

Til glæde for hvem?

– om intern regulering
i staten

Camilla Palmhøj Nielsen

Magtudredningen

Til glæde for hvem?
- om intern regulering i staten

Magtudredningen

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse.

Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Camilla Palmhøj Nielsen

**Til glæde for hvem?
- om intern regulering i staten**

Magtudredningen

Til glæde for hvem? - om intern regulering i staten

© Magtudredningen og forfatteren, 2004

ISBN: 87-7934-861-0

Omslag: Svend Siune

Tryk: AKA-PRINT A/S, Århus

Magtudredningen

c/o Institut for Statskundskab

Aarhus Universitet

Universitetsparken

8000 Århus C

Danmark

Magtudredningen@ps.au.dk

www.ps.au.dk/magtudredningen

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog er kun tilladt i overensstemmelse med overenskomst mellem Undervisningsministeriet og CopyDan. Enhver anden udnyttelse er uden forlagets skriftlige samtykke forbudt ifølge dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser.

Forord

Denne publikation er blevet til med hjælp fra en række personer. Jeg vil gerne takke Marianne Hansen for at have startet projektet op og inspireret til dets videre udvikling. Jeg har undervejs i processen modtaget værdifulde kommentarer fra en række personer. Især Torben Beck Jørgensen, men også Peter Munk Christiansen og Henriette Bjørn Nielsen har bidraget med konstruktive ændringsforslag. Endvidere har jeg diskuteret med Katja Sander Johannsen, Helle Poulsen, Carsten Greve, Gitte Lindermann og Heidi Salomonsen undervejs i projektet. Endelig har Pia Egelund Rasmussen og Rasmus Bruun Nielsen fungeret som studentermedhjælpere på projektet.

Sidst og allermest – tak til informanter og kontaktpersoner i caseorganisationerne for en positiv modtagelse. Det har været et væsentligt input og en nødvendig inspirationskilde at komme i kontakt med personer, som til daglig arbejder med intern regulering i staten.

Camilla Palmhøj Nielsen

Indhold

Kapitel 1. Intern regulering og de regulerende organisationer	9
Regulering og regulerende organisationer.....	11
De internt regulerende organisationer i en dansk kontekst.....	14
Reguleringens funktioner	15
Studiet af regulering af den offentlige sektor	17
Skriftets formål og opbygning	18
Kapitel 2. Skildring af de regulerende organisationer	21
IT-politisk kontor.....	21
Rigsrevisionen	26
Økonomistyrelsen ²	31
Folketingets Ombudsmand	36
Ligestillingsafdelingen	42
De regulerende organisationer.....	47
Kapitel 3. Reguleringsfeltets organisering.....	49
Organiseringstypologi	49
Reguleringstypologi.....	51
Anvendelsen af typerne	53
Organiseringen af det regulerede felt	53
Reguleringens kontrolformer.....	55
Reguleringsfeltets organisering	59
Kapitel 4. Reguleringens virkning og virkemidler.....	61
Konkret viden om reguleringens virkning	62
Organisationernes håndtering af den manglende viden	63
Sanktionsmuligheder	68
Efterlevelseskulturen	71
Manglende efterlevelseskultur.....	72
Politiske sanktioner	74
Øvrige strategier	77
Viden og virkemidler – ligheder og forskelle.....	79
Kapitel 5. Regulerende organisationer under forandring.....	83
Forandringer i struktur og opgaver.....	84
Forandringer i opgavesammensætningen.....	92
Impulser	101

Hvordan kan forandringerne forstås?.....	107
Kapitel 6. Styring og koordination af reguleringen.....	112
Eksisterende styring og regulering af de regulerende organisationer...	113
Koordination af reguleringen.....	119
Forbedring af det organisatoriske design.....	129
Plads til forbedringer?.....	131
Kapitel 7. Det samlede reguleringsfelt – et led i demokratiet	136
Reguleringens form og funktion.....	137
Typer af regulerende organisationer.....	138
Reguleringens effekt.....	139
Intern regulering som politikområde.....	140
Fremtidig forskning	141
Appendiks. Undersøgelingsdesign og metode.....	143
Litteratur	144
Om forfatteren	148

Kapitel 1

Intern regulering og de regulerende organisationer

Regulering er en indgroet del af et demokrati – der foretages løbende kontrol med borgere, private virksomheder og offentlige organisationer for at sikre en lovlig og hensigtsmæssig adfærd. Denne regulering foretages af en række forskelligartede regulerende organisationer. Her skal vi netop se på den særlig slags regulerende organisationer, som regulerer andre offentlige organisationer. De praktiserer nemlig en ganske særlig opgave i en demokratisk sammenhæng:

Demokrati er således også et spørgsmål om at kunne stille de, der forvalter borgernes betroede midler, til ansvar. Det er spørgsmålet om tillid, ikke alene til personer, men også til institutioner og dermed i sidste ende et spørgsmål om demokratiets legitimitet. Det kræver opmærksomhed at vedligeholde og udvikle de demokratiske institutioner (Knudsen, 2000a: 131).

De regulerende organisationer har til opgave på forskellig vis at overvåge de øvrige offentlige organisationer, der har fået magt og ressourcer betroet af demokratiet. De skal sikre ansvarlighed og udvikling i de offentlige organisationer. Deres opgave er endvidere at sikre, at der produceres viden om, hvorvidt den offentlige virksomhed bedrives i overensstemmelse med lovgivning og politiske intentioner. Reguleringen spiller således en afgørende rolle i legitimeringen af demokratiet. Regulatorerne har en væsentlig funktion i ethvert demokratisk samfund, hvor de medvirker til at holde de øvrige offentlige organisationer på plads i den parlamentariske styringskæde.

Samtidig besidder organisationerne en vis magt, da de er væsentlige aktører i udformning af love, regler og krav til de øvrige offentlige organisationer. På den måde medvirker de til at sætte formelle og uformelle rammer for den offentlige sektors produktion og ydelser. I den forstand er de regulerende organisationer blevet tildelt magt til at påvirke adfærden i den offentlige sektor.

De regulerende organisationer kan dog opfattes som en væsentlig magtfaktor, der ofte bliver glemt. De fungerer i det skjulte på den politiske bagscene – de er en indre magt, som ikke for alvor kommer frem i lyset. Der er begrænset offentlig interesse i den interne regulering sammenlignet med andre politikområder. Der er sjældent åbne debatter om den interne regulerings størrelse og indhold. Undtagelsesvis tages reguleringen op i me-

dierne, men interessen er oftest knyttet til enkeltsager, senest fx kontrollen med Farum Kommune (Tilsynsrådet, Folketingets Ombudsmand). Brede overvejelser om form, indhold, afgrænsning og koordinering dukker derimod sjældent op til overfladen på baggrund af disse sager. Man får indtrykket af, at det er et skjult politikområde, som indbyder til at blive studeret nærmere.

Om der gives en kontrollerende myndighed? Der gives kun kontrollerende myndigheder (Kafka, 1949:65).

Ifølge Kafka udøver alle offentlige myndigheder i en eller anden form og grad kontrollerende opgaver. Alle myndigheder er etableret bl.a. med henblik på at regulere og påvirke adfærden blandt private virksomheder, borgere eller offentlige organisationer. Denne tese peger i retning af, at regulering gennemsyrrer den offentlige sektor og er en meget væsentlig opgave, hvilket understreger vigtigheden af at undersøge denne aktivitet til bunds.

Man kan overveje, hvordan denne regulering føres ud i livet. Er den fx præget af rigid overvågning af de offentlige organisationer? Er bureaukratisk nidkærhed, skrankepaveri og pedantisk formalisme en naturlig udmøntning? Er reguleringen gammeldags, støvet og præget af fortidige forestillinger om snyd og svigt i forvaltningen? Disse karikerede fremstillinger er selvfølgelig ikke beskrivelser af den reelle regulering, men begreber som rigiditet, bureaukrati og formalistiske kontrolmekanismer er forestillinger, man ofte støder på i beskrivelsen af regulering.

Hvordan reguleringen fungerer i praksis, ved vi i virkeligheden forbløffende lidt om. Hidtil har forskningen vedrørende den offentlige sektor ofte beskæftiget sig med centralforvaltninger (fx departementer, styrelser og kommunalforvaltninger) eller producerende organisationer (fx universiteter, skoler og sygehuse), mens kun ganske få studier har beskæftiget sig med internt regulerende organisationer. Når regulering har været berørt, har forskningen typisk været præget af analyser af særskilte organer som fx revisionsorganer eller Ombudsmandsinstitutioner, hvorimod samlede analyser af reguleringen af den offentlige sektor er en sjældenhed. De hidtidige studier har kun i ringe udstrækning givet indblik i omfanget af og indholdet i denne funktion.

Et enkelt britisk studie har beskæftiget sig med området, og i undersøgelsens konklusion fremhæves en ganske væsentlig problemstilling. Udviklingen i reguleringen afspejler en øget brug af New Public Management (NPM)¹ inspirerede reformer i den offentlige sektor generelt. Argumentet er, at omfanget og rækkevidden af den bureaukratiske formalitet i reguleringen øges i takt med, at offentlige organisationer tildeles øget autonomi

som led i adskillelsen af driftsopgaver fra mere politiske opgaver: ”Vi troede, vi styrkede de folk, som leder, men endte med at styrke dem, som tæller” (interviewcitater fra Hood et al., 1999: 195). Det overordnede argument er, at den øgede frisætning af de offentlige institutioner medfører øget styring via regulering. De regulerende institutioner får herved en langt mere fremtrædende placering end tidligere, i og med at de bliver et vigtigere styringsredskab for politikerne. Som interviewpersonen antyder, har brugen af NPM-inspirerede reformer ikke kun medført mere autonomi for de offentlige institutioner, men også langt mere regulering og mere magt til de regulerende organisationer. Deres betydning er vokset betydeligt i forbindelse med de øgede frihedsgrader, der tildeles de producerede organisationer.

De ovenstående problematikker gør det interessant at studere de regulerende organisationer nærmere. Vi vil derfor i det følgende se nærmere på den interne regulering med udgangspunkt i studiet af fem cases: IT-politisk kontor, Rigsrevisionen, Økonomistyrelsen, Folketingets Ombudsmand og Ligestillingsafdelingen.

Regulering og regulerende organisationer

Før vi går videre, er det på sin plads at slå fast, hvad begrebet regulering egentlig dækker over. Ifølge *Fremmedordbogen* betyder regulering at gøre regelret, at ordne eller at tilpasse. Regulering er i mange sammenhænge blevet brugt mere eller mindre synonymt med andre begreber som styring og kontrol (se fx Beck Jørgensen & Larsen, 1987; Bogason, 1991). Jeg vil her så vidt muligt forsøge at sondre mellem begreberne. Kontrol kan ses som et samlebegreb, som dækker over alle aktiviteter rettet mod at udøve magt og indflydelse over for andre. Kontrollen kan udøves via en række kontrolformer, som kan anvendes til såvel styring som regulering. Styring betragtes i denne sammenhæng som det at udøve kontrol inden for et hierarki. Det drejer sig altså her om interne kontrolmekanismer, hvor en organisation styres ved hjælp af hierarkiske mekanismer. I modsætning hertil drejer regulering sig om eksterne kontrolmekanismer, som kommer fra aktører uden for det hierarki, som organisationerne fungerer inden for. Formålet med reguleringen er altså at kontrollere forhold uden for ens eget hierarki, og en regulerende organisation er derfor ikke hierarkisk knyttet til dem, der reguleres. Hvis vi ser på regulering generelt, så kan den både være rettet direkte mod borgerne og mod den private sektor. Her drejer det sig dog om intern regulering i den offentlige sektor, og vi kan derfor koncentrere os om den regulering, som foretages af offentlige organisationer, og som er rettet mod andre offentlige organisationer.

Hvad er så de centrale karakteristika ved netop den interne regulering? Ifølge Hood et al. (1999) og Hood, James & Scott (2000) udfører en organisation intern regulering, hvis følgende tre krav er opfyldt på samme tid:

1. En regulerende organisation skal have til formål at forme andre organisationers aktiviteter (fokus på bureaukratiske aktører – ikke domstole og lovgivende forsamling).
2. Den regulerende organisation skal være distanceret fra de regulerede organisationer (indgår ikke i et direkte hierarkisk forhold).
3. Den regulerende organisation skal have en form for officielt mandat til at granske de regulerede organisationers adfærd og til at søge at ændre denne (Hood et al., 1999: 9).

Denne definition står i centrum for det videre forløb, fordi den opremser nogle relativt operationelle krav til de regulerende organisationer. Det første krav henviser til, at man skal have til formål at forme adfærden i den øvrige offentlige forvaltning. Det andet krav er, at man ikke har direkte instruktionsbeføjelser i forhold til de institutioner, som reguleres. Regulatorerne befinder sig uden for det traditionelle hierarki. Det tredje krav følger logisk af det andet. Det er nødvendigt for den regulerende organisation at have et officielt mandat, som legitimerer forsøget på at gribe ind i den parlamentariske styringskæde for at forsøge at ændre adfærden i den øvrige offentlige sektor. Disse tre krav definerer, hvad man skal forstå ved en regulerende organisation. Definitionens styrke er, at den specifikt er formuleret med henblik på at indfange den interne regulering i den offentlige sektor. Der er selvsagt empiriske grænsetilfælde, som kan være vanskelige at bedømme, men overordnet fastlægges nogle håndfaste inklusionskriterier, som organisationerne kan vurderes på.

Men definitionen går ikke i dybden med den indholdsmæssige side. Der er lagt op til en meget bred forståelse af reguleringsbegrebet. Definitionen tager nemlig ikke stilling til, hvilke former for redskaber der skal anvendes, men åbner op for et bredt spektrum som fx anvendelse af lovgivning, økonomiske instrumenter, holdningspåvirkning og normgivende adfærd. Der indgår altså både traditionelle hårde instrumenter og bløde samt inspektionsfrie reguleringsredskaber (Beck Jørgensen & Larsen, 1987). Der er ikke formuleret konkrete krav til den enkelte regulerende organisations placering ud over distanceringsbetragtningen. De kan altså både være selvstændige, uafhængige enheder, og de kan være placeret inden for et traditionelt ministerielt hierarki, men med mandat til at regulere organisationer uden for

dette. Der tages ikke eksplicit stilling til, om der skal ligge et lovgrundlag eller et parlamentarisk mandat til grund for regulering. Begge former for mandat kan indgå. Endelig tages ikke stilling til, hvilke effekter reguleringen skal medføre, kun at hensigten med reguleringen er at skabe adfærdsåndringer i den øvrige offentlige sektor. Den bredde, som definitionen repræsenterer, lægger i meget høj grad op til at inkludere organisationer, som ikke kun har traditionelle kontrolopgaver, men også langt mere policyrelaterede opgaver vendt mod politikudbredelse eller koordinering. Denne åbenhed står i modsætning til andre tidligere reguleringsdefinitioner, som primært har været vendt mod regulering af den private sektor, og hvor opgaven primært har været at udfylde en juridisk/økonomisk kontrollerende funktion (se fx Selznik, 1985; Bogason, 1991; Majone, 1996).

Med behovet for regulering følger regulerende organisationer, som er oprettet med henblik på eller har fået til opgave at påvirke adfærd i den øvrige offentlige sektor. Hvilke organisationer har så den opgave og skal derfor inddrages i undersøgelsen? Reguleringsdefinitionen giver nogle anvisninger, men for at få et klart billede af feltet er det nødvendigt at præcisere inklusionskriterierne. Definitionen tager udgangspunkt i, at fokus er på bureaukratiske aktører. Der skelnes mellem primære og sekundære regulatorer, hvor førstnævnte refererer til den lovgivende forsamling samt domstolene, som er de to klassiske regulatorer inden for den konstitutionelle teori. Sidstnævnte består af øvrige offentlige bureaukratiske enheder, der varetager regulerende opgaver (Hood, James & Scott, 2000). Det er de sekundære regulatorer, som er i fokus i denne undersøgelse, mens den lovgivende forsamling og domstolene ikke inddrages.

Jeg har valgt at arbejde med endnu to inklusionskriterier. For det første kan man skelne mellem de forskellige opgaver, der reguleres. Offentlige organisationer skal både opfylde det, som Wilson og Rachal (1977) kalder 1) aktive eller substantielle mål og 2) kontekstuelle mål eller indskrænkninger. Aktive eller substantielle målsætninger henviser til en organisations primære mål. Det kan fx dreje sig om bygning af motorveje, operation af hjertepatienter, rengøring hos ældre borgere, undervisning af gymnasieelever og behandling af asylansøgnings. Derudover er organisationerne underlagt kontekstuelle mål eller indskrænkninger, som ofte er eksogent bestemte. Det kan eksempelvis dreje sig om budgetmæssige restriktioner, miljøkrav, krav om ligestilling, overholdelse af forvaltningsretten og krav om servicering af borgerne – altså mere generelle krav, som principielt gælder alle offentlige organisationer. Der er en væsentlig forskel på de organisationer, som varetager reguleringen af de to områder. Reguleringen af aktive el-

ler substantielle mål er som regel knyttet til sektorspecifikke organisationer som fx Sundhedsstyrelsen, Miljøstyrelsen og Vejdirektoratet, mens reguleringen af de kontekstuelle mål eller indskrænkninger er lagt ud i organisationer, som regulerer på tværs af sektorer. Undersøgelsen her vil fokusere på den generelle, tværgående regulering. For det andet har jeg valgt at fokusere ensidigt på regulering af det statslige niveau, mens det (amts)kommunale niveau indgår i yderst begrænset omfang. Nogle af de regulerende organisationer regulerer på begge niveauer, men opmærksomheden vil primært være rettet mod den statslige regulering. Alt i alt betyder dette, at vi i det følgende beskæftiger os med de organisationer, som foretager generel intern regulering på statsligt niveau.

De internt regulerende organisationer i en dansk kontekst

Udvalgsriterierne sikrer, at det konkrete udvalgte empiriske felt består af et relativt begrænset antal regulerende organisationer, som består af både nye og gamle samt store og små organisationer. Også den historiske, organisatoriske og faglige kontekst for dette forvaltningsområde er vidt forskellig fra organisation til organisation.

I sin kortlægning af feltet af organisationer inden for dette område peger Hansen (2001) på 13 organisationer, som lever op til definitionen: Finansministeriet, Økonomistyrelsen, Rigsrevisionen, Folketingets Ombudsmand, Justitsministeriets lovafdeling, Ligestillingsrådet, Energistyrelsens kontor for energibesparelser (16. kontor), Miljøstyrelsens kontor for renere produkter, Registertilsynet, Forskningsministeriets kontor for digital forvaltning, By- og Boligministeriet, Konkurrencestyrelsen og Statens Arkiver (for yderligere beskrivelser af de nævnte regulerende organisationer se Hansen, 2001). Dette er eksempler og ikke en udtømmende kortlægning, men alligevel kan eksemplerne fungere som basis for den videre analyse, da den giver et overblik over organisationsfeltet og udgør grundlaget for udvalget af cases.

I det følgende vil analysen af de regulerende institutioner være baseret på casestudier af fem organisationer, som indgår i det ovenfor beskrevne organisationsfelt. Disse er som nævnt: Økonomistyrelsen, Rigsrevisionen, Folketingets Ombudsmand, IT- og Forskningsministeriets IT-politiske kontor (tidl. Forskningsministeriets kontor for digital forvaltning – nu en del af Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling) samt Ligestillingsafdelingen (tidl. Ligestillingsrådet – nu Ligestillingsministeriet). De to sidstnævnte har siden kortlægningen gennemgået organisatoriske forandringer, men fungerer trods ændringerne fortsat som internt regulerende organisati-

oner. Det skal bemærkes, at flere af caseorganisationerne er blevet berørt af regeringsskiftet i slutningen af 2001. Disse ændringer er så vidt muligt inddraget i undersøgelsen, men den primære dataindsamling er foretaget før valget i november 2001.

Reguleringsfunktioner

Et væsentligt element i at skabe en øget forståelse af den interne regulering er at få indsigt i, hvilke funktioner reguleringen har. Hvorfor har vi regulerende opgaver internt i den offentlige sektor, og hvad bruger vi de regulerende organisationer til? Man kan pege på flere mulige funktioner, som ikke nødvendigvis er gensidigt udelukkende, men kan fungere sideløbende:

Traditionel kontrolfunktion

En væsentlig funktion er en traditionel kontrolfunktion med henblik på at sikre den offentlige sektors legitimitet. Den offentlige sektor er afhængig af, at borgerne har tillid til forvaltningen. Når forvaltningen er underlagt politisk styring og dermed afspejler et flertals præferencer, så er det oplagt, at tilliden til systemet ikke nødvendigvis er lige stor blandt alle borgere. På den baggrund er der et behov for kontinuerligt at synliggøre og kontrollere, hvad der sker, når befolkningens penge bliver omsat i offentlige ydelser. Opretholdelsen af en offentlig sektor kræver, at den fortsat legitimerer og berettiger sin egen eksistens. Et væsentligt element i forsøget på at sikre denne legitimitet er netop at indføre kontrolmekanismer, som øger gennemsigtigheden og sikrer, at offentlige organisationer lever op til en række minimumskrav. Med henblik på at sikre legitimitet kan selve reguleringen have to vinkler. Den kan virke som sikring mod, at de offentlige ansatte direkte svindler og bedrager med offentlige midler, men mere typisk er det nok, at reguleringen har en understøttende karakter, som sikrer, at forvaltningen bliver ledt på rette spor, hvis medarbejderne i den offentlige sektor af en eller anden grund fejler i udførelsen af deres job. Et eksempel på dette er revision af statens regnskaber, som sikrer en lovlig brug af skatteydernes penge.

Implementering af politik

Derudover kan reguleringen have til formål at medvirke til fremme og implementering af politiske mærkesager. Det er velkendt, at der er en vis træghed i gennemførelsen af politiske tiltag. Det kan derfor være en effektiv politisk strategi at øge reguleringen inden for et bestemt område for at

sikre en hurtigere og mere stringent udbredelse af bestemte elementer i den offentlige sektor. Her kan peges på fremme af ligestilling som et konkret eksempel.

Intern koordinering

En tredje funktion er intern koordinering, som ligeledes kan være et væsentligt formål med reguleringen. Den generelle vækst har gennem en årrække medført, at den offentlige sektor nu har et sådant omfang, at der er et betydeligt behov for koordinering på tværs af sektorer, ressortområder og institutioner. I reguleringsøjemed er der behov for at skabe procedurer, som sikrer en vis ensretning, og for at opsamle og formidle den viden, som eksisterer i enkelte dele af forvaltningen. Intern regulering kan i denne sammenhæng anvendes til at skabe standardisering, evaluering og erfaringsopsamling på tværs af områder, hvor kommunikationen ellers er begrænset eller fraværende. Arbejdet med at udvikle konkrete ledelsesredskaber til brug i den offentlige sektor, hvor der udveksles erfaringer på tværs af organisationer, kan illustrere denne funktion.

Forebyggelse

Reguleringen kan desuden have en forebyggende virkning. Kontrollen foregår ikke udelukkende ex post. En stor andel er rettet mod ex ante kontrol og foregår dermed, før de regulerede handlinger gennemføres. Det, at reguleringen griber ind tidligt i processen, fungerer præventivt og medvirker til, at de regulerede institutioner bliver gjort opmærksomme på reguleringens krav. Endvidere kan ex post kontrollen også virke forebyggende i og med, at respekten for efterfølgende kontrol medvirker til, at arbejdet udføres mere omhyggeligt. Typiske eksempler på forebyggende regulering er udstedelse af autorisationer eller certificering, undervisning af medarbejdere i den offentlige forvaltning, uanmeldte kontrolbesøg og løbende benchmarking.

Symbolik

Endelig kan reguleringen også antages at have en symbolsk funktion. Eksistensen af regulerende organisationer kan med dette udgangspunkt forstås som rettet mod at signalere, at man som offentlig sektor inspicerer, overvåger, fører tilsyn og superviserer forvaltningen, så den lever op til krav og forventninger fra borgere og politikere. Den symbolske funktion består i, at reguleringen snarere er rettet mod at opnå legitimitet end mod egentlig gennemførelse af kontrol med den offentlige sektors virksomhed. Endvide-

re kan magthavere anvende reguleringen til at udskyde stillingtagen eller iværksættelse af en beslutning ved at igangsætte en udredning. Det betyder, at reguleringens formål snarere er at undgå politisk stillingtagen end at gennemføre kontrollen. Denne funktion kan for så vidt opfattes som tværgående, da de ovenstående funktioner alle kan udvikle sig til symbolik, hvis reguleringen ikke reelt omsættes i praksis, men blot bliver sat i værk for at sikre signaleffekten.

Sikring af legitimitet, implementering, koordinering, forebyggelse og symbolsk adfærd er altså væsentlige begrundelser for anvendelsen af intern regulering i den offentlige sektor. Det er en kerneopgave for staten at udøve offentlig myndighed via regulering. Ikke kun i forhold til borgerne og den private sektor, men også i forhold til de opgaver, der varetages af de offentlige institutioner selv.

Studiet af regulering af den offentlige sektor

Et enkelt britisk studie har som antydning taget fat på intern regulering som et selvstændigt analyseområde, og resultaterne understreger vigtigheden af at beskæftige sig yderligere med dette felt (Hood et al., 1999). I denne undersøgelse inkluderes både generel regulering og sektorregulering. Studiet tager udgangspunkt i to overordnede problemstillinger. Først og fremmest undersøges omfang og rækkevidde af reguleringen. Hvor meget regulering er der? Hvilke institutionelle former for regulering anvendes? Hvor er der vækst, og hvor mindskes reguleringen? Dernæst belyses reguleringens form. Hvordan fastsættes standarder? Hvordan udspiller konflikter og samarbejde sig? Hvordan passer reguleringen sammen med øvrige ændringer i den offentlige sektor?

Den første problemstilling undersøges hovedsageligt ved at identificere alle regulerende organisationer, skabe overblik over antallet af ansatte samt forsøge at opgøre direkte og indirekte omkostninger ved reguleringen. Hovedkonklusionen er slående. Reguleringen af den offentlige sektor i Storbritannien er betragtelig. Reguleringsfeltet bestod i 1995 af et minimum af 135 institutioner med ca. 14.000 ansatte og en direkte omkostning på ca. 770 mio. £. Inkluderes de indirekte omkostninger, estimeres reguleringen at koste samfundet 2 mia. £. Desuden er reguleringen i vækst. Antallet af regulerende institutioner er vokset fra 110 i 1976 til 135 i 1995 (22 pct.), antallet af ansatte er vokset med 60 pct., mens udgifterne i samme periode skønnes at være vokset med faktor $2\frac{1}{2}$ (Hood et al., 1999: kap. 2).

Den anden problemstilling er primært rettet mod at belyse karakteristika ved reguleringen, instrumentbrugen og adfærdsmønstre blandt de regule-

rende institutioner. Konklusionerne bygger her fortrinsvis på interview med 84 personer fra såvel regulerende som regulerede organisationer. Analysen centrerer omkring fem forskellige domæner: reguleringen i Whitehall, regulering af "local government", reguleringen af engelske og waliske fængsler, reguleringen af statsskolerne i England og endelig EU-reguleringen. Områderne gennemgås alle relativt detaljeret, og der påpeges forskellige karakteristika ved reguleringen af de fem domæner.

En central konklusion er, at der i takt med væksten i reguleringen ligeledes sker ændringer i reguleringsformerne. Der anvendes nye former for regulering – særligt anvendelsen af konkurrence mellem offentlige organisationer som et middel til at regulere adfærden er i vækst, og den knyttes i stigende omfang til mere traditionelle kontrolformer. Samtidig synes en traditionel brug af uformel regulering baseret på uskrevne regler, forhandling, tæt kontakt mellem regulerende og regulerede parter og efterlevelseskultur at blive sat under pres. Det er fortsat en væsentlig del af reguleringen – særligt på det statslige niveau, men kontrolformen kobles i stigende grad til andre reguleringsformer.

Bevæger man sig et analyseniveau op, medfører disse udviklingstendenser nogle mere brede overvejelser vedrørende reguleringens formål og konstruktion samt institutionelle design. En væsentlig observation er manglen på kontrol og koordinering. Især når de regulerende organisationer tilsyneladende ikke i væsentlig grad adskiller sig fra de organisationer, de regulerer. Det signalerer, at de selv bør underlægges regulering. Det kan være vanskeligt at give ansvaret for kontrol og koordinering af de regulerende organisationer til en enkelt institution, da en stor del af de regulerende organisationer er politisk uafhængige. Det er dog muligt at påpege potentielle reformtiltag som løsning på denne problematik. Overordnet er der et behov for at opbygge et system, som sikrer en afbalanceret tilgang til et institutionelt design af reguleringen, så forskellige kontrolformer anvendes i en passende blanding. Det vil forhindre, at de uafhængige reguleringsinstanser på egen hånd forskubber balancen og fokuserer for meget på en enkelt kontrolform (Hood et al., 1999: 226-227).

Skriftets formål og opbygning

Formålet er som udgangspunkt at foretage en udredning med henblik på at opnå nærmere beskrivelser af internt regulerende organisationer samt den regulering, de udøver. Historien fortællers udelukkende af de regulerende parter, hvilket selvsagt giver visse begrænsninger i fortolkningen, men samtidig giver det mulighed for at få et fyldigt og tilbundsående indblik i vil-

kårene for de regulerende organisationer på statsligt niveau. Undersøgelsen gennemføres som et casestudie og med et relativt fokuseret empirisk felt. Det åbner for udførlige beskrivelser af de konkrete reguleringsprocesser og resultaterne af disse. Det skal understreges, at studiet *ikke* inkluderer undersøgelser af det samlede reguleringsfelt, og det betyder, at det ikke er muligt at bidrage med tal på reguleringsens størrelse, antal medarbejdere, omkostninger og vækstrate. Det er derimod formålet at give et detaljeret indblik i reguleringsens form og kontekst. Skriftets temaer er bl.a. inspireret af de problemkomplekser, som berøres i Hood et al.s studie (1999). Eksempelvis vil analysen bl.a. følge op på brugen af reguleringsformer og på koordineringsproblematikken. Derudover inddrages andre elementer, som er drevet af observationer i forbindelse med gennemførelsen af interview i de regulerende organisationer. Det inkluderer bl.a. en diskussion af reguleringsens virkemidler og af dynamik og forandringer i de regulerende organisationer.

I kapitel 2 gives en *skildring af de fem caseorganisationer* som udgangspunkt for analyserne. Hvordan er den enkelte organisation struktureret? Hvem er medarbejdere i organisationen? Hvad laver de? Hvem har de kontakt til i omgivelserne? Hvor er de organisatorisk placeret i centraladministrationen? De helt basale spørgsmål vedrørende den enkelte organisation besvares, så vi efterfølgende kan parallelisere beskrivelserne og se på reguleringen i et bredere perspektiv. Kapitlet udgør den nødvendige baggrundsviden for analysen af bogens centrale temaer, som er omdrejningspunkterne i de fire følgende kapitler.

I kapitel 3 gives en *karaktistik af organiseringen af reguleringsfeltet og af reguleringen*. De centrale spørgsmål er her: Hvordan er det regulerede felt og reguleringen organiseret? Er der en umiddelbar sammenhæng mellem organiseringen af feltet og af reguleringen? Og hvilke idealer ligger bag?

I kapitel 4 undersøges *reguleringsens virkning og virkemidler*. Har de regulerede organisationer overhovedet nogen viden om reguleringsens virkning? Hvilke aktiviteter er der for at skabe overblik? Hvordan håndterer medarbejderne evt. manglende viden? Hvilke sanktionsmuligheder er der, hvis de statslige institutioner ikke følger anvisningerne? Og hvilke strategier har man for at øge reguleringsens virkning?

I kapitel 5 tages hul på en analyse, som omhandler *forandringer i de regulerende organisationer*. Er organisationerne i hovedtræk stabile, eller sker der store forandringer? Hvilke udviklingstræk er karakteristiske? Hvilke impulser er igangsættere af forandringerne? Og ikke mindst hvordan kan man forstå og forklare udviklingen?

I kapitel 6 analyseres det sidste tema, *koordinationen af reguleringen og reguleringens design*, på to niveauer. For det første diskuteres, hvordan de regulerende organisationer selv bliver styret og reguleret, og hvordan koordineringen fungerer mellem de regulerende organisationer selv. Formår organisationerne eksempelvis at dele reguleringsopgaverne på fornuftig vis, når opgaverne er beslægtede og potentielt overlappende? Foregår der en overordnet koordinering af den interne regulering? Og i så fald hvordan koordinerer man? For det andet er det væsentligt at diskutere, hvordan man designer og strukturerer reguleringen optimalt. Kan man opnå fordele ved at have overlappende opgaver i de regulerende organisationer, eller bør målsætningen være at skabe klare grænser mellem organisationerne med henblik på at mindske koordinationsproblemerne?

Sammenstillingen af de ovennævnte analyser foretages i kapitel 7. Her foretages sammenligninger på tværs af de centrale temaer og i forhold til de betragtninger og konklusioner, som tidligere forskning har fremført vedrørende intern regulering i den offentlige sektor. Endelig er det ligeledes centralt at pege på, på hvilke områder det er centralt at opnå yderligere viden.

Note

1. NPM betegner en managementkultur i offentlig administration, som fremhæver vigtigheden af at skabe øget effektivitet (bl.a. gennem udlicitering og privatisering af offentlige ydelser samt decentralisering) og af at skabe øget fokus på brugerne af de offentlige ydelser (se fx Hood, 1991; Walsh, 1995).

Kapitel 2

Skildring af de regulerende organisationer

I dette kapitel følger en gennemgang af de fem udvalgte organisationer: IT-politisk kontor, Rigsrevisionen, Økonomistyrelsen, Folketingets Ombudsmand og Ligestillingsafdelingen. Beskrivelserne udgør den nødvendige baggrundsviden for de følgende kapitler. Hensigten med kapitlet er fortrinsvis deskriptiv. Her er formålet så vidt muligt at give et indblik i organisationernes dagligdag og derudover at give nogle påkrævede formelle oplysninger. Hver casebeskrivelse indledes med en kort introduktion til stedet og dets kultur. Disse oplysninger kan give et unikt billede af den enkelte organisation, som er svært at skabe ved udelukkende at fokusere på formelle informationer. Introduktionen følges dog op af formelle oplysninger om de pågældende organisationer. Oplysningerne struktureres efter inspiration fra Leavitts systemmodel (Leavitt, 1965), og derfor inddrages parametrene: målsætninger og opgaver, redskaber, struktur samt medarbejdere. Derudover suppleres med en kortfattet beskrivelse af omgivelserne. Her vil dog ikke være en systematisk gennemgang af de regulerende organisationers omverdensrelationer. Beskrivelserne tager udgangspunkt i de omverdensrelationer, som nævnes som de væsentligste af informanterne i interviewene. Det skal indledningsvis nævnes, at citaterne – medmindre andet er angivet – stammer fra medarbejdere i den beskrevne organisation.

IT-politisk kontor

Når man bevæger sig fra Bredgade og gennem et glasparti ind i IT- og Forskningsministeriet (nu Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling), er teknologien det første, man blev mødt af. I indgangspartiet hænger en tv-skærm med en oversigt over dagens arrangementer i ministeriets mødelokaler. Derfra går man videre ind i receptionen, hvor servicemindede receptionister viser en op på tredje sal, hvor IT-politisk kontor har til huse. Medarbejderne er placeret i kontorer fordelt på tre indbyrdes forbundne gange. Nogle sidder enkeltvis i kontorerne, og andre sidder to eller tre personer i et fælles lokale. De fysiske rammer er præget af enkelhed. Der er ikke mange blomster i kontorerne og kun meget lidt udsmykning på væggene. I IT-politisk kontor er der en livlig aktivitet og bevægen sig rundt mellem kontorerne, da medarbejderne ofte har opgaver, som skal løses i fællesskab. Af og til opleves det dog også, at mange af kontorerne er tom-

me, og at stilheden råder. Der er nemlig megen mødeaktivitet: møder med projektdeltagere, møder i styregrupper, møder med brancheforeninger, møder i koordinerende råd, udvalg og fora osv. Det betyder, at medarbejderne ofte er væk fra kontoret, hvilket giver en vekselvirkning mellem vild aktivitet og stille virksomhed.

I de tilfælde, hvor ministeren har behov for servicering, har den opgave fortrinsret. Alt andet aflyses om nødvendigt. Når Bill Gates kommer til byen, og der skal skrives en tale. Når ministeren er under beskydning fra medierne. Når folketingsspørgsmålene skal besvares. Eller når ministeren får en idé, som skal diskuteres. Planlagte møder aflyses, og øvrige arbejdsopgaver udskydes. IT-politisk kontor bærer præg af at være en del af en politisk organisation og af at være tæt på den politiske beslutningstagen.

Målsætninger og opgaver

På et helt overordnet plan har IT-politisk kontor et koordinerende ansvar for regeringens samlede IT-politik. Det er dog en stor udfordring, da der fra centralt hold er formuleret en ambitiøs målsætning:

Jeg vil gerne have et Danmark, der ganske enkelt er verdens bedste IT-nation. Det betyder, at alle danskere skal have adgang til Internet og mulighed for en e-mailadresse. Den offentlige sektor skal være med helt fremme med anvendelsen af computere og informationsteknik (Statsminister Poul Nyrup Rasmussens nytårstale 2001).

Regeringen afgiver årligt en netværksredegørelse, som fastsætter de konkrete målsætninger for det kommende år (fx Forskningsministeriet, 2000a & 2000b; Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, 2002). De skitserede mål afspejler, at kontorets opgaver er rettet mod såvel hele den offentlige sektor som mod erhvervslivet og borgerne. IT-politisk kontor har formuleret syv kompetenceområder, som skal støtte op om de overordnede formål. Under hver overskrift ligger en lang række opgaver og projekter, som konkretiserer og operationaliserer formålene. Herunder beskrives fire, som er særligt væsentlige for den statslige sektor:

Digital forvaltning: Formålet er her at sikre udviklingen af den offentlige sektors IT-anvendelse med henblik på at skabe øget kvalitet, service og effektivitet til gavn for borgere, virksomheder og organisationer. Eksempler på projekter er forsøg med åbne postlister på nettet og udvikling af personlig internetadgang til det offentlige.

IT i staten: Opgaven består i at understøtte og koordinere projekter på tværs af ministerier vedrørende den interne statslige IT-anvendelse, så IT anvendes med størst mulig effektivitet. Initiativerne på dette område består

bl.a. af etablering af Statens IT-råd, der er et forum med deltagelse af chefer fra samtlige ministerområder. Rådet bidrager med initiativer til regeringens IT-politik og sikrer koordinering på tværs af ministerierne.

IT-sikkerhed: Intentionen er at udvikle IT-sikkerhed for at skabe optimal beskyttelse for borgere, myndigheder og virksomheder mod brud på fortrolighed, krænkelse af dataintegritet og mangel på tilgængelighed til IT-systemer. Under denne overskrift arbejder IT-politisk kontor bl.a. med kryptering samt med udarbejdelse af en standard for digitale signaturer.

E-handel: Hensigten er at fremme udbredelsen af elektronisk handel således, at der opnås besparelser og effektiviseringer i de offentlige indkøb. Eksempler på projekter er etablering af en offentlig indkøbsportal på Internettet og etablering af et E-hus, som skal medvirke til at fremme e-handel i Danmark.

Derudover arbejdes med tre øvrige områder: IT-vilkår, indsamling af IT-statistik samt IT og samfund/andre opgaver (*Intern arbejdsplan IT-politisk kontor*, upubliceret).

Ud over disse faglige opgaveområder fremhæver informanterne i IT-politisk kontor endnu en opgave (jf. tidligere beskrivelse), som anses for at være væsentlig for kontorets arbejdsrytme:

Så skal ministeren dit og dat. Så har hun lige fundet på et eller andet her, og nu skal regeringen promovere sig i forhold til et eller andet. Og så er det jo det, vi arbejder efter. Det er jo sådan, at hvis ministeren vil et eller andet, så smider man alt andet.

Et væsentligt element i kontorets liv er således centreret om politisk servicering og promovering af ministeren. Alene det, at man som kontor befinder sig tæt på det politiske liv, har stor indflydelse på muligheden for at bestemme arbejdsindhold og -rytme. Indholdet skal være i stand til at holde ministeren gående, mens rytmen i høj grad bestemmes af ministerens, mediernes og Folketingets interesser.

Redskaber

IT-politisk kontor anvender en række redskaber til at regulere IT-området. Brugen af lovgivning på området er minimal, og IT-politisk kontor udstikker ikke selv lovgivning. Informanterne nævner ligeledes ganske få egentlige inspektionsredskaber. Kun indsamling af statistik med henblik på at få overblik over området samt opfølgning på regnskabsaflæggelsen og evalueringer af de finansierede projekter kan karakteriseres som egentlig inspektion. Inspektionen har dog ofte en vejledende karakter og kædes typisk sammen med andre reguleringsredskaber. Kontoret benytter sig i høj grad

af holdningsbearbejdning som et væsentligt redskab. Det sker primært gennem udgivelse af publikationer og pjecer. Samtidig har kontoret målrettet anvendt pressen til at sprede de budskaber, som udsendes via pressemeddelelser, debatoplæg og artikler, kampagner samt i ministerens taler. På den måde forsøger IT-politisk kontor at skabe omtale og sætte IT-området på dagsordenen.

Et andet væsentligt redskab, som nu har fået en mere central placering, er gennemførelsen af målrettede projekter. IT-politisk kontor har puljeudmeldinger, hvor institutioner kan byde ind på at gennemføre IT-projekter inden for konkrete indsatsområder. Kontoret igangsætter projekter, som kan give erfaringer, og som samtidig sikrer en konkret udvikling og implementering i de involverede institutioner. På den måde sikres spredning af regeringens IT-politik samtidig med, at institutionerne involveres og gives et stort selvstændigt ansvar for den konkrete udformning af projekterne. Derudover gennemfører IT-politisk kontor selv en række større projekter i samarbejde med eksterne parter.

Endelig er kontoret begyndt at anvende redskaber rettet mod at skabe incitament til at fremme IT-området. Det drejer sig fx om at offentliggøre eksempler på ”best practice” i forbindelse med projekter og om brug af benchmarking. Sidstnævnte har med stor succes været anvendt i forbindelse med vurdering af kvaliteten af offentlige hjemmesider.

Samlet set anvender IT-politisk kontor primært relativt bløde redskaber baseret på samarbejde og forhandling med de statslige institutioner. De traditionelle juridiske/økonomiske kontrolredskaber står generelt set svagt, mens brug af redskaber rettet mod at skabe konkurrence mellem institutioner indtil videre har en lille, men voksende betydning.

*Struktur*¹

IT-politisk kontor er en enhed i IT- og Forskningsministeriet. Forskningsministeriet blev oprettet som selvstændigt ministerium i januar 1993 med den opgave at koordinere Danmarks forskningsindsats, og i 1994 blev ressortområdet udvidet til ligeledes at omfatte IT-politikken. IT-politisk kontor har som enhed eksisteret siden 2000, hvor Kontor for digital forvaltning og Kontor for IT og samfund blev sammenlagt med henblik på at sikre en bedre koordination på det samlede IT-område. Internt i kontoret er den fremherskende arbejdsform projektorienteret og er præget af et tæt samarbejde med omgivelserne.

Aktører

IT-politisk kontor har en medarbejderstab på ca. 20 og rummer et bredt spektrum af personer med forskellig uddannelsesmæssig baggrund. Her er bl.a. jurister, cand.scient.adm.er, cand.scient.pol.er, civilingeniører og cand.merc.dat.er. Her er både folk med en samfundsvidenskabelig baggrund og nogle med en teknisk uddannelsesbaggrund. Der er dog kommet flere generalister i kontoret end tidligere. Personalesammensætningen forventes fremover fortsat at inkludere såvel generalister som specialister.

Omgivelser

IT-politikken er omgivet af en lang række interessenter, og IT-politisk kontor har derfor en tæt kontakt og et afhængighedsforhold til omgivelserne. Generelt er relationerne præget af, at kontoret regulerer en stor og blandet skare, som dækker såvel stat som kommuner, den private sektor og borgerne, og har derfor et tæt samspil med eksempelvis: Kommunernes Landsforening, Amtrådsforeningen og private brancheforeninger. Vægten lægges dog her på det statslige område, og på det niveau har kontoret flere partnere/konkurrenter, men særligt én institution fremhæves og tillægges betydning for det regulerende arbejde – Finansministeriet. Finansministeriets interesse for IT-området er væsentlig, fordi den øger kontorets handlemuligheder og indflydelse.

Det er en kæmpe fordel, når Finansministeriet går ind i noget, for så er der virkelig pondus bag. Vi kan bruge dem begge veje. Vi kan bruge dem til, at de er de onde, og vi er de gode, og sige: ”Vi er altså kede af det, men Finansministeriet har sagt sådan og sådan. Vi synes det er dybt urimeligt, men lad os nu tænke konstruktivt og få det løst”. Den anden måde er, at vi kan gå ud, hvis det er nogle lidt hårde parter og sige: ”Ja, Finansministeriet og os vi har besluttet ...”. Så kan du bruge dem den anden vej.

Enkelte andre ministerier, særligt Erhvervsministeriet, er langt fremme, når det gælder om at promovere sig på IT-området, og de bliver derfor delvist opfattet som konkurrenter. Det skal dog ikke ses som noget negativt. Det er nemlig både medvirkende til at fremme brugen af IT, men også til at inspirere IT-politisk kontor til at forbedre egen indsats. Derfor bliver det set som en stor fordel at have andre, som kan virke som konkurrenter, inspiratorer og samspilspartnere i forskellige sammenhænge. Konkurrencen forbedrer mulighederne for at få implementeret regeringens IT-politik og er derfor også til fordel for IT-politisk kontor.

Når man ser på omgivelserelationerne i forhold til de regulerede institutioner, så gælder reguleringen i denne sammenhæng principielt samtlige statslige enheder. Relationerne er præget af, at man i forbindelse med nogle projekter inkluderer alle ministerområder (fx projektet vedr. den offentlige indkøbsportal), mens andre specifikke projekter kun omfatter institutioner, der selv har taget initiativ eller er villige til at deltage. Det betyder, at reguleringsområdet ikke på forhånd er klart afgrænset. Forholdet til de regulerede er derfor generelt præget af forhandlingsrelationer og stor frivillighed. Styrken ved området er, at det opfattes positivt, og dermed er de regulerede ofte meget velvilligt indstillede.

Rigsrevisionen

Rigsrevisionen er placeret midt i København i en karré, der bl.a. deles med Økonomistyrelsen og Finansstyrelsen. Dørene er mærket med Folketingets blå logo som et tegn på, at Rigsrevisionen er en ganske særlig organisation – en uafhængig institution under Folketinget. Man træder ind i en halvmørk opgang, hvor et stort hvidt skilt angiver, at man skal op på fjerde sal. Derefter bevæger man sig videre ind i opgangen og kommer til en lille elevator med grå vægge, hvor der ud for knappen med firtallet er et upudset messingskilt, hvorpå der står: ”Rigsrevisionens betjentstue”. Fra elevatoren kommer man ud i endnu en halvmørk gang, før man kan træde ind i receptionen. Her er der møbleret med en flot designet sofa med blå og turkisfarvet betræk, som for øvrigt matcher skranken, der er bølgeformet og blå med et par turkise striber på. På den videre færd ind i organisationen kommer man gennem det, der for en udenforstående minder om en labyrint. Her ad endnu en række halvmørke gange, op ad trapper og gennem døre, som kun kan åbnes ved hjælp af nøglekort. Endelig er jeg på den rette gang. Her mødes jeg så af flot istandsatte gangarealer med blomster og hyggelige kontorer i pæne afdæmpede farver.

Målsætning og opgaver

Rigsrevisionens målsætning og opgaver er eksplicit formuleret. Organisationens vision fastslår målsætningen: ”Rigsrevisionen er en moderne, professionel organisation, der i specialiserede enheder udfører revision af ensartet og høj kvalitet med henblik på at fremme en effektiv statsadministration” (Rigsrevisionen, 2000b). Langt mere operationelt bliver det, når vi ser på lovgivningen og den konkrete opgave, som er formuleret her. Det er givet ved lov, at Rigsrevisionen skal revidere:

1. Statens regnskaber
2. Regnskaber for institutioner, foreninger, fonde m.v., hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes af statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov
3. Regnskaber for selvstændige forvaltningssubjekter, der er oprettet ved lov, herunder bevillingslov, eller ved Folketingets Finansudvalgs tiltrædelse af bevillingsansøgning
4. Regnskaber for interessentselskaber og virksomheder, hvori en af de ovennævnte institutioner deltager som interessent eller personligt ansvarlig virksomhedsdeltager (LBK nr. 3 af 07.01.1997).

Revisionen af statens regnskaber omfatter ca. 620 institutioner og et antal virksomheder, selskaber mv. Ministerierne har mulighed for at indgå aftale om, at revisionsopgaverne varetages i et samarbejde mellem Rigsrevisionen og en intern revision. Det indebærer dog, at Rigsrevisionen godkender revisionsplanerne, bevarer ansvaret og fører tilsyn (Rigsrevisionen, 1999).

Revisionsopgaven består primært af to dele. Rigsrevisionen skal kontrollere om regnskabet er rigtigt, så det ikke indeholder væsentlige fejl og mangler, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger, love, forskrifter, indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Denne opgave løses primært ved hjælp af den finansielle revision, herunder bevillingskontrollen. Dernæst skal Rigsrevisionen også gå bag om regnskabet og vurdere, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet. Den opgave varetages primært ved hjælp af forvaltningsrevisionen. Begge former for revision udføres efter begrebet: ”god offentlig revisionskik” (Rigsrevisionen, 1998). Dertil kommer rådgivning af institutionerne. Her skal Rigsrevisionen yde kompetent og ensartet rådgivning, når institutionerne anmoder om bistand (Rigsrevisionen, 2000b).

Redskaber

Den løbende finansielle revision indeholder tre generelle produkter:

1. Den afsluttende revision har til formål at sikre, at regnskabet for den enkelte institution ikke indeholder væsentlige, åbenlyse fejl. Gennemgangen skal give indtryk af, at regnskabsaflæggelsen generelt set er forsvarlig.
2. Revision i årets løb har til hensigt at foretage en vurdering af, om procedurer og interne kontroller ved regnskabsførelsen og -aflæggelsen sik-

rer, at regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger, love mv.

3. Bevillingskontrollen indeholder afstemning af statsregnskabet med særregnskaber og en sammenholdning af bevillings- og regnskabstal (Rigsrevisionen, 2000a).

Derudover indeholder den løbende finansielle revision en lang række specialprodukter, som er skræddersyet til særlige problemstillinger (Rigsrevisionen, 2000a). Den finansielle revision har et meget mekanisk præg. Den foregår fortrinsvis ved hjælp af vejledninger, og afkrydsninger på skemaer sikrer en standardiseret gennemførelse.

De større undersøgelser er primært koblet til forvaltningsrevisionen. En sådan undersøgelse inkluderer i praksis tre væsentlige problemområder, som er i centrum for revisionen:

1. Sparsommelighed: Er varer og tjenesteydelser købt på den mest økonomiske måde?
2. Produktivitet: Er der et optimalt forhold mellem ressourceanvendelse og udbytte?
3. Effektivitet: I hvilket omfang har man nået de tilsigtede mål og virkninger? (Rigsrevisionen, 1998).

De større undersøgelser afsluttes med en beretning og følges typisk op med et eller flere notater. Et beretningsforløb inkluderer en forundersøgelse af ca. to-tre måneders varighed, hvor den konkrete opgave fastlægges og derefter suppleres med en egentlig undersøgelse, som skræddersyes til den valgte problemstilling. Rigsrevisionen udarbejder årligt ca. 17-20 beretninger og ca. 80 notater til statsrevisorerne (Rigsrevisionen, 2000a).

Udformningen af forvaltningsrevisionen er lidt anderledes end den finansielle revision. Også her er der formuleret standardprodukter, men rammerne er en smule friere:

Vi har selvfølgelig også nogle standarder. Skal man lave noget, hvor man skal se på målopfyldelse, så kan man gå ind og finde materiale om, hvordan man gør det. Så kan man finde en vejledning, men det er altså ikke sådan, at man kan se designet af ens undersøgelse. Man må starte med selv at finde ud af, hvad det er for nogle elementer, som man kan bruge. Så det er ikke i samme udstrækning som den finansielle revision styret af skemaer.

Forvaltningsrevisionen virker hermed langt mere dynamisk. Der åbnes op for øget dialog med de regulerede organisationer, selv om det udtrykkes

klart, at Rigsrevisionen er den bestemmende part i samarbejdet. Organisationen har det sidste ord og fastsætter i sidste ende de kriterier, som de regulerede institutioner vurderes ud fra.

Overordnet bygger udvælgelsen af de gennemførte revisioner på to principper: væsentlighed og risiko. Væsentlighed drejer sig om at udvælge på baggrund af en vurdering af størrelsen og betydningen af virksomhedsområdet. Risiko relaterer til en vurdering af chancen for, at noget går galt (eksempelvis på baggrund af tidligere påviste dårlige systemer etc.). Disse to kriterier indgår i enhver vurdering af, hvilke virksomhedsområder der skal revideres.

Med hensyn til den finansielle revision er der på baggrund af disse kriterier indført en form for turnusordning, hvad angår revision i årets løb. Normen er, at alle institutioner revideres mindst hvert sjette år, større institutioner mindst hvert tredje år, mens enkelte meget store institutioner revideres hvert år. Hermed er taget højde for væsentlighedskriteriet, mens særlige risikofaktorer kan medføre revision uden for denne turnus.

Hvad angår forvaltningsrevisionen, er udvælgelsen lidt mere pragmatisk baseret. Væsentlighed og risiko inddrages, men også andre faktorer har indflydelse. Først og fremmest kan statsrevisorerne bede Rigsrevisionen om at udføre udvalgte opgaver. Her er det selvsagt ikke muligt for Rigsrevisionen at anvende egne kriterier. Endelig bærer udvælgelsen præg af, at inspirationen kommer fra mange forskellige kilder:

Det kan være fra den finansielle revision, man er faldet over noget, der ser lidt mærkeligt ud. Det kan også være anonyme eller ikke-anonyme henvendelser fra private personer eller institutioner, som gør, at man siger, at det skal vi også kigge på. Det kan også være deres virksomhedsregnskaber. Der kan man falde over nogle ting, som det kan være interessante at kigge på. Det kan også være, man falder over noget i pressen, hvor pressen siger, at der er et eller andet helt galt her. Så må vi jo gå ind og se, om det er rigtigt eller forkert.

Kriterierne er så vidt muligt baseret på rationalitet, men efterlader alligevel et rum for afvigelser. Hermed er kriterierne ikke fuld ud gennemskuelige for de regulerede institutioner. Usikkerhedsmomentet spiller en rolle: ”De ved, at vi kan komme, men de ved ikke, hvornår vi kommer, og det kan måske gøre det. Det har jo en eller anden form for præventiv virkning”.

Struktur

Rigsrevisionen er en uafhængig institution placeret under Folketinget. Indstilling om udnævnelse og afskedigelse af rigsrevisor foretages af statsrevisorerne til Folketingets formand, som efter forhandling med næstformæn-

dene forelægger indstillingen for Udvalget for Forretningsorden. Rigsrevisionen er organiseret i fem selvbærende specialiserede afdelinger – A, B, C, D og E, som hver især er inddelt i kontorer. Afdelingerne er specialiseret i henholdsvis forvaltningsrevision, finansiel revision, selskabsrevision eller fungerer som støttefunktion. Opdelingen er baseret på, at den enkelte afdeling har sit eget ansvarsområde, og dermed er eksperter i forskellige grene af Rigsrevisionens arbejdsområde.

Medarbejdere

Rigsrevisionen har ca. 260 medarbejdere. Ca. 37 pct. af de menige medarbejdere er kontoruddannede, mens 50 pct. har videregående uddannelser. 11 pct. af medarbejderne indgår i chefgruppen, og de sidste to pct. varetager servicefunktioner i organisationen. Gruppen med videregående uddannelser dækker primært over DJØF'ere (særligt cand.scient.pol.er) og revisorer. Fordelingen blandt medarbejderne med videregående uddannelse er sådan, at revisorerne primært beskæftiger sig med den finansielle revision samt med selskabsrevisionen. De øvrige medarbejdere med anden videregående uddannelse er koncentreret omkring forvaltningsrevisionen. Udviklingen er gennem en årrække gået i retning af, at der bliver færre kontoruddannede medarbejdere og flere med videregående uddannelser, og det er Rigsrevisionens strategi fortsat at øge andelen af medarbejdere med videregående uddannelser (Rigsrevisionen, 2001).

Omgivelser

Rigsrevisionens nærmeste samarbejdspartnere er statsrevisorerne, og der er en tæt kobling mellem de to enheder. Statsrevisorerne er fire-seks personer, som er valgt af Folketinget. Deres opgaver er fastlagt i grundlovens § 47 som en umiddelbar revisionskontrol med den statslige forvaltning (Danmarks Riges Grundlov). Kontrollen omfatter bevillingskontrol, kontrol med at øvrige regler og forskrifter følges, og at der tages de nødvendige økonomiske hensyn i forbindelse med forvaltningen af de bevilgede midler. Dette svarer langt hen ad vejen til formuleringen af Rigsrevisionens opgaver. Da statsrevisorerne kun har et mindre sekretariat til hjælp ved løsningen af deres opgaver, samarbejder statsrevisorerne derfor med Rigsrevisionen. Rigsrevisionen udfører det konkrete arbejde og giver resultaterne videre til statsrevisorerne. Statsrevisorerne har så mulighed for at knytte egne kommentarer til. Det vil sige, at de beretninger, som er skrevet i Rigsrevisionen, formelt set bliver afgivet af statsrevisorerne til Folketinget. Statsrevisorerne er også den eneste myndighed, som kan anmode rigsrevisor om at foretage

undersøgelser, og de har således indflydelse på rigsrevisionens opgavesammensætning. Rigsrevisionens forhold til statsrevisorerne er præget af stor afhængighed. Rigsrevisionen er afhængig af statsrevisorerenes udtalelser for at opnå gennemslagskraft, når det gælder om at få løst de problemer, som revisionen påpeger (Knudsen, 2000a). Dette tætte samspil mellem de to enheder er afgørende, men gælder tilsyneladende primært, hvad angår de større undersøgelser. Dette fokus skyldes, at forvaltningsrevisionen som regel udføres på områder, hvor der er visse problemer, som kræver opmærksomhed, mens den finansielle revision udføres langt mere rutinemæssigt.

Derudover nævner rigsrevisionens medarbejdere specifikt to andre samspilspartnere i centraladministrationen af væsentlig betydning:

Vi har jo et tæt samarbejde med Finansministeriet og Økonomistyrelsen omkring de reformtiltag, der er i gang i staten og har været det i høj grad i 1980'erne og 1990'erne. Det med at indføre mål- og rammestyring, ændre bevillingssystemet. Alle de ting har vi jo i høj grad præget. Det er jo ofte sådan, at Finansministeriet, når de har et nyt stort tiltag i værk, en ny stor reform, så spørger de Rigsrevisionen: "Hvad synes I om det?"

Samarbejdet er præget af, at det primært foregår, når det skønnes relevant.

Rigsrevisionen deltager også i de to internationale samarbejder, som består af sammenslutninger af nationale rigsrevisioner – EUROSEI (europæisk) og INTOSEI (internationalt). Særligt samarbejdet inden for EU samt med de nordiske og baltiske lande prioriteres højt. Formålet er primært at tilføre Rigsrevisionen ny viden og erfaring inden for statslig revision og medvirke til at opgradere og udvikle arbejdsmetoder og medarbejderkompetencer.

Rigsrevisionens kunder er de ministerier, statslige institutioner og selskaber, som hører under reguleringsområdet. Rigsrevisionen har til enhver tid det sidste ord at skulle have sagt i samarbejdet, men forsøger så vidt muligt at inddrage institutionerne og skabe dialog. Generelt fremhæver medarbejderne dog, at Rigsrevisionens lovfæstede position giver visse rettigheder i forhold til institutionerne, og medarbejdernes selvforståelse bygger på, at de statslige institutioner til enhver tid bør følge revisionens anvisninger.

Økonomistyrelsen²

Økonomistyrelsens reception ligger i Borgergade i den samme karré som Rigsrevisionen. En stor del af medarbejderne sidder dog i Dronningens Tværgade, da styrelsen er fordelt i to bygninger. Her går man op ad trappen, ringer på og bliver lukket ind på et langt, lyst gangareal. Kontorerne og mødelokalerne er placeret på begge sider af gangen, og kontorerne er en

jævn blanding af en-, to- og firemandskontorer. De fleste af dørene står vidt åbne som et signal til, at man er velkommen til at komme indenfor. Den mulighed bliver ofte benyttet. Medarbejderne mødes på kontorerne eller gangen og drøfter de arbejdsmæssige udfordringer. Samtidig er mødelokalerne centrum for livlig aktivitet. Der er både møder med kunderne, kontormøder, møder på tværs af styrelsens enheder eller møder med forskere og studerende, som kan give inspiration i forhold til konkrete arbejdsopgaver. Sociale aktiviteter har også en central plads i dagligdagen. Fredagsmorgenmaden, fødselsdagskagen, lidt slik i løbet af dagen eller et enkelt glas vin efter arbejdstid. Men også i disse sammenhænge bliver arbejdet diskuteret. Eksempelvis direktørens strategi for styrelsens videre arbejde, udarbejdelsen af Økonomistyrelsens eget virksomhedsregnskab samt omstruktureringer og flytninger i styrelsen bliver ivrigt debatteret.

Mødet med Økonomistyrelsen og de ansatte er mødet med ”statens konsulentfirma”:

Det, vi laver, svarer fuldstændig til, at man i erhvervslivet bruger konsulenter i forskellige sammenhænge. Her sidder vi bare med en specialviden om, hvordan det fungerer i den offentlige sektors institutioner, og måske har vi andre vinkler på, hvordan man bør organisere sig og styre, end man ville have, hvis man gik ud i et almindeligt konsulentfirma. Vores force er jo, at vi kender staten, vi kender de statslige systemer, vi kender kravene, og vi har en bred erfaring med, hvordan det fungerer andre steder i staten. Og så har vi denne her kobling til det politiske system, som et privat firma sjældent vil have.

Rollen som statens konsulentvirksomhed er fuldstændig indarbejdet hos de interviewede medarbejdere. Her taler man om kunder, konsulenttydelser og timebudgettering, og her betaler kunderne for de ydelser, de modtager. Fra 2001 er styrelsen fuldt brugerfinansieret, og i den forbindelse har Økonomistyrelsen udgivet publikationer, som beskriver priser og leveringsvilkår for de ydelser, der leveres (Økonomistyrelsen, 2001a; 2002). Holdningen til, at styrelsen skal sikre en indtægtsdækket virksomhed, er udpræget positiv. Medarbejderne bliver mere opmærksomme på tidsforbruget, effektiviteten og kvaliteten af arbejdet:

Det er altid meget udmærket, at de, der aftager ydelsen, trods alt betaler, fordi de jo så vil være mere opmærksomme på, om de faktisk får noget for pengene. Der er ingen tvivl om, at hvis de synes, det er helt håbløst, så vil der komme protester.

Målsætning og opgaver

Styrelsens konkrete opgaver er fastsat i Skrivelse nr. 117 af 27.06.2000 om Økonomistyrelsen og i resultatkontrakten med Finansministeriet (Økonomistyrelsen, 2000). Opgaverne er følgende:

1. Myndighedsopgaver bestående af drifts- og udviklingsopgaver, fx udarbejdelse af statsregnskabet og varetagelse af andre centrale økonomi- og regnskabsopgaver, herunder administration og udvikling af regelsættet vedr. den statslige økonomi- og regnskabsforvaltning og udvikling og implementering af redskaber til effektiv forvaltning.
2. Levering af systemydelser spændende fra centrale økonomisystemer til lokale tilpassede standardøkonomisystemer til dækning af den enkelte institutions behov.
3. Udvikling og udbud af en række rådgivnings-, formidlings- og serviceydelser i tilknytning til myndighedsopgaverne og systemydelserne. Ydelserne vil enten være afledt direkte af de myndighedsopgaver, som Økonomistyrelsen løser, eller ydes i tilknytning til økonomistyring, systemimplementering og løn- og personalerådgivning.
4. Styrelsen udbyder endelig i relation til styrelsens opgaver en række uddannelsesydelser, der støtter gennemførelsen af styrelsens opgaver.

De beskrevne opgaver udspringer af styrelsens mission, som er: ”at bidrage til effektive institutioner i staten”. Missionen udmøntes i en vision: ”med udgangspunkt i finansministeriets krav og kundernes behov [er opgaven] at skabe en sammenhængende produktpakke bestående af koncepter, administrative værktøjer og IT-systemer, der sikrer en effektiv forvaltning” (Økonomistyrelsen, 2001b). De overordnede betragtninger udmøntes så årligt i mere konkrete strategier, opgavebeskrivelser og resultatkrav, som bl.a. nedfældes i resultatkontrakten. Opgaverne spænder over et bredt og heterogent felt – fra dagligdags drift til udvikling og fra IT-systemer til styringskoncepter.

Redskaber

De redskaber, der anvendes i forsøget på at opnå mere effektive organisationer, er meget forskelligartede og afspejler den store bredde i de konkrete opgaver, som skal varetages. Redskaberne bevæger sig lige fra regler vedrørende de lovgivningsbaserede myndighedsopgaver, som stiller eksakte krav til de regulerede institutioner, til rådgivnings- og konsulentopgaver fx i forbindelse med udarbejdelse af virksomhedsregnskaber.

Et eksempel på anvendelsen af regler er knyttet til statens regnskabsvæsen. På netop dette område administrerer Økonomistyrelsen lovgivning (bl.a. Lov nr. 131 af 28.03.1984; Bekendtgørelse nr. 188 af 18.03.2001). Loven giver en lang række forskrifter for bl.a. systemanvendelse, aflæggelse af regnskab, opbevaring af regnskabsmateriale samt dispensation fra reglerne. De regulerede institutioner skal bidrage med tal til regnskabet, og de skal (med visse muligheder for undtagelse) anvende styrelsens IT-systemer.

I den modsatte ende af spektret findes redskaber, som fylder en hel del i Økonomistyrelsens samlede opgavevaretagelse. Her finder vi udarbejdelse af guidelines, referencerammer og information samt kravspecificering, systemudvikling, implementering, rådgivning, konsulentarbejde, erfaringsopsamling, evaluering og formidling. Det er alt sammen redskaber, som i større eller mindre grad er præget af dialog og kræver tilpasning til og samarbejde med de enkelte regulerede institutioner. Her understreges lokalt engagement og dialog som forudsætning for en tilfredsstillende regulering.

Det fremhæves tydeligt, at denne del af Økonomistyrelsens aktiviteter er rettet mod at agere hjælpefunktion i forhold til institutionerne, når de har et konkret behov for at forbedre økonomistyringen. Økonomistyrelsen arbejder på at formidle erfaringer på tværs af institutionerne, inspirere til nye former for opgaveløsninger og på at oversætte det, der foregår i staten til konkrete, anvendelige redskaber.

Også i Økonomistyrelsen har benchmarking sneget sig ind som et redskab, der bl.a. bruges til at vurdere statsinstitutionernes økonomistyring (Økonomistyrelsen, 1999; 2001c). Anvendelsen af benchmarking er en introduktion af konkurrenceparametre mellem institutionerne/ministerområderne som reguleringsredskab, men det understreges, at redskabet primært benyttes til erfaringsopsamling.

Ser man samlet på de standarder, som institutionerne skal leve op til på baggrund af Økonomistyrelsens regulering, er der kun få, som kan karakteriseres som egentlige regler. En stor del af standarderne udvikles i samarbejde med de statslige institutioner. Alligevel er flere af styrelsens ydelser obligatoriske. Derfor må den samlede konklusion være, at Økonomistyrelsens redskaber udgør et heterogent hele. På nogle områder fastsættes standarderne internt i styrelsen, mens andre standarder fastsættes i en egentlig forhandling med de regulerede parter.

*Struktur*³

Økonomistyrelsen er efter en organisatorisk omstrukturering i april 2000 samt en justering i februar 2001 opdelt på følgende måde: Topledelsen be-

står af en direktør, et direktionssekretariat, en vicedirektør samt en IT-direktør. Derudover er styrelsen inddelt i en række områder og teams, som varetager forskelligartede opgaver: Kundeområdet, Implementering af Navision Stat, Udvikling af økonomistyringssystemer, Udvikling af lønsystem, Drift af løn- og budgetsystemer, Løn og personalestatistik, Statsregnskab og regnskabsforvaltning, Analyse- og konsulentenheden, Resultatstyring og controlling og sekretariatet.

Medarbejdere

Økonomistyrelsen beskæftiger ca. 250 personer med vidt forskellig baggrund. I vidensregnskabet fra 1999 anføres, at 21 pct. har en samfundsøkonomisk uddannelse (heraf 72 pct. universitetsøkonomer), 23 pct. har en anden samfundsvidenskabelig uddannelse, fire pct. har en IT-faglig uddannelse, 26 pct. er kontoruddannede med specialviden inden for fx IT, økonomi eller løn. En pct. har en humanistisk baggrund. De resterende har en anden baggrund fx ingen uddannelse eller en uafsluttet uddannelse. I alt har 45 pct. af medarbejderne en længerevarende uddannelse, og andelen er stigende. I 1999 havde 83 pct. af de nyansatte en længerevarende uddannelse. Personaleomsætning lå i samme år på ti pct., og gennemsnitsalderen var 41 år.

Omgivelser

Medarbejderne i Økonomistyrelsen peger primært på tre omverdensrelationer, som har en væsentlig betydning for styrelsens arbejde. Det er Finansministeriet, Rigsrevisionen og kunderne.

Den væsentligste og mest afgørende omverdensrelation er Finansministeriets departement, da Økonomistyrelsen er underlagt styringsrelationer i forhold til departementet.

Det er jo sådan set dem, der sætter de overordnede retningslinjer for, hvordan vi skal arbejde. Det er dem, der laver analyserne af, hvordan den offentlige økonomi skal udvikle sig. Det er dem, der udmelder den overordnede politik og målsætning for, hvad der skal ske. Og de sætter den strategiske ramme, som vi skal udfylde.

Det står klart, at det primært er Finansministeriets departement, som sætter rammerne for samspillet. Manglende koordination mellem departementet og styrelsen kan være et problem, men til gengæld giver det en række fordele at være tæt knyttet til departementet. Det er fx nemmere at regulere de statslige organisationer, når man har Finansministeriet i ryggen. Det giver

en særlig gennemslagskraft og et særligt mandat. Samtidig kan det dog kræve en indsats, hvis styrelsen gerne vil opnå et frugtbart samspil med de regulerede.

Forholdet til Rigsrevisionen er præget af overlappende arbejdsopgaver. De to organisationers vinkel på arbejdet er dog lidt forskellig. Rigsrevisionen er mere bagudrettet og koncentrerer sig om revision, mens Økonomistyrelsen er mere forudrettet og fokuserer på systemudvikling samt på at skabe normer og koncepter:

Man kan sige det på den måde, at hvis vi ser os selv i rollen som dem, der skal hjælpe institutionerne på vej og støtte op omkring deres økonomistyring og den slags, så er Rigsrevisionen traditionelt mere dem, der skal slå dem i hovedet og sige, når det ikke går godt nok. Den arbejdsdeling skal der være.

Der er dog stadig overlap, da Rigsrevisionen også udvikler vejledninger, mens Økonomistyrelsen også evaluerer eksempelvis virksomhedsregnskaber.

Derudover har Økonomistyrelsen relativt tætte kontakter til de institutioner, der reguleres. Som allerede beskrevet betaler den enkelte institution for de ydelser, styrelsen leverer, og medarbejderne i styrelsen giver indtryk af at være servicemindede, kvalitetsbevidste og lydhøre, når det gælder om at levere ydelserne, uden at man dog får en fornemmelse af, at institutionerne regulerer styrelsen og ikke omvendt. Nogle af styrelsens enheder har en tæt kontakt med ministeriernes departementer, mens andre primært har kontaktflader med departementernes underliggende institutioner. Det konkrete forhold til de regulerede institutioner er dog vekslende. Skepsissen fra de regulerede er særlig udpræget på de områder, hvor styrelsen udstikker regler og stiller faste krav, mens de områder, som primært udvikler koncepter og yder rådgivning har et mere positivt forhold til institutionerne. Den gode kontakt opnås primært gennem direkte dialog.

Folketingets Ombudsmand

Folketingets Ombudsmandsinstitution er placeret på Gammeltorv i det indre København. Efter af have bevæget sig over det meget befærdede torv, åbner man en stor tung port, går gennem indgangspartiet og befinder sig så i en smuk, gammel, brostensbelagt baggård. Allerbagerst i gården er der et glasparti med en dør. Herfra træder man via en lille mellemgang ind i bejntstuen.

Ombudsmanden bliver populært kaldet den lille mands advokat, og dette tilnavn bliver taget alvorligt i Ombudsmandsinstitutionen. Ikke i den for-

stand at de, som indsender klager, for enhver pris skal have ret. Men de skal have mulighed for at fremføre deres klage, og de skal have en fair, velbegrundet og gennembearbejdet afgørelse fra Ombudsmandsinstitutionen, som kan hjælpe dem videre. Et andet væsentligt karakteristikum, som er særegent for Ombudsmandsinstitutionen, er, at positionen som ombudsmand er et personificeret embede:

Vores muligheder for at handle selvstændigt er og skal være meget begrænset. Vi hjælper ham [Ombudsmanden red.] med at undersøge sagerne, vi hjælper ham med at bringe sagerne i orden, men det er ham, der skriver under. Det er ham, der konfronteres med den enkelte klager og udtrykker, at det er min vilje, mit ønske eller min mening.

Handlinger udføres ikke på institutionsplan eller på vegne af ombudsmanden, men af medarbejderne for ombudsmanden – handlingen er hans. Det er ombudsmanden og ikke institutionen som sådan, der agerer, behandler, beslutter og udtaler sig. Denne gennemgående beskrivelse og opfattelse af ombudsmandsembedet er bestemmende for organisationens adfærd.

Målsætninger og opgaver

Folketingets Ombudsmand har primært til opgave at behandle klagesager fra borgere og at gennemføre egendriftssager samt inspektioner i forhold til den offentlige forvaltning (*Lov om Folketingets Ombudsmand*: kap. 4 & 5). I Ombudsmandsinstitutionen er disse overordnede målsætninger ikke nedfældet i en vision, hvor den primære hensigt med organisationen udpejles. Medarbejderne oplever hverdagen som så kompleks, at det ikke er muligt kort og koncist at præcisere en mission. Alligevel har de ansatte deres bud på målsætningerne. Formuleringerne er forskelligartede, men kredser om det samme:

Hovedopgaven er at lave en overordnet form for kontrol af forvaltningen. Lave nogle generelle retningslinjer for forvaltningen med udgangspunkt i konkret sagsbehandling og egendriftsprojekter. Så kan man sige, at vi i samarbejde med myndighederne skal få lavet en generelt ordentlig forvaltning. Vi har jo meget undervisningsvirksomhed osv., og det er for at forebygge, at der sker de samme fejl igen og igen.

Der er stor enighed om, at den væsentligste opgave er at føre kontrol med forvaltningen, så borgerne får den behandling, de har krav på ifølge lovgivningen og god forvaltningsskik. Som beskrevet i lovgivningen udøves kontrolfunktion primært ex post på baggrund af klager fra borgere mv., men det er også muligt for Ombudsmanden at tage sager op af egen drift. Forebyg-

gelse anses også for at være en vigtig opgave. Undervisning samt øvrig formidling af lovgivningen og god forvaltningsskik er et højt prioriteret område, da det er væsentligt at sikre, at institutionerne lærer af de fejl, som er begået andre steder. Det ses som en central opgave at intervenere ex ante og forebygge fejl i forvaltningen: ”Institutionen har haft et markant ønske om at påvirke på andre måder end bare ved det at stille sig op bagefter og være frygtelig bagklog, når der bliver klaget i konkrete sager”.

Redskaber

Ombudsmanden har flere forskellige værktøjer til rådighed, når han skal føre kontrol med forvaltningen. Medarbejderne peger på fire forskellige redskaber: klagesagsbehandling, egendriftsager, inspektioner og undervisning/formidling.

Klagesagsbehandlingen tager udgangspunkt i, at ombudsmanden modtager en konkret klage fra en borger. Dernæst sendes klagen ud i det relevante kontor, hvor der tages stilling til, om Ombudsmanden overhovedet kan behandle klagen. Det kræver bl.a., at klagen har været gennem det normale klagesystem, at klagen ikke er forældet, og at ombudsmanden vurderer, at det reelt er muligt at hjælpe den, der klager, ved at behandle sagen. Hvis disse kriterier er opfyldt, behandler Ombudsmandsinstitutionen sagen. Først sendes klagen til høring i den/de forvaltningsenhed(er), der klages over, for at få alle de dokumenter, som foreligger i sagen, og for at få deres udlægning af sagen. Bagefter partshøres klageren for at få vedkommendes gensvar på høringssvaret. Denne proces fortsætter, indtil sagsbehandleren mener, at alle dokumenter og oplysninger er til rådighed for afgørelsen:

Så går man i gang som sagsbehandler. Hvad ligger inden for lovens område? Er der noget ekstra, vi kan tilføje, fordi vi er i et område, hvor loven måske ikke regulerer det, men hvor man kan sige noget om god forvaltningsskik? Alle disse temaer bliver så gennemløbet. Så bliver der lavet et oplæg til diskussion med kontorchefen, og når man er enige, så bliver det lagt til underskrift. Og så sker der en ny bearbejdning hos de folk, der underskriver den, altså Ombudsmanden naturligvis først og fremmest – og i nogle af sagerne også hos Retschefen.

Det betyder, at sagerne gennemgår op til flere høringsrunder og sikres flere sagsgennemgange i institutionen. Endelig havner sagerne i sidste omgang på Ombudsmandens eget skrivebord, hvor han foretager en sidste vurdering af sagen, tager endelig stilling til, hvorvidt der skal udtales kritik af sagsforløbet, og om der skal henstilles til organisationen, at sagen skal tages op igen eller lignende. Formuleringerne bliver eventuelt finpudset. I 2001

fik Ombudsmanden 3390 nye klagesager (Folketingets Ombudsmand, 2001). Dette store antal klagesager giver et billede af, at Ombudsmanden umuligt kan være involveret i substansen i samtlige sager. Ombudsmandens underskrift på sagerne må derfor som hovedregel opfattes som en rutine, der primært institutionaliserer billedet af ombudsmandsembedet som et enkeltmandsembede. Der er dog ingen tvivl om, at Ombudsmanden går ind i substansen i de vanskelige afgørelser og i de mere principielle sager.

Egendriftsagerne er sager, som Ombudsmanden vælger at tage op på eget initiativ. I 2000 blev oprettet 81 nye eigendriftsager (Folketingets Ombudsmand, 2001). Ombudsmanden har primært anvendt denne mulighed til at undersøge mere generelle eller principielle spørgsmål, som ikke bliver rejst via almindelige klagesager. På denne måde kan Ombudsmanden følge og påvirke udviklingen i forholdet mellem forvaltning og borger og dermed medvirke til at nedbringe antallet af klager (Folketingets Ombudsmand, 2000: 11).

Et tredje væsentligt redskab er inspektioner. Ombudsmandsinstitutionen gennemfører ca. 20 inspektioner årligt i arresthuse, fængsler, detentioner og på psykiatriske afdelinger. Som en nyere ting gennemføres nu også handicaptilgængelighedsinspektioner hos offentlige myndigheder. Ombudsmandens forpligtelse ligger dog primært de steder, hvor folk er indsat eller indlagt mere eller mindre mod deres vilje. Institutionerne får et varsel ca. halvanden måned i forvejen, hvorefter Ombudsmanden, som kun af og til personligt deltager, sender en gruppe medarbejdere ud for at inspicere institutionen:

Hvis nu det er et arresthus, så mødes vi med ledelsen og samarbejdsudvalget om formiddagen. Og så laver vi en rundgang i arresthuset. Bagefter holder vi et møde med de indsatte, med deres talsmænd og så et afsluttende møde med ledelsen.

Efterfølgende foregår en skriftlig udveksling med referater og en foreløbig rapport, som sendes til høring i den pågældende myndighed. Den endelige rapport indeholder en beskrivelse af gennemgangen, observationerne samt kritik og henstillinger fra Ombudsmanden. Endelig inkluderes en række spørgsmål, som myndigheden skal besvare i en efterfølgende rapport.

Et sidste men væsentligt indsatsområde er forebyggelse. Dette foregår primært via undervisning. Endvidere udgives bøger, pjecer og ikke mindst en årlig beretning til Folketinget, som sætter fokus på og formidler de sager, ombudsmanden har taget op i løbet af året. Endelig afholdes møder med de regulerede institutioner, som Ombudsmandsinstitutionen har tættest kontakt til.

Struktur

Ombudsmandens eksistens er funderet i Danmarks Riges Grundlov, som i § 55 anfører, at: ”Ved lov bestemmes, at folketinget vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning” (Danmarks Riges Grundlov). På denne baggrund er yderligere retningslinjer givet i Lov om Folketingets Ombudsmand, som fastsætter regler for valg og afskedigelse, kompetence, forhold til Folketinget osv. Lovgivningen anfører, at Ombudsmanden er uafhængig af Folketinget i udførelsen af sit hverv.

Folketingets Ombudsmand består som allerede antydnet af én Ombudsmand, som er personligt udpeget af Folketinget. Endvidere er ansat en retschef, der fungerer som næstkommanderende. Institutionen er underinddelt i en almen afdeling, fem kontorer med hver sine ressortområder samt en enhed for journal, vagt og husbetjente.

Medarbejdere

Folketingets ombudsmand har pr. 31.5.2001 75 ansatte (Folketingets Ombudsmand, 2001). De juridiske medarbejdere udgør klart den største gruppe – nemlig 34 personer. Derudover er ansat kontormedarbejdere, studentermedhjælpere, husbetjente, overvagtimestre, IT-medarbejdere og en bibliotekar. Det er en bevidst prioritering, at der udelukkende er ansat jurister på trods af, at organisationen nu har så stor en størrelse, at der er en del interne administrative opgaver, der skal løses. Juraen er det absolutte centrum for organisationen. De administrative opgaver skal selvfølgelig klares, men de varetages som en bifunktion. Selv på chefniveau er juraen hovedopgaven: ”Vi har ikke nogle løsthængende, abstrakttænkende organisatorer. Vi har alle sammen fingrene nede i konkret sagsbehandling”. Det, at juraen er i centrum, betyder, at alle skal kunne varetage juridisk sagsbehandling. Hermed er andre faggrupper end jurister med den nuværende prioritering af opgavesammensætningen udelukket fra at blive ansat i Ombudsmandsinstitutionen. Der eksisterer en fælles faglighed og et netværk, som er stærkt forankret i en juristkultur.

Omgivelser

De ansatte i Ombudsmandsinstitutionen nævner primært tre forskellige omverdensrelationer, som er af væsentlig betydning for Ombudsmandens virke. Det drejer sig om Folketinget, borgerne og forvaltningen.

Forholdet til Folketing er præget af en vis afhængighed. Ombudsmanden skal levere en årlig beretning til Folketinget, som redegør for årets akti-

viteter, og skal rapportere til Folketinget, såfremt han i forbindelse med konkrete sager finder fejl eller mangler af større betydning. Ombudsmandsinstitutionens aktivitet skal udføres, så Folketinget fortsat har tillid til den siddende ombudsmand, da de ellers kan afskedige vedkommende og ansætte en ny. Folketinget fastsætter også via Retsudvalget de økonomiske og administrative rammer for ombudsmandens virke. Endvidere er Ombudsmandsinstitutionen legitimeret af Folketinget, der har valgt ombudsmanden og dermed overladt kontrollen med forvaltningen til ham på vegne af Folketinget. Afhængighedsforholdet har dog sine store begrænsninger, da embedet ifølge Lov om Folketingets Ombudsmand er uafhængig af Folketinget. Det betyder reelt, at Ombudsmanden selv bestemmer opgavesammensætningen og er uafhængig, når det gælder sagsbehandlingen. Folketinget har ingen direkte instruktionsbeføjelse. Retsudvalget har dog mulighed for at stille kritiske spørgsmål til Ombudsmandens virksomhed. Herudover er det væsentligt, at Ombudsmanden holder sig fra en sag, hvis den er blevet politiseret. Hvis Folketinget har kaldt ministeren i samråd om sagen, eller hvis der er et lovforslag fremme om netop den pågældende problemstilling, så kan Ombudsmanden ikke længere intervenere.

Borgerne har en meget væsentlig og fremtrædende betydning for Ombudsmandsinstitutionen. Kernen i Ombudsmandens arbejde er at sikre borgerne en retmæssig behandling af den offentlige forvaltning. Borgerne er sikret en let klageadgang. Det er vigtigt, at Ombudsmanden er let at få i tale, og institutionen gør en del for sikre en god kommunikation med borgerne. Særligt da det er mange forskellige mennesker, som institutionen kommer i kontakt med: ”Det er så blandet en skare. Fra folk, der har voldsomme sociale problemer, og så til revisorer, advokater og store firmaer, som klager”. Det betyder, at man som medarbejder skal strække sig langt for at tilpasse sig den enkelte klager. Selv om netop kontakten til borgerne er et kerneområde, og at viljen er stor hos den enkelte medarbejder, så kommer tålmodigheden af og til på en hård prøve: ”Det kan være besværlige mennesker at have med at gøre for at sige det rent ud”.

Forvaltningen er den primære målgruppe for ombudsmandens arbejde. Mødet med forvaltningen sker først og fremmest i forbindelse med klagesagerne, og kontakten er her primært baseret på formel skriftlig kommunikation. Selv om forvaltningen risikerer at blive udsat for kritik og en henstilling fra Ombudsmanden, er oplevelsen alligevel, at de er relativt positivt stemt og kun i meget sjældne og enkeltstående tilfælde reagerer negativt på en henvendelse fra Ombudsmandsinstitutionen. De krav, som ombudsman-

den stiller, er altså ikke som udgangspunkt i konflikt med forvaltningens ønsker – tværtimod.

Hvad angår et rent fagligt netværk, er Ombudsmandsinstitutionen relativt svagt funderet. Der er kun på meget begrænsede områder andre institutioner i en dansk kontekst, som Ombudsmanden kan udveksle faglige problemstillinger med. Internationalt er der et samarbejde på tværs af Ombudsmandsinstitutioner, men det foregår primært på ombudsmandsplan og inkluderer ikke de menige medarbejdere.

Ligestillingsafdelingen

Ved besøget i Ligestillingsafdelingen bærer organisationen tydeligt præg af, at man netop har gennemført en flytning fra Tordenskjoldsgade til Skindergade. Ved dørtelefonen er sat en midlertidig seddel op, som markerer, at man her kan finde By- og Boligministeriets Ligestillingsafdeling. Kontorlokalerne er lyse og nyrenoverede, og lugten af maling hænger stadig svagt i luften. Flyttekasserne er stablet langs med væggene, og de er ikke pakket ud endnu, for reolerne er ikke blevet leveret. Den fysiske indretning er ikke på plads, og lokalerne virker mere eller mindre rodede. Det er dog ikke den eneste og væsentligste forandring, der præger Ligestillingsafdelingen. Den har nemlig pr. 1.6.2000 fået status som en ministeriel afdeling i modsætning til tidligere, hvor området var organiseret som en rådskonstruktion med et tilknyttet sekretariat. Omstruktureringen er gennemført for at styrke ligestillingen ved at indplacere området i et ministerielt hierarki (Andersen, 2000).

Men den højere placering i det politiske hierarki fører andre ændringer med sig. Omstruktureringen er ikke alene en formel forfremmelse af ligestillingsområdet. Det giver også mange konkrete omvæltninger for organisationen. Et væsentligt element er udvikling af rutiner, som passer til den nye placering: ”Det er anderledes rent administrativt. Vi skal jo have etableret nogle arbejdsgange, der ligner strukturen i et departement”. Denne omstilling til at indgå i et departement er langt fra overstået. Organisationens befinder sig midt i en central omstillingsfase, og resultatet af omstillingen kan ifølge medarbejderne blive meget afgørende for det videre arbejde med at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd.

Arbejdet med ligestilling vanskeliggøres dog af flere ting. For det første er det ikke et område, som umiddelbart har stor prestige i centraladministrationen, og det kræver en vedholdende indsats at sikre et fortsat arbejde med dette område inden for staten. Den nye organisering letter arbejdet en smule, men der er stadig behov for at øge ligestillingsområdets anseelse for at

sikre en fortsat udvikling. For det andet er ligestillingsområdet præget af at være meget kvindedomineret:

Når folk tænker ligestilling, så tænker de ikke i køn og dynamikker mellem kønnene. De tænker i kvinder og et eller andet, der er gået galt. Kvinder, der er forurettet eller forulempet og ikke har fået den løn, de skulle have. Det hele er deficit, og den tankegang hærger jo hele ligestillingsarbejdet. Så kan man yderligere sige, at området også er præget af, at dem, der professionelt har kvalificeret sig i ligestilling, det er faktisk kvinder. Det er en stor ulempe for arbejdet, at der ikke er en ordentlig kønssammensætning.

Målsætninger og opgaver

I ministerens redegørelse og perspektiv- og handlingsplan 2001 formulerer regeringen sin ligestillingspolitiske målsætning således:

Ligestilling er en forudsætning for at bevare og udvikle det danske velfærdssamfund og demokrati. Ligestilling skal være højtplaceret på en humanistisk dagsorden, der sikrer en ligeværdig behandling af kvinder og mænd, og som ser mangfoldighed mellem mennesker som en ressource og et grundlag for økonomisk vækst. Målet er, at alle borgere, kvinder som mænd, får mulighed for at bidrage fuldt og helt med deres ressourcer og potentialer til gavn for den enkelte og samfundet (Minister for ligestilling, 2001).

Målsætningen er rettet mod at bringe ligestilling på dagsordenen og derigennem opnå en holdningsændring til området, så man i forbindelse med ligestilling tænker i ressourcer, potentialer og økonomisk vækst. Med henblik på at opnå denne ændring har ministeren peget på seks indsatsområder, som skal prioriteres i 2001:

1. Bekæmpelse af uligelønnen
2. Sammenhæng mellem arbejdsliv og familieliv
3. Mangfoldighed som ressource – i virksomhederne som i det øvrige samfund
4. Dialog om kønsligestilling og etniske minoriteter
5. Bekæmpelse af vold mod kvinder og handel med mennesker
6. Mainstreaming – en ny strategi for ligestillingsarbejdet (Minister for ligestilling, 2001).

Handlingsplanen bærer præg af at være meget lidt præcis, hvad angår det konkrete politikindhold. Den udpeger problemområder og redegør for de tilknyttede problemstillinger. Afslutningsvis redegøres for de planlagte ini-

tiativer på området, og der stilles en række spørgsmål, som kan tages op til videre debat. Publikationen er præget af nogle relativt åbne formuleringer, som giver mulighed for at inddrage interessenter i det videre arbejde med ligestilling. Eksempelvis stiller ministeren spørgsmål ved mainstreaming, som er den nye strategi for ligestillingsarbejdet: ”Vil mainstreaming betyde en større effektivitet i ligestillingsarbejdet eller en risiko for, at ligestilling bliver usynligt, glemt eller nedprioriteret?” (Minister for ligestilling, 2001).

Formuleringen tyder på, at mainstreamingområdet indtil videre er præget af manglende viden om, hvordan det helt konkret skal udformes for at kunne bidrage til øget ligestilling. De øvrige indsatsområder er kendetegnet ved lidt mere sikre formuleringer, men der lægges stadig op til inddragelse af øvrige interesser med henblik på at formulere de mere konkrete politikker på ligestillingsområdet. De løse formuleringer kan ses som et udtryk for, at der er stor usikkerhed med hensyn til, hvilke strategier der er effektive. Alternativt signalerer handlingsplanen i høj grad, at der lægges op til inddragelse af relevante parter i forsøget på at få udformet en virkningsfuld politik.

Lovgivningen på ligestillingsområdet foreskriver en række øvrige opgaver, som skal løses af afdelingen. Først og fremmest skal ministerier, statslige institutioner og statslige virksomheder hvert andet år udarbejde en redegørelse til ministeren om ligestilling, som så kan anvende disse i en status over området. En anden opgave, som er foreskrevet i loven, er, at ligestillingsafdelingen skal håndhæve de vedtagne paragraffer vedrørende ligestig kønssammensætning i offentlige udvalg, kommissioner og lignende og om nødvendigt anmode om fornyet sammensætning af udvalg m.m.

Redskaber

Et meget væsentligt og relativt nyt redskab i arbejdet med ligestilling er mainstreaming. Strategien betyder, at man nu stiler mod indarbejdelse af et køns- og ligestillingsperspektiv i al offentlig planlægning og forvaltning. Perspektivet skal være integreret professionelt og synligt i lovgivningsarbejdet og i alle andre aktiviteter, initiativer og arbejdsrutiner. Reelt set har den enkelte minister selv ansvar for, at ligestillingsområdet integreres i ministeriets arbejde, mens Ligestillingsafdelingen fungerer som initiativtager med henblik på at få igangsat aktiviteterne. Mainstreamingstrategien er en global strategi for håndtering af ligestillingsområdet, og Folketinget tilsluttede sig den i 1996. Helt konkret er der blevet nedsat en styregruppe med deltagelse af ledende embedsmænd fra samtlige ministerområder. De har til ansvar at overvåge mainstreamingprojektet, at udveksle erfaringer, at for-

midle resultater og at afprøve ideer, blandt andet gennem pilotprojekter. Det er blevet besluttet, at hvert ministerområde som udgangspunkt igangsætter minimum ét projekt med ligestillingsperspektiver, så der bliver opbygget kapacitet inden for ligestilling i samtlige ministerier. Mainstreamingredskabet har form af projektarbejde og giver meget stor frihed til de statslige institutioner. De udformer og udfører selv projektarbejdet, mens Ligestillingsafdelingen tilbyder assistance, når det gælder om at indarbejde ligestillingsperspektivet. Eksempler på igangsatte mainstreamingprojekter er: mainstreaming af forsvarets personaleudviklings- og bedømmelsessystem for militært ansatte medarbejdere (Forsvarsministeriet), belysning af forskelle i mænds og kvinders kostvaner (Fødevarerministeriet) og revision af den danske strategi for kvinder og udvikling (Udenrigsministeriet).

Et andet redskab, som afdelingen har til rådighed, er redegørelser. Ministerier, statslige institutioner og statslige virksomheder skal hvert andet år udarbejde en redegørelse til Ligestillingsafdelingen. Redegørelsen skal beskrive det nærmere indhold i en eventuel ligestillingspolitik, redegøre for den kønsmæssige fordeling i forhold til de enkelte stillingskategorier og inddrage andre forhold, som skønnes relevante for institutionens indsats på ligestillingsområdet (Lov om ligestilling af mænd og kvinder: § 5). Derudover udarbejder afdelingen selv årligt en perspektiv- og handlingsplan til Folketinget. Et sidste redskab, som har karakter af overvågning af de statslige institutioner, er udarbejdelsen af statistik vedrørende ligestilling for at skabe overblik og undersøge, på hvilke områder det er relevant at øge indsatsen.

Endelig arbejder Ligestillingsafdelingen med en lang række redskaber, som er baseret på dialog og inddragelse af de regulerede institutioner. Det drejer sig eksempelvis om udarbejdelse af vejledninger, afholdelse af debatarrangementer, konferencer og rundbordssamtaler, nedsættelse af arbejdsgrupper, gennemførelse af høringsrunder og kampagner, at skabe netværk mellem relevante aktører og at sikre en fortsat debat. Redskaberne har det til fælles, at de er vendt mod at skabe debat og at holde liv i ligestillingsdiskussionen på forskellige områder. Derudover er de alle dialogbaserede og inddrager de parter, der skal reguleres, i arbejdet med at udforme konkrete politikker og indsatser samt med at sætte dagsordenen på ligestillingsområdet.

*Struktur*⁴

I forbindelse med Ligestillingsrådets nedlæggelse blev ligestillingsområdet organiseret i tre nye enheder. Videnscenter for Ligestilling⁵ har til formål at

sikre viden, dokumentation, formidling og at kvalificere ligestillingsdebatten. Ligestillingsnævnet behandler konkrete klager over kønsdiskrimination. Endelig fungerer Ligestillingsafdelingen, som her er i fokus, som sekretariat for ministeren for ligestilling. Ministeren har ansvaret for regeringens samlede indsats på ligestillingsområdet og koordinerer de øvrige ministres ligestillingsarbejde. Afdelingen indgår i By- og Boligministeriets departement, men er fysisk adskilt fra resten af departementet og placeret i egne lokaler. Den interne struktur i afdelingen er flad, da organisationen er lille. Samtidig er der relativt stor fleksibilitet, da der ofte er flere medarbejdere tilknyttet den samme opgave, og det giver stor mulighed for at supplere og afløse hinanden ved behov.

Medarbejdere

Ligestillingsafdelingen har ca. 18 medarbejdere. Gruppen består af akademikere (en blanding af jurister, cand.scient.pol.er og magistre), en presse- og informationsmedarbejder, HK'ere, studentermedhjælpere og skånemedarbejdere. En del af medarbejderne er fulgt med fra Ligestillingsrådets sekretariat og har derfor arbejdet med ligestillingsområdet gennem længere tid, mens enkelte af de ansatte har en baggrund fra andre ministerier.

Omgivelser

Ligestillingsafdelingen har en lang række væsentlige samarbejdspartnere i forbindelse med de forskellige indsatsområder og projekter. For blot at nævne nogle få, så samarbejder man med private virksomheder, indvandrersorganisationer, forskere, arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer, ministerier, internationale organisationer, forskellige NGO'er osv. En naturlig samspilspartner ville være By- og Boligministeriet, hvor afdelingen er placeret i departementet. Samspillet er dog yderst begrænset. For det første er afdelingen fysisk adskilt fra resten af departementet, hvilket besværliggør daglig interaktion. For det andet er den faglige fællesnævner yderst begrænset. Ligestillingsområdet er primært placeret i By- og Boligministeriet på grund af ministerens interesse for området – ikke fordi der er en naturlig faglig sammenhæng. Det betyder, at Ligestillingsafdelingen rent administrativt indgår i departementet, men den faglige udveksling er stort set fraværende.

Når det gælder regulering af staten, så er de statslige institutioner naturlige samspilspartnere. Reguleringen foregår primært i forbindelse med mainstreaming, hvor samtlige ministerier indgår i styregruppen og er forpligtet til at igangsætte et projekt. Forholdet til ministerierne bærer præg af

en høj grad af personificering. Hvert ministerområde har udpeget et medlem af styregruppen, som tilsammen er ansvarlig for at styre projektet. Der er ikke den store viden om ligestilling i ministerierne, så målsætningen er at etablere et netværk, der stille og roligt udvikler sig og bliver større via styregruppemedlemmerne og de personer i ministerierne, som bliver involveret i mainstreamingprojekterne. Det betyder, at samspillet med ministerierne i opstartsfasen er båret af relativt få kernepersoner, og hermed er samarbejdet karakteriseret af samspil med et snævert antal personer, og mainstreamingen afhænger i høj grad af disse personers engagement og entusiasme.

Ligestillingsområdet er præget af et stærkt og meget veludviklet internationalt samarbejde. Ligestillingsafdelingen deltager årligt i FN's kvindekommissionssamling. FN har i høj grad været med til at sætte rammerne for ligestillingsarbejdet, og FN har spillet en væsentlig rolle i at sikre mainstreaming en placering som den internationalt accepterede strategi på ligestillingsområdet. Det var i forbindelse med FN's 4. verdenskvindekonference i Beijing i 1995, at Danmark forpligtede sig til at anvende mainstreaming som den primære indgangsvinkel til ligestillingsarbejdet. Også EU spiller en væsentlig rolle. Det er bl.a. EU-direktiver, der ligger til grund for ligeløns- og ligebehandlingsloven. Alt i alt spiller det internationale samarbejde en afgørende rolle i ligestillingsarbejdet, og det internationale netværk er yderst veludviklet.

De regulerende organisationer

De ovenstående beskrivelser af de valgte cases giver på sin vis et billede af nogle meget forskelligartede organisationer. Man kan pege på flere dimensioner i denne forskellighed. Enten er de anvendte redskaber forskellige, eller også er den indbyrdes vægtning af redskaberne forskellig. Nogle af organisationerne er uafhængige, mens andre er en del af centraladministrationen. Nogle er små, mens andre er store – nogle gamle, andre unge. En del af organisationerne har fælles berøringsflader, mens andre står alene. Det, de har tilfælles, er formålet: at påvirke de statslige organisationer til at ændre adfærd. Forskellighederne og berøringsfladerne sætter spot på en række interessante problemstillinger, som vil blive behandlet i de følgende kapitler.

Noter

1. Strukturen er blevet ændret efter dataindsamlingens afslutning. Kontoret er nu en del af Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Kontoret er ble-

vet opdelt i tre centre – IT-fagligt center, IT-policy center og IT-økonomisk center, og derudover har kontoret nu to kontorchefer, mens medarbejderstaben er vokset til ca. 30.

2. Beskrivelsen af Økonomistyrelsen vil så vidt muligt inkludere alle delelementerne i organisationen. Jeg vil dog gøre opmærksom på, at interviewene er gennemført i tre af Økonomistyrelsens daværende enheder: Resultatstyring og controlling, Statsregnskab og regnskabsforvaltning og Analyse- og konsulentenheden. Beskrivelserne og interviewcitaterne vil derfor bære præg af, at jeg har beskæftiget mig mest med disse områder.
3. Også i Økonomistyrelsen er strukturen ændret på en række områder siden dataindsamlingen, som hovedsagligt blev gennemført i marts 2001. Styrelsen er nu organiseret i tre centre (Løn-, Økonomi- og Koncerncenter) og i tre tværgående funktioner (Sekretariat, Konsulentfunktion samt IT og sikkerhed).
4. Ligestillingsafdelingen er nu placeret i Socialministeriet efter nedlæggelsen af By- og Boligministeriet.
5. Videnscenter for Ligestilling er nu blevet nedlagt.

Kapitel 3

Reguleringsfeltets organisering

Et centralt omdrejningspunkt for en analyse af internt regulerende organisationer i staten er organiseringen af de regulerede organisationer og af selve reguleringen. Dette diskuteres i det følgende. Dernæst analyseres reguleringsorganiseringsform og endelig diskuteres, hvorvidt disse organiseringsformer kan ses som et sammenhængende hele, der tager afsæt i fælles idealer.

En sådan diskussion kan funderes i en række forskellige teoretiske indgangsvinkler, men udgangspunktet er her kulturteorien (Douglas, 1982; Thompson, Ellis & Wildavsky, 1990; Hood, 1988). Teorien anvendes til at præsentere en organiserings- og reguleringstypologi, der kan danne baggrund for analysen. Typologierne fremstilles nedenfor og anvendes derefter i analysen af reguleringsfeltets samlede organisering.

Organiseringstypologi

Dannelsen af typologien tager udgangspunkt i to fundamentale dimensioner i menneskelig organisering – regelbundethed¹ og gruppebundethed². Regelbundethed beskriver, i hvor høj grad livet er begrænset af konventioner eller regler, som indskrænker den del af livet, der er åben for forhandling. Høj regelbundethed indikerer, at vi er meget begrænset af regler, mens lav regelbundethed tilkendegiver, at vores handling er åben for forhandling. Gruppebundethed beskriver, i hvor høj grad det individuelle valg er begrænset af en gruppes valg, og hvor tæt vi er bundet til kollektivet. Høj gruppebundethed indikerer selvsagt stor bundethed til kollektivet og dets valg, mens lav gruppebundethed betyder stor individuel valgfrihed. Netop disse to begreber er fundamentale, når man diskuterer offentlig organisering, da de inkluderer overvejelser over en række centrale emner, som har været diskuteret gennem en årrække. Regelbundethed rammer eksempelvis ned i en aktuel, men også historisk central debat om, hvorvidt offentlig organisering bør være funderet i central regelstyring eller decentral frihed, mens gruppebundethed eksempelvis rammer ned i centrum af debatten om privatisering vs. offentligt baserede serviceydelser. Dermed inddrager de to perspektiver tilsammen centrale – nutidige og historiske – dimensioner af debatten om, hvordan den offentlige sektor bør organiseres (Hood, 1998: 8-9). Når begreberne sammenstilles i en firefeltstabel, udmøntes de i fire or-

ganiseringstyper, som karakteriserer offentlige (og private) organiseringsformer.

Figur 3.1 Fire organiseringsstyper

Gruppebundethed Regelbundethed	Lav	Høj
Høj	<i>Den fatalistiske organisering</i> Karakteriseret af lav grad af samarbejde og stor regelbundethed	<i>Den hierarkiske organisering</i> Karakteriseret af social sammenhængskraft og stor regelbundethed
Lav	<i>Den individualistiske organisering</i> Karakteriseret af lav grad af samarbejde og med fokus på forhandling	<i>Den egalitære organisering</i> Karakteriseret af social sammenhængskraft og med fokus på forhandling

Den fatalistiske organisering er karakteriseret af høj regelbundethed og lav gruppebundethed og opstår derfor under forhold, hvor der er fravær af samarbejde, hvor mistillid er udbredt, og hvor apati hersker. Til gengæld er organiseringen bundet sammen af konventioner og regler og bærer præg af, at udviklingen er bestemt af netop disse regler. Den hierarkiske organisering relaterer til høj regel- og gruppebundethed og reflekterer en organisationsstruktur, som har en stor social sammenhængskraft samt en udpræget grad af samarbejde og fungerer på baggrund af en stor fælles forståelse for regler og procedurer. Den egalitære organisering har baggrund i en lav regelbundethed og høj gruppebundethed. Denne form for organisering er præget af samarbejde, mens konventioner og regler konstant er til forhandling, og der er løbende debat om, hvordan individuelle sager eller emner skal håndteres med henblik på at skabe lighed. Endelig relaterer den individualistiske organisering til lav regel- og gruppebundethed og er dermed karakteriseret af antipati mod kollektivismen, men med præferencer for at håndtere enhver transaktion ved at handle eller forhandle frem for at anvende forudbestemte regler. De ovenstående former repræsenterer hver især et gensidigt støttende forhold mellem en struktur og et sæt af værdier og anskuelser (Thompson, Ellis & Wildavsky, 1990; Hood, 1998: 9-10). De

fungerer som idealtyper, der i dette tilfælde anvendes til at analysere, hvilke normer der danner baggrund for organiseringen af de statslige organisationer.

Reguleringstypologi

I tilknytning til de forskellige typologier for offentlig organisering opereres med fire reguleringstyper, som illustrerer reguleringens kontrolformer. Typerne har samme teoretiske udgangspunkt som organiseringstyperne, men er konstrueret med en langt mere pragmatisk indgangsvinkel. Kontrolformerne er nemlig løst koblet til organiseringstypologierne. Særligt skelnen mellem inspektion som kontrolform og forskellige andre typer af inspektionsfrie kontrolformer (jf. Beck Jørgensen & Larsen, 1987) og brug af markedet og incitamentsstrukturer som reguleringsform har befrugtet udviklingen af de tilknyttede reguleringstypologier (Hood, 1998). De fire kontrolformer er: Planlagt tilfældighed (knyttet til fatalistisk organisering), inspektion (knyttet til hierarkisk organisering), gensidighed (knyttet til egalitær organisering) og konkurrence (knyttet til individualistisk organisering) (Hood; 1998; og Hood et al., 1999).

Figur 3.2 Reguleringens fire kontrolformer

<p><i>Planlagt tilfældighed</i> Kontrol gennem uforudsigelige processer eller resultater</p>	<p><i>Inspektion</i> Befalings- og kontrolteknikker</p>
<p><i>Konkurrence</i> Kontrol gennem rivalisering og valgfrihed</p>	<p><i>Gensidighed</i> Kontrol gennem grundprocesser</p>

Planlagt tilfældighed, relaterer til den fatalistiske organisationsform. Vilkarlighed benyttes her som reguleringsinstrument. Dermed gøres reguleringens vilkår og resultater uforudsigelige, hvilket i sig selv har en regulerende effekt. Reguleringen kan sammenlignes med en spilleautomat, hvor man aldrig på forhånd kender udfaldet af en indsats. Umiddelbart er planlagt tilfældighed den mindst anvendte kontrolform af de fire nævnte. Samtidig er det den form, der er mest problematisk at benytte, da den ikke nødvendigvis er rettet direkte mod et bestemt mål, men blot mod at skabe uforudsigelige

lighed. Endvidere er planlagt tilfældighed den mindst efterforskede af de ovenstående reguleringsformer. De klassiske eksempler i offentlig sektor reguleringsammenhænge er brugen af uanmeldte inspektioner eller revisioner og tilfældig omplacering af ansatte i forvaltningen, og den er rettet mod at reducere muligheder for korrupsion (Hood, 1998: 64-68).

Inspektion som tilgang til regulering er den kontrolform, der passer naturligt til et traditionelt hierarkisk syn på den offentlige sektor. Perspektivet forudsætter et autoritetsforhold, og at regulator har magt til at foretage bevidst inspektion, til at godkende eller forkaste, til at afgøre tvister, til at forbyde, befale, tillade og straffe. Idealtypisk kan rollen som regulerende institution sidestilles med dommeren i en håndboldkamp. Spillernes handlinger sanktioneres af dommeren, og han har magten til ubetinget at straffe spillerne, hvis de ikke følger reglerne. Arketyper på regulerende organisationer af denne type i den offentlige forvaltning er eksempelvis den lovgivende forsamling og domstolene. Inspektion er kendetegnet ved ordrer og regulering. Formen knyttes tæt til bureaukratiet som organisationsform, og det er et krav, at nogen/nogle kan ansvarliggøres. Samtidig knyttes graden af kontrol til, hvor gode sanktionsmuligheder der er i forhold til forvaltningen. Denne tilgang til regulering er båret af en forventning om, at den offentlige forvaltning degenererer, hvis den ikke holdes under opsyn (Hood, 1998: 51-55).

Gensidighed lægger vægt på anvendelse af gruppeprocesser til at kontrollere individers eller organisations adfærd og er bundet til den egalitære organisering. Der lægges vægt på et maksimum af direkte kontakt og dialog mellem regulerende og regulerede institutioner. Gennem samtale og kontakt er det muligt at virke normstyrende i forhold til de regulerede parter. Påvirkningen sker typisk uden for hierarkiske forhold med direkte instruktionsbeføjelser, men kan dog også være indbygget i mere formelle konsultationsstrukturer og gruppebeslutningsprocesser. Tilgangen fremhæver give-and-take sociale processer som det centrale element i reguleringen. Et typisk eksempel på gensidighed er brugen af styregrupper og udvalg, hvor de regulerede institutioner inddrages og gives medbestemmelse. Udgangspunktet for kontrolformen er et egalitært syn på organisering, og det fremhæves, at gensidighed er en forudsætning for at skabe social sammenhæng og mulighed for kompromiser i den offentlige sektor. Endvidere kan kontrolformen anvendes til at bringe de regulerede institutioner sammen, så de kan regulere hinandens adfærd (Hood, 1998: 60-64).

Den sidste kontrolform er konkurrence, der tager udgangspunkt i rivalisering og kappestrid som ophav for al effektiv kontrol, og som er knyttet til

den individualistiske form for organisering. Som baggrund for denne tilgang står holdningen, at markedet altid vil udkonkurrere regelstyrede systemer, når det gælder om at gøre op med ineffektivitet og spild. Kontrollen skal forstås som et markedslignende forhold, hvor de organisationer, der reguleres, motiveres til at være responsive i forhold til reguleringen gennem konkurrence om tilskud, bedømmelser eller andet, der kan værdisættes af den enkelte organisation. Hvis man skal kunne regulere offentlige institutioner, så gælder det om at skabe konkurrence mellem de regulerede enheder for at sikre et optimalt resultat. Et væsentligt virkemiddel i denne sammenhæng er brug af incitamentsstrukturer for at påvirke de reguleredes adfærd (Hood, 1998: 55-60).

Anvendelsen af typerne

De typologier, som er blevet skitseret, kan som udgangspunkt anvendes til at kategorisere organiseringen i det felt, der reguleres (organiseringstyperne), og især til at give et overblik over organiseringen af den regulering, der foretages af caseorganisationerne (reguleringstyperne). Endvidere kan vi se nærmere på sammenhængen mellem organiseringen i det regulerede felt og reguleringens form.

Brugen af typologier rummer dog også nogle svagheder i form af simplificeringer og manglende opmærksomhed på nuancer. Hood fremhæver selv i forbindelse med typologierne, at: "Disse typologier kan – til en vis grad – kobles til hinanden i hybridformer, og selv ud fra sporadisk iagttagelse synes sådanne hybrider langt fra ualmindelige" (Hood, 1998: 69-70). Alligevel er brugen af typologierne tillokkende, da de tilbyder et dybere indblik i reguleringens instrumentale indhold i forholdet mellem regulerende og regulerede organisationer og i den konkrete organisering af reguleringen.

Organiseringen af det regulerede felt

Umiddelbart tegner der sig et billede af, at de statslige organisationer er organiseret med udgangspunkt i høj regelbundethed og høj gruppebundethed – den hierarkiske organisering – som er tæt knyttet til den parlamentariske styringskæde som ideal for den offentlige sektor. Som en modsvarende type kan fremhæves "den suveræne stat", som repræsenterer det klassisk repræsentative demokrati. Statens rolle er her at styre samfundet ud fra politiske præferencer. "Den grundlæggende orientering er følgelig mod politikerne, og det organisatoriske princip er følgelig vertikale relationer fra top til bund i et forvaltningshierarki" (Antonsen & Beck Jørgensen, 1992: 72). Forestil-

lingen udmøntes i ministerstyret: ”Ministeren kan som øverste chef i ministeriet træffe afgørelse i en hvilken som helst sag, som falder inden for ministeriets ressort, og som har hjemmel i lovgivningen eller i gældende ret i øvrigt” (Christensen, Christiansen & Ibsen, 1999). Her fremhæves såvel regelbundet som gruppebundethed som væsentlige karakteristika ved et af de grundlæggende principper for offentlig organisering. Også de interne strukturer i ministerierne er kendetegnet ved en hierarkisk organisationsform, da langt de fleste ministerier har en række organisatoriske niveauer samt underliggende institutioner, som også internt er hierarkisk opbygget (Christensen, Christiansen & Ibsen, 1999: 37-45; Finansministeriet, 2001c: 15-20).

Den hierarkiske organisering kan dog ikke stå alene i forståelsen af den statslige organisering. Den egalitære organisering spiller ligeledes en væsentlig rolle:

Der lægges meget vægt på diskussioner og forhandling i Danmark. Ikke fordi beslutningssituationer skal analyseres ”teknisk”. Men fordi kompromisser helst må accepteres af alle involverede ... Regler regnes for stive. Skrevne regler er noget negativt i dansk kultur – indtil vi opdager et problem, hvor vi så kræver regler – dog nok helst for nogen andre end os selv. Men den store vægt lagt på dialogen indebærer måske en tendens til at nedskrive mindre, end en strikt bureaukratisk model tilsiger (Knudsen, 1995: 98).

Igen kan man pege på en lignende type, ”den forhandlende stat”, som er udtryk for, at staten som aktør ikke frit og uhæmmet kan diktere alle sine beslutninger. Statens rolle er derfor at forhandle og formidle mellem forskelligartede interesser. Organisationsprincippet anføres her at være præget af horisontale relationer mellem forvaltning og forskellige eksterne parter (Antonsen & Beck Jørgensen, 1992: 73). I praksis er dette udmøntet i en udbredt integration af interesseorganisationer i det politiske system (Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999; Christensen, Christiansen & Ibsen, 1999). Beskrivelserne relaterer fortsat til en høj grad af gruppebundethed, mens regelbundetheden er lav, og den egalitære organisering indgår derfor som et væsentligt element i den statslige organisering.

De to ovenstående typer udgør umiddelbart de væsentligste organiseringsformer inden for staten. Man kan dog pege på udviklingstræk, som inkluderer den individualistiske organisering med lav regelbundethed og lav gruppebundethed. Her tænkes især på dannelsen af statslige aktieselskaber, statsvirksomheder og andre gråzonekonstruktioner, som i højere grad fungerer på markedsvilkår og dermed stilles friere i forhold til den øvrige stats hierarki og regler. Typen nærmer sig ”den responsive stat”, hvor statens rol-

le er at sikre responsivitet i forhold til borgernes efterspørgsel, og hvor organisationsprincippet er den vertikale relation fra bund mod top (Antonsen & Beck Jørgensen, 1992: 74). Brugen af den individualistiske organisering er dog foreløbig relativt begrænset i staten og må betragtes som et særtilfælde af den typiske struktur.

Endelig kan man diskutere, hvorvidt den fatalistiske organisering udgør et delelement i staten. Man kan uden tvivl finde eksempler på organisationer i staten, som er karakteriseret ved høj regelbundethed, lav gruppebundethed, og som bygger på fravær af samarbejde, mistillid og apati. Det er dog vanskeligt at fremdrage organisationer, som med fortsat er konstrueret med udgangspunkt i den fatalistiske organisering, og formen er derfor et yderst sjældent supplement til det overordnede billede.

På baggrund af de tidligere undersøgelser af statens organisering er det muligt i grove træk at give et billede af organiseringen af det regulerede felt på baggrund af organiseringstyperne. De foretrukne former er hierarkisk og egalitær organisering. Den individualistiske organisering er knapt så sædvanlig, men der er flere eksempler på dens anvendelse, hvorimod den fatalistiske organisering er yderst sjælden. Denne analyse giver mulighed for at foretage en sammenligning med reguleringens kontrolformer, som i næste afsnit analyseres mere detaljeret med udgangspunkt i de fem caseorganisationer.

Reguleringens kontrolformer

For IT-politisk kontor er den fremherskende kontrolform gensidighed. En stor del af de regulerende aktiviteter er projektorienterede, og her foregår reguleringen primært som dialog mellem kontoret og de regulerede parter. Som regel bruges pengene til målrettede projekter, og der afholdes et udbud, hvor de regulerede selv kan komme med projektforslag, som derefter vurderes og tilpasses de krav, IT-politisk kontor eventuelt måtte stille. Derudover varetager kontoret en lang række opgaver, som også primært kan kategoriseres som gensidighed. Udgivelse af publikationer, debatoplæg og artikler, gennemførelse af kampanjer, at sikre omtale i medierne samt at skabe diskurser er eksempler på redskaber, som anvendes til at udbrede IT i den offentlige sektor. Når man anvender sådanne redskaber til holdningsbearbejdning, er man i høj grad afhængig af, at de udsendte signaler bliver opfanget i målgruppen, og tilgangen får derfor et stærkt præg af gensidighed. Endelig har kontoret en række aktiviteter, som direkte signalerer dialog og forhandling og dermed gensidighed. IT-politisk kontor har nemlig også til opgave at igangsætte udvalg og arbejdsgrupper samt at deltage i styregrup-

per og koordinationsmøder, som har til hensigt at skabe konsensus på et givent område på baggrund af forhandling. Disse aktiviteter er omfattende, og de udgør størstedelen af aktiviteterne i kontoret. På den baggrund må gensidighed som kontrolform siges at være klart dominerende. Samtidig er der dog også optræk til anvendelse af andre kontrolformer. Konkurrence anvendes i den forstand, at kontoret forsøger at skabe økonomiske incitamenter for de regulerede institutioner fx i forbindelse puljeudmeldinger, hvor det er muligt at få tilskud til udvikling af et område. Derudover skabes incitamenter i forbindelse med evaluering og offentliggørelse af projektsultater, hvor det enkelte projekt ”udstilles”, og hvor såvel positive som negative resultater fremhæves. Det kan forventes at øge motivationen til at skabe gode resultater. Endelig skabes konkurrence ved hjælp af benchmarking, som er et nyere redskab i kontoret. Det anvendes i forbindelse med en vurdering af kvaliteten af offentlige hjemmesider. Endelig anvendes direkte inspektion i begrænset omfang, men i en meget blød og indirekte form. IT-politisk kontor anvender inspektionsredskabet i forbindelse med indsamling af statistiske oplysninger med henblik på at få et generelt overblik på IT-området, og kontoret foretager systematisk opfølgning på regnskabsaflæggelsen fra de finansierede projekter.

Den væsentligste kontrolform i Rigsrevisionen er derimod netop inspektion. Den efterkontrol, der føres af statens regnskaber, er rettet mod at holde direkte opsyn med adfærden i de statslige institutioner, og må derfor karakteriseres som en befalings- og kontrolteknik. Standarderne er dels lovgivningsbaserede, dels formuleret i Rigsrevisionens vejledninger/produktkatalog. Rigsrevisionen har krav på at få udleveret relevant materiale, og kan på baggrund af revisionen udtale kritik og gennem statsrevisorerne bringe sagen op på politiske plan. Den finansielle revision har et entydigt præg af inspektion som kontrolform, mens forvaltningsrevisionen indbefatter delelementer af gensidighed, hvor den regulerede organisation indgår i revisionsprocessen. Graden af gensidighed er dog begrænset – inspektionsrelationen er den primære. Som et kuriosum skal nævnes, at man i Rigsrevisionen som det eneste sted finder planlagt tilfældighed i anvendelse. Dette sker i forbindelse med anvendelse af uanmeldte kasseeftersyn i organisationerne. Her er det ikke muligt for de statslige organisationer at vide, om og hvornår kontrollanten ringer på døren, hvilket formodes at have en forebyggende effekt på grund af usikkerhedsmomentet. Brugen er dog begrænset. Konkurrence som kontrolform har så småt holdt sit indtog i Rigsrevisionen. I forbindelse med udgivelsen af *Beretning om revision af statsregnskabet for 1999* (Rigsrevisionen, 2000c) har Rigsrevisionen uddelt karakter-

rer til hvert ministerområde i form af tre kategorier: tilfredsstillende, ikke helt tilfredsstillende og mindre tilfredsstillende. Hensigten er at skabe incitamenter til forbedring, men konkurrencemomentet nedtones meget, da resultaterne ikke direkte sidestilles, men nævnes som afslutning på en gennemgang af hvert ministerområde. Hermed er samtlige kontrolformer i anvendelse i større eller mindre grad, men inspektion som kontrolform er dog dominerende – næstmest brugt er gensidighed.

Også hos Folketingets Ombudsmand fylder inspektionskontrolformen meget. Både klagesagsbehandlingen, egendriftsagerne og inspektionerne er møntet på at holde opsyn med de statslige organisationer for at sikre, at de lever op til de krav, der stilles i loven, eller indgår i god forvaltningsskik. Det er muligt at spore enkelte tendenser til anvendelse af gensidighed, da de statslige organisationer selv er med til at udvikle god forvaltningsskik, og da Ombudsmanden også forsøger at tage hensyn til de specifikke vilkår i den enkelte institution, der klages over, og at skabe dialog. På trods af dette er anvendelsen af gensidighed som kontrolform begrænset. Folketingets Ombudsmand indgår ikke i forhandling eller dialog om de standarder, institutionerne skal leve op til. Ombudsmandsinstitutionens fokus er at holde opsyn med organisationerne for at sikre, at de opfylder de på forhånd definerede krav. Derudover skal nævnes, at hverken planlagt tilfældighed eller konkurrence som kontrolform indgår i Ombudsmandsinstitutionens repertoire.

Økonomistyrelsen anvender flere forskellige kontrolformer. Myndighedsopgaverne løses via anvendelse af inspektion. På dette område har de statslige organisationer indberetningspligt, og reguleringsformen er entydigt inspektion. Også levering af systemydelser er præget af denne form i og med, at de statslige organisationer, som ikke har fået dispensation, er forpligtet til at anvende styrelsens systemer. Implementeringen er derfor ligeledes obligatorisk, men processen inkluderer også her gensidighed, da denne fase forudsætter dialog med organisationerne om deres specifikke krav til systemerne. Rådgivnings-, formidlings-, service- og uddannelsesydelserne er derimod primært præget af gensidighed. Ydelserne udvikles og anvendes i dialog og samarbejde med de statslige organisationer og på foranledning af deres behov. Også på disse områder kan man dog enkelte steder finde eksempler på inspektionsformen. Eksempelvis skal en lang række organisationer udarbejde virksomhedsregnskaber, men selve indholdsudfyldelsen er præget af dialog, hvor den enkelte organisation har stor indflydelse. Konkurrencekontrolformen er ligeledes til stede i styrelsens regulering. Benchmarking er nemlig en anvendt metode, hvor økonomistyringsniveau-

et for en række statslige institutioner vurderes. Samlet set er det inspektion og gensidighed, der er de mest anvendte kontrolformer i Økonomistyrelsen.

Hos Ligestillingsafdelingen er det ligeledes inspektion og gensidighed, der er i centrum. Inspektionen forgår primært via ministeriernes redegørelser, udarbejdelse af statistik og opsynet med sammensætning af udvalg, bestyrelser m.m. De øvrige aktiviteter er dog stærkt gennemsyret af gensidighed, som hermed får klar overvægt i det samlede billede. Reguleringen udformes på baggrund af inddragelse af og dialog med områdets interessenter i forbindelse med konferencer, høringer, netværksdannelse, nedsættelse af arbejdsgrupper osv. De deltagende parter er ikke alene med til at udforme selve reguleringen, men er også medvirkende til at definere problemfelter og indsatsområder, som skal reguleres. Afdelingens medarbejdere vil ikke afvise, at konkurrence på et tidspunkt vil komme til at indgå i repertoire, men det er endnu ikke aktuelt.

Gennemgangen viser, at de hyppigst anvendte kontrolformer er gensidighed og inspektion. Konkurrence anvendes i begrænset omfang, men synes at være på vej ind i organisationernes overvejelser, og medarbejderne forventer, at konkurrenceelementet får en mere central placering fremover, end den har på nuværende tidspunkt. Planlagt tilfældighed er til gengæld et perifert bekendtskab i reguleringsbilledet. Der er kun et enkelt eksempel på anvendelse af kontrolformen i form af Rigsrevisionens uanmeldte kasseeftersyn, og her er der et fald i hyppigheden af anvendelsen. Tilbage står et tydeligt billede af gensidighed og inspektion som de foretrukne kategorier. Inspektionsformen er i høj grad knyttet til lovgivning og myndighedsopgaver og er hermed naturligt i overvægt hos Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand og fylder samtidig en del hos Økonomistyrelsen. Økonomistyrelsen har dog sammen med IT-politisk kontor og Ligestillingsafdelingen i forhold til de politikfremmende og implementerende opgaver en overvægt af gensidighed. Der er samtidig en naturlig kobling af de to former, og de udgør ofte hybrider. I de to organisationer, hvor inspektionen er den typiske kontrolform, forsøger man så vidt muligt at inddrage dialog og forhandling, mens organisationerne, hvor gensidighed er i overvægt, alligevel besidder en autoritet. Det er ikke muligt helt at undsige sig inspektionsformen, når man fungerer som regulerende organisation, selv om opgaverne typisk nødvendiggør inddragelse af de regulerede parter.

Da inspektion og gensidighed er de foretrukne kontrolformer, kan man konstatere, at reguleringen knytter tilbage til hierarkisk og egalitær organisering som de foretrukne organiseringsformer i den offentlige sektor.

Reguleringsfeltets organisering

Først og fremmest er det væsentligt at understrege, at reguleringen ikke er organiseret ens på tværs af caseorganisationerne. Det er en væsentlig observation, at de to regulerende organisationer, som har en klar overvægt af traditionelle myndighedsopgaver – Rigsrevisionen og Folketinget – primært anvender inspektion som kontrolform. I modsætning til dette anvender IT-politisk kontor, Ligestillingsafdelingen og delvist Økonomistyrelsen i højere grad gensidighed i de opgaver, der som udgangspunkt er politikfremmende og -implementerende. Der synes altså at være en klar sammenhæng mellem reguleringsopgavens karakter og anvendelsen af kontrolform. Dette er i bund og grund ikke overraskende. Myndighedsopgaverne, som ofte er baseret på lovgivning, funderer i højere grad den regulerende organisation som en hierarkisk overordnet instans, end hvis opgaven består af at fremme en politik mest muligt. Hermed er inspektion det naturlige udgangspunkt for reguleringen i forbindelse med myndighedsopgaver, men formen er dog oftest knyttet til en form for gensidighed og dialog med de regulerede organisationer. Når opgaven består i at fremme eller implementere politikker, er man som regulerende organisation langt mere afhængig af holdningen i de regulerede organisationer og må basere reguleringen på forhandlinger og kompromisser med udgangspunkt i gensidighed som kontrolform. Brugen af konkurrence som kontrolform inden for staten er langt mindre entydig; særligt da jeg har fravalgt at undersøge reguleringen af gråzoneorganisationer som statslige aktieselskaber, uafhængige forsyningsvirksomheder m.m., hvor brugen af konkurrenceformen umiddelbart synes at være mest oplagt. Man kan dog konkludere, at konkurrence som kontrolform er langt svagere funderet i den statslige regulering end inspektion og gensidighed. Kontrolformen anvendes til forskellige former for benchmarking og til at udstille ”best case” og nogle steder ”worst case” eksempler. Anvendelsen er endnu ikke systematisk, men formen synes at vinde indpas, hvor det er oplagt at sammenligne de statslige organisationer på tværs. Det skal dog samtidig understreges, at de interviewede personer stort set enstemmigt fremhæver, at konkurrence må forventes at få en mere central placering fremover. Endelig har planlagt tilfældighed en meget svag placering i den statslige regulering og synes endda at blive mindre brugt end tidligere.

Hvis vi ser nærmere på analyserne af henholdsvis organiseringen af det regulerede felt og reguleringens organisering, så er der en relativt klar sammenhæng. Som fremhævet bygger statens organisering primært på hierarkisk og egalitær organisering med supplement af den individualistiske.

Da de tilsvarende kontrolformer er inspektion, gensidighed og konkurrence, fremgår det tydeligt, at reguleringen er tilrettelagt, så den stemmer overens med den organisering, der generelt præger staten. Umiddelbart står den hierarkiske organisering stærkest i billedet, og dette genfindes i reguleringen, hvor inspektion som kontrolform er fremtrædende – særligt i betragning af, at anvendelsen af de øvrige kontrolformer ofte kombineres med anvendelse af en form for inspektion og dermed udgør hybrider af de skitserede kontrolformer. Brugen af den egalitære organisering og regulering via gensidighed er dog også særligt fremtrædende og udgør væsentlige elementer af såvel organisering af feltet som organisering af den statslige regulering.

Det overvældende fokus på inspektion og gensidighed som de primære kontrolformer betyder, at den generelle regulering (og organiseringen af det regulerede felt) primært bygger på to forskellige normative indgangsvinkler. Inspektionen bygger på en tro på hierarkiet, på sanktionsmuligheder og på at nogen kan ansvarliggøres for eventuelle fejl. Synet tager udgangspunkt i forventningen om, at den offentlige forvaltning degenererer, hvis den ikke holdes under opsyn. Gensidighed bygger på et mere egalitært syn og lægger til gengæld vægt på direkte kontakt og dialog, da dette virker normstyrende. Kontrolformen anvendes typisk uden for direkte hierarkiske forhold, og ser den direkte kontakt som en forudsætning for social sammenhæng og mulighed for kompromiser. Regulering er præget af hybridformer mellem disse to tilgange. Myndighedsopgaverne bærer præg af en overvægt af inspektion, mens den politikimplementerende regulering har en overvægt af gensidighed.

Noter

1. Regelbundethed kaldes i den internationale litteratur for *grid* og defineres som: "the degree to which our lives are circumscribed by conventions or rules, reducing the area of life that is open to individual negotiation" (Hood, 1998: 8).
2. Gruppebundethed kaldes i den internationale litteratur for *group* og defineres som: "the extent to which individual choice is constrained by group choice, by binding the individual into a collective body" (Hood, 1998: 8).

Kapitel 4

Reguleringens virkning og virkemidler

Efter at have set nærmere på organiseringen i den interne statslige regulering vil reguleringens virkning og virkemidler nu være i fokus. Udgangspunktet for kapitlet er, at det på trods af en målrettet indsats kan være vanskeligt at sikre, at reguleringen virker efter hensigten, når adfærden skal ændres i de statslige institutioner. Den egentlige virkning af reguleringen er det ikke muligt at belyse på baggrund af dette studie. For det første er de regulerede organisationer ikke inkluderet i studiet, og virkningerne opstår jo netop i disse organisationer. For det andet er det ikke muligt at finde endelige opgørelser af reguleringens effekt.

På den baggrund er det væsentligt at studere, hvilken viden de regulerende organisationer har om reguleringens virkning og endnu mere centralt at undersøge, hvilke virkemidler organisationerne har til rådighed og anvender i forsøget på at sikre en optimal effekt.

Man kan pege på flere karakteristika, som er afgørende for, at det er vanskeligt at sikre denne effekt. For det første kan man påpege, at en offentlig organisation har vanskeligt ved at anerkende, at regulerende organisationer har ret og autoritet til at forsøge at ændre den interne adfærd i den offentlige sektor, når de ikke indgår i et egentligt hierarki. For det andet er forholdet mellem offentlige organisationer karakteriseret af fraværet af sanktionsmuligheder, når der opstår tvister mellem regulerende og regulerede parter internt i sektoren. Derfor er sanktionerne nødsaget til at være af mere uformel karakter, når de regulerede institutioner ikke ændrer adfærd som forudsat (Wilson & Rachal, 1977). Som udgangspunkt er det derfor indlysende, at det kan være vanskeligt at opnå målsætningen – nemlig at skabe adfærdsændringer i de statslige organisationer.

I kapitlet vil jeg derfor se nærmere på, hvad de regulerende organisationer egentlig ved om, hvilken virkning reguleringen har, og hvordan de arbejder på at øge virkningen af reguleringen. Hvad kommer der egentlig ud af reguleringen? Er det muligt at få et overblik over virkningen? Hvilke aktiviteter er rettet mod at skabe overblik? Hvilke sanktionsmuligheder og strategier har de regulerende organisationer, hvis de statslige organisationer vælger at sidde reguleringen overhørig?

En begrænsning i fortællingen om reguleringens virkning og virkemidler er som antydnet, at medarbejderne i de statslige organisationer ikke kommer til orde og bidrager med deres syn. Desuden må det antages, at

medarbejderne i de regulerende organisationer altid til en vis grad vil være normative i fortællingen om deres eget virke. Interviewene i de regulerende organisationer har dog givet en stor mængde data, som belyser de regulerende organisationers viden om virkning og reguleringens virkemidler, og der kan dermed gives et godt billede af de regulerende organisationers eget syn på sagen.

Konkret viden om reguleringens virkning

Udgangspunktet for undersøgelsen er at belyse, hvilken konkret viden organisationerne har om reguleringens virkning. På det område er der et væsentligt fællestræk mellem regulatorerne:

Det er meget forskelligt, om man har et overblik over effekten af vores initiativer, fordi der er nogle ting, som har en mere holdningsmæssig, meningsdannende karakter. Det er ufatteligt svært at finde ud af, hvad værdien af det er. Vi er interesserede i at måle effekten af, hvad vi laver. Men det er klart, at på mange områder lader det sig ikke gøre (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen).

På nogle punkter kan man vel sige, at vi har overblik over effekterne. Jeg mener, at når vi benchmarker os selv, så kan man sige, at det var sgu ikke så tosset, det vi gjorde. Man kan godt lave en benchmarking og sige, at det har en effekt ... På nogle andre områder spørger vi institutionerne og ministerierne og departementerne, hvad de synes om virksomhedsregnskaberne. ”Har det været med til at forbedre jeres økonomistyring? Har det været med til at forbedre jeres styring af institutionerne?” Der må man sige, at vi egentlig får ret positive tilbagemeldinger. Men mere konkret er det jo ikke (Medarbejder i Økonomistyrelsen).

Medarbejdernes udtalelser viser, at de regulerende organisationer har et relativt ringe overblik over, hvilke resultater reguleringen bringer med sig. Ikke i én af caseorganisationerne mener medarbejderne, at man har et dækkende billede af reguleringens virkning. Begrundelserne er, at resultaterne af indsatserne er vanskelige at måle, at resultaterne skabes over en lang tidsperiode og derfor ikke nødvendigvis kan måles på kort sigt, at sammenhængene er for komplekse til, at man kan påvise, at effekterne skyldes reguleringen, samt at man endnu ikke er kommet så langt med at udvikle målemetoder. Det er dog noget, flere af organisationerne arbejder på at forbedre, men på nuværende tidspunkt er dokumentationen mangelfuld. For nogle af de regulerende organisationers vedkommende er det muligt at se virkningen af enkeltprojekter eller enkeltindsatser, men et overblik over en samlet virkning er langt vanskeligere at tilvejebringe: ”Det er selvfølgelig svært at have et overblik over, fordi det er jo også meget noget, der foregår i hovedet på folk, der sidder ude i forvaltningen” (Medarbejder hos Om-

budsmanden). Et samlet billede af virkningen ville også inkludere viden om den bevidsthedspåvirkning, som er inkluderet i reguleringen, da organisationerne lægger stor vægt på betydningen af forebyggelses- og kampagnevirksomheden. Netop den indvirkning er meget, meget svær at måle, og derfor giver caseorganisationernes medarbejdere udtryk for, at de reelt ikke har viden og overblik i forhold til virkningen af deres bestræbelser.

Organisationernes håndtering af den manglende viden

Spørgsmålet er så, hvordan man som organisation tackler en situation, hvor man stiller krav til andre om dokumentation i forhold til en række indsatsområder, når man samtidig selv har vanskeligt ved at dokumentere eget værd. Organisationernes strategi er her dobbeltsidig. For det første læner man sig op ad enkeltstående succeshistorier eller en fortolkning af organisationens omdømme. For det andet forsøger man sig med opfølgning, målinger af enkeltindsatser eller statistiske opgørelser relateret til indsatsområdet. Førstnævnte strategi er der flere gode eksempler på:

Vi har ikke noget decideret overblik. Det er jo klart, at man hele tiden har de der små sejre, hvor man kan se, at de input, som ministeren er kommet med i den offentlige debat, har flyttet en holdning eksempelvis. Det er klart noget, som man opfatter som en sejr. Vi har da mange små sejre, hvor man kan se, at nu er der alligevel sket noget (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen).

Jeg har jo de der små succesoplevelser engang imellem, hvor jeg synes, at der er kommet noget ud af det, man sidder og laver. For eksempel har jeg haft et par af de sager, hvor jeg har foretaget en høring, og de så har taget dem op til revurdering, og der synes jeg sådan: Whau, yes. Det er alligevel godt, vi er her. Det, synes jeg da, er en succes (Medarbejder hos Ombudsmanden).

Det er sket flere gange, at vores beretninger har fået ministre til at gå af frivilligt ud fra en formodning om, at de ellers ville blive smidt ud (Medarbejder i Rigsrevisionen).

De tre citater viser, at medarbejderne i de regulerende organisationer håndterer situationen ved at referere til sager, hvor man som organisation har haft en oplevelse af succes, og de bruger disse oplevelser til at begrunde organisationens eksistens. Den strategi anvendes i alle caseorganisationerne, og den må derfor anses som en typisk form for håndtering af en situation, hvor sammenhængen mellem indsats og resultat er uklar. I tilknytning til den strategi læner Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand sig op ad en forestilling, som har stor betydning for opfattelsen af reguleringens virkning:

Man kan i hvert fald se noget ud af den store tillid, som ombudsmanden nyder. Generelt er der en enorm stor tillid til Folketingets Ombudsmand, og det er selvfølgelig et godt billede på, at det virker (Medarbejder hos Ombudsmanden).

Både i Ombudsmandsinstitutionen og Rigsrevisionen er der en opfattelse blandt medarbejderne af, at der er en særlig respekt om og tillid til deres organisation målt på borgernes tillid og de statslige institutioners responsivitet. Denne særlige status for de to pågældende organisationer medfører en personlig overbevisning hos medarbejderne om, at reguleringen bliver efterlevet.

Derudover anvendes en anden strategi, som er rettet mod at skabe yderligere viden om effekterne. Strategien er at følge op på og måle enkeltindsatser samt at lave statistiske opgørelser relateret til indsatsområdet. Det udgør et væsentligt delelement i reguleringen, hvor organisationerne samler informationer om reguleringsområdet og om de statslige institutioners responsivitet (Hood et al., 1999: 46-47). Det er også en strategi, som anvendes af samtlige organisationer.

IT-politisk kontor stiller først og fremmest krav om, at de projekter, der (del)finansieres, gennemfører slutevaluering og eventuelt også midtvejs-evaluering. På den måde sikres erfaringsopsamling i forbindelse med det enkelte projekt, som derefter kan formidles til andre organisationer, som vil gennemføre noget lignende. Denne tilgang sikrer, at de enkelte projekter bliver nødt til at redegøre for den virkning, indsatsen har haft. Et andet væsentligt instrument i forsøget på at skabe et overblik er løbende udarbejdelse af statistik, som viser udviklingen på IT-området. Statistikken kan derefter anvendes til at tilvejebringe overblik over forbedringer/forværringer og sætte fokus på behovet for nye indsatsområder.

Også Ligestillingsafdelingen anvender forskellige former for målinger til at forsøge at skabe overblik, men det betragtes ikke som et optimalt værktøj:

Vi har bedt om, at alle beskriver formålet med deres projekter, så det kan måles. Vi gider ikke høre om, at: "Så lavede vi den workshop, og så gjorde vi det". Man skal kunne se, hvilken effekt det har haft. Du kan jo måle det i: "Er der større bevidsthed blandt medarbejderne? Får du faktisk flere kvinder og mænd til at deltage i beboerdemokratiet, når du laver byplanformydelse?" Vores endelige ambition er jo ikke det interne bureaukrati. Det interne bureaukrati er et middel til at få en bedre ligestilling i den virkelige verden blandt borgerne. Det er en stor ambition, så vi tager vejen over bureaukratiet, fordi hvis du ikke er sikker på, at de ting er helt på plads, så kan du jo ikke gøre det (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen).

Informanten påpeger, at det kan være umuligt eller i det mindste svært at måle den endelige effekt. Derfor kan det være nødvendigt at benytte sig permanent eller midlertidigt af andre målsætninger end de oprindeligt formulerede for at få et billede af, om der sker ændringer. Anvendelsen af målinger og statistiske oversigter er altså ikke helt problemfri:

En mulighed er, at man løbende måler på: ”Hvordan står det til med ligestillingen?” Vi måler løbende, hvordan forandrer tingene sig ligestillingsmæssigt i Danmark, men det vil du jo aldrig sagligt eller fagligt kunne tilskrive afdelingen. Ikke direkte (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen).

Nok er det muligt via udarbejdelse af statistik at få overblik over en udvikling, men der er ikke nødvendigvis en sammenhæng mellem organisationens indsats og udviklingen. Dataene siger derfor ikke nødvendigvis noget om indsatsens virkning.

Økonomistyrelsen anvender flere former for opfølgning i forhold til de mange forskelligartede opgaver, styrelsen varetager. Et enkelt eksempel er benchmarking af institutionernes økonomistyring, som belyser status, og da målingen gentages med jævne mellemrum, er det også muligt at følge udviklingen på området. Også Økonomistyrelsens medarbejdere har dog problemer med at se, hvordan de enkelte opgaver medvirker til at opfylde styrelsens mission:

Vi kan ikke direkte se, at vi er med til at skabe effektive institutioner. Det må man sige. Men man skal også have tidsperspektivet med ind i billedet der. For du kan da garanteret godt se det over en 10-årig eller 15-årig periode. Så er der da sket en hel masse. Det kan være vores skyld, eller det kan være nogle andres skyld, men der sker jo en udvikling (Medarbejder i Økonomistyrelsen).

Økonomistyrelsen har dog samtidig en helt unik mulighed for at følge op på reguleringen, som ikke eksisterer i nogle af de øvrige organisationer.

Økonomistyrelsen siger ikke bare, at sådan og sådan er smart. Vi er også parate til at gå ud at vise, hvordan det kan lade sig gøre. Og samtidig den anden vej, så får vi den der viden: ”Hovsa det der virker ikke, og det der forstår de ikke”. Så vi har en feedback-mekanisme. Vi er enormt glade for, at vi ikke bare giver nogle anbefalinger og løber vores vej, men at vi også kommer derud og får lov til at sidde og implementere det i deres styring (Medarbejder i Økonomistyrelsen).

Hermed opnår styrelsen at få en tæt tilknytning til de regulerede parter, og at få en meget direkte feedback på reguleringen, men der er alligevel nogle komplicerede årsagssammenhænge at forholde sig til, som gør, at det er svært at se den direkte effekt af indsatsen i form af mere effektive instituti-

oner. Alligevel oplever den pågældende medarbejder, at det er væsentligt med den meget direkte kontakt til de statslige institutioner, da det giver det bedste billede af, hvordan de forskellige former for regulering virker i praksis.

Både Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand har standardiserede opfølgingsprocedurer i forbindelse med enkeltsager. Det gør det nemmere at få overblik over konkrete virkninger af enkeltindsatser. Afrapportering og opfølgning af Rigsrevisionens beretninger følger ganske bestemte arbejdsgange. Efter at Statsrevisorerne har afgivet rapporten, sendes den til den pågældende minister, som skal fortælle, hvilke initiativer der påtænkes igangsat på baggrund af beretningens kritik. Så skal Rigsrevisor inden for en måned oplyse Statsrevisorerne om, hvorvidt han er tilfreds med initiativerne. Derefter vender Rigsrevisionen senere tilbage for at få en status over, om institutionerne har fået rettet op på de kritiserede områder. På den måde får man fulgt op på, om man i de enkelte beretningssager opnår tilfredsstillende resultater. Derudover bliver den finansielle revision bl.a. fulgt op i form af statsrevisorerne gennemgang af statsregnskabet (afgives af Økonomistyrelsen) samt gennem bevillingskontrollen. Også her er der derfor et vist overblik over resultaterne af de enkelte indsatser. Alligevel er det nødvendigt at arbejde med en videreudvikling af effektmålinger:

Med hensyn til forvaltningsrevisionen, der prøver vi at lave en effektvurdering af vores beretninger. Det er noget, vi har arbejdet med i nogle år, og vi bliver bedre og bedre til det. Det er noget, vi skal have udviklet meget mere i de kommende år. Vi skal have mere systematisk opfølgning, og jeg mener, at vi selv burde opstille resultatmål for det. Man kunne sige, vores mål er, at 80 pct. af de anbefalinger, vi er kommet med, skal være fulgt inden for to år. Hvis de ikke er det, så kan man sige, at det kan godt være, at det er, fordi ministerierne ikke vil følge vores anbefalinger, og det kan vi selvfølgelig ikke gøre for, men et eller andet sted afspejler det også, hvor gode vi er til vores arbejde (Medarbejder i Rigsrevisionen).

Selv om der allerede er visse procedurer med hensyn til opfølgning, er det altså muligt at skabe endnu større systematik og gennemsigtighed, som kan give indblik i revisionens resultater.

Hos Folketingets Ombudsmand er opfølgningen af enkeltsager også standardiseret:

Vi følger op på vores egne sager. I den forstand har vi et endog meget godt overblik, fordi alle sager bliver fulgt til dørs. Hvis vi har givet en henstilling, så følger vi den, indtil vi har fået svar på henstillingen, og de har gjort op med det spørgsmål, og det kan nogle gange tage år. Langt de fleste af dem lykkes på den

måde, at vi giver en henstilling, som så bliver fulgt. Man svarer os, at det har man taget til efterretning, og der har man gjort dit, og der har man gjort dat. Men så er der nogle situationer, hvor denne her opfølgning i sagens natur må tage længere tid (Medarbejder hos Ombudsmanden).

Generelt er opfølgningen af enkeltindsatser eller -sager ikke tilstrækkelig til at give en dækkende viden om, hvilken virkning reguleringen har i mere brede sammenhænge. Problemerne er i særlig grad knyttet til uklare årsags-sammenhænge og til dels manglende fokus på vurdering af virkning og effekter fra de regulerende organisationers side. Derudover nævner informanter fra samtlige organisationer, at det er meget problematisk at vurdere virkningen på baggrund af meget lange tidsperspektiver. Resultaterne opstår sjældent umiddelbart efter en given indsats, og ofte slår adfærdsændringerne først igennem efter fem-ti år. Det betyder, at resultaterne ikke altid er direkte synlige, men også at virkningerne meget sjældent kan knyttes direkte til de indsatser, der ydes af de regulerende organisationer.

Alt i alt betyder det manglende overblik, at medarbejderne holder fast i enkeltstående succeshistorier som dokumentation for effekten. Samtidig refererer informanter fra Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand, at de oplever, at de statslige institutioner har en særlig tillid til netop disse regulerende organisationer, som derfor menes at have en særlig status, som medfører øget gennemslagskraft. Hvorvidt de statslige institutioner mener, at de to regulerende organisationer reelt set har en særlig status, er et åbent spørgsmål. Det er dog muligt at pege på flere forklaringer på, at dette er sandsynligt. For det første er de to regulerende organisationer relativt gamle, traditionsfyldte embeder, som har en ganske særlig placering i central-administrationen. De er nævnt i Grundloven, og de er uafhængige organisationer under Folketinget. Det giver en status, som afviger grundlæggende fra de øvrige organisationer, men det er ikke tilstrækkeligt til at forklare en særstatus. Til gengæld kan reguleringens form bidrage til at forklare, hvorfor det eventuelt opleves som værre at blive hængt ud af Rigsrevisionen og Ombudsmandsinstitutionen. Overvægten af myndighedsopgaver betyder, at organisationerne træffer afgørelser på baggrund af relativt objektive mål, og at de statslige institutioner, når de hænges ud, har overtrådt regler. Det adskiller sig væsentligt fra politikimplemterende regulering, hvor man som statslig institution højst kan blive anklaget for at være gammeldags og bagud i forhold til den øvrige offentlige sektor.

Hvis man bliver hængt ud af Rigsrevisionen eller af Folketingets Ombudsmand for at have overtrådt loven, er det indlysende, at det må opleves som en større anklage, end hvis IT-politisk kontor offentliggør, at standar-

den på ens hjemmeside er dårlig. Endelig peger analyserne i kapitel 3 på, at forståelsen af de to organisationers regulering tager udgangspunkt i en hierarkisk organisering. Det betyder, at Rigsrevisionen og Ombudsmandsinstitutionen som udgangspunkt opfattes som højerestående organisationer, selv om de ikke direkte indgår i et hierarki, som inkluderer de øvrige statslige institutioner. Særstatusen kan selvsagt nuanceres på baggrund af en vurdering af Rigsrevisionens og Folketingets Ombudsmands konkrete regulering, men det er oplagt, at der er en række faktorer, som sandsynliggør, at de har en særlig stilling, som adskiller dem fra de øvrige regulerende organisationer.

Derudover er strategien at følge relativt systematisk op på og foretage målinger i forhold til de enkeltstående indsatser samt at udarbejde statistisk materiale, som kan give et overblik over området og medvirke til at tydeliggøre fremtidige reguleringsbehov. Hvad angår målingerne, kan det være vanskeligt at måle en egentlig effekt, og derfor anvender organisationerne ofte mellemliggende mål. Også på dette område adskiller myndighedsopgaverne sig fra den øvrige regulering, da det er langt lettere at følge op på status i de konkrete sager, der varetages, end at skabe overblik over hele reguleringsfelter. Det er derfor nødvendigt primært for IT-politisk kontor, Økonomistyrelsen og Ligestillingsafdelingen at arbejde med udarbejdelse af statistiske oversigter og evalueringer af enkeltprojekter, mens Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand i langt højere grad kan følge udviklingen i de statslige institutioners opfølgning på de enkeltssager, der er taget op.

Sanktionsmuligheder

Det er nødvendigt at undersøge, hvilke sanktionsmuligheder der kan tages i anvendelse, hvis de statslige organisationer vælger at sidde reguleringen overhørig. Mulighederne spænder potentielt over et bredt spektrum. Teoretisk set kan nogle regulerende organisationer have mandat til at lukke de statslige institutioner, hvis de ikke følger de givne standarder, mens andre må ”nøjes” med at have redskaber som fx indirekte indflydelse på budgetallokeringen, mulighed for at udstille de regulerede parter dårlige resultater eller for at appellere til det politiske niveau for at opnå intervention fra deres side (Hood et al., 1999: 45-48). Hvis vi ser på de muligheder, der er i en dansk kontekst, så er det meget bemærkelsesværdigt, at de fem caseorganisationers medarbejdere samstemmende siger:

Vi har jo sådan set ikke nogle sanktionsmuligheder. Ikke andet end at vi kan sige til dem, at de skal følge reglerne ... Vi kan jo ikke tage deres penge fra dem, hvis de ikke opfører sig ordentligt (Medarbejder i Økonomistyrelsen).

Vi har ikke på papiret de store sanktionsmuligheder. Vi kan ikke omgøre en afgørelse ... Vi kan heller ikke sige, at de skal genoptage sagsbehandlingen (Medarbejder hos Ombudsmanden).

Nej, vi har ingen sanktionsmuligheder. Vi sætter dem ikke i fængsel (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen).

Der er altså enighed om, at de regulerende organisationer ikke er blevet tildelt formelle sanktionsmuligheder, hvis de statslige organisationer ikke er lydhyre. Dette synspunkt bliver nuanceret, hvis man går lidt mere i detaljer. For IT-politisk kontors vedkommende peges der eksempelvis på, at det er muligt at sanktionere de projekter, der ikke udfylder de aftalte rammer: "Vi giver som regel pengene til offentlige myndigheder, så regner vi med, at de er ansvarlige. Hvis de ikke er det, så bliver der jo ballade. Så vil vi jo kræve pengene tilbage. Det har vi faktisk gjort" (Medarbejder i IT-politisk kontor). Dermed opnår man dog ikke, at reguleringen efterleves, men kun at man ikke spilder penge på et ufrugtbart projektførløb. Sanktionen er ikke som sådan medvirkende til at udmønte regeringens IT-politik. Hos Rigsrevisionen anvender man en bestemt tilgang, hvis de regulerede ikke følger de givne anvisninger: "Vi kan skrive og bede om, at det bliver bragt i orden. Så vil vi nok sætte sagen i erindring, dvs. at vi, når vi skal revidere igen, kan tage det op og se, om det er blevet bedre" (Medarbejder i Rigsrevisionen). Den eneste direkte sanktion, Rigsrevisionen selv kan benytte sig af, er gentagne henvendelser og opfølgning på problemområderne. Også Økonomistyrelsen står svagt. En medarbejder refererer dog til et enkelt område, hvor der er sanktionsmuligheder:

Vi har jo en flyaftale for hele staten. Når året er gået, får vi en pose penge fra SAS. Hvis staten har brugt aftalen meget, er posen stor, og hvis de ikke har brugt den så meget, er den ikke så stor. Når vi skal dele den ud til institutionerne, så gør vi det på den måde, at dem, som ikke har brugt aftalen nok, de vil ikke kun blive straffet på den måde, at de ikke får så meget, fordi de ikke har brugt den så meget, men de vil blive straffet yderligere, fordi de så har gjort, at de andre ikke får så meget, som de ellers ville have fået. Men ellers har vi ikke deciderede sanktionsmuligheder. Vi kan ikke idømme dem en bøde (Medarbejder i Økonomistyrelsen).

Dette må ses som et udtryk for, at Økonomistyrelsen i meget begrænset omfang har mulighed for at gribe ind, hvis reguleringen ikke bliver fulgt. Eksemplet tegner et billede af, at det primært er incitamentstrukturer, der skal få de statslige institutioner til at leve op til de stillede krav. I det givne eksempel kan der så blive tale om en form for økonomisk sanktion, men det dækker kun et meget begrænset område af styrelsens opgaveområde, og

på de fleste felter er der ingen egentlige sanktionsmuligheder. Også hos Folketingets Ombudsmand nævner en medarbejder en mulig form for sanktion, som imidlertid ikke regnes for at have så stor betydning, da den sjældent anvendes:

Som udgangspunkt har vi ikke svarfrister. Der kan komme et tidspunkt, hvor vi synes, at nu har det taget for lang tid, hvor man i begyndelsen vil ringe ud og spørge. Hvis Hans [ombudsmanden red.] skriver et brev, så har det taget lang tid. Man skal også lige kunne være det bekendt. Det er nok det længste, man kan gå. Vi kan jo ikke true dem til at svare (Medarbejder hos Ombudsmanden).

Igen fungerer almindelige opfølgingsprocedurer som den mulige form for sanktion, de regulerende organisationer har. Der er ingen egentlige magtmidler knyttet til reguleringen. Det samme billede ses i Ligestillingsafdelingen. Opfølgingsprocedurerne bruges til at give de statslige institutioner en ny mulighed for at efterkomme reguleringen, hvis de har været henholdende i første omgang. Økonomistyrelsens mulighed for økonomisk sanktion i forbindelse med indkøb af flyrejser inden for staten og IT-politisk kontors mulighed for at kræve tilbagebetaling af projektmidler er de eneste sanktionsmuligheder direkte knyttet til organisationerne, som nævnes i interviewene. Der er altså meget begrænsede muligheder for, at de regulerende organisationer selv kan gennemtvinge reguleringen, hvis det er nødvendigt.

Ud over de nævnte sanktionsformer er det oplagt at diskutere mediernes rolle. Umiddelbart virker det indlysende, at kritik i medierne kan virke som en oplagt sanktion, hvis de statslige institutioner ikke efterlever reguleringen. Overraskende er dette en mulighed, som stort set ikke nævnes af informanterne i de regulerende organisationer. Som tidligere anført er de regulerende organisationer, som primært varetager opgaver knyttet til at fremme og implementere politikker, villige til at bruge medierne for at få de mest rigide institutioner til at flytte sig. Brugen af medier er dog primært rettet mod aktører uden for staten. Informanterne nævner ingen eksempler på sanktioner via medierne rettet mod de statslige institutioner. Her bruger man hellere de officielle kanaler, hvor ministeren informeres og tager affære. Hvad angår Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand, nævner ingen af informanterne muligheden for pression via medierne. Tværtimod fremhæver en informant: ”En forside i *Jyllands-Posten* eller i *Ekstra Bladet* er ikke nødvendigvis det rette medie, hvis man skal nå ud til myndighederne. Jeg tror tit, man glemmer at tænke over, hvad der er målet med det her” (Medarbejder hos Ombudsmanden). Citatet illustrerer, at medierne ikke betragtes som en frugtbar kommunikationsvej i forhold til de regulerede.

Tværtimod er holdningen, at brugen af en sådan sanktion snarere bryder det tillidsforhold og den gensidighed, der eksisterer. Hvis de statslige institutioner risikerer at blive udstillet i medierne, er forestillingen, at det bliver langt vanskeligere at bevare det gensidige tillidsforhold, som er med til at sikre, at reguleringen føres ud i livet. Dermed synes mediernes rolle som sanktionsmulighed at være overraskende lille, når det gælder reguleringen internt i staten.

Efterlevelseskulturen

Alligevel føler medarbejderne det kun sjældent som et problem, at de ikke har formelle sanktionsmuligheder. Som hovedreglen oplever de nemlig, at de statslige institutioner retter sig efter de regulerende organisationers anvisninger. Det er opfattelsen, at de statslige institutioner har en fælles efterlevelseskultur: ”Det er jo sådan et dejligt hierarkisk system, så folk retter sig efter hinanden, når de får besked på det. Vi siger: ’Det står det og det sted’, så skal de nok gøre det. Det er ikke noget problem” (Medarbejder i Økonomistyrelsen). Det var netop en del af definitionen på en regulerende organisation, at reguleringen lå uden for et direkte hierarkisk system i forhold til de statslige institutioner. Alligevel er der tilsyneladende en opfattelse af, at det statslige system udgør et fælles hierarki, som styrer den adfærd, institutionerne har, og som sikrer, at man som hovedregel retter sig efter henstillinger fra regulerende organisationer:

Jeg tror faktisk på den danske administration. Det kan godt være, at det er naivt, men jeg tror faktisk, at der er en grundetisk holdning, hvis man vil bruge store ord. En grundholdning til, hvad man gør i administrationen, og hvad man ikke gør i administrationen (Medarbejder hos Ombudsmanden).

I de regulerende organisationer er der stor tiltro til, at der er vilje i de statslige institutioner til at følge de ”spilleregler”, der er internt i staten. Der er en fælles kultur, som foreskriver, at når en statslig organisation har til opgave at sikre overholdelsen af regler eller udvikling af et politikområde, så efterlever man så vidt muligt de anvisninger, der gives. Den fælles kultur er blevet opbygget gennem en årrække og bundet samtidig i, at det statslige miljø er relativt lille og afgrænset:

Staten er jo en stor landsby. Når økonomicheferne i staten ser hinanden til konferencer, så er det jo næsten sådan nogle fætter-kusinefester, hvor alle kender hinanden (Medarbejder i Økonomistyrelsen).

Personkendskabet er medvirkende til at opretholde efterlevelseskulturen, og forestillingen om effekten af den generelle regulering bygger på den forstå-

else, at de statslige institutioner følger de regulerende organisationers anvisninger på trods af, at der ikke eksisterer direkte sanktioner, som kan gennemtrumfe reguleringen, hvis man som statslig institution ikke overholder spillereglerne. Efterlevelseskulturen er den primære, centrale mekanisme, som sikrer reguleringens gennemførelse.

Det er væsentligt at overveje, om efterlevelseskulturen reelt er eksisterende, eller om den i bund og grund er udtryk for en social konstruktion, som de regulerende organisationer fremstiller for at underbygge, at reguleringen virker efter hensigten. Det er vanskeligt endegyldigt at bekræfte efterlevelseskulturens eksistens uden at inddrage de regulerede institutioners holdning. Alligevel er der lignende forskningsresultater, som sandsynliggør, at der indgår en efterlevelseskultur i den statslige forvaltning. I en undersøgelse af den britiske centraladministration peger Heclø og Wildavsky (1974) på, at den grundlæggende styringsrelation er baseret på gensidighed i et miljø, som er præget af at være en stor landsby: ”Antallet af involverede personer er højst få hundrede, og de udskiftes, men langsomt. De kender alle hinanden eller har hørt om hinanden” (Heclø & Wildavsky, 1974). Landsbybilledet forefindes andre steder end i Danmark, og i en britisk kontekst kan billedet også suppleres med forestillingen om en efterlevelseskultur:

Det er måske mere præcist at opfatte intern regulering som generelt karakteriseret af en efterlevelseskultur, især i ”Whitehall landsbyen”; de personer, der foretager regulering, og de personer, der reguleres, kommer traditionelt fra et fælles udgangspunkt i karriereforløbet (Hood et al., 1999: 58-59).

Efterlevelseskulturen eksisterer og har tilsyneladende størst gennemslagskraft i centraladministrationen. Alligevel peger Hood et al. på forestillingens begrænsninger. Fælles historie, traditioner, karrieremønstre og personkendskab på tværs af de statslige institutioner er ikke nødvendigvis tilstrækkeligt til at sikre, at reguleringen bliver gennemført som planlagt af de regulerende organisationer. Denne observation svarer i store træk til vilkårene i Danmark, for også her er der afvigelser fra den efterlevelseskultur, som de regulerende organisationer gerne vil fremstille som et generelt træk.

Manglende efterlevelseskultur

Selv om der overordnet set er stor tiltro til efterlevelseskulturen, er der alligevel visse problemer med at få gennemført reguleringen som ønsket:

Normen er, at de er nødt til at lytte i et eller andet omfang og signalere, at de lytter. Det er min personlige vurdering, at mange ministerier rent faktisk går ind og

ændrer nogle ting, men Udenrigsministeriet sætter efter min mening et eller andet lille forsøg i gang, som så går over fire år, hvorefter de siger: ”Nå ja, det blev ikke til noget” (Medarbejder i Rigsrevisionen).

Der kan være dele af en undersøgelse, hvor en minister har været fuldstændig uenig med os. Jeg kan nævne, at vi på Undervisningsministeriets område for en del år siden lavede en undersøgelse af produktiviteten og økonomistyringen på Handelshøjskolen i København ... Der sagde undervisningsministeren eller Undervisningsministeriet mere eller mindre rend og hop (Medarbejder i Rigsrevisionen).

Der er nogle ministerier, jeg vil ikke sige, at de tager imod det med kyshånd, men de har i hvert fald været begejstrede og entusiastiske, og der er andre, som bestemt ikke er det. Man kan sige uden på nogen måde at skulle udlevere nogle ministerier, så er det jo de meget traditionelle tunge ministerier, som er mindst engagerede i sådan en type arbejde, fordi de har jo en struktur, der er så fantastisk rigid og konservativ. Forandringsinitiativer er jo ikke særlig velkomne i sådan nogle strukturer, så det er klart, at de forsøger at stritte imod i det omfang, det kan lade sig gøre (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen).

Der er stor enighed om, at der er en lille gruppe af ministerier og institutioner, som er meget sværere at regulere ved hjælp af efterlevelseskulturen end andre. De gamle, traditionelle, tunge ministerier nævnes som meget vanskeligere at påvirke og skubbe i gang end de øvrige ministerier. Kun hos Folketingets Ombudsmand nævnes der ingen forskelle på, hvordan de forskellige ministerier reagerer på reguleringen. Her anses det for en meget stor sjældenhed, at institutionerne ikke følger kritikken og henstillingerne. Enkelte ministerier ser det endda som en mulighed for at profilere sig ved at være foregangsmænd på en række af de berørte reguleringsområder. De ministerier, som foretrækker at undgå indblanding er villige til at sætte sig op mod de regulerende organisationers krav, og her kan der være behov for langt mere kompromisløse former for sanktioner end dem, som de regulerende organisationer selv har til rådighed. Det indgår som en del af reguleringen, at de regulerende organisationer og de øvrige statslige organisationer positionerer sig i forhold til hinanden:

Er det et problem, der handler om, at der ikke er magt, som der er agt, så bliver det jo udtrykt i en magtkamp. Den adskiller sig ikke fra nogen som helst andre magtkampe. Er der magt bag ordene, som der er agt bag ordene, så bliver reguleringen gennemført (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen).

Gennemførelsen af reguleringen er altså ikke udelukkende betinget af efterlevelseskulturen, men også af den position og legitimitet, den regulerende organisation besidder i forhold til den regulerede. Som begrundelse for en

manglende efterlevelseskultur peger medarbejderne i de regulerende organisationer primært på skævhed i den indbyrdes magtrelation. Hvis en statslig institution skønnes at have magt til at trodse reguleringen, så er det oplagt, at institutionen ikke ønsker at gennemføre regulering, som ikke stemmer overens med egne interesser. Det er vanskeligt at indkredse præcis, hvilke faktorer der er bestemmende for magtforholdet, men informanterne peger generelt på, at de gamle, traditionelle, tunge ministerier med en stærk kultur i særlig grad udfordrer de regulerende organisationer. Undervisningsministeriet, Kulturministeriet og Udenrigsministeriet nævnes specifikt af flere informanter, uden at deres modstand dog nødvendigvis gælder alle reguleringsområder. I den anden ende af spektret nævnes Erhvervsministeriet som et eksempel på et ministerium, der hurtigt foretager adfærdsændringer og udfordrer de regulerende organisationer med egne forandringstiltag.

Politiske sanktioner

Et væsentligt aspekt i arbejdet med at sikre reguleringens virkning, når efterlevelseskulturen svigter, er at sikre eksterne ressourcer og magt, der bakker op om reguleringen og presser adfærdsændringerne igennem. Her er kontakten til det politiske niveau en vigtig ressource. Selv om de regulerende organisationer ikke er tildelt særskilte sanktionsmuligheder, så er det nemlig muligt at sanktionere de institutioner, der ikke efterkommer reguleringen, via det politiske niveau: ”Der er jo en styringskæde i staten” (Medarbejder i Økonomistyrelsen). Den parlamentariske styringskæde er grundlaget for de egentlige sanktionsmuligheder, der eksisterer, når det gælder den generelle regulering inden for staten. Hvis de statslige institutioner skal bankes på plads, er det nødvendigt at appellere til det politiske niveau. Medarbejderne i IT-politisk kontor fremhæver særligt muligheden for at bruge ministeren aktivt til at gennemtrumfe udviklingen på IT-området:

Vi kan jo skrive en tale til vores minister. Det har vi gjort før. Jeg ved ikke, om det hjalp, men man kan jo altid skælde nogen ud, og der er ministeren jo oplagt at bruge til den slags. Hun bliver jo citeret i avisen, og det bryder de sig ikke om. Det er jo hipt at være med på den der IT-bølge. Så det er faktisk et udmærket redskab (Medarbejder i IT-politisk kontor).

Her er strategien primært at anvende ministeren til at gennemtrumfe en udvikling, som ellers ville være vanskelig at gennemføre. Vinklen er at fremhæve den positive signalværdi, det har at være langt fremme på IT-området og samtidig at udstille de institutioner, som er særligt dårlige eller gode på området. Strategien tydeliggør, at IT- og forskningsministeren er villig til at bruge politiske magtmidler til at sikre opfyldelse af de målsætninger, som

er formuleret i IT-politisk kontor. Samtidig understreger medarbejderne dog, at gevinsten ved at anvende denne strategi i høj grad afhænger af ministerens styrke. Hvis ministeren har stor gennemslagskraft, bliver reguleringen lettere gennemført (jf. Vahr, u.å.; Knudsen, 1995; 2000b).

Rigsrevisionen har ligeledes mulighed for aktivere det politiske system med henblik på at sikre den ønskede virkning. Primært ved at aktivere statsrevisorerne, men også ved at kommunikere direkte med den enkelte minister.

Hvis rigsrevisoren ikke er tilfreds efter afslutning af en brevveksling, så kan han indhente ministerens kommentar eller afgørelse. "Vi har haft korrespondance med den og den institution, og jeg er ikke enig i den måde, de fortolker det på". Så kan du bede ministeren om en afgørelse (Medarbejder i Rigsrevisionen).

Rigsrevisionen har en mellemmand i forholdet til Folketinget. Statsrevisorerne spiller en afgørende rolle i formidlingen af Rigsrevisionens produkter. Hvis der er enighed blandt statsrevisorerne, er der en større mulighed for, at de statslige institutioner følger reguleringen. Kritikken udstilles med større tydelighed og med mere magt bag ordene, end hvis det ikke er muligt at skabe enighed på tværs af de partier, som er repræsenteret i statsrevisoratet. Ved enighed vil det samtidig være mere oplagt at forfølge sagen i Folketinget, hvis resultaterne fortsat udebliver. Muligheden for at få en endelig udtalelse fra den berørte, ansvarlige minister må betragtes som en allersidste nødløsning på en konfliktfyldt situation, hvor en institution ikke reagerer positivt på Rigsrevisionens regulering. For det første er der en stor sandsynlighed for, at ministeren allerede er orienteret om sagen og derfor bakker op om institutionen. For det andet risikerer Rigsrevisionen at udstille egne svagheder og miste legitimitet, da det potentielt bliver tydeliggjort, at man som institution kan slippe af sted med at trodse Rigsrevisionen, uden at der bliver grebet ind fra politisk hold.

Økonomistyrelsens anvendelse af sanktioner er knapt så forankret i det politiske niveau, men går primært gennem det administrative system via Finansministeriet. Hermed er det dog også muligt at bringe finansministeren på banen:

Det er aldrig rart at være dem, der ikke leverer det, som Finansministeriet synes, man burde levere. Det er klart, at Finansministeriet kan skrive til en anden minister og brokke sig over, hvorfor man ikke lever op til det. Og det er jo ikke rart for departementet, at ens minister kommer løbende og siger: "Hvorfor har I ikke gjort det?" (Medarbejder i Økonomistyrelsen).

Finansministeriets departement spiller her en væsentlig rolle som Økonomistyrelsens ressortministerium. Der er en klar tendens til, at Finansministeriet betragtes som et ministerium med en stor gennemslagskraft på tværs af de statslige institutioner, og det kan derfor være et vigtigt rygstød at kunne bringe finansministeren på banen, når man skal sikre gennemførelsen af reguleringen.

Folketingets Ombudsmand har tilsvarende mulighed for at aktivere det politiske niveau, men har i modsætning til Rigsrevisionen direkte adgang til Folketinget: ”Man kunne forestille sig i yderste tilfælde, at der ville gå en underretning til Retsudvalget, som så ville tage sagen op med den pågældende minister, som jo så er ansvarlig over for Folketinget” (Medarbejder hos ombudsmanden). Igen er der en vis risiko for, at man i forbindelse med henvendelsen udstiller egen manglende gennemslagskraft og undergraver legitimiteten. Muligheden bliver da også kun nævnt som en potentiel sanktionsmulighed, som ikke bruges i praksis. Ombudsmanden har nemlig en anden unik sanktionsmulighed, som ikke kan genfindes i de øvrige organisationer:

Myndigheden er ikke forpligtet til at efterleve kritik og henstillinger. Ombudsmanden kan så gøre det, at han kan anbefale fri proces, sådan at en borger får fri proces til at anlægge sag ved domstolen. Han kan sørge for, at sagerne kommer til domstolen til en egentlig juridisk afgørelse, hvis der er uenighed mellem administrationen og os (Medarbejder hos ombudsmanden).

Denne retlige sanktionsmulighed er særegen for ombudsmanden.

Ligestillingsafdelingen er også karakteriseret ved udelukkende at måtte læne sig op ad velvilje i det politiske system i sidste ende. Forløbet går via det administrative system og forløber således:

Hvis jeg ikke kan få nogen til at flytte sig, så går jeg ind til afdelingschefen, som er ansvarlig for det, og siger: ”Du er nødt til at ringe til Gurli-Margrethe eller Egon, for der sker ikke en skid”, og så kan man ringe til Gurli-Margrethe eller Egon. Hvis der stadig ikke sker noget, så kan man gå til departementschefen og sige: ”Hvad gør vi her?”. Så må der jo træde de almindelige kollegiale mekanismer i gang, som hedder: ”Hør her, har I ikke tid? Hvorfor er det, at I ikke gør det?”. Det sidste skridt ville på det her område som på alle andre områder være, at hvis man inden for et år eller halvandet føler massiv obstruktion fra et bestemt ministerium, så må man fortælle ministeren det. Så er det jo ministerens opgave at gå hen og snakke med sin ministerkollega. Det er jo hendes ansvar, om hun vil flytte noget ved det. Det her felt adskiller sig ikke fra nogle andre i forhold til obstruktion. Det er de sædvanlige gange, vi må gå. Vi går først partnerskabsvej, så går vi den lette pressionsvej, så taler vi lidt med høj kasket, og til sidst er det ministerens ansvar (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen).

Udtalelsen understreger, at man i Ligestillingsafdelingen i sidste ende er 100 pct. afhængig af de øvrige ministres velvilje. Hvis et eller flere af de øvrige ministerier ikke prioriterer ligestillingsområdet, og den pågældende minister bakker op om beslutningen, så er der ikke flere redskaber til rådighed.

Informanterne peger i hovedsagen på, at hvis der er behov for sanktioner, så foregår det primært via det politiske system med udgangspunkt i statens styringskæde. Det er ikke ofte, den mulighed tages i anvendelse, men truslen er til stede, hvis de statslige institutioner ikke overholder spillereglerne. Det er på den baggrund muligt for de regulerende organisationer at mobilisere ministre, statsrevisorer, retsudvalget eller andre relevante udvalg og i sidste ende Folketinget. Der er dog stor forskel på de regulerende organisationers tilgang til anvendelsen af denne form for sanktion. IT-politisk kontor og Ligestillingsafdelingen, som har politikfremme som hovedformål og har en bredere målgruppe end blot den offentlige sektor, anvender oftere ministeren som agitator og tenderer derfor til at virke som kampagneinstitutioner. Her er man yderst villig til at aktivere det politiske system for at fremme reguleringen. Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand er langt mere tilbageholdende. Det begrundes først og fremmest med, at deres regulering i langt højere grad foregår ex post og bygger på lovgivning. De statslige institutioners respekt for loven er stor, og derfor refererer de to organisationers medarbejdere da også, at organisationerne nyder stor anseelse, og at det er yderst sjældent, at institutionerne ikke følger reguleringen. Hvis de to organisationer når så langt, at det er nødvendigt at aktivere det politiske system, er der indbygget en risiko for, at det politiske system accepterer afvigelsen og dermed sætter de regulerende organisationers legitimitet og gennemslagskraft under pres. Igen indtager Økonomistyrelsen en midterposition med opgavesammensætningen, som består af en blanding af myndighedsopgaver og mere politikfremmende tiltag. De har dog den magtressource at være en del af Finansministeriet, hvilket i visse sammenhænge øger gennemslagskraften væsentligt.

Øvrige strategier

I forsøget på at sikre gennemførelsen af reguleringen peger informanterne også på flere forskellige andre strategier, som kan fremme institutionernes efterlevelse. De nævnte strategier passer glimrende ind i den ovenstående beskrivelse af de politiske sanktioner, da de er rettet mod at sikre en magtfuld position og at skabe værdifulde alliancepartnere. Den første og meget væsentlige strategi er rettet mod på forskellig vis at sikre reguleringens for-

ankring på så højt politisk niveau som muligt: ”Det betyder helt klart noget for områdets status, at det har fået sin egen minister. Det er klart et statusløft” (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen). Man er nu hierarkisk fuldt ud på højde med de institutioner, der skal påvirkes, og det giver væsentlig mere pondus end tidligere, hvor Ligestillingsrådets status gjorde det vanskeligt at opnå tilfredsstillende resultater:

Det er ikke uden grund, at formanden for styregruppen er departementschef. Vi har tilstræbt, at det er forholdsvis højt placerede embedsmænd, der sidder i den her styregruppe. Det er ikke så spændende, at den ene departementschef er nødt til at rette henvendelse til den anden omkring et ministeriums indsats på det her område. Selvfølgelig ligger der et bevidst valg fra os om, at det skulle forankres organisatorisk på det højeste led for at have en mulighed for at få gennemslagskraft (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen).

Også på det konkrete projektplan er det vigtigt at sikre forankring på højt plan. Det gælder for den regulerende organisation om at vise, at der er stor politisk velvilje til at sikre gennemførelsen ved at inddrage højt placerede embedsmænd. Samtidig er det væsentligt at engagere højt placerede embedsmænd fra de statslige institutioner, da deres deltagelse kan sikre gennemslagskraft i en modvillig institution. Endelig nævnes et sidste aspekt med hensyn til at sikre den politiske forankring:

Lige på det seneste har vi oplevet, at statsministeren snakker om IT i sin nytårstale. Det har vi prøvet at få ham til tidligere, men aldrig har jeg oplevet en så stærk respons, når man er ude omkring. Alle refererer til det her med IT i Statsministerens nytårstale. Det er lige som om, det har flyttet hele diskussionen et niveau op. Det er blevet vigtigere, og pludselig skal man ikke længere argumentere for, hvorfor det er vigtigt at forholde sig til. Det er en selvfølge. Jeg har også en forventning om, at det rejser flere penge på finansloven, simpelthen fordi man nu har Statsministeren i ryggen (Medarbejder i IT-politisk kontor).

Statsministerens opmærksomhed betragtes som et væsentligt aktiv. Er reguleringsområdet tilmed blevet nævnt i en af ministerens centrale taler, kan man gøre sig forhåbninger om flere penge samt større opmærksomhed og gennemslagskraft. På den baggrund arbejder flere af de regulerende organisationer aktivt på at fange Statsministerens opmærksomhed og at få indarbejdet reguleringsområdet i hans taler. Det er udelukkende medarbejdere i IT-politisk kontor, Ligestillingsafdelingen og Økonomistyrelsen, som fremhæver disse strategiske muligheder, mens Rigsrevisionen og Ombudsmandsinstitutionen på grund af den uafhængige status afholder sig fra denne form for politisk manifestering.

Også en alliance med Finansministeriet som en strategi af mere administrativ karakter antages at være fremmede for at kunne gennemføre reguleringen. I IT-politisk kontor beskriver en medarbejder ligefrem Finansministeriet som kontorets bedste ven. Der er altså muligt at anvende Finansministeriet strategisk til at gennemtrumfe en regulering, som ellers ville være langt mere besværlig at få gennemført.

I den sammenhæng er Økonomistyrelsen meget tæt knyttet til Finansministeriets departement i og med, at styrelsen er underlagt departementet. Økonomistyrelsen anvender i forskellige sammenhænge Finansministeriets magtposition i forhold til de statslige institutioner til at sikre virkningen af reguleringsindsatsen. Ligestillingsafdelingens vinkel på et samarbejde med Finansministeriet er en lidt anden og går over ministeriets styringsredskaber: ”Vi arbejder på, at det skal ind i resultatkontrakterne. Det skal blive en del af resultatkontrakterne i de enkelte ministerier” (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen). Her er synsvinklen, at institutionerne skal forpligtes via resultatkontrakterne, og at det bør afspejle sig i de interne kontrakter, så der er en større forpligtelse til at udvikle ligestillingen. Finansministeriet kan medvirke til, at ministerierne inkluderer ligestillingsarbejdet i styringsredskaberne, og er derfor en mulig partner fremover. Argumentet for at benytte Finansministeriet som alliancepartner er, at det åbner for muligheden for at knytte budgetforhandlinger eller andre økonomiske incitamenter til reguleringen. Mange af informanterne vurderer, at det er en af de allermest effektive strategier i forsøget på at sikre reguleringens virkning. Til gengæld forsøger hverken Rigsrevisionen eller Folketingets Ombudsmand at indgå en alliance med Finansministeriet med det formål at fremme virkningen af reguleringen, så også her adskiller de to organisationer sig fra de øvrige regulatorer.

Viden og virkemidler – ligheder og forskelle

I dette kapitel udgør caseorganisationerne som i det foregående kapitel to grupper. Det skal dog primært ses som to nuancer af den overordnede model, som beskriver de regulerende organisationers viden om virkninger og muligheder for sanktioner og strategier. Først og fremmest har de regulerende organisationer til fælles, at de har et begrænset overblik over den samlede virkning af den regulering, de udfører, og der er mangelfuld dokumentation af reguleringens effekt. Særligt hvad angår forebyggelses- og kampagnevirksomheden er der manglende viden om den bevidsthedspåvirkning, der sker i forhold til de statslige institutioners medarbejdere.

Medarbejderne i de regulerende organisationer håndterer først og fremmest den manglende viden ved at referere til enkeltindsatser, hvor de har oplevet, at reguleringen har gjort en forskel. Samtidig refererer de to uafhængige organisationer, at de oplever at have en særlig form for legitimitet som sikrer gennemslagskraften. Som et forsøg på at dokumentere effekten foretages målinger, opfølgning på enkeltindsatser eller -projekter. Informanterne angiver dog, at det er yderst vanskeligt at måle virkningen på grund af lange tidshorisonter, komplekse årsagssammenhænge og et behov for udvikling af målingerne af reguleringens virkning. Sanktionsmulighederne er yderst begrænsede, men i det store hele opleves det ikke som det store problem, da de statslige institutioner ofte følger anvisningerne. De besidder en efterlevelseskultur, som på baggrund af et stort personkendskab på tværs af staten sikrer, at reguleringen gennemføres.

Der er dog alligevel jævnligt eksempler på, at reguleringen ikke efterfølges. Særligt fremhæves de traditionelle, tunge ministerier som vanskelige at påvirke. De yder større modstand end de øvrige institutioner og har samtidig større magt internt i det statslige system, som gør det vanskeligt at gennemtvunge reguleringen. Det indbyrdes magtforhold er her afgørende for reguleringens virkning. En mulig måde at fremme reguleringen på er ved at aktivere det politiske system. Ministre, udvalg, statsrevisorer og i sidste ende Folketinget kan være aktive medspillere i forsøget på at gennemtvunge reguleringen, hvis der opstår modstand. På den baggrund formulerer de regulerende organisationer strategier, som kan medvirke til at øge virkningen af reguleringsindsatsen.

Først og fremmest gælder det om at forankre reguleringen på så højt et hierarkisk niveau som muligt for at sikre gennemslagskraften. Det gælder både politisk, hvor det at have en ressortminister kan have afgørende betydning, men også administrativt, hvor involveringen af højt placerede embedsmænd i et specifikt projekt kan være afgørende for, om reguleringen tages alvorligt. Kan man endvidere opnå, at Statsministeren interesserer sig for området, kan det give flere ressourcer til området samt større velvilje og opmærksomhed. Samtidig refereres der til, at det er en stor fordel at have Finansministeriet som alliancepartner, da det giver en særlig gennemslagskraft.

På trods af at der er mange lighedspunkter på tværs af caseorganisationerne, er der dog nuanceforskelle, hvad angår viden om reguleringen og muligheder for at gennemføre sanktioner. Igen går sondringen mellem Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand på den ene side samt IT-politisk kontor og Ligestillingsafdelingen på den anden med Økonomisty-

relsen i midterpositionen. De afgørende forskelle består primært af caseorganisationernes organisatoriske placering og reguleringsrådets art. De to områder er bestemmende for, hvor stor legitimitet de regulerende organisationer som udgangspunkt nyder, hvor oplagt det er at benytte de politiske sanktioner, samt hvor oplagt det er at følge op på enkelte projekter og dermed få et bedre overblik over reguleringens virkning.

Hvad angår organisatorisk placering, tillægger informanterne det en væsentlig betydning, at Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand er uafhængige organisationer under Folketinget, mens de øvrige "kun" indgår i det traditionelle ministerielle system. Uafhængigheden øger legitimiteten og gennemslagskraften, men samtidig har nederlag, hvor reguleringen ikke følges, ekstra stor indvirkning på opfattelsen af og tilliden til disse to organisationer. De to organisationer fungerer i højere grad på egne præmisser, hvorimod de øvrige har et større behov for at søge alliancepartnere og forankre den politiske magtbase.

Reguleringsrådets art henviser specifikt til, hvorvidt reguleringen er rettet mod myndighedsopgaver eller politikimplemtering. Igen er Rigsrevisionen og Ombudsmandsinstitutionen samt delvist Økonomistyrelsen repræsentanter for myndighedsopgaverne. Ex post kontroltilgangen betyder, at man primært arbejder med klart afgrænsede enkeltstående reguleringsprojekter, hvor indsatsen i forhold til enkeltindsatser er relativt målbar og let at følge op på.

Den politikfremmende del er i højere grad forhandlingsbaseret og til regelmæssig diskussion. Repræsentanterne er her ikke overraskende IT-politisk kontor, Ligestillingsafdelingen og dele af Økonomistyrelsens opgavevaretagelse. Med hensyn til sidstnævnte reguleringsart er den præget af, at der ikke nødvendigvis er enighed om, at der er behov for statslig indblanding. Der er jævnligt politiske overvejelser over nødvendigheden af den enkelte indsats. Derfor står man som regulerende organisation oftere i den situation, at: "Hvis kroppen ikke vil modtage de her organer, så er der bare ikke noget at gøre" (Medarbejder i Økonomistyrelsen). Den politiske indblanding tager i tråd hermed oftere form af tidlig politisk indblanding fra ministeren eller andre politikere, som har en særlig interesse i reguleringens gennemførelse. Det er umiddelbart vanskeligere at gennemføre præcis den ønskede regulering, som typisk vil ændre form som følge af udefrakommende påvirkninger og forhandlinger. Til gengæld kan denne reguleringsform sikre efterlevelse, da de regulerede forpligter sig gennem deltagelse i reguleringens udformning. Samtidig skønner de politikfremmende regulerende organisationer ikke, at det nødvendigvis skal fortolkes som et neder-

lag, når et reguleringsforslag falder til jorden, da det ses som et enkelt indslag i en politisk forhandling. Legitimiteten hentes i høj grad på de projekter, der gennemføres, og det er vigtigere at sikre opbakning af centrale magtfulde spillere på området end at gennemtvinge ethvert reguleringsforslag.

Alt i alt ligestilles det regulerende system på mange områder i princippet med de øvrige statslige institutioner. De regulerende organisationer har den særlige legitimitet, at de er oprettet med henblik på at sikre en bestemt udvikling, men hvis det kommer til egentlige konflikter med de øvrige institutioner, vil afgørelsen afhænge af de indbyrdes magtrelationer, legitimitet og gennemslagskraft samt evnen til at mobilisere sympati i det politiske system. Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand kan i højere grad end de øvrige anvende hierarkiske virkemidler, men brugen er begrænset af, at det kan kræve en bred politisk opbakning at sikre en ændret adfærd.

Kapitel 5

Regulerende organisationer under forandring

I dette kapitel vil jeg fokusere på de forandringer, de regulerende organisationer gennemlever. Jeg udvælger her specifikt forandringstemaet, da forandringer må antages at berøre væsentlige eksistensvilkår for de regulerende organisationer i lighed med mange andre former for offentlige organisationer (Antonsen & Beck Jørgensen, 2000). Det er derfor væsentligt i en karakteristik af de regulerende organisationer at tegne et billede af, hvilke forandringer der præger organisationerne, og ikke mindst at give et bud på, hvordan forandringerne kan forstås og forklares. Derudover bliver problemstillingen ikke mindre interessant af, at en af konklusionerne i kapitel 4 var, at organisationerne mangler viden om reguleringens virkning. Det betyder, at organisationerne mangler en baggrundsviden, som ligger til grund for en rationel organisatorisk udvikling. Det kan enten tyde på, at nødvendige forandringer ikke gennemføres, eller at organisationerne må eksperimentere tilfældigt i håb om at opnå en bedre virkning af reguleringen. Det er derfor væsentligt at undersøge, i hvilket omfang organisationerne på trods af denne manglende viden opnår at tilnærme sig en rationel organisationsudvikling. I det omfang dette ikke lykkes, er det væsentligt at undersøge, hvilke forklaringer på de faktiske forandringer vi så kan finde.

Derfor vil jeg i det følgende for det første beskrive, hvilke forandringer der har fundet sted i de regulerende organisationers formelle struktur og opgaver. Formålet er at vurdere, i hvilken grad forandringerne umiddelbart virker rationelle. For det andet foretages en nærmere analyse af udviklingen i organisationernes opgavesammensætning. Hensigten er at undersøge den bagvedliggende strategi for ændringer i denne. Tesen er, at det er vanskeligt at sikre en rationel opgavesammensætning, når man ikke kender virkningen af den enkelte indsats, og det er derfor centralt at studere, hvilke strategier der i stedet anvendes. For det tredje undersøges, hvilke impulser der er de centrale foranledninger til at igangsætte de beskrevne forandringer. Intentionen er at belyse, hvor de væsentligste impulser stammer fra, da dette kan give et klart billede af, om forandringerne primært er baseret på hierarkiske, politiske krav, eller om impulserne er udefrakommende påvirkningsfaktorer. Endelig vil jeg på baggrund af de ovenstående analyser give et bud på, hvilke forklaringsfaktorer der kan bidrage til en øget forståelse af de regulerende organisationers udvikling.

Forandringer i struktur og opgaver

I dette afsnit vil jeg fokusere på forandringer i den formelle organisationsstruktur og i opgaverne. Desuden vil jeg se på sammenhængen mellem disse forandringer, da det indledningsvist kan give et indtryk af, hvorvidt strukturforandringerne kan ses i lyset af ændrede opgaver og dermed afspejler rationelle og hierarkisk igangsatte initiativer.

IT-politisk kontor

Når det gælder ændringer i den formelle organisationsstruktur, har kontoret i sin korte levetid undergået flere forandringsprocesser. IT-politisk kontor er meget ungt, da det først blev oprettet i 2000 ved en sammenlægning af to kontorer, som beskæftigede sig med IT. Der er siden oprettelsen løbende foretaget forandringer i organisationsstrukturen. Kontoret har nu to kontorchefer og har fået flere medarbejdere (ca. 30 i alt). Samtidig er kontoret blevet inddelt i IT-fagligt center, IT-policy center og IT-økonomisk center, som har fordelt opgaverne imellem sig. Forandringerne kan primært tolkes som et forsøg på at styrke IT-området. Med sammenlægningen af to oprindelige kontorer forsøgte man at styrke koordineringen og samle ekspertisen i en enhed. Dernæst øgedes kontorets størrelse og kapacitet, og centerdannelsen må ses som et forsøg på respecialisering, således at der er sikret tilstrækkelig fagkundskab på de primære indsatsområder. Strukturændringerne synes altså rettet mod at styrke indsatsen og at tilpasse strukturen til de reelle behov for regulering af IT-området: ”Det er et kolossalt vækstområde på mange måder, jo også teknologisk set. Jeg kan ikke komme på noget ministerområde, hvor der er mere vækst end lige præcis vores” (Medarbejder i IT-politisk kontor). Det betyder, at der er en personalemæssig vækst i kontoret, og samtidig er der tilført flere midler primært til at igangsætte nye projekter. I sammenhæng hermed har også IT-politisk kontors opgaver løbende forandret sig:

IT-området er anderledes, et nyt område. Der er sådan set ikke regler for, hvad der er ministeriets opgave, og hvad der ikke er opgaven endnu. Der vil komme flere og flere regler for, hvad vi må på godt og ondt, for der vil være nogle områder, hvor vi får styrke til at gå ud at gøre ting, og som bliver vores myndighedsansvar. Så vil der også være områder, hvor man siger, at der skal man holde sig væk som ministerium (Medarbejder i IT-politisk kontor).

Overordnet set er målsætningerne de samme, som da kontoret blev oprettet, men det er en nødvendighed løbende at fokusere på konkrete nye opgaver. Når man er ansvarlig for at sikre en udvikling, er det nødvendigt, at man

som organisation løbende inddrager nye opgaver og sikrer, at der er igangværende aktiviteter på de centrale områder med henblik på at arbejde hen imod de overordnede målsætninger. Derfor er medarbejderne også enige om, at opgaverne vil blive flere, og at der samtidig vil være relativ stor udskiftning i de konkrete projekter.

Umiddelbart er der en sammenhæng mellem udviklingen i opgaver og struktur. Det virker oplagt, at en ung organisation må foretage justeringer i opgavesammensætningen for at målrette arbejdet mod de stabile overordnede målsætninger for kontoret. Ændringerne i IT-politisk kontors formelle organisationsstrukturer afspejler i høj grad den søgen, der er efter en mere permanent konstruktion, og virker som en logisk tilpasning til den udvikling, kontoret gennemgår, herunder ændringerne i opgaverne.

Rigsrevisionen

Revision af statens regnskaber er en opgave, som kan spores tilbage til begyndelsen af 1500-tallet, hvor Rentekammeret fik til opgave at skabe overblik over og kontrol med statens finanser. Rentekammeret var frem til nedlæggelsen i 1848 ved overgangen til ministerielsystemet statens vigtigste revisionsmyndighed. Fra 1865 indgik revisionen i Finansministeriets ressort, og den blev fra 1870 organiseret i tre revisionsdepartementer. Nye love – statsregnskabsloven (L 77 af 31.3.1926) og statsrevisorloven (L 95 af 4.4.1928) – ændrede dog denne struktur. Revisionen bestod nu af to instanser: Statsrevisorerne og Finansministeriets revisionsdepartementer, som var delt op i fire ligestillede hovedrevisorerater. Antallet blev dog langsomt reduceret til tre i 1968 og til to i 1972, indtil Rigsrevisionen blev etableret som enhedsorganisation i 1976. Fra 1971 var revisionen blevet overflyttet til Økonomiministeriet, og her lå institutionen fortsat indtil 1991, hvor Rigsrevisionen blev en uafhængig institution under Folketinget og dermed fik den udformning, som vi kender i dag (Bichel, 2001). Revisionsopgaven er hermed en af de ældste reguleringsopgaver inden for staten. Revisionen har gennemgået en del organisatoriske forandringsprocesser gennem tiden, men har nu fungeret som enhedsorganisation i mere end 25 år og har været en uafhængig institution under Folketinget i over ti år. I denne periode har Rigsrevisionen undergået flere interne omorganiseringer, bl.a. i begyndelsen af 2000:

Vi fik lavet en TQM-undersøgelse, hvor sigtet var at gøre os til en kvalitetsorganisation gennem kvalitetsudvikling. Undersøgelsen havde forskellige kritikpunkter, og det har vi så forsøgt at gøre noget ved. Der er så sket en gennemgri-

bende organisationsændring, som understøtter specialiseringen (Medarbejder i Rigsrevisionen).

Ud over etableringen af en enhed for metodeudvikling blev de enkelte kontorer specialiseret i henholdsvis finansiell revision og forvaltningsrevision, og de fik hver især hovedansvaret for nogle ressortområder. Samtidig skal den enkelte afdeling nu være selv bærende, så det ikke i så høj grad som tidligere er nødvendigt at involvere medarbejdere fra de øvrige afdelinger i revisionsarbejdet. Arbejdet med kvalitetsudviklingen betragtes dog ikke som afsluttet. Rigsrevisionen har eksempelvis fået udarbejdet en kundeundersøgelse, som bl.a. fokuserer på, hvilke idéer og ønsker kunderne har til organisationens fremtidige udvikling. Dette skal danne grundlag for en yderligere kvalitetsudvikling af Rigsrevisionen (Lønborg Management, 2001). Endelig er der sket en organisationsændring pr. 1.1.2002 som følge af de generelle omstruktureringer i staten. Alt i alt har Rigsrevisionen gennem de seneste år været gennem omfattende forandringer, når det gælder den formelle organisationsstruktur.

Ser vi nærmere på opgavesammensætningen, er der også sket enkelte mindre ændringer. Opgaven er fortsat at udføre finansiell revision og forvaltningsrevision. Fokus har dog ændret sig en smule over tid:

Der er også en udvikling, som, hvis man ser over et langt tidsperspektiv, er gået fra finansiell revision til forvaltningsrevision. Fra at man går ud og vender bilag og konstaterer, at der mangler 4 kroner og 75 øre i kassen, til at man går ud og ser på forretningsgangene (Medarbejder i Rigsrevisionen).

Opgaverne er altså gået i retning af øget fokus på resultaterne frem for på traditionel finansiell revision. Forvaltningsrevisionen har fået en mere central placering, men den finansielle revision fylder stadig meget i den samlede opgave.

En organisation med så lang en historie som Rigsrevisionen må nødvendigvis have gennemgået mange forandringer, og det vil kræve omfattende analyser at forholde sig til dem alle. Hvis vi afgrænser os til de seneste ændringer i struktur og opgaver, synes der dog at være en vis forbindelse mellem forandringerne. Ændringerne i opgaverne mod større fokus på forvaltningsrevision samt specialisering og metodeudvikling giver sig udtryk i de strukturændringer, der er foretaget i løbet af de seneste år. Der kan derfor også spores en vis rationalitet i de forandringer, Rigsrevisionen oplever.

Økonomistyrelsen

Økonomistyrelsen blev oprettet i 1995 som afløser for Statens Regnskabsdirektorat. Regnskabsdirektoratet var et direktorat under Budgetdepartementet og havde primært til opgave at udvikle, vedligeholde og drive en række edb-registre (bl.a. Statens Budgetsystem, Statens Centrale Regnskabssystem og Statens Centrale Lønssystem) samt at opstille statsregnskabet (www.statensarkiver.dk). Med oprettelsen af Økonomistyrelsen fulgte en række nye opgaver. Implementering af IT-systemer, analyse- og konsulenttydelser samt resultatstyring og controlling er opgaver, som er kommet til i Økonomistyrelsens tid. Disse nye opgaver gav sig udtryk i, at der blev oprettet en række nye organisatoriske enheder. Enhederne er løbende blevet tilpasset den ændrede opgaveprioritering, hvilket bl.a. har betydet sammenlægning af enheder samt flytning af medarbejdere fra en enhed til en anden.

Der sker samtidig løbende ændringer og tilpasninger af opgaverne til de konkrete behov i de statslige institutioner. En opgave, som så småt er taget op i Økonomistyrelsesregi, og som medarbejderne forventer får en meget central placering fremover, er IT-området. IT har spillet en stor rolle i styrelsen, i og med at man har været ansvarlig for at udvikle systemer til de statslige institutioner, men nu begynder IT i form af digital forvaltning også at holde sit indtog i Økonomistyrelsen:

Det, som Økonomistyrelsen i stigende grad er præget af, det er forestillingen om, at IT leverer løsningen på alle problemer. Det er min største anke mod den vej, som Økonomistyrelsen bevæger sig ad. Det er ligesom, det er givet som en løsning på forhånd, at vi kun interesserer os for de problemer, der har en IT-baseret løsning. Det er skræmmescenariet af, hvor vi bevæger os hen (Medarbejder i Økonomistyrelsen).

Den nye opgave vækker både begejstring og modstand i styrelsen. Flere informanter ser det som en stor og oplagt mulighed for styrelsen at blande sig på IT-området og er sikre på, at det fremover vil få en væsentlig betydning. Også den citerede informant er opmærksom på, at IT-området fremover får en fremherskende plads i styrelsens opgaverepertoire, men opfatter det snarere som en begrænsning, da teknologiens muligheder sætter rammerne for, hvad man kan beskæftige sig med. Dermed udelukker man områder, som opfattes som væsentlige i bestræbelserne på at bidrage til udviklingen af effektive institutioner. Endelig peger enkelte medarbejdere på, at der også potentielt kan være opgaver på vej ud af styrelsen:

Vi har en samling af nogle myndighedsopgaver her i foretagendet, og så er der de opgaver, hvor man kunne benytte private konsulentfirmaer. Alt det, der ikke

er myndighedsopgaver, de kunne i princippet løses af nogle andre. Alt det der med koncepter og controlling og konsulentydelse, det er i grunden ikke nødvendigt (Medarbejder i Økonomistyrelsen).

Informanten er meget bevidst om, at myndighedsopgaverne udgør kernen i Økonomistyrelsen. Resten opfattes som fyldstof, som måske nok kan være fornuftigt og givtigt i forhold til den overordnede målsætning. Men koncepter, controlling og konsulentydelse kan skæres væk, da det ikke opfattes som et egentligt kernepunkt, men snarere som en periferiopgave. Tankgangen ligger heller ikke fjernt andre steder i styrelsen:

Opgaven ændrer sig, og det skyldes måske stærkere styring fra departementets side. Det er lidt svært helt at gennemskue, hvad der foregår, men det virker som om, der måske er nogle tendenser til, at vi skal til at interessere os lidt mindre for den overordnede administrationspolitik, fordi det er der nogle, som synes, de skal gøre i departementet (Medarbejder i Økonomistyrelsen).

Her mere end antydes, at der er en ny udvikling undervejs. Særligt for de områder, der relaterer til koncepter og controlling. Her er der tegn på, at Finansministeriets departement sætter sig på opgaver af mere overordnet strategisk karakter. Meget tyder på, at Økonomistyrelsen er i midten af en omdefinering af en række opgaver. Myndighedsopgaverne samt udvikling og implementering af IT-systemer synes fortsat at udgøre kernen i styrelsens opgaver, mens de øvrige opgaveområder i højere grad er til debat.

Meget tyder på, at ændringerne i strukturen bærer præg af inkrementel tilpasning til de aktuelle opgaver. Der er ingen tvivl om, at ændringerne i Økonomistyrelsens struktur afspejler opgaveændringerne. Det er ligeledes centralt at notere sig, at dele af styrelsens opgaver har forandret sig temmelig meget eller er på vej til det primært på foranledning af styrelsens direktør og af ændrede prioriteringer i Finansministeriet. Det afspejles også i de seneste omstruktureringer, hvor styrelsen er gået over til matrixorganisering med centre og tværgående funktioner, hvilket har betydet omlægninger af en række opgaver.

Folketingets Ombudsmand

Ombudsmandsinstitutionen blev oprettet i 1955 som opfølgning på Grundloven fra 1953 og har nu bestået i mere end 45 år. Begrundelse for at udpege en Ombudsmand var dobbeltsidig. Først og fremmest medførte den nye konstruktion, at Folketinget i højere grad kunne føre kontrol med de offentlige myndigheder, som i oprettelsesperioden fik større frihedsgrader og mere magt. Samtidig var perioden præget af et opgør med 2. verdenskrig, og

også dette pegede i retning af et behov for øget kontrol med embedsmændene, da nogle af dem havde samarbejdet med tyskerne (Østergaard-Nielsen, 1999: 24). Der var dog ikke enighed om institutionens udformning fra starten. Man enedes derfor om at indføre Ombudsmandsinstitutionen som en løfteparagraf i den nye grundlov for derefter ved senere lovgivning at udforme institutionen endeligt – denne løsning var nemmere at ændre, hvis konstruktionen ikke blev succesfuld. I 1955 påbegyndte den første Ombudsmand sit arbejde i et kontor på Christiansborg med kun tre juridiske medarbejdere til hjælp. Institutionen har siden været i konstant vækst, har forladt Christiansborg til fordel for Gammeltorv og beskæftiger ca. 75 medarbejdere. Et godt udtryk for institutionens vækst er antallet af klagesager. I de første år efter kontoret åbnede, modtog ombudsmanden godt 1.000 klager om året. I 1999 var tallet 3.374. Siden 1955 har i alt fire personer beklædt ombudsmandsembedet. Når man anskuer Ombudsmandsinstitutionen i et forandringsperspektiv, er der et karakteristisk træk, som er væsentligt for forståelsen:

På trods af udskiftninger på ombudsmandsposten har Ombudsmandsinstitutionens aktiviteter gennem årene været karakteriseret af en slående kontinuitet. Selv i de tidlige år – da de store forventninger og de generelle bestemmelser i lovgivningen skulle oversættes til praktiske aktiviteter af ombudsmanden – var det muligt at etablere de fundamentale træk ved posten på en sådan måde, at de ikke siden har undergået substantielle forandringer. De forandringer, der er foregået, har primært haft karakter af tilpasning til udviklingstræk uden for organisationen selv, hvorved de forhold, der determinerer måden, ombudsmanden udfører sine opgaver på, er blevet ændret (Busck, 1995: 26).

Embedet må betragtes som traditionsbundet, og den oprindelige konstruktion af embedet har været yderst levedygtig. Hvad angår forandringer i den formelle struktur, er det klart, at der er sket en løbende udvikling i takt med institutionens vækst, men det overordnede billede er præget af stabilitet. Gennem de senere år er der dog sket en væsentlig ændring, som har påvirket strukturen. I 1997 blev ombudsmandens kompetence udvidet til også at omfatte kommunerne. Denne ændring har medført, at der er blevet oprettet et 4. kontor (kommunekontoret), som behandler klager i relation til kommunerne. Der er ikke siden foretaget væsentlige ændringer i den formelle organisationsstruktur. Alt i alt må det ses som udtryk for stor stabilitet i de formelle rammer.

Hvis man ser på opgaverne, er der sket enkelte andre ændringer ud over inklusionen af det kommunale område. Eksempelvis er handicaptilgængelighedsinspektioner en anden ny opgave, som ombudsmanden har fået. En-

delig kan man pege på endnu en opgave, som ikke er ny, men som gennem en årrække har fået større betydning. Det drejer sig om undervisningsaktiviteterne. Flere af medarbejderne fremhæver, at den nuværende Ombudsmand lægger mere vægt på de forebyggende aktiviteter, som undervisningen er en central del af. Det er samtidig indlysende, at der i forbindelse med væksten i antallet af medarbejdere fortages mere undervisning, for jo flere medarbejdere, der deltager i aktiviteterne, jo mere undervisning.

Forandringerne synes dog ikke at ske med samme hast som i de øvrige regulerende organisationer:

Hvad angår nye opgaver, så er det nok noget særligt hos ombudsmanden. Der er det jo nok meget konservativt. Man gør, som man plejer at gøre. Der er ikke plads til så mange armbevægelser, som der kan være andre steder (Medarbejder hos ombudsmanden).

Både hvad angår strukturændringer og ændret opgavesammensætning, er det tydeligt, at medarbejdere refererer til ovenstående som forandringer, der ikke desto mindre opfattes som væsentlige ændringer i en organisation, der ellers synes præget af stor stabilitet. De få ændringer, der er foretaget i den formelle organisationsstruktur, afspejler primært organisationens vækst samt de nye opgaver, som Ombudsmandsinstitutionen på politisk foranledning skal varetage.

Ligestillingsafdelingen

Området kom formelt set på det politiske landkort med etableringen af Ligestillingsrådet i 1975. Rådet fungerede helt frem til 1999, hvor Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde afgav en betænkning, som anbefalede, at ligestillingsområdet fik sin egen minister (Betænkning nr. 1370, 1999). Betænkningen blev i 2000 fulgt op med etablering af Ligestillingsafdelingen, som blev placeret i By- & Boligministeriet (Andersen, 2000). Ændringen i den formelle organisationsstruktur, og særligt det, at området underlægges en minister, har stor betydning:

Området bliver profileret som alle andre områder i regeringens opgavefelt. Man har bedt en om at sige, at det er dit ansvar at holde blikket skarpt på det område. Det giver en større gennemslagskraft, som jeg slet ikke mener, vi har set konsekvenserne af endnu. Det er kommet ind i det statslige reguleringsapparat på en måde, det aldrig har været før (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen).

Medarbejderne i Ligestillingsafdelingen fremhæver, at ændringerne i den formelle organisationsstruktur medfører et statusløft, en langt tættere tilknytning til det politiske system og større gennemslagskraft. En af konse-

kvenserne af den højere hierarkiske placering er, at indsatsområder dikteres af den til enhver tid siddende minister og dermed skifter i forbindelse med, at en ny minister skal sætte sit eget personlige fingeraftryk. Samtidig med ændringen i organisationsstrukturen er Ligestillingsafdelingens opgaver også delvist forandret. En del af opgaverne er bevaret, men der er kommet nye til. Indlysende nok følger der ganske bestemte opgaver med strukturændringen: ”Betjening af ministeren er jo sådan set noget nyt. Der er også administrativt arbejde. Vi skal have etableret nogle arbejds gange, som ligger et departements” (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen).

Med den nye struktur er det blevet en væsentlig opgave at tillægge sig en passende adfærd, som karakteriserer ministerielle organisationer. Også rent fagligt er der dog sket forandringer, når det gælder opgavesammensætningen:

Det var hovedpunktet i den gamle ligestillingslov at sikre, at der ikke var nogen, der blev diskrimineret og at give mulighed for at tage nogle initiativer i forhold til, at den der diskrimination ikke fandt sted på mere eller mindre dispensationsbasis. Nu har man indført et andet ben. Ikke at man forlod det gamle, men man tilsluttede sig den globale strategi for at fremme ligestillingen og det, der hedder gender mainstreaming. Folketinget havde tilsluttet sig allerede i '96, og med den nye lov bliver det vedtaget, at det skal være strategien for at fremme ligestilling (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen).

Og udfordringen er stor:

Vi skal sikre det, du kan kalde knowledge management og capacity building, så der bliver opbygget en viden om, hvordan man egentlig arbejder med mainstreaming. Vi lægger vægt på, at der skal ske en uddannelse, vi stiller uddannelsstilbud til rådighed i samarbejde med dem [ministerierne red.]. Det er et kæmpe organisationsudviklingsarbejde for hele statsapparatet (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen).

Brugen af mainstreaming kræver helt nye strategier, som afdelingen selv bliver nødt til at udvikle for at løfte opgaven.

Også Ligestillingsafdelingen må som ny organisation foretage inkrementelle forandringer og opgavetilpasninger, som støtter op om de overordnede målsætninger. Dannelsen af afdelingen må karakteriseres som rationel på baggrund af de problemer, Ligestillingsrådets konstruktion indebar. Til gengæld synes placeringen i By- og Boligministeriet langt fra rationel på trods af den daværende ministers personlige interesse for området. Endelig er inddragelsen af mainstreamingstrategien den væsentligste ændring i opgavesammensætningen. Det afspejler en politisk tilslutning til en international aftale og er hermed en hierarkisk implementeret strategi.

Sammenhængende forandringer

De ovenstående beskrivelser af ændringerne i de regulerende organisationers struktur og opgavesammensætning efterlader umiddelbart et indtryk af, at forandringerne indgår i et sammenhængende hele og påvirker hinanden. Det er dog væsentligt at pointere, at dette er medarbejdernes fremstillinger, og at fortællingen kan opfattes som en efterrationalisering af de faktiske og måske mindre sammenhængende forløb. Det billede, der tegner sig, tyder dog på, at langt de fleste strukturændringer kan ses som en logisk følge af nye opgaver og ansvarsområder. Da strukturen skal skabe rationalitet ved at kanalisere fremgangsmåder og ressourcer mod de opstillede mål, er det oplagt, at nye opgaver lægger op til strukturændringer, og disse kan derfor tolkes som rationelle forandringer. Særligt da strukturændringerne er politisk sanktioneret og dermed tager udgangspunkt i en hierarkisk forståelse. Der er dog enkelte brud på denne forståelse. Eksempelvis sker placeringen af Ligestillingsafdelingen i By- og Boligministeriet primært på baggrund af en enkelt persons interesser og ikke ud fra en rationel vurdering af, hvilket ressortområde der har flest berøringsflader med ligestillingsområdet. Endvidere er det vanskeligt at vurdere, hvorvidt strukturændringerne medfører bedre resultater, og om forandringerne i opgavesammensætningen kan opfattes rationelt. Det fremgår, at en række af ændringerne foretages på politisk foranledning og er hierarkisk baserede, hvilket peger i retning af rationalitet. Men når man tager i betragtning, at de regulerende organisationers medarbejdere beretter, at der mangler viden vedrørende virkningerne af de forskellige indsatser, er det dog interessant at gå mere i dybden med ændringer i opgavesammensætningen i de enkelte organisationer, for at undersøge om forandringerne bidrager til en rationel organisationsudvikling. Forandringerne bør ud fra en rationel vinkel medføre bedre mål-opfyldelse, men når virkningen af den enkelte indsats ikke kendes, hvilken strategi ligger så bag forandringer i opgavesammensætningen, og hvordan kan denne strategi tolkes?

Forandringer i opgavesammensætningen

Lundquist (1992) tilbyder en kategorisering af reguleringens kontrolformer, som her er et samlebegreb for de regulerende opgaver, den enkelte organisation udøver. Ved hjælp af denne indgangsvinkel er det muligt at få et indblik i, hvilken kontrolform der er udgangspunkt for reguleringen, men også i, hvordan kontrolformerne ændres, når de regulerende organisationer ændrer i opgavesammensætningen. Det betyder, at vi kan få et overblik over, hvilke forandringer der sker i opgavesammensætningen, og over, hvilken

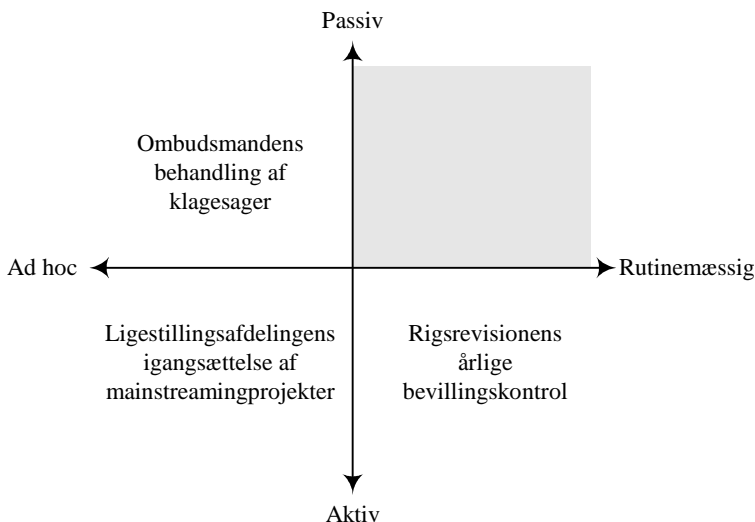
strategi der ligger bag denne udvikling. Analysen af kontrolformerne tager udgangspunkt i den enkelte organisations oprindelige opgave eller kerneopgave, mens forandringsperspektivet vil blive analyseret på baggrund af udviklingen i caseorganisationernes opgavesammensætning.

Analysen af kontrolformerne tager afsæt i den enkelte regulerende organisation, og indgangsvinklen er at se nærmere på to forskellige parametre: 1. Hvem er initiativtager til reguleringen (den regulerende organisation eller de regulerede institutioner/borgere)? 2. Fokuserer organisationens reguleringsopgaver på rutinemæssig kontrol, eller regulerer man ad hoc spørgsmål af principiel karakter? Lundquist skelner i sin beskrivelse mellem *passiv* kontrol, hvor de regulerede institutioner/borgerne initierer reguleringen fx gennem klager, og *aktiv* kontrol, hvor de regulerende myndigheder tager initiativet. Ligeledes skelnes mellem *rutinemæssig* kontrol, som foregår regelmæssigt efter faste rammer, eller *ad hoc* kontrol, hvor den regulerende myndighed ved lejlighed tager specifikke sager af principiel interesse op. Dette fokus giver en mulighed for at indplacere de regulerende organisationer på baggrund af anvendelsen af kontrolformer. Kategoriseringen kan medvirke til at give et bud på de overordnede strategier for reguleringens form, hvad angår initiativ og reguleringsfokus. Lundquists kategorier er udtryk for idealtyper, men ser man på den faktiske regulering, er det muligt at finde enkeltstående reguleringstiltag, som passer glimrende ind i kategoriseringen. Eksempler på reguleringsopgaver, som matcher de idealtypiske kontrolformer, illustreres i figur 5.1 nedenfor.

Feltet, som er en kombination af passiv og rutinemæssig kontrol, er ikke udfyldt, da der i forbindelse med reguleringen i de valgte caseorganisationer ikke findes en sådan kombination. Hvis reguleringen består af rutinemæssig kontrol, sker det typisk på de regulerende myndighedernes initiativ, og dermed bliver kontrolformen aktiv. Da der altså ikke i nærværende undersøgelse findes eksempler på initiativer, som jeg vil kategorisere som en kombination af passiv og rutinemæssig kontrol, vil jeg ikke i det følgende anvende denne kategori¹. Da det overordnede fokus er på de regulerende organisationer, vil kategoriseringen ikke tage udgangspunkt i det enkelte reguleringsredskab. Indplaceringen sker på baggrund af organisationens samlede indsats, og det giver derfor primært et billede af den enkelte caseorganisationens reguleringsstrategi samt udviklingen i denne. Det er rent analytisk nødvendigt at behandle figurens begreber som udtryk for kontinua og ikke dikotomier. De regulerende organisationer placeres nedenfor i figur 5.2 på baggrund af deres hovedopgave/oprindelige opgave, mens foran-

dringsperspektivet belyses ved at inkludere udviklingen i opgavesammensætningen i den enkelte organisation.

Figur 5.1. Eksempler på enkeltstående reguleringsopgaver, som matcher Lundquists idealtypiske kontrolformer.



IT-politisk kontors regulering tager udgangspunkt i en aktiv-ad hoc kategori. Den aktive kontrolform træder tydeligt frem. Kontoret er selv den udførende kraft og tager initiativ til reguleringen. Ord som "igangsætter", "initierer", "formulerer", "påvirker", "fremmer" og "udvikler" går igen i publikationer og interview. Samtidig er aktiviteterne primært rettet mod principielle problemer eller områder. IT-politisk kontor har særlige indsatsområder og igangsætter typisk projekter for at udvikle et helt bestemt felt – eksempelvis fremme af e-handel i staten og af digital forvaltning. Der findes enkelte nuanceringer af det fremherskende billede. Ofte afholdes udbud, hvor institutionerne selv kan melde ind med planer på et bestemt område. Normen er dog, at IT-politisk kontor har fastsat det overordnede tema og taget det første initiativ og dermed selv aktivt har igangsat processen. Samtidig begynder enkelte af kontorets initiativer at få et mere rutinemæssigt præg. Eksempelvis er udvikling af kvaliteten af hjemmesider nu forankret i en fast projektorganisation, som foretager skanning og vurdering af hjemmesider. Alligevel er IT-politisk kontor alt i alt et eksempel på en regulerende organisation, som primært anvender en aktiv-ad hoc kontrolform.

Rigsrevisionen anvender ligeledes primært en aktiv kontrolform. Initiativet til reguleringen – såvel finansiel revision som forvaltningsrevision – foretages af Rigsrevisionen med en enkelt, men væsentlig undtagelse. Statsrevisorerne kan til enhver tid anmode om gennemførelse af revision af en specifik organisation/et specifikt område, men også her er det Rigsrevisionen, der former rammerne for den konkrete regulering. Samlet set er størstedelen af reguleringen dog igangsat af Rigsrevisionen selv. Med hensyn til distinktionen mellem rutinemæssig og ad hoc kontrol er formen i Rigsrevisionen sammensat. Den finansielle revision udføres tilbagevendende efter fastsatte kriterier, og den må derfor betegnes som en rutinemæssig kontrolform. Forvaltningsrevisionen foretages også på baggrund af delvist fastsatte kriterier, men tager derimod udgangspunkt i mere principielle problemstillinger og igangsættes i forbindelse med mere specifikke problemer i en organisation eller på et område. Da den finansielle revision dominerer, får den rutinemæssige kontrolform dog et overtag. På den baggrund må Rigsrevisionens kontrolform karakteriseres som primært aktiv og med en overvægt af rutinemæssig kontrol, men ad hoc kontrol er dog samtidig betydelig.

Folketingets Ombudsmand arbejder med en kombination af aktiv og passiv kontrol. Overvægten af arbejdet består i klagesagsbehandling, som udelukkende er en passiv kontrolform. Til gengæld må egendrifsagerne og inspektionerne betegnes som aktiv kontrol. Endelig udgør de forebyggende aktiviteter – undervisning, foredrag og bogudgivelser – en blanding af de to kontrolformer. Mange af aktiviteterne bestilles af de regulerede institutioner og udgør dermed passiv kontrol, men ombudsmanden tager samtidig selv initiativ til formidling, som dermed er aktiv. Da klagesagsbehandlingen samlet set er den mest fremtrædende opgave, får den passive kontrolform et overtag i Ombudsmandsinstitutionen. Samtidig foregår klagesagsbehandlingen ad hoc. Den fokuserer på spørgsmål af principiel karakter, som tages op ad hoc ved behov (klager). Også egendrifsagerne må betegnes som en ad hoc kontrolform, da de fokuserer på særligt udvalgte sager af væsentlig karakter. Endelig udgør også de forebyggende aktiviteter ad hoc kontrol, da de sædvanligvis tilpasses særlige behov i de regulerede institutioner. Dele af undervisningsaktiviteterne (eksempelvis på universiteterne) kan dog anskues som rutinemæssige, da form og indhold er relativt ensartet fra gang til gang. Inspektioner er derimod udelukkende præget af rutinemæssig kontrol. De bliver foretaget regelmæssigt og udføres efter en standardiseret inspektionsmodel. Ad hoc kontrolformen har overvægten, da borgernes klager og de sager, ombudsmanden tager op af egen drift, fylder mest i institu-

tionen. Derfor har en passiv og ad hoc kontrolform samlet set et overtag, men der indgår også både aktive og rutinemæssige kontrolformer hos Folketingets Ombudsmand.

Kompleksiteten i Økonomistyrelsens anvendelse af kontrolformer er stor, hvilket er naturligt set i lyset af det store spektrum af forskelligartede opgaver, som varetages i styrelsen. Med hensyn til aktiv-passiv dimensionen er billedet broget. Systemydelse – udvikling og implementering – er i høj grad udtryk for aktiv kontrol, da styrelsen er initiativtager, og de regulerede institutioner er forpligtet til at anvende produkterne. Også udarbejdelse af statsregnskabet og løn- og personalestatistik samt dele af konceptydelse (fx virksomhedsregnskaberne, som for en lang række institutioner er obligatoriske) er udtryk for en aktiv kontrolform. Andre dele af konceptsidens, alle konsulentydelserne og kursusvirksomheden, er i højere grad udtryk for en passiv kontrol. Ydelserne udvikles på initiativ af og stilles til rådighed af Økonomistyrelsen, men ofte på baggrund af kundeønsker, og de træder først direkte i funktion som kontrolform, når de rekvireres af de regulerede institutioner. De kan dog ikke entydigt kategoriseres som passiv kontrol, da der også indgår elementer af aktiv kontrol i disse ydelser. Samlet set må konklusionen være, at de ydelser, som udgør en aktiv kontrolform, har overvægt i styrelsen, da de udgør en kvantitativ overvægt i det samlede opgaverepertoire. En del af reguleringen kan betegnes som rutinemæssig kontrol. Udarbejdelse af statsregnskabet og løn- og personalestatistik, udvikling af systemydelserne og koncepterne har basis i standardiserede tilgange, som udbydes (i visse tilfælde påbydes) til de statslige institutioner, og de får hermed et rutinemæssigt præg. Udvikling af IT-systemerne og koncepterne har ud over et rutinemæssigt præg også delvist basis i en ad hoc kontrolform, da de ofte vil være rettet mod løsning af principielle problemer. Ydelserne er derfor svære at placere entydigt i rutinemæssig-ad hoc dimensionen. Konsulentydelserne, implementering af systemydelserne, udvikling af kunderelationerne og kursusydelserne har entydigt et ad hoc udgangspunkt, da disse former for regulering tager afsæt i individuelle problemstillinger. Alt i alt kan Økonomistyrelsen, kompleksiteten til trods, beskrives som en organisation, hvor den aktive kontrolform har overtaget, mens der stort set er balance mellem rutinemæssig og ad hoc regulering.

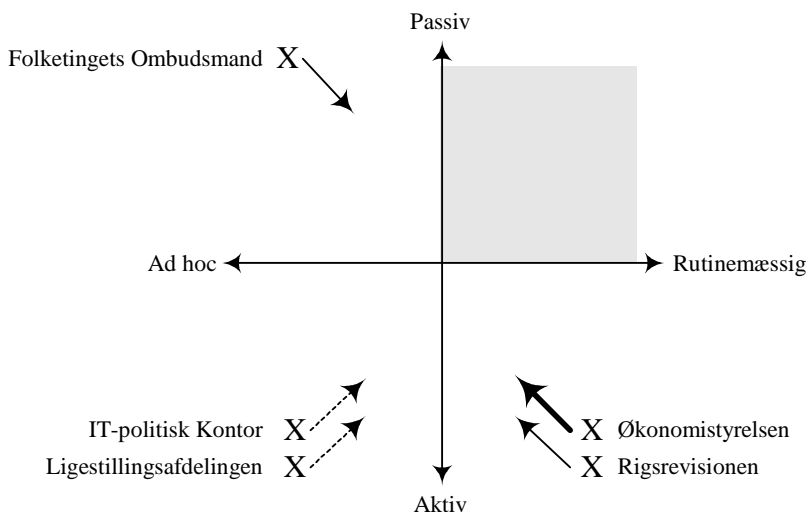
Også Ligestillingsafdelingens regulering tager primært afsæt i kombinationen af en aktiv og ad hoc kontrolform. Hvad angår aktiv-passiv dimensionen, idéudvikler og igangsætter afdelingen selv reguleringsaktiviteterne, som er målrettet mod de enkelte indsatsområder. Samtidig er afdelingen ansvarlig for de lovpligtige indberetninger i form af redegørelser fra ministe-

rierne vedrørende status på ligestillingsområdet. Et delelement i afdelingens regulering, som kan betegnes som passiv, er sekretariatsbetjeningen af Ligestillingsnævnet, men afdelingen anvender primært en aktiv kontrolform. Med hensyn til rutinemæssig-ad hoc dimensionen anvender Ligestillingsafdelingen begge former. Ministeriernes indberetninger må betragtes som rutinemæssige i og med, at de skal indleveres hvert andet år, og loven foreskriver (i grove træk), hvilke oplysninger der skal indgå. Hermed kan afdelingens bearbejdning og anvendelse af redegørelserne betragtes som en blivende praksis. I den resterende del af afdelingens regulering anvendes dog en ad hoc kontrolform, hvor aktiviteterne tilpasses de indsatsområder, ministeren anser for væsentligst i øjeblikket. Samtidig er der stor åbenhed i forhold til påvirkning af området fra de forskellige interessenter, som i forbindelse med deltagelse i udvalg, netværk, arbejdsgrupper, konferencer, høringer mv. har stor mulighed for at sætte principielle problemstillinger på dagsordenen. På den baggrund må reguleringen karakteriseres som værende præget af en aktiv-ad hoc kontrolform.

Indplaceringen i figur 5.2 tager udgangspunkt i caseorganisationernes oprindelige hovedopgave. IT-politisk kontors hovedopgave – at implementere regeringens IT-politik – er knyttet til en række redskaber, men igangsættelsen af projekter må anses som det mest fremtrædende, og udgangspunktet er derfor en aktiv-ad hoc kontrolform. Den finansielle revision er Rigsrevisionens oprindelige hovedopgave, og udgangspunktet er derfor aktiv-rutinemæssig. I forbindelse med Økonomistyrelsen er det vanskeligt at pege på én hovedopgave, da opgavesammensætningen er meget heterogen. Indplaceringen er derfor her baseret på den oprindelige hovedopgave, som fulgte med fra Statens Regnskabsdirektorat. Det drejer sig om udarbejdelse af Statsregnskabet. Opgaven fylder ikke længere helt så meget i Økonomistyrelsens samlede opgaverepertoire, men er historisk set den fundamentale opgave og er udtryk for en aktiv-rutinemæssig kontrolform. Folketingets Ombudsmand behandler først og fremmest klagesager og indplaceres derfor som passiv-ad hoc. Endelig peger medarbejderne i Ligestillingsafdelingen på mainstreaming som den primære opgave i den statslige regulering, og set i sammenhæng med at afdelingen i øvrigt arbejder meget projektbaseret, så indplaceres organisationen som aktiv-ad hoc. For at nuancere dette syn på organisationernes strategi, er indplaceringen af den enkelte case forsynet med vektorer, som viser, hvordan de primære redskaber suppleres af andre tilgange, som indikerer anvendelse af andre kontrolformer, end de, der er knyttet til den primære opgave. Hermed belyses forandringsspektivet, da ændringer i opgavevaretagelsen afspejles i vektorerne. Som sup-

plement til den umiddelbare indplacering gives hermed et bredere billede af den enkelte organisations reguleringsstrategi.

Figur 5.2. De regulerende organisationers anvendelse af kontrolformer



På figuren ses, at IT-politisk kontor og Ligestillingsafdelingen har et fælles udgangspunkt. Det samme gælder Økonomistyrelsen og Rigsrevisionen. Den primære placering, som er markeret med x'et, viser, at de to unge organisationer, som er orienteret mod politikimplemterering, tager udgangspunkt i en aktiv~ad hoc kontrolform, mens de to økonomiske regulatorer tager udgangspunkt i en aktiv~rutinemæssig kontrolform. Folketingets Ombudsmand er som klageinstans placeret for sig selv på grund af udgangspunktet i den passive kontrolform. Samlet set tydeliggør figuren, at caseorganisationernes anvendelse af kontrolformer primært er koncentreret om en aktiv tilgang, hvor organisationerne er initiativtagere. Vektorerne er udtryk for forandringer i opgavesammensætningen. Organisationerne supplerer den oprindelige eller primære opgave med nye reguleringsredskaber, som kommer til udtryk i anvendelse af nye kontrolformer. De supplerende opgaver og reguleringsformer udvikler sig hen ad vejen til rutiner og får en fasttømret placering i den enkelte organisation. Anvendelsen af nye kontrolformer indikerer konvergens, da vektorerne angiver, at organisationerne primært indtager opgaver, som er knyttet til andre kontrolformer end den oprindelige. Endvidere viser vektorernes tykkelse, at organisationerne i forskellig grad kan siges at anvende denne strategi.

I Økonomistyrelsens tilfælde er tendensen meget tydelig. Her fylder den oprindelige opgave efterhånden kun lidt, mens de nyere opgaver sikrer anvendelse af såvel en passiv som en ad hoc kontrolform. Vektoren indikerer altså en stærk bevægelse væk fra udgangspunktet. Hvis man placerede styrelsen på baggrund af en gennemsnitsbetragtning, ville kontrolformen snarere være aktiv-ad hoc. Det betyder samtidig, at de to uafhængige regulatorer er de eneste, som ikke på baggrund af en gennemsnitsbetragtning primært anvender en aktiv-ad hoc kontrolform. Hermed ikke sagt, at Rigsrevisionens og Folketingets Ombudsmands kontrolformer ikke udvikler sig. Også her er der tydelige tegn på konvergens. Tendensen er dog knapt så iøjnefaldende som i Økonomistyrelsen. Hos ombudsmanden er det primært inspektionerne og egendriftsagerne, som trækker i retning af aktiv og rutinemæssig kontrol, mens Rigsrevisionens forvaltningsrevision er langt mere passiv og ad hoc end den finansielle revision. I de to organisationer er der altså færre nye opgaver, og de oprindelige har fortsat en mere central placering, end vi ser i Økonomistyrelsen. Alligevel udgør de nye opgaver en væsentlig bestanddel af organisationerne, og derfor er konvergensen også her åbenbar. Tendensen bliver lidt svagere, når vi ser nærmere på de to yngste regulatorer – IT-politisk kontor og Ligestillingsafdelingen. Kontrolanvendelsen er her utvetydigt aktiv og ad hoc. Alligevel kan man se tilbøjelighed til konvergens. Ligestillingsafdelingens rolle som sekretariat for Ligestillingsnævnet er i høj grad passiv, og indberetningerne fra de statslige institutioner foregår rutinemæssigt. Også enkelte af IT-politisk kontors opgaver adskiller sig fra udgangspunktet. Enkelte projekter (fx vurdering af offentlige hjemmesider) får langsomt et rutinemæssigt præg, og visse projekter opstår på foranledning af de regulerede institutioner, hvilket giver et passivt præg. Alligevel er tendensen svagere. Det synes først og fremmest at skyldes, at organisationerne er så unge, at der endnu ikke har udviklet sig helt så mange rutiner som de øvrige. Begge steder refererer medarbejderne, at projekterne forventes at få mere standardiserede former, og at der fortsat er stort potentiale med hensyn til at udvikle rutiner. Samtidig er man meget åben over for initiativer fra de regulerede, men er meget opmærksom på, at målsætningen om at være dagsordensættende og politikimplementerende i høj grad kræver fokus på en aktiv kontrolform. Alligevel er der også i disse to organisationer åbnet op for stor bredde i anvendelsen af kontrolformer.

Som udgangspunkt tager samtlige organisationer altså afsæt i en bestemt kombination af kontrolformerne. Kombinationen bliver så suppleret med øvrige tilgange, hvilket giver konvergerende anvendelse af kontrolformerne på trods af, at organisationerne har vidt forskellige udgangspunk-

ter. Alt i alt er tendensen til overvægt af en aktiv kontrolform logisk, når man tager i betragtning, at de aktiviteter, der reguleres, primært er de statslige organisationers interne funktioner, mens reguleringen oftest kun indirekte berører organisationernes mere udadrettede kerneydelser. Hermed vil de regulerende organisationer naturligt være i teten, særligt når mange af aktiviteterne er rettet mod at igangsætte aktiviteter og udbrede bestemte politikker. Mere interessant er det, at der er en overvægt i anvendelsen af en ad hoc kontrolform i reguleringen i modsætning til den mere rutinemæssige kontrol. Kun hos Rigsrevisionen er der en overvægt af den rutinemæssige kontrolform. Reguleringen hos de øvrige organisationer er primært rettet mod specifikke områder af principiel interesse, særlige problemområder og de regulerede organisationers behov. Med dette udgangspunkt stilles der krav til de regulerende organisationer om med jævne mellemrum at vurdere, på hvilke områder der er et reguleringsbehov, og hvilke indsatsområder der skal sættes på. Overvægten af en ad hoc kontrolform indikerer, at reguleringen er i evig tilpasning til aktuelle behov, da den ikke baseres på rutiner, men til stadighed skal defineres og udformes. Folketingets Ombudsmand er her en anelse begrænset af, at det i høj grad er borgerne, som via klagerne bestemmer, hvilke områder der skal reguleres. Det betyder dog blot, at det er borgerne, som vurderer, i hvilken retning reguleringen skal gå, og på hvilke områder reguleringsbehovet er til stede, samtidig med at institutionen ved hjælp af egendriftsundersøgelserne kan målrette indsatsområderne.

Reguleringsstrategien

Udviklingen i opgavesammensætningen og dermed i brugen af kontrolformer er interessant i betragtning af, at organisationerne mangler kendskab til virkningen af den enkelte indsats. Det betyder, at der er fravær af den basisviden, der skal til for at sammensætte et samlet opgaverepertoire, som kan bidrage til en optimal effekt af reguleringen. Dermed er også sagt, at forandringerne i opgavesammensætningen ikke kan betragtes som rationelle i den forstand, at der er et tilstrækkeligt vidensgrundlag bag beslutningerne om ændring i opgavernes indbyrdes vægtning. Men hvilken strategi ligger så bag forandringerne i kontrolformerne?

Den ovenstående analyse peger på, at de regulerende organisationer generelt set vælger at sprede indsatsen ud over flere forskellige kontrolformer. Man kan pege på en hovedopgave, som danner grundlag for caseorganisationernes regulering, men strategien er tilsyneladende at supplere med alternative kontrolformer for at ramme så bredt som muligt. Tendensen er

svagest i de nye organisationer, IT-politisk kontor og ligestillingsafdelingen, da udfordringen her først og fremmest er at få defineret kerneopgaverne, men alligevel kan man også her se tendenser til, at organisationerne hen ad vejen ændrer opgavesammensætningen og inddrager nye kontrolformer. I de tre øvrige organisationer er denne tendens tydeligere. Her er kerneopgaven nemmere at definere, og det fremgår tydeligt, at organisationerne vælger at inkludere flere forskellige kontrolformer, og derfor inkluderer forskelligartede opgaver i det samlede repertoire.

Denne strategi kan næppe betragtes som fuldt ud rationel. Tankegangen bag synes at være, at når man ikke ved, hvad der virker, så vælger man en kombination af flere forskellige kontroltilgange i håbet om, at der i det mindste er noget, der virker efter hensigten. Samtidig kan reguleringsstrategien tolkes i retning af, at de regulerende organisationer har den opfattelse, at jo bredere et repertoire, man har til rådighed, jo større er sandsynligheden for, at de statslige organisationer bliver "ramt" af en indsats og vælger at tage reguleringen til sig. Denne strategi er ikke den eneste, man kunne vælge i en situation, hvor man mangler viden om virkningen af en indsats. Alternativt kunne de regulerende organisationer vælge at satse ensidigt på én kontrolform, som erfaringsmæssigt giver en god virkning. En sådan strategi er dog langt mere risikabel. For det første risikerer man at tage fejl og vælge en kontrolform, som ikke giver det forventede resultat. For det andet er der ingen garanti for, at en enkelt kontrolform virker lige godt i forhold til samtlige statslige organisationer. På den baggrund virker en sådan ensidig strategi betænkelig, da de regulerende organisationer potentielt kan havne i den situation, at virkningen bliver ekstremt lille.

Den manglende viden taget i betragtning, kan en reguleringsstrategi som sagt aldrig blive fuldt ud rationel. Til gengæld kan de regulerende organisationers strategi med at sprede indsatsen ud over flere kontrolformer betragtes som begrænset rationel. Der kan fortsat spores en hovedkontrolform i tilknytning til det, der må betragtes som den enkelte organisations hovedopgave. Men samtidig suppleres med andre former, som i sammenhæng med den oprindelige giver bredde i reguleringen. Dermed spredes risikoen, og man åbner op for den forståelse, at en bredspektret regulering sandsynligvis rammer de statslige organisationer med større virkning, end en enstrengt reguleringsstrategi ville medføre.

Impulser

En sidste, men central indgangsvinkel, i forhold til at belyse i hvilket omfang forandringerne i de regulerende organisationer kan betragtes som rati-

onelle, er at undersøge, hvorvidt forandringerne er politisk initierede. Derfor vil jeg i dette afsnit fokusere på de impulser, der igangsætter de beskrevne forandringer. Det er nemlig karakteristisk, at forandringerne ikke opstår ud af ingenting, men igangsættes af impulser, som rammer organisationen. Impulserne kan være meget forskelligartede, men en række af de væsentligste impulser, som potentielt medfører forandringer i den offentlige sektor er følgende: ledelse, inspiration fra andre organisationer, politikere, teknologi, internationalisering, brugere, interne problemer, Finansministeriet (KL & ARF), konkurrence, konsulenter, brugerorganisationer, tilfældigheder, mediepres og personaleorganisationer. Det, at en regulerende organisation rammes af impulser, medfører dog ikke automatisk forandringer. Det kræver nemlig, at organisationen reagerer på impulsen og foretager konkrete ændringer (Antonsen & Beck Jørgensen, 2000: 85).

Som beskrevet sker forandringerne i de regulerende organisationer løbende. Nogle forandringer er inkrementelle, mens andre er mere omsiggribende og skaber mere grundlæggende kursændringer for den enkelte organisation. Hvad er det, der sætter skub i disse forandringer? Hvilke impulser rammer organisationerne og forårsager en reaktion, som udmøntes i organisatoriske forandringer? Og i hvilken grad udgår impulserne fra toppen af hierarkiet som udtryk for rationelle organisatoriske forandringer?

IT-politisk kontor

I IT-politisk kontor er der i hvert fald en meget væsentlig drivkraft – den teknologiske udvikling. Den kan ikke siges at være direkte koblet til de beskrevne forandringer, men er alligevel vigtig som overordnet impuls for den løbende udvikling. Den hurtige teknologiske udvikling er et overordnet eksistensvilkår for IT-politisk kontor, som sætter dagsordenen for nye opgaver, og som samtidig presser på for at få en løbende tilpasning af struktur og opgaver. Teknologien kan dog ikke alene forklare de beskrevne forandringer. Der er også andre impulser, som har spillet en rolle. Med hensyn til forandringerne i den formelle organisationsstruktur kan man pege på flere forskellige drivkræfter. Først og fremmest må forandringer ses som et udtryk for ændrede politiske prioriteringer. Der har været politisk vilje til at styrke koordinationen og opprioritere IT-området. Den politiske velvilje kan så skyldes flere ting. Et væsentligt aspekt er nok, at fremme af IT-området opfattes som en måde at spare og effektivisere på:

Der er pres, fordi det offentlige står over for nogle store udfordringer. Det er 2030. Der er så mange ældre, så der vil være et problem. Det er forsørgerbyrden. Det gør, at der kommer til at mangle arbejdskraft, så derfor er det nødven-

digt, at man gør tingene så effektive som muligt. Der er IT jo en oplagt mulighed (Medarbejder i IT-politisk kontor).

Medvirkende til den politiske opprioritering af IT-området er behovet for effektiviseringer. Derudover kan en væsentlig impuls til satsningen på området være øget pres fra omgivelserne, som har en forventning om, at staten er en aktiv medspiller: ”Jeg vil nærmest sige, at vi får skyld for ikke at gøre nok. Der er et stort pres for, at vi skal gøre tingene. Komme med standarder og udmeldinger om, hvilken vej vi skal gå” (Medarbejder i IT-politisk kontor). Medarbejderne skildrer, at der i de nærmeste omgivelser er tilslutning til, at kontoret skal inddrages på flere områder end i dag, og det må gerne ske hurtigere. Der er ikke nødvendigvis enighed om de nærmere detaljer, men på et overordnet plan er der pres for flere og hurtigere initiativer. Også denne tendens kan medvirke til en opprioritering af IT-området og til, at IT-politisk kontor inddrager flere nye opgaver. Derudover henter IT-politisk kontor inspiration fra andre organisationer eller projekter, som medarbejderne i forskellige sammenhænge får kendskab til. Inspirationen er her både national og international.

Rigsrevisionen

I Rigsrevisionen kan de fleste ændringer af nyere dato ses som en direkte følge af de anbefalinger, der er kommet ud af et Total Quality Management-projekt, men der er flere grunde til, at det har været nødvendigt at bruge tid og kræfter på et så omfattende kvalitetssikringsprojekt: ”Der var en del kritik af kvaliteten, og så var vi lidt for lang tid om at lave undersøgelserne. Aktualiteten gik lidt fløjten. Nu kan vi gå ind og gøre det hurtigere med gode, grundige og dokumenterede resultater” (Medarbejder i Rigsrevisionen). Her peges på, at kritikken fra omgivelserne har været meget vedvarende (bl.a. *Mandag Morgen*, 1996; Kjær, 1998). Det har krævet en indsats at forbedre Rigsrevisionens renommé. Derfor har organisationen da også satset på en gennemgribende undersøgelse, som kan medvirke til at forbedre kvaliteten i revisionens arbejde. Det er klart den væsentligste bevæggrund til at foretage ændringer, men medarbejderne nævner dog også andre impulser, som har været med til at sætte forandringerne i gang:

Jeg tror også, at det afspejler den generelle udvikling i staten og i hele den vestlige verden, hvor man sætter mere fokus på resultater. I 1990'erne har man fokuseret på mål- og resultatstyring, som giver institutioner nogle enorme frihedsgrader. Man får en pose penge, og så skal man levere en vare. Så er man nødt til at se på, om de også leverer varen (Medarbejder i Rigsrevisionen).

Også i Rigsrevisionen har man mærket kravene om at skulle levere resultater. Påvirkningen er diffus, men alligevel vurderer flere medarbejdere, at man som regulerende organisation bliver nødt til at forholde sig aktivt til kravene om, at den enkelte statslige institution skal kunne dokumentere virkningen af egen virksomhed, og at det er nødvendigt at inddrage dette perspektiv i revisionen.

Endelig fremhæver flere informanter, at der er kommet en mængde nye medarbejdere, som tilsyneladende har udvist større engagement i at skabe ændringer. Noget kunne altså tyde på, at der er et generationsskel, hvor de ”ældre” medarbejdere i højere grad har ønsket at holde fast i traditionelle metoder og redskaber. De nye medarbejdere i organisationen har medvirket til at sætte skub i forandringerne. Endelig skal det også fremhæves, at Rigsrevisionen deltager i et veludviklet internationalt netværk, som ligeledes har givet inspiration til forandringsprocesserne. Endelig hentes inspiration til fortsat udvikling hos de statslige organisationer i form af en kundeundersøgelse, som forventes at ligge til grund for kommende forandringer i Rigsrevisionen.

Økonomistyrelsen

Hvis man ser nærmere på de impulser, som har bevirket forandringer i Økonomistyrelsen, så kan man pege på flere tendenser. Den væsentligste impuls, som fremhæves af mange af informanterne, er, at: ”Det er fordi, vi har skiftet direktør. Enhver direktør med respekt for sig selv skal jo sætte sit fingeraftryk” (Medarbejder i Økonomistyrelsen). Derudover synes også omdefinering af arbejdsdelingen mellem Økonomistyrelsen og Finansministeriet at spille ind: ”Vi ændrer os typisk, når Finansministeriets departement omorganiserer” (Medarbejder i Økonomistyrelsen). Det er tydeligt, at styringsrelationen her spiller en væsentlig rolle. Finansministeriets forståelse af opgavefordelingen og de aktuelle indsatsområder er i meget høj grad afgørende for udviklingen i Økonomistyrelsen. Endelig peger medarbejderne på endnu en impuls, der er mere generel, men som samtidig vurderes at have en væsentlig betydning. Særligt når det gælder den øgede indsats vedrørende digital forvaltning, e-handel og IT-redskaber:

Vi har den demografiske klemme og ældrebyrden. De her prognoser, der giver de langsigtede udsyn i, hvordan den offentlige økonomi bliver. De skal omsættes i nogle effektiviseringskrav. Der bliver et vældigt behov for at effektivisere nogle administrative processer og rutinisere sagsbehandlingsprocesser for at frigøre midler til velfærdsydelser. Så det er nødvendigt, at det bliver omsat til konkrete værktøjer (Medarbejder i Økonomistyrelsen).

Det er ifølge medarbejderne baggrunden for, at IT-området synes at blive en af de allervæsentligste opgaver i fremtiden.

Folketingets Ombudsmand

Hos ombudsmanden afspejler de få forandringer i den formelle organisationsstruktur ændringerne i opgavesammensætningen. Impulserne til reform af opgaverne kommer entydigt fra Folketinget. Via beslutninger eller lovændringer stiller Folketinget krav om ændring af opgaveporteføljen, og det inkorporeres i Ombudsmandsinstitutionens daglige arbejde. Et eksempel på dette er inddragelsen af det kommunale område i ombudsmandens reguleringsfelt. Redskaberne til at løse disse opgaver er stort set de samme, som tidligere har været anvendt i andre sammenhænge. Det område, som tilsyneladende er mest dynamisk inden for ombudsmandens område, og som undergår den største udvikling, er standarderne. Igen er der dog tegn på, at forandringen er inkrementel. Den gode forvaltningsskik udvikles, men man bygger oven på tidligere standarder, som så suppleres med ny lovgivning, domstolspraksis, ombudsmandspraksis og lignende. De mest slagkraftige impulser synes primært at være borgernes krav og velfærdsudviklingen, som kan påvirke standarderne, men det afspejles så efterfølgende i de ovenstående kodifikationer af god forvaltningsskik, så udviklingen er forholdsvis adstadig og jævn. Det er ikke uden grund, at medarbejderne opfatter institutionen på følgende måde: ”Vi vælger ofte en konservativ og traditionel vej. Institutionen har en bevidst overtagelse af traditionerne. En accept af traditionerne” (Medarbejder hos ombudsmanden). De impulser, som trods stor stabilitet fremkalder ændringer, er altså primært folketingsbeslutninger, borgernes forventninger og den løbende udvikling i standarderne, som bl.a. påvirkes af lovgivning og domstolspraksis.

Ligestillingsafdelingen

Den væsentligste impuls, som har ført til den nuværende konstruktion på ligestillingsområdet, var de organisatoriske problemer, der prægede Ligestillingsrådet. Rådet havde med den tidligere konstruktion ikke været i stand til at udfylde rollen på tilfredsstillende vis, så politisk har man set sig nødsaget til at gribe ind og foretage ændringer. Dermed bliver interne organisatoriske problemer en væsentlig impuls:

Den ineffektivitet, du så i det gamle Ligestillingsråd, kunne føre til ting. Enten så blev det endnu mere ineffektivt, eller også så sagde man: ”Nu tager vi det alvorligt”. Der var ikke nogen mellemvej. Så besluttede man politisk at tage det alvorligt (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen).

De konkrete forandringer var samtidig inspireret af en anden impuls:

Man har i de øvrige nordiske lande været inde at omstrukturere og ændre på ligestillingsorganiseringen. Så på mange måder tror jeg, at det blev opfattet som en naturlig omstrukturering, for man havde set lignende ændringer både i Sverige og Norge (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen).

På den måde blev impulsen til at ændre på den organisatoriske struktur forstærket, og politikerne kunne ikke sidde dette overhørigt.

Inklusionen af mainstreaming som reguleringsopgave kommer ind i forbindelse med strukturændringen, men uden direkte sammenhæng med denne. Mainstreaming er nemlig opstået på baggrund af en lidt anden impuls: ”I 1995 vedtager FN’s kvindekongress i Peking i deres slutdokument, at man skal arbejde for at få gjort mainstreaming til den strategi, man globalt skal bruge” (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen). Her spiller FN altså en væsentlig rolle, da den danske regering har forpligtet sig til at indføre mainstreaming som en central del af den danske ligestillingspolitik. Internationaliseringen på området er helt generelt en væsentlig faktor for forandringen.

Impulsernes art

Impulserne til forandringerne er forskelligartede, men adskiller sig i det store og hele ikke afgørende fra de impulser, som ellers bringer forandringer i den offentlige sektor med sig (Antonsen & Beck Jørgensen, 2000: 85).

Størstedelen af forandringerne opstår som en reaktion på udefrakommende påvirkninger. Det kan være politiske beslutninger, som eksempelvis fører til omstruktureringer af ligestillingsområdet samt til udvidelsen af ombudsmandens reguleringsområde. Ligeledes kan impulsen være internationale aftaler. Her er et eksempel Ligestillingsafdelingen, som på foranledning af en FN-aftale indfører mainstreaming som den primære strategi. Inspiration fra nationale og primært internationale søsterorganisationer er en væsentlig impuls, idet samtlige caseorganisationer i større eller mindre omfang deltager i netværk, som inkluderer organisationer med lignende opgaver. Teknologi er ligeledes en fremtrædende impuls. Særligt IT-politisk kontor er påvirket af den teknologiske udvikling, men også Økonomistyrelsen og i mindre grad Rigsrevisionen må tilpasse sig denne proces. Intern ledelse som en væsentlig impuls ses tydeligst i Økonomistyrelsen, hvor ansættelsen af en ny direktør medfører væsentlige ændringer i opgavesammensætning. Også impulser som internationalisering, brugere, konkurrence med øvrige regulatorene/statslige organisationer, konsulenter og påvirkning fra Finansministeriet har i forskellige sammenhænge medført forandringer.

Endelig nævnes generelle samfundsforhold, eksempelvis en voksende ældrebyrde, som en afgørende inspirationskilde – særligt for væksten i IT-området.

Interne problemer kan også nævnes som en vigtig impuls. Her er det primært eksemplificeret ved Rigsrevisionen og Ligestillingsområdet. For Rigsrevisionen drejer det sig primært om manglende tilpasning til omgivelsernes forventninger, mens ligestillingsområdets organisering var problemfyldt og dermed blev en afgørende faktor for forandrede organisatoriske rammer.

Det er afgørende at bemærke, at mediepres tilsyneladende ikke har en afgørende betydning for de regulerende organisationer. De har kontakt til medieerne, og de bruger dem til at formidle deres budskaber, men det er efter alt at dømme yderst sjældent, at de regulerende organisationer udsættes for et mediepres, som medfører væsentlige ændringer. Det kan skyldes, at den generelle interne regulering ikke har så stor direkte interesse for borgerne, og at den politiske interesse er begrænset. Det betyder indirekte, at mediernes interesse er knapt så overvældende her sammenlignet med andre politikområder.

En række af impulserne er udtryk for top-down implementerede forandringer gennemført ved hjælp af et hierarki. Forandringer foretaget på baggrund af politiske beslutninger, internationale aftaler, ny direktør og ændrede prioriteringer i en styrelses departement kan tolkes som entydigt rationelle. Bredden i impulserne viser dog, at forandringerne ikke udelukkende kan betragtes som rationelle. Det, at en række inspirationskilder er eksogene i forhold til det hierarki, den enkelte regulator indgår i, viser, at andre faktorer end hierarkiske beslutninger spiller en væsentlig rolle i en forståelse af forandringerne. Endelig skal det bemærkes, at en række af de eksogene impulser aftvinger en hierarkisk beslutning, som måske ikke direkte kan betragtes som rationel; i stedet kan man tale om en afledt rationalitet i og med, at eksogene impulser fremtvinger beslutninger, som derefter implementeres med udgangspunkt i et hierarki.

Hvordan kan forandringerne forstås?

De ovenstående analyser viser, at de regulerende organisationer ikke står stille. De er dynamiske, bevægelige og foranderlige, men det er samtidig tydeligt, at der er forskel på forandringernes indhold, hast og omfang i de pågældende regulerende organisationer. Formålet er her at afprøve forskellige forklaringsmuligheder i et forsøg på at skabe en forståelse for de forandringer, som er opstået, samt for de forskelle, der er mellem de regulerende

organisationer. Man kunne pege på en lang række mulige forklaringsmodeller (se fx Antonsen & Beck Jørgensen, 2000), men i det følgende fokuseres på to af de mest fremtrædende forandringsteorier – den rationelle tilgang og betydningen af modebølger. Først søges en forklaring på forandringerne med udgangspunkt i en forestilling om, at organisationerne forholder sig rationelt til såvel hierarkiske som udefrakommende krav. Dernæst diskuteres kortfattet betydningen af modebølger. Denne forklaring anvendes ofte til forklaring af forandringer i den offentlige sektor (fx Røvik, 1998; Antonsen & Beck Jørgensen, 2000). Det er derfor relevant at diskutere denne indgangsvinkel i relation til centrale udviklingstræk i de regulerende organisationer.

En rationel forklaring

Man kan vælge at se forandringerne med udgangspunkt i en traditionel synsvinkel – nemlig den rationelle. Her ses forandringer grundlæggende som udtryk for bevidst tilpasning af organisationers former, strukturer, arbejdssæt eller ideologier med den hensigt at forbedre organisationens fremgangsmåde og resultat (Brunsson & Olsen, 1993: 12). I denne undersøgelse kan mange af forandringerne i de regulerende organisationer netop ses som en bevidst tilpasning til forandringer fra omgivelserne og til hierarkiske krav. Disse ændringer bygger derfor i det mindste delvist på rationalitet.

For det første virker forskellige former for ydre omstændigheder som impulser, hvorefter organisationerne reagerer ved at igangsætte forandring med henblik på at tilpasse sig og sikre en rationel opgaveløsning. Eksempelvis kan mange af forandringerne i IT-politisk kontor ses som en følge af den teknologiske udvikling. De konkrete projekter tilpasses løbende de teknologiske muligheder, og opprioriteringen af IT som politikområde skal ses i lyset af, at teknologien i stigende grad giver mulighed for effektivisering i den offentlige sektor. Derfor kan styrkelsen af den formelle struktur og det øgede antal opgaver, medarbejdere og midler ses som en rationel reaktion på de muligheder, den teknologiske udvikling giver. Også i Ombudsmandsinstitutionen kan forandringerne ses som en rationel reaktion på ydre omstændigheder. En forventning om højere standard i den offentlige sektors behandling af borgerne medfører, at ombudsmanden stiller øgede krav fx i forbindelse med sine inspektioner. Endvidere kan forandringerne i Rigsrevisionen ansues i dette perspektiv. Omgivelsernes vedvarende kritik af organisationen tackles ved at igangsætte et omfattende kvalitetsudviklingsprojekt med inddragelse af eksterne konsulenter. Det kan ses som en ratio-

nel reaktion i form af igangsættelse af en langstrakt indsats for at forbedre organisationens effektivitet og omdømme.

En anden indgangsvinkel, som bidrager med en rationel forklaringstype, er at analysere forandringerne som en afspejling af en hierarkisk implementeret ledelsesmæssig eller politisk prioritering. Også her kan vi finde flere holdbare eksempler. Ligestillingsrådets omorganisering, som førte til oprettelsen af Ligestillingsafdelingen, er produktet af et udvalgsarbejde, som er blevet fulgt op af en folketingsbeslutning. Her ses det tydeligt, at ændringen af den formelle struktur er en følge af en politisk stillingtagen. Ligeledes er beslutningen om at anvende mainstreaming som den primære strategi en følge af politisk tilslutning til FN's policy på området. Forandringerne i Økonomistyrelsen kan relateres til såvel ledelsesmæssige som politiske prioriteringer. Udskiftning på direktørposten betyder nytænkning. En ny chef med sin egen strategi for styrelsen omsættes i en tilpasning af strukturen, omfordeling af opgaveområder og et øget fokus på IT som redskab. Ligeledes afspejler forandringerne Finansministerens prioritering. Når fokus skifter i ministeriet, så medfører det automatisk en ændret opgavesammensætning i Økonomistyrelsen. Og hos ombudsmanden skal man nu også kigge kommunerne efter i sømmene, fordi Folketinget ønsker det.

Der er altså en række eksempler, som støtter op om en rationel forståelse af forandringerne. De ydre påvirkninger og hierarkiske krav omsættes i fornuftsbaseerede forandringer. En ren rationel fortolkning er dog ikke holdbar. Hvis man går i dybden med forandringens reelle virkning, er en rationel forståelse sjældent fuldt dækkende. Samtidig kan man pege på afvigelser. Hvis en rationel forklaringstype skulle være bæredygtig, havde vi næppe set en Ligestillingsafdeling blive placeret i By- og Boligministeriet. Rigsrevisionen havde med garanti reageret hurtigere på en faglig kritik, og man havde næppe set IT-området brede sig så uhammet uden egentlig dokumentation for, at det er effektivitetsfremmende. Desuden kan man næppe udelukkende rationelt begrunde opkomsten af nye reguleringsredskaber og -områder. Det er derfor nødvendigt at søge andre forklaringer på dele af de forandringer, der foregår i de regulerende organisationer.

Moder

Når det drejer sig om modebølger, er synsvinklen på forandringer den, at organisationer løbende optager institutionaliserede standarder. Derfor undergår delelementer i organisationen jævnlige forandringer. De pågældende standarder skal helst afspejle moder. Det er væsentligt, at organisationen optager elementer, som signalerer, at den er moderne og med på nodeerne,

fordi det giver indtryk af en handlekraftig, responsiv og levedygtig organisation på forkant med udviklingen (Røvik, 1992; 1998). Denne forklarings-type er ofte anvendt i forståelsen af forandringer i organisationer, og det er derfor interessant at se, om denne vinkel også her kan bidrage til en øget forståelse af forandringsprocesserne.

Det er muligt at finde tegn på modebølger og optagelse af moderne elementer i de regulerende organisationer. Rigsrevisionens igangsættelse af et TQM-projekt er et typisk eksempel på en moderne byggesten, som inkorporeres for at skabe forandringer og for at signalere handlekraft. Et andet eksempel er, at benchmarking som reguleringsredskab er en moderne standard, der så småt er ved at finde fodfæste i den generelle regulering, og som anvendes af flere organisationer. Benchmarking kan knyttes til en mere generel anvendelse af konkurrence i reguleringen. Konkurrence som mode har nogle år på bagen i den offentlige sektor. NPM og den tilknyttede fokus på konkurrence og incitament er blevet diskuteret gennem en år-række, men konkurrence som redskab i den interne regulering er relativt nyt. Konkurrence som kontrolform kan derfor forstås som et modefænomen. Flere medarbejdere i de regulerende organisationer udtrykker skepsis over for en benhård anvendelse af incitament og bruger derfor en forsigtig form for sammenligninger frem for rigide konkurrenceformer, men de vurderer samtidig, at det har en vigtig signalværdi at anvende konkurrence bl.a. i form af benchmarking, som: ”man jo anvender alle andre steder”. Frygten for at virke gammeldags fremprovokerer anvendelsen af nye organisationselementer, som dog får en lokal udformning, der passer til de regulerende organisationers syn på reguleringsområdet.

Man kan altså pege på enkelte forandringer i form af interne udviklingsprojekter og nye redskaber, som bærer præg af at udgøre organisatoriske modefænomener. Anlægger man et lidt bredere perspektiv på reguleringsområdet, er der også andre elementer, der virker som modebølger, og som skyller ind over de regulerende organisationer og den øvrige offentlige sektor. Troen på IT som løsning på alverdens problemer – manglende effektivitet, ældrebyrden og den fremtidige manglende arbejdskraft. IT får i sig selv modestatus, og det betyder konkret for de regulerende organisationer, at det spreder sig og holder sit indtog i flere af organisationerne. For IT-politisk kontor, men også for Økonomistyrelsen og Finansministeriet, er IT nu et centralt område, og det får tilsyneladende større og større betydning.

Denne forandringsforståelse kan supplere en (begrænset) rationel tilgang og forklare enkelte dele af forandringerne, men der er også mange delelementer, der ikke passer ind i denne ramme. Eksempelvis er det van-

skeligt at forklare de jævnlige skiftende formelle strukturer alene ud fra denne forklaring. Hos Folketingets Ombudsmand i særdeleshed afviser medarbejderne at inkorporere modefænomener i organisationen. Her lægger man i stedet vægt på traditioner, stabilitet og sædvaner. Konservatismen er stor, og ukritisk brug af moder afvises kontant, da det antages at ville svække troen på organisationernes faglighed.

Forståelsen af forandringernes form og indhold

Som her antydet er det muligt at anskue forandringerne fra flere forskellige vinkler. Ingen af de to valgte indgangsvinkler kan forklare samtlige ændringer i de regulerende organisationer, men der synes dog at tegne sig et billede af, at de regulerende organisationer ofte agerer rationelt – eller i det mindste begrænset rationelt baseret på den tilgængelige viden i hver enkelt forandringssituation. Tilpasning til ydre omstændigheder kan ses i et rationelt perspektiv. Omgivelsernes forventninger til den enkelte organisation udmøntes i fornuftsbaseerede løsninger, som kan hjælpe organisationen til at levere så effektive løsninger som muligt samtidig med, at omgivelserne tilfredsstilles. Samtidig kan de mange forandringer i de formelle strukturer forstås rationelt som en reaktion på politiske eller ledelsesmæssige krav. Hierarkiske instrukser omsættes i praksis i de regulerende organisationer. Modebølgetilgangen kan i højere grad forklare, at caseorganisationerne anvender nye moderne redskaber i reguleringsarbejdet. Inddragelsen af mode- rigtige redskaber sikrer, at organisationerne bevarer en position, hvor de opfattes som værende på forkant med udviklingen. Det medvirker til at signalere, at organisationen er fremgangsrig og dermed skal tages alvorligt af de statslige institutioner. Brugen af disse redskaber veksler dog fra organisation til organisation.

Note

1. Lundquist (1992: 250) anfører selv, at: "Den vigtigste av våre rutinmässige, passiva förvaltningskontroller är överklaganden". Ombudsmandens regulering kunne eventuelt falde ind under denne kategori. Jeg vurderer dog i forbindelse med denne undersøgelse, at den store bredde i ombudsmandens arbejdsområde gør, at kontrolformen bliver ad hoc, da de spørgsmål, som tages op, er af mere principiel karakter.

Kapitel 6

Styring og koordination af reguleringen

Et væsentligt spørgsmål, som kun perifert berøres i de foregående kapitler, er: Hvordan sikrer man et koordineret og velorganiseret reguleringssystem, som samlet set fungerer effektivt? Ud fra en demokratisk synsvinkel er det af afgørende betydning, at de regulerende organisationer som et samlet felt er velfungerende, agerer koordineret og ikke mindst er designet til at foretage regulering inden for staten på den mest effektive måde. Det er langt fra tilstrækkeligt, at enkelte organisationer selvstændigt set udøver effektiv regulering. I dette kapitel er udgangspunktet derfor ikke som tidligere de enkeltstående regulatorers aktiviteter og forholdet til de regulerede organisationer, men derimod den overordnede styring af caseorganisationerne og koordineringen af den interne regulering samlet set.

Man kan pege på en lang række af problemer, som potentielt kunne medvirke til at reguleringssystemet ikke fungerer optimalt. Eksempelvis kan overlappende opgaver medføre, at regulatorerne modarbejder hinanden. Institutionelle interesser i den enkelte regulerende organisation kan munde ud i igangsættelse af aktiviteter, der neutraliserer de øvrige regulatorers indsats. Og manglende muligheder eller politisk interesse for en overordnet styring af det samlede reguleringsfelt kan medføre en uhenigtsmæssig autonomi, som overlader det til den enkelte regulerende organisation, om den vil indgå i koordineringsaktiviteter. På den baggrund bør det overvejes, om den interne regulering af de statslige organisationer er tilstrækkelig koordineret og organiseret, så den *samlet set* fungerer effektivt.

Først undersøges, hvilken styring og regulering de regulerende organisationer selv udsættes for med henblik på at sikre et velfungerende reguleringssystem. Styring og regulering udgør tilsammen de mekanismer, som kan sikre en samordning mellem organisationernes handlen. De udgør redskaberne til en klar rollefordeling og en sammenhæng mellem de krav, der stilles til de offentlige organisationer. Derfor bliver blikket rettet mod, hvilke styrings- og reguleringsmekanismer der allerede er indbygget i den generelle regulering. På denne måde skabes overblik over, hvilke tiltag der allerede er sat i værk for at kunne påvirke adfærden i de regulerende organisationer. Det centrale spørgsmål er: Hvordan bliver caseorganisationerne på nuværende tidspunkt selv styret og reguleret?

For det andet tages de tværgående hensyn op. Det undersøges helt konkret, hvilke koordinationsmekanismer der eksisterer mellem de generelt re-

gulerende organisationer, og det undersøges, på hvilke områder reguleringen er overlappende eller har fælles grænseflader og derfor potentielt udgør problemområder, hvor det kan være nødvendigt at øge koordinationen.

Endvidere vil jeg i kapitlet give forskellige bud på, hvilke designprincipper der er brugbare i reguleringen, samt hvilke potentialer der er for forbedring af koordineringen. Det helt centrale spørgsmål i denne sammenhæng er, om og hvordan reguleringen optimeres ved at sikre en forbedret koordinering og organisering, så man dermed kan sikre en større effektivitet, gennemsigtighed og ansvarlighed i den interne regulering. Afslutningsvis diskuteres en række konkrete forslag til initiativer, der kan forbedre og udvikle reguleringen af den offentlige sektor.

Eksisterende styring og regulering af de regulerende organisationer

I det system vi har omkring den interne generelle regulering, er der allerede indbygget en række mekanismer, som kan anvendes til at styre og regulere de regulerende organisationers adfærd. Først fokuseres på den hierarkiske styring af de regulerende organisationer, og dernæst ses nærmere på de eksisterende reguleringsmekanismer. Kriteriet for at være underlagt styringsmekanismer er, at de foregår inden for et hierarki. Jeg vil derfor, hvad angår styring, udelukkende se på de ministerielle enheder, da Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand ikke indgår i en hierarkisk relation. Man kan diskutere, i hvilken grad de hierarkisk er underlagt Folketinget, men jeg vælger her at behandle dette forhold som en mulig reguleringsmekanisme, da de to uafhængige organisationer fungerer mere autonomt end de tre øvrige caseorganisationer. Dernæst vil jeg behandle de eksisterende reguleringsmekanismer, som foregår uden for et hierarki og omfatter alle fem caseorganisationer.

Styringsmekanismer

På et meget overordnet plan er styringen af de ministerielle enheder i første omgang statsministerens ansvar, da han i forbindelse med en regeringsdannelse er ansvarlig for den konkrete fordeling af opgaverne mellem ministerierne (Danmarks Riges Grundlov, § 14; Knudsen, 1995: 291). Allerede i denne fase foregår en styring af de regulerende organisationer, som er medvirkende til at sikre muligheden for en tilfredsstillende koordinering. Hvis opgaverne fordeles på en god og fornuftig måde, er der en større chance for, at reguleringen kan komme til at fungere optimalt. Når dette er sagt, så er *den væsentlige styringsmekanisme* ministerstyret. IT-politisk kontor, Øko-

nomistyrelsen og Ligestillingsafdelingen er underlagt hver deres minister. På det formelle plan er ministeren øverst i hierarkiet og dermed direkte ansvarlig for de regulerende organisationers virksomhed. Det er derfor muligt for ministeren at foretage styring af reguleringen inden for eget ressort, mens vedkommende ikke har kompetence til på egen hånd at varetage de tværgående hensyn. Ministerens styring er velkendt i de tre ministerielle enheder. Generelt er medarbejderne enige om, at målsætningerne fastsættes af ministeren:

Det er jo i princippet ministeren, der træffer beslutninger om, hvilke indsatsområder man vil prioritere. Det er jo ikke afdelingen som sådan. Der er en redegørelse, der er afleveret til Folketinget. I den står der simpelthen, hvad det er, vi arbejder med, og hvad indsatsområderne er for tiden, for det vil jo selvfølgelig være afhængigt af, hvilken minister vi har, og hvordan verden ser ud (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen).

En minister kan altså som på alle øvrige områder inden for centraladministrationen formelt set styre adfærden inden for eget ressortområde. Der er dog begrænsninger i ministerstyret. Ministeren har primært råderet i forhold til, hvilke opgaver ministeriet skal varetage og hvordan, mens andre forhold bliver reguleret af eksterne aktører. Eksempelvis er forhold, der er så centrale som budget og personale, underlagt eksternt bestemte regler, hvilket lægger en række begrænsninger på ministerens råderum.

Reguleringsmekanismer

De reguleringsmekanismer, som bl.a. lægger begrænsninger på ministerstyret, er karakteriseret ved at foregå uden for et hierarki. Hermed kan alle de generelt regulerende organisationer påvirkes gennem de pågældende reguleringsmekanismer. Informanterne nævner her i hovedtræk to forskellige mekanismer. Den første er regulering via netop den generelle regulering, som organisationerne selv udøver. Den anden er politisk indblanding primært fra Folketinget, som kan have en regulerende virkning.

De regulerende organisationer er i en lang række sammenhænge selv underlagt generel regulering med henblik på at påvirke deres adfærd. Hvis vi tager udgangspunkt i de tre organisationer, som indgår i det ministerielle system, så er de underlagt præcis den samme regulering som de øvrige statslige institutioner. De skal indberette data til statsregnskabet, de bliver revideret af Rigsrevisionen, de skal udarbejde virksomhedsregnskaber, de kan blive indklaget for Ombudsmandsinstitutionen, og de skal sikre en ligelig kønsfordeling i offentlige råd og udvalg osv. På den måde er de alle underlagt de øvrige regulatorers regulering og må tilpasse adfærden derefter.

Tager vi derimod de to uafhængige organisationer, så er situationen en lidt anden. Begge organisationer er underlagt revisionen af Folketingets administration. Endvidere understreger en medarbejder i Ombudsmandsinstitutionen, at det er tvungende nødvendigt, at man fuldt ud lever op til de krav, man selv stiller til de statslige organisationer for at bevare sin legitimitet og gennemslagskraft. Herudover er Rigsrevisionen og Ombudsmandsinstitutionen ikke omfattet af de øvrige organisationers regulering, da de netop fungerer uafhængigt.

Den anden centrale reguleringsmekanisme fokuserer på den udefrakommende politiske indblanding, som kan have indvirkning på de regulerende organisationers adfærd. I den sammenhæng er det i særdeleshed Folketinget, som må betragtes som en central aktør. Folketinget kan vælge at intervenere ved at kalde ministeren i samråd eller stille spørgsmål til vedkommende og herved forsøge at påvirke reguleringen ved at få ministeren til at foretage ændringer i styringen. Den metode er anvendelig i forhold til regulering af de ministerielle organisationers adfærd. Heller ikke Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand kan på trods af den uafhængige status sige sig fri for politisk indblanding. De er begge i deres virksomhed uafhængige af Folketinget, men en række forhold indikerer, at der trods alt er mulighed for en vis form for regulering. For det første er organisationerne afhængige af bevillinger fra Folketinget, hvilket må betragtes om en central reguleringsmekanisme. For det andet har de uafhængige organisationer også en relation til Folketingets stående udvalg. For Rigsrevisionens vedkommende drejer det sig primært om Finansudvalget, mens ombudsmanden er knyttet til Retsudvalget. Det er muligt for Folketinget via disse udvalg at stille kritiske spørgsmål til de uafhængige organisationers adfærd. Samtidig er Folketinget i sidste instans ansvarlig for udnævnelsen og afskedigelsen af såvel rigsrevisor som ombudsmand. Hermed har politikerne mulighed for at gribe ind, hvis lederne af de to uafhængige organisationer ikke længere nyder Folketingets tillid. Det er dog en mulighed, som endnu aldrig har været benyttet. Af samme grund er det ikke muligt at afgøre, hvilke kriterier der kan ligge til grund for eventuel manglende tillid. Medarbejdere i Ombudsmandsinstitutionen har gjort sig overvejelser om, at for megen offentlig polemik og opmærksomhed kan være skadelig, men fremhæver samtidig, at det er umuligt at vide, hvornår en Ombudsmand ikke længere har Folketingets tillid. Endelig er det en væsentlig reguleringsmekanisme, at de begge er oprettet med udgangspunkt i en lovgivning, som i høj grad medvirker til løbende at påvirke deres adfærd, men som også samtidig er garant for stabilitet, da lovgivningen sjældent ændres. Dermed er de

meget direkte reguleret af den lovgivende forsamling, Folketinget, på trods af deres uafhængige status.

Endelig skal det nævnes, at statsrevisorerne spiller en væsentlig rolle i reguleringen af Rigsrevisionen. Statsrevisorerne har indflydelse på, hvilke sager Rigsrevisionen tager op, og er samtidig med sine bemærkninger til revisionen indirekte afgørende for, hvor alvorligt kritikken efterfølgende bliver opfattet af de regulerende organisationer. Det betyder, at statsrevisorerne fungerer som en væsentlig reguleringsmekanisme i forhold til Rigsrevisionen. Folketingets Ombudsmand har ikke en tilsvarende mekanisme og må derfor relativt set opfattes som mere uafhængig end Rigsrevisionen.

Ud over Folketinget reguleres de regulerende organisationers adfærd også af de statslige institutioner eller af andre samarbejdspartnere, da de indgår i gensidighedsrelationer (jf. kapitel 3). Når relationen er gensidig, er det ikke udelukkende de reguleredes adfærd, der påvirkes, men også de regulerendes. Dette gør sig primært gældende for IT-politisk kontor, Økonomistyrelsen og Ligestillingsafdelingen, da de har en overvægt af gensidighed i reguleringen, men heller ikke Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand kan sige sig fri for denne påvirkning.

Anvendelsen af hierarkisk styring og tværgående regulering

Mulighederne for at styre de ministerielle regulatorer og regulere såvel de ministerielle som de uafhængige caseorganisationer er altså til stede. Det centrale spørgsmål er så, i hvilken grad det politiske system udnytter muligheden for at anvende de mekanismer, som kan medvirke til at sikre en samordning af reguleringen.

Lad os først kort se på styringsmekanismerne. Hvis vi ser på Statsministerens ”fordeling af forretningerne” mellem ministerierne i forbindelse med regeringsdannelsen, er det velkendt, at den politiske interesse ikke altid har været lige stor. Flere kilder fremhæver, at opgavefordelingen gennem tiderne fx har været præget af de potentielle ministres personlige interesser og praktiske problemer omkring fordelingen af ministerposter mellem regeringspartierne snarere end en rationel fordeling af opgaverne. Generelt set har den politiske interesse for forvaltningspolitikken aldrig været overvældende (bl.a. Christensen, 1980; Knudsen, 1995; Beck Jørgensen, 1996). Hermed ikke sagt, at de regulerende opgaver ikke er fordelt på fornuftig vis, men man kan finde flere eksempler på politikområder, som i højere grad er placeret efter enkeltpersoners interesser end efter, hvilken sammenhæng det har med andre områder. Et lysende eksempel på dette var fx ligestillingsområdets placering i By- og Boligministeriet. Der er ingen

direkte sammenhæng mellem disse politikområder, men området fik primært sin placering på grund af den daværende By- og Boligministers særlige interesse for området. På den baggrund må man konstatere, at styring via fordeling af politikområderne i forbindelse med regeringsdannelse i utilstrækkelig grad anvendes til at sikre en logisk sammenhængende intern regulering.

Ministrenes mulighed for at styre de regulerende organisationer inden for eget ressort er til gengæld meget synlig. Informanternes udsagn tyder på, at der er en tendens til, at styringsmekanismerne slækkes, jo længere hierarkisk og/eller fysisk caseorganisationerne befinder sig fra ministeren. Det betyder, at styringsrelationen er særlig tydelig i IT-politisk kontor og Ligestillingsafdelingen, som fungerer som enheder i et departement. Begge enheders medarbejdere refererer ofte til ministeren og henviser til den betydning, denne har for reguleringens form og særligt dens indhold. Bevæger vi os videre til Økonomistyrelsen, så er afstanden til ministeren større, da organisationen ikke indgår i et departement og er fysisk adskilt fra dette. Ministeren nævnes kun sjældent i interviewene, og styrelsen synes at leve mere afsondret med langt større selvstændig initiativtagen og mindre direkte politisk styring fra ministerens side end de to øvrige regulatorer. Alligevel foregår der dog en tydelig politisk styring af reguleringens indhold i alle de tre ministerielle organisationer. Ministeren *har* en styrende rolle, men slår stærkest igennem i de departementale enheder, mens Økonomistyrelsen og særligt dens opgaver af en teknisk karakter lever mere autonomt.

Ser man på reguleringsmekanismerne, så består de delvist af den interne regulering, som bl.a. caseorganisationerne selv udøver, og hvor de bliver reguleret på fuldstændigt lige fod med alle de øvrige statslige institutioner. De bliver reguleret lige så meget og på samme måde som resten af den statslige sektor. Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand er dog delvist undtaget. De revideres som de øvrige og stræber efter at leve op til de krav, de selv stiller, men er ellers ikke underlagt den generelle regulering. Herudover består reguleringsmekanismerne også af Folketingets indblanding i reguleringen, som derimod godt kan gøres gældende over for samtlige caseorganisationer. Når IT-politisk kontor og Ligestillingsafdelingen fremlægger årlige redegørelser i Folketinget, lægges eksempelvis op til politisk diskussion med efterfølgende mulighed for regulering af indsatsen. Økonomistyrelsens ressort er mindre synlig i landskabet. Området er langt mere teknisk, har en forvaltningspolitisk karakter og er udelukkende rettet mod de statslige institutioner, hvilket tilsyneladende gør det mindre politisk interessant. Økonomistyrelsens medarbejdere oplever ikke en overvælden-

de politisk opmærksomhed, og de opgaver, der er relateret til drift – rådgivning, kursus- og konsulentvirksomhed samt de snævre IT-systemer – har sjældent politikernes bevågenhed. Det sker dog af og til, at de generelle styringskoncepter og produkter kan tiltrække sig Folketingets opmærksomhed.

Et nyligt eksempel er virksomhedsregnskaberne. Finansministeriet (Økonomistyrelsen) forelagde med aktstykke nr. 117 af 5.12.2000 et forslag til en justering af virksomhedsregnskabsordningen. Forslaget medførte en livlig debat med deltagelse af bl.a. Finansudvalgets medlemmer, Rigsrevisionen og en række andre aktører. Resultatet af debatten blev, at Finansministeriet pr. 26. september 2001 trak aktstykket tilbage med henblik på at drage nytte af de bidrag og forslag, der kom til virksomhedsregnskabsordningen. Der skal nu udarbejdes forslag til en ny og enklere form for årlig rapport, der er kortere og mere regnskabsorienteret og samtidig tæt koblet til den administrative mål- og resultatstyring. Finansudvalget har altså her været engageret i at diskutere en særlig reguleringsordning og medvirkende til, at aktstykket blev trukket tilbage. En stor del af medarbejderne i de tre ministerielle enheder fremhæver dog, at den politiske interesse måske nok kan være stor i forbindelse med, at der skal træffes konkrete politiske beslutninger, men når det til gengæld drejer sig om mere principielle spørgsmål om reguleringens udformning, så er interessen generelt set minimal.

Folketinget står svagest i forhold til Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand. Det kan synes overraskende, da disse to organisationer ligger under Folketinget, men det afspejler i høj grad deres uafhængige status. Det er tydeligt, at det politiske system er mere tilbageholdende, når det gælder de uafhængige organisationer:

Jeg oplever meget, at Folketinget lader ombudsmanden passe sig selv. Det skal de også efter den lov, der er vedtaget om Folketingets Ombudsmand. Man kunne ellers godt forestille sig, at nogle folketingsmedlemmer synes: "Jamen det er vores Ombudsmand, og så må vi også have en mulighed for at fodre ham med sager". Det oplever vi faktisk ikke. Det har jeg aldrig oplevet. Jeg har aldrig været ude for, at der var en folketingspolitiker, der har rettet henvendelse her (Medarbejder hos ombudsmanden).

Den politiske indblanding er større, hvad angår Rigsrevisionen end Folketingets Ombudsmand, da statsrevisorerne som tidligere nævnt har en væsentlig regulerende funktion. Alligevel må man konstatere, at uafhængigheden har en betydning med hensyn til, hvor aktivt det politiske system forsøger at regulere virksomheden. Politikerne er langt mere tilbageholdende og forsøger ikke i samme grad at påvirke den politik, der bliver ført i Rigs-

revisionen og hos Folketingets Ombudsmand, som de gør i de øvrige caseorganisationer. Et enkeltstående eksempel på, at Folketinget kan intervenere er, at Retsudvalget på baggrund af en artikel i *Jyllands-Posten* valgte at stille en række spørgsmål til ombudsmanden vedrørende omfanget af medarbejderes undervisningsaktiviteter (www.ombudsmanden.dk). Her er det tydeligt, at udvalget ville underrettes om aktiviteten og forsøge at påvirke denne, hvis svaret ikke er tilfredsstillende. Denne mulige reguleringsmekanisme tages dog ikke ofte i brug.

I forlængelse af de ovenstående betragtninger må det konstateres, at de ministerielle organisationer udsættes for politiske styringsmekanismer primært i form af ministerens styring, mens de uafhængige organisationer ikke indgår i nogle styringsrelationer. De regulerende organisationer reguleres som de øvrige statslige organisationer af den generelle regulering, hvor Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand er undtaget fra at overholde dele af reguleringen. Folketinget spiller potentielt en væsentlig rolle i reguleringen. De har muligheden for at medvirke til at påvirke adfærden, men det er karakteristisk, at den politiske interesse er sektor- eller områdespecifik og er centreret om konkrete politiske beslutninger eller tilbagevendende folketingsdebatter, mens tværgående, principielle emner og emner af teknisk eller forvaltningspolitisk karakter kun yderst sjældent tages op. Samtidig er de uafhængige organisationers reguleringsområde sjældent til debat. Dette betyder samlet set, at de regulerende organisationer (i varierende grad) overlades stor autonomi til selv at handle og bestemme form og indhold i reguleringen. Den manglende tendens til fokus på tværgående og principielle emner i styring og regulering af caseorganisationerne kan potentielt skabe problemer i forhold til at sikre koordinering mellem regulatorerne, og den problemstilling vil derfor blive diskuteret i det følgende afsnit.

Koordination af reguleringen

Med hensyn til koordinering er der to forskellige betragtninger, som er af afgørende betydning. Først og fremmest er det væsentligt at se på, hvilke koordinationsmekanismer der allerede er etableret for at sikre, at arbejdsdelingen mellem de regulerende organisationer er fornuftig. Dernæst undersøges, om de anførte styrings-, regulerings- og koordineringsmekanismer tilsammen udgør et tilstrækkeligt grundlag til at sikre, at arbejdsdelingen mellem organisationerne er veldefineret og klar, så den samlede organisering af reguleringen er så velfungerende som muligt.

Koordinationsmekanismer

Formelt set er regeringen ansvarlig for samordning af de ministerielle enheder. Som nævnt har den enkelte minister ikke beføjelser til at styre ud over eget ressort. Til gengæld har ministrene i fællesskab mulighed for at koordinere indbyrdes, hvis deres ministerier er involveret i tværgående opgaver. Denne mekanisme gælder imidlertid kun de ministerielle enheder. Ansvar for de uafhængige organisationer ligger som bekendt i Folketinget. Dermed er der ikke en enkelt instans, som varetager samordning på tværs af alle de regulerende organisationer. Det indikerer, at der *kan* være problemer, hvis der er reguleringsopgaver, som går på tværs af ministerielle enheder og uafhængige organisationer. Samtidig er det væsentligt at gentage, at den politiske interesse for forvaltningspolitik og hermed koordinering af reguleringsopgaverne ofte kan ligge på et meget lille sted. Hverken regering eller Folketing er, ifølge informanterne i denne undersøgelse, voldsomt aktive på dette område. En stor del af ansvaret overlades til forvaltningen. Men findes der en enkelt forvaltningsenhed, som varetager koordineringen? En del af de interviewede personer peger her på Finansministeriet. Først og fremmest fordi ministeriet varetager udviklingen af statens forvaltningspolitik. Aktiviteterne vedrører reform og udvikling af den offentlige sektors organisering. Vigtige elementer er centraladministrationens organisering og kvaliteten af den offentlige regulering. Arbejdet med regulering har dog kun bevæget sig i periferien af den statslige regulering af staten. I OECD-regi har ministeriet bl.a. beskæftiget sig med reguleringen af uafhængige forsyningsvirksomheder og af kommunale aktiviteter, mens koordineringen af den generelle regulering af centraladministrationen endnu ikke indtager en central placering. Samtidig gælder Finansministeriets ansvar heller ikke de to uafhængige organisationer. Derudover fremhæver enkelte informanter, at Finansministeriet udviser en særlig interesse for effektiviseringsområdet. Derfor er ministeriet primært involveret i effektiviseringstiltagene på tværs af de øvrige reguleringsområder. Det betyder, at andre indsatsområder ikke nødvendigvis har Finansministeriets opmærksomhed. Derfor er det også med forbehold, at Finansministeriet kan siges bredt at fungere som forvaltningens egen koordinationsmekanisme på området. Hvis de konkrete reguleringsopgaver skal koordineres, er det derfor som udgangspunkt op til den enkelte caseorganisation at sørge for dette.

Koordinering af de konkrete opgaver

Det er indlysende, at de svage overordnede koordinationsmekanismer kan skabe problemer. Det er derfor væsentligt at forsøge at indkredse proble-

merne med udgangspunkt i caseorganisationernes opgavevaretagelse. Ved at se på organiseringen og undersøge om det nuværende design af reguleringsområdet skaber problemer, er det muligt at afgøre, om koordinationen forløber tilfredsstillende, eller om der er et udekket behov for koordinering og samordning af den interne regulering. Endvidere giver det mulighed for at se nærmere på, hvordan man opnår en optimal organisering. Spørgsmålet er, om man skal sikre en klar afgrænsning, så reguleringsopgaverne ikke overlapper og inddrager flere regulerende organisationer, eller om overlappende reguleringsområder på tværs af organisatoriske grænser fremmer reguleringens effektivitet. Skal designprincippet bygge på overlappende regulering eller ej?

Når det drejer sig om at se på grænsefladerne mellem organisationerne, så tages udgangspunkt i de lettest afgrænselige tilfælde – de organisationer, som regulerer meget selvstændigt. Folketingets Ombudsmand og Ligestillingsafdelingen synes at varetage indsatsområder, hvor ansvarsfordelingen i forhold til reguleringen er relativt entydig.

Folketingets Ombudsmand har en klar og afgrænset rolle på sit reguleringsområde. Der er ikke andre regulerende organisationer, som markerer sig. Ombudsmandsinstitutionen står alene inden for sit område. Skal man tale om grænseflader i reguleringen, er disse i forhold til domstolene, hvor man kan tale om faglige tværgående interesseflader. Det beskrives dog samtidig som to adskilte verdener, hvor man måske nok følger med i udviklingen, men hvor opgaverne og kompetencerne samtidig er adskilte og klart definerede.

På ligestillingsområdet arbejder afdelingen med en mainstreamingtilgang, som gør, at ansvaret for sikring af ligestilling spredes ud over de statslige institutioner og kræver ligestillingsinitiativer på samtlige ressortområder. Alligevel virker det ikke som om, området er præget af overlappende regulering, da afdelingen holder hånd i hank med initiativerne og samtidig er den eneste regulerende organisation, som for alvor markerer sig på ligestillingsområdet. De bliver ikke udfordret af andre, som vil blande sig i reguleringsopgaven. Der er andre aktører engageret i reguleringen af dele af ligestillingsområdet, men der er etableret et samarbejde, som sikrer en sammenhæng på området. Ofte ses Ligestillingsafdelingen som initiativtager, da den har en særskilt interesse i, at ligestillingsspørgsmålet bliver tilgodeset i forbindelse med reguleringen af pågældende. I hvert fald refererer ingen af Ligestillingsafdelingens medarbejdere til problemer med samordning af eller indblanding i reguleringen. Tværtimod siger en medarbejder: ”Det er overhovedet ikke mit indtryk, at ligestilling bliver vægtet højt, og

derfor er det også ekstra vigtigt, at man pisker dem lidt” (Medarbejder i Ligestillingsafdelingen). Betragtningen gælder både de regulerede parter, men også de aktører, som potentielt kunne blande sig og deltage i reguleringen af området. Interessen er begrænset, og dermed er Ligestillingsafdelingens rolle klar og veldefineret. Den udfordres ikke af andre aktører, som kan skabe koordinationsproblemer.

Til gengæld bliver billedet mere sløret, når vi ser på IT-politisk kontor. På det IT-politiske område er der særligt to karakteristika, som tydeliggør, at der på området er langt flere aktører, som blander sig i reguleringen og vanskeliggør koordinering. IT-politisk kontor fungerer som igangsætter og koordinator. Her er det ikke desto mindre karakteristisk, at der er andre aktører, som blander sig i rollen som igangsætter. Medarbejderne peger først og fremmest på Erhvervsministeriet og Undervisningsministeriet, men en række øvrige ministerier har også igangsat initiativer på området. En medarbejder beskriver IT-politisk kontors rolle således:

Det, vi laver, drejer sig jo om IT i relation til andre områder. Man kunne sige: ”Jamen hvorfor lave et IT-ministerium, for al IT har på en eller anden måde noget med noget andet at gøre”. Handel burde ligge i Erhvervsministeriet. Undervisning det ligger i Undervisningsministeriet, det, der handler om arbejdsmiljø og hjemmearbejdspladser – Arbejdsministeriet. Så du kunne sagtens sige, at vi ikke skulle have et IT-ministerium. IT, det er IT i samarbejde med nogen (Medarbejder i IT-politisk kontor).

Det opfattes ikke som problematisk, men snarere som en positiv udvikling, at andre aktører blander sig og tager initiativ til nye projekter. IT-politisk kontors rolle som igangsætter er fortsat aktuel, men skal primært sikre, at der sker noget nyt. Hvis de statslige institutioner selv tager nye initiativer, bliver arbejdet tilsvarende nemmere for IT-politisk kontor. Den koordinerende rolle får dermed en større betydning i og med, at en del af initiativerne igangsættes uden om IT-politisk kontor.

IT-området er ligeledes karakteriseret ved Finansministeriets voksende engagement vedrørende netop koordineringen af området: ”Der kommer flere og flere cirkulærer fra Finansministeriet, der siger, hvordan man som offentlig myndighed skal opføre sig i forhold til IT” (Medarbejder i IT-politisk kontor). Finansministeriets sætter ikke selvstændigt projekter i gang, men udsender retningslinjer og er stærkt engageret i reguleringen af området. For dem gælder det om at effektivisere adfærden inden for staten. Finansministeriets interesse skyldes i særlig grad, at:

Grunden til, at vi oplever mere og mere medvind, som tiden går, det er først og fremmest, at de tunge politiske kræfter og særligt Finansministeriet opfatter det

som en mulighed for groft sagt at redde den danske økonomi fra generations-puklen, og hvad vi ellers bliver udsat for (Medarbejder i IT-politisk kontor).

Finansministeriet har valgt at blande sig i koordineringen på det IT-politiske område, primært hvad angår digital forvaltning og statslige indkøb for at udnytte det store effektiviseringspotentiale, man mener, der er på området. Ministeriet er meget aktiv på området og har bl.a. udgivet publikationerne *Digital forvaltning og IT, internettet og den offentlige sektor* (Finansministeriet, 2001a; 2001b), og oprettet Den Digitale Taskforce¹ for bl.a. at fremme og koordinere den offentlige omstilling til digital forvaltning og offentlige indkøb via en central indkøbsportal. Det betyder reelt, at både Finansministeriet og IT-politisk kontor må ses som centrale aktører i reguleringen af det IT-politiske område. Kontoret må dele koordineringsrollen særligt på effektiviseringsfeltet med Finansministeriet, mens arbejdet med at skabe service og åbenhed i højere grad overlades entydigt til IT-politisk kontor.

Hvilken betydning har disse tendenser for koordineringen af IT-området? Først og fremmest betyder spredningen af initiativretten, at det bliver vanskeligere at koordinere. Det kræver en større indsats at have overblik og sikre en sammenhæng, når alle initiativerne ikke udgår fra kontoret.

Dette synes dog ikke at udgøre et væsentligt problem. Det fremmer nemlig IT-området, at der er mange initiativer. På den måde kan IT-politisk kontor lukrere på, at IT-området er i vækst og nyder stor interesse andre steder i den statslige administration. Reguleringen af IT-området er præget af, at der, som en af informanterne formulerer det, ”er kamp om feltet”. Koordineringen fungerer alligevel ifølge medarbejderne godt. IT-politisk kontor har nedsat flere fora med henblik på at styrke den tværgående statslige kommunikation, og det styrker koordineringen i en sådan grad, at der ikke er nævneværdige problemer med at skabe overblik over området. Medarbejderne beretter derimod, at samarbejdet forløber smertefrit, og at det tilmed er en stor fordel at have Finansministeriet med på vognen, da man kan læne sig kraftigt op ad det for at sikre en effektiv gennemførelse af projekterne. Dette er et eksempel på, at koordinering på tværs af ministerielle organisationer kan fungere forholdsvis problemfrit, selv om opgaverne overlapper. IT-politisk kontor har overordnet ansvar for koordineringen og varetager opgaven, men formår samtidig at tilpasse sig til de øvrige aktiviteter i staten og indgår aktivt i et samarbejde med Finansministeriet, som blander sig i centrale dele af reguleringsopgaven. De eksisterende styrings-, regulerings- og koordinationsmekanismer er således her tilstrækkelige til at

sikre en fornuftig arbejdsdeling, når de berørte organisationer selv har en positiv indstilling til indbyrdes at fordele opgaverne mellem sig.

Når det gælder Rigsrevisionen og Økonomistyrelsen, synes den præcise arbejdsdeling vanskeligere at gennemskue. De to organisationer har en række fælles redskaber og tilgrænsende opgaver, som er tværgående og kræver koordination. Først og fremmest har organisationerne statsregnskabet som fælles arbejdsområde. Økonomistyrelsen har til opgave at udarbejde regnskabet på baggrund af indberetninger fra de statslige institutioner, mens Rigsrevisionen skal revidere regnskabet. Disse opgaver er præciseret i lovgivningen. Alligevel opleves samarbejdet ikke helt uproblematisk. Flere af økonomistyrelsens medarbejdere forholder sig kritisk over for Rigsrevisionen – særligt når det gælder udviklingsperspektivet:

Vi samarbejder bestemt med Rigsrevisionen [om statsregnskabet red.] forstået på den måde, at vi laver ikke noget, medmindre at vi har snakket med dem først. Det man så kan diskutere, det er hele arbejdsformen. Det er svært at få Rigsrevisionen med på forhånd. "Kan vi ikke tage os en fornuftig snak om, hvordan I egentlig synes, det skal være? Hvad er jeres idéer til det her?" Inden vi overhovedet går i gang, så sørge for at få koordineret af og finde ud af, hvad Rigsrevisionen kunne tænke sig, og hvad vi kunne tænke os og så lave det. Men i dag er det sådan, at man laver et eller andet, og så sender man det til Rigsrevisionen, som sidder lidt i baggrunden og siger: "Ja det var ikke lige præcis det, vi havde tænkt os. Det vil vi gerne have lidt anderledes". Det kan godt være lidt besværligt, at du ikke kan få dem på banen og få dem til at bekende kulør på forhånd. Det, synes jeg, er et problem indimellem (Medarbejder i Økonomistyrelsen).

Ifølge informanten medvirker Rigsrevisionens rolle som ex post kontrolinstans tilsyneladende til en generel modvilje mod at deltage i det forudgående arbejde, da det så bliver vanskeligere et udtale kritik på et senere tidspunkt. Økonomistyrelsens medarbejdere refererer, at det for fem-ti år siden var umuligt at få Rigsrevisionen til at udtale sig, så der er sket en gradvis opblødning, men det opfattes stadig som yderst problematisk, at Rigsrevisionen ikke i højere grad er medvirkende til at udvikle systemerne, men retrækker at sidde på sidelinjen og efterfølgende kritisere den form, som organisationen med sin specifikke viden kunne have påvirket langt tidligere i forløbet.

Også virksomhedsregnskaberne er et fælles arbejdsfelt. Konceptet er forankret i Økonomistyrelsen, men Rigsrevisionen foretager udvidede revisioner af udvalgte virksomhedsregnskaber. Regnskaberne anvendes altså ikke udelukkende til forbedring af økonomistyringen, men også i revisionsøjemed. Denne dobbelte anvendelse kræver enighed på tværs af de to

organisationer om, hvad regnskabet skal indeholde, og hvordan opgaverne skal fordeles. Også her er der visse problemer:

Sådan som jeg opfatter det, er der en nogenlunde klar opgavedeling. Jeg er nok lidt mere i tvivl om, hvordan institutionerne opfatter det, for der kommer mange forskellige udmeldinger fra os og Rigsrevisionen, og der kunne der nok være en bedre koordinering (Medarbejder i Økonomistyrelsen).

Selv om det kan virke indlysende, når man sidder internt i systemet, at de to organisationer har hver deres tilgang til virksomhedsregnskaberne, så kan det ikke udgås, at der opstår signalforvirring. De to regulatorer foretager hver sin form for evaluering af virksomhedsregnskaberne, og der kommer af og til forskelligartede tilbagemeldinger, som kan skabe forvirring i de statslige institutioner. Derfor kan det også på dette område være ønskeligt, at de to organisationer i højere grad formår at koordinere deres udmeldinger, så det bliver mere gennemskueligt for de statslige institutioner, i hvilken retning de skal bevæge sig.

Et lidt bredere opgavefelt, som kræver koordinering, og hvor der synes at være et behov for en afklaring af opgavefordelingen, er forholdet mellem Rigsrevisionens forvaltningsrevision og Økonomistyrelsens konsulenttydelser. Rent definatorisk har medarbejderne ingen problemer med at adskille de to former for regulering. Forvaltningsrevisionen fungerer som en efterfølgende kontrol. Konsulenttydelserne er derimod mere rettet mod den fremtidige organisering af økonomistyringen. Samtidig er institutionerne selv i højere grad inddraget, når det gælder konsulenttydelserne. Selv om de to former på en række punkter adskiller sig fra hinanden, er der i praksis alligevel en tendens til, at de glider sammen. De er begge rettet mod at sikre effektivitet, og i fokus for begge undersøgelser står økonomistyringen. Samtidig refererer medarbejdere i begge organisationer, at der er eksempler på, at forvaltningsrevision og konsulenttydelser bliver leveret samtidig i den samme institution uden nogen synderlig form for koordination:

Vi prøver nogle gange at koordinere i forhold til Rigsrevisionen, men vi arbejder ikke sammen om analyser. Vi prøver at sørge for, at vi er informeret om, hvad hinanden laver, sådan at vi ikke kommer til at tæppebombe samme institution alt for meget, så både Økonomistyrelsen og Rigsrevisionen render rundt og laver de samme analyser. Jeg ved ikke rigtigt, om det lykkes. Vi prøver jo at have noget information, men det er jo tit, at vi er derude samtidig, hvis der fx er budgetproblemer (Medarbejder i Økonomistyrelsen).

Det er altså muligt at rekvirere en konsulentundersøgelse samtidig med, at Rigsrevisionen foretager en forvaltningsrevision. De to undersøgelser be-

høver ikke nødvendigvis at fokusere på nøjagtig de samme delelementer, men styrelsens konsulenttydelser kan potentielt kollidere med forvaltningsrevisionen, og de to tilgange kan stille modsatrettede krav til den involverede institution. Denne problemstilling forekommer af og til, og yderligere koordination på området kunne ønskes. Den overlappende regulering åbner op for, at de statslige institutioner kan føre bureaukratisk politik. De kan sikre sig, at analyserne foregår sideløbende og derefter vælge primært at forholde sig til de resultater, der passer bedst ind i eget verdensbillede. På den måde vælger institutionerne selv, hvilken form for regulering de ønsker at efterleve. De kan spille de regulerende organisationer ud mod hinanden i et forsøg på at tilpasse reguleringen til institutionens egne behov og interesser, og de kan samtidig sikre sig et øget handlerum ved at undvige dele af reguleringen (Antonsen & Beck Jørgensen, 2000: 31-32). Situationen kan dog også tolkes i en mere positiv retning. Den overlappende funktion kan nemlig også skabe konkurrence mellem Rigsrevisionen og Økonomistyrelsen og sikre, at de kæmper om at opnå optimal indflydelse med hver deres form for regulering. Det opfattes som en styrke, da konkurrence oftest bringer forbedringer med sig. Koordinationen mellem de to regulerende organisationer vurderes altså ikke som værende optimal. På trods af at den indbyrdes konkurrence kan skabe incitamenter til at arbejde aktivt for øget indflydelse, så er resultatet langt fra udelukkende positivt. De statslige institutioner kan få mulighed for at øge egne handlemuligheder ved at føre bureaukratisk politik, men samtidig kan forvirringen også tage overhånd, og de ukoordinerede udmeldinger kan skabe usikkerhed.

Et sidste område, som kan ses i sammenhæng med begge de to regulatorers arbejdsområder, er generel rådgivning af institutionerne. Her føler Økonomistyrelsens medarbejdere, at Rigsrevisionen er alt for tilbageholdende:

Jeg synes, det er synd for Rigsrevisionen, fordi både de og virksomhederne kunne blive meget bedre, hvis de gik ind og rådgav. Og det kan de sagtens gøre, uden at det påvirker deres habilitet eller objektivitet. Men det gør de ikke. Jeg oplevede konkret i en situation, at jeg blev sendt ud i en styrelse for at rydde op i deres implementering af et økonomisystem, og der var ingen tvivl om, at de oplevede lige pludselig, at der kom en, der gad at lytte til deres problemer, og så skal jeg lige love for, at der kom hul på bylden. Jeg rendte derude og hjalp dem med at rydde op, og indimellem svarede jeg godt nok på mange spørgsmål, hvor man kunne sige: "Hvorfor kunne Rigsrevisionen ikke have svaret dem på det?". De var der faktisk samtidig med, at jeg var der, de sad bare i et lokale, og jeg så dem faktisk aldrig (Medarbejder i Økonomistyrelsen).

Problemet erkendes også i Rigsrevisionen, hvor en af medarbejderne fremhæver, at:

En anden forskel på os og Økonomistyrelsen, det er forholdet til rådgivning og anbefalinger. Der har vi været meget forsigtige, efter min mening for forsigtige med ikke at gå ind at rådgive, anbefale og sige: ”Prøv at gøre sådan”, selv om vi mange gange har den viden, der i virkeligheden skal til. Det er fordi, vi er en revision. Det, man er bange for, det er risikoen for, at man kommer og foreslår dem, at de skal gøre det på en måde, og derefter skal man i princippet komme og være kritiske over for det, og man ender så med at kritisere sine egne beslutninger. Det er en grænse, en balancegang, hvor meget man skal anbefale og rådgive. Men jeg synes, det er naturligt, at man bruger den viden til at hjælpe – til at få tingene til at fungere bedre (Medarbejder i Rigsrevisionen).

Rigsrevisionen udnytter langt fra al den viden, medarbejderne har, til at hjælpe institutionerne, når de henvender sig med spørgsmål eller problemer. Dermed opstår et hul, hvor reguleringen hverken kan siges at fungere konkurrerende, supplerende eller understøttende på trods af, at begge organisationer har oparbejdet ekspertise, som er væsentlig for de statslige organisationer at drage nytte af. Det er tilsyneladende primært Økonomistyrelsen, som markerer sig, når det gælder om at rådgive og vejlede.

Centrale dele af Økonomistyrelsens og Rigsrevisionens regulering er sammenhængende, og derfor synes det oplagt at koordinere indsatsen på disse områder. Alligevel er samarbejdet mellem organisationerne stærkt begrænset. Særligt Økonomistyrelsens medarbejdere er kritiske over for Rigsrevisionens indsats. Ofte formår organisationerne at samstemme indsatsen, men Rigsrevisionen er for tilbageholdende med at deltage i det forberedende udviklende arbejde og er tilbøjelig til at afvente udspil fra Økonomistyrelsen for derefter at forholde sig kritisk. Samtidig anvender Rigsrevisionens medarbejdere for sjældent den viden, de besidder, til at rådgive de statslige institutioner. Endelig er kommunikationen mellem de to organisationer mangelfuld i den forstand, at de i forskellige sammenhænge kommer med forskellige udmeldinger, som enten skaber forvirring i de statslige institutioner eller giver mulighed for at spille de regulerende organisationer ud mod hinanden og føre bureaukratisk politik. Det betyder, at de regulerede organisationer enten opnår en følelse af magtesløshed eller det modsatte – øget handlerum. Inden for dette felt kan de regulerende organisationer så i stedet for koordination vælge at satse på at konkurrere indbyrdes om at opnå optimal indflydelse, når det gælder om at påvirke de statslige institutions adfærd.

Eksemplet her viser, at det kan være vanskeligt at koordinere på tværs af ministerielle enheder og uafhængige organisationer. Der er ingen overordnet instans, som tvinger organisationerne til at samarbejde. Det er vanskeligt på denne baggrund at skabe et frugtbart samarbejde. Det kan skyldes flere ting. Det, at Rigsrevisionen er en ex post kontrolinstans, hindrer den tilsyneladende i at deltage i en række aktiviteter, som kunne fremme samarbejdet. Også det organisatoriske design kan have en betydning. Det, at Rigsrevisionen er en uafhængig organisation, tages bogstaveligt. De er ikke forpligtet til at indgå i samarbejdet, og de er derfor mere tilbageholdende end den ministerielle enhed – i dette tilfælde Økonomistyrelsen. Samtidig afslører dette også en særlig egenskab ved Rigsrevisionen. Udtalelserne fra Økonomistyrelsen tyder på, at Rigsrevisionen har en manglende koordineringskapacitet, og på baggrund af sin placering har valgt en tilbagelænet rolle, hvor ansvaret for koordinering lægges over på eventuelle samarbejdspartnere. Selv om Rigsrevisionen givet er blevet mere tilbøjelig til at rådgive end tidligere, viser en konsulentundersøgelse, at Rigsrevisionens kunder langt fra er tilfredse (Lønborg Management, 2001). Rigsrevisionen står derfor over for en stor udfordring med hensyn til at deltage i rådgivning af de statslige institutioner og at oparbejde egenskaber, som gør dem i stand til at deltage i udviklingsarbejde og koordinering med de øvrige regulatorer, som har tilgrænsende opgaver.

Koordinationsproblemer?

Det er vanskeligt at afgøre, hvor omfattende koordinationsproblemerne er, når de regulerende institutioner ikke er blevet inddraget i undersøgelsen. Ovenstående analyse tyder dog på, at der er ting, som kan forbedres. Koordinering kan optimeres på en række områder. Overlappende reguleringsområder synes primært at samle sig om tre organisationer. IT-politisk kontor, Økonomistyrelsen og Rigsrevisionen har en række opgaver, som grænser tæt op ad andre aktørers områder og kræver et konkret samarbejde. Gennemgangen af koordineringen vidner om, at de eksisterende koordineringsmekanismer kan have vanskeligt ved at opfange problemerne, medmindre organisationerne selv tager initiativ til at varetage koordineringen og arbejder målrettet på at komme samordningsproblemerne til livs. Den forpligtelse synes at være indlejret i de ministerielle organisationer, mens det volder større problemer i Rigsrevisionen. Analysen peger i retning af, at koordinering på tværs af ministerielle og uafhængige organisationer skaber problemer, når de to former for organisationer har tilgrænsende eller overlappende opgaver.

Forbedring af det organisatoriske design

En af de indledende begrundelser for at beskæftige sig med styring, regulering og koordinering af den generelle regulering var, at de regulerende organisationer i hovedtræk ligner de øvrige statslige institutioner og derfor ikke bør fritages for kontrol. Den ovenstående analyse påviser, at de regulerende organisationer i grove træk udsættes for den samme styring og regulering, som de øvrige institutioner. Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand er på en række områder fritaget for de krav, der stilles til de øvrige regulatorer, men de bliver også reguleret og indgår i et samspil med andre aktører, som stiller krav til deres adfærd. Ingen af caseorganisationerne kan siges at være uregulerede. Samtidig påvises det, at vilkårene for koordinering i store træk modsvarer de vilkår, der gælder den øvrige centraladministration. Ministrene er her ansvarlige for den tværgående koordinering, men har ingen indflydelse i forhold til de uafhængige organisationer, som selv må påtage sig ansvaret for at koordinere reguleringen i forhold til de øvrige regulatorer på området. Alt i alt er de generelt regulerende organisationer altså stort set sidestillet med den øvrige centraladministration. Alligevel viser analysen, at der er plads til forbedringer.

Hvis vi ser nærmere på de designprincipper, som er anvendt i organisationen af den generelle regulering, så viser det sig, at der både er eksempler på overlappende regulering (fx Økonomistyrelsens og Rigsrevisionens rådgivning af de statslige institutioner) og ikke-overlappende regulering (Ombudsmandsinstitutionens velafgrænsede reguleringsområde). Men hvilke designprincipper virker bedst? Man kan reelt argumentere for, at det kan være fornuftigt at anvende begge tilgange. Overlappende reguleringsområder sender signaler om, at man ønsker konkurrenceincitamenter, dynamik og øget opmærksom hos de regulerende organisationer, men samtidig risikerer man med denne konstruktion, at der opstår konflikter, indbyrdes stridigheder, delegitimering af reguleringen, og at de regulerende organisationer spilder tid på at lave det samme arbejde. Ikke-overlappende reguleringsområder signalerer til gengæld orden, respekt for andres arbejde og legitimitet, men kan til gengæld også munde ud i organisatorisk træghed samt manglende udfordringer og koordineringskapacitet i den enkelte regulerende organisation. Spørgsmålet er derfor snarere, i hvilke situationer det er fornuftigt at bruge de to designprincipper.

Reguleringen af IT-området er organiseret med overlap som det fremtrædende designprincip, og her skaber samarbejdet mellem IT-politisk kontor og Finansministeriet i høj grad synergi. Reguleringens formål er politikimplementering, og det gælder først og fremmest om at skabe forskellige

former for incitament, som sætter gang i initiativer. Derfor opfattes det positivt, at der er mange aktører på banen, og Finansministeriets engagement tillægges stor betydning, da de lettere kan "tvinge" de statslige institutioner til at foretage adfærdændringer, som ellers ville være vanskelige at opnå. Det overlappende designprincip er altså afgørende for reguleringens succes på IT-området. De samme tendenser genfindes med hensyn til politikimplemteringsopgaverne i Økonomistyrelsen. Medarbejderne her fremhæver ikke Finansministeriets indflydelse i samme grad som i IT-politisk kontor. På den anden side lægger de ikke skjul på, at de understreger tilhørsforholdet til Finansministeriet, når de skal sikre, at reguleringen bliver gennemført. Samtidig anses det også her som positivt, at de statslige institutioner selv udviser initiativ. Også her skaber overlappende reguleringsområder altså synergieffekter. Ligestillingsafdelingens reguleringsområde kan på mange områder sammenlignes med de to øvrige. Opgaven er rettet mod politikimplementering, og også her kunne man potentielt opnå dynamik ved hjælp af et overlappende designprincip. Flere af medarbejderne refererer da også, at man kunne opnå fordele ved at skabe en tættere tilknytning til Finansministeriet. Ligestillingsområdet er dog endnu ikke for alvor præget af overlappende regulering, men noget tyder på, at det er væsentligt at arbejde hen imod en sådan konstruktion for at sikre en virkning af Ligestillingsafdelingens i de statslige institutioner. Et overlappende designprincip er tilsyneladende effektivt, når det gælder en politikimplementerende regulering, men samtidig fremgår det tydeligt, at det ikke er helt ligegyldigt, hvem man "overlapper" med. Det beskrives som en udfordring, at andre ministerområder hævder sig og skaber konkurrence på et reguleringsområde. Men *den* centrale aktør, som for alvor skaber dynamik, synergieffekt og hjælper reguleringen igennem det statslige system, er Finansministeriet. Det er her overlappende reguleringsområder for alvor synes at give mening. Det er dog ikke lige let for organisationerne at koble sig til Finansministeriet. Finansministeriet har tydeligvis størst interesse i effektivitetsfremmende aktiviteter. Det kan være en af grundene til, at Ligestillingsafdelingen har vanskeligere end de to øvrige ved at få konstrueret et overlap. Økonomistyrelsen og IT-politisk kontor har en naturlig kobling til Finansministeriet i form af en erklæret målsætning om at skabe større effektivitet. Her adskiller Ligestillingsområdet sig fra de to øvrige. Såvel IT- som økonomistyringsområdet har vind i sejlene. De repræsenterer effektivitetsværdier, som er afgørende områder for de statslige institutioner at markere sig på. Ligestilling synes som værdi langt mere skrøbelig, og der er derfor i særlig grad behov for at blive konsolideret som en central værdi for

de statslige institutioner. Et overlappende designprincip, hvor Finansministeriet bakker op om reguleringen, synes oplagt, men den finansministerielle interesse for ligestillingsområdet har endnu ikke for alvor vist sig.

Til gengæld er overlappende reguleringsområder mere problematisk, når det gælder de uafhængige institutioner. Den manglende integration i det centraladministrative hierarki betyder, at Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen står uden for de eksisterende koordineringsmekanismer. Dermed er koordination og samarbejde vanskeligere end på tværs af de ministerielle enheder, og de valgte cases taler i høj grad for, at myndighedsopgaverne i de uafhængige institutioner organiseres bedst ved hjælp af et ikke-overlappende designprincip. Ombudsmandsinstitutionen er et eksempel på en organisation, som har et velafgrænset og selvstændigt reguleringsområde. Her skaber man ingen koordinationsproblemer i forhold til andre regulatorer. Ombudsmanden kan koncentrere sig om at løse sin primære opgave, og har principielt ikke behov for koordineringskapacitet. Problemerne viser sig til gengæld i Rigsrevisionens tilfælde. Her er der stort behov for koordineringskapacitet på grund af organiseringen, hvor opgaverne overlapper Økonomistyrelsens. Koordinationen på tværs af en uafhængig og en ministeriel enhed svigter her, og ifølge informanterne i Økonomistyrelsen ser Rigsrevisionen det ikke som en central opgave sammen med Økonomistyrelsen at skabe sammenhæng for de regulerede institutioner. Hvis en uafhængig regulator som Rigsrevisionen er organiseret med et overlappende reguleringsområde, kræver det særlige organisatoriske egenskaber. Det er fortsat væsentligt at tage uafhængigheden seriøst, men samtidig må man som organisation erkende, at man indgår i et større sammenhængende hele, hvor man er forpligtet til at deltage i koordination. Hvis ikke organisationen har opnået denne erkendelse, så giver et overlappende designprincip koordinationsproblemer. Det kan tale for, at der er behov for at overveje principperne bag organiseringen af de uafhængige regulatorer. Man kan vælge at anvende et ikke-overlappende designprincip, som fungerer gnidningsfrit i Ombudsmandsinstitutionens tilfælde. Alternativt er det nødvendigt at øge koordineringskapaciteten. Det kan enten ske ved at skabe faste rammer og mekanismer, som kan anvendes på tværs af ministerielle og uafhængige enheder eller også ved at skabe de nødvendige incitament til, at organisationerne selv tager samspilsrelationerne alvorligt.

Plads til forbedringer?

I gennem en årrække har det været en central diskussion, hvordan man bedst muligt kan organisere den offentlige sektor. Hvordan øger vi effekti-

viteten i de offentlige organisationer? Hvordan inddrages borgerne i højere grad? Hvordan styrer vi den offentlige sektor bedst? Hvilke redskaber skal vi bruge? Dette er blot nogle få af de spørgsmål, som har været omdrejningspunkter i den politiske debat. Den interne regulering har dog aldrig særskilt indtaget en central placering i diskussionerne. Spørgsmål vedrørende dette område er kun sjældent dukket op i den offentlige debat. Hvor store omkostninger er det rimeligt at pålægge de statslige institutioner som følge af reguleringen? Hvor bør balancen mellem intern styring og ekstern kontrol i de statslige institutioner ligge? Hvordan bør de forskellige reguleringsredskaber anvendes og i hvilket omfang? Hvilke krav skal stilles til effekten af reguleringen? Diskussionen af området har været fragmenteret, og den er præget af, at den ofte tages op i forbindelse med enkeltsager eller problemer i enkeltorganisationer. Samtidig har den politiske interesse for området været yderst begrænset.

Med dette langt mere overordnede udgangspunkt foreslår Hood et al. (1999) en række øvrige muligheder for at forbedre kvaliteten af den interne regulering. Forfatterne fremfører en række forslag, som *ikke* skal opfattes som en mekanisk anbefaling af organisatoriske ændringer. De angiver blot flere mulige løsninger på en række konkrete problemer. Der vil ikke her blive givet et samlet billede af Hood et al.s diskussion og forslag, men der fokuseres på de tre organisatoriske løsninger, som vurderes at kunne være relevante set i en dansk sammenhæng. Hermed ikke sagt at ændringerne bør gennemføres. Den nedenstående diskussion skal snarere opfattes som indlæg i en debat om, hvilke potentialer der er for at forbedre kvaliteten af den interne regulering i staten. Mulighederne for at forbedre koordineringen centrerer sig om følgende tre forslag (Hood et al, 1999: 210-227):

- Etablering af tværgående fora
- Etablering af et korps af regulatorer
- Indførelse af en superregulator

Det første forslag kræver principielt ingen organisatoriske omrokeringer, men bare etablering af muligheden for at mødes på tværs for at diskutere fælles interesseområder så som de regulerende organisationers omkostninger ved at efterleve kravene, brugen af reguleringsredskaber, sanktionsmuligheder osv. Det kunne give mulighed for at skabe mere sammenhængende principper og praksis på tværs af de generelt regulerende organisationer. De tværgående fora, der allerede eksisterer, er enten bilaterale eller dækker kun enkeltstående reguleringsområder. Det kunne derfor være gavnligt med

et tværgående forum, som giver mulighed for at samordne praksis og udveksle erfaringer, da organisationerne trods forskellighederne har en række fælles omdrejningspunkter.

Etablering af et korps af regulatorer er møntet på at have medarbejdere, som flytter mellem reguleringsområder. Det er nødvendigt at være mere opmærksom på styrken i, at medarbejderne kan bære værdier fra et område til et andet ved at fremme karrieremulighederne på tværs af de regulerende organisationer. Der er ikke i Danmark den store tradition for, at medarbejderne flytter på tværs af de generelt regulerende organisationer. I forbindelse med denne undersøgelse kan man pege på enkelte eksempler, hvor en medarbejder fra Finansministeriet er flyttet til en af de øvrige regulerende organisationer, og hvor en medarbejder er flyttet fra Rigsrevisionen til Økonomistyrelsen. Informanterne beretter, at udveksling er en undtagelse snarere end en regel. Et godt eksempel er alligevel Den Digitale Taskforce, hvor man har samlet medarbejdere udstationeret fra forskellige ministerier og kommunale organisationer. Der er dog fortsat et stort rum for at forbedre mulighederne for udveksling mellem regulerende organisationer, da der eksempelvis ikke er turnusmuligheder mellem regulatorerne, som der er andre steder inden for centraladministrationen.

Endelig foreslås indførelse af en administrativ enhed, der fungerer som superregulator. Denne enhed kan have forskelligartede opgaver. En mulig funktion er at lette politikernes overblik over området ved at indsamle data og sammenligne reguleringen på tværs af organisationerne. En anden mulig funktion er at fungere som overregulator med indflydelse på reguleringens form, indhold og koordination. Sidstnævnte funktion er dog problematisk. Umiddelbart strider det mod Grundloven at indføre en administrativ enhed over de uafhængige organisationer. For de øvrige organisationer er det et brud på ministerstyret, såfremt en superregulator får beføjelser i forhold til de regulerende enheder. En anden mulighed er at tildele en specifik administrativ enhed ansvaret for at arbejde systematisk med en offentlig reguleringspolitik. Man kunne overveje at give en sådan enhed ansvaret for tre forskellige elementer, som kunne styrke sammenhængen i reguleringen. Det første element er, at der skal udarbejdes fælles principper for de regulerende organisationer, herunder foretages en systematisk registrering af omkostningerne ved at efterleve den enkelte form for regulering. Det andet element er at udvikle generelle principper for, hvornår man anser investering i enten mere eller mindre regulering for ønskelig. Det tredje element består i at foretage en vurdering af den optimale balance mellem intern styring og ekstern regulering. De tre beskrevne elementer kan tilsammen

medvirke til, at den interne regulering opnår så stor effekt som muligt (Hood et al., 1999: 219-223).

Forslagene kunne potentielt bidrage til at løse nogle af de her konkrete problemer, der nævnes i dette kapitel, men er samtidig også rettet mod at tage hul på mere overordnede reguleringspolitiske spørgsmål. Etablering af et tværgående forum til udveksling af erfaringer etc. kunne bidrage til at skabe sammenhæng og kunne samtidig ses som et startskud til at diskutere principielle spørgsmål som eksempelvis reguleringsens virkning, forhold mellem intern styring og ekstern regulering og samordning af reguleringen. Samtidig er det oplagt også at inkludere sektorregulerende organisationer med henblik på at samle mere brede erfaringer vedrørende reguleringen af den offentlige sektor.

Hood et al.s forslag til etablering af et korps af medarbejdere tager udgangspunkt i et andet felt af regulatorer, da forfatterne foreslår, at regulatorer eksempelvis kan flytte på tværs af reguleringen af forsyningsvirksomheder eller på tværs af sektorregulering. Når vi taler om den generelle regulering af den statslige sektor, er det vanskeligt at forestille sig udveksling af ansatte mellem alle de inkluderede caseorganisationer. Eksempelvis kan det være svært at se værdien af at flytte ombudsmandens jurister til Rigsrevisionen. På den anden side ville det være fornuftigt at etablere turnusaftaler eller udveksling mellem regulerende organisationer, hvor der er sammenhæng mellem opgaver og medarbejdernes kompetencer. Hvis man fx udvekslede medarbejdere mellem Økonomistyrelsen og Rigsrevisionen, kunne det være medvirkende til at øge indblikket i hinandens opgavevaretagelse og løse koordinationsproblemerne.

Endelig foreslås etablering af en superregulator, hvilket umiddelbart må betegnes som et kontroversielt forslag. Konstruktionen kunne dog have sin berettigelse afhængig af en superregulatorens potentielle funktion. En sådan organisation kunne medvirke til at lette politikernes overblik over området ved at påtage sig ansvaret for at skaffe data og sammenligne reguleringen på tværs af organisationerne. Funktionen kunne oplagt placeres i Finansministeriet, som er ansvarlig for statens forvaltningspolitik. For at opnå en optimal organisering er det dog nødvendigt at skabe større sammenhæng til de uafhængige organisationer, samtidig med at Finansministeriet indgår mere bredt i den generelle regulering end i dag, hvor det særligt er effektivitetsvinklen, der vægtes. En superregulator kunne altså bidrage til løsning af de konkrete koordinationsproblemer. Samtidig kunne en superregulator ansvarliggøres for at sætte gang i arbejdet med at diskutere generelle principper for den interne regulering og at fremme den politiske interesse for om-

rådet. Et af de problemområder, som tidligere er blevet fremhævet, er den manglende politiske interesse for forvaltningspolitikken, som også karakteriserer organiseringen af den generelle regulering. Arbejdet med at skabe en reguleringspolitik for den offentlige sektor er som nævnt endnu kun perifert taget op til overvejelse. Det har gennem mange år været diskuteret, hvor omfattende regulering det er rimeligt at pålægge den enkelte borger eller private virksomheder, mens debatten om den offentlige sektor har været yderst begrænset. Centrale områder, som kunne indgå i en offentlig reguleringspolitik, er bl.a.: Hvor store omkostninger er det rimeligt at pålægge de statslige institutioner som følge af reguleringen? Hvor bør balancen mellem intern styring og ekstern kontrol i de statslige institutioner ligge? Hvordan bør de forskellige reguleringsredskaber anvendes og i hvilket omfang? Hvilke krav skal stilles til effekten af reguleringen? Besvarelsen af disse spørgsmål overlades ofte til de enkelte organisationer, som må besvare disse spørgsmål ad hoc – ikke i fællesskab og uden politikernes aktive indblanding og stillingtagen. En overordnet politisk debat, som tager hul på disse mere abstrakte, principielle og tværgående problemstillinger kunne samtidig være retningsgivende for, hvornår det er rimeligt at indføre nye reguleringsområder, og hvornår gamle bør afskaffes.

Hood et al.s konkrete forslag til forbedret organisering løser ikke umiddelbart alle problemer vedrørende den interne regulering, men igangsættelsen af initiativerne kunne bidrage til en gavnlig udvikling af området, hvor især to områder kræver opmærksomhed. Det gælder for det første den konkrete organisering af de regulerende organisationer, hvor designprincipperne og koordinationen bør tages op til overvejelse. For det andet gælder det etableringen af et større politisk engagement og af en egentlig politik for reguleringen af den offentlige sektor. Dette kræver koordinering på et højere hierarkisk niveau end i dag, men kan til gengæld bidrage til en mere effektiv og rationel regulering; for i det samlede reguleringsystem er der stadig plads til forbedringer.

Note

1. Enhed i Finansministeriet, som har til opgave at bistå bestyrelsen for projektet Digital Forvaltning med opgaveløsning og udarbejdelse af beslutningsgrundlag. Taskforcen er sammensat af medarbejdere udstationeret fra Finansministeriet, KL, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Skatteministeriet, ARF, Miljøministeriet og Fødevarerministeriet.

Kapitel 7

Det samlede reguleringsfelt – et led i demokratiet

Som antydnet i kapitel 1 spiller den interne regulering en væsentlig rolle i legitimeringen af demokratiet. Det er netop i forbindelse med reguleringen, at de statslige organisationer kan påvise, at de er villige til at skabe gennemsigthed og bevise ansvarlighed i forhold til de midler og opgaver, borgerne har betroet staten. Samtidig har de regulerende organisationer en magtfuld placering i forhold til at definere og forvalte de rammer, de øvrige organisationer agerer under.

De foregående kapitler har med dette udgangspunkt belyst en række forskelligartede temaer i tilknytning til den interne regulering. Formålet har bl.a. været at give en beskrivelse af organisationerne. Hvem er de? Hvad laver de? Hvordan regulerer de? Hvilke medarbejdere har de? Hvem samarbejder de med? Desuden har formålet været analytisk med fokus på forskellige temaer. Det drejer sig for det første om at give en mere tilbundsående karakteristik af reguleringen i den enkelte organisation med hovedvægten lagt på en analyse af reguleringens organisering. For det andet er der set nærmere på reguleringens virkning og virkemidler. Her er det hovedsageligt de regulerende organisationers medarbejders egen viden, strategi og håndtering, som sættes under lup. Et tredje tema i undersøgelsen drejer sig om, hvordan vi kan forklare de regulerende organisationers udvikling og de forandringer, de gennemlever. Endelig tog vi med det fjerde tema hul på diskussionen af styringen og koordineringen af regulerende organisationer. Her fokuseres mere bredt på, hvordan den generelle regulering fungerer som samlet system, og hvordan det eventuelt er muligt at forbedre organiseringen på området.

Dette strejftog gennem de regulerende organisationer har haft til formål at give et indblik i såvel den enkelte regulerende organisations funktion og vilkår som reguleringens udformning. Derudover har det været en målsætning at opnå en almen indsigt i organiseringen og funktionen af den generelle regulering som samlet system. Det har i høj grad været hensigten med denne undersøgelse at bidrage til at give et nuanceret billede af karakteristika ved reguleringen og instrumentbrugen, samt at belyse adfærdsmønstre og opfattelser blandt medarbejderne i de regulerende organisationer.

På den baggrund er formålet med kapitel 7 at give en opsummering af undersøgelsens centrale pointer, men også i høj grad at pege på væsentlige

huller i den viden, vi har om reguleringsfeltet, og at problematisere den rolle, reguleringen spiller i en demokratisk sammenhæng.

Reguleringsform og funktion

Den interne reguleringsform må skildres som kompleks og sammensat. Det er karakteristisk, at de regulerende organisationers kontrolformer er vanskelige at kategorisere præcist. Trods overvægt af henholdsvis inspektion og gensidighed som de almindeligste kontrolformer i de forskellige caseorganisationer, så er det fremherskende billede, at der primært anvendes hybridformer. Kontrolformerne kombineres og anvendes sjældent hver for sig. Indlysende nok er kombinationen af netop inspektion og gensidighed den dominerende hybridform, mens konkurrence i stigende grad indgår som reguleringsform. Som overordnet konklusion står dog, at gensidighed i form af forhandling, diskussion, debat og drøftelser indgår som et særdeles centralt element i den interne regulering i staten. De regulerende organisationer har ikke nogle egentlige magtbeføjelser i forhold til de øvrige organisationer, og trods vekslende gennemslagskraft betyder det, at gensidigheden har en central og usvækket placering i reguleringen. Vurderingen er, at gensidighed i reguleringen er en absolut nødvendighed for at sikre lydhørhed i de statslige organisationer og for at opretholde og udbygge den efterlevelseskultur, som medvirker til at sikre overensstemmelse mellem praksis og reguleringskrav. Hood et al. (1999) anfører i forbindelse med den britiske undersøgelse, at gensidighed generelt er under pres, da vilkårene for regulering via dialog er vanskeliggjort af bl.a. voksende reguleringsområder samt øget kompleksitet. Det har dog ikke været muligt at genfinde denne tendens i de her inkluderede organisationer, hvor gensidighed til stadighed har en central og usvækket placering.

Hvis vi ser på reguleringsfunktioner er billedet også heterogent. Indledningsvis blev nævnt en række mulige funktioner, som kan være centrale for regulerende organisationer: kontrol, implementering, forebyggelse, intern koordinering og symbolsk signalpolitik til omgivelserne. Samtlige disse funktioner kan vi genfinde i den empiriske undersøgelse af caseorganisationerne. Kontrol med de statslige organisationers adfærd, implementering af politiske indsatser og forebyggelse af fejl er tværgående funktioner, som gælder samtlige caseorganisationer. Intern koordinering på tværs af de statslige organisationer foregår primært i de tre organisationer, der indgår direkte i det centraladministrative hierarki, mens symbolsk signalpolitik ganske givet også finder sted i alle organisationerne, men dette er ikke belyst tilstrækkeligt i denne undersøgelse. Endvidere sætter samtlige regule-

rende organisationer ind både ex ante (med henblik på at hjælpe de statslige organisationer til at optimere adfærden) og ex post (med henblik på kontrol). Det er altså karakteristisk, at de regulerende organisationer har flere funktioner. Der synes ligeledes at være en tendens til, at de med tiden indtager samtlige funktioner (med forskellig indbyrdes vægtning) til trods for, at de som udgangspunkt primært har haft en af de ovenstående funktioner.

Typer af regulerende organisationer

Trods dette lidt brogede billede giver den forskellige vægtning af reguleringsform- og funktion anledning til, at de valgte cases kan inddeles i to velafgrænsede grupper. Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand udgør en gruppe. De er begge organiseret som uafhængige organisationer under Folketinget og står dermed uden for det centraladministrative hierarki. I modsætning hertil står IT-politisk kontor, Økonomistyrelsen og Ligestillingsafdelingen, som alle indgår i det statslige hierarki.

Rigsrevisionen og Ombudsmandsinstitutionen udgør en særlig art. De er begge relativt gamle traditionsrige organisationer, de udøver begge primært efterfølgende kontrol, de baserer som udgangspunkt reguleringen på inspektion, og de anvender love og regler som et meget væsentligt redskab. IT-politisk kontor, Økonomistyrelsen og Ligestillingsafdelingen har til gengæld alle en overvægt af gensidighed som kontrolform og har overvejende politikimplemtering og intern koordinering som overordnet formål. Økonomistyrelsen befinder sig dog på grænsen mellem de to typer, da de har opgaver, som minder om Rigsrevisionens og Ombudsmandsinstitutionens, og hvor vægtning af kontrolformer og funktioner adskiller sig fra organisationens vægtning i forhold til de øvrige opgaver.

På den baggrund bør det overvejes, om det er meningsfyldt at betragte disse to typer regulerende organisationer som et samlet reguleringsfelt. De forskelle, der identificeres i undersøgelsen, følger næsten alle uden undtagelse den beskrevne skelnen mellem uafhængige og centraladministrative organisationer, og det er derfor indlysende, at det er nødvendigt at være opmærksom på de særlige vilkår, som karakteriserer de to typer organisationer.

Generelt set er der dog flere fællestræk end forskelle. Funktionerne er ikke væsensforskellige og udviser sig delvist med tiden, og på trods af forskellig vægtning synes samtlige organisationer at vægte dialogen med de regulerede organisationer højt. Endvidere er det vanskeligt at opnå indsigt i

det samlede reguleringssystem, hvis man udelukkende behandler de to typer organisationer adskilt.

Reguleringsens effekt

Vores viden om reguleringens faktiske effekter er stort set fraværende. Der findes ingen systematiske opgørelser af effekten, men det synes at blive et større indsatsområde for de regulerende organisationer fremover. Flere af caseorganisationerne arbejder på at sikre øget viden og forsøger at opføre effekten af delindsatser.

Man kan i særlig grad efterspørge viden om effekten af netop enkeltindsatser og af de forskellige redskabers virkning. Regulatorerne satser i udpræget grad på at sprede sig over mange indsatsområder og sætter ind med forskellige redskaber, da man ikke kan optimere indsatsen yderligere, så længe der ikke er skabt et bedre indblik i redskabers virkning og indsatsers effekter. Det er derfor væsentligt at notere sig, at reguleringen formentlig kan fungere langt mere effektivt end i det nuværende reguleringssystem, hvis der satses på at opbygge yderligere viden om reguleringssystemets resultater. Det er en vanskelig opgave at sikre systematisk viden om reguleringsfeltets effekt, men det må indgå som et centralt satsningsområde at opbygge denne viden med henblik på at optimere indsatsen. Endvidere kan en sådan vidensproduktion sikre indblik i eventuelle bivirkninger ved reguleringen. Det kan langt fra udelukkes, at dele af den interne regulering virker mod hensigten, og det er derfor også nødvendigt at belyse reguleringen med udgangspunkt i de regulerede organisationers situation.

Netop den manglende viden er problematisk i en demokratisk sammenhæng. Formålet med reguleringen er at skabe adfærdsændringer, men umiddelbart er der intet sikkert belæg for, at disse ændringer rent faktisk opnås, og dermed medvirker den interne regulering ikke i tilstrækkelig grad til at legitimere demokratiet. Denne undersøgelse peger i retning af to mulige scenarier med hensyn til reguleringens effekt: 1) *reguleringen har formentlig (en vis) effekt*. Der opnås ikke fuld effekt, idet flere af undersøgelsens informanter peger på områder, hvor de planlagte ændringer ikke er opnået. Omvendt synes der at være tegn på en vis effekt af reguleringen. Dette scenario bygges op omkring informanternes udsagn om succes historier, og kan sandsynliggøres af, at der er en vis opfølgning af effekten på afgrænsede områder – det gælder fx opfølgning på Rigsrevisionens forvaltningsrevision og på ombudsmandens udtalte kritik. Dokumentationen er dog forholdsvis svag og kræver en langt mere systematisk belysning end den, der er foretaget i denne undersøgelse. 2) *Reguleringen har kun svag ef-*

fekt. Dette scenario er et modbillede af det første, og bygger på en opfattelse af reguleringen som symbolsk. Her udlægges reguleringen som et teater, hvor aktørerne skaber en illusion af effekt ved hjælp af konstruktion af en efterlevelseskultur. Her fremstiller regulatorerne et billede af, at de regulerende organisationer relativt ukritisk efterlever reguleringen, da de som en del af staten ser det som en forpligtelse at leve op til reguleringen. Scenariet sandsynliggøres af, at de regulerende organisationer har meget vanskeligt ved at dokumentere egen effekt. Dette er paradoksalt, da de stiller krav til de regulerede om at bevise effekt. Endvidere tyder den manglende politiske interesse for feltet på, at reguleringen potentielt kan eksistere uden at skabe en optimal virkning.

Det er ikke muligt på baggrund af denne undersøgelse at afgøre, hvilket af de to scenarier der ligger tættest på virkeligheden. Omvendt må man konstatere, at alene det, at der kan sås tvivl om reguleringens effekt, er problematisk, da den interne regulering spiller en essentiel rolle i demokratisk sammenhæng.

Intern regulering som politikområde

De regulerende organisationer og deres reguleringsområde kan ses som udtryk for en overordnet politisk prioritering. De er nemlig en konkret afspejling af, hvilke værdier og emneområder der er så højt prioriteret, at de har behov for deres "egen" organisation til at sikre en passende adfærd i staten. Netop på dette område adskiller de regulerende organisationer sig fra andre former for offentlige organisationer. Deres mission er at beskytte og fremme særlige værdier i den *samlede* statslige sektor.

Selv om sammensætningen af reguleringssystemet er et udtryk for en politisk prioritering, tyder intet på, at den politiske opmærksomhed er særligt intensiv. Der er en generel enighed blandt denne undersøgelses informanter om, at der er en manglende politisk interesse for den interne regulering, og dermed er størstedelen af udformningen af reguleringspolitikken delegeret til de regulerende organisationer selv. Trods muligheder for at styre det samlede reguleringsfelt er der et bemærkelsesværdigt fravær af engagement i udviklingen af en effektiv intern regulering.

Den manglede centrale styring af reguleringssystemet medfører en række problemer. Først og fremmest er det vanskeligt at gennemføre koordinering af reguleringen uden en form for central styring – særligt kan det være vanskeligt at skabe sammenhæng mellem uafhængige og centraladministrative enheder. Derudover er det vanskeligt at sikre effektiviteten i det samlede reguleringsystem uden en overordnet politisk indsats. Der er be-

hov for fortsatte overordnede overvejelser over, hvordan det interne reguleringsystem organiseres mest hensigtsmæssigt. En mere systematisk diskussion af, hvilke organiseringsformer der skal præge reguleringsfeltet, og hvilke indsatsområder der skal indgå i en samlet effektiv intern regulering, kræver et større engagement – både internt i de regulerende organisationer og blandt politikerne. De regulerende organisationers centrale placering i demokratiet kan styrkes væsentligt med mere sammenhængende og systematiske overvejelser over organisering og prioritering internt i systemet.

Fremtidig forskning

Denne undersøgelse tager hul på andre problemområder, som det kunne være relevant at undersøge nærmere i fremtiden. I hvert fald kan man på baggrund af denne undersøgelse pege på en række områder, hvor den nuværende viden er utilstrækkelig. Det umiddelbart mest væsentlige er at undersøge de regulerede parters rolle i og opfattelse af reguleringen og dens effekt. En række af de problemstillinger, som er taget op her, kunne med fordel blive undersøgt ud fra et brugerperspektiv. Hvordan opfatter institutionerne reguleringsens virkning? Hvordan oplever de samspillet med de regulerende organisationer? Hvordan virker den tværgående koordinering, når man sidder i institutionerne og skal gennemføre reguleringen – stilles der modsatrettede krav? Eller er der en logisk sammenhæng? Virker reguleringen til tider urimelig? Og giver reguleringen overhovedet mening i forhold til de omkostninger, der er ved at gennemføre reguleringen? Bruger-synsvinklen kunne i særdeleshed præcisere, hvor der er behov for tilpasning og omorganisering i reguleringsystemet.

Derudover kunne man vælge en mere kvantitativ synsvinkel, som lægger sig tæt op ad Hood et al.s betragtninger vedrørende udviklingen i en britisk kontekst, hvor også sektorreguleringen inkluderes. Er midlerne anvendt til reguleringen i vækst? Opstår der mange nye regulerende organisationer? Er der et generelt opbrud i anvendelsen af kontrolformer? Er omkostningerne ved at gennemføre den interne regulering for store i forhold til effekterne? Her sigtes primært mod øget viden om en eventuel vækst og de ændringer i reguleringsens betydning, som naturligt følger af væksten.

Endelig kan man pege på endnu et område, som kunne være interessant at undersøge nærmere. Det drejer sig om den efterlevelseskultur, som informanterne udpeger som en central mekanisme i arbejdet med at sikre reguleringsens virkning. Hvor udbredt er mekanismen? Findes den primært i departementerne eller overalt i staten? Hvornår opstår der brud på kulturen? Er der bestemte organisationer, som ikke respekterer en sådan kultur? Disse

spørgsmål er centrale med hensyn til at opnå mere specifik viden om de mekanismer, som omsætter reguleringen i egentlige effekter. Det er som anført nødvendigt at få indblik i, hvordan man opnår øget effektivitet, og her er en forståelse af omsættelsesmekanismerne helt centrale. I tilknytning hertil kan man pege på konvergens i reguleringsformerne som et område, der bør undersøges nærmere. Konvergens er ikke i sig selv et væsentligt problem, men det kan afspejle en manglende viden om reguleringsformerne effekt. Derfor er det væsentligt at se nærmere på, om konvergens er en rationel strategi i reguleringen eller blot en overlevelsesstrategi i mangel på viden om bedre alternativer.

Appendiks

Undersøgellesdesign og metode

Undersøgelsen er gennemført som et casestudie med fem cases, der som udgangspunkt er valgt på baggrund af en antagelse om maksimum variation i en række variable. De har som fællestræk, at de lever op til den indledende definition på regulerende organisationer, men udvalgskriterierne var at sikre variation i reguleringsområde, redskaber, alder, størrelse, budget og organisering for at opnå information om betydningen af forskellige omstændigheder for udseendet af cases (Flyvbjerg, 1991: 150).

Undersøgelsen bygger på to forskellige former for kilder. Den primære datakilde er kvalitative interview, og der er foretaget fire-seks interview med ledere og medarbejdere i hver organisation. Dette er suppleret med forskellige skriftlige kilder, bl.a. publikationer fra organisationerne, oplysninger fra deres hjemmesider samt artikler og anden litteratur, der beskæftiger sig med de pågældende organisationer. Interviewene har en normativ karakter i og med, at de interviewede medarbejdere giver deres eget billede af den enkelte case, og det er derfor nødvendigt at forholde sig kritisk til disse data og at supplere med øvrige kilder, som kan underbygge eller modsige de normative udsagn. De citater, som anvendes her, er udvalgt på en sådan måde, at de enten understøttes af øvrige kilder, eller at medarbejdernes udsagn er overensstemmende på det pågældende område, medmindre andet er angivet. Når interviewcitater indgår, citeres en medarbejder i den organisation, der beskrives. Hvor der ikke henvises til en specifik organisation, angives informantens organisatoriske tilhørsforhold.

Litteratur

- Andersen, Jytte (2000). "Fremtiden og kønnet". *Information*, 25.05.
- Antonsen, Marianne & Torben Beck Jørgensen (1992). "Den offentlige kontekst: Begreber og modeller", pp. 65-81 i Torben Beck Jørgensen & Preben Melander (red.). *Livet i offentlige organisationer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Antonsen, Marianne & Torben Beck Jørgensen (red.) (2000). *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Beck Jørgensen, Torben & Bøje Larsen (1987). "Control – An Attempt at Forming a Theory". *Scandinavian Political Studies*, 10, 4: 279-299.
- Beck Jørgensen, Torben (1996). *Forvaltningspolitikken mellem Skylla og Karybdis*. København: Institut for Statskundskab.
- Bekendtgørelse nr. 188 af 18.03.2001. *Bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen m.v.*
- Betænkning nr. 1370 (1999). *Betænkning om det fremtidige ligestillingsarbejde og dets organisering*. København: Statsministeriet.
- Bichel, Steen (2001). *Rigsrevisionen i ord og billeder i anledningen af 25 års jubilæet 1. januar 2001*. København: Rigsrevisionen.
- Blom-Hansen, Jens & Carsten Daugbjerg (red.). (1999). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer I Danmark*. Århus: Systime.
- Bogason, Peter (1991). "Control for Whom? Recent Advances in Research on Governmental Guidance and Control". *European Journal of Political Research*, 20:189-208.
- Brunsson Nils & Johan P. Olsen (1993). *Magten att reformera*. Stockholm: Carlsons Bokförlag.
- Busck, Lars (1995). "The History and Development of the Institution of the Ombudsmand", pp. 23-32 i *The Danish Ombudsmand*. København: Folketingets Ombudsmand.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980). *Centraladministrationen: organisation og politisk placering*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen & Marius Ibsen (1999). *Politik og forvaltning*. Århus: Systime.
- Douglas, Mary (1982). *The Active Voice*. London: Routledge.
- Finansministeriet (2001a). *Digital forvaltning*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2001b). *IT, Internettet og den offentlige sektor*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2001c). *Organisation og ledelse i centraladministrationen*. København: Finansministeriet.
- Flyvbjerg, Bent (1991). *Rationalitet og magt – bind I*. Odense: Akademisk Forlag.

- Folketingets Ombudsmand (2000). *Ombudsmandens arbejde 1995-1999*. København: Folketingets Ombudsmand.
- Folketingets Ombudsmand (2001). *Folketingets Ombudsmands beretning for året 2000*. København: Schultz Grafisk.
- Forskningsministeriet (2000a). *Et net af muligheder – Netværksredegørelse 2000*. København: Forskningsministeriet.
- Forskningsministeriet (2000b). *Omstilling til netværkssamfundet – IT- og telepolitisk redegørelse til Folketinget*. København: Forskningsministeriet.
- Hansen, Marianne (2001). *Regulerende institutioner i staten*. Arbejdsrapport 2001/5. København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Hecló, Hugh & Aaron Wildavsky (1974). *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan.
- Hood, Christopher (1991). "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*, 69:3-19.
- Hood, Christopher (1998). *The Art of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher, Colin Scott, Oliver James, George Jones & Tony Travers (1999). *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher, Oliver James & Colin Scott (2000). "Regulation of Government: Has it Increased, is it Increasing, Should it be Diminished?". *Public Administration*, 78, 2:283-304.
- Intern arbejdsplan for IT-politisk kontor (ITK)*. (upubliceret).
- Kafka, Franz (1949). *Slottet*. København: J. H. Schultz Forlag.
- Kjær, Anne (1998). *En institutionel og historisk analyse af dansk rigsrevision og forvaltningsrevision*. København: COS-rapport nr. 6/1998.
- Knudsen, Tim (1995). *Dansk statsbygning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knudsen, Tim (2000a). "Statsrevisorerne i dag", pp. 130-178 i Kirsten Brandt & Hanne Rasmussen (red.). *Statsrevisorerne 150 år*. København: Schultz Information.
- Knudsen, Tim (red.) (2000b). *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*. Århus: Systime.
- Leavitt, Harold J. (1965). "Applied Organisational Change in Industry: Structural, Technological and Humanistic Approaches", pp. 1144-1170 i James G. March (edt.) *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally.
- Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lønborg Management (2001). *Kundeundersøgelse*. www.rigsrevisionen.dk/tr/tqm-2001.pdf. 26.02.02.
- Majone, Giandomenico (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Mandag Morgen* (1996). "Forskere retter alvorlig kritik mod Rigsrevisionen". Ugebladet Mandag Morgen, 29, 2.9.

- Minister for ligestilling (2001). *Redegørelse 2001 – 2001 Perspektiv- og handlingsplan*. København: ligestillingsafdelingen.
- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (2002). *IT for alle. Danmarks fremtid – IT og telepolitisk redegørelse og handlingsplan 2002*. København: Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.
- Rasmussen, Poul Nyrup (2001). *Statsministerens Nyårstale*. www.statsministeriet.dk. 26.02.01.
- Rigsrevisionen (1998). *Begrebet God Offentlig Revisionssskik – en vejledning*. København: Rigsrevisionen.
- Rigsrevisionen (1999). *Rigsrevisionen – en del af Folketinget*. København: Rigsrevisionen.
- Rigsrevisionen (2000a). *Rigsrevisionens produktkatalog 2001*. Upubliceret.
- Rigsrevisionen (2000b). *Vision for rigsrevisionen*. København: Rigsrevisionen.
- Rigsrevisionen (2000c). *Beretning til statsrevisorerne om Rigsrevisionens virksomhed i 1999. RB SEKRO1/00*. København: Rigsrevisionen.
- Rigsrevisionen (2001). *Beretning til statsrevisorerne om Rigsrevisionens virksomhed i 2000*. www.rigsrevisionen.dk/beret/vbr-2000/vbr-2000.htm. 30.08.01.
- Røvik, Kjell Arne (1992). "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 4:261-284.
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Selznick, Philip (1985). "Focusing Organizational Research on Regulation", pp. 363-367 i Roger G. Noll (ed.). *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press.
- Skrivelse nr. 117 af 27.06.2000 om Økonomistyrelsen.
- Statens Arkiver. www.statensarkiver.dk/ra/brugearkivet/rasaml/efter1848/finans/b1310.htm. 27.03.03
- Thompson, Michael, Richard Ellis & Aaron Wildavsky (1990). *Cultural Theory*. Boulder, CO: Westview.
- Vahr, Jesper (u.å.). *Samspillet og rollefordelingen mellem ministrene og den administrative ledelse i danske departementer*. Speciale. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Walsh, Kieron (1995). *Public Services and Market Mechanisms – Competition, Contracting and the New Public Management*. London: Macmillan Press.
- Wilson, James Q. & Patricia Rachal (1977). "Can the Government Regulate Itself?". *Public Interest*, 46:3-14.
- Økonomistyrelsen (1999). *Benchmarking af statsinstitutionernes økonomistyring*. København: Økonomistyrelsen.
- Økonomistyrelsen (2000). *Resultatkontrakt for Økonomistyrelsen 2000-2003*. (Upubliceret).
- Økonomistyrelsen (2001a). *Priser og leveringsvilkår 2001*. København: Økonomistyrelsen.

- Økonomistyrelsen (2001b). *Virksomhedsregnskab, 2000*. København: Økonomistyrelsen.
- Økonomistyrelsen (2001c). *Rapport om benchmarking af den statslige økonomistyring*. København: Økonomistyrelsen.
- Økonomistyrelsen (2002). *Priser og leveringsvilkår 2002*. København: Økonomistyrelsen.
- Østergaard-Nielsen, Martin (1999). *Ombudsmanden – Mellem magthaver og menigmand*. København: Gyldendal.

Om forfatteren

Camilla Palmhøj Nielsen er ph.d.-stipendiat ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Ph.d.-projektet vedrører sundhedstjenesteforskningsområdet og omhandler ”anvendelsen af medicinsk teknologivurdering i politisk-administrative beslutningsprocesser” Særlige interesseområder er: 1) evaluering inden for sundhedsvæsenet, 2) implementering inden for sundhedsvæsenet og 3) anvendelsen af viden/evalueringer i politisk-administrative beslutningsprocesser. Har desuden beskæftiget sig med forandringer i den offentlige sektor samt med temaet for dette skrift: intern regulering i staten. Har i forbindelse med Magtudregningen tidligere udgivet: ”Værdiernes vogtere - om regulerende organisationer i staten” i Torben Beck Jørgensen (red.) *På sporet af en offentlig identitet - værdier i stat, amter og kommuner.*

Udgivelser fra Magtudredningen pr. 15. juni 2003

Bøger

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Tøgeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Tøgeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik - streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt - nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

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

Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Skrifter

Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.

Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.

Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.

Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.

Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.

Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.

Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Ekspertes brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.

Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.

Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.

Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.

Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.

Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandkov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.

Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.

Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.

Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderiteten*. Århus: Magtudredningen.

Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.

Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djøficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.

Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.

Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen

Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.

Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.

Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? - om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen

www.magtudredningen.dk