

# Teorier, modeller og begrebsdannelser i Offentlig Organisation og Forvaltning - et struktureringsperspektiv

Introduktion til teorier, modeller og begrebsdannelser i Offentlig  
Organisation og Forvaltning - et struktureringsperspektiv.

*Af Morten Balle Hansen*

Netværksstyring og den postmoderne forvaltning

*Af Vibeke Normann Andersen*

Politologiske Skrifter  
No. 15/2006

## **Introduktion til arbejdspapiret**

De to tekster i dette arbejdspapir er udarbejdet med henblik på at indgå i en lærebog i Offentlig Forvaltning med arbejdstitlen: ”Teorier, modeller og begrebsdannelser i Offentlig Organisation og Forvaltning i et struktureringsperspektiv” af Morten Balle Hansen med bidrag af Vibeke Normann Andersen.

I den første tekst præsenterer Morten Balle Hansen den model, som lærebogen skal opbygges efter og som de to forfattere har anvendt som grundstruktur i faget Offentlig forvaltning på Statskundskab i Odense i nogle år. Modellen anvendes som udgangspunkt for sammenligning af de forskellige teorier, modeller og begrebsdannelser, der har udviklet sig indenfor Offentlig Organisation og Forvaltning.

I den anden tekst behandler Vibeke Normann Andersen begreberne ’Governance’ og ’postmodernisme’, der er nyere begrebsdannelser, der har fundet anvendelse indenfor Offentlig Organisation og Forvaltning.

Den kommende lærebog er planlagt til at indeholde fem dele:

1. Prolog
2. Kontekst
3. Strukturer
4. Processer
5. Nyere perspektiver

Relationen mellem de to tekster i dette arbejdspapir er, at modellen, som præsenteres i den første tekst, indgår i den kommende lærebogs prolog, mens den anden tekst om Governance og Postmodernisme indgår i femte del om nyere perspektiver.

## Indhold

|   |    |
|---|----|
| Introduktion til arbejdspapiret.....  | 2  |
| Introduktion til teorier, modeller og begrebsdannelser.....                         | 4  |
| Modellen .....  | 8  |
| Om modeller, begreber og teorier.....   | 13 |
| Om organisation og forvaltning i den offentlige sektor.....                         | 14 |
| Offentlig forvaltning .....   | 18 |
| Den offentlige sektor.....  | 19 |
| Gennemgående modeller og teoridannelse i offentlig organisation og forvaltning..... | 24 |
| 1. Tre basale modeller.....   | 24 |
| 1.1 Den parlamentariske styringskæde .....  | 24 |
| 1.2 Webers bureaukratimodel .....   | 26 |
| Bureaukратиets kendetegn:.....  | 26 |
| 1.3 Begrænset rationelle beslutninger.....  | 28 |
| 2. Tre nyinstitutionelle modeller.....  | 30 |
| 2.1 Konsekvens logik og identitetslogik.....  | 31 |
| 2.2 Regulative, normative og kognitive strukturer .....                             | 32 |
| Netværksstyring og den postmoderne forvaltning.....                                 | 34 |
| Netværksstyring og Governance.....  | 34 |
| En postmoderne forvaltning.....   | 42 |
| Konklusion.....   | 50 |
| Litteratur.....   | 51 |

# Introduktion til teorier, modeller og begrebsdannelser i Offentlig Organisation og Forvaltning - et struktureringsperspektiv.

*af Morten Balle Hansen*

## **Forord**

Den offentlige sektors organisationer, deres forvaltning og samspil med det omgivende samfund har en enorm betydning for hvordan vores samfund som helhed fungerer. Historisk set har denne betydning uden tvivl været stigende igennem forrige århundrede og ind i dette årtusind. Det gælder i Danmark, i Skandinavien såvel som i hele den vestlige industrialiserede verden. Udviklingen tog især fart efter 2. verdenskrig.

Mange danskere vil kunne anskueliggøre denne udvikling ved at reflektere over deres families historie. Hvad har oldeforældre, bedsteforældre, forældre, søskende, fætre og kusiner egentlig haft eller har som deres levevej? For min egen families vedkommende er udviklingen tydelig. Der var ingen offentligt ansatte i familien før mine forældres generation. Mine oldeforældre og bedsteforældre levede af landbrug, af bogtrykkeri, af grønhandel, af at lave el-installationer. Bedstemor og oldemor var hjemmegående husmødre med en stor børneflokk. Men mine forældre, onkler og tanter blev for manges vedkommende ansat i den fremvoksende offentlige sektor. Som lærere, sygeplejersker og fuldmægtige. Det samme gælder min egen generations brødre, fætre og kusiner. Kvinderne i familien kom ud på arbejdsmarkedet. På deltid i starten, men senere i stigende grad som fuldtidsansatte.

At de personlige familieerfaringer gælder store befolkningsgrupper kan aflæses i diverse historiske erhvervsstatistikker. Et par eksempler kan anskueliggøre udviklingen. I 1950 arbejdede 1,6% af den erhvervsaktive del af befolkningen indenfor undervisnings- og forskningsområdet, mens 3,4% arbejdede indenfor social- og sundhedsvæsenet. 30 år senere i 1981 var de tilsvarende tal henholdsvis 6% og 13,5%<sup>1</sup>. Fra at udgøre en andel på knap 5% af den erhvervsaktive del af befolkningen voksede disse opgaveområder på 30 år til en andel på knap 20%. Områderne er ikke tilfældigt valgt. Uddannelses- og sundhedsvæsenet udgør en væsentlig del af de serviceopgaver som nutidens Skandinaviske velfærdsstater varetager.

---

<sup>1</sup> Kilde: Statistisk årbog 1991 tabel 173.

En anden måde at anskueliggøre betydningen af den offentlige sektors organisationer og forvaltning er at reflektere over på hvilken måde de har betydning i hverdagen. Nutidens unge har tilbragt en stor del af deres tilværelse i organisationer i den offentlige sektor. De er kommet til verden på et offentligt sygehus og efter nogle måneder er de fortsat deres gang i den offentlige sektor i dagpleje/vuggestue, i børnehave, i folkeskole, i skolefritidsordning, i fritidsklub, i ungdomsklub, i ungdomsuddannelse og for manges vedkommende i videregående uddannelse. Herefter er der en erhvervsaktiv periode i livet, hvor de fleste er mere eller mindre afhængige af at den offentlige sektor tager sig af børn og senere også forældre. Hertil kommer naturligvis vores daglige afhængighed af andre offentlige eller halvoftentlige serviceydelser som vejrvesen, renovation og energi- og vandforsyning, samt mere traditionelle statslige sikkerheds opgaver som varetages af militæret, politiet og fængselsvæsenet.

Når den erhvervsaktive karriere er slut er de fleste afhængige af at den offentlige sektor træder til når helbredet svækkes og børnene er travlt optaget af karriere og parforhold. Alle disse opgaver varetages af organisationer i eller tilknyttet til den offentlige sektor. Udover de mange serviceopgaver som er nævnt ovenfor er en central opgave i den offentlige forvaltning at udøve myndighed. At træffe afgørelser med hjemmel i lovgivning og beslutninger vedtaget af folketing og kommunalbestyrelser. Den offentlige forvaltning styrer ikke kun de offentlige organisationer, men forsøger også at regulere private personers og organisationers adfærd.

Der er altså god grund til at analysere den offentlige sektors organisering, aktiviteter og de resultater der kommer ud af anstrengelserne.

Denne bogs genstandsfelt er modeller og teoridannelser indenfor offentlig organisation og forvaltning.

Det er en grundlæggende præmis for bogen, at udviklingen af kendskab til og evne til at anvende nogle af de oftest forekommende modeller og teoridannelser og deres forskellige implikationer indenfor offentlig organisation og forvaltning er en central kompetence, som bogen skal bidrage til udvikle<sup>2</sup>. Formålet er at give læseren et overblik og udvikle læserens evne til at anvende de forskellige modeller og teoridannelser på analyser af problemstillinger indenfor offentlig organisation og forvaltning.

---

<sup>2</sup> To bøger der lægger vægt på denne modeltilgang til studiet af samfundsmæssige fænomener er Stinchcombe 1968 og Lave & March 1975.

Metoden til at skabe overblik er at give den studerende en overordnet analyseramme på et så generelt abstraktionsniveau at den på en meningsfuld måde kan sammenfatte og ordne de mange forskellige empiriske fænomener og teoridannelser der udfolder sig under betegnelsen offentlig organisation og forvaltning. Det er en bog der præsenterer teoridannelser og begrebsrammer ordnet indenfor et struktureringsperspektiv. Det er en bog som kun i begrænset omfang præsenterer empiriske analyser. I det omfang empiriske analyser forekommer, er de medtaget for at anskueliggøre pointer og potentiale ved forskellige teoretiske perspektiver.

Modellen er et redskab til at sammenligne forskellige teoridannelser indenfor Offentlig Organisation og Forvaltning. Modellen skaber en række referencepunkter ud fra hvilke man kan iagttage og sammenligne forskellige teoridannelsers måde at forholde sig til disse.

Bogen er forsøgt skrevet ud fra nedenstående ledetråde:

- Formålet med bogen er at skabe overblik over de forskellige teoretiske tilgange til offentlig organisation og forvaltning, mens empiriens rolle er at illustrere teoriernes potentiale.
- At udvikle kendskab til og anvende nogle af de oftest forekommende modeller og teoridannelser og deres forskellige implikationer indenfor offentlig organisation og forvaltning er en central kompetence.
- Metoden til at skabe overblik er at sammenholde teorierne med en overordnet abstrakt model.
- Den empiri, som inddrages for at illustrere teoriernes potentiale, hentes fra typiske traditionelle kerneområder i offentlig organisation og forvaltning.
- Der er forsøgt at skabe en balance mellem kompleksitet og forenkling. Genstandsfeltets kompleksitet er indlysende og skal respekteres, men ikke dyrkes.
- Bogen er forsøgt skrevet i en reflektiv diskuterende form, hvor læseren opfordres til at tænke videre selv og finde på andre eksempler og forfølge argumentationskæder og logikker ad nye veje.
- Bogens eksempler er primært hentet fra Skandinavien ligesom intentionen har været at repræsentere de fleste teoridannelser der anvendes af skandinaviske forvaltningsforskere. Der er således en skandinavisk bias i bogen, selvom bogen i sin grundform er generisk, og i princippet ville kunne omskrives til en europæisk eller angelsaksisk kontekst.

Bogen er inddelt i fem dele:

I prologen præsenteres den model bogen er opbygget efter og dens relation til forskellige centrale teoridannelser indenfor offentlig organisation og forvaltning skitseres. Den primære erkendelsesinteresse i bogens struktureringsperspektiv er at forklare forvaltningsaktørers handlinger og forvaltningssystemers virkemåde. Men hvad vi fokuserer på at forklare er ikke uafhængigt af beskrivende, vurderende og handlingsrettede erkendelsesinteresser. Forvaltningsforskningens fokus er i vidt omfang præget af fremherskende problem/løsningsdiskussioner.

I første del belyses begreber og teoridannelser til analyse af dansk forvaltning i en historisk og komparativ kontekst. Der lægges vægt på teoridannelser, der fremhæver det væsentlige i at anlægge et historisk og et komparativt perspektiv til at forklare forvaltningsaktørers handlinger og forvaltningssystemers virkemåde.

I anden del lægges der vægt på teoridannelser, der fremhæver det væsentlige ved at analysere og få overblik over de strukturelle kendetegn (formelle og uformelle) ved nutidens offentlige sektor. Gennem hvilke mekanismer virker de formelle og uformelle strukturer ind på forvaltningsaktørers handlinger og forvaltningssystemers virkemåde?

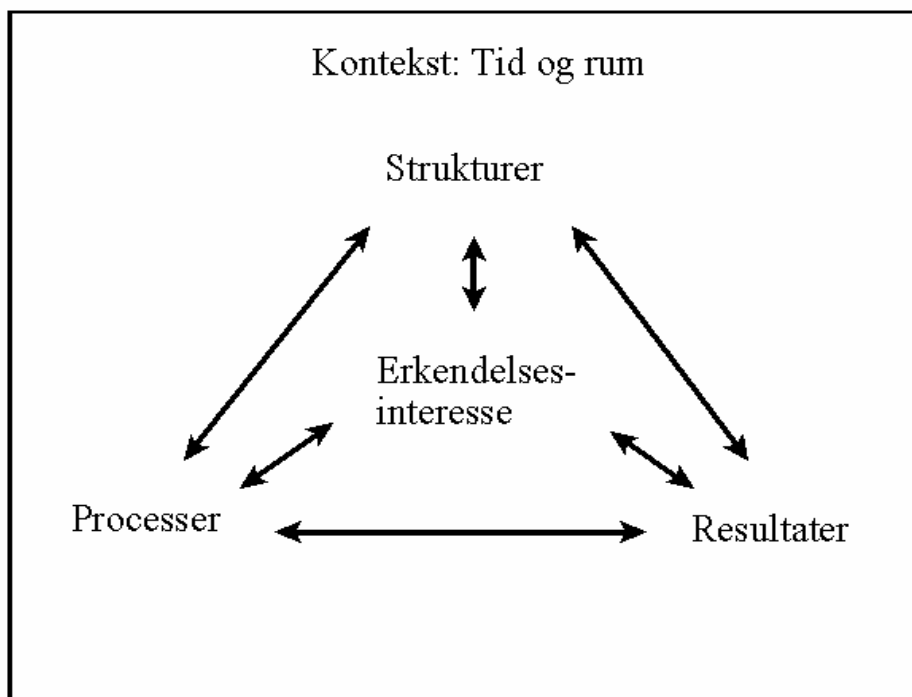
I den tredje del anlægges et proces-perspektiv på den offentlige sektor. Hvorledes indvirker de strukturelle kendetegn på forskellige typer af processer i den offentlige sektor? Hvad kendetegner eksempelvis de processer som fastlægger den politiske dagsorden? Hvilke problemstillinger er karakteristiske for implementeringsprocessen efter, at den politiske beslutning er truffet?

Endelig skitseres, i bogens epilog, nogle nyere perspektiver på offentlig organisation og forvaltning.

## Modellen

På et overordnet generelt abstraktionsniveau opfattes og analyseres begreber, modeller og teoridannelser indenfor offentlig organisation og forvaltning ud fra fem begreber og deres indbyrdes relationer: Kontekst, strukturer, processer, resultater og erkendelsesinteresse.

Figur 1: Bogens overordnede struktureringsmodel



I en i tid (historie) og rum (komparativt) givet kontekst analyseres den offentlige forvaltning som et komplekst system af strukturer (formelle og uformelle), der strukturerer en række forvaltningsprocesser, der skaber en række resultater. De kausale sammenhænge kan gå begge veje. Der er som udgangspunkt tale om et system af kontingente relationer. Forskellige teoridannelser har forskellige påstande om den mere præcise sammenhæng mellem forskellige typer af kontekst, strukturer, processer og resultater.

Hvordan kontekst, strukturer, processer og resultater og deres indbyrdes relationer analyseres afhænger af analytikerens erkendelsesinteresse. Denne erkendelsesinteresse er afhængig af



analytikerens relation til analyseobjektet, hvilket påvirkes af den relative placering i systemet af strukturer, processer og resultater<sup>3</sup>.

Kontekstbegrebet svarer på mange måder til organisationsteoriens omverdensbegreb, og medtages i modellen for at tydeliggøre hvorledes forskellige teoridannelser inddrager den kontekst de offentlige organisationer og forvaltninger er indlejret i.

Strukturbegrebet anvendes i en meget generel betydning i modellen. I organisationsteorien sondres ofte mellem kultur og struktur, men i modellen omfatter begrebet struktur også kultur. Begrebet refererer til at alle processer og de aktører der leverer energi til dem, indgår i større systemer af relationer, som har en mere eller mindre stabil karakter. Strukturerne virker begrænsende for de sociale aktørers råderum, men de konstituerer også de selv samme aktører og udgør de medier igennem hvilke handling bliver mulig, får gennemslagskraft og rækkevidde (Giddens 1984).

Processerne er aktiviteterne og handlingerne (inklusive talehandlinger), sådan som de udfolder sig som strømme i tid og rum. Det er igennem processerne at strukturerne får liv og bliver synlige. Det er i processerne at vi møder strukturernes konkrete fremtrædelsesform som aktører, arenaer, sprog, normer, love, regler, økonomi, mv. Det er også i processerne at gamle strukturer bliver fastholdt, tilpasset, omkalfatret eller helt forkastet. Det er i processerne at forandringen sker. Procesbegrebet udgør modellens dynamiske element.

Samspillet mellem strukturer og processer skaber resultater. Resultater kan tage mange former, som må forstås i relation til den horisont af betydninger som det sociale system refererer til. Denne horisont repræsenteres i modellen af strukturen. Alene af den grund er strukturen vigtig for at forstå resultaterne<sup>4</sup>. Resultater udgør fikspunkter for vurderende analyser og er som sådanne umulige at fastlægge uden et normativt udgangspunkt.

---

<sup>3</sup> Der er skrevet meget om problemstillinger knyttet til samfundsforskningens relation til sit genstandsfelt. Nils Gilje og Harald Grimen (1993 pp. 217-247) har skrevet en fin fortolkning af Webers klassiske behandling af objektivitet og subjektivitet i samfundsvidenskaberne. Giddens har i sit teoretiske hovedværk (1984, pp. 348-354) en væsentlig diskussion af samfundsvidenskabelige teoriers relation til samfundsmæssig praksis. Særligt Bourdieus forfatterskab er gennemsyret af en systematisk bestræbelse på at medtænke analytikerens position i analysen og på at overskride modsætningen mellem subjektivismen og objektivisme i samfundsvidenskaberne. Se introduktionen i "The Logic of Practice" for en programmatisk formulering af hans synspunkt (1990/1980 pp.25-29). I Skandinavien har økonomien Gunnar Myrdal (1958, 1969) skrevet flere væsentlige bidrag om problemstillingen.

<sup>4</sup> Begrebet er knyttet til en rationel forståelse af sociale systemer som systemer der må "levere varen". Begrebet bygger bro til systemteoretiske input-proces-output modeller som Eastons (1957) og til organisationsteoretiske opfattelser af organisationer som redskaber til at opnå noget – nemlig resultater (Perrow 1986).

Analyser af strukturer, processer og resultater og den større kontekst de indgår i er præget af en eller flere forskellige former for erkendelsesinteresse<sup>5</sup>.

En erkendelsesinteresse, der sjældent står alene, er af beskrivende karakter. Formålet med analysen er her at få afklaret hvad det egentlig er der kendetegner organisation og forvaltning i den offentlige sektor eller dele heraf. Hvad det er der gør den til en særlig sektor i samfundet: Hvordan er den organiseret og hvordan fungerer den? Hvor stor er den og hvad består den af? Hvad kendetegner mere præcist strukturer, processer og resultater i den offentlige sektor?

En anden form for erkendelsesinteresse er at forklare og/eller forstå den offentlige sektors Strukturer, processer og resultater. Hvordan kan man forklare/forstå den adfærd og de processer man kan iagttage i den offentlige sektors organisationer? Hvordan kan man forklare de resultater der skabes af den offentlige sektor?

Et tredje form for erkendelsesinteresse er at vurdere strukturer, processer og resultater indenfor offentlig organisation og forvaltning: Er det der foregår i den offentlige sektor værdifuldt? Er det godt eller skidt? Dette spørgsmål rejser tillægsspørgsmålet: Ud fra hvilke vurderingskriterier skal vi vurdere om den offentlige sektors organisering, aktiviteter og resultater er værdifulde eller problematiske?

Et fjerde form for erkendelsesinteresse er handlingsorienteret. Her er formålet med analysen at afgøre hvordan man kan ændre eller fastholde bestemte strukturer, processer og resultater. Her er formålet at gribe ind i og ændre eller i nogle tilfælde understøtte og fastholde bestemte strukturer, processer og/eller resultater i offentlige sektor.

Sondringen mellem forskellige former for erkendelsesinteresse er analytisk. Der er ofte – måske altid - en dynamisk relation mellem de fire former for erkendelsesinteresse. Selvom en form for erkendelsesinteresse er mest fremtrædende i en bestemt analyse, kan analysen sjældent forstås isoleret fra de andre former for erkendelsesinteresse. En beskrivende analyse tager ofte sit udspring i en normativ vurdering af at noget er eller kan være et problem. Beskrivende analyser udgør i princippet forudsætningen for at kunne forklare og/eller gribe ind i og ændre en given tilstand.

Beskrivende analyser af eksempelvis udviklingen i den offentlige sektors størrelse udspringer af normative diskussioner af den offentlige sektors størrelse. Beskrivende analyser af et givet

---

<sup>5</sup> Den sondring mellem fire erkendelsesinteresser, der her introduceres, er inspireret af en sondring indenfor policyanalysen mellem viden om (Knowledge of) og viden for (knowledge in) (Brewer & deLeon 1983, p.9; Gordon, Lewis & Young 1993, pp. 5-9). En kritisk diskussion af den videnskabelige erkendelsesinteresse kan findes i Bourdieu (1997 pp.219-236, 2000)

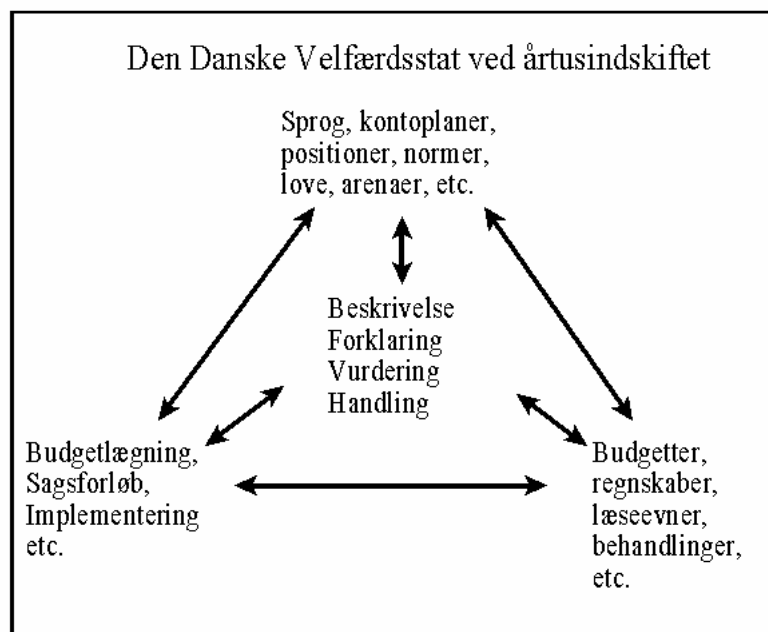
problems omfang udgør ofte en vigtig forudsætning for en vurdering af om et indgreb er nødvendigt.

Modellen er inspireret af forskellige teoretiske kilder: Anthony Giddens' struktureringsteori (1984), af de forskellige formuleringer af nyinstitutionel teori (March & Olsen 1989, DiMaggio & Powell 1991, Scott 1995, Hall & Taylor 1996) og af Bourdieus praksis teori (1990/1980). Modellen bygger på et handlingssociologisk paradigme og er udviklet med henblik på at analysere social handling i en organisatorisk og forvaltningsmæssig kontekst og sammenligne begreber, modeller og teoridannelser der har en lignende fokusering på social handling.

Modellen giver således et meningsfuldt udgangspunkt for at sammenligne mange af de teoridannelser der er fremherskende indenfor offentlig organisation og forvaltning. Det gælder bounded rationality, rational choice og sociologisk nyinstitutionalisme

Nedenstående eksemplificering af grundmodellen illustrerer betydningen af modellens begreber og viser nogle temaer i offentlig organisation og forvaltning.

Figur 2: En illustration af struktureringsmodellens begreber



Relationerne mellem modellens begreber kan illustreres med en kort skitsering af nogle aspekter ved økonomistyringens nyere historie i den danske offentlige forvaltning.

I slutningen af 70'erne (formelt 1977) blev der indført et standardiseret ensartet budget- og regnskabssystem (en ny struktur) i de danske kommuner og amter. For første gang blev det muligt at sammenligne de kommunale og amtslige budgetter og regnskaber (sammenligning af resultater af processer) på de konteringsdimensioner som de var opgjort i. Det blev muligt at regne nogenlunde sammenlignelige og pålidelige tal ud for, hvor mange penge der eksempelvis blev brugt pr indbygger på folkeskoleområdet. Gradvist blev systemet udviklet og taget i anvendelse. I løbet af 1980'erne og 1990'erne er stadigt mere detaljerede kommunale nøgletal udviklet af indenrigsministeriet og andre aktører i det kommunalpolitiske felt.

På baggrund af analyser af kommunale variationer i udgifter og aktiviteter er der udviklet delforklaringer på disse variationer. Nøgletallene indgår til stadighed i diskussioner om tallene er korrekte, om hvordan de kan forklares og om hvad der er rimeligt og urimeligt. Journalister og borgere konfronterer lokalpolitikere med sammenligninger af eksempelvis skatteprocenter, skole- og ældreudgifter. Lokalpolitikere spørger forvaltningen om realiteter og deres årsager. Embedsmænd i forvaltningen laver analyser af udvalgte sagsområder som er på den politiske dagsorden. Beslutninger træffes eller sager "falder til ro". Tallenes betydning for den politiske og administrative beslutningsproces kan sammenlignes med den måde nye tal om den amerikanske økonomi påvirker aktiemarkedene på, selvom tallene virker på en mere indirekte måde igennem andre typer af strukturer og processer. Nye kommunale nøgletal udkommer jævnligt og indgår i dagsordener som sættes af forskellige aktører i og omkring den offentlige sektor.

I den kortfattede beretning indgår forskellige typer af aktører (journalister, borgere, politikere, embedsmænd), hvis nærmere rolle i processen må forstås ud fra deres placering i den struktur af relationer som de indgår i. Hver af disse strukturelle positioner har deres egen historie, som har formet deres nutidige potentiale. Nogle typer af positioner har en lang historie og går igen med nogle overordnede fællestræk i de fleste landes offentlige sektorer. Det gælder de fire positioner nævnt ovenfor. Andre positioner er mere lokale - afgrænsede i tid og rum.

Modellen vil i denne bog blive brugt på to måder. For det første er bogen opbygget i tre dele efter tre af modellens centrale begreber. Kontekst, struktur og proces.

For det andet vil begreber, modeller og teoridannelser indenfor offentlig organisation og forvaltning blive sammenlignet med den overordnede model. Lægges der mest vægt på strukturerne eller processerne? Hvilke strukturelle elementer anses for centrale? Hvilke opfattelser af årsag-virknings sammenhænge ligger der bag? Interesserer man sig for resultater og hvis ja - hvilke resultater? Er erkendelsesinteressen primært beskrivende, forklarende eller ligger der nogle klare normative vurderingskriterier til grund for analysen?

Nogle teoridannelser lægger mest vægt på den kontekst som den offentlige sektor opererer i. Sådanne teoridannelser har en tendens til at se bort fra strukturerne og processernes betydning for resultaterne.

Andre teoridannelser ser helt bort fra konteksten og analyserer resultater som et resultat af samspillet mellem strukturer og processer.

Atter andre teoridannelser forholder sig ikke til resultater, men forsøger at beskrive eller forklare hvorfor en proces forløber som den gør.

## **Om modeller, begreber og teorier<sup>6</sup>**

Denne bog handler om begreber, modeller og teorier indenfor offentlig organisation og forvaltning.

Med en model tænkes der på en repræsentation af et fænomen, der fremhæver et enkelt eller nogle få ud af mange egenskaber ved fænomenet. En model er derfor altid en simplificering af det fænomen der analyseres, idet nogle egenskaber ved fænomenet udelades for at de egenskaber der anses for centrale i den pågældende sammenhæng kan træde tydeligt frem.

Modeller kendes indenfor mange forskellige videnskabelige discipliner. Skibsmodeller, bilmodeller, arkitekttegninger og computersimulationer af vejret er eksempler på modeller. Et godt billede på relationen mellem en model og det fænomen modellen repræsenterer, er et landkort. Landkortet beskriver ikke hele landskabet, men forskellige landkort (vejkort, højdekort, nedbørskort) fremhæver forskellige aspekter ved landskabet. Der kan således laves mange forskellige modeller af forskellige egenskaber ved det samme fænomen.

---

<sup>6</sup> Afsnittet bygger primært på Lave & March (1993/1975 pp.3-4), Føllesdal, Walløe & Elster (1999 pp. 44-47 og 56-58) og Hatch (1997 pp.9-12).

Samfundsvidenskabelige modeller rummer i reglen flere begreber og har skitseret nogle relationer mellem disse begreber.

Med et begreb menes et ord der har fået en central betydning for en bestemt tilgang til analyser af fænomener. Ofte indgår disse begreber som centrale elementer i en model eller i en teoridannelse. Begreber udgør kategorier til at sortere, organisere og lagre erfaring.

Med en teori menes ”en mængde påstande, hvis indbyrdes sammenhæng er gjort eksplicit.” (Føllesdal et al p. 44). Som minimum må en teori rumme en påstand om relationen mellem to variable. De fleste samfundsvidenskabelige teorier er forsøg på at forklare mere eller mindre afgrænsede sociale fænomener.

På samme måde som modeller er teorier altid en simplificering af det fænomen der analyseres. Bestemte træk ved fænomenet fremhæves som de afgørende. Enhver teori er også en model, men ikke alle modeller er teorier. Kun modeller der er udtrykt i sprog ved hjælp af ord, kan kaldes teorier. Derfor er den model som denne bog er opbygget efter netop en model, men ikke en teori. Nogle ville kalde den et begrebsapparat. Som udgangspunkt er den mere præcise relation mellem begreberne ikke specificeret, men angivet med nogle pile der går begge veje. Forskellige teoridannelser har forskellige bud på hvilke aspekter ved strukturer, processer og resultater, der skal fremhæves og hvordan den mere præcise relation mellem begreberne skal specificeres.

## **Om organisation og forvaltning i den offentlige sektor**

De begreber, modeller og teoridannelser som denne bog handler om er udviklet til at analysere organisationer og forvaltninger i den offentlige sektor. Den nærmere betydning af begreberne ’organisation’, ’forvaltning’ og ’offentlig sektor’ vil i dette afsnit blive indkredset.

Der vil være tale om en indkredsning og ikke om præcise entydige definitioner. En præcis entydig definition ville virke hæmmende for det der er formålet med en bog som denne. Nemlig at fremme en værdsættelse af diversiteten og kreativiteten, som forskellige teorier kan bidrage med til vores forståelse af offentlig organisation og forvaltning.

### **Organisation**

Begrebet organisation kommer af det oldgræske ord ’organ’, der betyder redskab. Og det er da også den oprindelige betydning af begrebet organisation. En organisation er et redskab udviklet til et

bestemt formål. I den betydning er en børnehave et redskab til at få passet børn, en skole er et redskab til at lære børn forskellige færdigheder og en forvaltning er et redskab til at få ført politiske beslutninger ud i livet.

Følgende definition afspejler denne klassiske opfattelse af organisationer: ”Med *organisation* mener vi ... sociale enheder som primært er dedikeret til opnåelse af specifikke mål (Etzioni 1961: xi)” (egen oversættelse)<sup>7</sup>.

Læg mærke til at definitionen ikke omtaler hvilke mål. Definitionen kan anvendes som en minimaldefinition af begrebet organisation. For at det fænomen man undersøger kan betragtes som en organisation må vi som minimum kræve at det kan betegnes som en social enhed der er dedikeret til opnåelse af specifikke mål.

Organisationer kan derfor ses som et konkret udtryk for den mål-middel rationalitet, som sociologen Max Weber fremhævede som et centralt kendetegn ved den moderne verden. Det er ud fra denne sociologiske tradition at Phillip Selznick definerede begrebet på følgende vis: ”... Formel organisation er det strukturelle udtryk for rationel handling.” (American Sociological Review 13:1 (1948):25)(egen oversættelse)<sup>8</sup>. Etzioni’s og Selznick’s organisationsforståelser fastholder redskabsmetaforen og dermed den oprindelige betydning af begrebet organisation.

Efterhånden er denne opfattelse af organisationer blevet komplementeret med, en politisk eller pluralistisk forståelse af organisationer. Organisationer kan være redskaber til at opfylde mange forskellige formål. Eksempelvis vil de fleste pædagoger næppe acceptere at børn ”bare bliver passet” i børnehaverne. Der sker en udvikling af sociale kompetencer og der er i nogen grad uenighed om hvilke sociale kompetencer der skal prioriteres. Organisationer kan være redskaber til at opnå mange forskellige ting. De fleste menneskers indtægtsgrundlag er baseret på ansættelse i organisationer. Organisationer kan være trin på vejen i individuelle karriere forløb. Organisationer er steder hvor vi får tilfredsstillet væsentlige sociale behov.

Følgende definition afspejler den politiske, pluralistiske redskabsforståelse af organisationer:

”... organisationer må opfattes som redskaber, som har bundter af alle slags ressourcer som mennesker indenfor og udenfor kan bruge og forsøge at kontrollere. Organisationer er multiformåls redskaber fordi de kan gøre mange ting for mange mennesker. ... Men vigtigst af alt,

---

<sup>7</sup> “By organization we mean ... Social units devoted primarily to attainment of specific goals. (Etzioni 1961: xi)

<sup>8</sup> : ”... Formal organization is the structural expression of rational action.” (American Sociological Review 13:1 (1948):25)

*organisationer er redskaber til at forme verden sådan som man ønsker at den skal formes.* (Perrow 1986: 11) (egen oversættelse)<sup>9</sup>

En metafor for den pluralistiske redskabsforståelse af organisationer kunne være en lommekniv med mange forskellige funktioner: negleklipper, proptrækker, dåseåbner og så selvfølgelig en kniv. Desværre holder billedet ikke helt, da kniven kun kan bruges af en af gangen, mens det forholder sig anderledes med organisationer.

En definition, som lægger mindre vægt på aktørers bevidste handlinger, og som alligevel åbner op for en politisk forståelse af organisationer, er March & Simons definition i forordet til genudgivelsen af deres klassiske værk "Organizations": "Organisationer er systemer af koordineret handling mellem individer og grupper, hvis præferencer, information, interesser eller viden varierer." (March & Simon 1993: 2)(egen oversættelse)<sup>10</sup>

Definitionen har den fordel at den fremhæver et væsentligt aspekt ved begrebet 'organisation', som gælder de fleste organisationsforståelser, men som ikke fremtræder tydeligt i de foregående definitioner. Nemlig at organisationer er systemer af koordineret handling. Arbejdsdeling og koordination er centrale elementer i alle organisationer og teorier om formel organisationsstruktur handler i vidt omfang om fordele og ulemper ved forskellige former for arbejdsdeling og koordination (se eksempelvis Mintzberg 1983). March & Simons definition kan næppe betegnes som en minimaldefinition. Der kan eksempelvis være sociale enheder som, ud fra Etzionis definition, er organisationer og som ikke har den store variation i organisationsmedlemmernes præferencer, information, interesser eller viden. Der er her tale om en definition som fremhæver nogle centrale træk ved de fleste organisationer, som March & Simons organisationsteori har nogle bud på at forklare.

En af de teoridannelser, der har haft størst gennemslagskraft indenfor offentlig organisation og forvaltning, blev formuleret første gang i "Administrative Behavior" (Simon, 1976/1945). Simon definerer her begrebet på følgende måde: "... begrebet organisation refererer til det komplekse mønster af kommunikation og relationer i en gruppe af mennesker. Dette mønster giver hvert

---

<sup>9</sup> "... organizations must be seen as tools, as having bundles of all sorts of resources that people inside and outside can make use of and try to control. Organizations are multipurpose tools because they can do many things for many people. ... But most important of all, *organizations are tools for shaping the world as one wishes it to be shaped.* (Perrow 1986: 11)

<sup>10</sup> "Organizations are systems of coordinated action among individuals and groups whose preferences, information, interests, or knowledge differ." (March & Simon 1993: 2)



medlem af gruppen meget af den information og mange af de antagelser, mål, og holdninger, som indgår i hans beslutninger, og som også giver ham et sæt af stabile og forståelige forventninger om hvad de andre medlemmer af gruppen laver og hvordan de vil reagere på hvad han siger og gør. Sociologerne kalder dette mønster for et ”rollesystem”; de fleste af os kender det som en ”organisation”.” (1976 pp. xvii)(egen oversættelse)<sup>11</sup>

Simons definition fremhæver yderligere et væsentligt aspekt ved organisationer, som er gennemgående i de fleste organisationsopfattelser, og som ikke fremtræder særligt tydeligt i de foregående definitioner. Organisationer er kendetegnet ved at udgøre relativt stabile systemer af relationer mellem forskellige positioner (eller roller). For eksempel handler meget af det der er skrevet indenfor offentlig forvaltning om relationerne mellem to fremtrædende positionstyper i den offentlige sektor – relationerne mellem politikere og embedsmænd.

Forskellige definitioner af organisationer fremhæver forskellige aspekter ved dem. Ovenstående gennemgang af nogle klassiske definitioner er på ingen måde fyldestgørende, men der er naturligvis heller ikke tale om et tilfældigt udvalg.

Sammenfattende er Etzions definition det bedste bud på en minimaldefinition af begrebet ’organisation’. De øvrige definitioner fremhæver nogle væsentlige aspekter ved de fleste organisationer, som mange af teorierne i denne bog beskæftiger sig med:

- Organisationer er sociale enheder som primært er dedikeret til opnåelse af specifikke mål.
- Organisationer kan som sådan opfattes som et strukturelt udtryk for rationel handling.
- Organisationer er som oftest redskaber for mange forskellige interesser til et opnå mange forskellige ting
- Organisationer er som oftest kendetegnet ved at være systemer af koordineret handling mellem grupper og individer
- Organisationer er ofte kendetegnet ved at de udgør relativt stabile systemer af relationer mellem forskellige positioner

---

<sup>11</sup> ”... the term organization refers to the complex pattern of communication and relationships in a group of human beings. This pattern provides to each member of the group much of the information and many of the assumptions, goals and attitudes that enter into his decisions, and provides him also with a set of stable and comprehensible expectations as to what the other members of the group are doing and how they will react to what he says and does. The sociologists calls this pattern a “role system”; to most of us it is known as an “organization”.” (Simon 1976, pp. xvii)

## Offentlig forvaltning

I begrebet forvaltning ligger at man forvalter noget for andre. Begrebet bruges direkte som stillingsbetegnelse om forvalteren på et gods eller en stor gård. Her er forvalteren ansat af godsejeren eller gårdejeren som den der leder og fordeler arbejdet og forvalter værdierne efter bedste evne.

I og for sig kan de fleste ledere, direktører og chefer i nutidens samfund betegnes som forvaltere. De er ansat til at forvalte nogle værdier der ikke er deres egne. Aktionærerne vælger en bestyrelse, der ansætter en direktør, der ansætter en direktion, der skal forvalte virksomhedens værdier. Direktører i fonde og pensionskasser er ansat til at forvalte pensionsindbetalinger, der bestemt ikke er deres egne.

Embedsmænd i den offentlige forvaltning er ansat til at forvalte samfundsmæssige værdier og beslutninger. Et generelt kendetegn ved offentlig forvaltning er at den i princippet, og ofte også i praksis, er gennemsyret af et regelhierarki. Forvaltningsmæssige afgørelser træffes med hjemmel i eksplicit formulerede regler (betænkninger, cirkulærer, referater fra administrative beslutninger), med hjemmel i lovgivning og politiske beslutninger, der i sidste instans i princippet har hjemmel i grundloven.

Teorier om offentlig forvaltning er, som navnet antyder, afgrænset til spørgsmålet om hvordan forvaltning foregår i den offentlige sektor. Mens organisationsteoriens ambition er at udvikle generelle generiske teorier, er teorier om offentlig forvaltning afgrænset til den offentlige sektor.

Den offentlige forvaltning er en del af den offentlige sektor. Men hvordan sonderer man mellem offentlig forvaltning og andre aktiviteter i den offentlige sektor? Christensen, Christiansen & Ibsen (2000 pp.12) har foreslået følgende funktionelle afgrænsning af forvaltningens aktiviteter i forhold til andre offentlige aktiviteter. Forvaltningens aktiviteter omfatter:

- ”den myndighedsudøvelse som er forudsætningen for gennemførelsen af love og andre regler fastsat af det offentlige,
- forvaltningen af offentlige midler,
- forberedelsen af beslutninger der træffes på politisk niveau, det være sig af ministrene, af kommunalbestyrelser og amtsråd, borgmestre og amtsborgmestre og af folketinget, samt

- intern ledelse af den offentlige sektors arbejdspladser, herunder ikke mindst ledelsen såvel som den økonomisk-administrative drift af offentlige institutioner i staten, kommunerne og amtskommunerne.”

Afgrænsningen harmonerer med en udbredt sondring mellem politik, administration og serviceproduktion. Forvaltningen er afgrænset fra det egentlige beslutningsansvar, der overlades til politikerne og den egentlige serviceproduktion, der overlades til pædagoger, lærere, læger og andre professioner. Overgangen mellem forvaltning og anden offentlig aktivitet er glidende. Mange offentligt ansatte har såvel forvaltningsopgaver som serviceopgaver. En skoleleder har for eksempel primært forvaltningsopgaver, men kan også gå ind og tage enkelte undervisningsopgaver. En skole kan betegnes som en serviceproducerende offentlig organisation med enkelte forvaltningsopgaver. En borgmesterforvaltning kan betegnes som en forvaltningsorganisation med enkelte serviceopgaver.

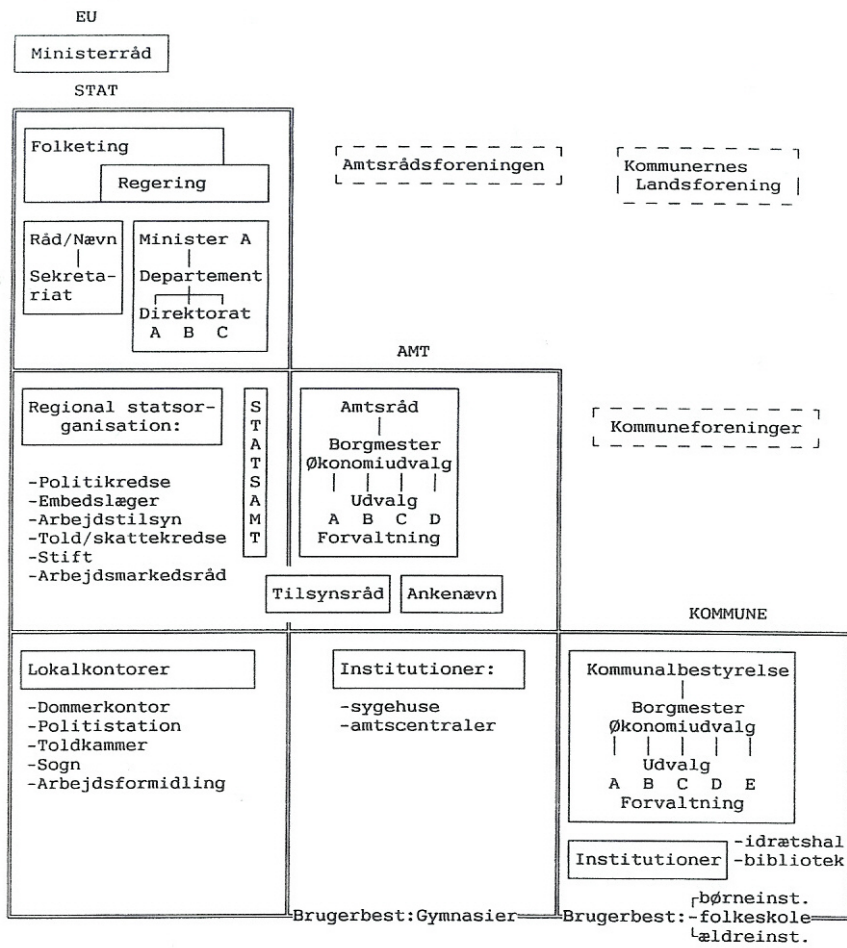
### **Den offentlige sektor**

Begrebet ”den offentlige sektor” bruges ofte i en upræcis betydning i den offentlige debat og refererer ofte til politiske diskussioner om hvordan samfundet bør organiseres. Der lægges ud med en afgrænsning der tager udgangspunkt i formel organisationsstruktur og relaterer denne til henholdsvis en juridisk, en økonomisk og en funktionel afgrænsning.

Genstandsfeltet er organisationer og forvaltninger, der i en eller anden forstand har fået et offentligt mandat til deres aktiviteter. Man taler om den offentlige sektor eller om velfærdsstaten. Vores første tilgang til fænomenet offentlig organisation og forvaltning vil tage udgangspunkt i et forsøg på en sammenfatning i et diagram over den formelle organisationsstruktur.

De fleste af de organisatoriske enheder, der analyseres indenfor offentlig organisation og forvaltning kan sammenfattes i en figur, som nedenstående oversigt over de organisatoriske enheder i det danske politisk-administrative system.

Figur 3: Et hierarkisk-geografisk konstrueret billede af den offentlige sektors formelle struktur (Tilpasset efter Lundquist 1976 og Bogason 1992 p.26 figur 1)



I figuren er enhederne ordnet hierarkisk i tre (fem) niveauer på henholdsvis et nationalt, et regionalt og et lokalt niveau. I mange nyere analyser af offentlig organisation og forvaltning lægger man større vægt på to yderligere niveauer, der kun lige er skitseret i figuren. Et EU niveau med kommission mv. og et institutionsniveau med uddybning af relationerne mellem lokale serviceproducerende enheder og kommunal/amtslig forvaltning. Øverst i de lukkede kasser er de folkevalgte organer (folketing, Amdsråd og Kommunalbestyrelse) placeret. Længere nede kommer forvaltning, råd og nævn og længst nede kommer de serviceproducerende enheder såsom sygehuse, gymnasier og folkeskoler.

Figuren illustrerer en arbejdsdeling og rummer nogle antagelser om relationerne mellem de forskellige organisatoriske enheder i systemet. Den eksemplificerer en tilgang til offentlig organisation og forvaltning, der lægger stor vægt på hierarkiske relationer og på den formelle organisationsstrukturens betydning.

I juridisk forstand er en del af de organisationer, der er inkluderet i figuren ikke en del af den offentlige sektor. Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening og Kommuneforeningerne er juridisk set private foreninger, men har ikke desto mindre en række vigtige funktioner i det danske politisk-administrative system. En lille del af de serviceproducerende enheder (gymnasier, børnehaver, mv.) er selvejende institutioner, men fungerer i alt væsentligt på samme måde som kommunale børnehaver og gymnasier. Der er nogle organisatoriske enheder og aktører, der ikke er inkluderet i figuren, men som har en central plads i forvaltningsforskningen. En væsentlig del af forvaltningsforskningens genstandsfelt vedrører hvorledes private interesseorganisationer forsøger at øve indflydelse på politisk-administrative beslutnings- og implementeringsprocesser. Da en stor del af forvaltningsforskningen beskæftiger sig med enheder, der i juridisk forstand ikke er offentlige er en juridisk afgrænsning af fænomenet utilstrækkelig, selvom vanskelighederne ved en sådan kan tydeliggøre fænomenets kompleksitet.

Det gælder for stort set alle de organisatoriske enheder i figur 1 at deres aktiviteter primært er skattefinansierede. En afgrænsning, der lægger finansieringskriteriet til grund ville således inkludere alle organisatoriske enheder i figur 1. Men en del organisatoriske enheder, som forvaltningsforskere sjældent regner med til den offentlige sektor, får også størsteparten af deres udgifter betalt af skatteyderne. Det gælder for eksempel de mange private skoler, efterskoler og

højskoler i Danmark. Det gælder også idrætsforeninger og oplysningsforbund. Det meste af forenings Danmark ville ud fra et økonomisk finansieringskriterium kunne betegnes som en del af offentlig organisation og forvaltning. Også en del af den praktiske hjemmepleje leveres i dag af private virksomheder, mens der i årtier har været tradition for at offentlige anlægsarbejder udføres af private entreprenører. Mange private virksomheder har den offentlige sektor som deres største kunde, og ville ud fra et økonomisk finansieringskriterium skulle regnes med. Omvendt modtager nogle af de interesseorganisationer, der er formet med det eksplicite formål at påvirke politisk-administrative beslutningsprocesser ikke skattekrone. Ud fra et økonomisk finansieringskriterium indgår de ikke i offentlig organisation og forvaltning, men ikke desto mindre spiller de en betydelig rolle for hvem der får hvad hvornår og hvordan i spillet om knappe ressourcer, og deres rolle har da også været genstand for omfattende undersøgelser af forvaltningsforskere. Endelig har man i Danmark hele systemet med forsyningsvirksomheder (vand, varme, elektricitet), der ikke er skattefinansierede, men som indgår i en gråzone af halvoffentlige selskaber, med tætte forbindelser til den offentlige forvaltning, der har været genstand for en del analyser af skandinaviske forvaltningsforskere.

En generel afgrænsning af offentlig organisation og forvaltning, der alene baserer sig på skattefinansiering er således også uhensigtsmæssig. Som udgangspunkt medtager den for mange private virksomheder og foreninger, som i en del henseender er irrelevante for analyser af offentlig organisation og forvaltning, mens den udelader organisatoriske enheder som eksempelvis interesseorganisationer, der ofte har en væsentlig rolle i politisk-administrative processer.

Ovenstående afgrænsningsdiskussion henleder opmærksomheden på at sondringen offentlig-privat i princippet kan bygge på forskellige funktionelle dimensioner. I mange tilfælde bestilles og finansieres en opgave i offentligt regi, mens den udføres af private leverandører. Denne sondring mellem offentlig og privat på forskellige funktionelle dimensioner illustreres nedenfor i figur 4.

Figur 4: Funktionelle dimensioner i offentlig – privat sondringen  
(Tilpasset efter Kristensen 1984: 100-101; Rothstein 1998 p. 205)

|                              | Offentlig | Privat |
|------------------------------|-----------|--------|
| Hvem finansierer?            |           |        |
| Hvem bestiller/beslutter?    |           |        |
| Hvem regulerer/kontrollerer? |           |        |
| Hvem producerer?             |           |        |

Figur 4 illustrerer at sondringen offentlig-privat alene ud fra en funktionel betragtning sjældent er entydig.

For at en opgave kan siges at blive løst 100% af offentlige organisationer skal den besluttes, administreres, finansieres og udføres af offentlige organisatoriske enheder.

For at en opgave kan siges at blive løst 100% af private organisationer skal det omvendte være tilfældet. Den skal besluttes, administreres, finansieres og udføres af private enheder.

## **Gennemgående modeller og teoridannelser i offentlig organisation og forvaltning**

I de fleste fag findes der nogle begreber, modeller og teorier som er uomgængelige. De hører med til fagets basale værktøjskasse<sup>12</sup>. I mange bøger findes der endvidere nogle gennemgående ideer som der til stadighed refereres tilbage til. I dette kapitel præsenteres først tre helt centrale modeller indenfor offentlig organisation og forvaltning og dernæst præsenteres tre modeller, som har haft stor gennemslagskraft indenfor faget i de seneste 10-15 år og som der til stadighed vil blive refereret tilbage til i bogens forskellige kapitler.

### **1. Tre basale modeller**

Det meste der er skrevet om offentlig organisation og forvaltning er implicit eller eksplicit præget af tre ideer, som i dette afsnit præsenteres i kort model form. Det er for det første ideen om at forstå og analysere offentlige organisationer og forvaltninger som et led i en parlamentarisk styringskæde. For det andet er det Webers analyse af bureaukratiet som det moderne samfunds basale organisationsform. For det tredje er det en mere omfattende teoridannelse om 'begrænset rationelle beslutninger', der omfatter forskellige familier af modeller.

#### **1.1 Den parlamentariske styringskæde**

Ideen om en parlamentarisk styringskæde, der tager udgangspunkt i det suveræne folks vilje fremtræder første gang i tydelig form under den amerikanske frihedskamp og senere den franske revolution i 1780'erne. Forskellige udformninger af denne idé om folkestyre er gradvist slået igennem som et repræsentativt demokrati i Europa og USA over de seneste godt og vel 150 år.

De offentlige organisationers og forvaltningers placering indenfor rammen af et repræsentativt demokrati har uden tvivl stor betydning for hvordan de arbejder, og en model der tager højde for deres placering i en sådan struktur er derfor uomgængelig for de fleste problemstillinger indenfor faget.

---

<sup>12</sup> En meget lærerig forfølgelse af den idé at beherskelse af nogle grundmodeller øger den analytiske kompetence betragteligt kan findes hos Lave & March (1993/1975).



Indenfor offentlig organisation og forvaltning i Skandinavien er det blevet gængs praksis at referere til den model af den parlamentariske styringskæde, som Johan P. Olsen (1978, pp.22-28) har formuleret.

Den parlamentariske styringskæde bygger i Olsens model på fire hovedelementer. Udgangspunktet er det suveræne folk. Det er grundlaget for politisk autoritet. Det udpeger sine repræsentanter ved frie valg og udtrykker meninger frit i den offentlige opinion. Folket vælger den lovgivende forsamling, som fastlægger de grundlæggende regler for samfundslivet, bevilger penge til at implementere lovgivningen og vedtager procedurer og foranstaltninger til at kontrollere regeringsmagtens arbejde. Den lovgivende forsamling arbejder efter princippet om at flertallet bestemmer på grundlag af en fri meningsudveksling. Det tredje element er den udøvende magt eller regeringen, som leder forvaltningen, forbereder beslutninger for den lovgivende forsamling og implementerer beslutningerne. Det fjerde element er det administrative apparat, hvor ministrene er chefer og har ansvaret for implementeringen af love og politiske beslutninger.

Den parlamentariske styringskæde fremkommer i relationerne mellem disse fire elementer: Mellem folket og den lovgivende forsamling er der regelmæssige tilkendegivelser fra vælgerne via stemmeafgivelse på basis af kendte valgeregler. Mellem den lovgivende forsamling og regeringen er de vigtigste relationer nogle principper om magtfordelingen. Det er den lovgivende forsamlings ret at pålægge regeringen bestemte beslutninger og at overvåge implementeringen af dem. Regeringen må enten følge den lovgivende forsamling eller gå af. Mellem regeringen og det administrative apparat har regeringen og de enkelte ministre den hierarkiske kompetence over embedsapparatet. Mellem det administrative apparat og folket finder vi relationer, der dels bygger på statsmagtens monopol på retten til at bruge tvang, og dels på princippet om lovlig forvaltning.

I den parlamentariske styringskæde er relationerne mellem administrationen og folket hierarkisk. Borgerne må rette sig efter administrationens afgørelser. Hvis man er utilfreds må man reagere via de folkevalgte eller via andre autoriserede klagekanaler.

## 1.2 Webers bureaukrati model

I stort set alle lærebøger indenfor generel organisationsteori og offentlig forvaltning findes en mere eller mindre omfattende gennemgang af den tyske sociolog<sup>13</sup> Max Webers analyse af bureaukratiet som organisationsform.

Max Weber udviklede sin model (han kaldte det en idealtipe) af bureaukratiet med henblik på at fremhæve de væsentligste træk ved det som han anså for de moderne industrialiserede samfunds grundlæggende organisationsform. Træk af denne organisationsform kan findes i tidligere samfundsformationer langt tilbage i historien, men i de moderne industrialiserede samfund bliver denne organisationsform ifølge Weber den dominerende organisationsform. Modellen er knyttet til den styreform som Weber kalder det legale herredømme og som han kontrasterer til et traditionelt og et karismatisk herredømme.

Hvad er det så for en model Weber har udviklet? Forskellige lærebøger vælger i reglen forskellige komprimerede måder at fremstille den på. Her følges strukturen i Webers fremstilling<sup>14</sup>, idet kun hovedpunkterne om bureaukatiets kendetegn medtages.

### **Bureaukatiets kendetegn:**

1. Faste kompetenceområder for udøvelse af myndighed. Disse områder er generelt ordnet i henhold til regler, dvs. love eller administrative regramenter for forvaltningen.
2. Der er et fast ordnet embedshierarki med over- og underordnede stillinger, hvor de med større myndighed har opsyn med dem med mindre. Dem som der herskes over har muligheden for at anke en lavere embedsmandsafgørelse ved at appellere til dennes højere instans. Når bureaukratiet er fuldt udviklet, er embedshierarkiet organiseret med kun en øverste leder på hvert trin.
3. Forvaltningen bygger på skriftlig dokumentation i form af sagsakter, som opbevares i arkiver og på en stab af tjenestemænd og skrivere. Tilsammen danner disse en forvaltningsenhed som kaldes et kontor (deraf betegnelsen bureaukrati, som betyder kontorstyre).
4. Embedsvirksomheden forudsætter som regel en indgående teoretisk uddannelse.

---

<sup>13</sup> Weber er mest kendt som sociolog, men det var først et år før hans død at han fik denne titel indføjjet i sit professorat. Han havde embedseksamen i jura og var professor i økonomi.

<sup>14</sup> Fremstillingen bygger på Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922 oversat af Egil og Anne Fivelsdal (Bakka & Fivelsdal, 2002, pp. 35-49)

5. Når embedet er fuldt udviklet, lægger det beslag på embedsindehaverens fulde tid, selvom der findes klare grænser for den daglige arbejdstid.
6. Embedsudøverne passer sine stillinger i henhold til generelle regler som er mere eller mindre faste, mere eller mindre udtømmende og som kan læres. Kendskab til disse regler udgør derfor en speciel teknisk viden som embedsmændene er i besiddelse af – såsom jura, forvaltningslære, osv.

Det er ikke noget tilfælde at Webers model har fået så stor gennemslagskraft. Det er i vidt omfang lykkedes Weber i sin model af bureaukratiet at beskrive nogle karakteristiske grundtræk ved den mest fremtrædende organisationsform i de moderne industrisamfund. Det gælder også her 80-90 år efter at modellen blev formuleret, hvor der er udviklet andre begreber til at betegne nutidens samfund, såsom det postindustrielle, postmoderne eller refleksivt moderne samfund.

Webers model af det moderne bureaukрати er ikke afgrænset til en bestemt sektor i det moderne samfund. I sin analyse af bureaukратиets forskellige kendetegn drøfter Weber derimod hvor fremtrædende de forskellige kendetegn er i offentlige forvaltninger og store private virksomheder.

Webers brugte som sagt sin model til en idealtypisk beskrivelse af det moderne samfunds grundlæggende organisationsform, men han fremhævede også denne organisationsforms overlegenhed over alle tidligere organisationsformer. Bureaukratiet er i forhold til de traditionelle og karismatiske organisationsformer, som maskinen i forhold til manuelle arbejdsformer. Der ligger altså i Webers analyse en antagelse om relationen mellem strukturer og resultater. En påstand om at den bureaukratiske organisationsstruktur er mere effektiv til at skabe resultater end nogle andre organisationsformer<sup>15</sup>.

Den parlamentariske styringskæde og Webers bureaukрати udgør som modeller nogle relativt statiske beskrivende og delvist normative analyser af kendetegn ved organisation og forvaltning i den offentlige sektor. Det er den strukturelle opbygning der fokuseres på. De to strukturer understøtter hinanden. Ideen om folkestyre forudsætter et bureaukрати, som loyalt og effektivt virkeliggør folkets vilje, således som denne udtrykkes af folkets repræsentanter og de love som er vedtaget af et flertal blandt disse. Den parlamentariske styringskæde leverer, gennem princippet om folkestyre, den nødvendige legitimitet til bureaukратиets administrative afgørelser.

---

<sup>15</sup> Indenfor almen organisationsteori har denne påstand givet anledning til omfattende empiriske undersøgelser, og til kontingensteoriens analyser af relationen mellem formel organisationsstruktur og den kontekst den indgår i.

### 1.3 Begrænset rationelle beslutninger

”Stort set hele den moderne økonomiske videnskab, store dele af den øvrige samfundsvidenskab samt anvendelsesdiscipliner, der bygger på disse videnskaber, dyrker den idé, at menneskelig handling er resultatet af menneskelige beslutninger.” (March 1995, p.52)

Fokuseringen på hvordan mennesker træffer beslutninger er ikke afgrænset til samfundsvidenskaben. ”Man må vælge” var de franske eksistentialisters parole med Jean Paul Sartre og Simone de Beauvoir som ledende skikkelser. En stor del af deres forfatterskab handler om eksistentielle problemstillinger knyttet til menneskelige valg i forskellige situationer.

Det er indenfor denne store gruppe, at vi finder teorierne om rationelle valg. I neoklassisk økonomisk teori er rationalitet en konstant. Udgangspunktet er en model af det rationelle økonomiske menneske, der optimerer sine valg. Denne økonomiske rationelle valgmodel bygger som udgangspunkt på følgende antagelser:

1. Beslutningstageren har fuldt kendskab til alle alternative handlingsmuligheder.
2. Beslutningstageren har fuldt kendskab til hvert alternativs fremtidige konsekvenser (eller (mere avanceret) til sandsynlighedsfordelingen for hvert alternativ).
3. Beslutningstageren har et konsistent sæt af præferencer<sup>16</sup>, således at den subjektive værdi af hver mulig fremtidig konsekvens kan beregnes.
4. Beslutningen tages ved at vælge det alternativ, der har den størst mulige forventede værdi.

Det var i delvis opposition til denne model, at den amerikanske politolog Herbert A. Simon i ”Administrative Behavior” i 1945 formulerede sin teori om begrænset rationelle beslutninger<sup>17</sup>. Simon ønskede at indarbejde nogle mere realistiske antagelser om hvordan mennesker faktisk træffer beslutninger og samtidig bevare noget af den formelle klarhed, som kendetegner økonomiske modeller.

---

<sup>16</sup> I de fleste udgaver af modellen er disse præferencer ontologisk forankret i en antagelse om at præferencerne er determineret af hensynet til personlig egeninteresse. I ovenstående model er rationalitet en ren procedure.

<sup>17</sup> Det var for den bog, og de forskningsprogrammer der fulgte i dens kølvand, han fik nobelprisen i økonomi i 1978.

Kernen i Simons teoridannelse er fortsat en fokusering på beslutningstagning, som Simon definerer på følgende måde: ” ... vi anser menneskelige valg for at være en proces hvor der ”drages konklusioner ud fra præmisser” (Simon 1976, p.xii)(egen oversættelse)<sup>18</sup>.

Simon fastholder ideen om rationalitet, men ønsker at gøre udgangspunktet mere realistisk. Tager man udgangspunkt i modellen af det økonomiske menneske kan der, logisk set, stilles spørgsmål ved alle fire elementer i modellen. Simon stiller sig især skeptisk overfor de første to antagelser. Beslutningstagere har som oftest kun kendskab til få alternativer, og dette kendskab er ofte ufuldstændigt. Beslutningstagere har ofte kun en fornemmelse for nogle af alternativernes sandsynlige konsekvenser.

Simon kaldte sin model af individuel beslutningstagning for ’det administrative menneske’. ”Mens det økonomiske menneske maksimerer – vælger det bedste alternativ imellem samtlige de alternativer der er tilgængelige for ham, så tilfredsstillers hans fætter det administrative menneske – leder efter et alternativ der er tilfredsstillende eller ”godt nok”. ... Mens det økonomiske menneske forholder sig til ”den virkelige verden” i al dens kompleksitet, så erkender det administrative menneske at den verden han opfatter, er en drastisk simplificeret model af ... den virkelige verden.” (Simon 1976, p.xxxi)(egen oversættelse)<sup>19</sup> Det administrative menneske antager at de fleste aspekter ved den virkelige verden er irrelevante for den situation han står overfor. Valg træffes ud fra et simpelt billede af situationen, som kun tager nogle få faktorer i betragtning. De faktorer som anses for mest relevante eller afgørende i situationen.

”Administrationsmenneskets” beslutningsadfærd har en række praktiske fordele i forhold til ”økonomimenneskets”: Fordi det administrative menneske tilfredsstillers ud fra en given standard, snarere end at maksimere, kan beslutninger træffes uden at skulle undersøge alle mulige og umulige alternativer. Fordi det administrative menneske reducerer virkelighedens kompleksitet kan beslutninger træffes ved hjælp af relativt simple tommelfingerregler, som ikke stiller umulige krav til menneskets intellektuelle kapacitet.

Simons model medfører en række implikationer for hvad der er centralt i studiet af menneskers beslutningsadfærd.

---

<sup>18</sup> ” ... we regard human choice as a process of “drawing conclusions from premises”. (Simon 1976, p.xii)

<sup>19</sup> ”... Whereas economic man maximizes – selects the best alternative from among all those available to him, his cousin, administrative man, satisfices – looks for a course of action that is satisfactory or “good enough”. ... Economic man deals with the “real world” in all its complexity. Administrative man recognizes that the world he perceives is a drastically simplified model of ... the real world.” (Simon 1976, p.xxxi)

1. Det bliver centralt at undersøge ud fra hvilke referencerammer "situationen" defineres. Beslutningstageren begrænset rationelle adfærd vil altid tage udgangspunkt i en forenklet forståelse af den situation, der foreligger.
2. Elementerne i situationsforståelsen kan ikke på forhånd tages for givet. De vil være resultatet af en række sociologiske, organisatoriske og psykologiske processer, som må undersøges nærmere.
3. Beslutningsprocesserne forstås som en søgen efter og et valg imellem tilfredsstillende alternativer. Centralt er derfor ud fra hvilke standarder et givent alternativ vurderes som tilfredsstillende. En standard er udtryk for et givet aspirationsniveau og undersøgelser af hvorledes sådanne niveauer udvikler sig over tid er derfor væsentlige.
4. "Administrationsmennesket" træffer beslutninger ud fra enkle tommelfingerregler og det bliver derfor centralt at undersøge hvorledes disse udvikles og anvendes i forskellige situationer. En meget almindelig organisatorisk løsning er eksempelvis at udvikle rutiner og standardiserede løsninger på de hyppigst forekommende problemer som organisationen står overfor. Beslutningsproblemet kompleksitet bliver således ofte reduceret til spørgsmålet: Hvilke af vore standardløsninger skal vi anvende på dette problem?

En af de væsentligste overordnede implikationer af modificeringer af den rene rationelle model – "økonomimodellen" – er, at rationalitet ændrer sig fra at være en konstant til at være en variabel.

Det er vanskeligt at overvurdere den indflydelse som denne teoridannelse har haft på analyser af offentlig organisation og forvaltning. Men også indenfor almen organisationsteori, visse dele af økonomisk teori og psykologi har teoridannelsen haft stor betydning.

## **2. Tre nyinstitutionelle modeller<sup>20</sup>**

Siden midten af 1980'erne har forskellige former for nyinstitutionel teori haft stigende indflydelse på teoridannelser indenfor offentlig organisation og forvaltning.

Den nyinstitutionelle teori i dens forskellige varianter er først og fremmest teorier om hvordan strukturer og kontekst virker ind på processer og resultater, og i mindre grad hvordan de samme strukturer formes i de selv samme processer. Hvilke strukturer der har betydning og hvordan de

---

<sup>20</sup> Afsnittet bygger primært på March & Olsen 1989, Scott 1995 og Hall & Taylor 1996.

virker ind på processer og resultater besvares forskelligt i forskellige varianter af nyinstitutionalismen.

## 2.1 Konsekvens logik og identitets logik.

March og Olsen (1989, 1995) forankrer deres institutionelle teori i en sondring mellem to former for handlingslogikker. De kontrasterer en forventnings logik med en identitets/forpligtelsesbaseret logik.

**Figur 5:** Forventnings- og forpligtelsesbaseret handling (1989 p.23) (egen oversættelse).

| <b>Forventningsbaseret handling:</b>                             | <b>Forpligtelsesbaseret handling:</b>                                 |
|--|---|
| 1. Hvad er mine alternativer?                                    | 1. Hvilken slags situation er dette?                                  |
| 2. Hvad er mine værdier?   | 2. Hvem er jeg?   |
| 3. Hvad er konsekvenserne af mine alternativer for mine værdier? | 3. Hvor passende er forskellige handlinger for mig i denne situation? |
| 4. Vælg det alternativ som har de bedste konsekvenser.           | 4. Gør det som er mest passende.                                      |

De to handlingslogikker som her kontrasteres kaldes også henholdsvis “konsekvenslogikken” og “det passende logik”. Den forventningsbaserede handlingslogik bygger på målrationalitet. Det er denne form for rationalitet som rational choice institutionalismen og det meste økonomiske teori bygger på. Strukturerne kan ifølge denne logik i princippet virke ind på vore handlinger gennem at påvirke vores opfattelse af alternativer, vore værdier/præferencer (som oftest anses for eksogent givet), og vores vurdering af konsekvenser.

Den forpligtelsesbaserede handling kan virke gennem såvel kognitive og som normative mekanismer. Aktørens vurdering af hvad der er en passende handling kan både være drevet af “plejer” og “bør” overvejelser. Strukturerne kan ifølge denne logik i princippet virke ind på vore handlinger ved at påvirke vore opfattelser af hvad der er situationen, hvilken rolle vi har i situationen og vores opfattelser af hvad der er passende for forskellige roller i forskellige situationer.

Det som er passende handler om at matche sin adfærd med de regler som gælder i en given situation.

“Appropriateness has overtones of morality, but it is in this context primarily a cognitive concept. Rules of action are derived from reasoning about the nature of

the self. People act from understandings of what is essential, from self-conceptions and conceptions of society, and from images of proper behavior.” (March & Olsen 1995 p.32)

Tankegangen er at bestemte aktører i bestemte situationer handler på bestemte måder. Når man er kunde i et supermarked handler man ud fra et sæt af regler. Når man er bilist i trafikken handler man ud fra et andet sæt regler. Ens handlinger er styret mønstergenkendelse snarere end af konsekvensberegninger.

March og Olsen argumenterer for at aktører det meste af tiden følger en “det passende logik” i selve handlingsøjeblikket, men at de efterrationaliserer og forklarer deres handlinger med en konsekvenslogik:

“Having determined what action to take by a logic of appropriateness, in our culture we justify the action (appropriately) by a logic of consequentiality.” (March & Olsen 1989 p.162)

## **2.2 Regulative, normative og kognitive strukturer**

W. Richard Scott har i bogen ”Institutions and Organisations” sammenfattet de forskellige nyere institutionalismer i tre søjler. Den regulative, den normative og den kognitive søjle. De tre perspektiver fremhæver betydningen af tre forskellige strukturelle elementer. Den regulative søjle bygger på den samme konsekvenslogik, som er fremhævet af March og Olsen ovenfor. Her lægges der særligt vægt på hvorledes forskellige incitamentstrukturer påvirker aktørernes vurdering af konsekvenserne af forskellige handlinger. Rational choice i dens forskellige varianter bygger på denne tankegang.

Med introduktionen af den normative og kognitive søjle indfører Scott en sondring mellem normative og kognitive former for logikker, som March og Olsen ikke opererer med. Han deler March og Olsens ”det passende logik” op i en normativ og kognitiv del, alt efter hvilke strukturelle elementer der lægges særligt vægt på til at forklare menneskers handlinger.

Hvis der lægges særligt vægt på at forklare menneskers handlinger ud fra normer for passende adfærd, som er internaliseret gennem sociale processer, henføres teorierne til den normative søjle.



Hvis der lægges særligt vægt på at forklare forskelle i handlinger ud fra forskelle i forståelsesrammer og situationsopfattelser, henføres teorierne til den kognitive søjle.

De tre søjler eller perspektiver er således kendetegnet ved at fremhæve tre forskellige aspekter ved strukturer som væsentlige for at forstå forskelle i menneskers handlinger – forskelle i incitamentstrukturer, forskelle i internaliserede normer og forskelle i forståelsesrammer og situationsopfattelser.

# Netværksstyring og den postmoderne forvaltning

*Af Vibeke Normann Andersen*

I de senere år har der været en kritik af den parlamentariske styringskæde som en utilstrækkelig idealtipe til at indfange den offentlige forvaltnings placering, funktion og virke i det politiske liv. Ifølge kritikerne er mange aktører og niveauer involveret i fastsættelsen af den forvaltningspolitiske dagsorden, træffer beslutninger, koordinerer og implementerer den daglige offentlige administration (se f.eks. Pedersen et.al. 1994, Sørensen & Torfing 2000). Grænserne for politik og forvaltning ændrer sig. Tidligere var staten det naturlige centrum for politik og administration. Andre beslutningscentre dukker op, og forvaltningspolitikken organiseres på nye måder, f.eks. i kraft af at internationale organisationer som OECD og EU som idé- og reformspreder får indflydelse på indretningen af den offentlige sektor i Danmark (Marcussen 2002) Beslutningsprocesserne bliver mere specialiserede og komplekse. Samtidig med at nye beslutningscentre opstår, bliver det sværere at identificere det 'naturlige centrum' i den politiske og administrative beslutningsproces. Disse forhold afspejler sig i, at mange af de teorier, som vi traditionelt har taget i brug for at forstå offentlig forvaltning, f.eks. den parlamentariske styringskæde og forskellige bureaukratiteorier, kommer til kort, når ovennævnte nyere fænomener i offentlig forvaltning skal beskrives. Derfor er der gennem de sidste 20 år udviklet en række nye teorier, som forsøger at anlægge andre forklaringer på den offentlige forvaltning. To af disse tilgange vil blive præsenteret i dette kapitel. For det første governance eller netværksstyring, som gør op med den hierarkiske forståelse af offentlig forvaltning som en samlet enhed. Governance bryder ikke med det i bogen præsenterede struktureringsperspektiv, men giver et nyt bud på, hvordan den offentlige forvaltning er struktureret. Dernæst introduceres et postmoderne syn på offentlig forvaltning. Den postmoderne teori om offentlig forvaltning bryder med struktureringsperspektivet i den forstand, at rationelle, universelle teorier om den offentlige forvaltnings struktur afvises.

## **Netværksstyring og Governance**

Governance betegner ændrede vilkår for styringen og ændrede styringsprocesser. En klassisk opfattelse af styring er den styring, der rettes mod de offentlige organisationer ovenfra. Men politik og styring vokser også ud af det udførende led, både opad mod det politiske niveau og nedad mod

brugerne (Jørgensen et al. 1996: 21). Governance er et opgør med en hierarkisk organisationsforståelse og indikerer dermed en ændret opfattelse af, hvordan forvaltningspolitikken er struktureret, og hvordan og hvem der deltager i de forvaltningspolitiske processer i forhold til Webers bureaukrati model og den parlamentariske styringskæde. I såvel teoretiske som mere praktisk orienterede debatter hævdes det, at den offentlige sektor står over for en ny situation, hvor det bliver vanskeligere at opretholde en central styring af den offentlige sektor (f.eks. Beck 1994; Hirst 1994; Rhodes 1997). Den offentlige sektor befinder sig i en tilstand, der beskrives som kompleks og fragmenteret. Staten ses ikke længere som det naturlige centrum. Politikken foregår i stedet i en række netværk. I en offentlig kontekst skitseres udviklingen som, at man går fra en udvikling med en samlet enhedsstat med vægt på universelle løsninger til et mere løst koblet samfund, hvor andre aktører - såvel offentlige som private - end staten får indflydelse på den offentlige politik, og hvor de individuelle, fleksible løsninger prioriteres (Hoff & Sørensen 1990:12-16; Pedersen 1988).

Den weberske bureaukratiopfattelse står i modsætning til den overfor skitserede udvikling med fokus på fragmentering, fleksibilitet, usikkerhed og flertydighed (se også Beck 1994; Dryzek 1994; Giddens 1991, 1994). Offentlige organisationer er ikke entydigt underlagt en bureaukratisk og hierarkisk orden domineret af regelstyring som beskrevet hos Weber. Offentlige organisationer ses ikke som lydige tjenere for en klar politisk vilje uden selvstændig eksistens. De anskues som producerende organisationer forankret i netværk, hvor der handles, byttes, forhandles om budget, brugere, opgaver, politisk støtte, værdier osv. (Jørgensen et al. 1996: 5). Politik kan bedrives i bunden af bureaukratiet af organisationer og vedrører den indholdsmæssige dimension af politikken og ikke blot organisationens placering. Der lægges op til en mere løst koblet styring i den offentlige sektor indiceret ved en bevægelse fra regel- til målstyring, hvor det ikke længere er muligt at udøve en præcis kontrol over de underordnede enheder i hierarkiet. Dermed er autoritetsrelationer, som beskrevet i Max Webers legale herredømme, ikke nødvendigvis de vigtigste relationer, i hvilken forvaltningen indgår. Styring opfattes som flertydig. Det bliver stadig vanskeligere at afgrænse staten, som samtidig må forholde sig til en række netværk. Det myndighedshierarki, som den enkelte offentlige organisation indgår i, kan ses som et netværk. Det konstitueres ikke nødvendigvis af autoritetsrelationer, og organisationerne kan indgå i en række andre netværk end myndighedshierarkiet (Jørgensen 1992: 48). Staten eller kommunen gøres dermed til en variabel og ikke en given størrelse.

Både internationalt og i Danmark har forvaltningsforskere bidraget med teoretiske perspektiver på netværksdannelse i den offentlige forvaltning og den forvaltningspolitiske proces for at indfange de ændrede styringsvilkår i den offentlige sektor. Governance-begrebet har stor bevågenhed både internationalt og i Danmark (se f.eks. Rhodes 1997; Pierre & Peters 2000; Andersen 2000; Bang et.al. 2000; Bogason 2000; Sørensen 2002). Andre, men beslægtede danske bidrag til netværksanalyse i offentlig forvaltning er forhandlingsøkonomi (Nielsen & Pedersen 1989; Andersen m.fl. 1992) og studiet af enkeltstående offentlige organisationer (Jørgensen & Melander 1992). Begge tilgange har rødder i den sociologiske ny-institutionalisme (March & Olsen 1989). Forhandlingsøkonomi fokuserer på den særlige danske model for samspillet mellem organisationer og den offentlige forvaltning. Relationen mellem organisationer og den offentlige forvaltning betegnes som en blandingsadministration, hvor beslutninger træffes via netværkslignende samspil (Pedersen 1998: 73). Netværk er institutionaliserede og er ikke underlagt en ministers direkte eller indirekte indflydelse, hvorved den forhandlingsøkonomiske tilgang bryder med den klassiske forståelse af hierarkiske strukturer.

*Tre eksempler på institutionaliserede netværk i dansk forvaltning*

- *EU* – siden 1986 er omfattende, uformelle og personbaserede relationer mellem forvaltning og organisationer omkring lovgivningsprocessen i EU blevet udviklet.
- *Forvaltningspolitikken* – med modernisering af løn- og personalepolitik i den offentlige sektor er der opstået ad hoc prægede og uformelle netværk mellem politikere, ledelse og personalets organisationer.
- *Regional og lokal erhvervs politik* – netværk bestående af repræsentanter fra private virksomheder, kommuner, amter, arbejdsmarkedets organisationer og andre interesser samarbejder om erhvervs- og beskæftigelsesprojekter.

(Pedersen 1998: 73).

Studiet af enkeltstående offentlige organisationer har som udgangspunkt, at offentlige organisationer ikke ses som lydige tjenere for en klar politisk vilje. De ses i stedet som producerende organisationer forankret i netværk, hvor der handles, byttes, forhandles om bevillinger, klienter, opgaver, politisk støtte, værdier, bevågenhed fra medierne osv. (Jørgensen 1992). Udgangspunktet vil være studiet af den enkelte levnedsmiddelkontrol, den enkelte folkeskole eller den enkelte arbejdsformidling (se Jørgensen & Melander 1992). Med studiet af enkeltstående

organisationer betones strukturen i samspillet mellem organisationen og dens komplekse omgivelser (Bogason 2000: 8).

I modsætning til forhandlingsøkonomien og studiet af enkeltstående offentlige organisationer, har governance ikke entydigt sit udgangspunkt i den sociologiske ny-institutionalisme. Ifølge Peter Bogason (2000: 18) er governance et tema, der kan analyseres på mange forskellige måder (se også Bevir, Rhodes & Weller 2003). Governance er mere et fænomen, hvor man kan anlægge f.eks. en rational choice analyse eller en sociologisk institutionel analyse. Inden for offentlig forvaltning trækker en del af litteraturen om governance – særligt den britiske tradition - på studier af policy-netværk (se f.eks. Rhodes 1990; Rhodes & Marsh 1992). Også praktikere i den offentlige forvaltning er optaget af governance-fænomenet. F.eks. kan man på OECD's og finansministeriets hjemmesider finde henvisninger til begrebet governance (<http://www.publicgovernance.dk> og <http://www.oecd.org>).

Med governance fokuserer vi på, hvordan offentlige ydelser leveres (proces) og hvad der har udløst denne måde at lave politik på (struktur). Vi skifter fokus fra at være interesseret i den enkelte levnedsmiddelkontrol til at fokusere på, hvilke andre aktører end levnedsmiddelkontrollen, miljøministeriet, kommunale tekniske forvaltninger, brancheforeninger, forbrugerinteresser osv. som er involveret i og med til at strukturere opgaveleveringen. Governance betegner nye strukturer og nye processer i den offentlige forvaltning og kan modstilles med government.<sup>21</sup> *Government* omfatter formelle institutioner og betragtes som graden af den offentlige forvaltnings mulighed for at beslutte, hvilken service der skal leveres og hvordan den skal leveres (Cochrane 1996: 203). *Government* karakteriseres dermed i kraft af den offentlige forvaltnings evne til at træffe beslutninger og dens kapacitet til at udøve disse (Stoker 1998: 17). Det afgørende kriterium er tilstedeværelsen af et formelt autoritativt centrum som udgangspunkt for beslutningstagen. *Government* er knyttet til politikdannelse i formelle politiske organisationer. *Governance* henviser til en anden type styringsproces. Teoretisk sætter governance-begrebet fokus på interaktionsmønstre snarere end formelle organisationer (Bogason 1997:1; Bang & Dyrberg 1997:60). Sat over for government er governance:

“...primarily concerned with a wide range of ‘social’ modes of social co-ordination rather than with narrowly political (sovereign, juridico-political, bureaucratic or at least hierarchically organized) modes of social organization (Jessop 1995: 317).

---

<sup>21</sup> De engelske termer government og governance benyttes, da de som begreber rummer dimensioner, for hvilke der ikke findes dækkende ord på dansk.

Governance er et forsøg på at indfange den række af differentierede fora og organisationer, som er ansvarlige for at træffe beslutninger og levere serviceydelser inden for en bestemt lokalitet. Resultatet af administrative handlinger er ikke autoritativ implementering af pre-etablerede regler, men co-produktion mellem aktører i netværket (bevillingshavere, producenter, brugere m.fl.). Men selve udkommet, dvs. resultatet, i et system præget af governance er ikke nødvendigvis forskelligt fra government, forskellen er at finde i processerne og strukturerne (Stoker 1998: 17).

Governance defineres ifølge Rod Rhodes (1997: 53) som *selv-organiserede, interorganisatoriske netværk*. Governance er ikke en fast defineret term, som det vil fremgå nedenfor, hvorfor forskellige forfattere fremhæver forskellige dimensioner ved begrebet. Rhodes (1997) fremhæver imidlertid fire forhold, som han betragter som kendetegnende for governance. For det første er der tale om gensidig afhængighed blandt de deltagende organisationer. Grænserne mellem offentlig, privat og frivillig sektor skifter karakter. For det andet vil man kunne identificere en kontinuerlig interaktion mellem netværkets medlemmer. For det tredje foregår spil-lignende interaktion i netværkene. Interaktion i netværkene bygger på tillid og er reguleret af regler som er forhandlet og tiltrådt af netværkets medlemmer. Dvs. interaktionen i netværkene bygger i højere grad på normative og kognitive dimensioner end den regulative dimension, se nedenfor. Endelig er netværkene autonome i forhold til staten. Netværk er ikke ansvarlige over for staten. De er selvorganiseret (Rhodes 1996, 1997). Derved findes ikke nødvendigvis en klar afgrænsning af, hvor politikken begynder og slutter, hvad der er privat og offentligt, hvem der styrer, og hvem der er underlagt styring. Governance henviser således til en fragmentering af institutioner involveret i en mere eller mindre institutionaliseret serviceudøvelse (Andrew & Goldsmith 1998: 104; Stoker 1996: 2). Leveringen af serviceydelser baseres på parternes tillid til hinanden og gensidige tilpasning gennem ikke-hierarkiske, fleksible enheder med betydelig grad af autonomi fra staten. Begrebsmæssigt afvises tre-enigheden: stat, marked og civilsamfund (Jessop 1995: 310). Governance begrebet præsenteres som 'den tredje vej' eller som et 'heterarki', hvor styring foregår gennem autonome, men gensidigt afhængige netværk i modsætning til styring via marked eller hierarki (Barnett 1999: 2; Jessop 1997: 100-1; Rhodes 1997: 47). Governance anerkender betydningen af strukturer, men det er andre typer strukturer, som har betydning end strukturer på markedet eller i hierarkiet. I governance relationer har regulering primært en. Styringsrelationer vil være kendetegnet ved den normative og kognitive søjle, som en måde hvor aktørerne forhandler sig frem til fælles mål.

Organiseringen i netværk indikerer, at de deltagende aktører er gensidige afhængige af hinanden. I government relationer er staten (og kommunerne) relativt uafhængige af andre aktører grundet deres monopol på legitim magtanvendelse. I en sådan relation vil formel regulering dominere. I modsætning hertil bliver den gensidige afhængighed det dominerende reguleringsprincip i netværk. Gensidig afhængighed kan anskues på følgende måde:

“Reciprocal interdependence refers to situations where an overall outcome depends on the combined choices of all participants from among their interdependent options: when there are many such interdependent organizations, this generates an explosive complexity” (Scharpf 1994 cit. fra Jessop 1997: 101).

I netværk udveksler deltagerne ressourcer og forhandler fælles formål. Denne forhandling kan finde sted på forskellige grundlag, f.eks. a logic of consequentiality’ eller ‘a logic of appropriateness’. Førstnævnte forudsætter, at aktører er i stand til at handle rationelt og træffe rationelle valg. Sidstnævnte forudsætter, at aktører handler ud fra det passende, som defineres af politiske og sociale institutioner og overføres gennem socialisering.

Resultatet af udvekslingen i en governance-relation er ikke kun bestemt af deltageres ressourcer, men også af spillets regler og udvekslingens kontekst (Stoker 1998: 22). Derved kan netværkene være struktureret forskelligt og processerne i netværkene vil forløbe forskelligt. To dimensioner kan berøres i den sammenhæng; a) hvor åbne/lukkede netværkene er, b) hvem involveres i netværkene. Rhodes opererer (1997: 38) med fem forskellige relationer eller netværk med *policy community* (f.eks. brugere, borgere, offentlige myndigheder, serviceleverandører) og *issue network* (enkeltager) som modpoler, der er karakteriseret ved at være henholdsvis lukkede og åbne i forhold til adgang til netværket. De tre øvrige netværk er *professionelle netværk* (netværk bestående af professioner), *intergovernmentale netværk* (repræsentanter fra forskellige offentlige myndigheder) og *producer netværk* (offentlige og private leverandører) (Rhodes 1997: 38-9). Afhængig af netværkets karakter (åben eller lukket) fremmes gensidig forståelse, og forventninger stabiliseres som grundlag for fremtidige handlinger (Jessop 1997: 104). ‘Spilleregler’ i og tilgangen til primært de lukkede governance relationer, men også i de mere åbne relationer, har tendens til at favorisere de etablerede interesser og ekskluderer dermed andre interesser (Rhodes 1996: 666). I en governance relation kan ingen organisation entydigt bestemme. F.eks. kan staten forsøge at dominere og kontrollere processen, men kendetegnet vil være eksistens af en vedvarende spænding

mellem autoritativ regulering og afhængigheden af andres samtykke, imødekommenhed og efterfølgende handling (Rhodes 1996; Stoker 1998: 22). Efterhånden har flere studier af governance, særligt på det lokale niveau, lagt vægt på inddragelsen af borgerne i netværk (Bang et al. 2000; Stoker 1998).

*Private governance med community governance som eksempler på lukkede og åbne netværk:*

*Private governance*

- Markedsmæssiggørelse skaber fragmentering og understreger heterogenitet i samfundet. Disse former takles bedst i netværk. Beslutninger træffes i lukkede netværk, hvor staten kan indgå som partner. Borgerne får nye roller som forbrugere eller brugere. Forhandlinger i netværk forgår bag lukkede døre. Tilgangen til disse netværk er reguleret af de etablerede interesser i netværket og ekskluderer dermed andre interesser (Rhodes 1996: 666).

*Community governance*

- Borgernes involvering som nye partnere i det offentlige understreges. Borgerne får mulighed for at udtrykke præferencer og deltage i levering af serviceydelser gennem netværk. Der lægges vægt på dannelse af et fællesskab i disse netværk, som forpligter deltagerne. På den led sker der en myndiggørelse (empowerment) af borgerne (Bang 1995; Fox & Miller 1995; Hirst 1994: 52; Rhodes 1996: 667). Det giver serviceudøvelse en lokal karakter og en begrænset rolle til staten (Murdoch & Abram 1998: 41).

Governance-begrebet har efterhånden fået en altomfavnende karakter. Rhodes (1997: 47) identificerer seks forskellige opfattelser af governance-begrebet: 1) minimal staten, 2) korporativ governance, 3) new public management, 4) "good governance", 5) socio-kybernetisk system og 6) selv-organiserede netværk (Rhodes 1997: 47ff.). Den fælles præmis i forskellige governance tilgange er det autoritative centers reducerede styringskapacitet (Barnett 1999: 1). Governance er på denne måde et forsøg på at dekonstruere klassiske struktureringsmodeller som hierarki og marked. I nedenstående figur er de vigtigste aspekter af governancebegrebet opsummeret:

| Governance          |   |
|---------------------|---|
| Definition          | Selv-organiserede, inter-organisatoriske netværk.   |
| Kendetegn           | Gensidig afhængighed, kontinuerlig interaktion, spil-lignende interaktion, autonomi i forhold til staten. |
| Struktur            | Netværk frem for hierarki og marked.  |
| Netværksrelationer  | Policy community, professionelle netværk, intergovernmentale netværk, producent netværk, issue network.   |
| Netværksdimensioner | Åbne eller lukkede.   |

Såvel government som governance indeholder elementer af den regulative, den normative og den kognitive søjle. Men de tre søjler vil stå i forhold til hinanden på forskellig vis afhængig af,



om der er tale om government eller governance relationer. Således kan det antages, at government relationer i højere grad er præget af især regulative, men også normative regler, end er tilfældet i en styringsrelation præget af governance. Governance's opgør med government relaterer sig dog primært til den regulative søjle, dvs. government's position som legitim magtudøver. Men man kan også hævde, at governance opgør med government også handler om de normative forventninger, der er knyttet til government's rolle som en stabil social orden. Governance er, på trods af fragmentering, også en måde, blot en anden måde en government's opfattelse af stabilitet, at skabe orden på, da governance kan anskues som en måde at styre et komplekst og fragmenteret felt. Netværk kan ses som øer af orden i et hav af uorden (se også Bang et al. 2000: 11). Den normative søjle kan også her få en central betydning for at holde netværket sammen. Betydning af normer for passende adfærd vil sandsynligvis ikke være ens i alle former for governance, men afhænge af, i hvor høj grad aktørerne må forhandle og konstruere deres virkelighed, dvs. den kognitive søjle, hvorved governance er en nye måde at beskrive og forstå virkeligheden. Mening og dermed også normer for passende adfærd skabes i interaktion. Hvilken søjle, der dominerer i en governance relation, afhænger desuden af, i hvilken grad etablerede interesser tilgodeses (se Rhodes 1996: 666). I så fald vil den normative og den regulative søjle opprioriteres. Aktiviteter vil så være understøttet af fælles mål samt forhandlede, regulative processer, der ikke er bakket op af formel autoritet (Rhodes 1997: 51).

Governance er ikke nødvendigvis en mere effektiv løsning på politiske problemer end staten og markedet (jvf. Jessop 1995: 325, 1997: 119). Man har bevæget sig fra at tage de officielle statslige organisationers forrang for givet til at tage partnerskab mellem en række offentlige, semi-offentlige og private aktører for givet (Jessop 1995: 324). Den måde politiske problemer løses på i individuelle netværk er ikke nødvendigvis den samme måde, som disse netværk skal styres på. Ifølge Bob Jessop (1997: 105) giver det ikke mening teoretisk at introducere en slags overordnet *governance*, som kan koordinere de mange underordnede former for governance. Det vil blot genindføre det hierarkiske princip, som er blevet udelukket pga. den sociale kompleksitet i governance-relationer. Jessop foreslår, at fokus i stedet rettes mod de mangelfulde og ufuldstændige forsøg på at styre governance-relationer, dvs. *governance failure*. For den offentlige forvaltning kan identificeres et skifte fra at *regere*, dvs. traditionelle former for offentlig styring, hvor staten har styringskapacitet, der gør den i stand til at løse omfattende samfundsmæssige problemer på en effektiv måde uden utilsigtede bi-effekter, til at *styre*, hvor staten har en igangsættende og

koordinerende rolle, men styrer på afstand og ikke involveres i de udførende led af opgaveløsningen.

#### *Et eksempel på styring på afstand*

En række projekter igangsæt af ministerier og interesseorganisationer har til formål at fremme offentlige institutioners arbejde med bestemte temaer eller modeller. Finansministeriets projekt om CAF-modellen om selv-evaluering, har netop til formål at få offentlige institutioner til at evaluere deres ydelser med udgangspunkt i CAF-modellen (Finansministeriet 2002). Modellen er ikke understøttet af regulative mekanismer, men opretholdes gennem normative og kognitive mekanismer, som appellerer til de offentlige institutioner om selv-evaluering. Vi kan se CAF-modellen som en måde, hvor Finansministeriet har en igangsættende rolle, men styrer på afstand.

En række danske forvaltningsforskere har anvendt governance-begrebet som udgangspunkt for studier af den danske forvaltning. Eksempelvis projektet om Demokrati fra Neden (Sørensen & Torfing 2000; Bang et.al. 2000), hvor governance kobles til empowerment af borgerne. Fokus er på, hvordan borgerne aktivt inddrages i forskellige lokale netværk. Eva Sørensen har, bla. ved hjælp af governance-begrebet, forsøgt at karakterisere netværksstyring i staten og kommunerne (Sørensen 2002). Heri lægger hun op til, at der har været et opgør med den suveræne styringstænkning i den danske stat over mod en forestilling om meta-styring forstået som fastlæggelse af institutionelle strukturer og rammer for selvstyre og konstruktion af mening og identitet (Sørensen 2002: 69), se også eksemplet om CAF-modellen ovenfor.

## **En postmoderne forvaltning**

En vigtig sondring i tilgange til en postmoderne forvaltning er, om vi forsøger at beskrive træk ved postmoderne forvaltning, eller om vi laver en post-moderne analyse af et fænomen i den offentlige forvaltning, dvs. anvender en bestemt metode eller teori som udgangspunkt for vores studier. De to tilgange til en postmoderne forvaltning hænger dog sammen forstået på den måde, at den postmoderne analyse vinder indpas på grund af, vi kan observere ændringer i den offentlige forvaltning – dvs. træk i den offentlige forvaltning som kan betegnes som post-moderne – som traditionelle teorier om offentlig forvaltning er ude af stand til at forklare. Udgangspunktet for såvel en postmoderne forvaltning som en postmoderne analyse af forvaltningen er et opgør med strukturer som forklaring på forvaltningsaktørers handlinger og forvaltningssystemets virkemåde.

Ifølge postmoderne teorier om den offentlige forvaltning er de store fortællinger om bureaukratiet forbi. Den moderne æra med dens legale bureaukrati er slut. Der findes ingen endegyldig sandhed og universelle, essentialistiske teorier om f.eks. bureaukratiet har spillet fallit. I den postmoderne forvaltningsforskning indtager bureaukratiet ofte et afsæt for den videre analyse af offentlig forvaltning. Bureaukrati indtager en særlig status, fordi det ikke blot er en ide, men bliver betragtet som et objektivi vilkår. Det er et redskab til kontrol og fordeling af mange andre ideer. Men ifølge en postmoderne analyse af et fænomen som bureaukratiet, har bureaukrati ganske enkelt ikke nogen objektiv eksistens uden for den menneskelige sociale interaktion (Fox & Miller 1995: 99). Bureaukratiet er ikke et objektivi fænomen, men en social konstruktion. For at kunne begribe den sociale konstruktion betragtes sproget som uhyre vigtigt i en række tilgange til studiet af den post-moderne forvaltning. Sproget er ikke kun en overførelse af budskab, det konstruerer også budskabernes betydning i et samspil mellem afsender, modtager og den aktuelle kontekst, f.eks. hvordan politiske problemer opfattes. Sproget er med til at skabe mening (Connolly 1993: 1). Folk bruger sproget til at gøre noget eller få noget gjort, uanset om det sker mundtlig eller skriftlig.

#### *Træk ved en postmoderne forvaltning*

De ændrede vilkår for den offentlige forvaltning, som ovenfor blev betegnet som governance står ligeledes som centrale i beskrivelsen af en postmoderne forvaltning. Der er en fælles opfattelse af, at den offentlige sektor står i en ny situation, hvor den skal operere i et rum præget af fragmentering og løs kobling (Bogason 1997, Fox & Miller 1995). Det er i den sammenhæng væsentligt at pointere, at mange forvaltningsforskere, der forsøger at beskrive træk ved en post-moderne forvaltning, taler om tendenser mod en postmoderne forvaltning, snarere end at den offentlige forvaltning som helhed kan karakteriseres som postmoderne. Det postmoderne samfund står over for en høj grad af usikkerhed præget af specialisering, flertydighed, fragmentering, ubestemmelighed og opløsning af traditioner, kulturer og lign., som nu må forklare sig og er åben for fortolkning (Best & Kellner 1991: 4; Bogason 1997a:175). Samfundet bliver som konsekvens stadig mere differentieret, dvs. opdelt i specialiserede enheder (Bogason 1998: 247).

Brugerbestyrelser, lokaludvalg, ældreråd, udlicitering, kontraktstyring, frit valg, fleksible, individuelle løsninger for sociale klienter, arbejdsløse, patienter og folkeskoleelver kan ses som eksempler på en større differentiering i den offentlige sektors tilbud til indbyggerne (se også Bogason 1998).

Den postmoderne forvaltning mister de samlende eller centraliserende kræfter. Der er intet samlende, strukturerende princip (Crook et al. 1992: 33 i Bogason 1998: 247). Steven Best & Douglas Kellner skelner mellem *moderne politik*, som er karakteriseret ved parti-, parlaments- og fagforeningspolitik i modsætning til *post-moderne politik*, som associeres med “locally based micropolitics that challenge a broad array of discourses and institutionalized forms of power” (Best & Kellner 1991: 5). Såvel moderne som post-moderne politik kan rumme ’logic of appropriateness’ og ’logic of consequentiality’. Denne sondring fokuserer på egenskaber ved politik, snarere end politiske processer.

I den moderne æra er bureaukratiet og dets administrative apparat blevet betragtet som den dominerende og mest rationelle organisationsform. Ifølge Weber var bureaukratiet fra et teknisk syn den mest rationelle organisationsform, da det opererede ud fra en kalkulation af præcise og effektive midler for at løse problemer ved at henvise til universelle og abstrakte regler og love (Weber 1978). Clegg forsøger at demonstrere, at det traditionelle weberske bureaukрати er blevet afløst af en ny postmoderne organisation, som ingen klare grænser har i forhold til sine omgivelser (Clegg 1990). Anthony Giddens, som dog er kritisk over for begrebet postmodernisme, fremhæver, det han kalder en postbureaukratisk organisation i en sammenligning med en klassisk bureaukratisk organisation.

“A post-bureaucratic organization can both harness social reflexivity and respond to situations of manufactured uncertainty much more effectively than a command system. Organizations structured in terms of active trust necessarily devolve responsibility and depend on an expanded dialogic space” (Giddens 1994: 122-3).

I en postbureaukratisk organisation er der et langt større behov for lokal viden end i bureaukratiske organisationer. Med den øgede fokusering på brug af viden bliver beslutningsprocesser mere komplekse, bl.a. fordi den gensidige udveksling og de forhold, der skal tages stilling til, øges. “Complexity exists to the extent of the number and variety of elements and interactions in the environment of a decision process” (Dryzek 1994: 59). Samtidig hævdes det, at den offentlige forvaltning bliver mere opsplittet. Det sker f.eks. gennem organisationsændringer, samarbejder på tværs af organisationer, decentralisering, forsøgsordninger, puljemidler, særbevillinger, evaluering og kvalitetsmålinger (se Bogason 1997). En kritik er imidlertid, at komplekse omgivelser ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at en organisation også internt udvikler sig komplekst. Derfor

er konklusionen af ovenstående skitserede udvikling ikke nødvendigvis entydigt, at den bureaukratiske organisation står overfor en opløsning (se f.eks. Andersen 1997; Best & Kellner 1991: 3; Rhodes 1996). "Bureaucratization and administration also continue to be major trends of contemporary society and postmodern theory tends to obscure these fundamental aspects of our everyday life and social experience" (Best & Kellner 1991: 223; se også Giddens 1994: 122). Spørgsmålet er, om ikke den postbureaukratiske organisation og den bureaukratiske organisation er indlejret i hinanden, således at den bureaukratiske organisation sætter rammerne for den post-bureaukratiske organisation, samtidig med at den bureaukratiske organisation ikke kan optræde på samme vis, fordi den må forholde sig til vilkår i den post-bureaukratiske organisation. Samme kritik kan rettes mod government og governance-dikotomien. Government og governance strukturer optræder side om side og må forholde sig til hinandens vilkår.

### *En postmoderne analyse af forvaltningen*

Postmoderne teori markerer et fundamentalt brud med modernitet og implicerer dermed en afvisning af rationelle forklaringer, altomfattende teorier og en tro på historisk fremskridt. Termen postmodernisme er oprindeligt et begreb fra kunsthistorie og arkitektur, men anvendes også inden for humaniora og samfundsvidenskab som post-modernitet (Best & Kellner 1991: 4). Hvor moderne teorier om offentlig forvaltning, som f.eks. Max Webers bureaukratiteori, er optaget af universelle træk ved et fænomen som bureaukrati, er postmoderne analyser optaget af det universelles fravær eller "...forfølger antagelsen om enhver universalitets essentielle uopnåelighed" (Hansen 2000: 17). Det har ifølge postmoderne teori inden for studiet af offentlig forvaltning som konsekvens: "A sea of change is necessary in our traditional modernist attitude toward understanding the role and activities of thinking about governing" (Farmer 1995: 4). Derved bliver de mange partikulære fortællinger om offentlig forvaltning sat i fokus, men det er partikulære fortællinger, som relateres til det universelle – men det universelle er kun universelt i forhold til en bestemt kontekst og i forhold til det partikulære (se endvidere Hansen 2000: 18). Postmoderne teori afviser et kohærensprincip og fremhæver i stedet multiplicitet, pluralitet og fragmentering (Best & Kellner 1991: 4).

"The discourse of the postmodern therefore presuppose a sense of an ending, the advent of something new, and the demand that we must develop new categories, theories, and methods

to explore and conceptualize this novum, this novel social and cultural situation” (Best & Kellner 1991: 30).

Postmoderne analyser af forvaltningen ligger vægt på fortolkninger og konstruktion af meninger. Derved lægges vægten på den kognitive dimension. For at fortolke den offentlige forvaltning – en fortolkning der aldrig kan være endegyldig – anvendes en række nye kategorier, teorier og metoder. De store generaliseringer er forbi, og den endegyldige sandhed har ingen plads. Objektivisme er ren relativisme (Bang 1989; Bogason 2000). Forvaltningen er derved ikke et objektivi vilkår ved den offentlige sektor. Den er en konstruktion. Denne position har givet anledning til kritik af, at postmoderne teorier i bedste fald kun kan fremvise partielle forklaringer på objekter. Postmodernister vil hævde, at partielle forklaringer er de eneste, som er mulige. Dermed afvise postmoderne teori, at fortolkninger kan afspejle virkeligheden.

Diskursanalyse bliver ofte associeret med post-moderne teori. En diskursanalyse er en analyse af, hvordan sproget er med til at skabe mening. *Diskurs* defineres som samtale eller tale, dvs. brugen af sproget (Petersen 1998: 42; Habermas 1992: 68; Laclau & Mouffe 1985: 105), såvel mundtligt som skriftligt. Diskurs er en italesættelse, dvs. brugen af sproget og den sociale betydning det har. I den offentlige forvaltnings kontekst kan sproget udtrykkes gennem tekster, f.eks. kommissionsbetænkninger, debatoplæg og interne rapporter. Herigennem skabes fælles mening og opfattelser. Teksterne bliver meningsbærende enheder (se Andersen 2000). Niels Åkerstrøm Andersen (1995:19) ser diskurser som forankret i idealer. Det er når idealer sættes i tale, at der skabes en diskursiv orden gennem fremstilling af ligheder og forskelle. Det kan f.eks. være integration vs. disintegration, decentralisering vs. centralisering, det totale vs. det fragmenterede, det universelle vs. det relative (Fox & Miller 1995: 45). Begrebet om forskellighed refererer til en art selv-reference. Begrebers selv-reference afspejler modsætninger (Rhodes 1997: 108). Der findes ingen enkelt betydning af begreberne. De konstrueres gennem fortolkning, men det er en fortolkning, som ikke har absolut eller universel betydning. Gennem diskursanalyse ruller man den offentlige forvaltnings historie tilbage og sporer dens forankring i forskellige konflikter og kampe mellem idealer og ideer. På den måde kan man se de regler, normer og kognitive forståelser, hvorefter forvaltningen er dannet og de muligheder og begrænsninger, denne konstruktion giver.

### *Eksempel på en skitse til diskursanalyse*

Loven om ligestilling i forbindelse med besættelse af bestyrelsesposter er blevet en institution, fordi der har været et ideal om ligestilling i forvaltningen. En diskursanalyse vil undersøge de særlige træk i historiske diskussioner om ligestilling, som førte til lovgivning på området. Hvordan der har udviklet sig særlige forestillinger om ligestilling, der har fortrængt alternative forestillinger? Hvad har gjort, at ligestillingsproblemet er blevet formuleret som et problem ved besættelse af bestyrelsesposter?

Diskursanalyse i et post-moderne univers kan kobles til en politisk teori om konfliktforhold (f.eks. Laclau & Mouffe 1985; Foucault 1991). Magt ses her som vidensformer, der overføres gennem sproget. Diskursteoris rolle er at analysere diskursers institutionelle basis, de synspunkter og positioner fra hvilke folk italesætter, og de magtrelationer disse tillader og understøtter (Best & Kellner 1991: 26). I forbindelse med studiet af den offentlige forvaltning, vil en diskursanalyse af denne type f.eks. studere forvaltningens synspunkter og position modstillet med eksempelvis borgernes synspunkter og position (se f.eks. Bang et al. 2000). Ifølge Michel Foucault undertrykker de dominerende vidensformer de øvrige vidensformer i samfundet (Foucault 1991, Rasmussen 1992: 26). Ernesto Laclau & Chantal Mouffe benytter i stedet hegemoni-begrebet, som fokuserer på kampen mellem forskellige grupper om hegemoni, viden og ideologi, dvs. hvilke diskurser, der bliver dominerende (Laclau & Mouffe 1985; Howarth 1995: 124). Det er ved at nedbryde struktureringsperspektivet, at denne kamp ifølge postmodernisterne træder frem. Magt modstilles med modmagt (se Bang 1989). I forhold til den offentlige forvaltning betyder det f.eks., at den enkelte klient aldrig er fuldstændig afhængig af sin sagsbehandler, men har mulighed for en grad af modmagt.

Brugen af diskursbegrebet i post-moderne analyser implicerer, at når man analyserer fænomener i den offentlige forvaltning, accepterer man ikke blot i første omgang den kognitive forforståelse af fænomenet. I stedet vil man søge at *dekonstruere* betydningen af fænomenet. Dekonstruktion handler om at udpakke, disaggregere og nedbryde betydningen af et fænomen, hvorved flere fortolkningsmuligheder opstår. Ved at dekonstruere begrebet bureaukrati, vil vi kunne se, at bureaukrati ikke er et begreb, som kan indfange alle aktiviteter i den offentlige sektor (Fox & Miller 1995: 96). Bureaukratiet blev som udgangspunkt defineret deterministisk. Bureaukratiets funktion var kontrol. Bureaukratiet var i teknisk og rationel forstand ethvert andet system overlegent. Mekaniske, kausale forklaringer var centrale for at forstå bureaukratiet. Denne forståelse af bureaukratiet blev der stillet spørgsmål ved gennem f.eks. inkrementel beslutningsteori og begrænset rationalitet. Flere variabler kom til, og bureaukratiets determinisme blev

undermineret. Ud fra et konstruktivistisk ståsted blev spørgsmålet, om hvorvidt bureaukratiet eksisterer som objektivt fænomen, yderligere rejst. I den sammenhæng betragtes bureaukrati som et retorisk udspil i spillet om meningsdannelse (Fox & Miller 1995). Bureaukrati kan betyde alt fra Webers legale bureaukrati til papir-nusseri/red tape som i nogle Rational choice tilgange (se Dunleavy 1991 for en gennemgang heraf). David John Farmer (1991) dekonstruerer i hans bog *The Language of Public Administration* to centrale fortællinger inden for offentlig forvaltning. For det første at forvaltningsteori forfølger objektivitet og for det andet at efficiency betragtes som målsætningen for forvaltningspraksis. Farmer demonstrerer, at alternative fortællinger findes. Begge begreber, objektivitet og efficiency betragtes som sociale konstruktioner.

#### *Dekonstruktion af autoritetsbegrebet*

Autoritet forbindes i det legale bureaukrati med en hierarkisk relation. Autoritet behøver ikke altid at tage form som et hierarkisk forhold.

“...(A)uthority is more the sign of otherness, diversity, ambiguity, and the unspeakable than of hierarchy... It need not involve anything but a widespread acceptance and recognition of differences as the basis of living together under conditions of democratic governance” (Bang 1997: 9).

Begrebet *genealogi* bruges inden for den post-moderne analyse til at spore et fænomens betydning tilbage til dets rødder – i dette tilfælde bureaukratiet. Genealogi handler så at sige om slægtsforskning. Betingelserne for udviklingen af bureaukratiet var at undgå korrupsion og nepotisme. Bureaukrati afgrænses som diskurs fra flade organisationer uden hierarkisk kommandovej og fra despotiske organisationer uden formelt regelgrundlag. I kampen mellem andre diskurser blev bureaukratiet den dominerende diskurs for organisering af den offentlige sektor i den vestlige verden. Den post-moderne analyse af offentlig forvaltning åbner op for flere fortolkningsmuligheder af bureaukrati, samtidig med at bureaukrati modstilles andre organisationsformer, hvorved vi får et indblik i bureaukatiets diskursive position.

Strukturer, processer og resultater betragtes i den post-moderne analyse som relative. De er ikke givet på forhånd. Det udspringer af, at vi ikke kan være sikrer på, at den offentlige forvaltning er det, som den umiddelbart giver udtryk for at være. Et eksempel kan illustrere denne pointe. En række kommuner anvender sociale kontrakter på det sociale område.<sup>22</sup> Kontrakten indgås mellem kommunen og den enkelte klient. Vi har en intuitiv forståelse af, at en kontrakt er

---

<sup>22</sup> Eksemplet med de sociale kontrakter blev givet af Niels Åkerstrøm Andersen på Forvaltningskonferencen, Sandbjerg 24. april 2003, se også Andersen 2003.



indgået og tiltrådt frivilligt af ligeværdige parter. Hvis vi blot accepterer denne kognitive forforståelse, overser vi, hvad en social kontrakt gør. Klienten og kommunen er ikke ligeværdige parter. Klienter indgår i større afhængighed af kommunen end omvendt. Sanktionsmuligheder i kontrakten retter sig udelukkende mod klienten. Klienten har ingen sanktionsmuligheder over for kommunen. Derved har kontraktens måde at være kontrakt på betydning for kommunikationen mellem klient og kommune.

*Uddrag af Familiekontrakt, Vojens kommune*

”Vojens kommune ønsker at oprette Familiekontrakt med det formål at sikre, at børn og unge i Vojens kommune får det bedre, er mindre truede og at anbringelse af børnene/de unge så vidt muligt undgås.”

*Emnerne i familiekontrakten kan være familieplanlægning, økonomi, bolig, hygiejne og påklædning, misbrug osv., i forhold til hvilke klienten forpligtiger sig til at overholde indgåede aftaler.*

”Kommunens bemærkninger til aftalerne i kontrakten:

- Forældrene forpligtiger sig til at overholde de aftaler, der indgår i Familiekontrakten og til at samarbejde med de personer, der har kontakt med dem og deres børn
- Brud på en eller flere af aftalerne i Familiekontrakten fra forældrenes side bevirker, at Vojens kommune omgående vil se på, om der er grundlag for at iværksætte støtte alene i forhold til børnene”

<http://www.vojens.dk/showpage.asp?ID=1942>, 26. juni 2003

Selvom interessen for post-moderne teori er markant inden for flere fagområder, findes der fortsat få post-moderne analyser af offentlig forvaltning, såvel internationalt (se f.eks. Fox & Miller 1995 og Farmer 1995) som i Danmark (se dog Andersen 1995 for en analyse af udviklingen af dansk forvaltningspolitik og Andersen 2003 for en analyse af den offentlige forvaltnings kontraktliggørelse af borgerne. Det demonstreres i denne analyse, hvordan begrebet kontrakt italesættes af den offentlige forvaltning som et dobbelt formynderi, en offentligt forvaltet frihed). En række post-moderne analyser i Danmark befinder sig på kanten af offentlig forvaltning og har primært været interesseret i borgerens placering i forhold til offentlig forvaltning gennem begreber som f.eks. selvmyndiggørelse (f.eks. Bang 1995; Hansen 2000; Bang et al. 2000). Det udspringer sandsynligvis af, at når strukturer nedbrydes, rettes fokus mod et nede fra op perspektiv på forvaltningen, se også eksemplet ovenfor med autoritetsbegrebet.

I nedenstående figur opsummeres de centrale begreber i post-moderne teori:

| Centrale begreber |  |
|-------------------|--|
| Diskurs           | Italesættelse, brugen af sproget til at konstruere mening  |
| Dekonstruktion    | Udpakke, disaggregere og nedbryde betydningen af et fænomen, så flere fortolkningsmuligheder og alternative fortællinger opstår. |
| Genealogi         | 'Slægtsforskning'. At spore et begrebs oprindelige betydning.  |

## Konklusion

Som begreb har governance vundet betydelig indpas i forvaltningsforskernes tilgange til at forstå udviklingen i offentlig forvaltning. Som følge af klassiske tilgange til studiet af offentlig forvaltning er kommet til kort i forhold til at beskrive og forstå væsentlige udviklingstræk ved offentlig forvaltning, er governance og teorier om netværksdannelse fremsat som alternative forklaringer, der på bedre vis kan beskrive og forklare offentlig forvaltnings funktion og virke i et stigende og komplekst samspil med omgivelserne. Der er imidlertid ikke én governance-tilgang men mange, som hver især vægter forskellige dele og aspekter af offentlig forvaltning. Det samme er tilfældet med postmoderne analyser af offentlig forvaltning. Som fremhævet ovenfor kan der skelnes mellem analyser, som beskriver postmoderne træk ved den offentlige forvaltning og tilgange som anvender postmoderne teori til at analysere offentlig forvaltning. Sidstnævnte tilgang er ikke særlig udbredt inden for forvaltningsforskningen, men implicerer at objektive, rationelle, universelle tilgange til studiet af offentlig forvaltning afvises. Alt hvad der er tilbage er at lege med brikkerne. At lege med brikkerne er det postmodernister gør (Baudrillard i: Farmer 1995: 6). Forskellen på udbredelsen af governance og postmoderne analyser af offentlig forvaltning skyldes sandsynligvis også, at governance er udviklet inden for en i forhold til offentlig forvaltning central disciplin, nemlig policyanalyse, mens postmodernitet er overført fra andre fagdiscipliner. Hverken governance eller hovedparten af de postmoderne analyser af offentlig forvaltning bryder med struktureringsmodellen, men de to tilgange bryder med traditionelle strukturopfattelser, som offentlig forvaltning er født med. Governance bryder med center og hierarkiopfattelser, mens de postmoderne analyser af offentlig forvaltning bryder med forestillinger om enhed, orden og fremskridt. Vægten lægges i stedet på fragmentering, lokale betingelser og subkulturer.

## Litteratur

Andersen, Niels Åkerstrøm, Ove Kaj Pedersen, Peter Kjær og John Elberg (1992). *Privat Politik*, København: Samfundslitteratur.

Andersen, Niels Åkerstrøm (1995). *Selvskabt Forvaltning. Forvaltningspolitikens og centralforvaltningens udvikling i Danmark 1900-1994*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Andersen, Niels Åkerstrøm (2003). *Borgerens Kontraktliggørelse*, København: Hans Reitzels Forlag.

Andersen, Vibeke Normann (1997). *Brugerbestyrelsen som et Demokratisk Organ*, LOS-senter Notat 9731, Bergen: LOS-senteret.

Andersen, Vibeke Normann (2000). *Reformer i Folkeskolen*, Odense: Odense Universitetsforlag

Andrew, Caroline & Michael Goldsmith (1998). "From Local Government to Local Governance - and Beyond?", *International political science review*, vol. 19, nr. 2, pp. 101-117.

Bang, Henrik P. (1995). "Selvmyndiggørelse i politisk fællesskab", *Politica* nr. 1, pp. 54-70.

Bang, Henrik & Torben Bech Dyrberg (1997). "Det lokale som slagmark og eksperimentarium for demokratisk styring" pp. 49-77 i P. Gundelach, H. Jørgensen & K.K. Klausen (red.), *Det Lokale. Decentral Politik og Forvaltning*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Henrik P. Bang, Allan Dreyer Hansen & Jens Hoff, red. (2000). *Demokrati fra nedden. Casestudier fra en dansk kommune*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Barnett, Neil (1999). *Community Governance - Reinventing the Wheel?*, Paper presented at the Conference "Public Participation and Innovations in Community Governance", 24-26 June 1999, Luton, Putteridge Bury, University of Luton.

Beck, Ulrich (1994). "The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization", pp. 1-55 i Ulrich Beck, Anthony Giddens & Scott Lash (red.), *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge: Polity Press.

Best, Steven & Douglas Kellner (1991). *Postmodern Theory. Critical Interrogations*, Houndsmill: Macmillan.

Bevir, Mark & R.A.W. Rhodes (1998). *Constructing Networks: from typology to narratives*, Newcastle: Department of Politics, University of Newcastle.

Bevir, Mark, R.A.W. Rhodes & Patrick Weller (2003). „Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector“, *Public Administration*, vol. 81, nr. 1, pp. 1-18.

Bogason, Peter (1997). "Changes in Local Government and Governance", pp. 1-14 i Peter Bogason (red.), *New Modes of Local Political Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia*, Commack: Nova Sciences Publishers.

Bogason, Peter (1998). "En postmoderne offentlig sektor? Et problem for den moderne samfundsvidenskab", pp. 245-266 i Birthe Hansen & Carsten Jensen (red.), *Grundbogen i Statskundskab*, København: Akademisk Forlag.

Bogason, Peter (2000). "Teoretiske skoler i dansk politologisk forvaltningsforskning", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, årg. 81, nr. 1, pp. 5-27.

Clegg, Stewart (1990). *Modern Organizations. Organization Studies in the Post Modern World*, London: Sage Publications.

Cochrane, Allan (1996). "From Theories to Practices: Looking for Local Democracy in Britain", pp. 193-213 i Desmond King & Gerry Stoker (red.), *Rethinking Local Democracy*, Houndmills: Macmillan.

Connolly, William (1993). *The Terms of Political Discourse*, Oxford: Martin Robertson.

Dryzek, John S. (1994). *Discursive Democracy. Politics, Policy and Political Science*, Cambridge: Cambridge University Press.

Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, London, Harvester Wheatsheaf.

Farmer, David John (1995). *The Language of Public Administration. Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.

Finansministeriet (2000). *CAF. Forbedring af institutionen gennem selvevaluering*, <http://www.fm.dk/db/filarkiv/7621/caf.pdf>, 28. juni 2003.

Fox, Charles J. and Hugh T. Miller (1995). *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*, Thousand Oaks: Sage Publications.

Foucault, Michel (1991). "Politics and the Study of Discourse", pp. 53-72 i Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller (red.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, London: Harvester Wheatsheaf.

Giddens, Anthony (1991). *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, Cambridge: Polity Press.

Giddens, Anthony (1994). *Beyond Left and Right. The future of radical politics*, Cambridge: Polity Press.

Gray, John (1996a). *Enlightenment's Wake. Politics and Culture at the Close of the Modern Age*, London: Routledge.

- Habermas, Jürgen (1992). *Moral Consciousness and Communicative Action*, Cambridge: Polity Press.
- Hansen, Allan Dreyer (2000). *Diskursteori, demokrati og lokaludvalg*, København: Institut for Statskundskab.
- Hoff, Jens & Eva Sørensen (1990). *Modernisering af den Offentlige Sektor - magt, demokrati og diskurs*, København: COS-arbejdsrapport.
- Howarth, David (1995). "Discourse Theory" pp. 115-136 i David Marsh & Gerry Stoker (red.), *Theory and Methods in Political Science*, Houndsmill: Macmillan.
- Hirst, Paul (1994). *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob (1995). "The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?", *Economy and Society*, vol. 24, nr. 3, pp. 307-333.
- Jessop, Bob (1997). "The governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance", pp. 95-128 i Ash Amin & Jerzy Hausner (red.), *Beyond Market and Hierarchy. Interactive Governance and Social Complexity*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Jørgensen, Torben Beck & Preben Melander, red. (1992). *Livet i Offentlige Organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jørgensen, Torben Beck (1992). "Politik og produktion" pp.45-64 i Torben Beck Jørgensen & Preben Melander (red.), *Livet i Offentlige Organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jørgensen, Torben Beck, Hanne Foss Hansen, Marianne Antonsen & Preben Melander (1996). "Offentlige Organisationer mellem Politik og Produktion", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, årg. 77, nr. 1, pp. 5-36.
- Laclau, Ernesto & Chantal Mouffe (1985). *Hegemony and Socialist Strategy*, London: Verso.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*, New York: The Free Press.
- Marcussen, Martin (2000). *OECD og idéspillet. Game over?*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Murdoch, Jonathan & Simone Abram (1998). "Defining the Limits of Community Governance", *Journal of Rural Studies*, vol. 14, nr. 1, pp. 41-50.
- Nielsen, Klaus & Ove K. Pedersen (1989). "Fra Blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi. Mod et nyt paradigme?", pp. 171-226 i Kurt Klauði Klausen & Torben Hviid Nielsen (red.), *Stat & Marked. Fra Leviathan og usynlig hånd til forhandlingsøkonomi*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Pedersen, Ove Kaj (1988). "Den sønderdelte stat. Om interesseorganisationernes integration i den offentlige forvaltning og effekterne heraf", *Statsvitenskaplig Tidsskrift*, nr. 3, pp. 259-278.

Pedersen, Ove Kaj et.al. (1994). *Demokratiets Lette Tilstand*, København: Spektrum.

Pedersen, Ove Kaj (1998). "Forhandlingsøkonomi – om spil og institutioner i den danske model", pp. 61-78 i: Birthe Hansen & Carsten Jensen (red.), *Grundbogen i Statskundskab*, København, Akademisk Forlag.

Pierre, Jon & B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*, Houndmills: Macmillan.

Rasmussen, Palle (1992). "Politisk Styringsrationalitet. Et tema hos Michael Foucault", *Grus*, vol. 13, nr. 37, pp. 26-41.

Rhodes, R.A.W. (1990). "Policy Networks. A British Perspective", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, nr. 3, pp. 293-317.

Rhodes, R.A.W. (1996). "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. XLIV, pp. 652-667.

Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R.A.W. & David Marsh (1992). "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, vol 21, pp. 181-205.

Stoker, Gerry (1996). "Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy", pp. 1-27 i Desmond King & Gerry Stoker (red.), *Rethinking Local Democracy*, Houndmills: Macmillan.

Stoker, Gerry (1998). "Governance as Theory: five propositions", *International Social Science Journal*, nr. 155, pp. 17-28.

Sørensen, Eva & Jakob Torfing (2000). *Skanderborg på landkortet – et studie af lokale styringsnetværk og politisk handlekraft*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Sørensen, Eva (2002). *Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til meta-guvenør*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

|  |  |
|--|--|
| Politologiske Skrifter fra<br>Institut for Statskundskab | Political Science Publications from Department<br>of Political Science and Public Management |
|--|--|

Appeared earlier in this series:

|         |   |  |
|---------|---|--|
| 1/1988  | Mogens N. Pedersen                      | The Birth, The Life, and the Death of Small Parties in Danish Politics: An Application of a Lifespan Model.            |
| 2/1988  | Mogens N. Pedersen                      | Fluctuations in Recruitment Patterns in Connection with a Critical Election: Denmark 1973.                             |
| 3/1988  | Karsten Ronit                           | Den Eliteorienterede Traditions Syn på Organiseringen af Private Erhvervspolitiske Interesser i Danmark.               |
| 4/1988  | Henrik Larsen                           | Business and Politics in Denmark. A policy mosaic without pattern.   |
| 5/1989  | Karsten Ronit                           | The Danish Bankers Association Facing De- and Reregulation: Effects on Neo-Corporatist Interpretations.                |
| 6/1989  | Kurt Klaudi Klausen                     | Organizational Development and Environmental Change.   |
| 7/1989  | Kurt Klaudi Klausen                     | Fungerer idrættens organisationer? Om organisering, brugergrupper og behov i idrætten.                                 |
| 8/1990  | Mogens N. Pedersen                      | European Topics in the Curriculum of European Political Science: Structural Peculiarities and National Idiosyncracies. |
| 9/1990  | Kurt Klaudi Klausen                     | Political Integration and Institutional Change. The Nordic countries and the EEC.                                      |
| 10/1990 | Karsten Ronit                           | Micro-Corporatism and the Political Strategy of Large Corporations: The Case of Novo-Nordisk.                          |
| 11/1990 | Kurt Klaudi Klausen                     | Convergence or Divergence? Consequences of Strategic Choice in Small Voluntary Organizations.                          |
| 12/1990 | Erik Beukel                             | Integration og Kulturpolitik: Autonomi vs. 'Spill-over'.   |
| 13/1990 | Henrik Larsen                           | The Second Wave of Decentralization. The New Regime of Self-governing Institutions in Denmark.                         |
| 14/1990 | Henrik Larsen                           | Evaluering af erhvervsfremmeordninger i Danmark: Muligheder og problemer.  |
| 1/1991  | Kurt Klaudi Klausen & Lars Thore Jensen | EF og kommunerne.  |
| 2/1991  | Kurt Klaudi Klausen                     | Om teoretiske problemer ved studiet af frivillige organisationer.  |
| 1/1992  | Lars Thore Jensen                       | Decentral Internationalisering.  |
| 2/1992  | Kurt Klaudi Klausen & Annie Evertsen    | Alternativ Velfærdsproduktion? Rapport om rådgivnings- og krisecentre for kvinder.                                     |
| 3/1992  | Kurt Klaudi Klausen                     | Management and Marketing in Sportsassociations.  |

|        |   |   |
|--------|---|---|
| 4/1992 | Kurt Klaudi Klausen   | Paragovernmental Organizations, the Extension of the Welfare State - voluntary and nonprofit centers for women in Denmark.              |
| 5/1992 | Kurt Klaudi Klausen   | Danish Research on Europe. Proceedings from a conference held at Odense University.   |
| 1/1993 | Kurt Klaudi Klausen Lars Thore Jensen                               | "Primærkommunerne og EF".   |
| 2/1993 | Erik Beukel   | Global miljøbeskyttelse som kollektivt gode i international politik.  |
| 1/1995 | Erik Beukel   | America Approaching the Soviet Successor States: Between Idealism and Realism.  |
| 1/1996 | Erik Beukel   | Miljø og handel. En introduktion til samspillet mellem miljøpolitik og handelspolitik.  |
| 1/1999 | Erik Beukel   | Greening the GATT/WTO Regime? Trade Governance, Environmentalism, and Structural Power.   |
| 2/1999 | Anne Marie & Peter Dahler-Larsen                                    | Fokusgrupper i Teori og Praksis.  |
| 1/2001 | Johannes Michelsen & Villy Søgaard                                  | Policy Instruments Promoting Conversion to Organic Farming and Their Impact in 18 European Countries - 1985-97.                         |
| 2/2001 | Mogens N. Pedersen  | The Interplay of Nominations and Elections in Danish Politics.  |
| 1/2003 | Ulrik Kjær & Steffen Petersen                                       | Kan exit poll surveys anvendes til vælgeradfærdsforskning? erfaringer fra en undersøgelse gennemført ved valgene den 20. november 2001. |
| 2/2003 | Peter Dahler-Larsen & Hanne Foss Hansen                             | Organising Evaluation: A Review of Danida's Evaluation Practice Compared to Practices in Other Danish Policy Areas.                     |
| 3/2003 | Johannes Michelsen & Mads Meier Jæger                               | Danske økologiske landbrugere 1995. En beskrivelse baseret på en spørgeskemaundersøgelse.   |
| 4/2003 | Johannes Michelsen & Hanna B. Rasmussen                             | Nyomlagte danske økologiske jordbrugere 1998. En beskrivelse baseret på en spørgeskemaundersøgelse.                                     |
| 1/2004 | Søren Riishøj   | National Identitet, Europæisering og Euroskepticisme - erfaringer fra Tjekkiet og Polen   |
| 2/2004 | Johannes Michelsen, Kurt Klaudi Klausen & Carsten Strømbæk Pedersen | Kommunernes styring af de store institutionsområder – en spørgeskemaundersøgelse af et repræsentativt udsnit af danske kommuner.        |
| 3/2004 | Martin Ejnar Hansen, Robert Klemmensen and Peter Kurrild-Klitgaard  | PAPPA. Parties and Policies in Parliament. Version 1.0 (August 2004) Data Description.  |
| 4/2004 | Gunvor Vincents Olsen & Morten Balle Hansen                         | Fælles sprogs anvendelse i kvalitetsstandarder i den kommunale ældrepleje.  |
| 5/2004 | Rikke Berg  | Kommunale Styreformer - erfaringer fra ind- og udland.  |



|         |   |  |
|---------|---|--|
| 6/2004  | Anna Leander  | African States and the Market for Force: The Destabilizing Consequences of Private Military Companies          |
| 7/2004  | Anna Leander  | Globalisation and the State Monopoly on the Legitimate use of Force  |
| 8/2004  | Anna Leander  | Private Agency and the Definition of Public Security Concerns: the Role of Private Military Companies          |
| 9/2004  | Kasper Møller Hansen, Morten Balle Hansen & Poul Skov Dahl        | Spørgeskemaundersøgelse af brugen af Fælles sprog i de danske kommuner   |
| 1/2005  | Morten Balle Hansen & Jens Ringsmose                              | Fælles sprog og ældreplejens organisering i et historisk perspektiv  |
| 2/2005  | Peter Kurrild-Klitgaard, Robert Klemmensen og Martin Ejnar Hansen | Blokpolitik og det "samarbejdende folkestyres" fire gamle partier, 1953-2005                                   |
| 3/2005  | Henrik D. Jørgensen & Morten Balle Hansen                         | Fælles sprog og hovedproblemerne i ældreplejens organisering. En undersøgelse baseret på fokusgruppeinterviews |
| 4/2005  | Peter Kurrild-Klitgaard   | The equivocal "will of the people"   |
| 5/2005  | Anna Leander  | A Minestrone of World Order Constructions: Reflections on Disciplinary Change in IPE.                          |
| 6/2005  | Anna Leander  | Enduring Conscription: Vagueness and <i>Värnplikt</i> in Sweden.   |
| 7/2005  | Jens Ringsmose & Morten Balle Hansen                              | Programteorier om Fælles sprog og organiseringen af ældreplejen i Danmark. En tekstanalyse                     |
| 8/2005  | Michael Baggesen Klitgaard  | Welfare State Regimes and Public Sector Reforms: Searching for the Connection                                  |
| 9/2005  | Sten Rynning  | Return of the Jedi: Realism and the Study of the European Union  |
| 10/2005 | Rens van Munster  | Logics of Security: The Copenhagen School, Risk Management and the War on Terror                               |
| 11/2005 | Rens van Munster & Claudia Aradau                                 | Governing terrorism and the (non-)politics of risk   |
| 12/2005 | Rens van Munster  | The EU and the Management of Immigration Risk in the Area of Freedom, Security and Justice                     |
| 13/2005 | Morten Balle Hansen & Gunvor V. Olsen                             | Et komparativt perspektiv på Fælles sprog og organiseringen af den danske ældrepleje                           |
| 14/2005 | Erik Beukel   | DIIS' udredning om Danmark under den kolde krig og den efterfølgende mediedebat                                |



Vibeke Normann Andersen, Ph.D., cand.scient.adm., MA in Politics, har siden 1996 været ansat på Institut for Statskundskab. Vibeke Normann Andersens forskning koncentrerer sig om forandring i den offentlige sektor, uddannelsespolitik og demokrati.



Morten Balle Hansen er lektor ved Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet. Hans forskning koncentrerer sig om organisationsteori og offentlig forvaltning, policyanalyse og evaluering, informationssystemer og organisatorisk læring i den offentlige sektor.

## Yderligere information

Institut for Statskundskab  
Det Samfundsvidenskabelige Fakultet  
Syddansk Universitet  
Campusvej 55  
5230 Odense M

Telefon: 6550 1000  
Fax: 6550 2280

E-mail: [politics@sam.sdu.dk](mailto:politics@sam.sdu.dk)

ISSN 1399-7319