og på mange niveauer (f.eks. overnationalt, nationalt, regionalt og lokalt), og er eksempelvis orienteret mod kontrol af forvaltningens implementering af brede ”forhandlingslove”, der fastsætter udgiftspolitiske rammer og udstikker økonomiske resultatkrav. Styringen har således ændret sig fra at være legalistisk – baseret på specifik lovgivning og efterfulgt af kontrol gennem domstolenes gyldighedskontrol - til at være

⁴⁰ *Anders Esmark* (n. 19).

økonomisk – baseret på udgiftsrammer og resultatkrav og efterfulgt af kontrol gennem budgetovervågning og evaluering af resultatindløsning.

Hvis vi alene ser på den udgiftspolitiske styring, fordeler den sig over to niveauer – det politiske og det administrative, som igen hver og især er opdelt i en række delniveauer. Den politiske styring foregår således mindst over fire niveauer:

- For det første den styring, der foregår ved forhandling og vedtagelse af Finansloven og regeringens indgåelse af de kommunaløkonomiske aftaler med Kommunernes Landsforening og Danmarks Amtsrådsforening. Her besluttet udgiftsfordelingen mellem de enkelte dele af den offentlige sektor, og opfølges af Folketingets kontrol med, hvorvidt finansloven overholdes, og regeringens kontrol med, om de kommunale aftaler efterleves.
- For det andet den styring, der foregår når finansloven implementeres gennem formulering af mål- og resultatkrav til de enkelte offentlige organisationer og indgåelse af samarbejdsaftaler eller kontrakter mellem departementer og de underliggende organisationer og ledere. Denne styring foretages af den enkelte minister (eller hans departementschef) i forhold til den administrative ledelse og følges op gennem kontrol med, hvorvidt mål og resultater implementeres.
- Den tredje er den styring, der foregår ved vedtagelse af lov om selskabsdannelser og/eller privatisering. Denne styring følges op gennem kontrol (herunder domstolskontrol) med, hvorvidt loven efterfølges og gennem regeringens (eller også de kommunale bestyrelses) styring af statslige aktieselskaber, når den som medejere deltager i generalforsamlinger og selskabsbestyrelser.
- Den fjerde er den styring, der foregår, når kommunale bestyrelser (og det er typisk de kommunale bestyrelser!) vedtager at udlicitere offentlige opgaver eller at indgå i partnerskaber med private udbydere eller at oprette tværkommunale samarbejder om løsning af fælles driftsopgaver. Denne styring foretages af kommunalbestyrelsen i forhold til borgmesteren og følges op af en kontrol af, hvorvidt opgaverne er løst til den aftalte kvalitet og pris.

Inden for rammerne af denne politiske styring er der dog samtidig skabt mulighed for en administrativ ledelse. Denne ledelse baserer sig på, at de administrative ledelsesrettigheder er blevet udvidet, og at de administrative ledere har opnået mulighed for – med udvidet selvstændighed – at

styre og kontrollere deres egen organisation og dens forandring. For de administrative ledere – departementschefer såvel som styrelsesdirektører, ledere af driftsorganisationer såvel som af service- og forvaltningsenheder - har styringen af forvaltningen ændret karakter og foregår nu – også - på mindst fire niveauer:

- For det første den styring lederne foretager, når de omorganiserer deres enheder for at indløse mål og resultater. Denne styring efterfølges af evalueringer af organisation såvel som af den enkelte medarbejders kompetencer og villighed til at deltage i forandring.
- For det andet den styring der indtræder, når de administrative ledere ansætter og afskediger medarbejdere eller skriver kontrakt med private udbydere eller i det hele taget knytter personer og virksomheder til deres organisation. Styringen efterfølges af kontrol, når faglige organisationer varetager de ansattes rettigheder, og domstolene eller andre organer kontrollerer kontrakter og aftaler.
- For det tredje den styring lederne udøver, når de anvender organisation og medarbejdere til at implementere mål- og resultatkrav. Denne følges op af evaluering af, hvordan – med hvilken effektivitet, produktivitet og med hvilke virkninger på kvalitet og service - de enkelte afdelinger og medarbejdere har deltaget i implementeringen.
- For det fjerde den styring der foregår, når lederne prioriterer mellem alternative værdier og mål i tilfælde hvor disse kommer i modsætning til hinanden i forbindelse med afgørelse af sager og udførelse af konkrete opgaver. Efterfølgende kontrolleres indsatsen af de enkelte klienter eller patienter, når disse gør deres ret gældende via ankeorganer, domstole, medierne og de organisationer (f.eks. faglige organisationer), som de er medlem af.

Denne opdeling af styring og kontrol i mange (over og under)niveauer er et udtryk for statens fragmentering. Det er ikke loven – eller i hvert fald ikke i det væsentlige – der ligger til grund for den politiske styring og kontrol. Ej heller er det loven, der ligger til grund for den administrative styring og kontrol. Nye mekanismer for styring og kontrol er blevet indført. Statsparadokset har derfor ført til statsaktivisme! Centrale politiske institutioner beslutter, styrer og kontrollerer, men samtidig er statslig autoritet blevet udbredt til områder, hvor den ikke tidligere var placeret – f.eks. hos de administrative ledere, der nu er blevet ansvarlige for opbygning af en transnational forvaltning og for ombygning af den offentlige sektor.

På den måde er statens fragmentering et udtryk for statsaktivisme. Den danske stat er blevet forandret, fordi de nationale politikere har ønsket og villet det. Den er samtidig blevet

organiseret efter værdier, der udbreder statslig autoritet til nye områder og nye deltagere. Af samme grund har det bureaukratiske ideal om en hierarkisk opbygget forvaltning, der på den ene side udgør en enhed overfor borgere, og på den anden side danner en grænse overfor andre landes forvaltninger, mistet i betydning, mens et nyt ideal om den effektive offentlige sektor er blevet skabt med flydende grænser overfor den private sektor og i forhold til andre landes forvaltninger.

Statsaktivismen hviler dog tungt på statsparadokset. Forstået på den måde, at staten nok er blevet fragmenteret, men også gjort til enhedsaktør. Og forstået på den måde, at der nok er bygget nye værdier ind i opbygningen af den centrale stat, men at ingen af de gamle værdier (retsstatslighed, herunder legalitetsprincippet f.eks.) er blevet fjernet. Tværtimod bliver staten mere og mere paradoksal i sin opbygning og sin styring. Den kombinerer flere modsatrettede forhold, og hviler på flere modsatrettede værdier. Hvilket alt hænger sammen med, at forvaltningen er blevet underlagt flere, men samtidige drivkræfter for forandringer – formålsrettet reform (forvaltningspolitikken), spontan tilpasning (europæisering), administrativ ledelse (organisatorisk effektivitet). Men også hænger sammen med, at den offentlige sektor både er blevet fragmenteret og fungerer som en enhedsaktør, og derfor består i såvel uafhængige såvel som indbyrdes samordnede forvaltningsenheder og i konkurrerende såvel som fællesansvarlige ledere (politiske og administrative)⁴¹.

⁴¹ Se en lignende beskrivelse *Johan P. Olsen*, Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations, The 2003 John Gaus Lecture, Political Science & Politics, vol. XXXVII. No. 1, January 2004, p. 69-80.

Litteraturliste

Bermann, Sheri 1998, "The Social Democratic Moment, Ideas and Politics in the making of Interwar Europe, Cambridge: Harvard University Press.

Blyth, Mark 2002 "Great transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century": Cambridge University press

Bredsdorff, Nils 1993, "Forvaltningspolitik & forvaltningsreformer. En undersøgelse af forvaltningskommissionen af 1946", Roskilde.

Campbell, John L. 2003, "States, Politics and Globalization. Why Institutions Still Matter" in T.V. Paul/g. John Ikenberry/ John a. Hall (eds.) "The Nation-State in Question: Princeton University Press.

Campbell, John L.; Pedersen Ove K. "The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis, Princeton: Princeton University press.

Christensen, Per 1999 in Lægried, Per; Pedersen, Ove, K.1999, "Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande København: Jurist og økonomiforbundets Forlag

Ejersbo, Niels; Greve, Carsten 2002, "Den offentlige sektor på kontrakt, København: Jurist og Økonomiforbundets Forlag.

Esmark, Anders 2001, "Mod en transnational forvaltning, in: Jacobsson, Bengt ; Lægried, Per; Pedersen, Ove K. " Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger", København: Jurist og Økonomiforbundets Forlag.

Esmark, Anders 2001, "Skyggeorganisering i Erhvervsministeriet, in: Jacobsson, Bengt ; Lægried, Per; Pedersen, Ove K. " Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger", København: Jurist og Økonomiforbundets Forlag.

Greve, Carsten 2000, "Statens virksomheder. Aktieselskabsdannelse og privatisering i 1990erne, København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Greve, Carsten januar 2003, "Konkurrence, kontrakter og partnerskaber i samspillet mellem den offentlige sektor og den private sektor, in: Forvaltnings Debat.

Grønlie, Tore 1945 (ed.) "Forvaltning for politik. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945", Bergen.

Højbjerg, Erik; Pedersen, Dorthe 2001 "Det danske koordinationssystem" in: Jacobsson, Bengt; Lægred, Per; Pedersen, Ove K. "Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger", København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Højbjerg, Erik; Pedersen, Dorthe 2001 "Processen om EMAS" in: Jacobsson, Bengt; Lægred, Per; Pedersen, Ove K. "Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger", København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Ikenberry, John G. 2001, "After Victory – Institutions, Strategic Constraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars": Princeton University Press.

Jacobsson, Bengt ; Lægred, Per; Pedersen, Ove K. 2001, "Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger", København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Jensen, Henrik, magtudredningen 2003, "Europaudvalget – et udvalg i Folketinget, Århus: Aarhus Universitetsforlag

Jørgensen, Torben Beck, magtudredningen 2003, "På sporet af en offentlig identitet – Værdier I stat, amter, og kommuner, Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Lundtorp, Svend; Weber, Michel 2001, "Kommunalt samarbejde nu og i fremtiden
Lægred, Per; Pedersen, Ove, K. 1994, "Forvaltningspolitik i Norden København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Lægried, Per; Pedersen, Ove, K.1996, ” Integration og decentralisering. Personale og forvaltning i Skandinavien, København: Jurist og Økonomforbundets Forlag

Lægried, Per; Pedersen, Ove, K.1999, ”Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande København: Jurist og økonomforbundets Forlag.

Lægroid, Per 2001, “Organisasjonsformer: Robusthet og fleksibilitet” in: Bengt Jacobsson et al. (eds.) Europaveje. Eu i de nordiske centralforvaltninger, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Lægroid, Per; Pedersen, Ove K. 2002, ” Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic Central Governments”, London.

Marcussen, Martin; Ronit, Karsten 2003 magtudredningen(eds.) Internaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark. Forandring og kontinuitet, Århus: Aarhus Universitetsforlag
Schmidt, Vivian A.. 2002, ”The Futures of European Capitalism”: Oxford University Press.

Olsen, Johan p. 2004 “ Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations, The 2003 John Gaus Lecture”, Political Science & Politics, vol. XXXVII. No. January 2004.

Tranøy, Bent sofus, Østerud, Øyvind 2003(red.), ”Den fragmenterte staten. Reformer, makt og styring, makt og demokratiutrednigen 1998-2003”, Oslo: Gyldendal.

Jacobsson, Bengt; Lægroid, Per; Pedersen, Ove K. 2002, ” Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic Central Governments”, London.

Pedersen, Dorthe 1993, ”Offentlig løn”, København.

Pedersen, Dorthe 1999, ”Personaleorganisationer og forvaltningspolitik i Danmark, in: Per Lægroid; Ove K. Pedersen (eds.)” Fra opbygning til ombygning i staten”, København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Pedersen, Ove K. 2002, "EU forvaltningen Broen mellem Slotsholmen og Bruxelles" København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Weiss, Linda 1998, "The Myth of the Powerless State" : Ithaca: Cornell University Press.

Wetherell, Margaret, Taylor Stephanie, Yates, Simon j. 2001, "Discourse Theory and Practice. A Reader, London: Sage Publications.

Wetherell, Margaret, Taylor Stephanie, Yates, Simon j. 2001, "Discourse as Data. A Guide for Analysis, London: Sage Publications.

Åkerstrøm Niels 1995, "Selvskabt forvaltning. Forvaltningspolitikken og centralforvaltningens udvikling I Danmark 1900 – 1994 " København.