

Smagen af selvforvaltning:

Moderniseringen af den offentlige mening

Der er blevet talt meget om "røde" og "grønne" bølger i politik. Venstrefløjen har ønsket et systemskifte holdt i traditionelt rødt, de økologisk bevidste har på klodens vegne hævdet grønt. Heroverfor står den nye offentlige revolution, som noget der skulle være udtryk for en blå bølge i dansk politik. Ikke sort og reaktionært som gammelkonservatismen (og slet ikke brunt som en variant af denne!), men noget mere åbent og alligevel køligt. Blåt som et udtryk for vor tids mixture af ny-liberalisme og ny-konservatisme. Med andre ord: en artikel om "de blå" (kampagne)begreber og deres politiske magi. Modernisering, fornyelse, privatisering, regelforenkling, selvforvaltning, afbureaukratisering m.v., alt holdt i blåt.

Af Nils Bredsdorff (1946-2012)

Tegninger: Gert Hansen

Opfatter man Nudansk Ordbog (2. bd, Politikens forlag div. udgaver) som et udtryk for en – sikkert forsinket – registrering af den sprogligt, kulturelle og politiske situation på et bestemt tidspunkt, kan man gøre følgende iagttagelse om Moderniseringsprogrammet: Ordet privatisere er i 1979-udgaven kun beskrevet med: at drive privat virksomhed, mens der i 1989-

udgaven er tilføjet: at overføre virksomhed fra offentligt til privat regi.

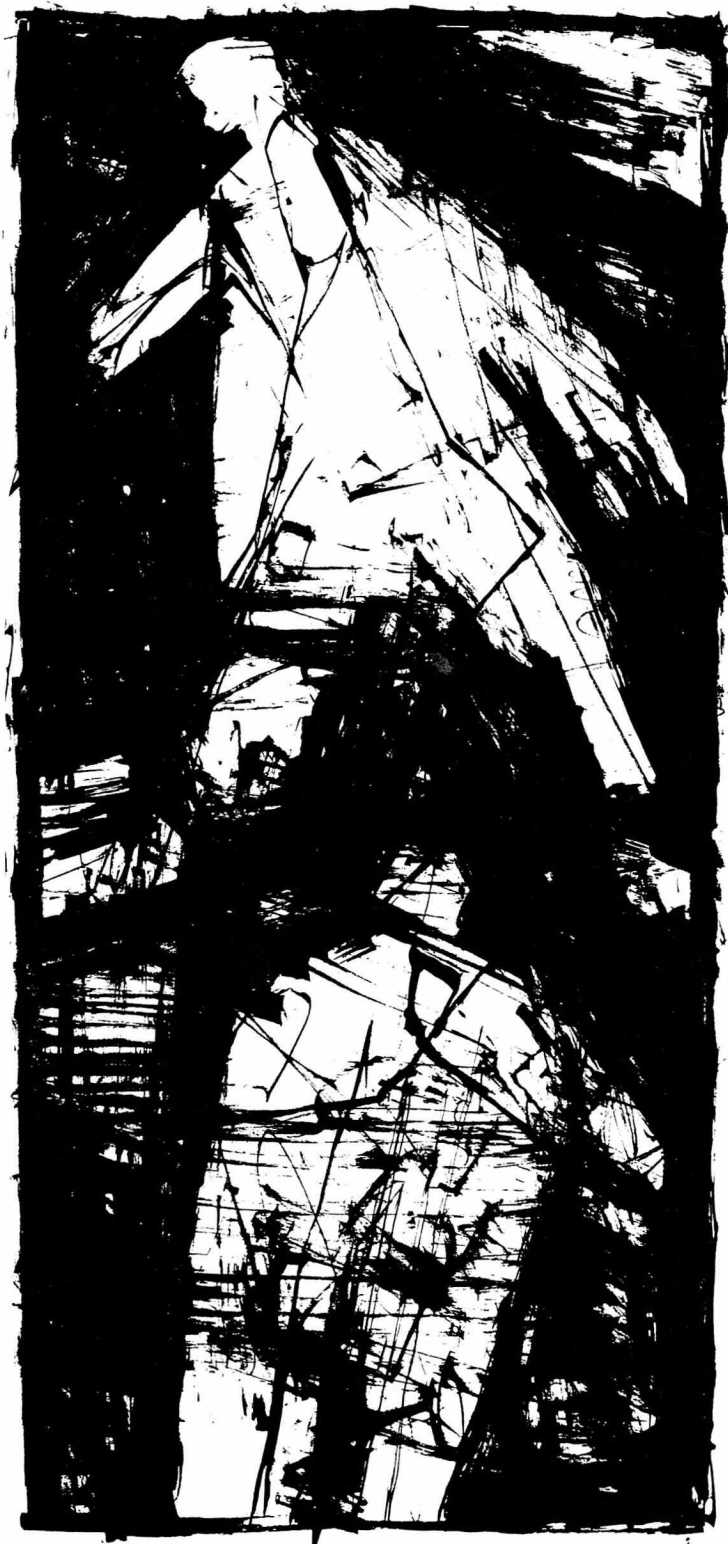
Om ordet modernisere anføres i den tidlige udgave et eksempel med at modernisere en lejlighed, og dette gentages i den senere udgave uden tilføjelser. Selvforvaltning optræder hverken i den ene eller anden udgave. Det optræder heller ikke i Ordbog over det danske sprog, hvor privatisering viser

sig at have lange aner, som altså blot er blevet aktiveret igen med højrebølgen. Privatisering – således lyder vores bud – har fået en udvidelse med den nye politiske anvendelse af ordet, fordi det med Moderniseringsprogrammets start fik en kort og hektisk udbredelse. Der stod politisk kamp om ordet. Ordet modernisering er også blevet meget udbredt, men noget af det geniale ved det ord er, at der ik-

ke står nogen kamp om det. Det betyder stadig, hvad ordbogens eksempel viser: at shine-up, gøre tidsvarende, forbedre. Der er ikke noget nyt betydningsindhold i forhold til lejlighedsmodernisering, blot fordi det drejer sig om den offentlige sektor. I modsætning til privatisering var og er det et altfavnende ufarligt ord. Og selvforvaltning var der stadig ikke nogen – bortset fra politiske niches eller i politisk-økonomisk fagjargon – der anvendte i midten af firserne.

Dette sidespring til politico-ligvistikken skal tune læserens modtageapparat ind på at lytte med på ordet selvforvaltning – dvs. lade sin sociale og politiske hukommelse og fantasi spille med i de næste overvejelser. Selvforvaltningsbegrebet er så diffust og modsætningsfyldt, at man let fristes til at sige, det er indholdsløst eller som modernisering altfavnende og ufarligt. Ved at læne sig tilbage og smage på ordet – for nu at skifte metafor – kan man muligvis komme længere i forståelsen af dets politiske anvendelighed.

Selvforvaltningsbegrebet indeholder ingredienser af det nære og det gode, af decentralisering og demokratisering, af menneskeliggørelse og fjernelse af fremmedgørelse og industrisamfundets jag og pengestyling. Det sammenfatter dele af den direkte og stiltiende kritik af velfærdssamfundets fremmedstyring og overordnet planlægning, som fik sit første udbrud i 1973-valget. Samtidig ændrer dets betydningselementer vægt, det er konjunkturfølsomt. Således indeholder det i slutningen af firserne også smagsingredienser som markedsmæssiggørelse, lokal foretagssomhed og større vægt lagt på individet end på kollektivet. Selvforvaltning tenderer også til at blive forbundet implicit med geografisk bestemmelse af sociale grupper snarere end med traditionelle



tværgående samfundsmæssige interessegrupperinger.

Dette nye smagsэлемент i selvforvaltningen kan belyses med et eksempel: Den stille død, som overgik SFs forsøg på at fange begrebet op i en serie velargumenterede beslutningsforslag om selvforvaltning og demokrati i uddannelsessektoren (Beslutningsforslag B88-B92 fremsat 26.1.88). SF refererer til forskellige regeringsmedlemmers brug af ordet selvforvaltning og foreslår selvforvaltning og -bestemmelse for lærere, elever og tap'ere (for folkeskolens vedkommende inddrages også forældrene). Men det var de forkerte brugere SF talte om, det var velfærdsstatens interessegrupper, det var det gamle selvforvaltningsbegreb, der blev knyttet an til. De nye konnotationer til ordet kom ikke med, og trods den taktiske formulering, det velvalgte tidspunkt og de gode argumenter, vakte forslagene ingen furor. Den nye flavour af ordet tenderer tværtimod mod at være kritisk i forhold til interesserepræsentanter i gammel velfærdsstatslig forstand.

Men selvforvaltningsbegrebet er samtidig diffust i en sådan grad, at det ikke er eksklusivt. Det synes også at inkludere det gamle begrebs fokuseren på manden på gulvet, lokalt selvstyre, andelstanken, ja næsten arbejderselvforvaltning – i altfald, hvor arbejderstyrede virksomheder eller kooperativer konkurrerer med hinanden på et marked. Det er så diffust, at enhver uden synderlig modstand fra den herskende mening kan lægge i det hvad hun vil, blot spændingen og åbenheden fastholdes. Det er i den nuværende politiske konjunktur næsten umuligt at tænke sig

selvforvaltningsbegrebet tilbageerobret af den politiske venstrefløj, som har dyrket enkelte af dets aspekter.

a. Tilsæt demokrati...

Selvforvaltningsbegrebets magi – hovedingrediensen i dets politiske power – ligger i dets implicite og tvetydige forhold til demokratibegrebet. Det låner så at sige af den dynamik og forjættelse, som ligger gemt i de modsætningsfyldte løsningsforsøg, som historisk er skabt på demokratibegrebets interne modsætninger. Der er grundlæggende to uforenlige og sammenvævede sider af det borgerlige demokratibegreb. På den ene side den suveræne folkevilje, folkeflertallets ret til at gennemtvinge sin vilje, og på den anden side den nødvendige beskyttelse af mindretallet, i sidste ende individet, mod flertallet. Denne beskyttelse kan foregå på to måder, enten som mindretallets (selv)forvaltning af flertallets vilje på mindretallets egen måde, eller som mindretallets selvbestemmelse indenfor et af flertallet afgrænset område. Retsstaten er den historisk udviklede formel eller institution, som kontrollerede flertallets magtudøvelse og sikrede individet/mindretallet.

Det afgrænsede område for selvbestemmelse var oprindeligt privat- og markedssfæren. Et tiltagende samfundsmæssigt behov for styring – dels som følge af kapitalens jagt på arbejdskraft og ressourcer og dels som følge af krav om sociale rettigheder fra arbejdskraften – har givet sig udslag i begge de nævnte løsningsformer. Dels i forvaltning af flertallets vilje på egne betingelser (det arbejdsretlige system) og dels i udform-

ningen af – ganske vist stadig snævrere – rammer for selvbestemmelse. Det sidste beskrives ofte negativt som en tiltagende tilsidesættelse af mindretalsbeskyttelsen og gennemregulering af tidligere selvregulerede områder, f.eks. privatsfæren. "Den blå bølge" proklamerer en tilbageerobring af selvbestemmesområder og kan netop spille på den usikre grænse mellem selvforvaltede og selvbestemte områder.

Magien i demokratibegrebet ligger i dets mange glidende overgange, dets mange legitime modsætninger, dets evne til både at blæse og have mel munden – og selvforvaltningen læner sig op ad denne evne. Eksempelvis fremstilles selvforvaltning af regeringen som uløseligt knyttet sammen med mere bevidst central styring, mere entydig fastlæggelse af den politiske folkevilje. Ofte er endvidere selvforvaltningens indhold åbenlyst snarere at administrere stadig mindre midler end at forvalte særlige lokale behov.

Men den lokale forvaltning af elendigheden indeholder netop også elementer af selvbestemmelse og mindretalsbeskyttelse, fordi forvaltning og beslutningsmagt, flertal og mindretal, central og lokal er begreber, som umiddelbart kan tage sig ud som sterile modsætninger, men som i en bestemt kontekst – her med *selv*-forvaltning – kan vise sig at være produktive modsætninger. Man kunne tale om en spændingsfyldt gruppe af begreber, som centrerer sig om demokratibegrebet, men aktuelt får politisk liv af, eller bliver set i lyset af og dermed forstærket af, et enkelt af disse andre begreber, selvforvaltning, markedet, individet, i bestemte politiske konjunkturer. Der er såle-

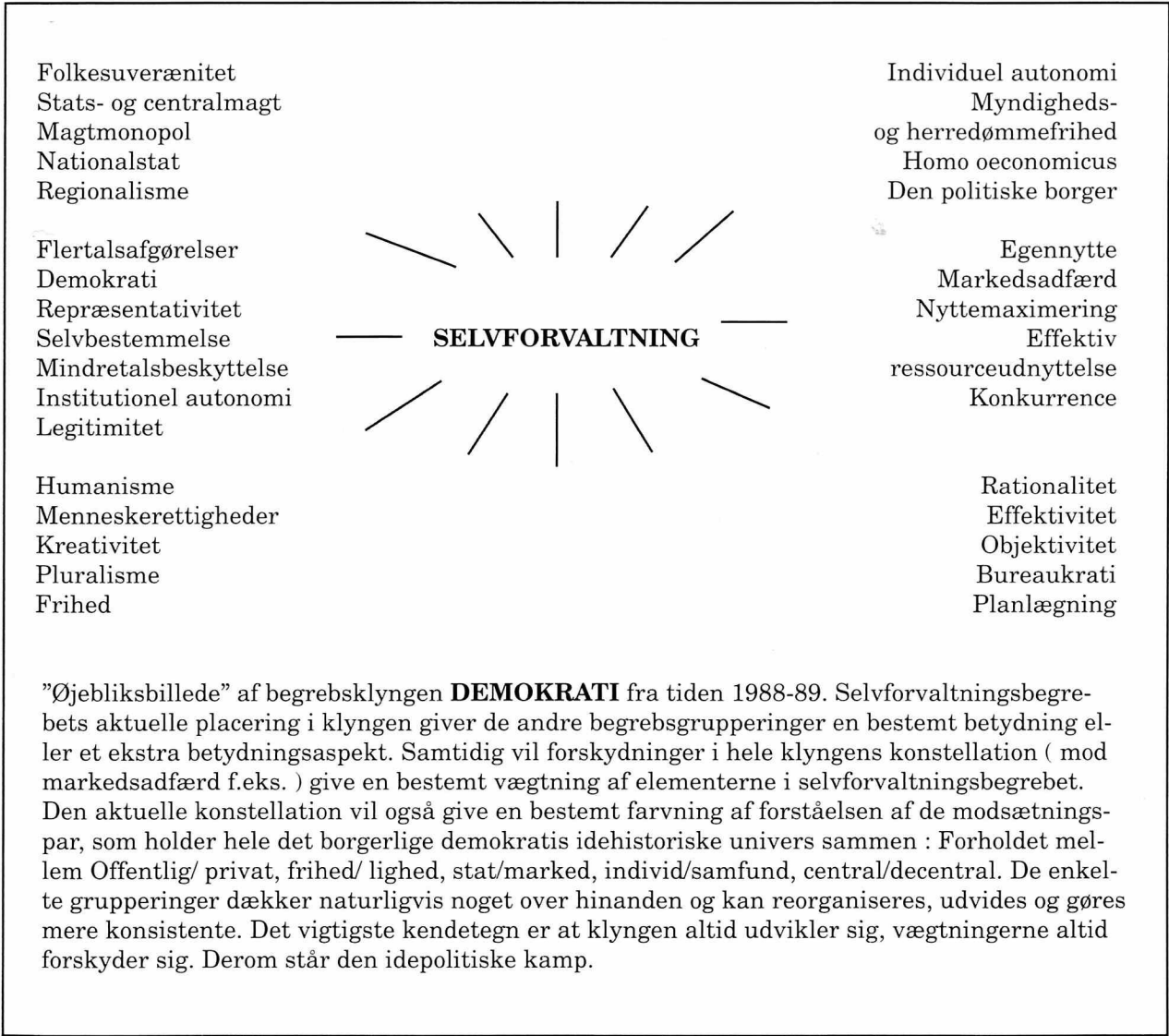
des tale om glidende overgange og skiftende konstellationer og vægtninger, som danner nye betydningshierarkier, som igen udvikler sig til nye.

Forholdet mellem folkevilje og mindretal fører direkte til en anden gruppe begreber centreret om demokratiet: Repræsentativitet, forholdet mellem leder og ledet, delegering af magten. Også disse spørgsmål har fået mange forskellige historiske løsninger og er altid aktuelt – men netop ikke altid ”på dagsordenen”. En tæt personlig relati-

on mellem top og bund er een løsning (flertalsvalg i enkeltmandskredse), tilbagekaldelsesret overfor de delegerede (rådsdemokrati), ledende forvaltningseksponenter på valg (som i USA), selvforvaltning eller lokalt selvstyre (devolution og frikommunalt nærdemokrati), er kendte forsøg på at løse repræsentativitets problemet. Selvforvaltningsbegrebet i dets aktuelle skikkelse låner magi fra alle disse og mange flere historiske forsøg på at kvalificere folkeviljens vanskeligheder

med at komme til udtryk – eller som det hed engang: forholdet til de lede ledere.

Min påstand er, at man ved at ”smage” på ordet, vende og dreje det og bemærke sig dets politiske konnotationer, dets betydningsindhold, umiddelbart kommer frem til forbindelsen til de grupper af begreber som centrerer sig om demokratibegrebet – og dermed til de modsætninger der ligger i dette begreb. Påstanden er endvidere, at selvforvaltningen låner af demokratibegrebets historisk



bestemte (det vestlige borgerlige demokratis) dæmoni, og at det netop kan låne herfra, fordi det selv har samme diffuse, dæmoniske og modsætningsfyldte karakter og bliver opfattet som tilhørende samme gruppe af historisk sammenknyttede begreber. Min opfattelse er bestyrket af, at brugerne af begrebet selvforvaltning tydeligvis også tænker sammenhængene og udnytter dem.

Til spørgsmålet om repræsentativitet hører legitimitetsdiskussionen. Et demokratisk system står og falder med, at det opfattes som legitimt, at repræsentanterne udtrykker folkeviljen. Dette sikres ved, at bestemte – historisk udviklede – institutioner og procedurer anvendes til at udtrykke folkeviljen. Legitimiteten sikres eller genskabes ikke ved indholdet i beslutningen, men ved at bestemte forudbestemte regler anvendes (herunder mindretalsbeskyttelser). Det demokratiske system under velfærds-samfundet har efter regeringens og dens finansministerielle embedsmænd mistet sin legitimitet, og et af midlerne til at genskabe denne er en ny procedure, *selvforvaltning*:

”Øget brug af selvforvaltning vil ... bidrage til at opbygge en fælles ansvarsfølelse for et velfungerende samfund”(Redegørelse om den offentlige sektor, Finansministeriet 1988, (ROS 88), s.72). Et andet sted hedder det: ”... de fleste undersøgelser (tyder på), at den grundlæggende afstand mellem dele af befolkningen og det offentlige ikke hænger sammen med de konkrete erfaringer med myndighedskontakt. Kløften bunder ... snarere i en grundlæggende afstand mellem det offentlige system og visse grup-

pers hverdagsliv, livsværdier og verdensbillede... På længere sigt er det ... en væsentlig udfordring for den offentlige sektor at mindske afstanden til samfundets hverdag ved at inddrage borgerne direkte i udførelsen af de offentlige aktiviteter gennem lokalråd, selvforvaltede institutioner og selvorganiserede alternativer samt at øge borgernes selvbestemmelse gennem individuelle forbrugsvalg” (ROS 88 s.275).

Det magiske ved selvforvaltningsbegrebet er, at genskabelsen af en af livsnerverne i det politiske system skal ske gennem en organisationsform, som samtidig i ROS udtrykkeligt fratages enhver indflydelse på de centrale politiske prioriteringer. At der således kan spilles lyrisk på begrebets demokrati- og selvbestemmelsesaspekter samtidig med, at det understreges i basstemmen, at det drejer sig om at forvalte stadig mindre og af andre fastlagte midler. ROS kombinerer endvidere decentralisering og brugerindflydelse med en kraftig styrkelse af de lokale institutionsledelser (op.cit. s. 74).

Det er vigtigt at holde fast i, at hermed er ikke sagt, at der er tale om demagogiske tricks. Det kan der naturligvis være, men det afgørende er, at selvforvaltningsbegrebet i sig rummer de politiske potentialer, som kan udnyttes eller som kan fascinerer. Det gælder også, hvis vi ser på indholdet af selvforvaltningen. Det er klart, at der ikke er noget direkte sammenfald mellem selvforvaltning og selvbestemmelse, men netop en række glidende overgange eller en række mulige overgange. Der er ingen tvivl om, at den nuværende bølge af selvforvaltningsinteresse lægger væg-

ten et sted i mellemnuancerne – så at sige lever af dette kontinuum og dets uvisse potentialer.

Problemet kompliceres ved, at en del af de borgerlige sætter lighedstegn mellem selvbestemmelse og brugerbetaling, dvs. markeds kræfternes selvbestemmelse. Herved inddrages endnu en gruppe af begreber, som cirkler rundt om demokratibegrebet, men som først med ”den blå bølge” i firserne (igen) er blevet en del af demokratidiskursen (dvs. de typer af spørgsmål, det er legitimt at tænke sammen med de demokratiske idealer). Problemet skal ikke behandles her, blot skal det antydes, at de mest fundamentalistiske markedstilhængere hermed sprænger den i Vesteuropa (men f.eks. ikke i USA) herskende eller traditionelle forståelse af demokratibegrebet, og da de sjældent har politisk lyst til at gøre det helt eksplicit, forvirres billedet betydeligt. (Med Haarder som en hæderlig undtagelse mht. at benævne problemerne). Markedet som politisk institution kræver nemlig en langt mere udførlig udredning – som det f.eks. sker i og imod public choice skolen – for at det kan indgå i en diskussion af, på hvilke måder det kan erstatte eller supplere politisk-demokratisk indhold i det politiske system. Sker det ikke – som i den danske politiske debat – er resultatet blot en religionskrig mellem troende på hhv. stat og marked. Men i en mindre ”fundamentalistisk” version kan markedet som et nyt mangetydigt og betydningsmættet begreb slutte sig til klyngerne af begreber omkring selvforvaltning. Måske kan det overtage selvforvaltningsbegrebets centrale placering og låne kraft af dets magi, som det er sket i USA og forsøgt i England.

Det lange betydningskontinuum i selvforvaltningsbegrebet, eller mere præcist i den aktuelle selvforvaltningsdiskurs, er afgørende. Når det eksempelvis i trontalen fra oktober 1987 hedder: "Selvforvaltningen må vi føre ud i de yderste led" (Folketingstidende 6.10.87 s.8) fremgår det klart af konteksten, at der er tale om kommuner, styrelser og institutioner. Der er tale om decentralisering af forvaltningskompetence, om forvaltning af allerede foretagne politiske prioriteringer i allerede eksisterende institutioner. Selvom statsministerordene her er anført som eksempel på den ene ende af kontinuumet er det igen vigtigt at holde sig dynamikken i den borgerlige tankegang for øje. I "Udkast til nyt Holdningsprogram" for det konservative folkeparti fra august 1991 hedder det således helt haardersk selvbevidst: "Vigtigere – ikke mindst på længere sigt – end de iøjnefaldende økonomiske fremskridt ... er derfor det holdningsskifte, der præger det danske samfund. Konservativ værdinormer har vundet styrke. Begreber som frihed og ansvar, livskvalitet, valgmulighed, effektivitet, produktivitet, markedsøkonomi, privatisering, decentralisering og retssikkerhed har fået fornyet betydning." Og senere hedder det: "Det konservative folkeparti vil begrænse den offentlige virksomhed og statens magt gennem en styrkelse af nærhedsprincippet og det enkelte menneskes selvstændighed. Vi vil øge decentraliseringen, indføre selvforvaltning og gennemføre større brugerindflydelse..."

Når Bertel Haarder taler om selvforvaltning tenderer det til at være synonymt med markedets økonomiske agenter: "Bru-

gerne selv – og ikke bureaukratiske fordelingsinstanser eller lignende – skal bestemme, hvilke leverandører brugerne skal have, og dermed afgøre valget mellem de forskellige typer og kvaliteter af ydelser, som de forskellige leverandører står for i praksis." (Perestrojka i uddannelsessystemet in: Uddannelse nr. 8, 1988 s. 463). Abstraherer man et øjeblik fra beskrivelsens lidt groteske anvendelse af homo oeconomicus-ideologien på undervisningen, er det klart, at Haarder tænker på en langt mere radikal selvbestemmelse – også mht. prioriteringer – end hans statsminister. Kontinuet bevæger sig fra ren forvaltning og administrative effektiviseringsstræbelser til en moralsk-politisk vækkelseskampagne, som måske endog er villig til at betale effektivitetstab for vækkes effekter på længere sigt. Det afgørende for vores problemstilling er, at selvforvaltningsbegrebet låner kraft fra begge ender af kontinuet og måske nok så vigtigt fra spændingen imellem dem.

Det fremgår ikke af nogen tekster jeg er stødt på, hvilket mere præcist blandingsforhold mellem selvbestemmelse og selvforvaltning, ledende borgerlige politikere eller embedsmænd, forestiller sig som effektivt i forhold til at ændre ved legitimitetsunderskuddet. Haarder har som sædvanligt meldt klareste ud med sin skolestyrelseslov, hvor han efter alt at dømme havde ønsket sig en yderligere overførelse af magt til skolebestyrelserne i forhold til den trods alt betydelige (eller *muligvis* betydelige) magtöverførelse, der faktisk fandt sted med den nye lov. Men den måde, moderniseringsreformen

har udviklet sig på, tyder på, at vægten ligger på forvaltningsdecentraliseringen, og at Haarders m. fl.'s rolle i høj grad er blevet at holde debatten igang, kontinuet åbent, fascinationskraften i live.

b... et ordentligt drys regulering

Vi har indtil nu primært smagt på den ene side af selvforvaltningsbegrebet: Forbindelsen til demokratibegrebet. Det er den mest magiske, men også den anden side, forbindelsen til reguleringsbegrebet, har sine fascinerende aspekter. Selvforvaltning er en af flere former for styring af det samfundsmæssige liv. Man kan tale om retlig regulering, regulering via markedet, regulering via forhandling og selvregulering. Man kan også anskue den samfundsmæssige regulering i sin udvikling som et spørgsmål om stigende formalisering og retliggørelse, hvor stadig nye områder af samfundslivet inddrages i den centrale normering, mens decentral regulering via markedet eller via lokal normfastsættelse glider ud.

Velfærdsstatens krise, eller påståede krise, er en krise i de tre førstnævnte reguleringsformer, og forestillinger om nye reguleringsformer, selvforvaltning, refleksiv ret, intern kontrol og sædvaneret er begyndt at florere i kølvandet på kritikken af velfærdsstaten. Retliggørelse eller retlig normering både i retsstatslig og velfærdsstatslig forstand betyder ensliggørelse og centraliseret afvejning – sikring af formel lighed, udjævning af forskelle og generelle regler for mindretalsbeskyttelse og indordning. Denne reguleringsform hører det bor-

gerlige demokrati til og dermed den liberale retsstat. I den udstrækning retliggørelsen bevæger sig ind i markeds- og privatsfæren og arbejdskraftsreproduktionen og skaber sociale rettigheder, nye rettighedspositioner, etableres velfærdsstaten. Dette ændrer ganske vist reguleringsformen fra formelle mod materielle retsregler, men ændrer ikke ved den generelle tendens til centraliseret normfastsættelse og ensliggørelse. Både retten og de korporative forhandlingsorganisationer ensliggør, udjævner og centraliserer, og bygger på centralt fastsatte normer, som stadig udvides. (Markedets regulering tenderer også til at ensliggøre, men ved en decentral proces formidlet over pengene og konkurrencen og med et mangfoldigt vareudbud og ulighed som resultat).

I modsætning hertil hænger selvforvaltning som reguleringsform sammen med ulighed og forskellighed i afgørelserne, lokal og konkret hensyntagen og manglende generel normering af, hvorledes mindretal (og individer) indenfor den lokale enhed beskyttes eller sikres deres generelle rettigheder. Markedet viser sig her igen som en "tricky fellow", fordi det tilsyneladende også fremmer mangfoldighed og ulighed. Heraf den omtalte aktuelle sammenblanding mellem de to reguleringsformer. Imidlertid er der tale om en mangfoldighed på et begrænset, ensliggjort område: Det omsættelige, det som kan gøres op i markedsværdier, det som kan fremstå som en værdi. Begreber som kommercialisering, industrialiseringens ensliggørelse af lønarbejdernes produktionsbetingelser, nedbrydningen af livsformer og lo-

kale reguleringsformer osv. udtrykker hvorledes mangfoldigheden, som skabes af markedet, kan udfolde sig. Det betyder naturligvis ikke, at man ikke kan hævde, at markedet er en effektiv reguleringsform – blot at markedet ikke retsløst falder sammen med lokal selvregulering, men netop tenderer til at bortrodere grundlaget for det lokale særpræg og livsform. Det første skridt i skabelsen af (vare-) mangfoldigheden er at ensliggøre, vareforme eller markedsorientere de sociale relationer for at gøre det usammenlignelige sammenligneligt.

Det tydeligste udtryk for den politiske medvind, de borgerlige har nydt i firserne, er den åbenhed, hvormed de har diskuteret selvforvaltningens sammenhæng med uligheden. En åbenhed man kan vurdere, hvis man forestiller sig den udspillet i perioden 1965-75, f.eks. under VKR-regeringen. Den tidligere finansminister Palle Simonsen siger det således:

"Nye løsningsmodeller er også nødvendige, fordi borgerne i stigende grad har et ønske om at tage direkte del i den offentlige servicevirksomhed. Omvendt må det så også accepteres, at en ny balance, hvor ansvaret i højere grad ligger hos den enkelte eller i lokalsamfundet, vil indebære større forskelle i den måde, tingene gøres på, f.eks. at serviceniveauet og -udbudet vil variere fra kommune til kommune" (Moderniseringsredegørelse 1989, fremlagt d. 19.4.89 Folketingstidende sp. 8830 ff.). Brydesholt sammenfatter udviklingen på denne måde: "Vi har fået frikommuner og store lovfæstede forsøgsordninger på skoleområdet, folkeoplysningsområdet og det sociale område. Og der vil komme

mere af samme slags. Altsammen noget der giver ulighed, men samtidig mulighed for, at de berørte mennesker selv kan være med til at udforme de regler, de skal leve efter" (Samfundsøkonomen 7/1988). For en anden – også "juridisk" – vurdering af den forvaltningsmæssige modernisering se Agnete Weiss Bentzon "Modernisering og retssikkerhed i den offentlige sektor" in Social Kritik nr. 3 juni 1989).

Det, som udtrykkes her, er det afgørende og blivende i den borgerlige omvæltning: Uligheden ikke bare betragtet som et acceptabelt nødvendigt onde, men som et gode. Her markeres det ideologiske brud med velfærdsstatens økonomiske lighedstænkning. Det, som her er "læst ud af" den politiske sprogbrug, bekræftes af to politisk sociologiske undersøgelser. Hos Svensson og Tøgeby hedder det: "Holdningsmæssigt har der været tale om en højrebølge på det i snæver forstand økonomiske område. De eksisterende økonomiske uligheder i samfundet bliver nu accepteret i højere grad end i 1970'erne. Højrebølgen består her i et opgør med traditionelle venstreopfattelser om regulering af erhvervslivet og den økonomiske udligning, og specielt har der været tale om et opgør med det ligemageri, som i 1970'erne udviklede sig i forbindelse med de sociale bevægelser og mellemlagenes mobilisering. Derimod er der ikke sket nogen bevægelse mod højre med hensyn til holdningen til velfærdsstaten." ("Højrebølge" s. 186). I en senere undersøgelse refereret i Ugebrevet Mandag Morgen konkluderes: "Flertallet af vælgere har adopteret en borgerlig økonomisk tankegang... Den borgerlige regerings

måske største sejr er, at den har vundet kampen om den økonomiske meningsdannelse i Danmark... Undersøgelsen viser desuden, at flertallet af vælgere har samme opfattelse af de økonomiske problemer som regeringen. Iøvrigt frikendes den kapitalistiske markedsøkonomi næsten for ethvert medansvar for 80'ernes økonomiske problemer. Analysen tegner dermed et portræt af en nation, hvis livssyn i udpræget grad præges af en borgerlig økonomisk tankegang." (nr. 35 14.10.91).

Denne nyvurdering af uligheden – eller som det yndes udtrykt: *forskellen* – fører et par andre ideologiske figurer med sig ind i varmen; konkurrencen, egennyttens, maximeringen af den økonomiske effektivitet, familien som kerne vendt mod omverdenen og individet overfor fællesskabet.

De nye blå diskussionstemaer aktualiserer en anden gammel kending fra den politiske idehistorie: forholdet mellem frihed og lighed eller mere præcist spændingen imellem dem. Den øgede frihed til at sove under broerne rummer jo faktisk en frihed. Den øgede dispositionsfrihed i de lokale områder, statslige institutioner og forvaltninger, indeholder en frihed, som i det øjeblik "den blå bølge" har medført, at uligheden har mistet sit skær af kapitalistisk despoti og sult og nød, og tværtimod er blevet et alment menneskeligt eksistensvilkår, får et reelt demokratisk indhold. Ganske vist kun for dele af befolkningen, men det er jo accepteret i og med at uligheden er blevet positivt ideologisk ladet. Når uligheden igen gøres til et naturgrundlag, et naturligt eksistensvilkår, har friheden igen fået primat over ligheden. "Den blå bølge" er således ikke blot en "konjunktur" bølge, men også en del af den politiske idehistories "lange bølger" (jvf. de indledende kapitler



i Fonsmarks bog "Den suveræne dansker", Kbh. 1991, som netop har sejrbevidst blik for de lange linier).

Spændingsforholdet mellem frihed og lighed fandt en midlertidig balance efter arbejderbevægelsens kampe for sociale rettigheder. Her blev fremtvunget en bestemt afvejning af, hvor meget lighed, der skulle være i forhold til frihed. Højrebølgen har rokket ved denne balance, søgt et nyt balancepunkt, og selvforvaltning er en af måderne at forvalte denne nye balance på. Palle Simonsen ridser udviklingen fint op – i sig selv et forsøg på balancegang mellem den socialdemokratiske velfærdstænkning og den blå kritik af det socialdemokratiske institutionstyrani (som det som bekendt er Haarders fortjeneste at have formuleret før det blev stuerent at gøre det):

"Vi har efterhånden vænnet os til, at næsten ethvert behov skal dækkes af det offentlige. Udviklingen har hverken været logisk eller systematisk tilrettelagt, endsige gennemskuet. Dermed er ikke sagt, at grænsen mellem offentlige og private opgaver er tilfældig. Men hvad enten udviklingen i det enkelte tilfælde skyldes borgernes ønske om flere "gratis" ydelser eller eksperter og myndigheders opfattelse af, hvad borgernes behov i virkeligheden er, har der været en klar tendens til, at stadig flere områder er blevet underlagt en detaljeret regulering, og til at vi har fået stadig flere offentligt ansatte.

Den grundlæggende tanke med velfærdssamfundet var en tro på, at vi alle med nogen hjælp og i fællesskab med andre kan klare os selv – ikke at vi skulle umyndiggøres. Selvom vi – bl. a. takket være modernise-

ringsarbejdet – på mange måder har begyndt opgøret med umyndiggørelsen, forestår der stadig et betydeligt arbejde med at finde en ny balance mellem det offentlige og det private, mellem de opgaver, der bedst løses under mere eller mindre offentlig medvirken, og de opgaver, som i stedet bør løses "privat" i lokalsamfundet, af den enkelte eller af grupper, foreninger og organisationer" (Moderniseringsredegørelse 1989 F. T. sp. 8830).

Haarder siger det på denne måde: "Massesamfundets og de store bykoncentrationers tid er forbi. Nu oprinder individets og ansvars epoke. Derfor kan 90'erne blive en storhedstid for en ny liberal bølge. Ikke en liberalistisk ideologi, men en ny realisme, der tager udgangspunkt i menneskene, som de er, og giver dem frihed under ansvar. I Danmark taler også socialdemokraterne om "ansvarssamfundet", fordi de vil vride sig løs af anklagen for at dyrke centralisme og formynderi på bekostning af borgernes frie valg og selvstændige ansvar... Også SF taler om selvforvaltning, decentralisering og frihed – omend der mest tænkes på friheden til at bruge andres penge! Den skandinaviske velfærdsstat er gået på grund, især i Danmark. Den danske model trænger til kritisk analyse og nyt design men grundelementerne skal fastholdes. ("Grænser for politik", Kbh. 1990 s. 59).

Den nye balance bygger som hele "den blå bølge" på den implicite forudsætning, at individet ikke bliver umyndiggjort, når det handler privat, at umyndiggørelse skabes af det offentlige. Den private handlen kan medføre eller havne i situationer, hvor det offentlige må

hjælpe. For dette betaler individet med sin myndighed. Behov skabes og indfris i den private sfære – bortset fra undtagelserne. Her hersker myndighed og rationel og ansvarsbevidst handlen. Basta! Der er ikke noget at sige til, at de blå tanker kan flette sig sammen med andre af tidens dominerende diskurser om livsformer og livsverdener, der stranguleres eller koloniseres af systemer og systemverdener. Fælles for disse forestillinger er tanken om det myndige individ, som ligger i svøb udenfor reguleringernes fangarme.

Men den ny balance mellem reguleringer og privat ansvarsbevidst nyttemaximering begynder i den blå version paradoksalt nok med at frisætte, ikke det myndige individ, men myndighederne. Grønnegård Christensens bog "Den Usynlige stat" påviser omhyggeligt, at regelforenklingen primært letter myndighedernes liv. (Det samme gælder – ud fra en helt anden tilgang – analyserne i "Deregulering – ret uden regler", redigeret af Lis Frost). En anden type eksempel er idealbilledet af den ny leder og dyrkelsen af ledelse og beslutsomhed, etisk ansvarligt forstås. Filosofen Peter Kemp har udtrykt den nye tidsånd således: "Det, de (danske virksomhedsledere NB) mangler, er hjælp til at gøre sig selv og dem, de arbejder med, til hele mennesker. Platon snakkede om det hele menneske. Han sagde, man skulle søge det sande, det skønne, det gode. Det sande er indsigt og viden, det skønne er æstetikken og sanseligheden, det gode etikken og hensynet. Disse ting skal forenes i lederskab, og det ved erhvervslivet godt. De har bare ikke det nødvendige sprog. De har

forstanden, men de mangler et sprog. Et psykologisk, historisk sprog. Et humanistisk, socialt sprog. Og sproget sidder humanisterne med." (Berlingske Tidende 13.9.87, "Tecno-macho lederen er passé"). Men den ny balance kræver mere end sprog: "Selvom det kan lyde paradoksalt, så hører selvforvaltning og ledelse uløseligt sammen. Selvforvaltning kan nemlig ikke gennemføres, hvis ikke lederne – det være sig enkeltpersoner eller kollektive organer – viser evne og mod til at formulere prioriteringsproblemerne og sætte de nødvendige rammer" (Bertel Haarder: "Selvforvaltning og selvbestemmelse – fremtidens politik" in: Uddannelse nr. 7 s. 439).

Selvforvaltning går således på magisk vis hånd i hånd med en øget central styring og stærkere ledelser på decentralt niveau på den ene side og mindre umyndigørelse og kontrol og større frihed (i hvert tilfælde økonomisk frihed) på den anden side. Man kan ikke afvise magien ved at sige, at den blot udtrykker et trick, skabt af finansministerielle embedsmænd eller politiske ideologer. Det gør den utvivlsomt også – modsigelserne ligefrem råber til himlen i de finansministerielle skrifter. Men disse modsigelser er netop ikke kun skabt i den aktuelle situation, de ligger i selvforvaltningsbegrebets tilknytning til "demokratikomplekset". Det er således ikke i modsætning til selvforvaltningsbegrebet set som samfundsorganisatorisk princip, at det kædes sammen med overordnet politisk prioritering og indordning af lokale eller særlige interesser under helheden eller fællesskabet. Det er ikke kun i selvforvaltningsbegrebet, at der mangler en skarp

skillelinie mellem forvaltnings- og bestemmelseselementet i styringsdiskussionen. De er flettet sammen og lever af hinanden. (For en anden vurdering af denne styrkelse af centralmagten, som ensidigt og velargumenteret ser den som udtryk for et ønske om afdemokratisering, se Søren Villadsen: "Afbureaukratisering" in: Socialøkonomisk rapport nr. 5, Kbh. 1989).

De særlige træk ved selvforvaltning set som forvaltning kan også fremdrages ved endnu en smagsprøve. Smag f. eks. på et andet forvaltningsudtryk: *Decentralisering*. Det smager af selvforvaltning, men er lidt tørt og en smule kedeligt. Det skaber ikke megen mundvand og fantasi, det har hverken fylde eller kryderi. Det kan der næppe laves oprør på. Selvforvaltning giver mulighed for nye normer, nye prioriteringer, nye ansættelser, hensyntagen til VORES ønsker. Decentralisering har derimod en ubehagelig bismag af snarere at producere fordele for den centrale forvaltning eller af at løse problemer for denne gennem større informationsmængde om lokale eller borgernære problemer til korrektion af den centrale styring. Selvforvaltning giver en duft af modstandspotentialer, en flavour af dem og OS, den lokale koalition. Decentralisering smager mere af lokale skatteopkrævere og leder tanken hen på omfordeling af magten, ikke på afgivelse af magten.

Decentralisering kan ikke sættes vilkårligt ind som erstatning for selvforvaltning i Brydensholts, Simonsens eller Haarders skrifter, uden at de kommer til at lyde som tamme socialdemokrater. Decentralisering lugter af byrdefordelings-

reformer og overvæltning af byrder, ikke uddelegering af magt – hvilket ikke er det samme som at sige, at ingen af de tre herrer m. fl. har ønsker om at foretage sådanne decentraliseringsmanøvrer.

c. . . . og retten kan smages til efter hver enkelts smag

Det, som gør begrebet selvforvaltning spændende, er de mange facetter, det indeholder. Det gør begrebet tjenligt som ingrediens i udviklingen af den nye herskende politiske diskurs og dermed udviklingen af nye styringsmidler og reguleringsformer. Det betyder, at selvforvaltning som ingrediens i en forvaltningspolitisk reform har langt større rækkevidde end den, som kan opfanges ved karakteristikkens symbolske funktion (jvf. Morten Ougård: "Modernisering og afbureaukratisering" in: Nordisk Administrativ Tidsskrift nr. 2 1990. Se også andre tolkninger af Moderniseringsprogrammets og selvforvaltningens virkninger i Jens Hoff og Eva Sørensen: "Moderniseringen af den offentlige sektor", COS Arbejds-papir 1/1990).

Selvforvaltning har en facet af forvaltningspolitisk instrument. Både et bevidst anvendt middel til opnåelse af bestemte mål – udgiftsbegrænsning og produkttilpasning – og et middel som rummer målet i sig selv – politisering og aktivering. I denne forbindelse har det en facet af noget urovækkende, i alt fald for nogle konservative, en igangsætter af uventede og utilsigtede konsekvenser. Men det har samtidig karakter af mirakelmedicin mod velfærdsstatens dødssynder, forvent-

ningsspiralen og asymmetrien mellem udgiftskravene og betalingen for udgifterne. (Som et eksempel på en konservativ, der ikke frygter den neoliberale "uro", se Henning Fonsmark: "Den suveræne dansker", Kbh. 1991. Fonsmark ser tværtimod med nogen misbilligelse på det kompromis i forhold til ren markedsstyring, som selvforvaltningen f. eks. i skolebestyrelsesforslaget er udtryk for, se s. 96 ff. Fonsmark kalder selvforvaltningen en "nødværgeforanstaltning overfor et organisations- og ekspertstyre". Det er en vej – omend en omvej – til indførelse af fri efterspørgsel efter offentlige goder).

Selvforvaltning har også en aktuel facet, som sammenfatter "tidsånden", eller den politiske diskurs som ganske vist er sideløbende med "den blå bølge", men rækker ud over denne: Kritikken af velfærdsstaten, interessen for den lille politik i modsætning til den store lands- eller udenrigspolitiske, optagetheden af de lokale livsformer osv.

Det er naturligvis sådan, at man kan hævde at et hvilket som helst aktuelt politisk modeord "kondenserer" tidsånden på en eller anden måde. Det er ikke muligt at bevise eller citatbelægge påstanden definitivt om at selvforvaltning gør dette i højere grad end andre. Det er kun muligt at afgøre ved at "smage" på de eksempler, der gives i det følgende; sætter de noget igang, kan de indgå i "politiske billeddannelser" osv. I en diskussion af en af de hyppigt omtalte livsformsanalyser giver Finn Dam Rasmussen en meget præcis karakteristik af "tidsånden" og en ganske anden vurdering af selvforvaltningsbegrebet end det her fremførte:

"Et af de tydeligste træk ved hele den "offentlige mening", den herskende politiske mentalitet, er en lede ved staten. Staten er blevet et nødvendigt onde, "vi" må leve med. Ingen i hele det politiske spektrum kan længere fremvise nogen som helst entusiasme i forbindelse med statslige projekter... Tanken om store programmer og overordnet planlægning (begrundet i krav om social lighed og retfærdighed), der griber dybt ind i folks levevis og livsformer, giver idag den offentlige mening kvalme...

Plusordet statsintervention, der engang havde en aura af retfærdighedens indtrængen i fabriksherrernes despoti og patriarkatets undertrykkelse... er idag blevet til skældsordet statslig indblanding. De aktuelt fremherskende emancipationsforestillinger – for nu at bruge en helt antikveret term – drejer sig om, at de folkelige kræfter, eller snarere individerne, frigør sig ved at kaste det statslige åg af deres skuldre... Vi ønsker med de statslige ydelser at have det ligesom med varer: Vi vil ikke forpligtes af dem... Gensidigt forpligtede skal vi derimod være i vore forhold til hinanden som privatpersoner. Nu skal vi til at yde "selvhjælp" og være solidariske i små nære grupper. Denne forenede strømning af statslede og populistisk individualisme synes jeg – med varianter – karakteriserer hele den politiske offentlighed. Den fanges op af regeringen i de for tiden fashionable forestillinger om selvforvaltning. . . ." ("Livsformer i Danmark" in: Social Kritik nr. 4 oktober 1989 s. 115).

Selvforvaltning er også et forsøg på at skabe institutioner, som kan støtte en tillem্পning til markedet af ydelser, der ikke

tidligere har haft varekarakter. Selvforvaltning kan fremme markedsadfærdens dyder, hvor markedet ikke selv kan tvinge dem igennem: "Brugernes frie valg mellem leverandørerne er... helt afgørende for den konkurrence mellem leverandørerne, som igen fremmer en øget effektivitet hos de enkelte leverandører i form af bedre kvalitet og/eller lavere produktionsomkostninger" (Haarder: "Pere-strojka", Uddannelse 1988 s. 463). Enhver kan efter første skolebestyrelsesvalg selv sætte ordene forældre og skoler ind i sætningerne og samtidig ramme Haarders mening med disse generelt formulerede mål. Markedsterminologien støttes yderligere af, at det indskrumpne børnemarked, knapheden på penge blandt de voksne markedsagenter og kampen om at bevare etablerede markedsandele, læs: eksisterende skoler, som arbejdspladser for lærere, skubber blidt og umærkeligt på skabelsen af en markeds- eller konkurrenceadfærd, hvor der før herskede bureaukratisk-politiske adfældsregler. MEN det er vigtigt at lægge mærke til, at markedsadfærdens jo også fremmer det frie valg – mellem skoler, pædagogikker og socialiseringsformer – omend det som al markedsadfærd kun gælder for dem, der besidder markedsadækvate midler, penge, tid, sociale potentialer.

Selvforvaltning har også en facet af at være bindemiddel mellem de borgerlige regeringers forskellige fløje, mellem de neoliberale og de "statskonservative" og i sidste ombæring de socialliberale (de socialliberale i KVR-regeringen udgør et særligt problem, vi vil vende tilbage til). Det er et bindemiddel, der har den fordel, at socialdemo-

kratiet ikke har villet eller kunnet anvende det, dvs. det har kunnet bruges som varemærke. Hermed kan det også få en funktion af almindeligt politisk signalord, gummiord eller christiansborgerjargon, som signalerer en antibureaukratisk og demokratisk politisk holdning og markerer et nej til en tilbagevenden til en socialdemokratisk løsningsmodel.

Selvforvaltning er også en forvaltningsreformteknik til at nedbryde stivnede bureaukratiske strukturer. Den traditionelle teknisk-organisatoriske argumentation for en administrativ reform (decentralisering og smidiggørelse) gøres vanskeligere at modsætte sig ved, at den tilføres et pift af demokratisering og myndiggørelse. Piftet gør det vanskeligere for interessegrupper utilsløret at gå imod reformtiltag, selvom de godt kan indse at reformen reelt også indeholder mindre bevægelsesfrihed som følge af medfølgende nedskæringer, omlægninger og øget central kontrol.

En meget vigtig facet af selvforvaltningen er forbindelsen til den individuelle autonomi. Forbindelsen er heller ikke her direkte, men går over selvbestemmelsesunder-tonen i selvforvaltningen – der er en glidende overgang mellem at forvalte sine pund og bestemme over sit eget liv. Den individuelle autonomi, det frie borgerlige individ, som i princippet er forudsætning for og resultat af demokratiet, selvbestemmelsen, kan også ses som en ubestemt komponent i selvforvaltningen, et potentiale. Den individuelle autonomi eller muligheden for den vokser derfor med mere selvforvaltning.

Det er også forsøgt at gøre selvforvaltning til et mere generelt organisationsprincip for forvaltningen af den nye balance. Der tales om selvforvaltningsstaten, hvor det centrale niveau kun fastlægger



rammer og procedurer for den lokale myndighed. Forståelsen af begrebet hæmmes af, at det i praksis altid er kædet sammen med nedskæringer af bevillinger og stramninger, samt at det kun iværksættes indenfor social- og uddannelsessektoren. I den nuværende historiske situation tenderer selvforvaltningsbestræbelserne at støtte en udvikling mod den ligegyldighed og ligestilling, som sælger og køber har på markedet overfor hinanden, fordi den vil erstatte den mekaniske solidaritet, velfærdssamfundets sociale rettigheder er udtryk for, med procedurenormer, uden at kunne stille nogen sikkerhed for, at en ny lokal, organisk solidaritet faktisk vil blive etableret. Selvforvaltning får dermed også – utilsigtet, måske – karakter af et instrument, der skal få disse udgiftstunge områder brækket op og lagt åben for statsfinancielt begrundede reformer. En gennem næsten hundrede år stivnet opfattelse af hårdt tilkæmpede sociale rettigheder er vanskelig at gøre tilgængelig for ændringer og blåtoning. Selvforvaltning af disse rettigheder lader de stivsindede selv arbejde med på processen. Debatten siden forestillingen om det nye organisationsprincip kom frem, tyder på, at det bliver en meget lang omstillingsproces, som ikke kan tåle mange eksempler af typen distriktspsykiatriens fallit før den går i stå. Måske også fordi den danske version af den internationale blåtoning har satset på at fastholde tilknytningen til velfærdsstaten.

Et eksempel på denne komplicerede blanding af pisk og gulerod, nedskæring og frisætning af potentialer, selvforvaltning og (selv)begrænsning af

sociale rettigheder, fås fra selveste mastodonten Kommunernes Landsforening: "Det ligger efterhånden en lang række kommuner meget på sinde, at borgerne skal have øget indflydelse på de kommunale institutioner, som de benytter sig af. Indflydelsen skal sikre, at f.eks. vuggestuerne til stadighed gør den indsats forældrene finder relevant. Indflydelsen skal også gøre det lettere for brugerne selv at yde en indsats for institutionen. Brugere skal have indflydelse via de bestyrelser, der nedsættes for de kommunale institutioner. Når samtidig den administrative kompetence og det faglige og økonomiske ansvar decentraliseres fra rådhus til institution, bliver der alt i alt tale om selvforvaltning, nærdemokrati og mangfoldighed. Der bliver også tale om tydeliggørelse af brugerbetalingen og af forskelligheden. Ud fra tilsvarende overvejelser opereres der også flere og flere steder med lokalråd, som ligeledes vedrører en række aktiviteter i kommunen, der skal aflaste den centrale rådhusstyring og -administration" ("På vej mod nye forvaltningsstrukturer i kommunerne – 11 eksempler". Den kommunale højskole i Danmark og Kommunernes landsforening Kbh. 1991 s. 69).

Selvforvaltning har endelig også en facet af alternativ til markedsmodellen i sig: Rådssocialisme, andelssocialisme, andelsbevægelse og arbejderselvstyre. SF forsøgte som nævnt at insistere på denne facet. Selvforvaltning forjætter her en grundlæggende demokratisering af samfundet med udgangspunkt i de arbejdende, producerende og direkte berørte brugere. Problemet i den nuværende situation er, at de of-

fentligt ansattes interesser i selvforvaltning af egne arbejdsvilkår er i modsætning til brugernes interesser – omend ikke nødvendigvis totalt – især indenfor de nævnte udgiftstunge områder. Lærere og læger, som nødvendigvis må kæmpe for deres eksistens som lønarbejdere, kan ikke umiddelbart påberåbe sig selvforvaltning af deres arbejdsforhold som en demokratisk reform set i forhold til forældre og patienter. Og Socialdemokratiet og SF vrider sig ligefrem, når selvforvaltningen skal diskuteres. Producent selvstyre i en eller anden form – herunder den stadig mere decentrale ØD-konstruktion – hører nu engang til deres ideologiske balast, og er blevet holdt levende i store dele af befolkningen gennem kritikken af de store mastodontfonde. Selvforvaltning giver i modsætning til privatisering og marked ikke nogen umiddelbar politisk opposition.

Om duften fra det nye køkken

a. Opskrifterne afprøves

Man kan ikke beskæftige sig med selvforvaltning uden at inddrage regeringens langt bredere moderniseringsprogram(mer). Ikke alene ville selvforvaltningen miste sin substans, smagen af den ville blive fad og flygtig. Selvforvaltningens særlige karakter kommer først til sin ret, tilsat duften af de samlede borgerlige visioner. Den nye balance, selvforvaltningsstaten, det ny menneskesyn er tænkt i en offensiv strategi, som indløses med konkrete lovforslag og med tilsyneladende små skridt. Den altid årvågne Brydensholt siger det eksemplærisk: "Det er blevet almindeligt

at tale om en "responsiv" eller "refleksiv" ret, hvor der centralt blot sættes nogle vide rammer, som er nødvendige af hensyn til helheden, men hvor man iøvrigt lader de berørte mennesker forhandle sig frem til de regler, der skal gælde for deres indbyrdes forhold. Et godt eksempel på denne nye samfundsopfattelse får man i den nye skolestyrelsesordning med de lokale bestyrelser på hvert enkelt skole." (Jyllandsposten 29.7.89).

"Med selvforvaltningstankegangen", fortsætter Brydensholt, "har vi fået det samfundsmønster, der giver mulighed for på samme tid at styre og give mennesker herredømmet over deres egen hverdag." (Smst.), og mener helt det samme som statsministeren i sin åbningstale: "Det skal være et nyt og enklere samfund, hvor de offentlige beslutninger begrænses og gøres overskuelige. . . (4. 10. 88). Moderniseringsprogrammet er instrumentet, der skal føre frem mod denne vision. Men programmet er ikke kun en ramme for forskellige kampagneudtryk, det er selv et kampagneudtryk, hvis skiftende konjunkturer får andre udtryks betydning og politiske vægt til at ændre sig. Selvforvaltningsbegrebet kan f. eks. vise sig at blive tomt for sin magi og dermed lide samme skæbne som privatisering og servicemanagement og mange andre.

Man kan karakterisere moderniseringsprogrammets forløb gennem en række nøgletermer: Modernisering – fornyelse – privatisering – regelforenklings – produktivetsforbedring – personalepolitik og -udvikling – servicemanagement – effektivisering – selvforvaltning – afbureaukratisering. Rækkefølgen er nogenlunde kronologisk og kun nogle af disse kampagne-

formler har haft gennemslagskraft og levedygtighed i længere tid. Modernisering, afbureaukratisering og selvforvaltning er de eneste, der har vist sig duelige til gentagne besværgelser.

Man kan også gå lidt længere ned i det historiske forløb og forsøge at karakterisere moderniseringsprogrammet gennem en faseopdeling – som udelukkende skal tjene til at give et overblik og ikke en årsagsforklaring. (To andre kortfattede kompletterende skitser til forløbet kan ses i Karl Henrik Bentzon "Moderniseringsprogrammets historie" in: Bentzon (red.) "Fra vækst til omstilling", Kbh. 1988 og Jørgen Dalberg-Larsen "Om deregulering og regelsanering" in: Frost (red.) "Deregulering – ret uden regler?" (Århus 1990).

I løbet af 1983 udarbejder den nye borgerlige regering en moderniseringsredegørelse til Folketinget. Den forelægges sidst på året samtidig med en rapport fra privatiseringsudvalget om mulighederne for privatiseringsaktioner. Moderniseringsredegørelsen nævner ikke selvforvaltning med et ord, og den senere så centrale omsorg for individets fremmedgjorte situation er helt fraværende. Derimod fremhæves decentralisering af ansvar og kompetence, markedsstyring og friere forbrugsvalg, bedre publikumsbetjening, regelforenklings, lederuddannelse og personaleudvikling og indførelsen af ny teknologi. Det hævdes (jvf. Bentzon "Moderniseringsprogrammets historie" op. cit s. 23 f.), at finansminister Henning Christoffersen var den dynamiske kraft bag lanceringen, og at det var tanken, at privatiseringsudvalgets rapport skulle

have en central rolle i profileringen af regeringen. Selvforvaltning er i denne fase knyttet til den enkelte forbrugers "forvaltning" af indkomstoverførsler fra det offentlige. Forestillingen illustreres med det kendte neolibérale forslag om "vouchers". I en oversigtlig form beskrives dette af en af Privatiseringsrapportens fædre (Ole P. Kristensen: "Privatisering" in: Nordisk Administrativ Tidsskrift 1984 s. 110). At selvforvaltning ikke er central for denne fases borgerlige nytænkning illustreres af, at ordet er udeladt i en senere engelsk artikel om samme emne.

I hvert tilfælde er neoliberalt tankegods dominerende i denne fase, dvs. der tænkes mere i effektiv ressourceallokering og opgør med staten som et ineffektivt økonomisk monopol end på det gode liv. Der er tale om en offensiv politisk stil, mere tale om opgør med end om omformning af velfærdsstaten.

I løbet af 1985 kritiseres moderniseringsprogrammet for at være gået istå og have solgt privatiseringen. Samme år indledes anden fase med en focusering på produktivetsforbedringer i det offentlige og intensivering af intern omstrukturering og skabelse af nye ledelsesformer, koncernledelse, i centraladministrationen. I redegørelsen til Folketinget om moderniseringsprogrammet fra 1986 kommer der forslag om individuelle løntillæg og konkurrencepræget personalepolitik, og kommunerne inddrages for første gang for alvor i moderniseringsprogrammet. Denne anden fases vægtning af interne forhold i centraladministrationen flytter tilsyneladende vægten fra budgetdepartementet til administrations-

og personaledepartementet. Moderniseringsredegørelsen fra 1987 taler om bedre service overfor borgerne og bedre arbejdspladser for de ansatte – pilsken og guleroden bliver meget tydelig. Palle Simonsen præger denne fase som moderne statslig arbejdsgiver. SAS-direktør Carlzon er forbilledet og lederdyrkelsen blandt filosoffer og ideologer tager fart.

I trontalen fra 1987 nævnes selvforvaltning een gang og resten af talen er traditionel lovforslagsgennemgang. Men i 1988 og 1989 tages der fat på demokratiserings- og selvforvaltningsproblemerne i de forskellige redegørelser og planer, som det er vist ovenfor. Styling via markedet indtager igen en fremskudt position, men denne gang ikke gennem den – viste det sig – politisk umulige privatiseringstanke, men gennem konkurrencemomentet i produktionen af offentlige ydelser. Den anden fase var løbet tør, og det blev forsøgt at politisere i en tredje fase. I trontalen fra 1988 har piben således fået en anden lyd, her er forholdet mellem menneske og system, det gode livs genetablering det bærende element. Med udgangspunkt i en angivelig legitimitetskrise sagde statsministeren:

”... vi identificerer os ikke længere nok med det samfund, vi selv er en del af. . . Resultatet bliver mistillid, utryghed, ligegyldighed og mangel på sammenhæng i vurderingerne. . . Vi må nøje overveje, hvordan vi skaber den rette balance mellem mennesker, systemerne og samfundet.” Og lidt senere siges det i klartekst: ”Jeg tror ikke, det er for meget sagt, at det i disse år er vanskeligt at fastholde interessen og respekten i befolkningen for demokratiets

institutioner og for Folketingets beslutninger.” (Åbningstalen 4. 10. 88. sp. 4). Løsningen på misseren hedder gennemskuelighed og balance: ”Det nuværende, overregulerede samfund, hvor alt for mange beslutninger træffes centralt, ønsker vi at omforme, så det enkelte menneske kan overskue det og finde sig til rette. Det skal være et nyt og enklere samfund, hvor de offentlige beslutninger begrænses og gøres overskuelige, og hvor klagevejene bliver forkortet. Beslutningerne skal træffes decentralt, nær den enkelte borger... Vi skal give mennesker flere valgmuligheder mellem offentlige og private løsninger og friere muligheder for det enkelte menneskes livsudfoldelse. Det er ikke småændringer hist og her, jeg tænker på. Vi lægger op til dybtgående ændringer i samfundets måde at fungere på...” (smst. sp. 6-7).

Der kan næppe herske tvivl om, at statsministeren tænker i de samme baner som sin finansminister, og formuleringerne er næsten enslydende med disse års argumentation omkring selvforvaltning i diverse moderniseringsredegørelser. Men det er bemærkelsesværdigt, at åbningstalen, som er udarbejdet stort set samtidig med finansministerens redegørelse om den offentlige sektor (ROS 88) ikke benytter selve ordet selvforvaltning, men derimod går mere efter den private foretagsomhed. Dette så meget desto mere som selvforvaltning som nævnt fortsat spiller en stor rolle i finansministerens moderniseringsredegørelse til Folketinget i april 89. Både Haarder og Brydensholt formulerer sig ligeledes omkring selvforvaltning i 1988. Måske er forklaringen, at statsministe-

ren på dette tidspunkt, august 1988, har valgt at satse på et andet kampagnebegreb, *afbureaukratisering*. Det annonceres i trontalen, at regeringen har nedsat et afbureaukratiseringsudvalg (eller rettere flere), og hele moderniseringsprogrammet forsøges givet et pift med den hastigt producerede Afbureaukratiseringsplan fra december 1988. Denne plan tager sig teknisk og administrationsintern ud, men for at få forståelsen af den (kampagne)ånd, hvori den er tænkt – og både i 89 og 90 blev ført frem – er det nyttigt at overveje den politiske tænkemåde, der er den umiddelbare begrundelse for den:

”Når Folketinget begrænser sig til at udstikke generelle retningslinier, kan det naturligvis medføre, at der opstår forskelle i den måde opgaverne løses på i de enkelte kommuner. Men det er netop ideen med et kommunalt selvstyre, at kommunerne løser opgaverne sådan, som det nu passer bedst i det lokale område, og som borgerne der ønsker dem løst. Der er jo store forskelle i behovene fra det ene område til det andet. Det, vi ønsker at opnå er, at afgørelserne kommer nærmere på den enkelte borger, at beslutningsvejene bliver kortere, og at dobbeltadministration afskaffes, at afgørelserne træffes hurtigere, og uden at borgeren skal løbe fra den ene instans til den anden. Han bør slippe for en masse irritationsmomenter og undgå at lide tab på grund af lange ventetider. Det er vigtigt, at vi kommer hurtigt igang. Regeringen har derfor...” (Åbningstalen 1988 sp. 7-8). Det er iøvrigt sjældent man så klart får demonstreret, at der stadig er tale om en identitet for den borgerlige tanke mellem individet som

menneske og som borger, læs: *erhvervsdrivende*).

Redegørelse om den offentlige sektor 1989 (ROS 89) handler om udviklingen i de offentlige udgifter og ligger langt fra det foregående års mere utraditionelle udspil. Kun et meget kort afsnit trækker trådene tilbage til forrige års forsøg på at skabe et "grundlag for den politiske prioritering af de samlede offentlige udgifters størrelse og sammensætning" (Forord af Palle Simonsen ROS 89). Ordet selvforvaltning er ikke nævnt, muligvis fordi ROS 89 tilsyneladende er udarbejdet efter samme model som de tidligere års Budgetredegørelser, som ROS 88 eksplicit var en nydannelse i forhold til: ROS 89 "omfatter både de udgiftspolitiske hensyn, som tidligere er blevet behandlet i de årlige Budgetredegørelser, og de administrationspolitiske hensyn. Herved understreges, at udgiftspolitikken og bestræbelserne for at modernisere og effektivisere den offentlige sektor er to sider af samme sag" (smst.). I 1990 skifter publikationen også formelt titel og forsøget på en sammenkædning er tilsyneladende faldet helt til jorden.

Det samme mønster gør sig gældende med statsministerens åbningstale i oktober 1989. Også her viser et enkelt afsnit forbindelsen tilbage til forrige års åbningstale: "Da jeg sidste år holdt min åbningstale . . . gjorde jeg udførligt rede for de holdninger og de målsætninger, regeringen og de partier, der står bag den, har. Regeringen arbejder stadig ud fra dette grundlag..." (F.T. 3.10.89 sp.13).

I Moderniseringsredegørelsen til Folketinget fra maj 1990 er tonen og måske også linien i forhold til selvforvaltningselementet i moderniseringen igen lagt om – ihvert tilfælde set i forhold til de foregående folketingsredegørelser. Når det udtrykkes så forsigtigt,



skyldes det, at der ikke findes sikker information om årsagen er taktiske nedtoninger, finansministerskiftet (fra Simonsen til Dyremose), det nye kampagnebegreb afbureaukratisering, eller et egentligt strategisk skift. Hele redegørelsen er et referat af tre i forvejen kendte undersøgelser, udsendt af finansministeren. Konklusionen er, at moderniseringsprocessen er slået meget uensartet igennem i den offentlige sektor. Årsagerne er angiveligt dels "hele den juridiske tradition" (som skyldes retssikkerhedsgarantierne), dels interesseorganisationernes inddragelse i lovgivningsprocessen og dels "den manglende tradition for resultatbelønning i den offentlige leder- og lønpolitik". Redegørelsens tone er igen blevet virksomhedsledelsens "resultatorientering" og instrumentalisering af også tidligere mere yisionært brugte begreber. Af de syv punkter, der anvendes til at beskrive "omlægningen" af regeringens indsats for modernisering og afbureaukratisering skiller kun det ene sig ud og viser ud over de rene management slogans: "Mulighederne for øget anvendelse af brugerbetaling og selvforvaltningsprincippet samt privatisering bør fortsat indgå som et centralt element i at effektivisere løsningen af opgaverne og skabe større valgfrihed for borgerne". (F.T. 3.5.90 sp. 9037 ff.)

Og statsministeren koncentrerer sig i sin åbningstale et halvt år senere ligeledes om effektivisering og markedsorientering: "Offentlig virksomhed skal langt mere drives efter samme principper som gælder på private arbejdspladser. Kommunerne og institutionerne skal have udvidet selvstyre

og ansvar" hedder det, og som for at dæmme op mod misfortolkninger af den konservative selvstyretanke, lyder den umiddelbart følgende sætning: "Men der skal også flyttes medarbejdere fra det offentlige over i private virksomheder." (F.T. 2.10.90 sp. 15).

Måske skyldes den nye vægtning, at det borgerlige bagland eller ministrene selv var blevet skeptiske overfor Moderniseringsprogrammernes effekter, betragtet som forvaltningsreformer. Som eksempel se Weekend Avisen 16. 8. 90: "Statsministeren havde en plan". Underoverskriften lød "Om bureaukratisering: Statsministeren lovede revolution i den offentlige sektor. Det var ved juletid 1988. . . de bebudede strukturelle omvæltninger i det offentlige er aflyst og glemt."

På denne baggrund kan det ikke undre, at den ventede redegørelse om den offentlige sektor (ROS 90) fra finansministeriet udeblev. I stedet udsendtes, som nævnt, af ministeriets budgetdepartement (og uden medvirken af administrations- og personaledepartementet) en ny publikation med titlen "Udgiftsanalyser 1990". Der er tale om en tilbagevendende til de årlige budgetredegørelser fra midten af firserne: Et ministerielt, til tider akademisk og velunderbygget, forsvar for regeringens økonomiske vurderinger og budgetfremlæggelser. Den offentlige sektor og den deraf afledte politiske debat om velfærd, individ og kollektiv, stat og marked, forsøges gjort til et spørgsmål om målelige størrelser og håndterlige data. I "Udgiftsanalyser" hedder det: "Temaet er de offentlige udgifters vækst og fordeling. Analyserne er beregnet til efteråret

1990 at danne grundlag for en konference, som Budgetdepartementet afholder med en række forskere om udgiftspolitiske emner." Politiseringen er blevet væk eller snarere gemt væk i akademiske former og økonomiske formler. (Hermed er naturligvis ikke sagt, at det er forkert at fremlægge modelpræmisses mv. til åben diskussion blandt fagfolk).

Man kan naturligvis gisne om denne drejning skyldes politiske ændringer (Simonsens afgang) eller ændringer i magtforholdet i bureaukratiet (Budgetdepartementets sejr). Jeg tror det er mere givtigt at søge forklaringerne i det ovenfor omtalte spændingsforhold, som karakteriserer selve de centrale begreber i den "blå bølge" og den egendynamik, som karakteriserer en sådan politisk diskurs i almindelighed, dvs. at bestemte elementer i forskellige begrebsgrupper kan støtte hinanden og flette sig sammen til nye betydningsbærende begrebsgrupper. Jan Mouritsen har i en spændende analyse vist, hvorledes velfærdsstatens rigelighed er blevet afløst af en "nyfattigdommens økonomistyringskultur", som bl.a. er... "karakteriseret ved en proces der delvist koloniserer faglige, politiske og moralske (omsorgs)kriterier med en række økonomiske betragtninger. Det betyder, at faglighed i stigende grad om ikke er opslugt i økonomisme så dog sættes i perspektiv af det, "alle" har accepteret som håndfaste økonomiske vilkår..." "Nyfattigdom og nyrigdom", COS Forskningsrapport 23/ 1990 s. 14). I konklusionen hedder det: "Økonomistyring er i disse år et medium, gennem hvilket der foretages ideologisk betingede ændringer af offentlige organisati-

oners funktionsmåde. Markeds-kriteriet ser ud til i stigende grad at kolonisere andre mulige beslutningskriterier, så som viden-skab, politik og moral. ” (Smst. s. 24)

I finansminister Dyremoses seneste ”Moderniseringsrede-gørelse til Folketinget” fra maj 91 er der lagt op til konsensus om den fremtidige udvikling af den offentlige sektor. Kampagneoverskrifterne, afbureaukra-tisering og selvforvaltning er to-net ned, næsten væk, og over-skriften lyder ”Markedsmodel for offentlig serviceproduktion”. Tråden tages op fra Åbningsta-lens virksomhedsledertone: ”Ved produktion af offentlige serviceydelser på bl.a. de tungt-vejende social-, uddannelses- og sundhedsområder ændres de hidtidige spilleregler. Det sker ved at indføre væsentlige træk af den markedsmodel, der i den private sektor har givet forbrugerne bedre og billigere service gennem stadig konkurrence, effektivisering og pro-duktudvikling. Det afgørende er, at borgerne får fuld frihed til at vælge mellem institutioner og ydelser.” (F.T. 8.5. 91 sp. 5614). Om selvforvaltningsproblem-stillingen hedder det kort og knapt: ”Finansministeriet vil udarbejde et oplæg om decen-tralisering og nye styreformers i det offentlige: Nye virksom-hedsmodeller for offentlige ser-viceinstitutioner og anvendelse af markedsmekanismer og andre selvregulerende mekanis-mer” (smst. sp. 5625). Debatten i Folketinget viste, at denne ten-dens til markedsorientering og sidestilling af selvforvaltning og marked ikke vækker de store li-denskaber. Finansministeren kunne afslutte debatten med at sige: ”Man begår vist ikke nogen fejl ved at konkludere, at dette

har været en rolig debat. . . . jeg tager det som udtryk for, at vi nu er i en situation, hvor vi stort set, fra det yderste venstre i Folketinget til det yderste høj-re i Folketinget, afslappet kan diskutere, hvordan vi vil indret-te den offentlige sektor”. (F.T.15. 5. 91 sp.6054. Iøvrigt er det nok første gang i en dansk sammenhæng, at koblingen mellem markedet og et af socio-biologiens mest mondæne ud-tryk, selvregulerende mekanis-mer, autopoiese, får en så pro-minent placering. Det kan man vente sig meget af).

Jeg har ovenfor forsøgt at vi-se sammenhængen mellem marked og selvforvaltning og hævdede, at denne sammenhæng muliggjorde en vægtning af selvforvaltningsaspektet i en si-tuation, hvor privatiseringsspø-gelset plagede moderniserings-programmets oprindelige arki-tektur. Måske har en ny øko-nomistyringskultur, som har aner tilbage til de socialdemo-kratiske regeringer i slutnin-gen af halvfjerdsene, og andre tilsyneladende tekniske ændringer i de offentlige organisa-tioner, som er gennemført med socialdemokratiets støtte i fir-serne, muliggjort en tilbageven-den via ”økonomistyringen” til en nyvægtning af markeds-aspektet, uden om privatise-ringsprojektet, som ikke har vundet i tiltrækningskraft efter Reagan og Thatchers afgang.

b. For mange kokke ?

Forskydningen i den borgerlige diskurs – for tiden mod marke-det, væk fra selvforvaltningen – giver næring til fortolkninger af udviklingen som fokuserer på magtbalancen mellem fløjene, på det taktiske spil og på det de-

strukture og reaktionære i det nye højres sejrsgang. Forkort-ningen og vanetænkning af den slags kan ikke anvendes til at forstå den kulturrevolution, som er foregået. Der er derimod behov for at fokusere på det modsætningsfyldte og det ufærdige både i de begreber og betydninger og politiske prax-is’er, der danner diskursen.

En mulig tolkning af den til-syneladende usikre tilværelse, selvforvaltningsbegrebet fri-ster, er, at usikkerheden ud-trykker en uafgjort kamp om og en langt fra fuldført udvikling af den fremtidige politiske dis-kurs, den ”naturlige” eller legi-time dagsorden. Afbureaukra-tiseringsformlen var det mere traditionelle og sikre, det bor-gerlige antibureaukrati eller antistatskort. Det kan samle de borgerlige vælgere, mens selv-forvaltningsformlen var det mere sprængfarlige, ustyrlige og usikre kort. Kunne man be-nytte begge kort, dvs. ikke op-finde men understrege deres fælleselementer og funktionelle enhed, dvs. selvforvaltningen som element i nedskæringer el-ler ”nedbygningen”, som det kaldes, havde en tredje fase i den borgerlige politik fundet sin form. Afbureaukratise-ringsplanens karakter af nedskæring og gold glistrupkri-tik og privatiseringens duft af slagtning af social sikkerhed kunne opvejes af selvforvalt-ningens positive elementer. Ik-ke forstået som en taktisk fidus eller led i en langsigtet snedig strategi. Selvforvaltning, re-sponsiv stat, reflexiv ret, selv-styre og decentralisering er snarere redningsplanker, som var tilstede på det rigtige tids-punkt og i det rigtige antal til de borgerlige kunne begynde at tømre et skib sammen af dem.

For at blive i metaforen: De forfundne redningsplanker og stumper af vraggods fra den borgerlige politiske idehistorie passede ikke sammen og delta-gerne i den politiske konstella-tion havde hverken samme ev-ner til skibsbygning, samme billeder af hvordan skibet skul-le se ud eller samme opfattelse af hvad der var brugbart byg-ningstømmer og hvad der blot skulle flyde videre. Man kan hæfte sig ved at der aldrig blev noget skib ud af plankerne, men kun en tømmerflåde. Blot er det vigtigt at betænke, at den skibstrafik iøvrigt er domineret af en socialdemokratisk ocean-damper, der er gået på et is-bjerg.

En sådan tolkning støttes af finansministerens ovenfor nævnte redegørelse til Folke-tinget i april 1989, som stort set må være udarbejdet i umiddel-bar forlængelse af det forcerede arbejde med Afbureaukratise-ringsplanen. Den samme tema-tik som i åbningstalen tages op, men udvides med selvforvalt-ning, ja endog med selvorgani-sering: Vi må lære at acceptere, at det bliver betydelig nemmere at gøre institutioner mindre el-ler helt nedlægge dem – som en logisk konsekvens af brugernes valg... Vi må skabe øget valgfri-hed for borgerne og konkurren-ce til de offentlige institutioner ved at tildele grupper af borgere eller enkeltpersoner bloktil-skud til dækning af bestemte velfærdsbehov. På denne måde kan selvgroede borgerinitiati-ver vinde frem i åben konkur-rence med eksisterende institu-tioner... Den passive forbruger-rolle bør her (på social- og ud-dannelsesområdet, NB) afløses af selvforvaltning, således at brugerne i højere grad selv tager medansvar for og engagerer

sig i produktionen af servicey-delser... Meningen med selvfor-valtning er altså, at vore insti-tutioner skal have større fagligt og økonomisk råderum – sva-rende til det, vi kender fra de private virksomheder – men op-gaverne skal samtidig løses med en høj grad af samfunds-mæssigt ansvar og engage-ment.” (F. T. sp. 8832 ff.)

Den sidste sætning er natur-ligvis taget for sig patetisk – her forudsættes netop det, som skal være effekten af den nye samfundskontrakt, den nye ba-lance. Det minder svært meget om Brydensholts formulering om, at det bedste fra velfærds-staten vil blive ført med over til dens afløser, den responsive stat. Her hvor den nye borgerli-ge teori virkelig skal stå sin prøve – hvorledes sikrer den markedsstyrede udvikling den sociale solidaritet – tier den. (jvf. Den reflektive stat in: Soci-al Kritik nr. 2 s. 16 f.). Men set ud fra en undersøgelse af ska-belsesprocessen for kampagne-formler, udtrykker disse sæt-ninger præcist, hvilken funkti-on selvforvaltningen tiltænkes: Ikke blot som legitimationsfak-tor i det ”nye samfund”, men som garant for sikringen af nog-le af de sociale rettigheder, som konkurrencen vil tendere til at udslette. Man kan vise, at dele af den borgerlige lejr mener, at markedet i sig selv vil skabe disse sikringer, at der så at sige altid vil springe et privat eller selvorganiseret initiativ frem til at tage hånd om de, som rammes af markedets sorte-ringsmekanismer. Men det er også uafviseligt, at hoved-strømningen blandt danske borgerlige er mistroiske overfor markedet som mirakelkur og er mere optaget af, hvorledes be-stemte korrektionsinstrumen-

ter til markedet opretholdes el-ler nyoprettes.

Dette forhold mellem frihed og sikkerhed, eller frihed og lig-hed, er ikke blot til stede som et principielt problem for vågne borgerlige teoretikere, men også som et praktisk politisk prob-lem i forbindelse med politisk planlægning eller fastlæggelse af fælles grundlag for de forskel-lige borgerlige strømninger. Det kan anskueliggøres med et ek-sempel. I efteråret 1987 cirkule-rede mellem den daværende firkløverregerings ministre og ledende embedsmænd et såkaldt debatoplæg dateret 21. august, med titlen ”Nogle tan-kegange om det enkelte menne-ske og samfundet”. Det var ud-arbejdet af repræsentanter for alle fire partier, og ihverttilfæl-de både undervisningsministe-ren og socialministeren deltog. Oplægget ligger tæt op ad de of-fentliggjorte tanker fra Haarder, Simonsen og Brydensholt om nyvurderingen af den offentlige sektor, en ny balance og den enkeltes ansvarlighed overfor sit eget liv. Selvforvaltning er kun nævnt to gange og indtager heller ikke indirekte nogen fremtrædende plads i de mange konkrete ideer til fornyelse af den offentlige sektor. Måske skyldes det, at begrebet endnu ikke var kommet i ilden, frem-ført af de ”tunge drenge” i rege-ringen. Mere sandsynligt er en forklaring som fremgår af føl-gende: ”Velfærden bør kunne udvikles til noget, man kunne kalde selvforvaltning, hvori nøgleordene er forebyggelse, de-centralisering, fællesløsninger skabt af borgerne og dem, der leverer ydelserne... Det er en god ide i højere grad gennem selvforvaltning at sætte borger-nes indflydelse og ansvar i cen-trum. Men det forudsætter, at

man dermed sikrer beslutningsstrukturer der både er "bæredygtige" og rimeligt repræsentative" (s. 8-9).

Denne meget tøvende tilslutning til selvforvaltningsideen kunne tolkes som udtryk for en tendens i den borgerlige tænkning, som kunne kaldes både socialliberal og , som Brydensholt gør det, statskonservativ. Man kan forsøge at sætte partinavne på Centrumdemokrater, Kristeligt Folkeparti, Radikale Venstre og dele af Konservative Folkeparti (og sandsynligvis også dele af Venstre). For denne tendens er det ikke tilstrækkeligt at satse på den produktive ulighed og på den kreative og helsebringende virkning af konkurrencen mellem selvforvaltende enheder. Selvforvaltning bliver først og fremmest et blandt flere midler til at løse asymmetrien mellem forbrug og betaling af offentlige ydelser. Her er der ingen vision om en ny samfundsorden, men en pragmatisk, instrumentel holdning som står i modsætning til kampagneholdningen. Som Jørgen Estrup (R) siger det efter, at de radikale er blevet regeringsparti:

"Brugerbetaling har imidlertid et begrænset virkefelt, fordi offentlige ydelser også skal tage hensyn til forskelle i socialt behov. Set med radikale øjne er der stærke begrænsninger på brugerbetalingens anvendelsesområder. . . Derfor må der også findes andre veje til at få samtalen igang mellem forbruger og skatteyder, og en nærliggende mulighed er at skabe kortere afstand mellem produktion af offentlige ydelser og forbruget af dem, dvs. medbestemmelse, medansvar og selvforvaltning." (Debatten om finansministerens moderniseringsredegørelse 11.5.89 F. T. sp. 9830).

Daværende Socialminister Åse Olesen fulgte denne pragmatiske holdning op. I sit svar på debatten om hendes redegørelse om opgavefordelingen mellem amtskommuner og kommuner på det sociale område sagde hun:

"Jeg synes det er meget vigtigt at slå fast, at når vi snakker om decentralisering, selvforvaltning, udvikling, udlægning (af opgaver, NB) og hvilke ord, vi nu vil bruge, så må vi være meget opmærksomme på, at decentraliseringen ikke sker på de stærkes præmisser". (F. T. 21. 2. 90 sp. 6446).

Selve denne debat om redegørelsen (fremsat 13. 4. 89, F. T. sp. 3720) og redegørelsen selv, der udspringer af Lotz-udvalg III's forslag om total decentralisering af det sociale område, går helt uden om selvforvaltningsbegrebet. Gennem det næsten "radikale" begreb "den glide eller stille decentralisering", der er kendetegnet ved, at den foregår "på det gældede regelgrundlag", kommer man helt uden om de særlige problemer, medbestemmelse og selvforvaltning stiller indenfor særforløb og store dele af det sociale område generelt. I "Redegørelse '88" om social- og sundhedsplanlægningen 1988-91, Socialstyrelsen august 1988, som må være udarbejdet hovedsagelig i centrumdemokraten Mimi Jacobsens ministertid og udgivet under Åse Olesen, dvs. at hele arbejdet er foregået parallelt med udarbejdelsen af ROS 88, behandles selvforvaltning ikke. I det omfattende katalog over igangsatte og planlagte forsøg på nye styre- og forvaltningsformer tituleres gruppen af forsøg med inddragelse af brugerne med begreber, der vækker mindelser

om velfærdsstatens glansperiode, planlovreformens "borgerdeltagelse".

Om smagsforskelle

Spændingen mellem de forskellige tendenser- og personer – som kommer til udtryk i de varierende vægtninger af selvforvaltningselementet i moderniseringsstrategien, udspringer, som det er forsøgt vist, både af spændinger i selve begrebet, som gør det egnet som kampagnebegreb, af forskelligheden i de forskellige politikkområdernes reguleringsgenstand, af områdernes placering i den politiske konjunktur, af spændinger inden for den borgerlige politiktænkning – og endelig af konkrete ledende personers politiske linie og stil. Et afsluttende eksempel kan illustrere disse komplicerede forhold. I samme efterår – 1989 – som socialministeren taler om stille decentralisering, fremsætter undervisningsministeren sit skolebestyrelseslovsforslag, som sætter selvforvaltningen i centrum. Forslaget tager udgangspunkt i et traditionelt tænkt decentraliserings- og økonomistyringsforslag (Lotz-udvalg II), men går et skridt videre og lægger kompetencen ud til brugerne med en eksplicit selvforvaltningsargumentation. (Også i opfølgningen af loven understreges selvforvaltningsaspektet kraftigt, se Birgitte Klingsey, "Skolebestyrelser – muligheder og begrænsninger" in: Uddannelse 6/90). Og endelig kommer i samme efterår ROS 89 i form af en helt traditionel finansministeriel redegørelse for de offentlige udgifters størrelse og sammensætning. Selvforvaltning er ikke nævnt, og i det lille afsnit, der kommer

nærmest forrige års diskussion af samfundet og den enkelte, er selv sproget blevet ministerielt og uden smag – og uden nogen forudskikkelse af det meget mere radikale skolebestyrelsesforslag:

”I løsningen af den offentlige sektors opgaver fremover må det sikres, at den enkelte borger kan vælge mellem forskellige serviceløsninger, fx. på børnepasnings- og skoleområdet. På skoleområdet har nogle kommuner allerede idag indført muligheder for, at forældrene kan vælge mellem forskellige alternativer. Et friere forbrugsvalg bør endvidere kombineres med et finansieringssystem, som gør de offentlige ydelser afhængige af fx. elevtallet, hvorved skolerne får et incitament til at levere den bedst mulige ydelse” (s. 25).

Det er som nævnt før vigtigt at understrege, at forskellene i holdning til selvforvaltning ikke følger partiliner, f. eks. konservative en bloc overfor venstrefolk. Venstres indenrigsminister var således ansvarlig for en rapport fra juni '89 om ”Øget brugerindflydelse på det kommunale område”. Heri fremlægges den vel grundigste argumentation for den instrumentelle, økonomisk orienterede forståelse af selvforvaltningen – selvforvaltning først og fremmest tænkt som styringsinstrument for den centrale politiske magt. Over to sider fremstilles i punktform argumenterne for selvforvaltning og konklusionen lyder således:

”De anførte argumenter kan sammenfattes og udtrykkes derved, at brugerstyring og selvforvaltning giver øget engagement og motivation hos beslutningstagerne – dvs. brugerne – hvilket kombineret med

disses kendskab til lokale ønsker og behov og en overordnet mål- og rammestyrt giver mulighed for en bedre *ressourceudnyttelse* og tilvejebringelse af et *bedre produkt*.” (Understregningerne er forfatterens. s. 19). Også det ovenfor nævnte forvaltningsaspekt i selvforvaltningen set i forhold til demokratiaspektet, står klokke- rent i venstreministerens rapport: ”Selvforvaltning muliggør en ”arbejdsdeling” mellem de folkevalgte, som tager sig af de overordnede og principielle anliggender og afstikker rammerne for de selvforvaltende enheder, mens brugergrupperne tager sig af detailbeslutningerne og den daglige drift af aktiviteterne” (sm. st.).

Når det er så vigtigt at fastholde – nogle vil på dette tidspunkt måske mene træde rundt i – problemet omkring spændingen og modsigelsesfyldtheden både i moderniseringsprogrammet og selvforvaltningsbegrebet, er det af to grunde. For det første fordi en systematisk forståelse af både de borgerlige regeringers gennemslagskraft og deres evne til fælles politisk ideologisk profilering (deres sammenholdskraft trods forskelligheder, bedst illustreret ved KVR-regeringen), må starte her. Skal man undgå at betragte ”den blå bølge” eller firsernes højredrejning som en udefra påført naturkatastrofe, som har ført folk viljeløst med sig, må man starte med at undersøge fascinationskraften i den blå farve. Det er således mindre interessant – for nu at undgå at diskutere om det er korrekt – at konstatere, at ”det nye højres teoretiske antagelser på flere punkter er yderst tvivlsomme”, og at ”dets grundlag er præget af ideologiske udgangs-

punkter” end det er at undersøge, hvorfor og hvordan den grundliggende politiske dagsorden trods disse mangler er præget af disse teoretiske strømninger. (Jvf. sammenfatningen af en analyse af afbureaukratiseringens teoretiske grundlag, hvor det endog siges, at ”Det nye højres begrebsapparat har fået et enormt praktisk gennemslag, også i Danmark...” Peter Kragh Jespersen: ”Afbureaukratiseringens teoretiske baggrund” in Grus nr. 28 1989 s. 27).

For det andet holder jeg fast ved problemstillingen, fordi modsigelsesfyldtheden i og den stadigt svingende vægtning af centrale politiske mærkesager får iagttagere (forskere og den politiske offentlighed) til at fokusere på forskellene i den borgerlige lejr uden at se dem som produktive modsætninger eller modsætninger, der ligger i selve det tema, den borgerlige nyorientering forsøger at komme på skudhold af – og som også vil være tilstede, hvis andre, f. eks. SD og SF, ville forsøge at beskæftige sig seriøst med samme tema. For at anskueliggøre dette forhold, har jeg taget en aktuell analyse af moderniseringsprogrammet frem, Jens Hoff og Eva Sørensen: ”Moderniseringen af den offentlige sektor – magt, demokrati og diskurs”, COS Arbejdspapir 1/1990. Med udgangspunkt i en sammenfatning af de borgerlige forslag til løsning af legitimations- og styringsproblemerne (ud fra en læsning af ROS 88) konstateres, at det er ”temmeligt uklart, hvorledes vægtningen mellem disse tiltag menes at burde være, ligesom der kan skimtes modsætninger og uklarheder med hensyn til de enkelte tiltags betydning... Efter vores op-

fattelse er en væsentlig forklaring, at det borgerlige moderniseringsprogram forsøger at favne to forskellige strategier, nemlig det vi vælger at kalde en markeds-mæssiggørelsesstrategi og en responsiv-stat-strategi” (s. 13).

Fremstillingen af de to strategier – som er forkortet til ukendelighed – skal ikke kritiseres videre her. Det vigtige er, at de fremstilles som modsætninger, der er uproduktive, skaber uklarhed, som opfattes som negativt. Istedet skal her fremhæves et andet punkt som yderligere forvrænger forståelsen af det borgerlige projekt. Om den responsive-stat-strategi, som er de konservatives og som er karakteriseret ved inddragelse af markedsmekanismer i den offentlige regulering og anvendelse af nye retsformer, konkluderes: ”Der . . . er . . . mest af alt tale om udviklingen af nye styringsteknikker, der muliggør en terapeutisk-integrerende afvæbning af ønsker om øget borgerindflydelse.” (s. 15).

Denne strategi er dermed gjort modsætningsfri, hvilket letter sammenligningen med den anden som også fremstilles således. Herefter er vejen banet for politologiske forestillinger om den enes nederlag eller den andens dominans, styrkeforholds-vurderinger og meget andet godt, jvf. nedenfor.

Som om dette ikke var nok sættes yderligere en argumentationsfigur fra venstrepolitologien i sving. Den borgerlige ideologi ses som et bevidst forsøg på afvæbning eller tilsløring af bestemte forhold. Det gælder ikke blot i forhold til folket, for nu at blive i denne figurs selvforståelse, men også i forhold til andre borgerlige partier. Tilsløringen skal her dække over modsætningerne iblandt de borgerlige:

”De uklarheder og modsætninger, der hen ad vejen præger regeringens moderniseringsprogram,



mellem på den ene side ønsket om at styrke den centrale samfundskoordinerings- og på den anden side intentioner om at øge den individuelle frihed, skal efter vores opfattelse ses som resultatet af en sammenkrivning af disse to væsensforskellige strategier. Men det er samtidig tydeligt, at de konservative synspunkter har fået en dominerende placering. For det første er forslag til løsning af styringskrisen, særligt effektivitetskrisen, i f.eks. ROS 88 klart dominerende, på trods af den store vægtning af legitimitetskrisen i problembeskrivelsen. For det andet spiller privatiseringsforslag en meget tilbagetrukket rolle. Kritikken i ROS 88 af formynder- og interventionsstaten må derfor nok til dels forstås som et legitimerende slør over de faktiske tiltag i retning af styrket central styring i forhold til befolkningen, måske med det særlige formål at pacificere mere liberale dele af regeringen. Denne påstand synes underbygget af ROS 89, hvor al ideologisk stoffage som selvforvaltning (der ellers udnævnes som del af en ny retsform i den responsive statsstrategi, NB) borgerindflydelse og anden snak om demokratiseringer er totalt fraværende til fordel for tiltag der skal "stramme elastikken . . ." (s. 15)

Så enkelt kan en kompliceret sag fremstilles – de konservative ønsker at snyde befolkningen med demokratisk røgslør og starter med at stikke blå i øjnene på Venstre. Lur mig om ikke både Brydensholt og Haarder sidder der og fniser over sådanne forklaringer.

På den ene side ligger forklaringen på den konstaterede uklarhed lige for næsen af iagt-

tageren. Henning Dyremose sagde i debatten om moderniseringsredegørelsen i maj 1990: "Vi har forsøgt at definere begrebet selvforvaltning, som regeringen ser det, for der er jo forskellige opfattelser" (F. T. 11. 5. 90 sp. 98 42). Der er altså tale om bevidst tilstræbte kompromisser mellem forskellige opfattelser, og finansministeren har naturligvis det afgørende ord i sit ministeriums redegørelse lige som undervisningsministeren har det i sagen om selvforvaltning på sit område. På den anden side er sagen mere kompliceret, fordi der både er tale om et kontinuum af opfattelser, hvilket muliggør "ægte" kompromisser, samt om forskellige aspekter og vægtninger af tilsyneladende enslydende formuleringer, hvilket muliggør "våbenstilstand" om hvilke tolkninger, der skal være de herskende.

På den anden side er der forskellige uløste og måske uløselige problemer knyttet til de styrings- og demokratibegreber, som de borgerlige tematiserer i forsøgene på at udbygge og fastholde den nye borgerlige diskurs, og som udtrykker reelle modsætninger eller uklarheder, som ikke er særegne for de borgerlige strategier.

Det afgørende i forståelsen af moderniseringsprogrammet som en vigtig sammenholdsfaktor og kraftcenter i "blåtoningen" af dansk politik (jvf. min artikel "Forvaltningsreformer i den offentlige sektor", COS forskningsrapport 6/1990 s. 29 ff.) er processen ikke resultatet. Den nye "blå" diskurs er under etablering, ikke etableret, den nye afgrænsning af, hvad det er "legitimt" at sætte på dagsordenen forsøges fastlagt gennem en række kampagner;

den er under udarbejdelse, ikke udarbejdet. De to forskellige og ensartede, konkurrerende og samarbejdende tendenser i den borgerlige politiske tænkning (som vel at mærke er lige så gammel som og sammenflettet med og i konflikt med marxismen) udtrykker i deres løsningsforsøg på styrings- og legitimationsproblemer for den kapitalistiske stat ikke blot parti-, vælger- og klasseinteresser. De udtrykker også et forsøg på en samlet konsistent løsning af modsætninger i den borgerlige samfundstænkning og i det demokratisk-politiske og markedsbaserede systems grundlag. Forsøget på at etablere selvforvaltning som en central del af den nye blå diskurs skal ikke dække over modsætninger i den borgerlige lejr. Det udtrykker modsætninger og samtidig et forsøg på at skabe udvikling, en samlet løsning. Er det mon Haarder eller Brydensholt, der har fået en "dominerende" placering efter skolebestyrelseslovens vedtagelse? Er loven bare et terapeutisk-integrativt trick fra Haarders side? Og er Brydensholts begejstring for loven blot udtryk for røgslør eller forsøg på at udnytte Haarder for sin strategi mod en responsiv stat? Den succesfyldte proces med etablering af ulighedens diskurs, som til overflod og afvæbnende er sket i demokratiseringens og individets hellige navn, er alt for alvorlig en sag til den slags overvejelser.

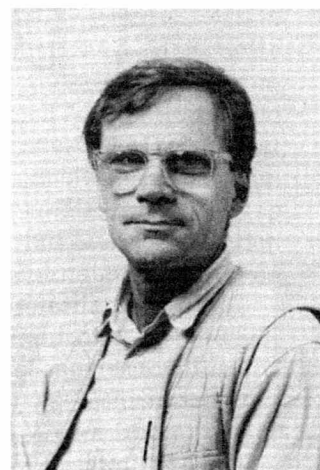
Hermed har jeg naturligvis ikke hævdet, at der ikke er tale om, at bestemte begreber og argumentationsfigurer kan være dominerende indenfor en bestemt politisk horisont. Tværtimod har jeg hævdet, at bestemte begreber eller rettere "klynger" af begreber så at sige kan

dominere smagen ikke blot af retten på bordet men af hele spisekortet. At denne gennemgående smag vil præge køkkenet uanset, hvem kokken er, og at kokkene vil opfatte det, som om de arbejder i samme køkken. For andre begreber end selvforvaltning, f. eks. markedet eller individets ansvar gælder det endog, at de præger alle de kokke, der med nogen rimelighed kan forventes at få magt over gryderne. I så tilfælde har det mening at tale om en ny diskurs. Moderniseringskampagnerne, herunder markedsbegrebets, ulighedens og selvforvaltningens legitimering i forhold til den offentlige sektor, er nogle af de mere bevidst planlagte forsøg på at fastholde og udvikle den diskursændring, som begyndte i slutningen af halvfjerdserne. Kokke fra Socialdemokratiet til Fremskridtspartiet har rørt i gryderne, og hver af dem har haft deres yndlingsretter. Blåtoningen af administrationspolitikken og af de mulige forestillinger om en reform af den offentlige sektor er et resultat af kampen om at placere yndlingsretterne øverst på spisekortet – og ikke af en kamp om fundamentale forestillinger om, hvad der er sundt og smager godt.

Citeret litteratur:

- Bentzon, Agnete Weiss: Modernisering og retssikkerhed i den offentlige sektor, in: Social Kritik nr. 3, juni 1989.
- Bentzon, Karl-Henrik: Moderniseringsprogrammets historie, in: Bentzon (red) Fra vækst til omstilling, Kbh. 1988.
- Bredsdorff, Nils: Forvaltningsreformer i den offentlige sektor, COS Forskningsrapport 6/1990.
- Bredsdorff, Nils og Finn Dam Rasmussen: Den responsive stat, in: Social Kritik nr. 2 april 1989.
- Brydensholt, Hans Henrik: Fra ekspertvælde til selvforvaltning, Jyllandsposten 29.7.89.
- Brydensholt, Hans Henrik: Livsformer og retssystem, Samfund og Stat, in: Samfundssøkonomen 7/1988.
- Dalberg-Larsen, Jørgen: Om deregulering og regelsanering, in: Frost (red) Deregulering – ret uden grænser? Århus 1990.
- Dam Rasmussen, Finn: Livsformer i Danmark in: Social Kritik nr. 4, oktober 1989.
- Finansministeriet: Redegørelse om den offentlige sektor (ROS), Kbh. 1988 og 1989.
- Fonsmark, Henning: Den suveræne dansker, Kbh. 1991.
- Fornyelsen af den offentlige sektor, Tillæg til LO-bladet 11.10.90.
- Frost, Lis (red): Deregulering – ret uden grænser, Århus 1990.
- Grønnegård Christensen, Jørgen: Den usynlige stat, Kbh. 1991.
- Hoff, Jens og Eva Sørensen: Moderniseringen af den offentlige sektor, COS Arbejdsrapport 1/1990.
- Haarder, Bertel: Grænser for politik, Kbh 1990.
- Haarder, Bertel: Perestrojka i uddannelsessystemet, in Uddannelse nr. 8 1988.
- Haarder, Bertel: Selvforvaltning og selvbestemmelse – fremtidens politik, in: Uddannelse nr. 7 1987.
- Indenrigsministeriet: Øget brugerindflydelse på det kommunale område, Kbh. juni 1989.
- Jespersen, Peter Kragh: Afbureaukratiseringens teoretiske baggrund og de danske erfaringer, in GRUS nr. 28 1989.
- Kemp, Peter: Techno-macho lederen er passe, in: Berl. Tidende 13. 9. 87.
- Klingsey, Birgitte: Skolebestyrelser, muligheder og begrænsninger. in: Uddannelse nr. 6 1990.
- Kristensen, Ole P. : Privatisering: Modernisering af den offentlige sektor eller ideologisk korstog? in: Nordisk administrativt tidsskrift 1984.
- Mouritsen, Jan: Nyfattigdom og nyrigdom, COS Forskningsrapport 23/1990.
- Ougaard, Morten: Modernisering og afbureaukratisering, in: Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 2 1990.
- Svensson, Palle og Lise Tøgeby: Højrebølge, Politica, Århus 1991.
- Villadsen, Søren: Afbureaukratisering eller: det demokratiske system under forvandling? in: Socialøkonomisk Rapport nr. 5 Kbh. 1989.

Det er med fuldt overlæg, at Socialdemokratiets administrationspolitiske udspil (SAMAK-rapporten og dens efterfølger "Fornyelsen af den offentlige sektor" fra oktober 1990) ikke er taget op til diskussion. De indeholder intet nyt i forhold til regeringernes udspil, men afspiller tværtimod kun de mest traditionelle rationaliserings- og decentraliseringsforestillinger i disse. Arsgæerne til denne politiske linie kræver en helt selvstændig undersøgelse. Artiklen arbejder videre på den undersøgelse af forestillingerne om den responsive stat, som jeg lavede sammen med Finn Dam Rasmussen ("Den responsive stat. . ." in: Social Kritik nr. 2 1989) og min artikel om "Forvaltningsreformer i den offentlige sektor" (COS forskningsrapport 6/1990).



Nils Bredsdorff er forskningsbibliotekar ved Roskilde Universitetsbibliotek. Har beskæftiget sig med bioteknologi, statsteori og retsteori (refleksiv ret). Arbejder for tiden med problemer omkring offentlig forvaltning og retsudvikling.