

Reformer mellem integritet og innovation

Reform af reformens form i den danske centraladministration fra 1920 til 2019

Palle Nickelsen, Marie Sundby

Document Version

Final published version

Publication date:

2019

License

CC BY-NC-ND

Citation for published version (APA):

Palle Nickelsen, M. S. (2019). *Reformer mellem integritet og innovation: Reform af reformens form i den danske centraladministration fra 1920 til 2019*. Copenhagen Business School [Phd]. Ph.d. Serie No. 28.2019

[Link to publication in CBS Research Portal](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us (research.lib@cbs.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 27. Aug. 2022



COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL
SOLBJERG PLADS 3
DK-2000 FREDERIKSBERG
DANMARK

WWW.CBS.DK

ISSN 0906-6934

Print ISBN: 978-87-93744-98-1

Online ISBN: 978-87-93744-99-8

REFORMER MELLEM INTEGRITET OG INNOVATION: REFORM AF REFORMENS
FORM I DEN DANSKE CENTRALADMINISTRATION FRA 1920 TIL 2019

PhD Series 28-2019

Marie Sundby Palle Nickelsen

REFORMER MELLEM INTEGRITET OG INNOVATION

REFORM AF REFORMENS FORM I DEN DANSKE
CENTRALADMINISTRATION FRA 1920 TIL 2019

Doctoral School of Organisation and Management Studies

PhD Series 28.2019

CBS COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL
HANDELSHØJSKOLEN

Reformer mellem integritet og innovation

*Reform af reformens form i den danske
centraladministration fra 1920 til 2019*

Marie Sundby Palle Nickelsen

104.805 ord

Vejleder: Niels Åkerstrøm Andersen

Doctoral School of Organisation and Management Studies
Copenhagen Business School

Marie Sundby Palle Nickelsen
Reformer mellem integritet og innovation:
Reform af reformens form i den danske centraladministration fra 1920 til 2019

1st edition 2019
PhD Series 28.2019

© Marie Sundby Palle Nickelsen

ISSN 0906-6934
Print ISBN: 978-87-93744-98-1
Online ISBN: 978-87-93744-99-8

The Doctoral School of Organisation and Management Studies is an active national and international research environment at CBS for research degree students who deal with economics and management at business, industry and country level in a theoretical and empirical manner.

All rights reserved.

No parts of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage or retrieval system, without permission in writing from the publisher.

Forord

Denne afhandling er drevet af min livslange interesse for politik, bureaukrati og reformer og af min undren over, hvor bureaukratiet ”bliver af”, når politiske reformer vil det til livs. Hvorfor synes det, som om afbureaukratisering blot ender i mere bureaukrati – og hvorfor afløser den ene reform så den anden? Derfor handler denne afhandling om reformer og om det, jeg vil kalde for reformernes form. Den handler om, hvordan reformer gennem historien har beskrevet og formet sig selv som reformer på forskellige måder og med forskellige håb for fremtiden. Det, vi i dag forstår som en reform, er på en gang det samme som og forskelligt fra, hvordan vi tidligere har forstået en reform. Jeg vil ikke påstå, at afhandlingen giver svarene på, hvordan vi skal reformere i fremtiden, eller at afhandlingen løser udfordringerne med at reformere en gang for alle. Men min afhandling giver anledning til nogle spørgsmål, som centraladministration og politikere kan stille sig selv, når de reformerer. Jeg håber derfor, at de, der arbejder med reformer, vil finde afhandlingen både nyttig og inspirerende.

Det er to folketingsvalg, tre regeringer, en ressortoverflytning og en barsel, siden jeg 1. marts 2015 startede det ph.d.-projekt, der er udgangspunktet for denne afhandling. Her begyndte jeg som erhvervs-ph.d.-studerende i Økonomi- og Indenrigsministeriet, Undervisningsministeriet og på Copenhagen Business School. Det blev startskuddet til godt fem måneders feltarbejde i reformernes maskinrum, men også startskuddet til en rejse gennem ph.d.-kurser om alt fra politisk administration over kritik som metode videre til begrebet tid i historiske analyser og sociologiske metoder til seminarer, konferencer og artikelskrivning. Nærværende afhandling kobler alle disse forskellige elementer, hændelser og til- og fravalg til en fortælling om, hvordan reformens form er blevet reformeret til det, den kan siges at være i dag.

Ph.d.-livet er en fuldkropsoplevelse. Jeg har haft søvnløse nætter, tårer, grin, fortvivlelse og begejstring. Jeg har ladet mig opsluge af systemteoriens dragende univers – så meget at jeg efter at have læst mediefilosoffen Walter Seitters eksempel med den institutionaliserede begivenhed *morgenmad*, nu ikke længere kan koge havregrød til mine børn uden at betragte, hvordan havregrynene opløses i mødet med vand, varme og grydeske under opkog og omrøring, for derefter at fortættes i en form, vi kan kalde for grød. En grød, der i sig selv er en del af en anden form, nemlig morgenmåltidet, sammen med kold mælk, smørklat og sukker. Mit syn på verden omkring mig har således ændret sig, og det er både for meget og helt perfekt. Den første og stør-

ste tak for denne udvidelse af min verden skal lyde til min dygtige vejleder Niels Åkerstrøm Andersen. Tak for inspirerende, konstruktiv og provokerende vejledning med rette ”nu må vi se”-rolig attitude. Dernæst en tak til Holger Højlund for at træde til i den sidste slutspurt med en tæt og kritisk læsning af mine analyser og gode forslag til at skærpe det hele.

Men flere endnu fortjener et stort tak for at hjælpe denne afhandling på vej. Nils Brunsson og forskerne på Stockholm Centre for Organisational Research for at byde mig indenfor og velkommen i sommeren 2016, som jeg tilbragte i Stockholm. Tak til min mor for at tage orlov fra sit job for at tage med og passe min søn, og tak til min mand, far og bror for at komme forbi med et kram.

Tak til politikgruppen på Department of Management, Politics and Philosophy, Copenhagen Business School, for både vanvittige, vittige og virkelig kloge diskussioner og kommentarer. Tak til skiftende kontormakkere Laura Høvsgaard MacGuire, Tim Christiaens og Eileen Murphy for både hyggestunder, opmuntring og faglige diskussioner, overvejelser og øjenåbnere. Også tak til Marie Ryberg for mange gode og lærerige diskussioner.

Tak til embedsmændene i Økonomi- og Indenrigsministeriets afdeling for Offentlig Innovation og Velfærdspolitik anno 2015 for at føle mig utrolig velkommen og som en del af afdelingen og for at dele jeres overvejelser om reformer med mig. Samme tak skal også lyde til embedsmændene i Videnskottoret i Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling anno efteråret 2015. Tak til Jon Jespersen og Thomas Molin for gode kommentarer og sparring på mine empiriske analyser og iagttagelser. Også en tak skal lyde til Lotte Jensen og Marie Munk for at have kickstartet mit projekt tilbage i 2014. Ikke mindst også tak til bibliotekarerne på Det Administrative Bibliotek for hjælp til at tjekke op på selv de mest nidkære, empiriske detaljer og referencer samt for stor hjælp med at fremskaffe historisk materiale.

Til slut en tak til mine skønne veninder Camilla, Beth, Marlene, Nina og Line for kaffe, kage, gåture, byture, sommerhusture, ferier og moralsk og kærlig opbakning. Tak til mine forældre, min bror og hele min svigerfamilie for omsorg, børnepasning, ferier og fornøjelser.

Men mest af alt tak til min mand, Andreas, og mine børn,
Hans William og Lise Mathilde, fordi I er dem, I er.
Kærlighed før business.

Resumé

Denne afhandling starter midt i dansk reformpraksis i 2015. Her beskriver Slotsholmens embedsmænd reformer som ”diskurspåvirkning” og at ”ændre et mindset”. Embedsmændene arbejder med reformbestræbelserne i en spænding mellem integritet og innovation, der samtidig gør afbureaukratisering til en permanent modstand i reformarbejdet. Spørgsmålet er, hvordan reformen er blevet til det, den er i dag. Hvad er reformens historie?

Udgangspunktet for afhandlingen er tre teser om reformer. Den første tese er, at spændingen mellem integritet og innovation har sin egen semantiske historie. Den anden tese er, at reformer formes gennem både bureaukratiet, men også som en modstand mod bureaukratiet. Når betingelserne for at reformere bliver reformeret, har det betydning for den måde, hvorpå centraladministrationen reformerer uddannelse. Den tredje tese er, at centraladministrationen sætter sig selv på spil gennem reformer for at skabe sammenhæng og helhed. Reformbegrebets historie viser baggrunden for reformernes form i dag og mulighedsbetingelserne for fremtidens reformer.

Afhandlingen skriver sig ind i forvaltningssociologien, hvor reformer ses som selv-referentielle mekanismer, der danner og gendanner reformer på nye måder og åbner op for at gøre nye forhold til genstande for reformer. Empirisk er afhandlingen baseret på etnografisk feltarbejde i to ministerier i 2015 og på analyser af et dokumentarkiv med materiale fra perioden fra 1920 til 2019. Inspireret af den begrebshistoriske sondring mellem synkrone og diakrone analyser folder afhandlingen sine analyser ud gennem begreber som semantik, form og medie (synkron analyse) og en idé om autorisering (diakron analyse). Det handler om at betragte *den samtidige usamtidighed* af fortællinger om reformen.

Reformfortællingen konstitueres af fire kondenserede forståelser af reformbegrebet, der tegner fire historiske perioder. Fra 1920-1955 er reform et spørgsmål om formalitet. Reformerne i denne periode problematiserer adskillelsen mellem forvaltning og institution. Fra 1956-1982 er reform et spørgsmål om substantialitet og opbygning af planlægningskapacitet. Reformerne i denne periode problematiserer en oplevet mangel på sammenhæng, hvilket bl.a. fører til nye reformer, der skal skabe sammenhæng på tværs af andre reformer. Fra 1983-2001 er reform et spørgsmål om universalitet. Her problematiseres forvaltningens og institutionernes grænser, og både forvaltning og institutioner sønderdeles. Alle institutioner udsondres fra staten som autonome organisationer med eget ansvar og egen ledelse. Fra 2002-2019 er reform et spørgsmål om

potentialitet. Reform er blevet et politikbegreb og et håb om innovation. Reformerne problematiserer i denne periode både sin egen operationsform, men også alle de muligheder, der blev skabt gennem sønderdelingen af forvaltningen.

Diagnosen samler reformfortællingen op og peger på, hvordan arbejdet med reformer i dag er præget af dels et håb om afbureaukratisering og dels en potentialisering af centralreformen selv, der jagter reformer i spændingen mellem innovation og integritet. Resultatet er en centraladministration, der opløser sig selv og umuliggør sit eget ansvar og på den måde skaber rum for videre reformer i fremtiden.

Abstract

This thesis begins in 2015 at the epicenter of Danish reform-making. Here, the central government's civil servants engage with reform as a way of "discourse influence" and describe reforms as "changing a mindset". The servants work with their reform agenda in a tension between integrity and innovation that, at the same time, makes de-bureaucratization a permanent factor within reform work. The question is, how have reforms become what we perceive them as today? What is the history of reforms?

The point of departure is three theses about reforms. The first thesis is that the tension between integrity and innovation has its own semantic history. The second thesis is that reforms are formed through bureaucracy, but also as a resistance against bureaucracy. When the conditions for reforming are reformed, it influences how central government reforms education. The third thesis is that central government puts itself at stake when reforming in pursuing coherence. The history of the concept of reforming shows the background for the form of the reform today and the possibilities for future reforming.

The dissertation engages itself in the field of political sociology where reforms are viewed as mechanisms of self-referentiality that produces and reproduces itself in new ways that open up for new objects of reforming. Empirically, the dissertation is based on ethnographic fieldwork in two ministries in 2015, and on the analysis of a document archive ranging from 1920 to 2019. Inspired by Luhmann's diagnostics of the present and Koselleck's distinction between synchronic and diachronic analysis, the analyses engages with concepts of semantics, form and media (synchrony) and an idea of authorization (diachrony).

The analyses constitute a narrative of reform through four condensed notions of reforming. These four condensed notions draw from four historical periods of reforming. From 1920 to 1955, reform is a question of formality. In this period, reforms problematize the separation of administration and institution. From 1956 to 1982, reforms are formed around substantiality and a capacity building for planning. The reforms problematize an experience of incoherence leading to new reforms with the purpose of producing coherence across other reforms. From 1983 to 2001, reform is a matter of universality – the shredded administration. All constitutional boundaries

between administration and institutions are problematized and de-constructed. The institutions are autonomized and given individual responsibility. From 2002 to 2019, reforms are potentialized and have become a concept of politics and a hope for innovation. In this period, reforms problematize both their own operational form, but also all the possibilities the earlier shredding of the government facilitated.

The diagnosis assembles this narrative of reforming, and points to the current practice of reforming that can be characterized by a hope for de-bureaucratization and a potentialization of the government itself. This results in the self-dissolution of the central government and simultaneously the impossibilization of central government's own responsibility as a path to possible future reforming.

Indholdsfortegnelse

Forord	3
Resumé	5
Abstract.....	7
DEL I	15
1. Indledning.....	16
1.1. Embedsmændenes arbejde med reformer i praksis.....	16
1.2. Afbureaukratiseringsreformernes historie	22
1.3. Reformens form	24
1.4. Denne afhandling.....	25
1.5. Forvaltningspolitik som iagttagelsesfelt	25
1.6. Ledetråde og teser	27
1.7. Afhandlingens opbygning.....	28
DEL II	31
2. Forskningskontekst.....	32
2.1. Reform som historisk grundbegreb.....	33
2.2. Politologiens forvaltnings- og reformforskning	42
2.2.1. New Public Management.....	43
2.2.2. Governance og hybride reformer.....	44
2.2.3. Digitalisering som reformstrategi.....	47
2.2.4. Reforme og spørgsmålet om implementering	47
2.2.5. Institutionel reformforskning.....	48
2.2.6. Opsamling.....	49
2.3. Uddannelsesvidenskabens reformforskning	51
2.3.1. NPM-reformer af uddannelse	51
2.3.2. Data i uddannelse.....	52
2.3.3. Uddannelsesreformer som dynamiske og performative processer	53
2.3.4. Opsamling.....	54
2.4. Sociologiens reformforskning.....	55
2.4.1. Reform som strukturel forandring.....	55

2.4.2.	De selvreferentielle reformer	58
2.4.3.	Reform som en indre spænding i velfærdsstaten	60
2.4.4.	Systemteorien og den offentlige administration	61
2.4.5.	Opsamling: mit forvaltnings sociologiske bidrag	63
3.	Analytisk bidrag og strategi	65
3.1.1.1.	<i>Det dobbelte blik</i>	66
3.1.1.2.	<i>Kapitlets opbygning</i>	67
3.2.	Del 1: Samtidsdiagnosen – mellem samtidsfænomen og dets historie	68
3.2.1.1.	<i>Historie mellem evolution og begreber</i>	72
3.2.1.2.	<i>”Samfundet som socialt system”</i>	75
3.2.1.3.	<i>Iagttagelse af anden orden</i>	77
3.2.1.4.	<i>Opsamling</i>	80
3.2.2.	Synkron historie: Den semantiske analyse	80
3.2.3.	Synkron historie: Form-medie-analyse	83
3.2.4.	Diakron historie: Autorisering af semantik og form-mediedannelse	90
3.2.5.	Nonsynkron historie: Diagnostikker	92
3.2.6.	Den analysestrategiske problemfigur	93
3.3.	Del 2. Empiriske og metodiske overvejelser	96
3.3.1.	Systemteoretisk feltarbejde – et spørgsmål om tillid	96
3.3.2.	Arkivet – opbygning og metode	101
3.4.	Opsamling: På vej mod analyserne	107
DEL III	109
4.	Reform som rationalisering i den formelle forvaltning	110
4.1.1.	Kapitlets tese	110
4.1.2.	Kapitlets opbygning	111
4.2.	Semantisk analyse: Et reformbegreb under udvikling	112
4.2.1.	Besættelsen – parentes om reformambitionerne	116
4.2.2.	På bagkant af krigen – til kamp mod bureaukratismen	118
4.2.3.	Opsamling: Formel reformsemantik	119
4.3.	Form-medieanalyse: Rationalisering som reformbegreb	121
4.3.1.	Rationalisering af statens administration	121
4.3.2.	Embedsstandens kompetencer	129

4.3.3.	Opsamling: Formel form-mediedannelse	133
4.4.	Den formelle forvaltning i praksis	134
4.4.1.	Lov om Handelsskoler	134
4.4.2.	Kongelig Anordning om Københavns Universitets Organisation	136
4.4.3.	Lov om Folkeskolen	138
4.4.4.	Opsamling: Autorisering af den formelle forvaltning	139
4.5.	Diagnose	140
5.	Reformer som planlægning i den substantielle forvaltning	142
5.1.1.	Kapitlets tese	142
5.1.2.	Kapitlets opbygning	143
5.2.	Semantisk analyse: Et blomstrende reformbegreb	144
5.2.1.	Reform som rationalisering af rationalisering	144
5.2.2.	Reform gennem planlægning og inddragelse	148
5.2.3.	Inddragelse, indflydelse og demokrati som planlægningens modbegreb	150
5.2.4.	Opsamling: Substantiel reformsemantik	154
5.3.	Form-medieanalyse: Planlægning som reformbegreb	157
5.3.1.	Planlægning i centraladministrationen	157
5.3.2.	Formning af personalepolitik som planlægning	160
5.3.3.	Formning af uddannelse som planlægning	165
5.3.4.	Opsamling: substantiel form-mediedannelse	172
5.4.	Den substantielle forvaltning i praksis	173
5.4.1.	Uddannelsesproblemet og lærlingeuddannelserne	173
5.4.2.	Nye skolelove	176
5.4.3.	Nye veje i uddannelsessystemet og grænsen for helhed	181
5.4.4.	Opsamling: Autorisering af den substantielle forvaltning	185
5.5.	Diagnose	186
6.	Reformer som modernisering i den universelle forvaltning	189
6.1.1.	Kapitlets tese	189
6.1.2.	Kapitlets opbygning	190
6.2.	Semantisk analyse: Reformer alle vegne	191
6.2.1.	Den responsive stat	193
6.2.2.	Reform som rammestyling og managementkoncepter	195

6.2.3.	Reform som omstilling og mobilitet	197
6.2.4.	Reform som implementering, kommunikation og forankring	199
6.2.5.	Opsamling: Universel reformsemantik	200
6.3.	Form-medieanalyse: Modernisering som reformbegreb	202
6.3.1.	Omverdenen som formning af modernisering	203
6.3.2.	Ledelse – mellem koncern, kultur og kompetence	206
6.3.3.	Opsamling: Universel form-mediedannelse	213
6.4.	Den universelle forvaltning i praksis	215
6.4.1.	Fleksible ungdomsuddannelser	215
6.4.2.	Lovgivning som ramme	217
6.4.3.	Lovgivningens yderside	219
6.4.4.	Lovgivning som ramme	223
6.4.5.	Lovgivningens yderside	225
6.4.6.	Opsamling: Autorisering af den universelle forvaltning	227
6.5.	Diagnose	228
7.	Reformer som innovation i den potentialiserende forvaltning	231
7.1.1.	Kapitlets tese	231
7.1.2.	Kapitlets opbygning	232
7.2.	Semantisk analyse: Reformer som et politikbegreb	233
7.2.1.	Reform som markedsplads – på vej mod netværk og governance	234
7.2.2.	Afbureaukratisering, ny teknologi og digitalisering	236
7.2.3.	Implementering: Mellem inddragelse, projektledelse og mod til at fejle	237
7.2.4.	Opsamling: Potentialiserende reformsemantik	239
7.3.	Form-medieanalyse: Innovation som reformbegreb	241
7.3.1.	Afbureaukratisering mellem opsplitting og fortætning	242
7.3.2.	Afbureaukratisering som strukturel fortætning og indadrettet spaltning	245
7.3.3.	Ledelse som individuel præstation og helheden af organisationens elementer ...	248
7.3.4.	Opsamling: Potentialiserende form-mediedannelse	251
7.4.	Den potentialiserende forvaltning i praksis	254
7.4.1.	Gymnasiet mellem grene og globalt udsyn	254
7.4.2.	Potentialisering af opsplittningen	258
7.4.3.	Sammenhæng som potentialiseret planlægning	264

7.4.4. Opsamling: Autorisering af den potentialiserende forvaltning	268
7.5. Diagnose	269
DEL IV	273
8. Diagnose: reformer mellem integritet og innovation	274
8.1. Reformsemantikens historik	275
8.2. Reformens form-mediedannelses historik	280
8.3. Den selvopløste forvaltning	288
BIBLIOGRAFI	295

DEL I

1. Indledning

”For mig handler reformer om diskurspåvirkning, som jeg kalder det. Det at reformere og modernisere er ikke kun at forenkle regler og digitalisere, det er at påvirke hele måden, vi tænker om modernisering, reformer og velfærd på.”
(Feltnote, 2015)

Specialkonsulenten Peter har arbejdet i departementet i et par år med offentlig fornyelse, velfærdspolitik og digitalisering. Han har en central rolle i ministeriets arbejde med at udvikle og udrulle regeringens moderniseringspolitik og reformer. For Peter er hans arbejde med reformer at udøve ”diskurspåvirkning” og ændre samfundets generelle syn på modernisering, reformer og velfærd. At reformere er mere omfattende end at forenkle regler og gøre områder af velfærdsstaten mere digital. Det handler med andre ord om at gå *all in* med reformerne. Denne holdning deler kontorchefen Henrik også, når han beskriver, at reformer er mere end pincetløsninger:

”Den måde, vi skal tænke modernisering på, er som modernisering og afbureaukratisering via digitalisering. Men det er vigtigt, det ikke bliver pincetløsninger, hvor man fikser små enkelte ting, der digitaliseres. Vi skal lave brede, sammenhængende indsatser, hvor vi gentænker hele måden at forstå et område på og tænker det digitalt fra start.”
(Feltnote, 2015)

Og ved en anden lejlighed fortæller Adam, der er fuldmægtig, at reformerne skal være et ”*mindset* i departementerne, så alle trækker i den nye retning.” (Feltnote, 2015), ligesom departementschef Søren på et internt møde beskriver, hvordan det at arbejde med reformer også er at ”fjerne hår i suppen” hos modparten (Feltnote, 2015).

1.1. Embedsmændenes arbejde med reformer i praksis

At arbejde med at igangsætte, udvikle, formulere og drive reformer fremad er et sammensat job, hvor mange ting er på spil på samme tid, og hvor mange forskellige hensyn skal balanceres i det daglige arbejde. Det erfarer jeg hurtigt, da jeg træder inden for på Slotsholmen i marts 2015. Her begynder mit forskningsprojekt, og her skal jeg studere embedsmændenes forståelse af reformer i praksis. Det er en praksis, der snart viser sig at være karakteriseret ved, at embedsmændene ofte arbejder i højt tempo med en udstrakt åbenhed i deres opgaver, hvor alle tænkelige udfald af en sag er mulige, og at de samtidig også værner om deres faglige integritet og betingelserne for at kunne yde sagsbehandling og politiske rådgivning.

Embedsmændenes forståelse af reformer handler her ikke alene om, hvad reformerne skal indeholde, men også hvordan en reform skal udvikles. Kontorchefen Henrik har en drøm om, at reformer skaber helhed i brede sammenhængende indsatser, og om at reformer kan være en ny start, en start fra scratch. Men også hos specialkonsulenten Peter, fuldmægtigen Adam og departementschefen Søren er der en forestilling om, at embedsmændenes arbejde med reformer kan ske fra en særlig position. Nemlig en position uden for alle idealer, forestillinger og interesser, hvorfra de kan danne og opbygge en ny forståelse af reformer.

Samtidig bliver der i reformprocessen arbejdet på at indbygge en fleksibilitet og et politisk handlerum, der skaber en bred handlingshorisont, politisk såvel som på forvaltningsniveau:

”På et møde i december [2012] – kort efter regeringens udmelding om folkeskolereformen, og det behov for en revideret arbejdstidsaftale for lærerne, som det skabte, og samtidig dagen efter Vesterager, KL og Danske regioners kronik om behov for modernisering – havde Vestager inviteret parterne til et møde. Der er faktisk rigtig god stemning på mødet, og vi følger min plan. Lige indtil Vestager, da alle rejser sig fra mødet, slutter af med at sige ”Ved I hvad, skulle vi ikke formulere et par dogmer for det her i fællesskab?”.

Chefkonsulenten Kathrine griner, da hun fortæller det. Forud for mødet havde chefkonsulenten forberedt ministeren på, at det var godt at undgå at formulere fælles dogmer for mere tillid i den offentlige sektor, fordi det kunne blive dyrt, og Finansministeriet muligvis ville være imod.

”Det er et klassisk eksempel på, at man kan forberede nok så meget som embedsmand, men ministeren gør alligevel, hvad der passer dem.”
(Feltnote, 2015)

En sådan fleksibilitet kan iagttages som koblet sammen med en præmis om uregerlighed og ustyrlighed, der både findes i selve reformarbejdet, men også som tilbagevendende refleksionspunkt blandt embedsmændene og deres forhold til egen praksis. En dag falder jeg i snak med specialkonsulenten Peter, der fortæller, hvordan han oplever, at reformarbejdet er nødt til at have en indbygget fleksibilitet fra ministerielt hold. Der må være et handlerum, hvor særligt Finansministeriet kan agere efter økonomi og politiske ønsker.

”Jeg tror, at hele FMs [Finansministeriets] formål med at indgå i det her partnerskab er at få ro på bagsmækken. Et billigt middel er så at arrangere de her sektorworkshops, hvor man inviterer fagforeningerne, regionerne og KL indenfor for et par hundrede tusinde kroner, eller hvad workshoppen nu koster at afholde. Regeringen køber slet og ret ro på bagsmækken, for så er parterne hørt. Regeringen ønsker ikke at binde sig på hænder og fødder i det her, for så er handlerummet indsnævret for

meget. [...] Men partnerskaberne er jo også svære at måle konkret, og det gør dem også billige.”
(Feltnote, 2015)

Peter oplever samtidig, hvordan der er en udvalgthed i brugen af ministeriernes eget reformarbejde. Det skal forstås på den måde, at ministeriet skaber en strategisk fleksibilitet for sig selv i samarbejdet med andre ministerier.

”Det er svært at sige helt præcist, hvor meget vi egentlig bruger de her principper, for principperne gør også, at der er mange ting, der ikke kommer med i arbejdet. Vi kan jo henviser til principperne og få dårlige initiativer fejlet af bordet, hvis vi synes, det går mod principperne.”
(Feltnote, 2015)

Embedsmændene kan feje uønskede politikforslag af bordet ved at henviser til et sæt principper, de har indgået med reformenes andre parter, ligesom andre forslag kan bringes i spil i samme ærinde. På den måde kan reformer både anvendes som selektionsmekanismer i hverdagen, men samtidig også forpligte ministerierne hinanden imellem og sætte dem fri ved at skabe handlerum for den ønskede politik og reform.

Ud over selve processen med at udarbejde reformerne i samarbejde med de andre ministerier, konsulentvirksomheder og sektorparter er implementering af reformer et emne, der optager embedsmændene meget. Det handler om at tilpasse eventuelle problemer med reformen undervejs, så reformen kommer i mål og får den ønskede virkning. Det erfarer jeg fra Adam, der er fuldmægtig:

”Helt generelt vil vi gerne flytte reformernes fokus på output til outcome. Vi vil i højere grad se på, om børnene fx bliver bedre til matematik end på indikatorer som fx antallet af matematiktimer. Og vi fokuserer meget på at få implementeret kortsigtede feedbackprocesser i reformerne og i implementeringsarbejdet. [...] En reform skal ikke være et projekt, hvor man sætter næsen i sporet og så bare kører derudaf uden at se op og ignorerer al støj. Jeg synes, vi skal udnytte støjen og bruge den til at re-vurdere de initiativer, der er i gangsat, *mens* de kører.”
(Feltnote, 2015)

”Kortsigtede feedbackprocesser” og ”støj” som produktive faktorer giver embedsmændene mulighed for at korrigerer for uhensigtsmæssige konsekvenser eller nye politiske ønsker i reformerne. Men det skaber også nogle udfordringer, når man allerede i formuleringen af en reform arbejder med implementeringen af den. Det ene ministerium oplever, at reformen ikke bringes i anvendelse i kommunerne, som det fra centralt hold ellers var tiltænkt.

Specialkonsulent Trine: ”Jeg forstår ikke, at reformens elementer [folkeskolereformen] ikke tænkes sammen, jeg forstår det ikke. Tag for eksempel en aktivitet, som bliver kaldt en del af ’den åbne skole’, eller pludselig bliver ’bevægelse’, at nu løber alle rundt om skolen. Elementerne bliver ikke integreret i undervisningen. [...] Jeg har tænkt meget på, om vi ikke skulle lave et par prototyper, der viser, hvordan man *kan* tænke det sammen. Hvis vi lavede en række realistiske idealmodeller for implementering af reformens forskellige elementer, så det ikke er best practice-cases, som er afkoblet for de øvrige elementer i reformen, der præsenteres. [...] Vores best practice-cases skal være dem, der integrerer det hele eller mere end ét element fra reformen.”

Fuldmægtig Anton: ”Jeg ved ikke, om det er en frugtbar vej at gå. Måske bliver det for komplekst for kommunerne og låser hele deres tankegang, i forhold til hvordan de skal implementeres. Jeg tror faktisk, at idealtyperne kan hæmme innovation.”
(Feltnote, 2015)

Igen oplever jeg her et udtryk for refleksioner blandt embedsmændene over, hvordan reformernes implementering kan eller bør styres. Specialkonsulenten ønsker at inspirere kommunerne med best practice-cases, der forener reformens elementer, mens fuldmægtigen mener, at kommunerne dermed får sværere ved at tænke nyt og får sværere ved selv at finde en implementeringsform, der kan skabe innovation hos dem. Det handler for ham om at holde en åbenhed i reformen, fordi han iagttager, hvordan kommunal innovation kan opstå, når reformen ikke er kompleks og allerede beskrevet. Muligheden i at styre er på den ene side en præmis ved arbejdet, som embedsmændene er klar over, på den anden side reflekterer de konstant over, hvordan de kan omgå denne præmis ved at installere elementer, der skal kompensere for ustyrligheden – fx best practice-cases, korte feedback-processer, workshoper med sektoren osv. De må skabe en permanent åbenhed i deres arbejde, men samtidig uden at gå på kompromis med klassiske embedsmandsdyder som integritet og grundighed. Ved flere lejligheder beretter embedsmændene om, hvordan de er blevet mere grundige og i højere grad indsamler viden, når de skal understøtte politikken, sammenlignet med tidligere. Bl.a. taler jeg med en specialkonsulent, der fortæller, at:

”I dag er vi grundigere end tidligere. Tidligere blev politik lavet lidt på må og få efter en mavefornemmelse. I dag indhenter vi en masse viden og laver politik på baggrund af det. Vi bruger en masse krudt på at indsamle viden. Vi er vidensbaserede. Vi laver videnspapirer og køber konsulenter, der laver forskningskortlægninger, litteraturstudier, erfaringsopsamlinger og alt muligt andet.”

(Feltnote, 2015)

For embedsmændene er integritet og grundighed bl.a. et spørgsmål om viden og anvendelse af forskning i embedsmandsforvaltningen. Specialkonsulenten ovenfor oplever sin egen faglige integritet styrket, når hun er med til at bestille analyser hos konsulentvirksomheder, hvis resultater og rapporter hun kan bruge i sit arbejde. Her bliver reformen til et arbejdsredskab for hende. Integriteten er samtidig styrket af en bevægelse væk fra mavefornemmelsen; som en modvægt. Men integriteten er under pres af et stigende tempo i arbejdet. Det erfarer jeg på et kontormøde:

Fuldmægtig Martin: ”Helt ærligt, jeg har svært ved at stå på mål for et notat, som jeg har haft én time til at skrive, hvor jeg både skal komme ind på baggrund, erfaringer fra andre lande og forslag til løsning. [...] Det bliver copy-paste fra andre sager, jeg har liggende, og hvad jeg lige kan finde på fællesdrevet. Det ville være virkelig rart med en boks i forklædet [sagspræsentationens forside], hvor jeg kan angive, hvor lang tid jeg har brugt på at løse opgaven. Det ville give et perspektiv på, hvor grundigt et arbejde der er tale om eller ej.”

Kontorchef Anne: ”Måske skal jeg spørge, om vi kan definere bestillingerne [på sager] mere med jer. Tit er bestillingerne urealistiske i forhold til den tid, vi har til at løse dem.”

Fuldmægtig Anton: ”Alternativt kan vi spørge, om vi må tilføje en liste med andre faglige veje, man kan gå i sagen, for at vise, at det, vi skriver, fagligt set er en forsimpning.”

Kontorchef Anne: ”Eller vi kan tidsregistrere anderledes [i medarbejder-tidsregistreringen] for at vise, hvad vi bruger af tid på driftsopgaver som for eksempel borgerbreve. Så kan vi gøre de usynlige ting mere synlige.”

Anden kontorchef Jens: ”Det er, som om der er en illusion i systemet om, at der ikke er nogen faglige forbehold, ulemper og alternative veje. Alle forbehold bliver slettet op gennem systemet. Jeg synes, vi som embedsmænd har en stor kompleksitetsforpligtelse. Vores faglighed bliver udvasket.”

Specialkonsulent Trine: ”Jeg kunne også godt savne nogle mekanismer her i huset for at lade bekymringer eller bekymrende tendenser og udviklinger sive op nedefra. Alt arbejde er bestillingsarbejde oppefra.”
(Feltnote, 2015)

Arbejdstempoet udfordrer med andre ord fagligheden, og embedsmændene vil gerne gøre modstand mod og kompensere for det stigende tempo og oplevelsen af at levere forsimplede svar til de øvre led i ministeriets hierarki. På et andet kontormøde diskuterer embedsmændene betingel-

serne for faglighed. Kontorchefen Anne er frustreret over manglen på tilbagemeldinger på arbejdet:

”Jeg synes faktisk, det er et virkelig stort problem med tilbageløb i sagerne. Der kommer så godt som ingen feedback oppefra. Det er jo hvi-skeleg i sjette led oppefra og ned [...]. Der er alt for mange koordinerende og monitorerende led op gennem systemet. Det er ligesom, når de rykker medarbejdere fra vores afdeling op i implementeringssekretariatet¹ for at rådgive os i det gamle implementeringskontor om implementering. Men de gør jo kapaciteten til at implementere mindre ved at gøre sådan noget. Det skaber altså ikke værdi. Jeg forstår det ikke.”

(Feltnote, 2015)

Men oplevelsen af grundighed og den faglige integritet er ikke alene knyttet til feedbacksystemet. For specialkonsulenten Trine er det også koblet til selve sagshåndteringssystemet:

”Systemet bliver vel skiftet cirka hvert femte år, fordi de sander til. Det bliver for uoverskueligt, og så skifter vi system. Så går alle de gamle sager tabt. Vi kan ikke længere se, hvad de andre tidligere har svaret en borger, et udvalg eller alt muligt andet. [...] Det, synes jeg, er et kæmpe problem. Det er også derfor, jeg har mit eget lille system her i skuffen. [...] Jeg har oprettet mit eget Word-dokument her på computeren og samlet alle mine tidligere svar på mine områder. Så kan jeg finde det igen.”

Trine åbner sin skrivebordsskuffe og viser mig en stak dokumenter, hun har printet ud og har liggende i sin skuffe. De er rubricerede og ordnede efter, om det er lovforslag, borgerhenvendelser, såkaldte videnspapirer, eller hvad det er. Hun har udviklet sit eget parallelle system af sager, som hun har arbejdet på gennem tiden. Skuffen med printede og ordnede sager giver en oplevelsen af, at hun kan udføre sit arbejde konsekvent og fagligt tilfredsstillende.

(Feltnote, 2015)

Embedsmændene værner altså stærkt om deres faglighed, men de oplever samtidig, at deres faglige integritet bliver udfordret af et politisk pres om tempo og et politisk ønske om simple budskaber med få faglige forbehold. De skal med andre ord bruge deres faglighed og grundighed til at skabe politiske løsninger, hvor det langt fra er givet, at det, de har brugt deres faglighed på at anbefale og forberede, også vil blive anvendt i praksis. Det er det, fordi der er et politisk ønske om, at den måde, reformer og politiske sager skal præsenteres på, inkluderer en maksimal fleksibilitet og åbenhed, der ikke på forhånd udelukker nogle muligheder, men tværtimod åbner for en ny horisont af muligheder. Dette skaber for embedsmændene en dobbeltsidet situation, hvor

¹ Det er et sekretariat, der er dedikeret til implementering af reform, der på daværende tidspunkt blev placeret lige under departementschefen.

de både hylder og afskyr ustyrligheden. De holder af det høje tempo og det politiske miljø, men de er også bekymrede for det høje arbejdstempo og de begrænsede muligheder for direkte feedback på egne opgaver. Dette resulterer i en form for parallelitet i deres egen forståelse af faglighed og integritet til at formulere og implementere reformer. På den ene side værner de enormt om integriteten; de kommer ind på viden, effekt og grundighed. På den anden side er der en erkendelse af integritetens umulighed: Jeg hører om politikken tilfældighed, manglende feedback, korte deadlines og sagshåndteringssystemer, der sander til. Embedsmændene oplever, at behovet for politisk fleksibilitet udfordrer deres faglige integritet, men samtidig er fleksibiliteten og åbenheden også en mulighed for at udøve deres faglighed. Fleksibiliteten bliver simpelthen et element i dét at være en kompetent embedsmand, og embedsmanden skal betragte åbenheden og fleksibiliteten som en betingelse for at være faglig og produktiv i et ministerium.

Denne spænding mellem permanent åbenhed og kendte embedsmandsdyder som integritet og grundighed ser ud til at være betingelsen for, hvordan reformer bliver til – hvad enten man ser reformer som mindset, som diskurspåvirkning eller som brede sammenhængende indsatser, der ikke kan løses med et pincetgreb. På den ene side er der et ønske om en enorm åbenhed af reformerne, fordi reformerne skal skabe muligheder, der kan skabe muligheder. På den anden side er der en enorm fasthed i forståelsen af embedsmændenes integritet, der frem for alt består i deres ”kompleksitetsforpligtelse”. Denne spænding synes slet og ret at være modus for den måde, embedsmændene arbejder med reformer på. Det får mig til at stille spørgsmålet: Hvordan er denne åbenhed opstået, og hvordan kan vi forstå det? Har det en historie?

Spørgsmålet er, hvad denne åbenhed er et udtryk for. Er det en modstand mod den tilsanding af organisationen, som specialkonsulentens fortælling om hyppig udskiftning af sagshåndteringssystemer vidner om? Opleves bureaukratiets teknologier, fx elektroniske arkiver, som en forhindring for innovation? Er åbenheden simpelthen et resultat af historiens mange afbureaukratiseringsreformer og jagten på innovation og nye sammenhænge på tværs af ministerier, kommuner, institutioner og borgere?

1.2. Afbureaukratiseringsreformernes historie

Det ser i hvert fald ud til, at der er en forbindelse mellem de mange forsøg på at afbureaukratisere forvaltningen og den spænding mellem fleksibilitet og innovation på den ene side og faglig integritet og grundighed på den anden side, som embedsmændene fortæller om. Reform på reform har de seneste mange år beskrevet et behov for nytænkning, innovative løsninger og opgør

med bureaukratiet. I 1921 fik Danmark en sparekommission, der skulle komme med forslag til besparelser på statens områder ved fx at ”sammendrage forretninger” og ”simplificere” (Sparekommissionen af 21. februar 1921, 1921). I 1946 fik vi en forvaltningskommission, der skulle undersøge muligheden for at forenkle af statens forvaltning (Forvaltningskommissionen, 1947). I 1960 fik vi et administrationsudvalg, der skulle udvikle retningslinjer for den forestående udvikling af administrationen (Administrationsudvalget af 1960, 1962). I 1965 udkom en betænkning om effektivisering af statsadministrationen (Det af Finansministeren den 19. november 1964 nedsatte udvalg, 1965), og i 1973 blev et udvalg vedrørende planlægning i centraladministrationen nedsat, der skulle ”forbedre grundlaget for regeringens og folketingets beslutninger” (Udvalget vedr. planlægning i centraladministrationen, 1975). I 1983 præsenterede den nytiltrådte konservativt ledede regering en ”Redegørelse til folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor”, der satte afbureaukratisering og administrationspolitik højt på den politiske dagsorden, og siden er fulgt en række politiske afbureaukratiseringsprogrammer som Poul Nyrups ”Nyt syn på den offentlige sektor” i 1993 (Regeringen, 1993), Anders Fogh Rasmussens ”Moderniseringsprogram: Med borgeren ved roret” fra 2002 (Regeringen, 2002a) og Helle Thorning Schmidts ”Danmark i arbejde: Udfordringer for dansk økonomi mod 2020” fra 2012 (Regeringen, 2012) (Greve & Ejersbo, 2015). Alle disse betænkninger og politiske aftaler ønsker på hver sin måde at reformere den offentlige administration gennem afbureaukratisering. Afbureaukratisering betyder på forskellig vis, at modernisering, dvs. at nytænke og at skabe innovative løsninger, sker inden for centraladministrationen selv. Der har været et enormt arbejde mod bureaukratiet selv parallelt med, at administrationen også har arbejdet med reformer af et givent område – fx undervisningsområdet, socialområdet, beskæftigelse osv. Administrationen har både reformeret de forskellige sektorer, men samtidig har de også reformeret betingelserne for at lave reformer ved at reformere sig selv, som de mange udvalg og betænkninger gennem tiden har vist. Det er altså både gennem bureaukratiet, at reformer er mulige, men samtidig bliver bureaukratiet igen og igen gjort til synderbuk for at stå i vejen for reformer. Siden 2016 har vi haft en Venstre-minister for offentlig innovation, Sophie Løhde, med dét erklærede mål at afbureaukratisere, forenkle og forny den offentlige sektor, så der kommer mere ”tid og fokus på at løse kerneopgaver” (Regeringen, 2016, s. 57). En af ministerens mærkesager er en sammenhængsreform, der skal ”sætte borgeren før systemet” og skabe ”en sammenhængende offentlig sektor” ved at gøre op med ”målmylder”, ”bøvl” og ”puljetyranni” (Regeringen, 2018a). Det handler om at

”gøre op med uhensigtsmæssige registreringskrav og styre mindre på processer, så de dygtige medarbejdere i den offentlige sektor kan blive sat fri og bedre udfolde deres faglighed. Vi vil rydde ud i meningsløse regler, skemaer og rigid kontrol”
(ibid., s. 5)

Innovationsministeren, der er afsender på sammenhængsreformen, beskriver her, hvordan bureaukrati for hende altså er at ”sætte den offentlige sektor fri” og at ”udfolde faglighed”, der i øjeblikket umuliggøres af bl.a. ”rigid kontrol”. Spørgsmålet om afbureaukratiseringen og centraladministrationens ønske om at gøre noget ved betingelserne for at reformere samfundet har med andre ord lange tråde tilbage i tiden. Måske kan det åbne for en forståelse af, hvordan politikernes og administrationens vedvarende modstand mod bureaukratiet har ført til den parallelle åbenhed og faglighed – spændingen mellem integritet og innovation – jeg møder i centraladministrationen i dag.

Forvaltningen gør sig selv til et medie i bestræbelserne på at skabe de mest optimale betingelser for at forny samfundets forskellige sektorer. At de gør sig til medie betyder, at reformer af samfundets sektorer sker *gennem* forvaltningen, der kobler en masse elementer sammen for at lave en reform. Hvis uddannelsesinstitutionerne skal se sig selv som uddannelse på en ny måde, så er forvaltningens syn på sig selv som forvaltning også nødt til at være genstand for reform. For at kunne være medie for reformer må forvaltningen reformere sin egen operationsform, sin egen måde at være forvaltning på, så betingelserne for at reformere er reformerede. Forvaltningen må ikke stå i vejen for reformer, men samtidig er de også nødt til med rette faglighed og grundighed at byde sig til som dem, der kan formulere, få vedtaget og implementere reformerne. Man vil gerne have høj faglig integritet og grundighed, men det må ikke være en integritet og grundighed, der står i vejen for fleksibilitet og innovation.

1.3. Reformens form

Hernæst er spørgsmålet så, hvilken form en reform kan have, når den både skal hvile på integritet og sikre innovation på samme tid. Dette spørgsmål er dobbelt.

For det første: Hvilket empirisk materiale udgør en reform? Er det lovtæksten, er det bekendtgørelsen, er det en ministeriel rapport eller notat, er det en konsulentrapport, eller er det flere ting på én gang? Hvad er reformens form for en størrelse, og hvilke empiriske elementer kan vi sige, at en reform består af?

For det andet: Reformens form må også være et spørgsmål om indhold, altså hvilken genstand der skal reformeres, og hvordan reformen beskriver genstanden. Hvad består genstanden af? Er en reform af folkeskolen et spørgsmål om at reformere organiseringen af folkeskolen, eller er det også et spørgsmål om at gøre elevernes udbytte, lærernes uddannelse, skolelederens kompetencer, den lokale forvaltnings rolle, skolens arkitektur mv. til genstand for reformen?

For at reformen kan tage form som en reform, må den koble forskellige genstande – medier – den kan reformere igennem. Med andre ord: Hvilke mulighedsbetingelser har forvaltningen for at forme en reform som en reform, og hvordan sker denne formning?

1.4. Denne afhandling

Tre forhold har således interesseret mig, siden jeg i 2015 startede det forskningsprojekt, der ligger bag denne afhandling, nemlig:

- I. Spændingen mellem integritet og innovation i embedsmændenes arbejde og historien bag.
- II. Afbureaukratisering som en kontinuerlig modstand i forvaltningens egen operation, der gør betingelserne for at lave reformer til genstand for reform.
- III. Reformen som en form, som forvaltningen kan forme gennem forskellige medier.

Formålet med afhandlingen er derfor at undersøge, hvor spændingen mellem integritet og innovation i embedsmændenes arbejde kommer fra, og at undersøge, hvordan spørgsmålet om afbureaukratisering bliver et spørgsmål om at reformere forvaltningen selv. Sigtet med disse undersøgelser er at bidrage med en diagnose af, hvordan vi egentlig kan forstå reform som et dynamisk arbejdsredskab, der former forskellige forhold på forskellige tidspunkter gennem historien. Hensigten er således samlet at give et nyt perspektiv og en ny forståelse af samspillet mellem forvaltning, afbureaukratisering og reform – ikke alene ved at studere den udefra, men også ved at iagttage den indefra og analysere embedsmændenes eget syn på forvaltningen og de problematikker, de møder, hvor reform opleves som løsningen på problematikken.

1.5. Forvaltningspolitik som iagttagelsesfelt

For at kunne folde en ny forståelse af reformer ud vil denne afhandling oprulle baggrunden for, hvordan de reformer, som vi møder i dag, har fået den form, de har. Hvis reformen som samtid-fænomen ikke bare er en kobling mellem lovgivning og betænkninger, men også en spænding mellem integritet og innovation, mellem politikernes og administrationens vedvarende modstand

mod bureaukratiet og forvaltningens mulighedsgenerator for at skabe nye elementer i den måde, de former reformerne på, så er det centralt at forstå, hvor dette kommer fra. For at komme nærmere reformens samtidshistorie skærper jeg mit iagttagelsesfelt til forvaltningspolitikken. Her får jeg mulighed for at iagttage, hvordan forvaltningen iagttager sig selv som forvaltning, og hvad den beskriver som centrale elementer i det at reformere. Med forvaltningspolitikken som iagttagelsesfelt handler det om at undersøge de generaliserede former for reformer og faglige debatter blandt embedsmændene.

I løbet af mit historiske arbejde med forvaltningspolitikken har det imidlertid vist sig, at uddannelse igen og igen dukker op som både et tema og et ressortområde, der fylder meget i debatterne. Som tema indgår uddannelse fx i debatterne i 1930'erne, hvor en central idé var at uddanne embedsmændene, så de bedre kunne læse et regnskab og dermed bedre sagsbehandle sparepolitikken i en periode med økonomisk krise. Et eksempel på uddannelse som ressortområde ses i ministeriets ønske om at få bedre styr på udgifterne i uddannelsesinstitutionerne i 1980'erne, og hvordan ministeriet brugte en reform som et arbejdsredskab for at opnå det.

Med reformer af uddannelse og organiseringen af uddannelse, både ministerielt og institutionelt, blev det interessant for projektet at kigge nærmere på uddannelse for at se, hvordan de generaliserede forvaltningsdebatter former sig på et konkret ressortområde. Jeg har valgt at forstå og undersøge uddannelsespolitik i helt brede termer som ”uddannelse i samfundet”, dvs. både universitets-, folkeskole-, erhvervsskole- og gymnasiepolitik, men også efteruddannelse og diskussioner om kompetenceniveauer i uddannelsessektoren og blandt centraladministrationens embedsmænd generelt. Dette fokus er bl.a. valgt, fordi de forvaltningspolitiske skel på uddannelsesområde er historisk kontingente og dermed har været ressortfordelt til mange ministerier. Havde jeg valgt alene at sætte fokus på de uddannelser, der fx ligger under Undervisningsministeriet, ville det variere over tid, hvilke uddannelser jeg ville kunne iagttage, og jeg ville ikke få blik for, hvordan eksempelvis et område som handelsskolerne er opstået som uddannelsespolitisk relevant frem for styret af handelslivet og samtidens Handelsministerium. Ved at iagttage bredt i uddannelsespolitikken over tid får jeg således et blik for de uddannelsespolitiske variationer og en bredere udsigelseskraft på dette område.

Selvom jeg således går bredt til de uddannelsespolitiske reformer, så er der alligevel ikke her tale om, at jeg kortlægger det samlede antal reformer på området. Det er ikke hensigten at kunne beskrive, hvor mange reformer der har været på området, eller kortlægge indhold og kontekst for al lovgivning og reformarbejde. Derfor vil der måske være læsere, der oplever, at reformer eller initiativer, de finder relevante for fortællingen, er udeladt. Det er altså ikke om-

fanget, men bevægelsen og substansen i bevægelsen, som jeg vil fokusere på. Der er heller ikke tale om et studie af reformernes eller de politiske initiativers effekt på elever, lærere, undervisere eller andre. Ærindet er derimod at vise, hvordan det der gøres til genstand for forandring i reformens navn, i dag både er det samme som og forskelligt fra tidligere.

1.6. Ledetråde og teser

Med udgangspunkt i de forhold, spændinger og opdagelser, jeg har fundet interessante i mit forskningsprojekt, og som denne afhandling vil undersøge, så er afhandlingens overordnede ledetråd forholdet mellem centraladministration og reform. Det skal forstås på den måde, at jeg kigger efter, hvordan reformer bliver et arbejdsredskab for centraladministrationen, dvs. hvordan centraladministrationen debatterer og arbejder med reformer, og hvordan de betragter reformer som svaret på de problematikker, de oplever. Selvom uddannelsespolitikken har en central plads i min analyse, så er det styrende for mit historiske gravearbejde forholdet mellem centraladministration og reform. Det er i centraladministrationen og den forvaltningspolitik, der opstår gennem det 20. århundrede, at reformbegrebet udvikles, formes og sætter forskellige dele af sig selv på spil. Her dukker uddannelsespolitikken op af empirien som et vigtigt omdrejningspunkt, men ikke som ledetråd. Uddannelsespolitikken er i stedet udvalgt, da det giver mig mulighed for at foretage en dybere analyse af de generelle forvaltningspolitiske debatter i uddannelsespolitisk kontekst.

Med forvaltningspolitikken som iagttagelsesfelt og forholdet mellem centraladministration og reform som ledetråd bygger afhandlingen på tre overordnede teser:

- I. Spændingen mellem integritet og innovation har en semantisk historie og er blevet til som et reformsprog gennem et begrebsreservoir, der trækker på flere systemers semantikker.
- II. Reforme formes både gennem bureaukratiet, men også som en modstand mod bureaukratiet. Reforme knytter over tid an til nye elementer, og disse elementer er medkonstituerer for fremtidens mulige reform-former. Når betingelserne for at reformere bliver reformeret, har det betydning for den måde, hvorpå centraladministrationen reformerer uddannelse.

III. Over tid sætter centraladministrationen sig selv på spil gennem reformer for at skabe sammenhæng og helhed. Reformbegrebets forvaltningspolitiske historie viser os derfor baggrunden for reformer i vores samtid og for mulighedsbetingelserne for fremtidens reformer.

Afhandlingen består af fire analytiske kapitler, der hver dækker sin karakteristiske forståelse af forholdet mellem centraladministration og reform siden 1920. Hvert kapitel dækker en historisk periode, men det er ikke årstallene, der definerer perioden, snarere enheden af forskellige forståelser af forholdet mellem centraladministration og reform. Inden for denne ramme undersøger hvert kapitel:

- I. reformbegrebets semantik
- II. reformbegrebets formning og medier
- III. centraladministrationens reformpraksis inden for uddannelse
- IV. Hvad centraladministrationens sætter på spil i reformens navn

De fire analytiske kapitler samles op af en diagnose, der peger på, hvilke (u)mulighedsbetingelser den forvaltningspolitiske reformhistorie stiller op for reformer fremadrettet. Diagnosen er samtidig et samtidshistorisk bidrag, der tilbyder centraladministrationen selv en større indsigt i deres egen selviagttagelse ved at pege på de blinde pletter og spændinger, som deres historiske praksis har skrevet ind i dem over tid.

1.7. Afhandlingens opbygning

Afhandlingen er struktureret i fire dele. Efter denne **første indledende del**, hvor jeg har præsenteret embedsmændenes arbejde med reformer og de spørgsmål og teser om reformens generelle form, dette giver anledning til at rejse, vil **anden del** bestå af to kapitler. Første kapitel i del II vil sætte den forskningsmæssige kontekst, der positionerer mit bidrag i forhold til den eksisterende reformforskning inden for begrebshistorien, politologien, uddannelsesvidenskaben og sociologien. Andet kapitel i del II vil præsentere de analytiske begreber, jeg går til min empiri med: Det er en samtidsdiagnostisk analysestrategi foldet ud gennem Niklas Luhmanns systemteori og Reinhart Kosellecks begrebshistorie. Dette kapitel behandler også, hvordan min empiri er udvalgt, indsamlet, behandlet og afgrænset gennem etnografiske og sociologiske greb.

Tredje del består af fire kapitler. Dette er afhandlingens analytiske del, hvor jeg viser, hvordan forholdet mellem reform og centraladministration udvikler sig. Udviklingen er trukket op gen-

nem fire perioder, der hver er defineret ved det sprog om reformer, der gør sig gældende, og den måde, reform forstås som begreb. De fire historiske kapitler viser hver især, hvordan reformer på forskellig vis sætter forvaltning og uddannelse på spil på forskellige måder. Gennem de fire kapitler løber en fortælling om det, jeg kalder ”reformens generaliserede form”, nemlig hvordan reformer italesættes, dannes og gendannes gennem forskellige elementer. På tværs af de fire analyser løber endvidere en fortælling om, hvordan den generaliserede form autoriseres gennem specifikke uddannelsespolitiske reformer. Samlet skal del III læses som fortællingen om, hvordan forvaltningen gennem reformer har sønderdelt sig selv og sine institutioner ved at stille spørgsmål ved sine grænser for at kunne åbne op for en ny måde at være reform på, der på den ene side gerne vil være reform, men på den anden side ikke vil lade sig begrænse af at være en reform.

Fjerde og sidste del er diagnosen, der konkluderer og problematiserer analyserne. Den historiske udvikling på tværs af de fire historiske kapitler i del III tegnes op som en historie af først reformens italesættelse, herefter historien om reformens dannelse og gendannelse gennem forskellige elementer med eksempler fra uddannelsesreformerne. Diagnosen peger på, hvordan den historiske udvikling lægger sig som lag i forvaltningen gennem ”reformer” af reformens form, og hvordan arbejdet med reformer i dag er præget af dels et håb om afbureaukratisering og dels en potentialisering af centraladministrationen selv, der jagter reformer i spændingen mellem innovation og integritet.

DEL II

2. Forskningskontekst

Med temaer som centraladministration, reform, bureaukrati og afbureaukratisering og uddannelse trækker denne afhandling på mange forskellige forskningsområder: politologi, organisations-teori, demokratiteori, offentlig økonomistyring, public management, pædagogik, filosofi, skoleledelse, digitalisering, historieforskning, sociologi, forandringsledelse, uddannelsesvidenskab og innovation. Undervejs i mit forskningsprojekt har jeg i varierende omfang ladet mig forføre af alle disse forskningsfelter og flere til. På hver sin måde har de været med til at forme og informere denne afhandling. Det er dog for ambitiøst at etablere en dialog med alle disse områder inden for rammen af dette projekt, og jeg har derfor valgt tre overordnede temaer ud, som jeg vil positionere afhandlingen op imod: den politologiske forvaltningsforskning, den uddannelsesvidenskabelige forvaltningsforskning og organisationssociologien. Når jeg har udvalgt netop disse tre felter, er det empirisk begrundet. Som jeg skal komme nærmere ind på i næste kapitel, hvor jeg præsenterer min analytiske strategi og empiri, så er det karakteristisk for embedsmændenes offentlige forvaltningsdebat, at den er tæt filtret ind i bidrag fra især den politologiske forvaltningsforskning, men også den uddannelsesvidenskabelige forvaltningsdebat. Forvaltningsforskningen er dermed i sig selv en del af min empiri. Det betyder ikke, at jeg ikke trækker på forvaltningsforskningen, men for at jeg kan undersøge og stille spørgsmålstegn ved forvaltningen (og derigennem også forvaltningsforskningen) og de selvfølgeligheder, den skaber for sig selv, er jeg nødt til at indtage en anden position, nemlig en position på anden orden, der kan spørge til i stedet for fra begreberne. På den måde skaber jeg på sin vis en immunitet mod, at forvaltningsforskningen simpelthen taler med sig selv i denne afhandling. Denne position kan jeg indtage ved at engagere mig i organisations- og forvaltningssociologien.

Kapitlet her tager derfor ikke form af et ”state of the art”-review eller en systematisk gennemgang af nyere reformforskningen i dansk og international sammenhæng. Måske kan den kontekst, jeg her tegner op og trækker frem, virke arbitrær for nogle læsere, der vil savne det mere klassiske review. Hensigten med forskningskonteksten er imidlertid at præsentere, hvordan sociologien forstår reformer med det formål at kvalificere og tegne en kontekst for mit bidrag til denne forskning. Dette kapitel vil med andre ord ikke identificere nogen huller i forskningen, som det hævder at udfylde, men det vil derimod vise, hvilket blik på reformer vi finder blandt andre ”anden ordens sociologer”. For at tydeliggøre, hvad der adskiller mit anden ordens socio-

logiske blik fra det mere traditionelle politologiske blik og fra det uddannelsesvidenskabelige blik på reformer, vil jeg først opridsse, hvordan netop disse to positioner arbejder med reformbegrebet, og hvordan man kan forstå reformer inden for rammerne af politologien og uddannelsesvidenskaben.

Inden jeg kommer hertil, er det imidlertid vigtigt at sætte den helt overordnede ramme for det at studere reformer som begreb. Reform er ikke et nyt begreb eller et nyt fænomen, og denne afhandling vil langt fra rulle hele reformbegrebets tilblivelseshistorie op. I stedet retter jeg blikket mod den tyske historiker Reinhart Kosellecks ottebindsværk "Geschichtliche Grundbegriffe". I det femte bind findes en artikel om reform og reformation. Her oprulles reformbegrebets helt lange begrebshistorie. Det illustreres, hvordan reformer langt fra er noget nyt, og hvordan de seneste hundrede års reformhistorie, som er dem, jeg undersøger, i det store billede mere må betragtes som en nuance af reformforståelsen. Derfor starter jeg min forskningskontekst med en slags kontekst for konteksten under overskriften "Reform som historisk grundbegreb". Først herefter præsenteres den mere snævre ramme om mit bidrag som ovenfor beskrevet.

2.1. Reform som historisk grundbegreb

Med bidrag fra andre historikere har Reinhart Koselleck sammen med sine kolleger Otto Brunner og Werner Conze udgivet et ottebindsleksikon, der beskriver udviklingen af en lang række centrale begreber i historievidenskaben, primært i det kontinentaleuropæiske område. Sammen med Brunner og Conze beskriver Koselleck begreberne fra deres første forekomst og frem til udgivelsen af de forskellige bind, der udkommer mellem 1972 og 1997. De beskæftiger sig indgående med, hvad Koselleck kalder "historiske grundbegreber" (Brunner, Conze, & Koselleck, 1984). I bind nummer fem finder vi artiklen "Reform, Reformation", der er en kronologisk fortælling om begrebernes historie, skrevet af den tyske historiker Eike Wolgast² (1984). Værket er udgivet på tysk og endnu ikke oversat til dansk, og jeg vil her kort skitsere Wolgasts reformkapitel, læst med interesse for reformbegrebet som et administrativt begreb.

Ifølge Wolgast og Koselleck går reformbegrebet tilbage til omkring 1. århundrede efter Kristus, og det ændrer gennem årene betydning og anvendelse på forskellige af samfundets områder (ibid., s. 313). Især inden for kirkens og inden for stats- og retsvidenskabens diskussioner sker der forskydninger. Det betyder, at mit bidrag til at forstå reformbegrebet i dag kan betragtes

² Eike Wolgast er professor emeritus ved Universität Heidelberg.

som en nuancering af en enkelt periode i den lange begrebshistorie, som et ”komma” i den sene del af reformhistorien.

2.1.1. De tidligste reformforståelser

Ifølge Wolgast blev begrebet ”reformare” i starten anvendt inden for poesien og uden politisk betydning. Det betegnede den fysiske forvandling og forandring af tidligere tilstand. ”Reformare” blev ofte brugt synonymt med ”transformatio” til at beskrive en forbindelse mellem en tidligere tilstand, hvor tingenes tilstand var bedre, og en følgende genforvandling tilbage til disse tiders tilstand. I politisk-moralsk kontekst blev ordet ”reform” første gang anvendt i det 1. århundrede efter Kristus. Her begyndte man tillige at anvende ord som ”reformator” (ibid., s. 313). Udgangspunktet var tanken om forfald og om en nedadgående tendens: Derfra kommer ønsket om og nødvendigheden af en forandring af den nutidige tilstand ved at føre tingene tilbage til tidligere tiders storhed, hvor alt var bedre. Ud fra denne forståelse er ”reform” allerede knyttet til en ide om varighed. Forudsætningen for reform var et forfald, der måtte forbedres ved at vende tilbage til fortidens normer. Her refererer Wolgast til Seneca og Plinius, der er de første til at forstå reform som en moralsk, pædagogisk og politisk praksis og som et middel til at føre en tilstand tilbage til tidligere tiders (forbilledlige) forhold (ibid., s. 313).

I samme tidsperiode tog retsvidenskaben også ordet ”reform” til sig. Her blev reform anvendt som en juridisk term, der beskriver forandringer i juridisk bindende aftaler. Reform beskrev her overførslen af ejendom i form af at give noget tilbage til nogen eller at geninddrive noget. Samtidig anvendes reform også til at beskrive en forandring, men inden for det juridiske sprog er der ikke noget, der entydigt peger på, at forandringen nødvendigvis skulle være en forbedring – principielt kan det også være en forværring af tilstanden (ibid., s. 314).

Wolgast retter også sit blik mod Det gamle testamente og forskellige latinske, græske og hebraiske bibeloversættelser³. Her anvendes ordet reform til at beskrive overgangen til en tilstand af højere kvalitet – og altså ikke en forandring, der er orienteret mod fortiden. Sidstnævnte beskrives i højere grad af ”transfigurare” (ibid., s. 315). I Det nye testamente anvendes reform til at beskrive en skabelsesmæssig omformning – en nyskabelse – af eskatologisk karakter. Den implicite eskatologiske medbetydning i reform beskrives dog i Det nye testamente langt oftere med termen ”renovatio”. Reformare og renovatio hører altså sammen, for så vidt angår menneskets indre fornyelse, der er forbundet med forandringen efter Guds billede (”Ebenbild”) (ibid.).

³ Wolgast nævner ”Vetus Latina” og ”Vulgata” (Wolgast, 1984, s. 314).

En åndelig tilbagevenden til den oprindelige paradistilstand og genskabelsen i Guds billede via syndefaldet. Inden for teologien udvikler kirkefader Ambrosius betydningen af reform. For ham betyder reform ikke længere en tilbagevenden til skabelsen, men snarere opnåelsen af en kvalitativt set bedre tilstand – som Adam også kunne have gjort, hvis han ikke havde syndet (ibid., s. 316). Fra midten af 2. århundrede efter Kristus har begrebet ”reform” således en dobbelt betydning: Det beskriver tilbageførslen til en tidligere tilstand, der er en forbilledlig norm for den fordærvede nutid, og det beskriver en forandring uden orientering efter fortiden.

2.1.2. Reformforståelsen i middelalderen

Wolgast bevæger sig op gennem middelalderen og beskriver, hvordan denne dobbelte betydning af reformbegrebet fortsætter her. Reform dækker i middelalderen over den overbevisning, at enhver forandring ikke kan være andet end en konsekvens af en tilstand, som Gud alene har indrettet. Reform anvendes frem for alt inden for det kirkelige område, men der bruges også andre ord som synonyme – bl.a. corrigere og restituere (ibid., s. 317). Man orienterer sig ikke efter en forbedring, der svarer til en tilstand, der var engang, men snarere efter ”norma rectitudinis”, dvs. idealet for den fuldkomne skabelse. I det 10. århundrede bliver anvendelsen af reformbegrebet som et udtryk for indre og ydre tilbageførsel til det gamle udgangspunkt mere udbredt og hyppig. Dette sker blandt andet som led i kirke- og klosterreformerne (ibid.). Den tyske reformbevægelse Hirschau beskæftiger sig først og fremmest med kirkens forfatning og klostrenes retsstilling – bl.a. ved at udelukke tredjemands rådighedsret over klostrene og gennem Pave Innocens den III’s reformprogram, der i vid udstrækning skulle forny kirken både indadtil og udadtil (ibid., s. 318).

Retter vi blikket væk fra det kirkelige område, finder Wolgast også reformbegrebet i middelalderens politiske kontekst. Et godt stykke ind i det 11. århundrede anvendes dog primært ”renovatio”, der her også dækker tanken om at føre noget tilbage til gamle tiders tilstand med en genoplivning af ting, der allerede har opnået historisk karakter. Renovatio er en fornyelse af det forgangne, mens reform er en ændringsproces mod noget, der i det mindste delvist fortsat eksisterer. Forudsætningen for renovatio er bruddet mellem fortid og den nutidige tilstand – renovatio er den bevidste genoptagelse af noget og ikke noget, der skal korrigeres mod fortiden (ibid., s. 319).

Reform har ingen reel politisk medbetydning, men indeholder derimod altid en tydelig henvisning til forgangne tilstande. Det gamle er per definition bedre. Reform anvendes også i

teknisk sammenhæng – fx i forbindelse med bysammenlægninger. Sådan anvendes reform helt frem til det 14. århundrede (ibid.). Inden for juraen anvendes reformbegrebet i middelalderen, hvor bl.a. italienske byers forfatninger og universiteter reformeres. I den forbindelse betegner reform ofte genetableringen af opløste universiteter. Vendingen ”reformatio in melius” bruges ofte om universiteterne som institution og det at føre universitetet tilbage til dets oprindelige karakter (ibid.).

Første gang reformbegrebet anvendes om forhold, der angår forfatningen, er under den tysk-schwabiske adelsslægt Stauferne i 1100- og 1200-tallet. Her anvendes begrebet til at fremstille nutiden som en sørgelig tilstand, og denne anvendelse fortsætter frem mod det 14. århundrede. I det 14. århundrede talte man ligefrem om reformnødvendighed (”Reformbedürftigkeit”), der angik fællesinstitutionen kirke og stat (ibid., s. 320). Samtidig udvides reformbegrebet på dette område forstået på den måde, at en reform ikke længere er et middel til at korrigere enkelte misforhold ved at føre dem tilbage mod tidligere tiders storhed. Reformbegrebet bredte sig i omfang, og reform angik snart alle forhold i samfundet. Samtidig var der dengang forskellige opfattelser af, hvad de omfattende reformprogrammer skulle indeholde. Nogle strømninger gik ind for tilbageførslen til den tidligere og oprindelige forfatning af kirken og genindføring af biskoppernes autoritet, mens andre reformprogrammer ønskede at fortsætte rivaliseringen mellem præstedømmer og atter andre at lave reformer, der tilskyndede ægteskab mellem nonner og munke (ibid.).

Op gennem det 15. århundrede fik reformbegrebet en ubestemt medbetydning af vidtgående forventninger og håb. Også i den tyske sprogbrug betegner begrebet – og verbet ”at reformere” – på denne tid samtidig både store planer for fornyelse af kirken, men anvendes også som betegnelse for freds- og retsbestemmelser (ibid., s. 321). Endvidere får reformbegrebet en apokalytisk-utopisk dimension, der giver et alternativ til verdens ende, der bliver en realitet, hvis der ikke sker en udrensning, forbedring, besindelse og omvenden til tidligere tiders idealer. En reform angår ikke længere den konkrete og enkelte situation; den får snarere et bredere og mere alment sigte (ibid.). En reform er på dette tidspunkt altså ikke udtryk for et nybrud, hvor nye forhold og tanker præger billedet, men fortsat en ide om at udrense misforhold og genoprette gamle normer, der ellers var glemt for længst.

Inden for kirken forstås reform ikke som et institutionelt begreb, men derimod snarere som en norm om selvreform (ibid., s. 322). Den moralske reform vurderes vigtigere end reform af kirken som institution. Dog er der også fokus på institutionelle reformer – primært gennemført af koncilierne. Her diskuteres reformer af de katolske embedsmænd, kurierne og af præstevældet. Samtidig opstår der i forbindelse med periodens kirke- og klosterreformer en slags implementerings/eksekverings-begreb til reformbegrebet (”Begriff des Vollzogenen”) (ibid.). Bl.a. formulerer man et ”reformcharter” (chartae reformatis), der oplister uønsket adfærd og bestemmer forskellige forbedringstiltag. I denne sammenhæng optræder begrebet ”reformator” også første gang som en betegnelse for de biskopper/prælater, der gennemfører reformen (ibid., s. 323). Samtidig begynder reformbegrebet stille at ændre karakter i denne periode. Reformen er ikke længere alene fantasier om at føre forhold tilbage til fortidens idealer. Det bliver stadig mere udbredt at tale om reform som en ny orientering om fremtiden, dvs. fortidsreferencen bliver stadig mindre konkret.

Inden for juraen får reformbegrebet en særlig betydning i det 15. århundrede. Reformen handler stadig om at føre tingene tilbage til tidligere tiders storhed, men det nye er, at reformen også medfører en nyformulering af love og paragraffer på statsterritorialt og lokalt niveau med formålet at modernisere gældende ret (ibid., s. 324). Samtidig indføres forvaltningsmæssige reformtiltag, der bl.a. indsætter rejsende embedsmænd til at udføre landbrugsrevision. Inden for stats- og juraområdet forsvinder det tilbageskuende element i sin betydning i løbet af det 16. århundrede, og herefter anvendes reformbegrebet frem for alt om fremadrettede forbedringer. Inden for jura, forvaltning og på universitetsområdet sker der en forskydning i anvendelsen af begrebet (ibid., s. 325). Der tegner sig en tendens til, at forandringerne indeholder en nytænkende forbedring og indimellem også elementer af målrationalitet som kriterier for reformerne. I kirkeligt regi hersker den tilbageskuende tendens imidlertid fortsat i udstrakt omfang (ibid.).

2.1.3. Reformbegrebet omkring reformationen

Omkring reformationen er der stor forskel på anvendelsen og betydningen af reformbegrebet inden for kirken og inden for stats- og retsvidenskaben. Sidstnævnte giver reform betydningen af forbedring, fornyelse og tilpasning af institutioner til ændrede forhold. Referencen til fortidens normer glider væk og er uden betydning. Førstnævnte – det kirkelige område – dominerer dog den samfundsmæssige diskurs i det 16. århundrede, hvor Martin Luther (1483-1546) tillige tilfører et spirituelt element til den religiøse reform – og ”reformation” bliver en religiøs beken-

delse i sig selv (ibid.). At noget er ”reformeret”, bliver et udmærkelsesprædikat inden for den lutherske kirketradition og med tiden også til epokebetegnelse (ibid., s. 331).

På det forfatningsretlige område er reform som begreb i løbet af 17. århundrede blevet en almen betegnelse for reorganisering, omlægning, omstrukturering og forbedring. Der refereres ikke længere til tidligere tiders idealer, når man taler om reformer. Reform og revision har ens betydning. Reform er samtidig blevet en terminus technicus, et fagudtryk. Når reform er blevet et udbredt og veldefineret begreb, opstår også kontrareformer og antireformer, der dog primært drives af katolske kræfter, der ønsker voldelige tiltag, der skal føre verden tilbage til den katolske bekendelse. Disse får dog kun begrænset folkelig appel (ibid., s. 334).

2.1.4. Reformbegrebet i tysk filosofi

Wolgast beskriver, hvordan Georg Wilhelm Friedrich Hegel tager reformbegrebet og den lutherske arv til sig i filosofisk øjemed. Hegel fortolker det reformatoriske frihedsprincip som en slags idealistisk filosofi – frihed forstås som den subjektivitet, der trækker på Gud, og troen som et medejerskab i den gudslige ånd. På grund af denne åndelige frisætning mener Hegel, at ”hovedrevolutionen” er indtruffet med den lutherske reformation (ibid., s. 335-336). I diskussionen mellem det politiske og det åndelige væves den ny-konservative-protestantiske stat og dets praktiske manifestationer ind. Disse opfattes som de oprindelige årsager til reformationen og forudsætning for oplysning og revolution. Reformationsepoken bliver en legitimering af kampen for samtidens herskende politiske og åndelige tendenser. Efter den religiøse reformation kræver protestanterne nu en politisk reformation af staten for at opnå en frigørelse af hvert enkelt menneske (ibid., s. 336).

For den tidlige Karl Marx er det 16. århundredes reformation et helt konkret udtryk for Tysklands revolutionære fortid, som er blevet teoretisk. Marx deler ikke overbevisningen om den traditionelle rationalistiske lighedssætten mellem reformation og princippet om individets åndelige frihed. Marx og Friedrich Engels så reformationen som en borgerlig bevægelse, og i deres optik var reformationen det første slag mellem det europæiske borgerskab mod feudalismen. Det blev senere efterfulgt af den puritanske revolution i 17. århundrede, og den franske revolution i det 18. århundrede følger efter (ibid., s. 337).

Også den liberale fortolkning koncentrerer sig om frihed som et resultat af reformationen som epoke: Frihed for individet, folket, staten og nationen. Den liberale reformationsforståelse præger også beskrivelserne af reformbegrebet i samtidens leksika. Bl.a. stadfæstes det libe-

rale syn på reformation i Meyers konversationsleksikon fra 1850, hvor der om reformer står, at reformationen var bestemt for at hæve mennesket til et nyt stadie i dets åndelige udvikling. Og videre, at grundtanken med reformationen var at befri mennesket fra den menneskelige ånd og give ham bevidsthed om sin frihed (ibid., s. 338).

Ved siden af referencen til de historiske reformationsbegivenheder havde reformbegrebet i perioden fra det 17. århundrede og til et godt stykke ind i det 19. århundrede også en betydning af forandring. Men fra slutningen af det 18. århundrede begyndte man at bruge reformbegrebet på en måde, der trækker tråde til brugen i dag.

2.1.5. Reform bliver et politisk begreb

Begrebet reform overtages først af tysk sprogbrug i det 18. århundrede fra det franske "réformer". Inden da er réformer et fremmedord i Tyskland, og det står oplyst i ordbøger og leksika med oversættelsen "forbedring" og "forandring" (ibid., s. 339-340). Fra starten er der en forbindelse mellem reform og staten og dens institutioner. Reformbegrebet får endnu tydeligere betydning med den franske revolution som begivenhed, fordi det nødvendiggør et begreb, der dækker forandring gennem ikke-revolution (ibid., s. 341). Med revolution som modbegreb får reform en begrebslighed, der har en konservativ medbetydning. Denne forståelse af reformbegrebet trækker på engelsk historie, idet man i England havde et begreb for ikke-revolutionære forandringer, der bevarer substansen af den hidtidige tilstand. Disse ikke-revolutionære forandringer udsprang blandt andet på baggrund af indflydelsen fra den amerikanske revolution (1765-1783) og dens økonomiske følger, den irske uro (1691-1801) og den franske revolution (1789-1799) (ibid.). De engelske krav om forandringer koncentrerer sig især om reformer af parlamentet med det mål at skabe en bedre repræsentation af befolkningen. I denne forbindelse fremhævede man under politiske diskussioner i det britiske underhus, hvordan reformer måtte have en bevarende karakter. Parallelt med dette skitserer Edmund Burke i sin bog *Reflections on the Revolution in France* fra 1790 et konservativt koncept for reformbegrebet som tiltag for at opretholde det bestående gennem rettidige og korrigerende indgreb (ibid., s. 342). Reformen er den fornuftige politiske middelvej. I modsætning til de hurtigt virkende revolutioner har reformer behov for tid, ifølge Burke (ibid.). Reformen gør det muligt at foretage justeringer og forhindre overdrevne tiltag, og det giver også de efterfølgende generationer anledning til at fortsætte og medskabe reformernes spor.

Ifølge Wolgast er den primære betydning af reform i slutningen af det 18. århundrede en forandring inden for rammerne af det gældende system, forstået som forbedringer gennem af-

skaffelse af forældede former, der er blevet overhalet af tiden, og tilpasning til nye betingelser. Alt sammen i overensstemmelse med forfatningen, uden brug af vold og med varsomhed og agtpågivenhed i de iværksatte interventioner, hvor forandringerne indføres over længere perioder, og hvor initiativerne indføres via de forfatningsmæssige organer (ibid., s. 344).

I Preussen anvendes ordet ”reform” første gang i officielle dokumenter i 1810, hvor finansbekendtgørelsen annoncerede en reform af afgiftssystemet. Her er reform en ”reorganisering”, der skal se på den fremtidige indretning af afgiftssystemet uden at skele til fortiden (ibid., s. 345). I den preussiske statsmand Karl August von Hardenbergs *Riga memorandum* i 1807 tjener reformbegrebet til sporadisk at beskrive enkelte forandringer: finansielle reformer, reformer inden for opdragelse og uddannelsesinstitutioner, og hvad angår integrationen af jøder i staten (ibid., s. 346).

2.1.6. Reformbegrebet mod det 20. århundrede

Revolution som modbegreb til reform forplanter sig først i den statsretlige diskussion i det 19. århundrede. Her diskuteres forskellige reformteorier, der på hver sin måde cirkulerer om spændingen mellem kontinuitet i statslige love og institutioner på den ene side og en udvikling af samfundet på den anden side (ibid., s. 347). Her ses reformer som det middel, der kan tilpasse forholdet mellem udvikling og statens love og institutioner. Antagelsen er, at denne spænding fører til konflikter, der må løses rettidigt ved hjælp af reformer, hvis de ikke skal føre til revolution (ibid.).

Erfaringerne fra den franske revolution (1789-1799) betød, at der i flere lærebøger inden for politik i det første årti af 19. århundrede står, at det på sigt fører til revolution, hvis man undlader at gennemføre reformer (ibid.). Politikerne var af den overbevisning, at regeringer nødvendigvis må gennemføre reformer – reformer er regeringens vigtigste pligt her og nu. Filosofiprofessor Pölitz skrev en bog om statsreformer, hvor han argumenterer for, at reformer handler om at forbedre det, der ikke længere er tidssvarende, og at bevare det, der fortsat fungerer. Reformers skal skabe en udligning af ”fremtidsforventningens abstraktion og fortidens meget konkrete privilegier”, som Wolgast beskriver Pölitz’ ideer (ibid., s. 348). Reformernes genstandsområde er ”statens organisme”: forfatning, regering og forvaltning. Reformerne drives af den lovgivende og udøvende magt, ikke af folket. Reformers skal dog ”gødes” i befolkningen, så de er enige i behovet for en reform. Utidigt gennemførte reformer fører snarere til stærk utilfredshed end til en stabilisering af forholdene, og dermed tjener de ikke deres formål. Reformers er midlet til at undgå revolution, reform er et kompromis (ibid., s. 349).

I midten af det 19. århundrede sker der en diversificering af reformbegrebet. I kølvandet på juni-revolutionen i 1848 opstår der politiske krav om omfattende reformer i Tyskland – alt fra reformer af militæret til reform af skatter og aktielovgivning (ibid., s. 353). Dette debatteres også i parlamentet, og der dannes i stigende omfang interesseforeninger, der skal søge at påvirke beslutningstagerne (bl.a. forening for skatte- og økonomireformer) (ibid., s. 357). Samtidig vokser mere omfattende og totalitære, socialistiske reformideer frem.

Stille og roligt breder anvendelsen af reformbegrebet sig fra den politiske sfære til andre områder af samfundslivet. I 1827 skriver Goethe om behovet for en reform af det kunstneriske område (ibid.), og i slutningen af det 19. århundrede er reform nærmest blevet en slags upolitisk slagord, der udtrykker et nyhedsaspekt af det anderledes over for det konventionelle, og det bruges inden for alt fra reformkost (helsekost) til reformbeklædning (fx at kvinder skulle kunne bevæge sig mere frit i deres tøj, uden korsetter osv.) (ibid.).

Omkring indgangen til den 20. århundrede begynder marxistiske diskussioner af reformbegrebet at blive mere og mere udbredte. Diskussionen er præget af teorier om klassekamp og revolution og forstår traditionelt reform som et modbegreb til revolution. Derfor bliver reformer forkastet som selvstændigt politisk program. Dog er der samtidig visse strømninger, der ved siden af det almene krav om et radikalt brud med den eksisterende økonomiske magtstruktur ser muligheden for at stille krav, der kan realiseres inden for den gældende samfundsstruktur. Parallelt hermed diskuteres også revisionismen, der med Lenins ord var som ”borgerskabets bedrag af arbejderne” (ibid., s. 358).

Wolgasts slutter sin reformartikel af med at opsummere reformbegrebets betydning mod midten af det 20. århundrede. Reformbegrebet strækker sig på denne tid over både det statslige og sociale til generelle samfundsmæssige områder. Reform kan være tilpasninger, forbedringer, fornyelse og forandringer. Især efter 1918 går der ifølge Wolgast inflation i begrebet (ibid., s. 360). For det nationalsocialistiske styre i Tyskland var reform imidlertid et uønsket begreb, der var for tæt forbundet med liberalisme (ibid.).

2.1.7. Opsamling: Wolgasts bidrag

Reformer har ikke altid været ensbetydende med stort anlagte omlægninger af et område af samfundet. Wolgasts artikel om reform og reformation illustrerer, hvordan reformbegrebet har udviklet sig fra at referere tilbage i tiden til en fantasi om fordums storhed, være et kirkeligt moralsk påbud på selvreformation i Guds billede til at få strukturelle og institutionelle medbetyd-

ninger, både hvad angår kirken, men også samfundet og staten i øvrigt. Wolgast beskriver også, hvordan begrebet over tid bl.a. har fået tilknyttet forskellige ”midler” som reformatorer og reformcharter. Navnlige siden det 19. århundrede har reformbegrebet i store træk lignet vores nutidige forståelse af begrebet, hvor reformer typisk ses som noget, der fører til en forbedring af samfundets indretning via politiske, demokratiske forhandlinger. På baggrund af Wolgasts artikel kan vi med andre ord ikke tage for givet, hvad en reform er. Wolgast slutter sin oprulning af reformbegrebet i starten af 1980’erne, hvor artiklen udgives. Omkring denne tid tager studiet af reformer for alvor fart på tværs af flere forskningsfelter. Jeg vil nu gå videre til at vise, hvordan reformer studeres i den politologiske forvaltningsforskning.

2.2. Politologiens forvaltnings- og reformforskning

Inden for den politologiske forvaltningsforskning har reformer været fast inventar som analysegenstand de seneste årtier. Den politologiske forvaltningsforskning definerer reformer på flere, men meget lignende måder, nemlig som:

- Bevidste forandringer af strukturer og processer i offentlige organisationer med formålet at få dem til at køre bedre (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 2).
- Sedimenteringsprocesser, hvor lag af ny politik tilføjes eksisterende politik (Lægreid & Christensen, 2012, s. 2).
- Forandring af strukturer, processer og systemer, der er designet til at forbedre og modernisere administration med forskellige midler (C. Hood & Dixon, 2016, s. 410).
- Politik, der er målrettet hele eller store dele af den offentlige administration og går på tværs af alle andre politikområder (Sundström, 2016, s. 2).
- En fordeling af tab og gevinster på vælgere, virksomheder, partier og organisationer (J. G. Christensen, Mouritzen, & Nørgård, 2009, s. 11).
- Dynamiske og kontinuerlige processer, der indbefatter forhandlinger, koalitioner og kompromiser (Greve & Reff Pedersen, 2017, s. 12).

Inden for politologien forstås reformer således som noget, der kan optimere og tilføre noget nyt til det eksisterende på en bevidst tilrettelagt måde. Reformen er ikke en statisk størrelse, men derimod noget, der udvikler sig over tid og på tværs af politikområder og interessenter. I en reform er der vindere og tabere. Ved siden af dette blik på reformer forsøger politologien også at forstå reformer inden for rammen af forvaltningens ”natur” (Durant, 2010, s. 11; Lægreid &

Christensen, 2012, s. 2; Sundström, 2016, s. 2). Der er med andre ord en ide om, at reformer er en virkelighed, der findes. Studiet af reformer skal ofte forklare en særlig udvikling eller pege på effekten af reformer (C. Hood & Dixon, 2016; Sundström, 2016, s. 3). Jeg skal i dette afsnit kort skitsere nogle tendenser i den politologiske forvaltningsforskning. Der er ikke tale om en total-oversigt, men om en fremhævelse af nogle af de tendenser, forskningen selv peger på som fremherskende.

2.2.1. New Public Management

De seneste årtier har den politologiske reformforskning koncentreret sig om forskellige bølger af reformer. Der skelnes ofte mellem såkaldte New Public Management-reformer (NPM-reformer), der fokuserer på interne effektivitetsforbedringer i den offentlige sektor, og post-NPM-reformer, der fokuserer på modernisering gennem netværk og partnerskaber – også kaldet governance (Lægneid & Christensen, 2012, s. 2).

NPM-reformerne udfordrede det klassiske, hierarkiske bureaukrati ved bl.a. at indføre ideer om markedsmekanismer og autonomisering af forvaltningens enheder (C. Hood, 1991). NPM betød i sin oprindelige form bl.a. fokus på professionel ledelse i den offentlige sektor gennem uddelegering af ansvar. Organisationernes og lederes resultater skal måles og bedømmes efter tydelige mål og indikatorer, og der skal være et stærkt fokus på kontrol af output, dvs. effekten og resultaterne af de offentlige organisationers virke. Organisationerne skal organiseres i mindre enheder, der er centreret omkring det, de producerer, og de skal i stigende grad konkurrere med hinanden for at holde fokus på deres omkostninger. Den offentlige sektor skal indføre styringsmekanismer fra den private sektor og skabe større fleksibilitet i personalepolitikken gennem bl.a. mulighed for individuel honorering for præstationer. Det handler om at ”gøre mere med mindre” (C. Hood, 1991, s. 5; Osborne, 1993). Privatiseringen og udlicitering kritiseres bl.a. for at være en ”udhuling” af staten, der kræver en stigende regulering for at sikre offentlige interesser, hvilket kan gøre det vanskeligt for staten at trække sig ud af privatiseringen igen (Peters, 1993, s. 49). Samtidig er det ikke selvsagt, at privatisering medfører en styrket effektivitet, ligesom det også kan sløre, hvor ansvaret skal placeres (ibid., s. 52-55; Milward, Provan, & Else, 1993, s. 320).

NPM-reformerne blev rullet ud i New Zealand og i Storbritannien i midten af 1980’erne med introduktionen af præstationsindikatorer for offentlige ledere, og i 1990’erne introduceredes større privatiseringsprogrammer og udlicitering af serviceopgaver (Kettl, 1997; G. Scott, Ball, & Dale, 1997). Senere er ideerne fra NPM-reformer rullet ud i mange andre lan-

de, herunder også i Danmark i 1980'erne med Schlüter-regeringens moderniseringsprogram for den offentlige sektor.⁴ De lande, der indfører reformer, der mere er inspireret af NPM end en fuld implementering af samtlige ideer, beskrives også som Neo-Weberian State (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 19). Her er kendetegnene, at man gennem reformer har skabt en større orientering mod borgerne, bl.a. gennem markedsmekanismer, man har skabt procedurer for inddragelse og repræsentation af borgerne, introduceret resultatstyring og opbygget ledelseskompetence hos embedsmændene (L. B. Andersen, Greve, Klausen, & Torfing, 2017, s. 64).

Samlet kan NPM-tilgangen til reform ses som en problematisering af den offentlige sektors bureaukratiske organisering og oplevelsen af et fravær af resultater og klare målsætninger. De reformer, der kommer fra NPM-tankegodset, er reformer, der ønsker at skabe nye grænser i de offentlige organisationer for at skabe mindre, men mere autonome enheder, der får større muligheder og ansvar for at styre sig selv og den opgave, de er sat i verden for at løse. Udgangspunktet er den rationelle aktør, der styrer sig selv efter de mål og resultater, der udløser belønning og personlig nyttemaksimering (L. B. Andersen m.fl., 2017, s. 128).

NPM-reformerne har forandret det klassiske bureaukrati, men spørgsmålet er, om reformerne også har formindsket de bureaukratiske effekter, man ønskede at undgå (Alvesson & Thompson, 2006). I slutningen af 1990'erne dukker et nyt reformperspektiv op som en modreaktion til den fragmentering, som mange oplevede, at NPM-reformerne havde skabt. I det nye reformperspektiv er målet således et ønske om integration og sammenhæng (Lægneid & Christensen, 2007, 2012). Dette perspektiv beskrives ofte som New Public Governance, og det har som sin grundlæggende ide at ville introducere styring nedefra-og-op gennem netværk, partnerskaber, samarbejde og dialog.

2.2.2. Governance og hybride reformer

Inden for rammen af offentlig forvaltning og politik beskriver Rhodes (2007, s. 1246) governance som et spørgsmål om afhængighed mellem organisationer, både statslige og ikke-statslige aktører. Disse aktører er afhængige af hinandens ressourcer og finder derfor sammen i netværk med et fælles mål. Disse netværk er selvorganiserende og er ikke ansvarlige over for staten, men staten kan dog alligevel indirekte styre netværkene (ibid.). Reformen i governance-perspektiv bliver til spørgsmål om dynamiske processer og organisatorisk resiliens, hvor forandringer sker i adaptive cyklusser gennem feedback, usikkerhed, overraskelse, selvorganisering, læring og innovation (Kooiman, 2008, s. 176–178). Lægneid og Christensen (2012) peger på, at reformer

⁴ Dette kommer jeg tilbage til i min empiriske analyse.

lægger sig som lag uden på hinanden, bl.a. fordi en stor variation i typerne af reformer fra forskellige bølger skaber en politisk fleksibilitet og gør det lettere at indgå kompromiser. Samtidig er det svært at rulle alle reformer tilbage og starte fra scratch – der er en ”stiafhængighed” i politikken, der betyder, at den vej, man vælger at gå, har betydning for de valg, man kan træffe senere hen (Klijn & Skelcher, 2007; Lægreid & Christensen, 2012; Thelen, 2004).⁵ Lægreid og Christensen konkluderer, at reformer i dag ofte er hybrider, fordi de kombinerer komplekse lag af nye og gamle reformer (Lægreid & Christensen, 2012, s. 9). Det er et argument, som også Alvesson og Thompson (2006) fremfører.

Bouckaert, Peters og Verhoest (2010) argumenterer videre for, at forskellige lande har forskellige kombinationsstrategier for reformer, forstået på den måde, at de kombinerer NPM-reformer med governance-reformer. Det betyder, at reformer både kan indeholde målings- og kontrolmekanismer og samtidig ambitioner om netværk og autonomisering (ibid., s. 256). Fx fremhæves Sverige som et eksempel på et land, hvis reforminitiativer er fragmenterede, fordi der ikke (især før 2000) var en central koordinerende aktør. Derfor har Sverige oplevet problemer med at formulere løsninger på nye udfordringer, der er forårsaget af meget autonome styrelser og svage departementer. Sverige igangsatte derfor en bottom-up koordineringsstrategi, der skulle understrege fælles initiativer og støtte fra styrelserne. Men disse strategier blev dog i stigende grad brugt til at styrke regeringens politiske agenda (ibid., s. 260).

Denne pointe om reformer som koordineringsstrategier er Robert Gregory (2003) også eksponent for, idet han peger på, hvordan man fx i New Zealand har arbejdet på at styrke koordineringen i den offentlige forvaltning efter 1980’ernes og 1990’ernes autonomiseringsreformer, der delte forvaltningen op i mindre enheder. Bl.a. introducerede New Zealand ”super networks” og ”circuit-breaker teams”, der skulle bryde den negative spiral og styre den hastige udvikling i den offentlige forvaltning (ibid., s. 47). I dansk kontekst viser Lotte Jensen, hvordan det danske finansministerium igennem 1990’erne og frem fik rollen som ”den store koordinator” med ansvar for især at koordinere udgiftspolitikken, men senere også strukturpolitik og spørgsmål om

⁵ Spørgsmålet om stiafhængighed er i grove træk relateret til det, Charles Lindblom i 1959 beskriver som ”muddling through”. Muddling through er teorien om, at politiske beslutninger ikke bliver til gennem rationelle og fuldkomne oversigter over alle de midler, der passer til målet. De bliver derimod truffet på en mere ”kludret” måde, hvor politik bliver til i en inkrementel proces; de valg, vi kan træffe, hænger således sammen som en kæde, der er skabt af de tidligere valg, vi har truffet (Lindblom, 1959). Politiske valg træffes med andre ord ud fra en mere begrænset sammenligning af lignende politikerfaringer – og ikke ud fra en teknisk og rationel metode.

motivation i den offentlige sektor (L. Jensen, 2003, s. 364f). For at etablere en sådan overordnet koordination må koordinatoren ikke være en enevældig autoritet, men derimod netop en aktør

”som håndterer moderne styringsvilkår med moderne styringsteknologier og derved skaber centrale handlingsbetingelser for andre aktører, selvom konsekvenserne heraf ikke kan styres ud i mindste detalje. Styring foregår. Også i komplekse samfund.”
(ibid., s. 374)

Reformer handler altså både om styring og koordineringsstrategier. Ifølge Jensen er et basalt vilkår for styringen en interdependens – det vil sige en gensidig afhængighed – mellem aktørerne, der bliver afhængige af hinandens ressourcer for at nå deres mål. Det forudsætter samtidig rationelle aktører, og på den måde er det muligt for den enkelte aktør i et vist omfang at forudsige, hvordan andre aktører agerer (ibid., s. 19-20). Derfor træffes beslutninger efter Cohen, March & Olsens (1972) ”skraldespandsmodel”, hvori forskellige aktører har dumpet forskellige løsninger, problemer og handlemuligheder. Beslutninger og reformer bliver mulige, når aktører, problemer og løsninger kobles i en ”beslutningsanledning” (L. Jensen, 2003, s. 22). I dette perspektiv er reformer et spørgsmål om rationelle beslutninger, der bliver til, når gensidigt afhængige aktører finder en beslutningsanledning, der kan koble organisationens problemer med mulige løsninger. Reforme forudsætter styring, fordi reformer handler om at skabe betingelser for andres handling.

Kooiman (2008, s. 180–181) skelner mellem tre governance-ordner, der bygger på hinanden og ikke kan ses isoleret: første ordens governance forstået som håndtering af eksisterende problemer og det at skabe nye muligheder. Anden ordens governance handler herefter om den institutionelle organisering af styringen på første orden, dvs. organiseringen af regler, rettigheder, procedurer mv., der danner præmis for første ordens beslutninger og styring. Staten og markedet skal ses som eksempler på anden ordens governance. Endelig er der så også meta-governance, der skal forstås som evalueringen og forsyningen af hele styringen med normer om fx etik og ansvar. I meta-governance-perspektiv indordner de styrede og de styrende sig på hinanden i formuleringen af de normer, der skal gælde i styringsnetværket (ibid.). Dette har også betydning for den grad af kontrol, der kan indskrives i governance-reformer, der snarere bliver et spørgsmål om selvkontrol, som aktører pålægger sig selv og hinanden (Kickert, 1993b, s. 195). I dette governance-perspektiv forstås reformer derfor som et spørgsmål om kompleks, adaptiv styring i netværk, hvor mindre og ubevidste forstyrrelser kan få konsekvenser, der rækker videre end planlagte og forudsigelige konsekvenser (ibid., s. 199).

2.2.3. Digitalisering som reformstrategi

Lægreid og Christensen (2012) stiller spørgsmålstejn ved, om governance-reformerne reelt er en modreaktion til NPM-reformerne, eller om der mere er tale om et pendul, der svinger fra den ene type reform til den anden, afhængigt af tidsånden. NPM-reformer og governance-reformer får da også fra tid til anden følgeskab af nye ideer til reformstrategier. Fx ”Digital-Era Governance”, der fokuserer på at styrke digitaliseringen af administrative processer (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006). Dunleavy m.fl. peger på, at reformer må indordne sig på forandringer, der er forårsaget af teknologisk udvikling, der gør det til en central opgave at reintegrere forskellige funktioner i den offentlige forvaltning. Målet er, at processerne i den offentlige forvaltning skal digitaliseres med udgangspunkt i et holistisk syn på brugernes behov, og hermed vil reformerne ændre hele relationen mellem offentlig forvaltning og dens klienter. Digitaliseringsreformer vil skabe teknologiske, organisatoriske, kulturelle og sociale effekter (Dunleavy m.fl., 2006, s. 478). I Danmark har Digital-Era Governance slået igennem på den måde, at Finansministeriet i 2011 oprettede Digitaliseringsstyrelsen, der arbejder med at ”digitalisere det offentlige Danmark” (Digitaliseringsstyrelsen, 2019), og at regeringen i marts 2019 lancerede en national strategi for kunstig intelligens (Regeringen, 2019). Det handler om at udvikle nye potentialer for it og informationshåndtering og at gøre hele den offentlige forvaltnings operationsform digital.

2.2.4. Reformers og spørgsmålet om implementering

I starten af 1970’erne begynder den politologiske forvaltningsforskning at interessere sig for, hvordan reformer omsættes til handling på det område, der er genstand for reformer. Der er et ønske om at kunne forklare, hvordan reformer skal formuleres, så de skaber de ønskede effekter. Bogen ”Implementation” af Jeffrey L. Pressman og Aaron Wildavsky fra 1973 er resultatet af et studie af et politisk initiativ, der skulle styrke beskæftigelsen af afroamerikanere i Oakland gennem en række initiativer, men som ikke førte til de ønskede resultater (Pressman & Wildavsky, 1973). Det fik Pressman og Wildavsky til at pege på, at implementering skal designes ind i selve formuleringen af reformen, der ikke må være for kompleks, da det var en af årsagerne til, at det ikke lykkedes i Oakland. Det, der fører til, at reformens intentioner ikke bliver omsat til virkelighed, er koordinationsproblemer mellem organisationer og dårligt reformdesign, der er baseret på fejlagtige antagelser om kausalitet mellem mål og middel (ibid.). Denne tilgang er senere blevet kritiseret for at være et topstyret syn på implementering, og at implementering i stedet

skal ske fra neden, hvor reformer bliver resultatet af implementering, og hvor de ikke er et middel i sig selv (Elmore, 1979; Hull & Hjern, 1987; Lipsky, 1980).

Interessen for implementering er også at finde i europæisk forvaltningsforskning, bl.a. har Hood (1976) peget på ”the limits of administration”, og hvordan implementering i praksis er umuligt, fordi implementering for ofte betragtes ensidigt og med for lav systematik. I Sverige har Hans Winberg (1993) undersøgt implementering af en reform af de svenske statsbaners organisation og vist, hvordan implementering bl.a. besværliggøres af, at det simpelthen tager lang tid at implementere, at reformens ideer ikke er stabile og kan ændre sig undervejs i implementeringen, samt at der er forskel på, hvor hurtigt ideer udvikles, i forhold til hvor hurtigt praksis udvikles. Marit Wærnes (1993) har i et studie af den svenske budgetreform i 1985 vist, hvordan implementering også er et spørgsmål om forholdet mellem reformens intentioner og de reformerede organisationers institutionelle identitet. Inden for dansk implementeringsforskning peger Søren Winter & Vibeke Lehmann Nielsen (2008) på, at ”en del politikinstrumenter ikke har de effekter, der er tilsigtet ifølge de politiske beslutninger (...)” (ibid., s. 214), fordi de ofte ”hviler på en forkert eller tvivlsom kausalteori om sammenhængen mellem instrumenter, implementeringspræstationer og målgruppens adfærd” (ibid., s. 212). Forskningen i implementeringen hænger således sammen med – eller spejler sig i – de ideer om reform og forandring, som NPM- og Governance-regimerne eksponerer, nemlig om implementeringen overhovedet kan planlægges og designes, eller om det snarere er et spørgsmål om konsensus og samarbejde.

2.2.5. Institutionel reformforskning

Ved siden af de forskellige politologiske reformforståelser findes et institutionelt felt for reformstudier, der trækker på både politisk videnskab og på organisation- og ledelsesteori (Campbell, 2004; O. K. Pedersen, 2011). Feltet interesserer sig for forvaltningen som institutioner og den historiske tilblivelse og forandring af institutioner (N. Å. Andersen & Kjær, 1996; Campbell, 2004). Her er forvaltningspolitik, reform og centraladministration en kamplads for meninger, holdninger og konflikt (J. G. Christensen, Christiansen, & Ibsen, 2017; Greve, Højlund, & Pedersen, 2008; Greve & Reff Pedersen, 2017; L. Jensen, 2003, 2008; O. K. Pedersen, 1991). Eksempelvis fremhæver Ove Kaj Pedersen (2011, s. 243–245), hvordan politisk-administrative reformer i dét, han kalder ”konkurrencestaten”, kan karakteriseres gennem transformation, tid

og rationalitet. Konkurrencestaten⁶ er Pedersens diagnose af velfærdsstatens udvikling siden 1970'erne, hvor offentlig konkurrence, målinger og formålsorientering har vundet stadig større betydning. Her bliver reformer et spørgsmål om formålsorienteret forandring, muliggjort af forvaltningsorganisationer, der i stigende grad gøres mere og mere fleksible (ibid., s. 244). Det skaber et fokus på lederskab og innovation og et ønske om at påvirke og tilpasse for at reformere. Forvaltningens organisering bliver mere fleksibel for at kunne håndtere, at ”den politiske tid flyder” (ibid., s. 245). Reformen sker gennem forvaltningens egen transformationsevne for at styrke den offentlige sektors konkurrenceevne. Ifølge Pedersen skaber dette en situation med uendelig reformering. Dette er en pointe, vi også finder i lignende form i den institutionelle organisations sociologi (Brunsson & Olsen, 1993), som jeg vil vende tilbage til nedenfor. Der er en konstant eksperimenteren med at finde løsninger på de problemer, der fra politisk hold er udpeget som de vigtigste (ibid.). Forvaltningen vil altså reformere sin egen organisation for at styrke statens levering af ydelser og service. Den institutionelle reformforskning spørger til reformernes ideer (ideologier), deres italesættelse (gennem forskellige aktører), hvilke institutioner, organisationer og sociale forhold der styrer dem, og hvordan reformerne forstår spørgsmål som forandring og beslutning (ibid., s. 34-35). Den institutionelle reformforskning læner sig op af kausale forklaringsmønstre som bl.a. stiafhængighed, som jeg tidligere var inde på, og den orienterer sig især mod politiske og økonomiske makroanalyser informeret af historien (Campbell, 2004, s. 22). Der er således flere lighedstræk mellem min samtidsdiagnostiske ambition og den institutionelle reformforskning, men der er også væsensforskelle, bl.a. i blikket på ideologi, aktører og relationer. Dette uddyber jeg i næste kapitel om mit analytiske bidrag og strategi.

2.2.6. Opsamling

Mit korte oprids af nogle hovedtendenser i forvaltningsforskningens syn på reformer illustrerer et forskningsfelt, hvis primære interesse er at (be)vise og forklare reformernes ”natur”: Hvordan ”er” reformer, og hvilke konsekvenser og virkninger kan reformer have? Politologien interesserer sig for, hvordan forvaltningen arbejder med reformer, men den spørger ikke altid til de selvfølgeligheder, forvaltningen producerer i sit arbejde. Den beskriver således forvaltningens egen logik, men det er ikke altid, at den stiller spørgsmålstejn ved forvaltningens logik og de strukturer, der konstituerer den. Den har en ide om, at forvaltningen kan stå uden for sig selv og betrag-

⁶ Konkurrencestatsideen kan ses som en videreudvikling af det, Pedersen m.fl. (1996; 1991) tidligere har beskrevet som forhandlingsøkonomi. Forhandlingsøkonomi er ideen om de bredere diskursive og institutionelle betingelser for politikudvikling og politisk organisering på tværs af forskellige politikområder.

te, hvad der er fornuftigt at gøre. Dette er fx hvad embedsmændene i min indledning peger på, når de ønsker at ”diskurspåvirke”, ”ændre administrationens mindset” og ”tænke det hele digitalt fra begyndelsen”. Det er en ide om, at de kan stå uden for egne strukturer og diskurser og danne en ny fra bunden.

Politologien åbner imidlertid også op for en række centrale indsigter om reformer. Blandt andet spørger den til, hvordan politisk styring og reformer overhovedet er mulig i komplekse netværk af selvstyrende og selvkontrollerende aktører. Fra et anvendelsesorienteret udgangspunkt interesserer politologien sig for, hvorfra der kan styres i en kompleks og dynamisk omverden. Politologien stiller sig ikke tilfreds med en diagnose af den politiske styrings umulighed, men undersøger i stedet hvordan ustyrligheden kan forklares og overkommes i nutidens reformer.

Selvom en stor del af den politologiske reformforskning ikke interesserer sig for opkomsten af den type reformer, den studerer, så bidrager den med et blik på reformerne som mulighed for styring ved bl.a. at spørge til interaktionen mellem reformernes institutionelle parter. Udgangspunktet i den rationelle aktør åbner bl.a. for at vise de gensidige afhængigheder og ”kludrede” processer, som komplekse reformer skal navigere i. Politologien kan dermed bidrage med analyser af reformer, som den oplever reformerne ”lige nu” (jf. Andersen m.fl., 2017, s. 10). Forskningsfeltet er for denne afhandling tilmed interessant som et empirisk fænomen, fordi politologien siger noget om, hvad forvaltning og embedsmænd finder inspiration i og beskæftiger sig med. Jeg vil nu zoome ind på, hvordan reformer studeres inden for uddannelsesvidenskaben. Mine empiriske analyser viser, at uddannelse får en stor betydning for den måde, forvaltningen reformerer på, og mine analyser vil vise, hvordan forvaltningen semantisk autoriseres og certificeres gennem uddannelsesreformer. Et kort overblik over forskningen i uddannelsesreformer skal derfor sætte rammen for, hvilken forskning reformerne selv læner sig op ad, og herefter samtidig fungere som bagtæppe for, hvordan jeg vil studere reformer fra et forvaltningsso-
ciologisk perspektiv.

2.3. Uddannelsesvidenskabens reformforskning

Ligesom i politologien har reformer også været en genstand for skole- og uddannelsesforskningen, både i Danmark og internationalt. Uddannelsesvidenskabens reformforskning tager i grove træk udgangspunkt i den forvaltningspolitiske reformforskning på den måde, at den undersøger og kritiserer NPM-reformer eller Governance-reformer på uddannelsesområdet, enten gennem en specifik reform som fx Bologna-processen i 2003 (Brøgger, 2019), loven om lærernes arbejdstid fra 2013 (Vaaben, 2018), effekten af PISA-undersøgelser (Grek, 2009) eller som nationale sammenligninger af globale reformbevægelser (Moos, 2013; Portin, 1998; Wilson m.fl., 2006). Der er i feltet en bred interesse for, hvordan reformer forandrer uddannelsesinstitutioner, herunder ledelsen af dem, og hvordan uddannelsesinstitutioner forandrer reformer, forstået som reformernes oprindelige intentioner (fx Staunæs, Brøgger, & Krejsler, 2018). Jeg vil i dette afsnit fremhæve træk og erkendelser fra feltet, som kan ses som en ramme for mit studie af uddannelsespolitiske reformer.

2.3.1. NPM-reformer af uddannelse

Ifølge Moos (2013) har NPM-reformernes fokus på decentralisering, privatisering, resultater, sociale kontrakter, tests og kvalitetsudvikling betydet, at vi i dansk sammenhæng har set et skifte i folkeskolen fra demokratisk dannelse til mere akademisk viden og basale færdigheder. Dog er der fortsat et stærkt fokus på deltagelse, der ikke bare er en mulighed, men et krav (ibid.). Moos peger på, at reformerne trækker på sammenligninger med andre lande, der på politisk niveau ofte bliver oversat til ”evidens”, ”best practice” eller nye standarder (ibid.). I NPM-reformerne fremhæves ledelse ofte som en central komponent for at styrke effektiviteten, men der er inden for skole- og uddannelsesforskningen ingen konsensus om, hvilke forventninger vi kan have til en skoleleder, og Moos betegner skoleledelse som en ”fluid signifier”, altså en flydende betegnelse, der betyder, at skoleledelse kan betyde mange forskellige ting, afhængigt af konteksten (Moos, 2011). Der er en tendens til ”homogenisering” af ledelsesspørgsmålet, fordi skoleledelse ses som det samme som ledelse af andre typer velfærdsinstitutioner, hvorfor skoleledere uddannes på samme måde som ledere af fx hospitaler (ibid.). Dette understøttes af Portin (1998), der foreslår en ny retning for skoleledelse, fordi skolelederen er fanget i en dobbeltrolle: På den ene side er skolelederen øverste leder i en kompleks organisation, på den anden side har skolelederen fået devalueret sin rolle gennem en centralisering af vigtige beslutninger som fx læreplaner. Samlet set peger Portin dog på, at skolelederen har fået et generelt større ansvar, fordi ledelse står centralt i NPM-reformer. Lederen har bl.a. fået ansvar for skoleudvikling og

for at overholde og leve op til centralt besluttede reformer (ibid.). Kritikken af NPM-reformer i uddannelsessystemet findes også i Stefan Hermanns (2007) analyse af oplysning og dannelse i den danske folkeskole siden 1950. Hermann peger på, at skolen bør forandres som institution og lægge distance til den modernisering og markedsførelse, han mener, finder sted i den danske folkeskole. I stedet bør skolen styrke oplysning og dannelse, pædagogisk og uddannelsespolitisk (ibid., s. 192f). Dette vil styrke skolen som demokratisk institution.

NPM-reformer kritiseres for at have skabt uddannelsesbureaukratier ("educational bureaucracies") på grund af introduktionen af en test- og bedømmelseskultur, der beskrives som "new managerialism" (Apple, 2016; Ball, 2003; Walsh, 2006). Ønsket om at kunne måle og bedømme gennem særlige indikatorer skaber nogle uønskede effekter, der får betydning for den måde, både ledere, lærere og elever agerer i jagten på at præge indikatorerne til at vise de ønskede resultater. Der sættes fokus på det, der måles (Dahler-Larsen, 2007; Wilson m.fl., 2006). Walsh (2006) taler om en "besættelse af kvantitative målinger", der forarmer uddannelsespolitikken og udhuler uddannelsernes horisont. Samtidig opbygges der et bureaukрати i uddannelsessystemet, der skal servicere bedømmelses- og testkulturen. Det skaber et paradoks. På den ene side skal uddannelsesinstitutionerne være *lean*, effektive og omkostningsbevidste. Men samtidig skal de på den anden side opbygge sig selv, så de har kapacitet til den omfattende bistand, de skal yde til lederne, fordi systemet kræver det (ibid., s. 101). Ud af dette vokser et instrumentelt fokus på fx at indføre ny teknologi i undervisningen, men der sker samtidig en forvirring i brugen af teknologien, så lærere og pædagoger nu ses som teknologier, der skal ledes for at skabe værdi i vidensøkonomien (ibid.). Det er ifølge Walsh problematisk, at performanceorienteringen i uddannelsessystemet ofte fører til, at det bliver et mål i sig selv at fremstille strategisk "evidens" og "effekt", og hvor alt kan bøjes for at skabe evidens for det ønskede mål (ibid., s. 109).

2.3.2. Data i uddannelse

Inden for uddannelsesvidenskaben er der i forlængelse af uddannelsesreformernes fokus på målbarhed og styring også en interesse for brugen af data i uddannelse, fx gennem PISA-undersøgelser (Grek, 2009; Moos, 2011, 2013; Walsh, 2006), elevtest i skolerne (Høvsgaard Maguire, 2019) og styring af uddannelse gennem ministerielle datavarehuse (Ratner & Gad, 2018). Flere studier peger på, at databaseret styring gennemsyrrer uddannelsessystemet og producerer nogle mekanismer, hvor både elever og uddannelse (om)skaber sig selv i datastyringens billede (Halford, Pope, & Weal, 2013; Ozga, 2009; Ozga, Dahler-Larsen, Segerholm, & Simola,

2011; Selwyn, 2014; Williamson, 2015). Neil Selwyn peger på, at data ”modellerer” uddannelse og forenkler det, fordi komplekse problemer bliver til et spørgsmål om statistisk efterprøvning. Det betyder, at brugen af databaseret styring i uddannelse skaber en rekursivitet, fordi analysen af data producerer rammer for uddannelse, men samtidig producerer uddannelse også data, der kan analyseres (Selwyn, 2014, s. 72).

I dansk kontekst viser Helene Ratner og Christopher Gad, hvordan opbygningen af et ministerielt datavarehus er et led i en internationalt inspireret styring af uddannelse gennem målbarhed. Ved at stille data til rådighed for kommuner og skoler ”masserer” ministeriet en evalueringskultur ind i systemet på alle styringsniveauer (Ratner & Gad, 2018, s. 7). Dette skal ikke ses som overvågning og kontrol, men som en brobygning mellem centralstyring og ledelsesbeslutninger på den ene side og pædagogiske aktiviteter på den anden side (ibid.). Data kan bruges til at skabe skoler til at forme og lede sig selv. Andre peger dog på, hvordan der med den omfattende brug af data er opstået en ”datavågning” (”dataveillance”), hvor de spor af data, der efterlades med brugen af digitale medier, kan monitoreres og bruges til forskellige formål som fx klassificering af mennesker eller begivenheder som skygger af aktivitet (Selwyn, 2014, s. 73). Brugen af data i uddannelse kan således ses som mikropolitisk elementer, der repræsenterer valg og fortolkninger (Halford m.fl., 2013). Data er ikke neutrale, men et led i politisk styring.

2.3.3. Uddannelsesreformer som dynamiske og performative processer

Jeg vil nu kort zoome ud fra brugen af data i uddannelse og de praksisser og effekter, det skaber, og rette et blik på den del af uddannelsesforskningen, der på et mere overordnet plan spørger til, hvordan reformer har en medskabende effekt på uddannelse. Larry Cuban (1998) peger på, at uddannelsesinstitutionerne, når de bliver reformerede, også har en medskabende virkning på reformen, når de implementerer den. En skolereform er en rejse og historie om konstant tilpasning (ibid., s. 453). Dette argument fremfører Robert Cowen (2009) også, idet han beskriver reformer som ”kamæleonprocesser”, hvor reformer skifter form (”shape-shifting”), når institutionerne optager dem og oversætter dem ind i deres sociale processer (ibid., s. 323). Uddannelsessystemet kan ikke betragtes som et produkt af politiske handlinger fra ministerier med gode intentioner, men skal i sig selv ses som et bevidst politisk valg. Derfor handler det ifølge Brøgger, Staunæs og Krejsler (2018) om at studere, hvordan reformerne både ændrer uddannelsessystemet, men også hvordan uddannelsessystemet tillige ændrer reformer ved at undersøge både reformernes intenderede og ikke-intenderede effekter. En ikke-intenderet effekt kan bl.a. være de følelser, reformerne kan skabe i uddannelsesinstitutioner under en reformproces, fx misundelse,

skam, mistro og pessimisme (ibid., s. 348). Her spørger uddannelsesvidenskaben til, hvilken virkning reformer har på uddannelsesområdet, og hvilke performative effekter reform har på uddannelse. Det er samtidig en kritik af bl.a. politologiens forestilling om, at visse midler i reformer fører til specifikke løsninger. Der spørges med andre ord til, hvordan reformen er med til at forme og skabe uddannelse, hvoraf et af svarene er gennem følelser (Brøgger & Staunæs, 2016).

2.3.4. Opsamling

Uddannelsesvidenskabens blik på reformer både minder om og er forskelligt fra forvaltningsforskningens blik på reformer. Hvor forvaltningsforskningen vil vise reformernes natur og forklare deres årsag og virkning, ønsker (i hvert fald dele af) uddannelsesvidenskaben at folde dette forklaringsmønster ud. Her stilles spørgsmålstegn ved de effekter og virkninger, der udspringer af den måde, reformen er formuleret på. Men temaet er ikke virkninger, forstået som fx højere eller lavere grad af demokratisk indflydelse eller af forventningssikkerhed til fremtiden. Det, der interesserer uddannelsesforskningen, er, hvordan reformerne påvirker uddannelse, både den intenderede påvirkning og den ikke-intenderede påvirkning. NPM-reformerne bliver i uddannelsesvidenskaben til en jagt på skoleledelse, på evidens og best practice, og (digital-era) governance bliver til omfattende brug af tests og data i uddannelsesinstitutioner til at skabe rum for selvstyring, men også en interessant institutionel rekursivitet.

Feltet spørger fra en præmis om, at reformen har en egen vilje med bevidste og ubevidste intentioner, og at de ubevidste intentioner er nogle, der kan studeres og ”afsløres”. Udgangspunktet er, at reformer er performative: De *gør* noget og får en medskabende virkning på de institutioner og subjektiviteter, der er genstand for reformer. Reforme skaber affekter, der ændrer ved organisatoriske og subjektive identiteter, og hvordan de kan forstå sig selv (Bjerg & Staunæs, 2011; Staunæs m.fl., 2018). Selvom jeg ikke tematiserer affekter i relation til reformer i min afhandling, er det et interessant perspektiv, uddannelsesforskningen her bringer på banen. For hvis vi kan iagttage uddannelse gennem følelser – og gennem data, som forskningen med al tydelighed også viser – så må vi kunne brede perspektivet ud og spørge mere generelt: Gennem hvilke andre former for ”performativitet” kan vi betragte reformer? Hvordan forstår vi, hvad der gør en reform, og igennem hvilke medskabende elementer kan vi iagttage reformer? Jeg vil nu rette blikket mod sociologien og vise, hvordan den giver nogle andre svar på, hvordan reformer kan forstås.

2.4. Sociologiens reformforskning

Videnskaber som politologien og til dels også uddannelsesvidenskaben har det problem, som Elena Esposito (2013, s. 108) peger på som et generelt teoretisk problem. De kan ikke stille spørgsmål til de selvfølgeligheder, der tages for givet inden for feltet, altså inden for politologien og uddannelsesvidenskaben selv. Fx kan de ikke sammenligne deres egne selvfølgeligheder med selvfølgeligheder fra andre områder som ret eller økonomi. I stedet for at iagttage selvfølgelighederne som iagttagelser, så iagttager de selvfølgelighederne som virkelighed. At de gør det, har den fordel for dem selv, at de kan tilbyde klare handlingsanvisninger, men det har samtidig den konsekvens, at de ikke kan se, hvad de ikke kan se, fordi de som iagttagere ikke er afkoblet fra det objekt, der iagttages (ibid., s. 108). I stedet er de nødt til at betragte dem indefra.

Det at betragte reformer som performative deler den del af sociologien, som jeg nu vil præsentere, med uddannelsesvidenskaben. Den systemteoretiske sociologi, der er den mere snævre forskningsmæssige kontekst for mit bidrag, ser alle sociale operationer, herunder selvsagt også reformer, som performative, for så vidt at reformer bidrager til at skabe den verden, som de senere skal se i øjnene og blive en del af. En reform er en iagttagelse, og i den systemteoretiske sociologi er udgangspunktet, at iagttageren af et givent forhold er en del af det, iagttageren iagttager (ibid., s. 102). Når reformerne både ændrer de institutioner, de er målrettet, og når institutionerne også ændrer reformerne, som de uddannelsesvidenskabelige bidrag peger på, så er det i sociologien et spørgsmål om autologi (Luhmann, 2016, s. 35). Altså, at reformerne iagttager institutionerne og definerer sig som reform, men i selve definitionen er de allerede en del af iagttagelsen af institutionen. Det samme gør sig gældende, når institutionerne iagttager reformerne; i denne iagttagelse er deres blik på reformen allerede en del af reformens operation. I den systemteoretiske sociologi er reformer således per definition performative, fordi reformerne skaber den verden, den senere konfronteres med. Jeg skal i dette afsnit derfor præsentere de sociologiske bidrag, som jeg læner mig op ad. På den måde kan jeg præcisere, hvordan mit bidrag med et anden ordens sociologisk blik på reformer kan nuancere forståelsen af, hvordan vi kan tale om reformer, og hvordan reformerne i sig selv udfordrer, hvad det vil sige at reformere.

2.4.1. Reform som strukturel forandring

Som både den politologiske og uddannelsesvidenskabelige reformforskning ovenfor illustrerer, så har reform og innovation siden især midten af 1990'erne været et intenst debatteret og udforsket felt, når formålet har været at få greb om strukturelle forandringer i samfundet. Den tyske sociolog Niklas Luhmann kritiserer den klassiske, rationelle reformforskning for konsekvent at

overvurdere de muligheder, der ligger i reformer (Luhmann, 2018, s. 274). De rationelle teorier tager ofte udgangspunkt i, at de, der tager initiativ til reformer, kommunikerer utvetydigt, samt at de, der er genstanden for reformer, har en fast og forudsigelig struktur, der gør dem modtagelige for meget præcise reforminitiativer. Men ifølge Luhmann hviler en organisations stabilitet snarere på det, han beskriver som ”løse koblinger” (ibid., s. 279). Med det mener han, at en organisations stabilitet er en foranderlig størrelse, der bl.a. er bestemt af, hvor mange forskellige elementer, organisationen er en kobling af. Det betyder, at organisationens stabilitet vokser med antallet af elementer, den kobler. Jo flere elementer, den kobler, jo mere stabil er organisationen, fordi den med mange elementer har mulighed for at forme sig selv som organisation på mange måder, og det giver stabilitet (ibid.). Jeg skal komme tilbage til ideen om løse og faste koblinger i mit analysestrategiske kapitel. Problemet med reformer er ifølge Luhmann, at reformerne ofte intervenserer på elementer i organisationerne på en måde, der ikke påvirker elementerne og de operationer, de indgår i. Derfor ”overlever” organisationernes operationer reformerne uden nødvendigvis at blive påvirket af dem. Med andre ord er organisationer ikke faste og forudsigelige, men derimod løse og uforudsigelige, og de er dermed svære at reformere. I stedet leder reformer til konflikter og ”frictional loss”, dvs. at organisationen mister sin kraft i ”friktion” med reformen. Den bliver forstyrret i sin operation, og der opstår konflikter (ibid., s. 274).

Denne teori om reformer udgav Luhmann i 1978, og ideen om ”frictional loss” som problematiske for reformernes realisering skal ses inden for den reformforståelse, der herskede i 1970’erne, nemlig som et problem, der reducerer reformens ”styrke” og muligheden for at omsætte den til praksis. Senere kommer jeg ind på, hvordan sociologisk og systemteoretisk forskning her godt 30 år senere har vist, at denne friktion i reformen ikke er et problem, men at den i stedet snarere hyldes. Reformernes evne til at skabe friktion og lokal ”irritation” åbner for det, en reform kan være. Det er eksempelvis det, embedsmanden Adam fra min indledning beskriver, når han peger på, at reformens støj skal udnyttes. Jeg vender tilbage til reformens ”irritationer” nedenfor under overskriften ”Reform som en indre spænding i velfærdsstaten”.

På trods af denne ”anakronisme” er Luhmanns reformbegreb interessant. En grundlæggende præmis for Luhmanns teori er, at han betragter organisationer som produkter af den historiske tilstand, som de har skabt sig selv igennem. Derfor er planlagte forandringer altid indlejret i en evolutionær proces, der er betinget af organisationens løse koblinger, dvs. af de elementer, den kobler og genskaber sig selv igennem (ibid., s. 274). Denne ”genskabelse” er det, han også beskriver som ”autopoiesis”: At organisationer og andre sociale systemer hele tiden genskaber sig selv ved at knytte an og referere til egne operationer.

Luhmann definerer en reform som et forslag til at ændre en eksisterende struktur. En reform hviler på en sontring mellem mangler og mulige forbedringer (ibid., s. 275). Det at reformere er at beslutte et sæt af beslutningspræmisser for fremtidige beslutninger med det formål at forbedre et systems overordnede tilstand – eller i det mindste bremse eller undgå forringelse (ibid., s. 277). Beslutninger om beslutningspræmisser er også en beslutning (Luhmann, 1971a, 1971b, 1971c). Koblingen mellem beslutning og beslutningspræmisser kan samtidig være meget løs. At en organisation beslutter en ny beslutningspræmis, behøver således ikke betyde, at dens fremtidige beslutninger harmonerer med de besluttede beslutningspræmisser. Dette er en radikal forskel fra de rationelle teorier om reformer. Gennem denne løse kobling mellem beslutning og besluttede beslutningspræmisser kan organisationens operationer fortsætte og opretholde organisationen og dens stabilitet. Derfor kan det ikke anbefales at betegne en forandring som en reform eller som innovation, mener Luhmann (Luhmann, 2018, s. 276). At kalde en forandring for reform eller innovation er en positiv evaluering af ens forandringsforslag, der blot skjuler reformens indbyggede paradoks: At det afhængigt af omgivelserne kan give mening både at forandre og bevare regler, og at vi ikke kan vide noget om omstændighederne med sikkerhed (ibid.).

Hos Luhmann er en reform således et paradoks. Ikke alene på den måde, at reformen vil ændre noget inden for nogle rammer, som den ikke kender. Reformen er paradokser, fordi de præsenterer de ønskede resultater i en diagnose af ”tingenes tilstand” (”state of affairs”), som ifølge reformen kræver en reformering. På den måde placerer reformer sig mellem fortid og fremtid (ibid., s. 278). De udnytter, at fortiden er kendt, og at fremtiden er ukendt. Dog er fortiden kun kendt, fordi det, vi har glemt, forbliver ukendt. Derfor er en af reformernes vigtigste ressourcer dét, vi glemmer, fordi reformerne på den måde kan glemme, hvorfor tidligere reformer fejlede. Reformen er altså også tidlige paradokser (ibid.). Reformen artikulerer det ubestemmelige som bestemt af reformen, og på den måde kan de iagttage fortiden. Reform kan derfor i princippet ses som intet andet end en strukturel dynamik, hvis eneste formål er at opretholde den selvsamme dynamik – ikke at opnå reformens målsætninger. Deres primære resultat er at sikre behovet for reformer i fremtiden. Derfor er reformens vigtigste ressource at udelade evaluering af egne resultater og at glemme lignende forsøg på det samme, der tidligere måtte være gjort (ibid., s. 279).

Samtidig er fremtidens uvished en betingelse for reformer – reformerne må udnytte denne uvished (ibid., s. 278). Denne uvished og usikkerhed bygges ofte ind i reformen og dens sprog om sig selv som reform, fx ved at beskrive sig selv som et ”eksperiment” (ibid., s. 279).

Reformerne certificerer sig selv med et ofte detaljeret sprogligt apparat, der består af principper, normer, evalueringsstandarder, statistik, prøvninger – ikke kun med værdier og vurderinger, men også med udsagn om fakta. Luhmann beskriver dette som ”reformens poesi” (ibid., s. 278). Den fremtid, reformen håber at realisere på en særlig måde, er ofte beskrevet i svage vendinger, og reformen beskriver sig selv som et middel eller en proces. Jeg vender tilbage til, hvordan usikkerhed samtidig er reformens mulighed for at skabe innovation (Esposito, 2013). Inden jeg kommer så langt, vil jeg først dykke ned i spørgsmålet om reform som en forandring – eller mangel på samme – og i reformens selvreferentialitet fra et mere organisationssociologisk perspektiv.

2.4.2. De selvreferentielle reformer

Reformens argument er ofte, at der er behov for forandring for at tilpasse organisationen til en ændret omverden. Organisationssociologerne Nils Brunsson og Johan P. Olsen (1993) peger på, at også stabilitet internt i organisationen og dens omgivelser kan producere reformer. Reformen er ofte en fast aktivitet, der vender tilbage igen og igen, og reform skal derfor ses som rutiner snarere end afbrydelser (ibid., s. 33). Brunsson og Olsen lægger sig her i forlængelse af ideen om autologi og performativitet, idet de fremhæver, at en reform er rutine, simpelthen fordi reformer er reformer, og reformer genererer reformer. Det betyder, at reformer er et spørgsmål om organisatorisk stabilitet snarere end om dramatiske ændringer (ibid.). Administrative reformer er ofte gentagelser af tidligere reformer. Reformens ideer kan være nogenlunde de samme som ideer, der er præsenteret i tidligere reformer, uden at det er problematisk, fordi den tidligere reform ophævede forskellen på det, den ønskede at opnå, og det, den faktisk opnåede (ibid. s. 41).

I dette perspektiv faciliteres reformer af problemer og af løsninger. Reformen er derfor afhængig af, at der hele tiden skabes problemer og løsninger (ibid., s. 35). Reformen er dog mest interesseret i at finde problemer, der ikke kan løses, så den bliver mindre afhængig af en kilde til nye problemer i fremtiden (ibid.). Hvis det er problemer, der kan løses, er devisen: Jo flere løsninger, des bedre: Hvis der kun er én løsning, er der nemlig ikke behov for en reform. Brunsson og Olsen beskriver, hvordan en god kilde til problemer er spændingen mellem organisationens selvpræsentation, og hvordan organisationen reelt fungerer. Det er derfor ikke sjældent, at der er et element af hykleri i reformer (Brunsson, 2006a, s. 27). Endda kan reformer blive et funktionelt hykleri: Hvis reformer italesættes i tilstrækkelig grad, er stabil mangel på handling mere acceptable (Brunsson & Olsen, 1993, s. 200). Det kan endda være en risikabel reformstrategi at beskrive det, man vil reformere, som en reform. At kalde noget en reform leder tanken hen på

forandring, og det kan aktivere stor debat og modstand, der gør, at forandring aldrig bliver til noget. Men reform og forandring er ikke hinandens ækvivalenter; de er hinandens modbegreber. Reformen bidrager til stabilitet (ibid.).

Foruden problemer og løsninger fødes reformer ifølge Brunsson og Olsen også af glemsel (som modbegreb til læring) (ibid., s. 41), ligesom vi så det hos Luhmann. Glemsel hjælper med at acceptere reformer, fordi glemsel afholder fortiden fra at forstyrre fremtiden. Hvis organisationen har en høj personaleomsætning, oplever ændringer i den øverste ledelse eller har et stort forbrug af managementkonsulenter, besidder de betingelserne for et højt niveau af glemsel. Især managementkonsulenter står centralt her, fordi deres helt afgørende egenskab i sig selv er at kunne få organisationer til at glemme (ibid., s. 42). Reformen producerer og reproducerer med andre ord sig selv gennem problemer, løsninger og glemsel, og derfor har reformer netop en tendens til at producere en stor mængde problemer, løsninger og glemsel.

Problemer, løsninger og glemsel opererer imidlertid på baggrund af mere fundamentale faktorer, der stimulerer reformer. Brunsson beskriver en kultur af idealer, fremtid og håb, der bl.a. er vigtige for at opretholde reformernes vigtigste middel: organisationer (Brunsson, 2006b, s. 254). Reform er udtryk for håbet om en bedre fremtid – en fremtid, der bedre stemmer overens med vores idealer, end både fortiden og nutiden gør. Derfor kræver reformer generelt en høj grad af håb (ibid., s. 255), og håbet er ofte et håb om en rationel organisation (Brunsson, 2006a, s. 11–13). Håbet om rationalitet ligger også indlejret i de NPM-reformer, der har gjort offentlig service til offentlige organisationer. At den offentlige service er blevet til offentlige organisationer betyder, at organisationerne får defineret en identitet, en autonomi og grænser til omverdenen (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000).

Det organisationssociologiske blik på reformer er interessant, fordi det viser, hvordan reformer åbner for at iagttage organisationer på nye måder: som middel, som problem, som løsning, som glemsel, som håb. I lighed med det systemteoretiske perspektiv er reformer i dette organisationssociologiske perspektiv selvreferentielle og reproducerer sig selv gennem elementer som problem, løsning osv. Samtidig er reformer performative, for så vidt at de er medskabere af sig selv. Heri består også (u)muligheden i modstand mod reformer. Brunsson (1989, s. 228) peger på, at en vigtig strategi for at stoppe en reform er ved at fremsætte argumenter, der kan lede til nye reformer. På den måde bliver reformens modstandere selv reformanter. Hvis man vil gøre modstand mod en reform, så støtter man dem automatisk til at danne nye reformer. Det er det, der gør reformer til rutine.

Denne forståelse af reformer knytter jeg an til i mine analyser, idet jeg undersøger, hvordan centraladministrationen som organisation både vil forandre den offentlige service, men idet de gør dette, reformerer de samtidig sig selv som organisation og dermed betingelserne for fremtidige reformer. Spørgsmålet om organisering står centralt som et spørgsmål om rammen for overhovedet at kunne iagttage en reform. Jeg bevæger mig nu videre til et centralt bidrag i den danske reformsociologiske forskning, der viser, hvordan reformer måske nok er rutiner, men samtidig også gerne vil være afbrydelser.

2.4.3. Reform som en indre spænding i velfærdsstaten

Andersen og Pors (2014) undersøger den offentlige sektors interne organisering og opkomsten af det, de kalder potentialitetsforvaltningen. De inddeler den offentlige styringshistorie i de seneste hundrede år i fire perioder (ibid., s. 81). Bureaukratiet, der styrer gennem regler og kontrol, og hvor sagsgangen styres gennem embedsmandens adfærd og selvdisciplin. Bureaukratiet afløses i slutningen af 1950'erne af sektorforvaltningen. Sektorforvaltningens omdrejningspunkt er planlægning og opbygning af sektorale forvaltninger, der skal omsætte centralt input til decentralt output. I slutningen af 1970'erne kapitulerer planlægningen af sin egen kompleksitet, og fokus i forvaltningen ændres. Nu skal forvaltningen i stedet have en superviserende rolle, organisationerne skal gøres autonome og selvstændige med egne strategier. Omkring år 2000 får forvaltningen blik for innovation og sætter alt ind på at afsøge sit eget og velfærdsorganisationernes potentiale, der kan sætte på spil, hvad de er, og skabe innovation. Dette er potentialitetsforvaltningen. Andersen og Pors peger på, hvordan

”forvaltningen må være et medium for politikernes forsøg på at fremvise handlekraft, men samtidig få velfærdsinstitutionerne til at iagttage dette som en velkommen mulighed for at reformulere deres målsætning”
(ibid., s. 116)

Det betyder, at reformer i potentialitetsforvaltningen kan forstås som et spørgsmål om at åbne muligheder for, at de velfærdsinstitutioner, der er genstand for reform, kan gentænke sig selv på ny. I det lys kan en reform forstås som en strategi for andre strategier, dvs. en strategi, der danner ramme om muligheden for dannelsen af andre strategier, der åbner op for selviagttagelse. Dette beskriver Andersen og Pors som potentialiseringsreformer (N. Å. Andersen & Pors, 2017, s. 17). Det er reformer, der mobiliserer og engagerer et bredt spektrum af parter for at få dem til at reformere sig selv ved ikke på forhånd at bestemme, hvad en reform er, men at definere det gennem en reformproces (ibid.). Reforme kan ses som aggregeret kompleksitet i at træffe be-

slutning om beslutningspræmisser. Reformen er beslutninger og beslutningspræmisser, fordi de sætter rammen for, hvad der i fremtiden er muligt at beslutte. Potentialiseringsreformer er på sin vis reformer, der ikke vil være reformer, og som skaber usikkerhed i stedet for at eliminere den med det formål at skabe muligheder for innovation både centralt i forvaltningen og ude i velfærdsinstitutionerne (ibid., s. 17). I brunnsøns terminologi kan det beskrives som en reform, der er en rutine, men som hellere vil være en afbrydelse.

Ideen om potentialiseringsreformer ligger i forlængelse af ideen om reformernes performativitet (Esposito, 2013). Reformen kan skabe innovation, fordi den skaber usikkerhed. Usikkerhed er innovationens yderside, og muligheden for at skabe innovation ligger dermed i evnen til at afvige fra forventningen. Det ligger ikke kun i at gøre det, andre glemmer at forvente, men også i at ændre spillets regler, mens spillet er i gang, dvs. skabe grundlæggende nyskabelser, der ikke kan forventes (ibid., s. 112). Esposito peger på, at de økonomiske markeders basale funktion er at fremhæve og udnytte usikkerhed ved at producere og reproducere usikkerheden i alle dets operationer (ibid.). I lyset af NPM-reformernes markedslogik, der ses i forvaltningsreformerne som privatisering, udlicitering, kontraktstyring osv., blev usikkerhed således installeret som et performativt element i den måde, vi reformerer på. Når usikkerheden er installeret i markedsmekanismer, bliver innovation muliggjort igennem reformer.

2.4.4. Systemteorien og den offentlige administration

Andersen & Pors er imidlertid ikke alene om at beskæftige sig med offentlig forvaltning og reformer fra et systemteoretisk perspektiv. Dette ærinde har andre forskere også. Walter Kickert (1993a) peger på, hvordan den offentlige forvaltning kan beskrives som et autopoietisk system præget af en dynamisk konservatisme. Det betyder, at forvaltningen gennem sine værdier som fx fleksibilitet, tilpasning og omstillingsevne kan bevare sin egen eksistens (ibid., s. 273), og forandringer i den offentlige forvaltning foregår derfor ofte gradvist (ibid., s. 274). Samtidig peger Kickert på, hvordan den offentlige forvaltning bygger på en præmis om organisatorisk autonomi (ibid., s. 275). Det skal forstås sådan, at forvaltningen ikke kan betragtes som en central kontrolforanstaltning af andre sociale enheder, men snarere må forstås som styrere af autonome enheders selvstyring og frihed (ibid.). Et lignende argument findes også hos Jan Kooiman og Martijn van Vliet (2000, s. 376), der peger på, hvordan politisk styring også går gennem styring af systemernes interaktion, der kan supplere andre typer af styring som fx deregulering. Bob Jessop (2001, s. 86) supplerer denne pointe med ideen om, at staten som et autopoietisk system kan ses som stiafhængige strukturelle koblinger mellem systemer, der operationelt er autonome, men

samtidig substantielt interdependente. Disse koblinger begrænser ifølge Jessop den politiske mulighed for styring. Marleen Brans og Stefan Rossbach (1997, s. 428–429) betragter tillige den offentlige administration som et selvreferentielt system og problematiserer skellet mellem politik og administration, idet de peger på, hvordan administrationen altid allerede er politisk, da administrationen er en del af det politiske system, ligesom også politikken altid allerede er en del af det administrative. Det gør den offentlige forvaltning til et socialt system, der producerer og reproducerer sig selv som en del af det politiske system.

Hos Günther Teubner (1984) føres spørgsmål om politisk styring og offentlig forvaltning hen til retten som socialt system. Teubner peger bl.a. på, hvordan central regulering og styring af subsystemer bliver en slags "black boxes" på grund af systemernes operationelle lukket-hed, der gensidigt forhindrer direkte styring mellem systemerne (ibid., s. 300). "Begge [systemer] kender hinandens input og output, men de interne processer, der omsætter inputs til outputs forbliver utilgængelige" (egen oversættelse). Det handler derfor om relationen mellem systemerne (ibid.), og det centrale for den politiske styring bliver systemernes refleksivitet. Det skal forstås som systemernes evne til at gøre noget i stand til at håndtere kompleksiteten fra dets omverden, som fx at træffe beslutninger om fremtidige beslutninger (Brans & Rossbach, 1997; Dunsire, 1996). Politik og refleksiv ret kan i den forbindelse fungere som en slags kompenserende institutioner, der integrerer omverdenens krav i systemet uden også at fjerne systemets betingelser for at skabe og genskabe sig selv. Andrew Dunsire (1996) beskriver denne mekanisme som "collibration": At sociale systemers identitet er bundet op på andre sociale systemers identitet gennem rivalisering mellem systemerne, så de kun kan ses som selvreferentielle i kraft af at være systemer i relation til andre systemer. Denne rivalisering skaber et selvregulerende system, der opretholder spændingen og gør den til genstand for politisk styring (ibid., s. 327).

Samtidig er den politiske styring bundet til en særlig temporal forståelse. Sven Opitz og Ute Tellmann (2015) beskriver, hvordan en "politics of time" knytter an til en intens fremtidsgørelse af fremtiden ("futurization of the future"), der løsner bindingen til fortiden i den politiske styring og i stedet orienterer styringen mod det potentielle, nemlig mod den fremtid, der ligger på den anden side af fremtiden (ibid., s. 111). Det betyder, at de politiske beslutninger gøres åbne for det uventede ved at løsrive ideen om fremtiden fra fortidens erfaringer. Det er en ide om potentialitetsstyring, som vi også så hos Andersen og Pors (2014b).

Forskningen i offentlig administration fra et systemteoretisk perspektiv lægger således især vægt på, hvordan administrationen fungerer som socialt system og hvilke muligheder for politisk intervention og styring, dette skaber, herunder hvordan sociale systemer forholder sig til

hinanden i denne styring. Ved siden af den systemteoretiske forskning i offentlig administration er der også forsket i beslægtede felter som innovative processer og forandringsledelse (John & Rückert-John, 2010), værdibaseret ledelse som organisatorisk semantik (Groddeck, 2011) fra et systemteoretisk perspektiv.

I Danmark er der også forsket intenst i offentlig forvaltning fra et systemteoretisk perspektiv. Der er forsket bredt og varieret og med flere iagttagelsespunkter inden for den offentlige forvaltning. Der er gennemført studier af borgerens rolle i den offentlige sektor (fx Andersen, 2003; Andersen & Knudsen, 2016), af ældresektoren (fx Højlund & la Cour, 2017; la Cour, 2007, 2011), af sundhedssektoren (fx M. Knudsen & Højlund, 2010), af styringsreformer og ledelse (fx Thygesen, 2003, 2004, 2007; Andersen & Sand, 2012), af partnerskaber (fx Andersen, 2006; Biil, u.å.; Højlund, 2009), af tillid (fx Vallentin & Thygesen, 2017), af frivillighed (fx la Cour, 2014, 2019), af uddannelse og undervisning (fx H. Knudsen, 2010; Pors, 2014, 2016) og af alt det, der ligger uden om og midt imellem den offentlige sektor og dens berøringsflade (fx Andersen & Pors, 2014a, 2014b, 2015, 2017; Sand, 2008). Disse bidrag repræsenterer en særlig dansk ”skole” inden for systemteorien, hvor generaliseret semantik udforskes på et specifikt policy-område. Samtidig er det fælles for disse systemteoretiske bidrag, at de undersøger, hvordan forskellige samtidspænomener sætter sine egne mulighedsbetingelser på spil. Udgangspunktet er ofte konkrete reformer – betænkninger, lovgivninger og andet ministerielt autoriseret materiale – hvorigennem samtidspænomenets italesættelse kan iagttages.

2.4.5. Opsamling: mit forvaltningssociologiske bidrag

Det organisations- og forvaltningssociologiske blik, jeg her har præsenteret, er et blik på reformer, der er forskelligt fra både politologiens og uddannelsesvidenskabens reformblik. Der er tale om et særligt sociologisk blik, der fokuserer på – ikke verden ”som den findes derude” – men på iagttagelser af iagttagelse. Det er et blik, der rettes mod forvaltningens og reformernes selvbeskrivelser *som selvbeskrivelser* og ikke af en given ”virkelighed”. Det giver mulighed for at stille spørgsmål ved de selvfølgeligheder, forvaltning og reform producerer. Dette særlige analytiske blik, som Luhmann (2000, 2016; 1994) beskriver som anden ordens sociologi, skal jeg gå i dybden med i næste kapitel.

Jeg begyndte dette kapitel ud med at pege på, hvordan vi på baggrund af historikerne Wolgast og Koselleck ikke kan vide os sikre på, hvad en reform helt præcist er. Det har dette kapitel ikke nødvendigvis gjort os klogere på – i stedet har kapitlet åbnet begrebet op og peget på tre forskel-

lige reformforskningsfelters blik for reformer. På den helt brede klinge er det, der adskiller de tre forskningsfelter fra hinanden, på den måde jeg har trukket dem frem her, deres blik for, hvordan reformer kan (re)produceres. Jeg skal i næste kapitel beskrive dette som et medie. I politologien produceres reformer gennem rationalitet. I uddannelsesvidenskaben er det gennem processer og affekter. I forvaltningssociologiens er organisationer (fx forvaltningen) reformens medie. Men det kan deles yderligere op, og Brunsson peger fx på, hvordan reformer bliver til reformer gennem tilgangen af problemer, løsninger og organisatorisk glemsel. Gennem disse elementer produceres og reproducere reformer, og reformer kan følgelig beskrives som selvreferentielle.

Mit empiriske arbejde knytter an til præmissen om reformernes selvreferentialitet hos både Luhmann og Brunsson og til ideen om stabilitet gennem løse koblinger, som både Luhmann og Brunsson peger på. Hos Luhmann er det en generel teoretisk betragtning, mens det hos Brunsson bliver et spørgsmål om, at én reform bliver til element for dannelsen af andre reformer, hvilket fører til stabilitet snarere end forandring. Samtidig knytter jeg an til Andersen og Pors' opkomsthistorie af centraladministrationens indre organisering og af deres blik på administrative beslutninger. Hvor de kigger på de administrative beslutninger i generaliseret form, undersøger jeg, hvordan reformer som en særlig type af administrativ beslutning får sit eget sprog ("sin egen poesi") og ændrer form gennem forvaltningens udvikling. I min fortælling af denne udvikling for reformer er der således et tematisk overlap med den fortælling om forvaltningens interne organisering, som Andersen og Pors skildrer. Reformbegrebets udvikling er tæt forbundet med forvaltningens organisering (jf. også Brunsson m.fl.), fordi organiseringen har betydning for den måde, forvaltningen sætter sig selv på spil og markerer noget som genstand for reform. Det er netop, fordi reformen er performativ på den måde, at den er en del af det, den iagttager, at den iagttager. Her adskiller jeg mig fra Andersen og Pors, fordi jeg analyserer reformer som enheden af dens ideer (sprog) og praktikker (udtryksformer) og forholdet mellem disse to sider. Brunsson & Olsen peger på, at for at forstå reformer er det nødvendigt at studere begge sider af forholdet og at holde det adskilt (Brunsson & Olsen, 1993, s. 14). Mit bidrag til den forvaltningssociologiske reformforskning tager denne sondring til sig i min diagnose af, hvordan forvaltningens ideer og sprog på den ene side og forvaltningens praksis og udtryksformer på den anden side giver os et reformbegreb, der er enheden af denne forskel. Dette vil jeg nu uddybe gennem min analysestrategi, der er afhandlingens næste kapitel.

3. Analytisk bidrag og strategi

Hvad vil det egentlig sige at udfolde en samtidsdiagnostik ved at undersøge forholdet mellem centraladministration og reformer og dets historie? Jeg vil i dette kapitel præsentere afhandlingens analysestrategiske overvejelser og gøre det klart, hvordan og med hvilke begreber jeg vil analysere min empiri. Udgangspunktet for afhandlingens tilgang og analysestrategi er den tyske sociolog Niklas Luhmanns (1927-1998) systemteori. Som jeg illustrerede i forrige kapitel, forstår Luhmann selv reformer som en strukturel og rekursiv forandring. Dette perspektiv suppleres af Nils Brunssons syn på reformer som rutine og en ”glemselsmaskine”, der opretholdes, fordi reformen glemmer, hvad den er, for at kunne fortsætte med at operere, og af Elena Espositos ideer om performativitet foruden af Andersens og Pors’ blik på potentialiseringsreformer, der ikke vil være reformer. Forskningskonteksten viste også, hvordan forskellige elementer blev markeret som de elementer, der reproducerer reformen – reformens medier.

Dette kapitel vil med udgangspunkt i Luhmanns systemteori udvælge og vise, hvilke analytiske greb jeg vil trække på i mine analyser, og hvordan jeg vil gøre det. Det systemteoretiske udgangspunkt betyder, at afhandlingen anlægger et andet perspektiv end traditionelle reformstudier, hvor der fokuseres på effekten af reformer på fx samfundsøkonomien, institutioner eller borgere. Afhandlingen er heller ikke et policy-studie, der følger reformprocessens forskellige faser. Ambitionen er altså ikke at finde ud af, ”hvad der virker”, ”de bagvedliggende interesser”, eller eksempelvis hvordan samfundsøkonomien kan forbedres gennem reformer. Derimod er ambitionen at spørge til, hvordan centraladministrationen spørger sig selv, når de reformerer, og hvordan reformerne spørger, når de beskriver sig selv som reformer. Det er at spørge til, hvordan de kategorier, idealer, temaer og problematikker, centraladministration og reformer eksponerer, er blevet til dét, vi kan iagttage dem som. Min afhandling og analytiske tilgang har med andre ord et ”deontologiserende” udgangspunkt (Luhmann, 2016, s. 721). Det betyder, at jeg, snarere end at gå ud fra, at noget per definition findes eller ikke findes, har som interesse at undersøge, *hvem der iagttager*, at noget eksempelvis skulle findes eller ikke findes (ibid.). Det er et spørgsmål om epistemologi og et spørgsmål om at gå nysgerrigt og undersøgende til værks og lægge ideen om at kunne finde en ”oprindelse” eller en ”eksakt essens” af det, jeg undersøger, bort (Foucault, 1970, s. 155, 1983, s. 86). Sagt på en anden måde er formålet ikke at finde ”sandhedens sted” for reformer og forvaltning. Snarere er det herkomsten og tilblivelsen af de spændinger i reformbegreberne (Foucault, 1970, s. 149), jeg beskrev i afhandlingens indledning,

gennem de seneste hundrede år, jeg ønsker at analysere. Det er den ide, vi finder hos Luhmann, men også hos i Michel Foucaults arbejde med genealogi og historie, om at forfølge en herkomsts ”komplekse fremadskriden” ved at ”opretholde det, der er sket i den splittelse, som er særegen for den” (Foucault, 1983, s. 89). Det handler ikke om sandhed og væren, men om ”tilfældenes eksterioritet” (ibid.).

Med dette udgangspunkt for erkendelse og med en deontologisk metodologi står jeg som fremhævet i forrige kapitel på skuldrene af Kosellecks historiske arbejde med reformbegrebet og tilføjer i det store billede endnu et komma til begrebets lange fortælling. Analytisk vil afhandlingen bidrage med flere ting. For det første er afhandlingen et bidrag til den systemteoretiske forskning i offentlig forvaltning, som jeg fremhævede i foregående kapitel. Mit bidrag til dette felt er en undersøgelse af reformerne selv, og hvordan nutidens reformer ikke er historieløse, men derimod har en nutidshistorisk tilblivelsesfortælling, der er central for at forstå, hvordan vi kan forstå reformer i dag. Hensigten med denne afhandling er således at give et nyt perspektiv og en ny forståelse af reformer og deres tilblivelse inden for rammerne af centraladministrationen. Dette nye perspektiv er ikke udelukkende et studie af reform og centraladministration udefra; jeg vil også iagttage dem indefra og analysere embedsmændenes eget syn på forvaltningen og de problematikker, de møder, hvor reform opleves som løsningen på problematikken. Det nye består med andre ord i et dobbelt blik på forvaltningen og dens arbejde med reformer på den ene side og på den anden side et blik på de reformer, den producerer. Med dette dobbelte blik udgør afhandlingen dermed et samtidskritisk bidrag til den eksisterende forskning i forvaltning, reformer og uddannelsespolitik.

3.1.1.1. Det dobbelte blik

Min afhandling og det forskningsprojekt, der ligger bag, bidrager med en forståelse af selve den centrale forvaltning og forvaltningen af denne forvaltning. Analytisk er min ambition at vise, hvordan forvaltningen betragter og beskriver sig selv, og hvordan denne selvbetragtning og selvbeskrivelse skaber reformer, der reformerer både forvaltningen selv og forvaltningens omgivelser – i mit tilfælde fx uddannelsesområdet. Afhandlingen vil med andre ord pege på en ny forståelse af forvaltningen indefra, men samtidig også pege på forvaltningen udefra gennem de reformer, den foreslår. Der er tale om et dobbelt blik på forvaltningen, og for at få greb om dette dobbelte blik har det vist sig centralt at forstå både forvaltning og reform i historisk perspektiv. Ved at undersøge forholdet mellem forvaltning og reform historisk får vi en forståelse af baggrunden for den måde, vi i dag laver reformer af samfundet på, fordi det bliver klart for os, hvil-

ke betingelser og ideer disse reformer vokser frem af. Det betyder, at når vi tager det historiske blik med i analysen af de problemer, vi oplever i dag, så får vi en mere nuanceret og præcis mulighed for at karakterisere og diagnosticere samtidsfænomener og komme med en vurdering af, hvordan præmisserne for de problematikker, vi oplever, er opstået.

3.1.1.2. Kapitlets opbygning

Kapitlet er bygget op i to dele. I første del vil jeg præsentere min analysestrategi, dvs. hvilke analytiske greb og betingelser jeg stiller op, for herefter i anden del at præsentere mine metodiske overvejelser om empiri.

Første del er analysestrategien. Analysestrategien følger mine samtidsdiagnostiske ambitioner. Først viser jeg, hvordan jeg forstår og bedriver samfundsdiagnose. Det betyder, at jeg også vil eksplicite, hvordan jeg forstår historiebegrebet hos Luhmann og Koselleck, hvordan jeg tager udgangspunkt i Luhmanns systemteori og ideen om samfundet som et socialt system, og hvad et analytisk greb som anden ordens iagttagelse egentlig vil sige. Formålet er at gøre det helt klart, hvordan jeg mobiliserer disse analytiske greb, og hvilke analytiske konsekvenser det har. Dette kan betragtes som betingelserne for samtidsdiagnosen. Herefter beskriver jeg, hvilke elementer min samtidsdiagnose består af, nemlig en synkron og en diakron analyse. Den synkron analyse er en semantisk analyse, en form-medie-analyse og en undersøgelse af, hvad betingelserne for iagttagelse af semantik, former og medier er, og hvilke spørgsmål det rejser. I forlængelse af semantikanalysen og form-medie-analysen viser jeg i den diakrone analyse, hvordan jeg vil undersøge de generaliserede mønstre i semantikken og form-mediedannelsen ved at studere udvalgte uddannelsesreformer gennem historien gennem et begreb om autorisering.

Anden del: Empiriske og metodiske overvejelser. Empirien og metoden følger min analysestrategi og min samtidsdiagnostiske ambition. Denne del af kapitlet indledes med metodiske refleksioner over feltarbejdet i systemteoretisk perspektiv som et spørgsmål om opbygning af personlig tillid. Herefter introduceres det historiske arkiv og de metodiske overvejelser om opbygning og sammensætning af arkivets elementer. Da kildernes historie spiller en vigtig rolle i det, der er muligt at iagttage, viser dette afsnit samtidig, hvordan arkivets kilder skifter over tid. Endelig præsenteres også arkivets historiske afgrænsning.

3.2. Del 1: Samtidsdiagnosen – mellem samtidsfænomen og dets historie

Mit forskningsprojekt såvel som denne afhandling har en samtidsdiagnostisk ambition. Det handler om at bidrage med analytiske perspektiver til at orientere sig og forstå samtidige fænomener gennem et blik på, hvordan sproget og begreberne herfor har udviklet sig til at blive det, det kan indfanges at være i dag, men også hvordan det samtidige fænomen har haft forskellige formninger over tid. Spørgsmålet er, hvordan der åbnes for en analyse af tendenser i måden, reformer dannes på, og de historiske mulighedsbetingelser for dannelsen af reformer. Peter Kjær (2005, s. 157) peger på, at ved at spørge til konstitueringen af institutionerne og til dannelse af samfundets strukturer kan vi give et ”signalement af samtiden”. Det handler om, hvordan dannelsen og stabilisering af mening sker igennem institutionaliserede meningssammenhænge⁷, der opstår gennem institutioner, diskurser og idealer (ibid., s. 149). På den måde får man øje på forholdet mellem, hvordan reformers idealer og realisering bliver institutionaliserede gennem især ideologiske kampe (O. K. Pedersen, 1991). Denne interesse i institutionel historie er en interesse i italesættelsen og sprogliggørelsen af bestemte forhold og idealiseringen, der opstår herved (Kjær, 2005, s. 150). Men hvad er det muligt at få øje på i reformbegrebet og centraladministrationen, hvis vi gør os blinde for ideologier, aktører og interesser og i stedet forholder os til aktørernes iagttagelse som iagttagelser, dvs. uden at se på, hvilke ideologier og interesser disse kan føres tilbage til? Hvad kan vi få øje på, hvis vi iagttager det sprog og de begreber, iagttagelserne knytter an til og trækker på, og hvad kan vi få øje på, hvis vi iagttager, hvordan reform og centraladministration forudsætter et antal komponenter som fx lovtekst, betænkning, inspirationsmateriale og andet, der hver for sig også består af komponenter som paragraf, kommissorium, anbefalinger, politiske aftaler, konsulentrapporter, men uden samtidig at forholde os til, om nogle komponenter er rigtigere eller vigtigere end andre? Det betyder, at vi som følge heraf udelukkende ser på, hvilke muligheder i det eksisterende, reformerne udnytter, og hvordan de gør dette. Mit samtidsdiagnostiske ærinde har flere lighedstræk med den institutionelle historie. Men hvor den institutionelle historie spørger til konstitueringen af institutioner gennem analyse af diskurser og italesættelse af bestemte sagsforhold fra bestemte aktører med autoritet, så er jeg mere interesseret i at forstå dannelsen og gendannelsen af reformer gennem centraladministrationens ideer og praksis. Forskellen er, at for mig handler det ikke om at iagttage konstitueringen

⁷ At tage udgangspunkt i meningsdannelsen er en særlig nordisk tradition inden for nyinstitutionel teori (Brunsson & Olsen, 1993; Kjær, 2005; O. K. Pedersen, 1991). Heroverfor står den mere politologiske institutionelle organisationsteori, der i højere grad tager udgangspunkt i institutionelle strukturer, dynamikker, stier mv. (Campbell, 2004; DiMaggio & Powell, 1983; L. Jensen, 2003; W. R. Scott, 2014), som jeg bl.a. var inde på i kapitlet om afhandlingens forskningskontekst under overskriften ”Politologien forvaltnings- og reformforskning”

af institutioner, ideologiske kampe og aktørernes indbyrdes relationer. Det, jeg er på jagt efter, er, hvordan reformer dannes og gendannes som sociale former gennem bl.a. et særligt sprog for reformer.

Den type samtidsdiagnostik, jeg vil forfølge, er en diagnostik, der peger på betingelserne for reform og centraladministration i vores samtid, og hvad begreberne hver især sætter på spil. Det handler om at udforske reformbegrebet og centraladministrationens betingelser for reform som historisk dynamiske og fleksible forhold, der over tid bl.a. tager forskellige former og problematiserer forskellige ting i deres omgivelser (N. Å. Andersen, 2011). Det gør samtidsdiagnosen til et spørgsmål om at analysere sig frem til, hvilke forhold de forskellige former sætter på spil og problematiserer, og hvordan de eventuelt udfordrer andre parallelle former (J. E. Kristensen, 2012, 2017).

Som analysestrategi er samtidsdiagnosen en form i sig selv. Luhmann skriver, at samtidsdiagnosen er enheden af forskellen mellem "samtidsfænomen" og "baggrund" (Luhmann & Fuchs, 1994).⁸ Det betyder, at forskellen mellem samtidsfænomenet og baggrunden forenes gennem formen *samtidsdiagnose*. Formen rummer dog et paradoks: Hvordan er det muligt at sige noget om et samtidsfænomen uden at vide noget om dets baggrund, eller hvad jeg i denne afhandling vil beskrive som dets historie? Samtidens historie er altid allerede indskrevet i samtidsfænomenet, så hvordan kan jeg overhovedet skelne på denne måde? Andersen har ved flere lejligheder (2011, 2013) illustreret, hvordan den systemteoretiske samtidsdiagnostik med udgangspunkt i Luhmanns epistemologi og begreber er en diagnostik, der kræver tre analyser.

For det første er det en analyse af samtidsfænomenets kontingensproduktion (N. Å. Andersen, 2013, s. 22ff). Det betyder, at sigtet med en sådan analyse er at lede efter samtidsfænomenets selvbeskrivelse, fordi en beskrivelse af dets selvbeskrivelse giver fænomenet nye muligheder for at beskrive sig selv. Det betyder, at analysen skal give indsigt i den kontingens, der ligger i samtidsfænomenets semantiske selvbeskrivelse. På den måde får samtidsfænomenet blik for kontingensen i deres egen selvbeskrivelse. Når jeg således betragter forholdet mellem centraladministration og reformer, får centraladministrationen blik for, at den måde, administrationen beskriver sig selv og reformer på, ikke er en selvfølgelighed og giver sig selv, men at beskrivelsen netop kunne have været anderledes (Luhmann, 2000, s. 146). Det handler om, at administrationen gennem reformer opbygger et særligt selvforhold og bliver bevidst om sin egen

⁸ Luhmann beskriver det på engelsk som "what is the case?" på den markerede side af forskellen som forskelligt fra "what lies behind it?" (Luhmann & Fuchs, 1994)

udvikling ved at danne viden om sin egen virkemåde, der skaber refleksion og refleksivitet. Det er en videnskæssig selvbevidsthed, der gør, at administrationen styrer sig selv på en særligt mde, fx ved at afholde sig fra styring for i stedet at skabe rammer for selvstyring. Hvordan selvbeskrivelser som semantik nærmere skal forstås, og hvordan jeg vil mobilisere begrebet, vil jeg komme tilbage til.

For det andet er det en analyse af grænsen for kontingens i samtidsfænomens iagttagelse af sig selv og sin omverden (N. Å. Andersen, 2013, s. 22ff). Det handler om fænomens iagttagelse af former, og det betyder, at det gælder om at iagttage, hvordan fænomenet iagttager gennem former, der markerer enheden af to forskelle, og hvordan der i disse iagttagelser kan opstå paradokser, der både får kommunikationen til at bryde sammen og til at fortsætte. I forholdet mellem centraladministration og reform vil dette være en analyse af, hvordan centraladministrationen i sin reformpraksis er nødt til at skabe reformer, der på samme tid er nødvendige, men umulige. At enhver reform fikserer noget, men samtidig åbner op for behov for nye usikkerheder og nye reformer.

For det tredje er det en analyse af, hvordan samtidsfænomens semantik og formdannelser sætter noget særligt på spil (ibid.). Det handler om mønsteret på tværs af semantik, system og formdannelser, og hvilke betingelser dette skaber for netop semantik og formdannelser fremadrettet. Mellem centraladministration og reform handler dette således om, hvad centraladministrationen sætter på spil i reformens navn, og hvilke konsekvenser dette får for reformens form i fremtiden.

Andersen (ibid.) beskriver sin analysestrategi for samtidsdiagnostikken som en upraktisk empirisk indsigt, der akkumulerer analysernes indsigt i en diagnose af det, samtidsfænomenet sætter på spil. Min analysestrategi ligger i oplagt og naturlig forlængelse af Andersens indsigt. Men i stedet for at iagttage forskellen mellem samtidsfænomenet og historie som en form, der beskriver historien som forskel fra samtiden (den Hollander, 2011), så betragter jeg i min analysestrategi forskellen på samtidsfænomenet og historie som en form-medie-forskel. Det betyder, at historien ikke alene er forskellig fra samtidsfænomenet, men at det er gennem historien, der består af et stort spektrum af løst koblede elementer, at vi kan iagttage samtidsfænomenet. Det er en form, der åbner op for iagttagelse af samtidsfænomener og dets historie ved at danne forskellige medier for iagttagelse. Spørgsmålet er så, hvilke medier og medier i disse medier, der dannes og kobler sig i samtidsdiagnosen som form. Netop dette spørgsmål er formålet med dette kapitel, der vil konditionere min anvendelse af analytiske begreber ved at betragte dem som medier i en form. Disse medier er ikke givne medier, der ”findes derude” som en opskrift på, hvad

en samtidsdiagnose skal indeholde. Det er medier, jeg har udvalgt i en analytisk selektion. Andre medier kunne være valgt, hvis de havde budt sig til som relevant anknytning til problematikken i at forene forskellen mellem samtidsfænomenet og dets baggrund.

Ud over at historien er medie for samtidsdiagnosen som form, så er historien også selv form, idet den kobler forskellige hændelser, der i sig selv også kobler forskellige forhold som fx aktører, bygninger, holdninger og lignende. Når jeg vælger at betragte historien som et medie for mit samtidsfænomen i stedet for blot at betragte den som forskelligt fra samtiden, så får jeg blik for, hvordan de mange, mange forskellige hændelser og iagttagelser, historien kobler som historie, betinger hinanden, selvom de synes radikalt forskellige. Selvom jeg begrænser mig til alene at se på sociale systemer og dermed kommunikation, så vil denne analysestrategiske beslutning om at se historien som medie åbne for, at centraladministrationens iagttagelse og beskrivelse af sig selv som et spørgsmål om eksempelvis effektivitet kan kædes sammen med fx fysiske bygningers iagttagelse af varme-kulde-forhold og medfølgende skimmeldannelse. Som min analyse af den formelle forvaltning vil vise, så tematiseres dette forhold i embedsmændenes debatter i midten af 1930'erne. Jeg forholder mig således alene til dette som kommunikation, men eksemplet tjener som billede på spændvidden og mulighederne i at betragte historien som medie for samtiden.

Formen ”samtidsdiagnose” præges altså ind i mediet historie, der består af løst koblede historiske elementer. Elementer kan tilføjes og fjernes, og formen historie vil fortsætte med at bestå, selvom den måske vil være mere eller mindre fast og løs. Dette er en forståelse af historien, der for mange historikere muligvis vil virke provokerende. Jeg udelukker spørgsmål som kontekst, der beskriver ministerierne som organisationer i størrelse, medarbejderstab, kønssammensætning, generelle strømninger i den politiske debat over tid, forskelle mellem by- og land i en klar kronologisk fortælling. Jeg udelukker også løbende dialog med den danske forvaltningshistorie, med dansk skoleforskning, pædagogisk forskning og andre relaterede felter i analysen. Dette er en sociologisk afhandling, der forholder sig til et samtidsfænomen gennem historien, og ikke en historisk afhandling, der skal kaste lys over et nyt område af historien. Derfor bliver disse spørgsmål gjort irrelevante af min analysestrategi, fordi det, der er vigtigt, er, hvordan hændelser kobler sig til hinanden og danner formen historie set fra samtidsfænomenets iagttagelsespunkt. Hvis samtidsfænomenet ikke iagttager kontekst, generelle strømninger, dansk pædagogisk forskning osv., så er det for samtidsdiagnosen i den form, jeg bedriver, ikke væsentligt. Der vil nødvendigvis altid være flere kontekster at iagttage: Vi kan beskrive det, vi ser, på flere måder. Når jeg beskriver kontekst for et givent element, er det den kontekst, elementet iagttager

og beskriver som sin kontekst. Der vil således hele tiden være flere kontekster på spil (Luhmann, 2016, s. 51).

3.2.1.1. *Historie mellem evolution og begreber*

Med historie som afhandlingens helt centrale medie vil jeg kort gøre rede for afhandlingens forståelse af historie. Afhandlingen knytter an til den systemteoretiske historieforståelse, der bygger på evolutionsteorien. Det betyder, at det ikke er historien som sådan, der er interessant (den Hollander, 2012), men at min historiske analyse skal pege på, hvordan muligheder og begrænsninger i forskellige situationer er forbundet og betinger hinanden. Historie handler dermed ikke om at finde kausalforklaringer på forskellige hændelser og situationer:

”Alle historiske analyser må derimod gå ud fra bestemte situationer og med henblik på evolutionsteoretisk forklaring analysere, hvordan muligheder og begrænsninger i disse situationer griber ind i hinanden.”

(Luhmann, 2016, s. 461)

Kausale forklaringer er ikke valide forklaringer i systemteorien. En kausal forklaring betragtes som en iagttagelse af kausalitet, men ikke som et bevis herfor. Det er med andre ord ikke udelukket, at nogen mener at kunne iagttage kausalitet. Man må iagttage de iagttagere, der hævder kausalitet, hvis man vil kunne pege på, hvilke årsager og virkninger der er forbundne. Der er ingen naturlov, der kan sikre enighed om disse forbindelser. Derfor er ”kausaldomme (...) ”politiske” domme” (ibid., s. 799). Problemet med kausalitetsforklaringer er, at der altid hævdes, at en faktor dominerer og tilordner sig andre faktorer – fx at økonomien er den forklarende faktor for den iagttagede udvikling (ibid.). Teorien om samfundets evolution forklarer ikke bestemte hændelser kausalt, men ser derimod på, hvordan sociale systemer ændrer struktur gennem afvigende reproduktion af sig selv (ibid., s. 389). Evolutionen er altså enheden af forskellen på variation og selektion, og

”enhver variation resulterer nødvendigvis i selektion. Også når der ikke finder en positiv selektion sted, sker selektionen, fordi den operationsbundne variation foregår uden at forandre strukturer, og alt forbliver som det var og er. Selektet bliver altså den hidtidige tilstand – og ikke innovationen.”

(ibid.)

Systemet lader sig kun irritere selektivt og derigennem variere (ibid., s. 69). Variationen er altså selektiv i sig selv. Denne ide ligger afstand til forestillingen om linearitet i historien. Historien er ikke et linært kontinuum af begivenheder (ibid., s. 794), men det er heller ikke tilstrækkeligt i

stedet for at betragte historien som en cirkulær bevægelse. Modstillingen mellem linje og cirkel er ikke meningsfuld (ibid., s. 800f) – i stedet må vi forstå historiens spørgsmål om tid som en ”målelig afstand, som en dateret linje, som temporaliseret kompleksitet, hvori meget forskelligt kan skrives ind, så længe det blot sker efter hinanden” (ibid., s. 801). Historie er enheden af kompatible inkonsistenser (ibid.). Denne måde at forstå historie på, som inkonsistenser, der bliver kompatible, og som en indifferens over for linaritet og kronologi, betyder for afhandlingen her, at der sagtens kan være ”uorden” i kronologien i min fortælling. Dét, jeg har ladet styre mine periodiske inddelinger, er mønstre i forvaltningspolitikens semantik og den i måde, forvaltningspolitikken danner forskellige former og medier for reformer. Altså: Perioderne skal læses som ”grupper” af semantik, der holdes sammen, fordi de trækker på det samme reservoir af semantik, og fordi de trækker på den samme mekanisme i den måde, former og medier dannes. Men inden for disse grupper eller perioder er en bevidst uorden i kronologien. Perioderne er ikke perioder for periodernes egen skyld, men fordi de repræsenterer en særlig tematik, hvis udtryk er stærkest inden for de årstal, perioden er bestemt ved.

Den systemteoretiske historieforståelse trækker samtidig mange tråde til Kosellecks begrebshistorie. I kapitlet om afhandlingens forskningskontekst præsenterede jeg Kosellecks begrebshistoriske leksikon og brugte Wolgasts artikel om reformbegrebets historie til at pege på de helt store linjer i begrebets historiske udvikling. Ved siden af sit begrebshistoriske leksikon er Koselleck også begrebshistoriker på et mere metodisk og substantielt plan, og systemteorien knytter som nævnt an til hans ideer om at studere begreber. At arbejde med begrebshistorie er at iagttage erfaring og forventning som to kategorier med det formål at tematisere historisk tid (Koselleck, 1982). Ifølge Koselleck (2007) sammenfletter erfaring og forventning fortid og fremtid. Erfaring som det ”nutidigt forgange, hvis begivenheder er blevet indoptaget og kan hentes frem i erindringen”, og forventningen, der er ”nutidigt aktualiseret fremtid”, der sigter på det, der kan gøres tilgængeligt. Erfaring og forventning er således ikke modbegreber, men to forskellige modaliteter for væren. Det er spændingen mellem erfaring og forventning, der producerer nye løsninger og driver den historiske tid frem. Ifølge Koselleck kan man ikke bygge sine forventninger på sine erfaringer, idet historien altid vil vise, at der enten sker mere eller mindre end det, der har ligget i forudsætningerne. Det kan altid gå anderledes end forventet. En begivenhed – fx jordskredsvalget i 1973 – er sket én gang for alle, men de erfaringer, der drages af begivenheden, kan ændre sig over tid. Erfaringer overlejrer og imprægnerer hinanden og forandres, som tiden går. Samtidig er forventninger, der ikke baseres på erfaring, de eneste, der kan overraske.

Overraskelsen kan kun opstå af det, der ikke blev forventet, hvorved en ny erfaring opstår. Koselleck beskriver, hvordan evolutionært fremskridt er enheden af erfaring og forventning. At iagttage historiske fremskridt, nybrud, er at iagttage ”samtidigheden af det usamtidige og det samtidiges usamtidighed” (ibid.). Spørgsmålet om tid og forståelsen af tid står derfor centralt i Kosellecks arbejde med historie. Tid er en ”usamtidighed”, en nonsynkron forståelse af tid. Det handler om at pege på nonsynkroniteten mellem begreber og begivenheder, mellem forskellige begreber og mellem forskellige elementer i de samme begreber (Jordheim, 2014, s. 504f). Det, der interesserer ham, er, når tiden ”går af led”, hvilket ikke skal forstås som et absolut brud, men snarere som at der indbygget i alle historiske perioder og begivenheder er en nonsynkronitet (ibid.). Begrebshistorien handler med andre ord om at finde det nonsynkrone i et begreb, dvs. en ”historisk dybde, der ikke er identisk med dets kronologi” (ibid., min oversættelse). Begreber er med til at skabe samfundet som et samfund, og med begrebshistorien bliver det muligt at undersøge, hvordan forskellige sociale formninger dannes og fungerer. Dette sker ved at analysere, hvordan disse sociale formninger bliver reflekteret i begrebets semantiske udvikling og brud (N. Å. Andersen, 2011, s. 249; Koselleck, 1982, s. 413).

Når reformbegrebet har så central en position i min analyse, er begrebsanalysen og den historieforståelse, den er eksponent for, et brugbart udgangspunkt for at organisere min historiske analyse. Begrebshistorien er enheden af forskellen på en synkron og en diakron analyse (Jordheim, 2012, s. 167; Koselleck, 1982, s. 412).⁹ Det betyder, begrebshistorien både skal forholde sig til begrebets anvendelse i praksis, dets kontekst samt adressere mulige intentioner og interesser i begrebet (den synkrone analyse), men samtidig udvide analysen diakront for at afkoble begrebet fra dets historiske kontekst og forskellige meninger gennem tiden (Jordheim, 2012, s. 168; Sebastián & Fuentes, 2006, s. 103). Begrebshistoriens skelnen og formål er på den måde meget lig Luhmanns samtidsdiagnose med dens skelnen mellem samtidsfænomen og historie.¹⁰ Jeg vil mobilisere Kosellecks skel mellem den synkrone og den diakrone analyse inden for rammen af min historiske analyse. Det betyder, at min historiske analyse både har en synkron og en diakron del. Dette vil jeg vende tilbage til.

Kosellecks ambition er at gøre op med kronologien som naturgiven i historieforskningen og pege på, hvordan alle begreber har ”lag af tid” i sig. Den historieforståelse, jeg her i afhandlingen knytter an til, er på den måde stærkt påvirket af Kosellecks begrebshistorie, men

⁹ Jordheim (2012, s. 167) citerer Koselleck for, at begrebshistorien ”führt über die strikte Alternative der Diachronie und Synchronie hinaus”, altså at begrebshistorien rækker ud over forskellen mellem diakroni og synkroni.

¹⁰ På sin vis minder denne skelnen også om Brunsson & Olsens (1993, s. 14) ide om, at reformer skal studeres som enheden af dens ideer og praktikker.

frem for alt systemteoretisk. Kosellecks blik på begrebet, som kobler forskellige elementer, og begrebernes nonsynkrone forhold til begivenheder underbygger min strategi om at betragte historien som et medie. Historien bliver et medie, der består af forskellige begreber, der igen består af forskellige elementer, der åbner for iagttagelse af forholdet mellem centraladministration og reform, og hvordan denne analyse må være løsrevet fra kronologien, men i stedet bestemmes ud fra semantisk udvikling og brud.

Jeg skal inden længe præsentere de analysestrategiske elementer, der kobles i min historieanalyse, nemlig den synkrone og den diakrone analyse. Den synkrone analyse består af to dele: en historisk semantikanalyse og en historisk form-medie-analyse. Den diakrone analyse består af en analyse af semantikens og form-mediedannelses autorisering i praksis. Det er altså i den diakrone analyse, at jeg vil undersøge, hvordan forvaltningspolitikens generaliserede semantik og form-mediedannelse autoriseres og gestaltes på et specifikt område og i konkrete reformer, nemlig i uddannelsesreformer. Inden da vil jeg dog først konditionere min anvendelse af to helt centrale systemteoretiske begreber, som jeg allerede kort har været inde på, nemlig systemteoriens ide om sociale systemer som bestående af kommunikation og herefter begrebet om iagttagelse af anden orden. Disse to begreber er basale for både den semantiske analyse og form-medie-analysen, og derfor er det vigtigt at få på plads, præcis hvad vi kan forstå ved sociale systemer og ved iagttagelse, samt hvordan det kommer til udtryk i mine analyser.

3.2.1.2. *"Samfundet som socialt system"*

Det grundlæggende udgangspunkt for systemteorien er, at samfundet betragtes som et altomfattende socialt system, der har alle andre sociale systemer indbygget i sig (Luhmann, 2016, s. 84ff). For at forstå hvad dette mere nøjagtigt betyder, vil jeg først forklare, hvordan Luhmann ser på sociale systemer. Sociale systemer er ifølge Luhmann "autopoietiske, selvreferentielle og operativt lukkede systemer" (ibid.) og består gennem enheden af forskellen på systemet og dets omverden. Med det mener han, at sociale systemers eneste operation er kommunikation. Der findes ikke andet end kommunikation, og kommunikation knytter an til kommunikation i sociale systemer. Heraf følger, at vi ikke kan betragte fx handling inden for sociale systemer som noget, "der findes", men kun som kommunikation, fx kroppens lyde eller en iagttagelse af handlingen som en konstruktion. På den måde reproducerer systemerne sig selv i en lukket form gennem kommunikation, der hele tiden knytter an til kommunikation (ibid., s. 87). Det betyder ikke, at systemer kan kommunikere med hinanden, for dette er ikke muligt. Der kan dog i vid udstræk-

ning opstå paradokser i kommunikationen, hvor kommunikationen ”nægter at den siger, hvad den siger” (ibid., s. 93). Det betyder ikke, at kommunikationen er uforståelig og bryder sammen, men nærmere at kommunikationen bliver vanskeligere at iagttage. Systemerne kan samtidig koble sig til hinanden strukturelt, forstået på den måde, at der sker en irritation i et system på baggrund af dets indifferens over for andre systemer (ibid., s. 101, Andersen, 2013, s. 22). Der sker således en strukturel kobling, når irritationen fra det andet system indskrives i systemet selv og får betydning for systemets fortsatte opretholdelse. På den måde er der ikke tale om, at det andet system ”bestemmer”, hvad der sker inde i systemet, men om at irritationen fra det andet system forudsættes for systemets autopoiesis (Luhmann, 2016, s. 101).

En konsekvens af, at sociale systemer består af kommunikation, og at det kun er kommunikation, der kan kommunikere, er det, som Luhmann kalder dobbelt kontingens. Dobbelt kontingens er problematikken om ”gensidig adfærdsmæssig afstemning”, der skaber en uendelig åbenhed over for det fremmede initiativs mulighed (Luhmann, 2000, s. 146). Det betyder, at deltagere i kommunikationen ikke kan vide sig sikre på, at den anden vil handle som forventet, og netop fordi dette er en mulighed (at man ikke kan forvente, at den anden handler som forventet), så kan den anden, fordi vedkommende ved, hvad den anden forventer, netop handle anderledes, end den anden forventer (ibid., s. 168f). Dette skaber stor mulighed for både tillid og mistillid. Når kommunikation fortsætter på trods af denne dobbelte kontingens, så hænger det sammen med, at samfundet som socialt system stabiliseres af kommunikation (Luhmann, 2016, s. 229) bl.a. gennem det, Luhmann beskriver som symbolsk generaliserede kommunikationsmedier¹¹. Symbolsk generaliserede kommunikationsmedier er kommunikationens ”brobyggere” over forskelle, der gør, at kommunikationen får chancer for at knytte an til anden kommunikation og ikke bryder sammen som meningsløs (ibid., s. 270). Semantik og strukturer er eksempler på andre forhold, der stabiliserer kommunikationen i samfundet og får den til at fortsætte trods dobbeltkontingens.

Når samfundet er et altomfattende socialt system, så betyder det, at der ikke findes noget uden for dette system. Der findes ikke en position uden for samfundet, som vi kan iagttage samfundet fra. Alle iagttagelser af samfundet foregår således inden for rammen af samfundet selv (ibid., s. 91). Mennesker (som Luhmann beskriver som psykiske systemer) kan ganske vist iagttage sam-

¹¹ Symbolsk generaliserede kommunikationsmedier er de sociale systemers respektive kommunikationsmedier, fx er det økonomiske systems symbolsk generaliserede medier ejendom og penge, og i det politiske system er det magt og ret (Luhmann, 2016, s. 279).

fundet udefra, men dette har ingen betydning, hvis iagttagelsen ikke praktiseres. Praktiseres den, bliver det til samfundets iagttagelse af sig selv. Samfundet iagttager sig selv igen og tillader altid mange parallelle selviagttagelser. Det er det, der gør samfundet komplekst (ibid.).

Samfundet er som socialt system differentieret ud i en række delsystemer, der alle sammen hver især fungerer som et socialt system, dvs. de består af kommunikation og er selvreferentielle og operativt lukkede. Det kan være delsystemer som økonomi, ret, politik, administration, uddannelse m.fl., der hver især også konstitueres i kraft af deres grænse til omverdenen (inden for samfundet som socialt system). De kan forstås som en slags fuldbyrdelse af samfundet (ibid.). Det sociale systems omverden er konstituerende for, at systemet overhovedet kan være system, fordi systemet kun kan blive til gennem forskellen fra sin omverden (Luhmann, 2000, s. 219ff). Omverdenen står til rådighed for systemet og kan regulere dets operationer og er altid mere kompleks end systemet selv (ibid.).

Når samfundet bestemmes som et socialt system, så markerer dette hos Luhmann, at det er forskelligt fra fx psykiske systemer (bevidstheden som system), biologiske systemer (kroppen som system) eller mekaniske systemer (maskiner). Det er dog teorien om sociale systemer, Luhmann er mest kendt for, og det er den, afhandlingen skal knytte an til. Der er dog en spirende interesse i systemteoretiske kredse for at udforske det analytiske potentiale i empiriske analyser af systemer, der opererer grundlæggende forskelligt (fx mekaniske og sociale systemer) for at illustrere, hvordan de måske på trods af deres forskellighed alligevel betinger hinanden (se fx Andersen, u.å.). Min analysestrategi og i forlængelse heraf min empiriske analyse angår dog alene sociale systemer.

3.2.1.3. *Iagttagelse af anden orden*

Sammen med teorien om sociale systemer er begrebet om iagttagelse et af systemteoriens centrale begreber. Som jeg var inde på i indledningen til dette kapitel har spørgsmålet om iagttagelse epistemologisk karakter. Det handler om at holde åbent, hvorfra der skelnes mellem eksempelvis det, der ”er”, og det, der ”ikke er”. På den måde tillader man, at verden kan genskabes og ikke på forhånd er givet i, hvad der findes og ikke findes (Luhmann, 2016, s. 721). Jeg har allerede flere gange anvendt ordet ”iagttage” om at se og betragte noget, men jeg vil i dette afsnit udfolde, hvad der mere præcist ligger i at iagttage systemteoretisk, og hvilken betydning det har for min afhandling.

Ifølge Luhmann afhænger enhver iagttagelse af iagttageren, og derfor kunne alle iagttagelser være anderledes, hvis de var iagttaget af en anden iagttager (Luhmann, 2016, s. 66).

Alle iagttagelser kløver verden i en distinktion, der markerer udsagnets præference og dets fremmedreference. En iagttagelse er enheden af forskellen mellem indikation og forskel (ibid., Andersen, 1999). Indikationen er distinktionens inderside, og det, der er forskelligt fra indikationen, er distinktionens yderside. En vigtig konsekvens af denne måde at iagttage på er, at den umarkerede side kan genindskrive sig på den markerede side af en forskel. Dette kalder Luhmann for re-entry, en genindtræden på dansk, der er et begreb, han henter fra matematikeren George Spencer-Brown (Bakken, 2014; Borch, 2000; Luhmann, 2016, s. 52). En genindtræden er altså, når den forskel, en iagttagelse markerer, er en forskel, som systemet producerer. Samtidig er det en forskel, der er iagttaget inden for systemet selv (Luhmann, 2016, s. 58). På den måde bliver systemet uberegneligt for sig selv, og det har derfor brug for en hukommelsesfunktion, der gør det muligt for systemet at erindre tidligere selektioner.¹² Det er hér, mening opstår: Når konsekvensen af en genindtræden bliver synlig for systemet selv (ibid.). At forskelle genindtræder i sig selv er altså det, der skaber mening og gør mening til medie for alle sociale systemer. Det betyder, at sociale systemer kun kan iagttage gennem mening. Mening opstår, når noget henviser til enten ”gennemprøvet, velkendt mening” eller til ”uendeligt mange iagttagelsesmuligheder”, og Luhmann beskriver derfor mening som en ”helt igennem historisk operationsform”, fordi den ”faktiske brug sammenknytter kontingent tilblivelse og ubestemthed af fremtidige anvendelser.” (ibid., s. 59). Mening er dermed enheden af forskellen mellem aktualitet og mulighed (ibid., s. 61).

Det særlige ved mening er samtidig, at forskellen mellem aktuel og mulig mening kan indskrives sig på begge sider af forskellen. Den aktualiserede mening er mulig, og den mulige mening kan aktualiseres (ibid.). Mening er således et helt centralt begreb hos Luhmann, som jeg skal komme ind på igen senere, når jeg beskriver, hvordan jeg vil iagttage meningsformer gennem en semantisk analyse. I forbindelse med iagttagelsesbegrebet vil jeg blot her pege på, hvordan genindtræden giver distinktionsbegrebet en interessant analytisk dimension, da det jo principielt bør være umuligt, at det umarkerede indgår i det markerede. Genindskrivning skaber på den måde paradoksale spændinger i den kommunikation, jeg iagttager, og det gør det interessant at se nærmere på, hvad der får kommunikationen til at fortsætte på trods af – og måske faktisk i kraft af – disse paradokser.

¹² Selektioner skaber systemets strukturer. Kommunikationen selekterer de meningsreferencer, der egner sig til gentagelse, og som dermed kan skabe forventninger, og den glemmer de meningsreferencer, der ikke egner sig til gentagelse og dermed videre kommunikation (Luhmann, 2016, s. 374).

Iagttagelser er dog ikke bare iagttagelser for iagttagelsens skyld. Iagttagelsen går forud for systemet, forstået på den måde, at det er iagttagelsen, der gennem sin iagttagelse skelner system fra omverden. Man kan derfor kun iagttage via et autopoietisk system (ibid., s. 77). Men konsekvensen af, at der ikke findes nogen position uden for samfundet som socialt system, hvorfra vi kan iagttage, er, at vi i stedet må iagttage iagttagelser som iagttagelser. Vi kan ikke meningsfuldt sige, at en given iagttagelse er virkelighed. Men vi kan sige, at en given iagttagelse af noget som virkeligt slet og ret er en iagttagelse. Der er ganske givet mange andre iagttagelser af samme forhold, der hævder at ”være virkeligheden”. Iagttagelser af iagttagelser som iagttagelse beskriver Luhmann som anden ordens iagttagelser, og han giver selv eksemplerne, at en forsker fx iagttager, hvad andre forskere iagttager, og at priser er iagttagelser af andres iagttagelse af et marked (ibid., s. 311f), mens religion iagttager Gud som iagttager af mennesket (ibid., s. 396). På den måde er forskningsoversigten, prisen i supermarkedet og kristendommen at betragte som anden ordens iagttagelser, om end det dog ikke er sikkert, at de selv beskriver sig sådan.

Min analysestrategi indskriver sig i dette iagttagelsesprogram om iagttagelser på anden orden. Konkret betyder det, at når jeg fx iagttager reformbegrebets semantik, så er det ved at iagttage, hvordan bl.a. embedsmænd iagttager det. Når en embedsmand i 1940’erne fx i et debatindlæg skriver, at der må rationaliseringsreformer til for at fjerne administrationen fra bureaukratismen, så iagttager jeg dette som en iagttagelse af, at embedsmanden betragter bureaukratismen som rationaliseringens yderside. Han kløver sin iagttagelse af reformbegrebet i en distinktion, der markerer rationalisering over for bureaukratisme. En vigtig analytisk pointe er her, at embedsmanden ikke kan se, at han i sin iagttagelse gør denne distinktion. Han ser, at han taler for rationalisering til gavn for administrationen. Men han ser ikke, hvad han ikke ser – nemlig enheden af forskellen på rationalisering og bureaukratisme. Embedsmandens iagttagelse er en iagttagelse på første orden. Han iagttager det, han ser. Når jeg iagttager embedsmandens iagttagelser, så iagttager jeg på anden orden, idet det for mig træder frem analytisk, hvilken forskel embedsmanden markerer, og hvad han ikke kan se, at han ikke kan se. Dette kalder Luhmann for den ”usynlige betingelse for iagttagelse” eller ”den blinde plet” (N. Å. Andersen, 1999, s. 111; Luhmann, 2016, s. 77). Man kan altså ikke se sig selv, mens man iagttager. Dette gælder også for iagttagelse på anden orden – det er ikke en privilegeret position, hvorfra man kan se alt. I anden ordens iagttagelser er der også blinde pletter og usynlige betingelser. Det, jeg kan gøre, er at forsøge at iagttage, hvad jeg ikke kan iagttage (selvom der i denne iagttagelse også vil være en blind plet, hvor jeg ikke kan se, at jeg ikke kan se det, jeg tidligere ikke kunne se) og forholde mig til det.

3.2.1.4. Opsamling

Afhandlingens indledning pegede på, at dens iagttagelsesfelt er forvaltningspolitikken, og lede-tråden er forholdet mellem centraladministration og reform. Vi kan nu se, at det betyder, at det sociale system, jeg vil iagttage inden for samfundet som overordnet socialt system, er forvaltningen. Forvaltningen er et socialt system, der iagttager over forskellen mellem administration og politik (N. Å. Andersen, 1995, 2000). Det iagttager sin omverden som politik, men på samme tid er politik i høj grad genindtrådt i administrationen, fordi administrationen politiserer sig selv og den offentlige sektors indretning. Administrationen intensiverer det politiske, når administrationen prøver at distancere sig fra det politiske (N. Å. Andersen, 2000). For at undersøge forholdet mellem centraladministration og reform inden for dette sociale system skal jeg nu uddybe, hvilke teoretiske forskelle jeg vil mobilisere i min analysestrategi, og hvordan netop disse forskelle i kobling til hinanden kan ses som elementer, der producerer enheden af forskellen på mit samtidsfænomen og dets historie.

3.2.2. Synkron historie: Den semantiske analyse

Det står klart, at historien er samtidsdiagnosens medie: Det er igennem historien, at jeg kan iagttage mit samtidsfænomen, altså reformer som en spænding mellem integritet og innovation, på en ny måde. Men historien er samtidig form. Luhmann beskriver, som vi har set, historien som samfundets evolution gennem forskellen mellem variation og selektion. Koselleck beskriver historien gennem forskellen mellem synkron og diakron. Et af historiens synkrone, analytiske elementer er den semantiske analyse. I systemteorien er en af grundideerne, at den semantiske udvikling spejles i sociale systemer og sociale former (N. Å. Andersen, 2011, s. 249). Semantik er det, der mest direkte er muligt at iagttage, og det bliver på den måde et medie for historien; det bliver et felt, hvorigennem vi kan iagttage historien på en særlig måde.

3.2.2.1. Semantisk struktur

Ifølge Luhmann (2016, s. 427) er semantik en særlig form for struktur. Semantiske strukturer identificerer, fastholder og husker bevaringsværdig mening. I samfundets selvbeskrivelser opstår der en særlig semantik, der lige som mange andre elementer i samfundet gennemgår og bliver en del af evolutionære forandringer (ibid., s. 705). Semantikken om samfundets selvbeskrivelse har dog et begrænset spillerum. Spillerummet er begrænset, fordi samfundets selvbeskrivelser per definition er nødt til at være plausible for at kunne hævde og ændre sig i processen med at iagttage og beskrive beskrivelser. Selv i tilfælde med omsiggribende strukturelle forandringer kan samfundet ikke pludselig ændre sin beskrivelse af, hvad det siger om sig selv. I stedet må det

først ”registrere det nye i gamle kontekster” (ibid.). Samfundet kan altså bibeholde betegnelser, men udskifte de modbegreber, der fungerer som distinktion. Som vi skal se i min analyse, har reformer beskrevet sig selv som reform ved at trække mening gennem en omstillingssemantik, hvis modbegreb var ”stagnation”. Tyve år senere skiftes dette modbegreb ud med ”eksisterende arbejdsgange”, der bliver set som det modsatte af at reformere. Selvom der er et vis slægtskab mellem stagnation og eksisterende arbejdsgange, så viser en semantisk analyse og en tydeliggørelse af modbegreberne i reformbegrebets selvbeskrivelse, at der er en semantisk meningsforskydning. Et system kan dog trække på mange forskellige semantikker i forskellige situationer (ibid., s. 703).

Luhmann forklarer semantik som det sprog og de udtryksmåder, der fortættes gennem sproget. Det kan være særlige navne eller ord, talemåder, situationsdefinitioner og forskrifter, ordsprog og fortællinger, der bruges til ”at opbevare bevaringsværdig kommunikation til genanvendelse” (ibid., s. 518). Sprog behandler alle ord lige og bliver det krav, der forbinder interaktion og sprog – ”en slags forråd af mulige temaer, som står til rådighed for hurtig og hurtigt forståelig optagelse i konkrete kommunikative processer” (Luhmann, 2000, s. 205). Temaforrådet kalder Luhmann for kultur, men hvis det er reserveret til kommunikationsformål, er det netop det, vi kan kalde for semantik: ”seriøs, bevaringsværdig semantik er følgelig en del af kulturen, nemlig den del som overleverer begrebs- og idehistorien til os.”¹³ (ibid.). Kultur er derimod det, der gør det muligt at skelne mellem passende og upassende bidrag i temarelateret kommunikation, men kulturen er ikke normativ i sig selv (ibid.). Det betyder, at semantik ud over at være medie for historien også er en form med egne medier. Semantikens elementer er alle de ord, udtryksmåder, meninger mv., der kobles sammen til et kommunikativt forråd (det, Andersen (1999, 2011, 2013) kalder et ”begrebsreservoir”). Gennem dette forråd eller reservoir kan vi iagttage, hvilke begreber reformbegrebet i sin beskrivelse og præsentation af sig selv som reform trækker på, og hvilken fortætning og forskydning der har været over tid. Da jeg ovenfor gjorde rede for, hvordan afhandlingens analyser er anden ordens analyser, der baserer sig på

¹³ Beskrivelsen af semantikken her som seriøs og bevaringsværdig refererer her til en skelnen andet steds hos Luhmann, hvor han beskriver to typer af semantik: seriøs og useriøs semantik. Både Andersen (2011, s. 263) og Stäheli (1997, s. 135) viser, hvordan dette skel mellem typer af semantik ikke er meningsfuldt. Det, der gør semantikken bevaringsværdig, er det, der gør, at den er bevaret. Og det, der gør den seriøs, er, at den kan gentages, altså er den stabil pga. selve muligheden for gentagelighed. På den måde bliver semantik til semantik, hvis bare vi beskriver det som semantik. For at få blik for den seriøse semantik, som er den, Luhmann selv primært interesserer sig for, foreslår Stäheli og Andersen, at man i sin semantiske analyse knytter an til Kosellecks begrebshistorie og ser på begreber i stedet for ord, fordi begreber er ”rige på mening”, mens ord er hverdagens sprogspil. Useriøs semantik må ifølge Stäheli være en slags ”affald” – det, der ikke fuldt ud kan absorberes af systemet (ibid.).

anden ordens iagttagelser, kom jeg ind på, at mening opstår i kommunikation, når de forskelle, der dannes i iagttagelserne, genindtræder i sig selv. Sociale systemer iagttager igennem mening, der selv sættes på form som enheden af aktualitet og mulighed.

3.2.2.2. *Meningens tre dimensioner*

Luhmann beskriver, hvordan mening består af tre dimensioner: en tidslig dimension, en social dimension og en saglig dimension. Alle dimensioner er altid til stede i kommunikation; de kan ikke optræde isoleret. Der er så at sige ”kombinationstvang” (Luhmann, 2000, s. 126).

Den tidslige dimension konstitueres ved forskellen på før-og-efter, og den kan erfares i alle hændelser. Det handler om de tidslige horisonter, der opstår i kommunikationen, og som kan forlænges ind i fortiden eller fremtiden (ibid., s. 117f): Ethvert tidspunkt har således sin egen fremtid og sin egen fortid (ibid., s. 130). Det er samtidig gennem tiden som meningsdimension, at historien konstitueres, forstået på den måde, at meningshistorien altid er mere end bare ”hændelsernes faktiske sekvenser”, nemlig at der er en valgfri tilgang til mening, fordi man kan springe mellem fortidige og fremtidige sekvenser (ibid., s. 119).

Den sociale dimension er det, man antager, er lig med en selv og forskelligt fra en selv. Det handler om, hvordan mening bliver erfaret og bearbejdet af andre (ibid., s. 153), og hvordan mening opstår i en distinktion mellem ”os” og ”dem”. På den måde er den sociale dimension med til at opbygge sociale identiteter, der kommunikerer op mod andre sociale identiteter (N. Å. Andersen, 2011, s. 257).

Den saglige dimension handler om forskellen mellem ”dette” og ”noget andet” (ibid., s. 106). Der er langt fra tale om, at den saglige dimension angår en ting med særlige egenskaber, relationer eller andet. Den saglige dimension er ligesom de andre dimensioner en enhed af en forskel, netop mellem dette og noget andet, og at der derfor altid er dobbeltbeskrivelser, der både refererer til det bestemte (dette) og det ubestemte (noget andet), men også til den del af ”noget andet”, der genindtræder i ”dette”. Denne mekanisme er nødvendig for at kunne fikserer saglig mening (ibid.).

Mening er med andre ord en kobling af som minimum en saglig, en social og en tidslig dimension, og mening kan på den måde betragtes som et medie for den semantiske analyse. Det handler grundlæggende om, hvordan mening formes og danner forskellige begreber, der tilsammen fortættes i det semantiske forråd. Men med de tre meningsdimensioner er det samtidig muligt at illustrere, hvordan et begreb som reform ikke kun skifter modbegreb, som ovenfor nævnt,

men også forskyder meningsdimensionen. Over tid er der forskel på, om begrebet understreger den saglige, sociale eller tidslige dimension.

3.2.2.3. Opsamling

Min semantiske analyse er en analyse af, gennem hvilke elementer semantik bliver en form, der herefter selv bliver til medie for historie. De elementer, jeg vil iagttage, er de tre meningsdimensioner, begreber og modbegreber. Min semantiske analyse har således både ledeforskellen begreb/mening, men også begreb/modbegreb. For at lede efter, hvordan forholdet mellem centraladministration og reform italesættes, spørger jeg:

- I. Hvordan kondenseres mening ind i begrebet reform?
- II. Hvordan iagttages reformer igennem forskellige begreber og modbegreber?

Den semantiske analyse tager udgangspunkt i et arkiv, jeg igennem godt fire år har opbygget. Arkivet består af en omfattende mængde tekster, der på forskellig vis, men alle relateret til forvaltningspolitikken, behandler reformbegrebet og forholdet mellem centraladministration og reform. Dette vender jeg tilbage til i Del 2 i dette kapitel. Nu går jeg først videre til det næste element i min synkrone analyse, nemlig form-medie-analysen.

3.2.3. Synkron historie: Form-medie-analyse

Da jeg i forrige kapitel satte konteksten for den forskning, der ligger til grund for afhandlingen, pegede jeg på, at reformer altid sker *gennem noget andet*. Brunsson & Olsen (1993) pegede eksempelvis på, hvordan reformer sker gennem organisationer og gennem problemer, løsninger og organisatorisk glemsel. Et andet eksempel er Andersen & Pors' (2014b) illustration af, at politisk handlekraft vises gennem forvaltningen. Dette "gennem" kan også beskrives som reformernes medie. Som det, der gør, at reformerne kan (re)producere sig selv og får en selvreferentialitet.

Flere nyere reformstudier omhandler forskellige styringsteknologier (Greve, 2012; S. B. Nielsen, Nyholm, & Pedersen, 2007; D. Pedersen, 2008; H. Pedersen & Birch, 2008; Jespersen, 2007; Tangkjær, 2007). Analyserne tager ofte udgangspunkt i, hvordan reformen styrer gennem forskellige teknologier, koncepter eller værktøjer for at opnå specifikke effekter. Teknologier forstås ofte her som forenklingsmekanismer, der tilskriver kausalitet – altså sammenhæng mellem middel og mål – til det, der ønskes indført. At man vælger specifikke midler for at producere specifikke virkninger (Luhmann, 1990, s. 228). Det handler om at reducere kompleksitet ved

at forenkle og ekskludere resten. På den måde opleves teknologien som pålidelig, fordi den kan gentages med samme virkning gang på gang (ibid., s. 25). Teknologier er derfor medier, men det er en særlig type af medier. At betragte reform som et spørgsmål om teknologier åbner udelukkende for, *hvad* teknologierne producerer, ikke hvordan eller hvilke teknologier teknologierne må anvende for at kunne være teknologi.

Teknologi er derfor på sin vis en meget fast form for medie. Betragter vi et budget som en teknologi, kan vi se, hvordan aktiver og passiver gør budgettet muligt som forudsigelsesmekanisme af organisationens økonomiske balance. Betragtes budgettet som et medie, er det muligt at se balancen som enheden af forskellen på aktiver og passiver, men det åbner også op for at betragte budgettet som formgiver for en organisations selvstændighed. En institution i forvaltningen bliver således en selvstændig organisation gennem budgettet, hvilket samtidig gør det muligt at skabe noget andet som fx konkurrence mellem offentlige organisationer. Mediebegrebet er mere abstrakt og mere smidigt end teknologibegrebet, og det er derfor velegnet til min ambition om at diagnosticere det, reformerne sætter på spil og åbner for. Fx som i eksemplet her, hvor det at betragte budgettet som et medie for reform åbner op for at introducere offentlig konkurrence, hvor en analyse af budgettet som teknologi bliver en mere snæver analyse af en offentlig økonomi i balance. Analysen af budgettet som et medie åbner op for dannelsen af nye former. Offentlig konkurrence er en af dem, ledelsesansvar kunne være en anden.

I dette kapitel har jeg allerede kort nævnt, hvordan ideen om former og medier kan ophøjes som en forskel, der iagttager forskellen mellem samtidsfænomen og historie. Hvordan historie er et medie, men også en form, der igen består af forskellige elementer, blandt andet en semantisk analyse, og som vi nu skal til: en form-medie-analyse. Form-medie-analysen er samtidig en del af afhandlingens synkrone analyse. I semantikanalysen dukker der en masse medier op som begreber, men der er også mange andre medier, der dukker op, som semantikanalysen ikke får med. For at øge min analyses rækkevidde vil jeg derfor nu introducere analysen af form- og mediedannelser. Som eksempel vil analysen af planlægning som et reformbegreb (1956-1982) først vise, hvordan netop planlægning beskrives som det at reformere, og hvordan der kondenseres mening og tilskrives modbegreber til planlægningen. Først efter den semantiske analyse kan en form-medie-analyse mere præcist og dybdegående undersøge, hvordan planlægning formes, og hvordan der opstår forskellige muligheder for iagttagelse af planlægning gennem forskellige medier. I nærværende afsnit vil jeg vise tre ting: Hvad form-medie-formen er for en form, hvor-

dan vi kan forstå ideen om løse og faste koblinger, og hvordan vi kan forstå spørgsmålet om rekursivitet, hvad angår medier.

3.2.3.1. *Form-medie-formen som form*

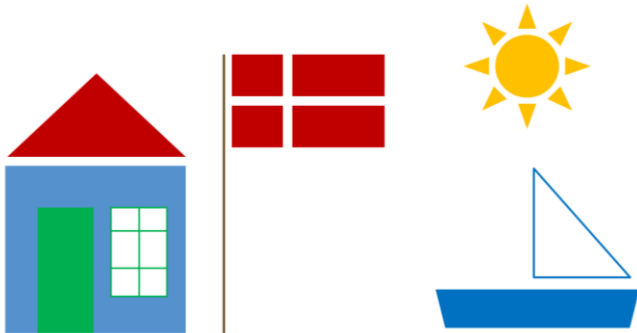
Form er et begreb, Luhmann henter fra matematikeren Spencer-Brown til at beskrive ideen om anden ordens iagttagelse. Iagttagelse som begreb har jeg allerede været inde på, men det, iagttagelse gør, er at skelne, og denne skelneoperation kalder Luhmann for form. En form er med andre ord en markering inden for rammen af en forskel. Markeringen har altid en yderside – det umarkerede. Det umarkerede konstituerer altså formen sammen med det markerede. Hos psykologen Fritz Heider henter Luhmann herefter ideen om, at forskellen kan forstås som et spørgsmål om form og medie (N. Å. Andersen, u.å.).¹⁴ Formen markeret/umarkeret bliver til en form, der hedder form/medie. Ligesom alle andre distinktioner er form/medie-distinktionen iagttagersafhængig og systemintern. En form er altid stærkere end sine mulige medier (Luhmann, 2016, s. 187). Det er kun former, der kan koble sig til andre former og fortsætte kommunikationen. Forskellen mellem form og medie knytter samtidig an til en anden forskel, nemlig forskellen på løst og fast koblede elementer. Løst koblede elementer uden form kan ikke starte en operation – først når koblingen er tættere, og der dannes en form, kan en operation sættes i gang. Medier skal derfor ses som muligheder, der kan fikseres på forskellige måder i forskellige former.

Jeg kan give et (barnligt) eksempel. Den populære børnevært og karakter Hr. Skæg fra DR Ramasjang har i sin programserie om matematik bl.a. en sang om former¹⁵. Sangen handler om, hvad en form er, og hvad former kan bruges til. Udgangspunktet er de tre geometriske former: trekant, firkant og cirkel, og Hr. Skægs forklaring af disse former illustrerer i et letforståeligt sprog, hvad former er, og hvordan former kan sættes sammen på forskellige måder og danne nye former. Selvom det er en børnesang, illustrerer den også, hvordan formbegrebet skal forstås i systemteorien. Hr. Skæg synger: ”Når man kan tegne en trekant, kan man tegne et tag, en hugtand og to pyramider”. Formen trekant gør det altså muligt at se, at man også kan gestalte andre former – fx et tag, en hugtand og to pyramider. Når vi kigger på en hugtand, er det ikke kun en hugtand, vi ser, men også en trekant. Den, der iagttager hugtanden, bestemmer, om det, der iagttages, er en hugtand eller en trekant. Her bliver trekanten medie for hugtanden – det er igennem trekanten, at hugtanden kan iagttages. Samtidig er trekanten selv en form, der kan ses gennem noget andet, og det forklarer Hr. Skægs også i sin sang: ”Jeg kan tegne en tipi og tælle til tre, for

¹⁴ Se Andersen (u.å.) for en grundig teoriehistorisk tilgang til form-medie-begrebet.

¹⁵ Sangen kan ses i en musikvideo her: <https://www.dr.dk/tv/se/boern/ramasjang/sange-med-hr-skaeg/sange-fra-skaeg-med-matematik/former-2>

en trekant har altid tre sider”. Trekanten er en form, der består af tre sider, der er koblet sammen til formen trekant. De tre sider er trekantens elementer, der får en fast form, når de kobles (en fast kobling). Men de tre sider kan i sig selv også ses som former, nemlig som tre linjer af forbundne punkter (løse koblinger). Videre synger Hr. Skæg: ”Cirkel til øje og sol. Firkant til flag og til vinduer og døre. Trekant til sejl på en båd. Alle former kan bruges til noget.”



Figur 1. Alle former kan bruges til noget.

Her er logikken den samme som med trekanten: Cirklen bliver medie for solen, der får sin form som netop sol gennem en cirkel, mens cirklen jo fortsat også selv er en form, nemlig en cirkel, der får sin form ved eksempelvis at koble punkter for at gestalte sin periferi. Sangens pointe er, at ”alt har en form for form, der er former i alt, jeg kan se.”. Dette illustrerer, hvordan nye former dannes ud af gamle former ved at folde formerne ind i sig selv. Jeg skal nedenfor uddybe dette under overskriften ”Mediernes rekursivitet”. Hr. Skægs sang er på den måde et illustrativt eksempel på, hvordan former dannes gennem andre former, hvorved de bliver til medier for disse.

I afsnittet om den semantiske analyse beskrev jeg, hvordan semantik er et spørgsmål om aktuel og mulig mening. Her kan vi nu se, at den mulige mening *er medie for* den aktuelle mening. De semantiske ledeforskelle begreb/mening er en form-medie-forskel, hvor mening er medie for begrebet, og ledeforskellen begreb/modbegreb er på samme måde også et spørgsmål om, at modbegreber bliver medie for begreberne. Det er gennem muligheden af modbegrebet, at begrebet får sin mening.

3.2.3.2. *Løse og faste koblinger*

Løst koblede elementer kan forstås som elementer, der kobler sig til andre elementer, for derved at danne en fast kobling. Begrebet om løse og faste koblinger har Luhmann fundet hos organisationssociologen Karl Weick (N. Å. Andersen, u.å.). Weick bruger løse og faste koblinger til bl.a.

at beskrive spørgsmålet om organisationsforandringer (Weick, 1982)¹⁶. Når noget er løst koblet, siger Weick, så er det vanskeligt at forudse forandringer i organisationer (ibid., s. 381). Han sammenligner det med meteorologens vejrudsigt, der med helt umulige forudsætninger (på grund af den meget løse kobling mellem meteorologiske elementer som høj- og lavtryk, vind, sol, nedbør mv.) alligevel skal forudsige, hvordan vejret bliver. Det handler ikke om en strukturel løshed, men om en løshed i den proces, der ligger i forudsigelsen (ibid.).

Luhmann omsætter ideen om løse og faste koblinger til et eksempel med ord og sætninger. Løst koblede ord forbindes til sætninger, der kan ses som en fast, om end midlertidig form. Sætninger forbruger ikke ordene, men reproducerer dem (Luhmann, 2016, s. 176–177). Ord i sig selv giver først mening, når de formes til en sætning. Der er altså ikke tale om, at den formede sætning konsumerer ord, så der er færre tilbage. Ligesom at brugen af trekanten til at tegne en tipi i Hr. Skægs sang ikke udtømmer muligheden for at bruge trekanten i andre sammenhænge. Tværtimod åbner tipien for dannelsen af nye former, man måske ellers ikke var kommet på. Det samme gør sig gældende med sætningen – de åbner op for dannelsen af nye sætninger, man ikke var kommet på uden den foregående. Med andre ord: Når løse elementer kobles i faste former, så reproduceres elementerne, så de kan genanvendes i andre former. Et medie gør altså forskellige formdannelser mulige (ibid., s. 178). Et medie udgøres af løst koblede elementer, mens en form føjer de samme elementer sammen til en fast kobling (ibid., s. 177).

Hos Weick er ideen om muligheder den samme. Faste koblinger kan bruges til at beskrive, hvordan organisationer kan udnytte de muligheder, de har, mens løse koblinger åbner fremtidens mulighedsrum (Weick, 1982, s. 386). Faste koblinger betragtes således som stabilitet, mens løse koblinger betragtes som fleksibilitet. Og det at løsne eller tætnes en kobling af elementer kan dermed betragtes som enten at skabe fleksibilitet eller stabilitet. De løse koblinger giver en større sensitivitet og præcision i den ønskede forandring, men den forskel, en intervention i løst koblede elementer kan skabe, har tilsvarende lavere effekt (Weick, 1976, s. 2, 6, 1982, s. 388). Spørgsmålet om løse og faste koblinger er interessant i relation til reformer og reformernes beskrivelse af sig selv som løsningen på et iagttaget problem. Jeg vil bruge begrebet om løs/fast kobling til at undersøge, om de medier, reformens former konstituerer sig igennem, består af løse eller faste koblinger, eller måske en variation af løse og faste koblinger, fordi det

¹⁶ Weick (1976, 1982) er inspireret af kybernetikerne Ashbys og Glassmans ideer om løse og faste koblinger af elementer. Ashby og Glassmann beskæftiger sig hver især med relationen mellem elementer, men de tager for givet, at systemer *findes* (N. Å. Andersen, u.å.). De interesserer sig ikke for, hvordan systemer dannes og gendannes gennem sine operationer. Den operative rekursivitet er imidlertid central for Luhmann, og han henter bl.a. inspirationen hertil fra andenordenskybernetikeren Heinz von Foerster, der peger på systemer som selvreferentielle (Luhmann, 2016, s. 461).

både giver blik for, hvor stabil en form, der er tale om, men også blik for, hvor sensitivt mediet er i sin funktion af medie for den givne form. Hvis der er tale om løse koblinger mellem elementerne, kan det med Weick således betragtes som et mere sensitivt medie.

3.2.3.3. *Mediernes rekursivitet*

Som nævnt er form-medie-forskellen allerede selv en form, og det, der fungerer som medie for én form, kan også selv blive form med egne medier. Der er i princippet tale om en uendelig kæde af rekursivitet, hvor forme kan spaltes ud i medier, der kan spaltes ud i andre medier i flere led. Der er med andre ord tale om, at form-medie-formen genindtræder i sig selv, så der kommer medier i medier. Denne rekursivitet er konstituerende for kommunikationen og gør, at den kan reproducere sig selv og fortsætte (Luhmann, 2016, s. 59–60). Det åbner for iagttagelse af, hvordan begreber formes og gennem hvilke medier, og hvordan de medier foldes ind i hinanden. Denne mediernes indfoldning i hinanden beskrives også som intermedialitet.

Ved intermedialitet forstås, at alle former og medier altid allerede er intermediale (Herzogenrath, 2019). Det betyder, at forskellen mellem form-medie går på tværs af forskellige typer af systemer, dvs. ikke kun sociale systemer, men også psykiske, biologiske, mekaniske mv., der således kan koble elementer i medier på tværs af systemer. Intermediale medier kan både være materielle (fx en plante) og immaterielle (kommunikation eller perception¹⁷) og stadig kommunikere. Ved at betragte medier som intermediale er det således muligt at åbne op for, hvordan vi kan iagttage, hvordan fx sociale systemer tilskriver mekaniske medier en funktion i sociale systemer, fx brug af automatisering og selvbetjeningsløsninger i den offentlige service. Spørgsmålet om intermedialitet og mediernes rekursivitet hjælper mig til at iagttage, hvordan eksempelvis kvalitetsstrategier på uddannelsesområdet lægger sig lag-på-lag ved hele tiden at være på udkig efter nye muligheder for formning af kvalitetsspørgsmålet. På den måde kan jeg vise, at kvalitet ikke alene bliver betragtet som et spørgsmål om udvikling af skolens undervisningstilbud, men samtidig gør spørgsmål om fx lærerens efteruddannelse, der igen åbnes som et spørgsmål om konkrete kurser. Nærmere herom i mit kapitel om reformer som modernisering i perioden 1983 til 2001. Min analyse vil primært beskæftige sig med kommunikationsmedier,

¹⁷ Ideen om perceptionsmedier udvikler Luhmann også gennem Heider, der beskriver spørgsmålet om perception som et ”perceptionsapparat”, der skal ”konstruere en afbildning af kernehændelsen ud fra flerheden af indvirkende signaler”. Det vil fx sige, at lugt er mikrodele, der formidles via luften, eller at lyd er mikrodele, der formidles via lydbølger (Heider, 2019 [1926]). Andersen beskriver Heiders teori om medier ”som en slags linse for iagttagelse og perception” (N. Å. Andersen, u.å.).

hvilket hænger sammen med, at det primært er gennem kommunikationsmedier, at centraladministrationen beskriver sig selv og sine reformer.

3.2.3.4. Opsamling

Jeg vil i mine analyser bruge form-mediedistinktionen til at åbne op for de semantiske former, jeg iagttager i min semantiske analyse. Ved at iagttage de semantiske former, som den semantiske analyse fremanalyserer, som form-medie-forskelle får jeg åbnet for en analyse af, hvordan formerne bliver formet. Formene bliver forme gennem de medier af løst koblede elementer, de betjener sig af for at gestalte sig som forme. Analyserne vil vise, at reform beskriver sig selv gennem mange forskellige form-mediedannelser gennem tiden. Et eksempel er digitalisering, der i 00'erne bliver reformmedie. Digitalisering bliver et medie af løst koblede elementer (data, algoritme, teknologi mv.), der giver centraladministrationen muligheden for at iagttage sig selv som innovativ.

Min analyse stiller med andre ord skarpt på, hvilke muligheder for dannelse af nye former, reformerne skaber. Nærmere betegnet, hvordan reformerne producerer forskellige medier for at udfolde sig som reformer på forskellige måder. Det er gennem reformens medier, at den beskriver, hvordan den selv er reform. Derfor vil min analyse undersøge, hvordan medierne kobler elementer på forskellige måder (løst eller fast), og hvilke muligheder dette skaber for nye formdannelser i reformens navn. Dette kalder jeg i analysen opsplittning og spaltning, fordi det, det drejer sig om, er at splitte og spalte elementer fra hinanden. Det betyder, at min analyse også ser på, hvordan der dannes medier i medier; dvs. hvordan form-medieforskelle genindtræder i sig selv.

Min form-medieanalyse har dermed både ledeforskellen form/medie, men også ledeforskellen løs/fast kobling. Analysen tager udgangspunkt i det samme arkiv som den semantiske analyse. For at lede analysen spørger jeg:

- I. Hvordan formes reformer som form-medieformer, og hvilke medier dannes for at skabe og genskabe formerne?
- II. Hvilke spændinger og paradokser skaber dannelsen af former og medier gennem løse og faste koblinger?

Generelt opsamlende består min synkrone analysestrategi af den historiske semantikanalyse og form-medieanalysen. Disse to analyser fokuserer som nævnt på den generelle forvaltningspolitik

og de generaliserede semantiske former og medier, der kan iagttages her gennem tiden. Jeg vil nu bevæge mig videre til den diakrone analyse og skitsere, hvordan jeg vil undersøge den generaliserede semantik og form-mediedannelse specifikt i de uddannelsespolitiske reformer.

3.2.4. Diakron historie: Autorisering af semantik og form-mediedannelse

Ifølge Koselleck ligger det begrebshistoriske bidrag i en ”diakron udvidelse af den synkrone analyse” (Jordheim, 2012, s. 168, egen oversættelse). Et begrebs historie skal suppleres af forskellige kontekstuelle historier af begrebet. Formålet med at udfolde en diakron analyse af forvaltningens generaliserede semantik, former og medier er altså at supplere denne fortælling ved at undersøge, hvordan fortællingen ser ud på et konkret område, her uddannelse.¹⁸ Det, der er i fokus, er, hvordan reformerne autoriserer de generelle idealer og forestillinger ved at stadfæste dem gennem love, betænkninger, inspirationsmateriale og andre ministerielle publikationer. Men når noget autoriseres, er der også noget, der står uden for autorisationen, og den diakrone analyse er dermed også en analyse af grænserne for autorisering. Der er semantik og former, der overskrider grænserne for det, der er muligt at autorisere ministerielt. Noget, som forbliver som internt materiale i ministeriet eller som lovforslag, der ikke kunne vedtages (N. Å. Andersen, 1995, s. 17ff). Det handler om rækkevidden for semantik, former og medier gennem en undersøgelse af deres autorisering (ibid., s. 24).

Autorisering forstår jeg som det, det pågældende ministerium sætter sig selv som afsender på. Det læner sig op af den franske sociolog Pierre Bourdieus ide om ”authorized language”, som han beskriver som det, enhver udtryksform bærer med sig i dets form og indhold – hvad end det er en snak mellem venner, en forskningsrapport, eller en ”officiel” udtalelse fra en ”autoriseret” talsperson. Autoriseringen sker ifølge Bourdieu ved at markere betingelserne for det felt, den udtalende person er en del af, og samtidig er autoriseringen afhængig af den position, han eller hun har i feltet – det bliver således et spørgsmål om symbolsk magt (Bourdieu, 1977, s. 657). Autorisering producerer sin egen troværdighed (ibid., s. 649), fordi autoriseringens formål er at skabe det, den autoriserer.

”Den bidrager praktisk talt til realiteten af det, den annoncerer ved at ytre det, at forudsige det og gøre det forudsagt, at gøre det tænkeligt og frem for alt troværdigt og på den måde skabe en kollektiv repræsentation og vilje, hvilket bidrager til at producere det.”
(Bourdieu, 1991, s. 128, egen oversættelse)

¹⁸ På den måde kan man indvende, at jeg udelukkende bidrager med én konkret kontekst for reformbegrebet. Det kunne uden tvivl være interessant at gennemføre diakrone analyser af andre sektorområder som fx beskæftigelse, sundhed eller skat.

Når jeg betragter forvaltningens autorisering, så er det centrale imidlertid, hvordan forvaltningen markerer betingelserne for den semantik og de former og medier, den folder ud gennem fx lovgivning eller andre ministerielle publikationer. Der sker altså en ministeriel autorisering af semantik og form-mediedannelse, når et ministerium forpligter sig selv og andre på distinktionerne og opsætter mulighed for sanktion. Jeg skriver et ministerium i ubestemt form, da det som tidligere nævnt varierer over tid, hvor forskellige uddannelser placeres i ministerierne. Da jeg kigger bredt på uddannelser, er tilknytningen til et bestemt ministerium ikke relevant. Fra en klassisk historisk vinkel er denne autorisering helt afgørende (B. E. Kristensen, 2007, s. 83), men jeg betragter det snarere som en indikation på, at der er en særlig vægt og ”seriøsitet” i den semantik og de former, teksten autoriserer. Inspireret af den institutionelle historie beskriver Andersen (1995, s. 22) denne type analyse som en ”institutionalisering”, der er ”den proces, hvorigennem idealets konstitutive skel autoriseres og bliver sanktionerbare, hvorved diskursen sikres en regelmæssig vedligeholdelse og fornyelse”. Da jeg modsat Andersen ikke er interesseret i bestemte institutioners tilblivelseshistorier, men derimod i reformernes tilblivelse i forholdet til centraladministrationen, vælger jeg at fokusere på den ministerielle autorisation gennem reformer i stedet for institutionalisering som sådan. Det handler om det, reformerne sætter på spil inden for uddannelse, og ikke om institutionerne rundt om reformerne.

Samtidig kan specifikke reformer på uddannelsesområdet ses som semantikkens, formernes og mediers ”strukturelle muligheder”, som Koselleck beskriver det. Ifølge Koselleck gælder struktur kun diakrone fænomener, når historien ser ud til at gentage sig selv (”Wiederholungsstrukturen”). Disse strukturelle muligheder foldes ud horisontalt i diakron tid og ikke, som man ellers skulle tro, vertikalt gennem den synkrone diskurs (Jordheim, 2012, s. 165). Uddannelsesreformernes autorisering kan således ses som strukturelle muligheder for de generaliserede former. Som den struktur, de kan gestalte sig i.

Min diakrone analyse af udvalgte uddannelsespolitiske reformer følger den semantiske analyses periodeinddelinger. Det betyder, at de perioder, jeg gennem den semantiske analyse har bestemt ud fra den meningstilskrivning, de kondenserer ind i reformbegrebet, også bliver bestemmende for de uddannelsespolitiske reformer, jeg har udvalgt. Koselleck beskriver, hvordan den diakrone analyse organiserer sig selv gennem overlappende lag, der løber i modsat retning af de konventionelle perioder og åbner for forskellige kombinationer (Jordheim, 2012, s. 156). Denne afhandlings diakrone analyse skal således også læses på tværs af de semantiske historier. Det bliver derfor en tilblivelseshistorie, hvor man flere gange skal vente på næste kapitel for at få

fortsættelsen. Til gengæld får man, mens man venter, en grundig indsigt i, hvordan tilblivelses-historien ændrer betingelser og forudsætninger undervejs som følge af brud i den semantiske og form-mediemæssige udvikling.

3.2.4.1. Opsamling

Min analyse af autoriseringen af semantik, form og medier på generelt niveau sker altså gennem de uddannelsespolitiske reformer, og i analyserne leder jeg efter de uddannelsespolitiske gestaltninger af den generelle forvaltningspolitik. Ledeforskellen er i de diakrone analyser overordnet set forvaltningspolitik/uddannelsespolitik, men hver enkelt del af den diakrone analyse spørger til forvaltningspolitikens konkrete formning iagttaget gennem uddannelse. For at lede analyserne spørger jeg:

- I. Hvordan autoriserer uddannelsesreformer de generaliserede semantiske former og form-medic-former?
- II. Hvordan sættes uddannelse på spil i reformens navn?

3.2.5. Nonsynkron historie: Diagnostikker

Mine historiske analyser rundes hver især af med en diagnose af den gældende periode. I diagnoserne samler jeg op på semantikanalysen, form-medicanalysen og analysen af deres autorisering. Diagnoserne viser, hvordan reformens form kan karakteriseres i perioden, og hvordan forvaltningen problematiserer sig selv og uddannelse gennem reformerne. De periodespecifikke diagnoser er dermed hver især fremstillinger, der gennem periodens særtræk viser, hvordan reform på et mere generaliseret niveau forandrer, hvad vi overhovedet kan forstå ved reform.

På bagkanten af de fire historiske analyser kommer så endnu en diagnose for hele afhandlingens undersøgelse af reformer som samtidsfænomen. Denne afsluttende diagnose tjener samtidig som afhandlingens konklusion. Her er udgangspunktet det samme, men formatet er bredere. Nemlig hvordan den semantiske udvikling, udviklingen af form-medicdannelser og de uddannelsespolitiske reformer fra 1920 til 2019 har ændret ved den måde, vi kan forstå reform på i dag og forholdet mellem centraladministration og reform. Her er alle periodernes særtræk lagt på hylden, og i stedet undersøger jeg hvilke problematikker, der på spil i reformer og centraladministration. Det handler om, hvilke mønstre der er opstået i semantikken, i form-medicdannelserne og i uddannelsesreformerne. Formålet er at vise, hvordan de forhold, vi anser for selvfølger i dag, både er ”fremtidssvangre” og ”fortidsforlængende” (J. E. Kristensen, 2009, s. 27).

Jens-Erik Kristensen (2009) beskriver dette som en tendensafsøgning og -læsning, der skal kunne beskrive samtiden ved at kigge diagonalt, dvs. på tværs af diakrone og synkrone perspektiver, og tegne samtidens tendenser. Kristensen trækker her på Kosellecks ide om (u)samtidige samtider, idet han definerer samtidsdiagnosen som ”ikke en diagnose af nutiden, men netop af *(u)samtidigheden af tider* i samtiden.” (ibid., s. 26). Med de fire del-diagnostikker og den samlede diagnostik til slut er vi med andre ord tilbage ved formålet med selve afhandlingen. Diagnostikkerne peger ikke på effekter, intentioner, muligheder for besparelser eller lignende. De peger på de ”selvfølgeligheder, fortrolige størrelser og etablerede og uigennemtænkte tænkemåder, som de accepterede praksisser hviler på” (Foucault i Kristensen, 2017, s. 22). Diagnostikkerne handler om kritikker, ikke som normativ, moraliserende kritik med forslag til, ”hvad der må gøres”, men om at pege på kontingensen i reformernes tilblivelse og opkomst. Det ledende spørgsmål for mine diagnostikker er: Hvordan problematiserer reformer og centraladministration det, de ønsker at reformere, og hvilke konsekvenser har det?

Inden jeg går videre til at skildre mit empiriske og metodiske udgangspunkt for mine analytiske ambitioner, vil jeg først kort opsummere min analysestrategi.

3.2.6. Den analysestrategiske problemfigur

Min analysestrategi består af en synkron analyse med en semantisk analyse og formmedieanalyse, af en diakron analyse af autorisering af semantik og formninger og af fire mindre og én samlede nonsynkron diagnostik. Jeg vil her kort opsummere, hvilke ledeforskelle, ledetråde og problemer, analyserne hver især udfolder.

De semantiske analyser har ledeforskellene begreb/mening og begreb/modbegreb. Deres forehavende er at undersøge centraladministrationens italesættelse af reformer. Derfor spørger analyserne:

- I. Hvordan kondenseres mening ind i begrebet reform?
- II. Hvordan iagttages reformer igennem forskellige begreber og modbegreber?

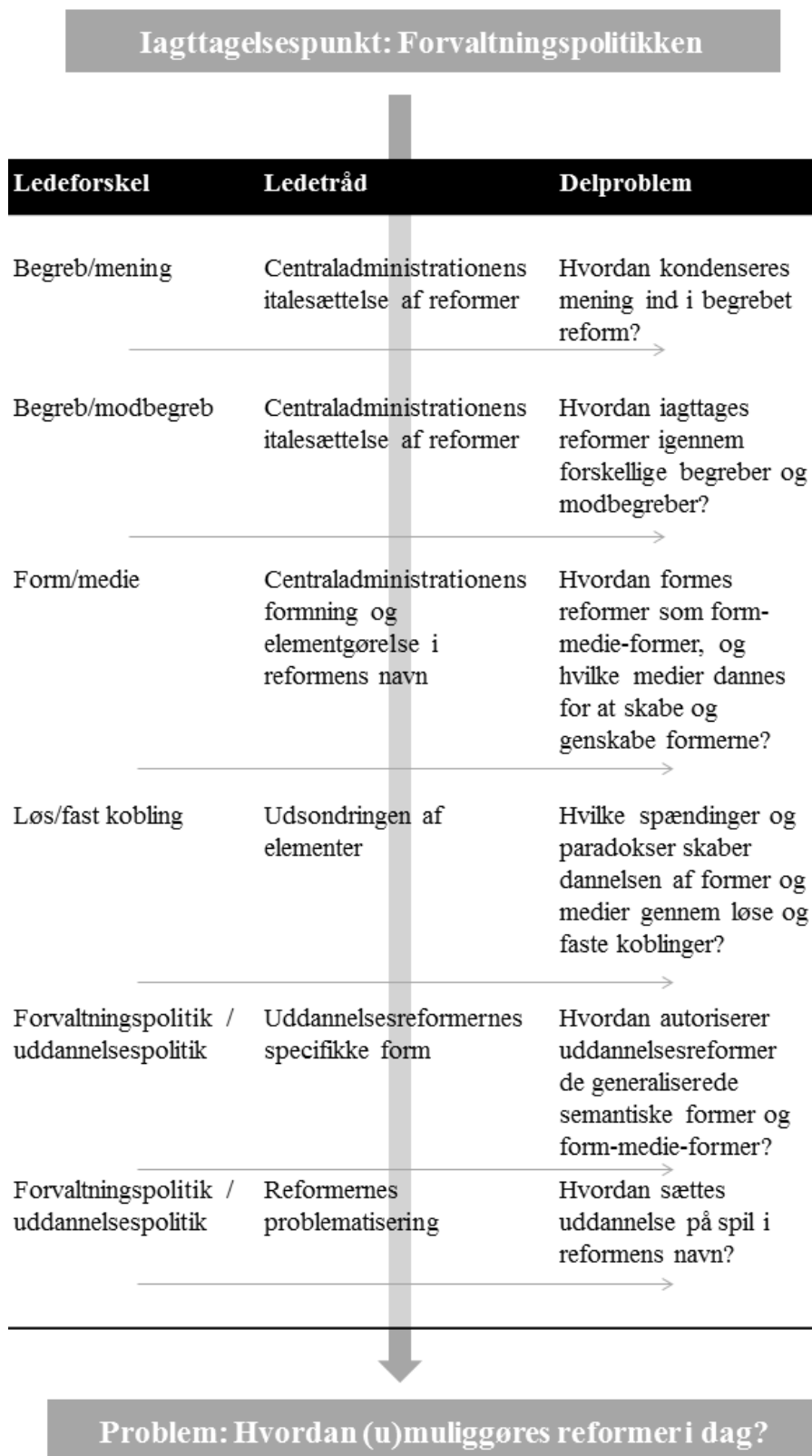
Form-medie-analyserne har ledeforskellene form/medie og løs/fast kobling. Deres ledetråde er 1) centraladministrationens formning og elementgørelse i reformens navn og 2) elementernes udsondring. Analyserne spørger:

- I. Hvordan formes reformer som form-medieformer, og hvilke medier dannes for at skabe og genskabe formerne?
- II. Hvilke spændinger og paradokser skaber dannelsen af former og medier gennem løse og faste koblinger?

Analyserne af autoriseringen af semantik og former har ledeforskellen forvaltningspolitik/uddannelsespolitik. Ledetråden for analyserne er uddannelsesreformernes specifikke form. Analyserne spørger:

- I. Hvordan autoriserer uddannelsesreformer de generaliserede semantiske former og form-medieformer?
- II. Hvordan sættes uddannelse på spil i reformens navn?

Disse analysestrategiske problematikker kan sammenfattes således:



Figur 2. Den analysestrategiske problemfigur

3.3. Del 2. Empiriske og metodiske overvejelser

Med en samtidsdiagnostisk ambition er spørgsmålet nu, hvad det betyder for afhandlingens empiriske grundlag. Denne del to af kapitlet vil vise, hvordan jeg empirisk går til værks, når jeg skal udfolde mit dobbelte blik, som jeg præsenterede indledningsvis i dette kapitel. Når afhandlingen har som ambition at vise, hvordan forvaltningen betragter og beskriver sig selv, så er det ikke per automatik givet, hvorfra – gennem hvilken empiri – jeg iagttager. I denne afhandling iagttager jeg overordnet set to steder fra. Jeg iagttager inde fra centraladministrationen: Fra Slotsholmen i 2015, hvor jeg var på feltarbejde i to ministerier, og fra et historisk arkiv, jeg har opbygget gennem fire år, der består af centraladministrationens faglige debatter gennem et fagblad og tidsskrifter. Men jeg iagttager også centraladministrationen udefra gennem de reformer, betænkninger, cirkulærer og officielle publikationer, den udkommer med gennem historien. Dette vil jeg nu folde nærmere ud.

3.3.1. Systemteoretisk feltarbejde – et spørgsmål om tillid

Mit ph.d.-projekt starter i foråret 2015 i det tidligere Økonomi- og Indenrigsministerium, hvor jeg skal være på feltarbejde i godt tre måneder, inden jeg i efteråret samme år skal videre til det nu tidligere Ministerium for Børn, Undervisning og Ligestilling. Jeg skal på én gang arbejde som embedsmand (fuldmægtig) og være ph.d.-studerende på dataindsamling. Jeg får derfor tilknytning til de to afdelinger og kontorer i ministerierne, som ifølge deres egen vurdering har størst relevans for mit projekt.¹⁹ Jeg bruger min tilstedeværelse i ministerierne til at iagttage de iagttagelser, som embedsmændene gør sig i deres daglige arbejde. Jeg iagttager, hvilke forskelle de drager i deres kommunikation, og hvordan de fx markerer forskellige projekter som reformer over for andet arbejde. Jeg iagttager, hvilke begrebsreservoirer de bringer i spil i deres kommunikation: Hvilke begreber anvender de, og hvilke referencer skaber de til andre begreber?

Men hvordan bedriver man feltarbejde som systemteoretiker uden at kunne benytte sig af begreber som rolle og position? Spørgsmålet er relevant, fordi jeg på en gang både er embedsmand og forsker, hvilket får konsekvenser for den type af data, jeg kan indsamle. Metodisk bliver det til et spørgsmål om tillid. I sin bog om tillid fra 1968 (på dansk i 1999) beskriver Luhmann, hvor-

¹⁹ Jeg udelader bevidst afdelingernes titel af hensyn til anonymisering af embedsmændene. I begge ministerier var der dog tale om afdelinger i departementet.

dan det, han kalder ”personlig tillid”²⁰, er tæt koblet til individuel selvfremstilling (Luhmann, 1999, s. 82). Selvfremstilling er et begreb, Luhmann henter hos interaktions sociologen Erving Goffman (1964, 1983), og som ifølge Luhmann er mediet for tillid, der ”svæver over enhver interaktion” (Luhmann, 1999, s. 82). Personlig tillid vækkes gennem en selektiv selvfremstilling, der skaber tillid eller mistillid hos andre mennesker og en forventning om kontinuitet eller diskontinuitet (ibid.). Ifølge Luhmann vokser den enkeltes handlingsmuligheder med omfanget af tillid i interaktionen – både tillid til egen selvfremstilling og til interpretationen af egen selvfremstilling (ibid., s. 83).

Min rolle som både forsker og fuldmægtig er således bundet op på min selvfremstilling og fortolkningen af denne blandt de øvrige medarbejdere. Samtidig er der en dobbeltsidighed i denne rolle, idet jeg, når jeg fortrinsvis agerer fuldmægtig, er medlem af ministerierne som organisation, mens jeg, når jeg fortrinsvis agerer forsker, ikke af medarbejderne betragtes som medlem af organisationen²¹ på samme måde. Desto mere central er min selvfremstilling og medarbejdernes iagttagelse heraf. Der er tale om situationer af dobbelt kontingens på den måde, at både jeg og medarbejderne har en vis gensidig selektivitet i selvfremstillingen og iagttagelsen af den. Min selvfremstilling er nødvendig, men den kan hele tiden være anderledes, og medarbejdernes iagttagelse heraf er nødvendig, men kan hele tiden være anderledes (Luhmann, 1999, s. 86, 2000, s. 95). Luhmann uddyber, hvordan tillid til fx nyankomne på en arbejdsplads skabes i små doser – serier af tests – for efter en tid at ende i stabiliseret, gensidig personlig tillid. Tillid dannes, hvor den bruges, og den får socialstrukturel relevans, når den bliver bærer af interaktionssammenhænge (Luhmann, 1999, s. 91). Med andre ord er min forskerrolle bundet op på en tillidsrelation mellem mig og dem, jeg observerer og arbejder sammen med. Samtidig er den situationelt bestemt, og jeg oplever, hvordan den skifter, alt efter hvilken selvfremstilling jeg udøver (fuldmægtig vs. forsker). Endelig oplever jeg også forskelle i tillidsrelationerne i de to ministerier. Det lykkedes mig at opbygge en stærkere personlig tillid i det tidligere Økonomi- og Indenrigsministerium sammenlignet med det tidligere Ministerium for Børn, Undervisning og Ligestilling. Det betød, at jeg muligvis fik en dybere indsigt i embedsmændenes arbejde i førstnævnte ministerium, idet relationen til embedsmændene var stærkere. Omvendt var der i min tid i sidstnævnte ministerium samtidig gået en håndfuld måneder, hvor jeg i mellemtiden havde

²⁰ Personlig tillid adskiller sig fra en generaliseret tillid – tillid til systemer, organisationer mv. Vallentin og Thygesen (2017b) peger bl.a. på tillidens betydning i organisationer, ledelse og reformer af den offentlige sektor og viser, hvordan tillid hænger sammen med magt, kontrol og styring.

²¹ Idet jeg som erhvervs-ph.d.-studerende er ansat i ministerierne, er jeg dog i juridisk forstand hele tiden medlem uanset rolle.

skærpet mit blik på det, jeg fandt relevant at studere. Samtidig havde jeg prøvet rollen som simultan fuldmægtig og forsker en gang tidligere, hvilket også havde skærpet mine selvfremsstillingsrefleksioner. Konklusionen er, at indsigten er forskellig, men hverken værre eller bedre i det ene ministerium end det andet.

Rolle, interaktion, tillid og selvfremsstilling er imidlertid udelukkende metodiske begreber, og de går ikke igen i min analyse af empirien. Mine overvejelser ligger samtidig i forlængelse af etnografisk metodeforskning (Harrington, 2003; Pink & Morgan, 2013; Ringer, 2013; Snow, Benford, & Anderson, 1986), der understreger, hvordan forskeren i felten ikke nødvendigvis selv vælger den rolle, som forskeren indtager – i mange situationer er der tale om, at en særlig rolle bliver tillagt forskeren, eller at rolledannelsen udvikler sig i interaktionen med felten. Endelig har også Gibson, Gregory og Robinson (2005) argumenteret for, at systemteorien kan bringes i anvendelse i studier af hverdagskommunikation i samspil med mere traditionelle sociologiske metoder som fx grounded theory. Konkret nævner de, at hvor grounded theory arbejder med bl.a. kodning af empiriske materialer, kan den systemteoretiske forsker forstå disse koder som indikationer inden for rammen af en forskel (Gibson m.fl., 2005, s. 16). At anvende Luhmann til studiet af mikrosociologiske forhold er således en øvelse, som andre end jeg foretager.

Min samfundsfaglige uddannelse gør, at jeg som led i mit ph.d.-projekt, kan indgå som embedsmand i et ministerium og på den måde studere de problematikker, som embedsmændene møder i deres arbejde med reformer, helt tæt på. I begge ministerier bliver jeg den første dag præsenteret som erhvervsforsker fra Copenhagen Business School, men det bliver også helt eksplicit forklaret, at jeg skal arbejde i afdelingen som fuldmægtig med egne ansvarsområder i henholdsvis godt tre og to måneder i hvert ministerium. Der er dermed tale om det, Pink & Morgan (2013) kalder en ”intensiv ekskursion” i embedsmændenes reformarbejde. Pink & Morgan argumenterer for, at en korterevarende feltarbejdsperiode (”short-term ethnography” – måneder frem for år) giver en empirisk tæthed og tyngde, hvis forskeren fokuserer på at indsamle en stor mængde data for at undgå overfladiskhed (ibid., s. 353).

Mellem min første og anden feltperiode er der folketingsvalg i Danmark (juni 2015), og en ny regering kommer til. Ét af de to ministerier nedlægges, og dets ressort flyttes ud på andre ministerier, jeg har således fået ny ansættelsesmyndighed undervejs. Det andet ministerium bliver derimod udvidet med to ekstra ressortområder. Med andre ord er de to ministerier organisatorisk set flygtige og foranderlige størrelser med stor sensitivitet over for den parlamentariske situation. En længere feltperiode ville sandsynligvis blot forstærke denne oplevelse.

3.3.1.1. *Rollen som forsker*

Fordi jeg deler uddannelsesbaggrund med embedsmændene, oplever jeg flere gange, at der sker en (gensidig) positionering mellem mig og embedsmændene. Når jeg taler med embedsmændene – fagligt såvel som over frokosten – refererer de ofte til akademiske studier og akademisk litteratur. Hvis jeg svarer, at jeg ikke kender det, de refererer til, får jeg fx at vide: ”Ok, det er egentlig ret centralt for dit område”, eller ”burde du ikke kende det, hvis du forsker i [...]?” (Feltnote, 2015). Andre gange forklarer de mig substansen i deres reference, eller hvis jeg kender den, kan vi diskutere den. Jeg oplever samtidig en latent konflikt i de roller, jeg udfylder, idet jeg også varetager opgaver som embedsmand under mit feltarbejde. Det betyder, at konteksten for min rolleudførelse bliver meget relevant og får flere facetter. Identiteten i min rolle bliver med andre ord hele tiden sat til forhandling, når vi går fra fælles mødeaktivitet til løsning af arbejdsopgaver i mindre teams – eller da jeg som afslutning på min feltperiode holder oplæg om de iagttagelser, jeg har gjort mig, for at høre embedsmændenes reaktion herpå. At have to roller giver mig en stor fleksibilitet, når jeg bevæger mig rundt i ministerierne, fordi jeg kan referere til mig selv som embedsmand og forsker simultant (Harrington, 2003). Blandt andet får jeg etableret et møde med departementschefen og en afdelingschef i et af ministerierne, hvilket jeg får flere forbløffede reaktioner på fra de andre embedsmænd. En siger bl.a.: “Skal du mødes med DC [departementschefen]? Ok, det er ret vildt” (Feltnote, 2015). Denne mulighed for at bruge de interpersonelle relationer og simultane roller giver mig således på nogle punkter en god adgang til data, mens jeg er i ministerierne (Harrington, 2003). På den anden side giver det også anledning til en række etiske overvejelser i forbindelse med brug af de data, jeg har indsamlet. For hvis jeg har skiftet rolle eller situationel identitet uden eksplicit at italesætte det, eller uden at det er gået fuldt op for embedsmændene, hvilken status giver det så de noter, jeg har gjort mig i den pågældende situation? På den anden side vil det også forvride relationen til embedsmændene og påvirke kommunikationen imellem dem og mig, hvis jeg flere gange daglig skal bede om informeret samtykke til at lade det indgå i mit projekt. Derfor er min strategi om noteskrivning vigtig.

3.3.1.2. *Feltnotestrategi – fra Slotsholmen til skrivebordet*

”Skriv alt ned. Fortællinger, historier, egne dilemmaer. Og ikke kun, hvad de siger – alt”. Det var det første råd, jeg fik af en kollega på CBS, da jeg startede mit projekt og fortalte, hvordan jeg ville gå til værks. Dette råd forsøgte jeg at efterkomme, mens jeg var på feltarbejde. Jeg havde en blok med mig overalt og skrev så meget ned som muligt. Nogle gange fuldt udskrevne

citater, andre gange i helt kort noteform, når jeg skulle have meget med eller ikke havde tid. De korte noter har jeg siden skrevet ud som scener, dialoger og citater så fast efter hukommelsen som overhovedet muligt (Emerson, Fretz, & Shaw, 1995). Andre gange havde jeg bevidst ”forlagt” min blok – fx under frokoster – og måtte huske det hele, til jeg var tilbage på kontoret for herefter at gøre mine noter. Atter andre gange gik der flere dage, før jeg fik mulighed for at skrive mere fyldestgørende noter, scener og dialoger ud. Jeg har anonymiseret navnene på alle de medarbejdere, jeg har talt med og citeret, men ikke deres køn eller stillingsniveau. Dog er de to ministerier – mine arbejdsgivere – ikke blevet anonymiseret, hvorfor anonymiseringen har sin begrænsning, hvad angår fx departementschefer. Jeg anvendte ikke lydoptagelse, da jeg var i ministerierne. Dels af praktiske årsager for ikke at fumle med diktafon eller mobiltelefon hele tiden, og dels for ikke at hindre den frie dialog ved møder. Samtidig kan jeg retrospektivt konstatere, at flere fortællinger og relevante informationer kom til mig uden om de formaliserede møder, fx ved kaffeautomaten eller på kontorgangen, hvor jeg ikke havde teknologien parat.

Jeg er bevidst om, at mine feltnoter – min empiri – dermed er en konstruktion og ikke et spejl af det faktisk hændte. Noterne er en slags genskabelse af en række situationer, jeg har oplevet som del af en helhed (Madison, 2005). Det gør dem ikke mindre valide, men denne præmis er dog ikke uvæsentlig at nævne. Jeg har hele tiden haft fokus på, at mine noter og anvendelsen – analysen – af dem skal reflektere embedsmændenes oprindelige mening med situationen og deres udtalelser. Noterne skal altså ikke ses som objektive ”data”, men mere som indsigter i embedsmændenes overvejelser og hverdagsoplevelser (Emerson m.fl., 1995, s. 12).

Jeg må samtidig erkende, at min notestrategi nærmere har været en noteskrivnings*proces*. Det skal forstås således, at jeg som nævnt har forsøgt at nedskrive de observerede situationer og omgivelser 1:1 og så præcist, som jeg oplevede dem. Men noteskrivningen var også en proces, hvor der blev redigeret og omskrevet med henblik på analyse, hvorfor processen kan beskrives som åben og mere flydende, fordi noterne har udviklet sig som en tekstliggørelse af de observerede scener og dialoger (Emerson m.fl., 1995, s. 16).

3.3.1.3. Opsamling

Med udgangspunkt i dette metodiske blik på feltarbejde i systemteoretisk perspektiv har jeg vist, hvordan iagttagelser af det ministerielle arbejdsliv kan bruges til at få greb om det samtidsfænomen, afhandlingens indledning tegner op. Metodisk bidrager mit feltarbejde til min samtidshistorie ved at vise, hvordan det professionelle hverdagsliv tager sig ud i de to ministerier. Fortæl-

lingen fra ministerierne tegner det samtidsfænomen, som min dokumentanalyse af semantik, former og autoriseringer gennem reformer bagefter skal udfolde.

3.3.2. Arkivet – opbygning og metode

Mit historiske arkiv er blevet til gennem hele mit ph.d.-projekt og består af flere typer af kilder. Metoden til opbygningen af arkivet er bl.a. inspireret af Foucault, der beskriver, hvordan et arkiv er det ”regelsæt, som i en kultur bestemmer udsagnetens optræden og forsvinden, deres re-manens og deres udslettelse, deres paradoksale eksistens som begivenheder og ting” (Foucault, 1970, s. 159). At opbygge et arkiv er ikke et spørgsmål om at samle den totale mængde af tekster og dokumenter, der eksisterer på et givent område. Det handler derimod om at indsamle en stor mængde tekster og dokumenter, der bidrager til at tilskrive mening til et særligt begreb inden for et system. I luhmannske termer er arkivet således den form, der dannes med dokumenter som medie. Mediet er en løs kobling af et stort antal elementer, nemlig dokumenter. I sig selv er ingen af dokumenterne tilstrækkelige til at opnå udsigelseskraft om et system, men i kraft af deres kobling støtter de sig til hinanden og giver mulighed for iagttagelse af systemet under bestemte betingelser. Arkivet kan hele tiden udvides ved at føje et element til formen. Ifølge Foucault er to forhold vigtige i opbygning af et arkiv: At beskrivelsen af arkivet ikke nødvendigvis er begrænset til dette område, og at afgrænsningen af området ikke kan betragtes som en absolut gyldighed (Foucault, 1970, s. 161). Det betyder, at det arkiv, jeg bygger op, i sig selv er med til at reproducere det system, jeg iagttager. Min afhandling bliver element for fremtidige studier af forvaltningspolitikken. Men i sig selv kan de elementer, jeg gør til medie for mit arkiv, også være element i mange andre medier og former. Jeg udtømmer med min anvendelse ikke dets mulighed for anvendelse andre steder (de står jo også til rådighed for mig, selvom andre tidligere har anvendt dem). Endelig er det også vigtigt at huske på, at arkivet er en empirisk konstruktion, der er nødvendig for min afhandling, men som kunne have været anderledes. Betragter vi arkivet som en form, der har dokumenterne som medie, så står det også klart, at mit arkiv – ligesom alle andre former – har en blind plet. Arkivet kan altså ikke se, hvad det ikke kan se, at det ikke kan se. Arkivet er ikke fuldkomment, der vil altid kunne stilles spørgsmålstejn ved, om ikke det ene eller andet dokument også burde have været en del af arkivet.

3.3.2.1. Arkivets elementer

Mit arkiv består af artikler fra *Ministeriernes Maanedstidende*, *Samrådet* (skifter i 1945 navn til *Samrådet*) fra år 1922 til 1971²², fra *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 1971 til 2019 og fra *Administrativ Debat* 1993 til 2019. Samtlige årgange og numre af disse tidsskrifter er screenet for artikler efter en række kriterier²³:

- Beskriver administrative og uddannelsespolitiske reformer implicit eller eksplicit
- Beskriver statens eller kommunernes administrative indretning
- Beskriver international inspiration til statens indretning og forhold
- Beskriver kompetencer for statens ansatte
- Beskriver uddannelse og uddannelsesinstitutioner og deres betydning i samfundet
- Artikler gengivet fra andre medier, hvis de opfyldte ovenstående kriterier

Efter denne screening er i alt 2.019 siders materiale blevet nøje gennemlæst og organiseret efter den grundlæggende meningstilskrivning til reformbegrebet, det eksponerer. Der er skrevet et kort resumé af hver enkelt artikel (i alt 240 siders resumé). Ud over artiklerne fra fagbladene består arkivet af en større mængde love, betænkninger, publikationer fra ministerier og politiske partier af samme anslåede omfang (i antal sider) som artiklerne fra fagbladene. Hvor disse tekster indgår i den synkrone analyse, dvs. i den semantiske analyse og form-medieanalysen, er de udvalgt efter samme kriterier som fagbladene. Her tjener de som formål at supplere og kondensere mening til de semantiske former.

Arkivet er fladt i den forståelse, at det ikke skelner mellem udsagn fra departementschefer og fuldmægtige, eller om semantik eller former kommer fra lovgivning, en betænkning eller en ministeriel publikation. I systemteorien findes ikke udsagn, der er mere sande end andre. Det centrale er den semantik, et udsagn markerer og trækker på. Her vil en historiker måske savne en tydeligere aktør eller en skelnen mellem forskellige typer af kilder som fx levn eller beretninger (B. E. Kristensen, 2007), men inden for rammen af systemteorien er dette ikke relevant. Det er ikke til på forhånd at vide, hvad der er vigtigere end andet.

²² Dog ikke årgang 1926, da denne mangler i Det Administrative Biblioteks samling.

²³ Jeg medtog *ikke* artikler, der behandler andre emner, herunder: Andre områder af samfundet, fx forsvar, transport, kultur mv., med mindre artiklen omhandlede forhold af generel karakter. Lønoversigter. Pristalsindex. Boliger til tjenestemænd. Særlige uddannelsesmæssige udfordringer for minoritetsgrupper (i de tidlige perioder primært åndssvage, retarderede, hørehæmmede). Opslag om møder, ledige stillinger, oprettelse af arbejdsløshedskasse mv. Orienteringer om bl.a. vedtægtsændringer, valg, generalforsamlinger.

Til den diakrone analyse, dvs. analysen af, hvordan semantik og formning autoriseres, er reformer, betænkninger og andet ministerielt og politisk materiale udvalgt efter, om det, de sætter på spil for uddannelse og forvaltning, er symptomatisk for samtidens reformer. For at vurdere dette har jeg lavet en bred søgning på tværs af uddannelsesområdernes lovgivning og betænkninger for at finde frem til de reformer, der kan tjene som det mest illustrative eksempel på autorisering af semantik og former og for grænsen for autorisering.

3.3.2.2. *Arkivets polycentri*

En central pointe for tilblivelsen af mit arkiv er, at det er empirisk materiale, der er skabt af forvaltningen selv. Det er centraladministrationens italesættelse og beskrivelse af sig selv og af reformer. Det er elementer, centraladministrationen som system selv har skabt, og som den stiller til rådighed for kommunikation. Derfor er det udelukkende disse elementer – denne type empiri – der er centraladministrationens egen kommunikation og dermed interessant i studiet af centraladministrationens selvbeskrivelse. Hvordan centraladministrationen beskriver sig selv, varierer dog gennem historien. Der sker en variation og selektion – hvad Luhmann ville kalde en evolution – i den type kommunikation, forvaltningen producerer gennem årene, og som jeg kan gøre til empiri for min analyse.

Der er stor forskel på typen af debatter i Ministeriernes Maanedssblad – Samraadet i 1920'erne og på Administrativ Debat i 2019. Men ikke alene er der stor forskel på debatterne; over tiden sker der også en opsplitning i, hvor debatterne finder sted, og hvem der deltager. Der sker med andre ord det, der kan kaldes en polycentrering af forvaltningsdebatten gennem forskellige typer af kilder (N. Å. Andersen, 1995, s. 37).

Fra 1920 og frem til starten af 1970'erne består arkivet af artikler fra Samrådet (Ministeriernes Maanedssblad). Det er i dette tidsskrift, at vi i denne periode finder offentligt tilgængelige tekster om embedsmændenes debatter. Artiklerne er forfattet af embedsmænd og fra tid til anden også politisk valgte personer eller repræsentanter fra industrien. Bladet oprettes på et hovedbestyrelsesmøde den 16. juni 1916 i Centralforeningen for Ministeriernes Embedsmænd og Assistenters, hvor der nedsættes et redaktionsudvalg med en kontorchef som formand, en assistent som redaktør samt en kontorchef og ekspeditionssekretær, der skal ”føre Tilsyn med Bladets Udgivelse” (Samraadet, 1916). Bladet skal udkomme en gang om måneden og vil bl.a. ”bringe originale Artikler om saadaane Emner, der kan paaregne Medlemmernes Interesse (...)” (ibid.). Formålet er at danne bindeled mellem centralforeningens medlemmer og at varetage

deres interesser (ibid.). Som mine historiske analyser vil vise, er der i denne periode en høj grad af formalitet i centraladministrationen, der dog aftager i styrke mod midten af 1950'erne. Embedsmændene orienterer sig efter love og formelle skrifter, og det er således i Samrådet, at de i mere hverdagsligt sprog debatterer deres arbejde uden for de formelle skrifter. Frem til 1971, hvor bladet ophører, bringer det således artikler om stort og småt, skrevet af embedsmænd til andre embedsmænd. I alt udgør Samrådet ca. 800 sider af mit arkiv. Hertil kommer ca. 700 sider betænkninger og lovgivning i samme periode.

Fra 1971 og frem til 2019 starter polycentreringen af mit arkiv. Embedsmændenes debatter flytter ud i andre kilder, især i de to tidsskrifter, der udgives af Nordisk Administrativt Forbund²⁴, nemlig Nordisk Administrativt Tidsskrift fra 1971²⁵ og frem til i dag og Administrativ Debat fra 1993 og frem til i dag.

Nordisk Administrativt Forbund, der består af danske, svenske og norske embedsmænd, vedtager i 1918 på det konstituerende møde i Stockholm at påbegynde udgivelsen af et fælles nordisk tidsskrift med fire hæfter om året. Nordisk Administrativt Tidsskrift blev dermed oprettet "til Drøftelse af de aktuelle administrative og organisatoriske Spørgsmaal" (Nordisk administrativt Tidsskrift, 1920). Det er således både danske, svenske og norske artikler, der indgår i tidsskriftet. Når jeg først inddrager det i mit arkiv fra 1971, hænger det sammen med, at jeg har valgt at fokusere på de danske embedsmændsdebatter, der som nævnt findes i Samrådet, indtil dette magasin ophører.

Nordisk Administrativt Forbunds danske afdeling beslutter i 1981 også at udgive en medlemsavis som supplement til tidsskriftet, der skal "bringe nyhedspræget orientering og debatskabende indlæg om administrative spørgsmål", men også give forbundets medlemmer information om forbundets aktiviteter (Nordisk Administrativt Forbund, 1981). Avisens indlæg kommer fra medlemmerne, og avisen udkommer fire gange årligt. Senere skifter avisen navn til Administrativ Debat. I alt udgør artiklerne fra Administrativ Debat og Nordisk Administrativt Tidsskrift ca. 1.200 sider af mit arkiv, og hertil kommer cirka 1.500 siders betænkninger, lovgivning og andet ministerielt materiale fra samme periode.

Til forskel fra Samrådet er det fra 1970'erne og frem ikke primært embedsfolk, der bidrager til debatten i Administrativ Debat og Nordisk Administrativt Tidsskrift. Her udgiver

²⁴ Nordisk Administrativt Forbund er en forgrening af "De nordiske Juristmøder", der vil fokusere mere eksplicit på administrative spørgsmål.

²⁵ Tidsskriftet har været udgivet siden 1920, men det indgår først i mit arkiv fra 1971 og frem.

mange forvaltningsforskere også artikler om forskellige aspekter af forvaltning og demokrati. Igen gælder det, at jeg betragter arkivet fladt. Der er ingen større sandhed i udsagn fra en forsker eller fra en embedsmand. Samtidig er det ikke muligt at forvente, at der er en forskel mellem forvaltningen som en virkelighed derude og forvaltningsforskningen som forskningen om virkeligheden derude. Det fletter sig ind i hinanden. Her finder vi også artikler fra mange af de forskere, der i andre sammenhænge ville indgå i et systematisk review eller ”state of the art”-forskning for forvaltning og reformer. Jeg har altså valgt i stedet at betragte dem som empiri, fordi det er ganske vanskeligt at skille det ad. Både embedsmænd og forskere bidrager på lige fod og flettet ind i hinanden til kondenseringen af mening og produktion af modbegreber, fordi dialogen mellem dem bliver tættere og tættere. Når forvaltningssystemet producerer disse typer af kilder på dette tidspunkt, så er det netop her, at en semantikanalyse har sin fordel. Semantikanalysen gør det muligt at iagttage empiriens iagttagelser som iagttagelser. Det skaber en form for immunitet mod at overtage det sprog og begrebsreservoir, som empirien selv anvender. Det betyder ikke, at jeg med den semantiske analyse kan stå uden for arkivet og iagttage det fra en privilegeret position. Men det betyder, at med et anden ordens iagttagelsesblik kan jeg iagttage de blinde pletter i embedsmændenes og forskernes iagttagelser. Jeg kan iagttage, hvilke forskelle de sætter, og hvilke modbegreber der dannes herfra.

Ved siden af de to tidsskrifter sker der også en udvidelse i brugen af betænkninger, redegørelser, rapporter og andre ministerielle udgivelser, der bidrager til både semantik og nye form-mediedannelser. Min historiske analyse vil vise, hvordan vi fra midten af 1950’erne oplever en større orientering mod den substantielle opbygning af både velfærdsstat og forvaltning. Forvaltningen begynder at planlægge og producerer således kilder, der i høj grad er ”planlægningsinstrumenter”, og som går dybt i detaljen med det, der skal planlægges. I begyndelsen af 1980’erne kommer der nye typer af kilder til igen, når forvaltningen begynder at indtage en mere superviserende rolle, der skal hjælpe de autonome institutioner med deres selvstyring. Her dukker igen nye typer af kilder op, nemlig en række ministerielle publikationer med netop det formål at opbygge lokal autonomi. Fra omkring 2000 er det ikke kun ministerielle udgivelser, der støtter betænkninger, lovgivning mv., men også rapporter og inspirationsmateriale fra konsulenter, som forvaltningen udgiver. Kilderne skal nu styre knap så meget, men hellere inspirere til at udfolde potentiale på måder, der ikke må lægges alt for fast fra centralt hold.

Denne udvikling er en polycentrering af kilderne fra lovgivning og fagblad til en større og større mangfoldighed i typen af kilder: forskellige tidsskrifter, embedsmænd som medforskere, forsk-

ning, der nærmest bliver partsindlæg, inspirationsmateriale, vejledninger, politiske aftaletekster – ved siden af lovgivning og betænkninger. Der er ikke længere ét sted, forvaltningsdebatten foregår. Den foregår derimod i mange forskellige tidsskrifter med hvert sit kendetegn og bidragydere. I beskrivelsen af mit arkiv er der således også en kronologisk fortælling om, hvordan forvaltningspolitikken i sig selv bliver en offentlig åbning ind i et fagfællesskab, der herefter differentieres ud i forskellige mere specifikke fagfællesskaber. Eller rettere: Det er den fortælling, jeg vil fremhæve. Nogle læsere vil kunne læse andre fortællinger frem af mit arkiv: fortællingen om dannelsen af den moderne embedsmandsprofession, fortællingen om en fagbevægelses opståen, fortællingen om, hvordan forskellige ideologier mødes og brydes i forståelsen af den offentlige sektors rolle, og sikkert flere.

Når jeg gør polycentrien til en fortælling om udviklingen i centraladministrationens selvbeskrivelse, så er det en immunisering mod ideer om ideologi, organisation, aktører, positioner, interesser og konflikter. Det er ikke, fordi disse perspektiver ikke er interessante. Det er, fordi det, jeg ønsker at bidrage med, som tidligere nævnt i dette kapitel, er en systemteoretisk samtidsdiagnose, der spørger til semantik, former, medier og problematikker. Det centrale for min undersøgelse er, hvilket sprog der byder sig til, når centraladministration forklarer sig selv som centraladministration og reformer som reformer. Her er kildernes historie ikke uvæsentligt. De kilder, systemet producerer, siger noget om den reformforståelse, der gør sig gældende på forskellige historiske tidspunkter.

3.3.2.3. *Afgrænsninger*

Når jeg har valgt at indkredse min undersøgelse af forholdet mellem centraladministration og reform til perioden fra 1920 og frem til i dag, har det rod i flere forhold. Det er omkring 1920 eller kort forinden, at centraladministrationen opdager sig selv som organisation (N. Å. Andersen, 2002). Det sker i 1916 med tjenestemandsbegrebet, der nuancerer forståelsen af embedsmændens rolle i forvaltningen. Med tjenestemandsbegrebet bliver embedsmændene en slags ”medarbejdere” i administrationen og er ikke længere blot en begrebslig modpol til politikerne (ibid.). I 1919 vedtages tjenestemandsløven, der forenkler de statsansattes løn- og ansættelsesforhold, og som ensretter anvendelsen af tjenestemandsbegrebet i ministerierne (H. H. H. Østergaard, 2007, s. 172). Bagtæppet for denne udvikling var en finanslovskommission, der i 1911 udkom med sin betænkning, der skulle se på en ny systematisk opstilling for finansloven for at få et fornyet overblik over statens indtægter og udgifter (ibid., s. 167), der dog skulle vise sig ikke at få den ønskede effekt (ibid., s. 170). Dette skabte sammen med Første verdenskrig et

kaotisk billede af den økonomiske situation for offentlige anliggender i Danmark. Der var behov for at gennemføre forandringer for at skabe balance i den danske økonomi, og derfor starter et arbejde med at forenkle og modernisere den offentlige sektor, herunder de statsansattes løn- og pensionsforhold i tjenestemandsløven (ibid.). Der nedsattes også en sparekommission i 1921 samt en administrations- og forenklingsskommission i 1923, der begge kom med fire fyldestgørende betænkninger. Betænkninger behandlede bl.a. centraladministrationens arbejdsforhold, advancementsprincipper og forholdene i virksomheder under Undervisningsministeriet (statsskoler, biblioteker, museer mv.), tjenestetidsregler og overarbejdspenge. Jeg lader dermed min fortælling starte på bagkant af Første verdenskrig og fører den op til i dag, hvor den slutter med et folketingsvalg i juni 2019 og forhandlinger om en ny regering.

3.4. Opsamling: På vej mod analyserne

Afhandlingens analytiske bidrag og strategi er en samtidsdiagnose af forholdet mellem centraladministration og reformer og dets historie. Det er et sociologisk og systemteoretisk bidrag, der ser forholdet mellem centraladministration og reform på den ene side og dets historie på den anden siden som en forskel på form og medie. Historien er så at sige det medie, hvorigennem samtidsfænomenet kan iagttages. Her kobles forskellige elementer som semantikanalyse, en formnings- og medieanalyse og en analyse af de generaliserede formers autorisering gennem uddannelsesreformer. Det er på samme tid en historisk analyse med både et synkront og et diakront blik. Til sammen udgør det synkrone og det diakrone blik en nonsynkron, diagonal historie, hvor tiden går af led, og en usamtidighed af tider flettes ind i samtiden.

Afhandlingens fundament er et feltarbejde, der blev udført i to ministerier, og et historisk arkiv, der har vokset sig til sin størrelse som en snebold, der triller ned ad en bakke. Arkivet består af hundrede års nærmere udvalgte tidsskriftsartikler og hundrede års nærmere udvalgte betænkninger, love og andre officielle publikationer. Det er valgt at lade arkivet forme en fortælling om embedsmændenes fagfællesskab snarere end fx en professionsfortælling, en fagbevægelses opståen eller lignende. Med udgangspunkt i den præsenterede analysestrategiske problemfigur vil jeg nu åbne for afhandlingens næste kapitel og tage hul på analyserne af centraladministrationens og reformernes historie.

DEL III

4. Reform som rationalisering i den formelle forvaltning 1920-1955

Jeg begynder som nævnt min fortælling omkring år 1920. Her er Første verdenskrig ovre, og genopbygningen og videreudbygningen af den centrale administration har taget fat. Bl.a. i den kontekst får Danmark i 1921 en sparekommission og i 1923 en administrations- og forenklingsskommission, der begge kom med fire fyldestgørende betænkninger. Betænkningerne behandlede bl.a. centraladministrationens arbejdsforhold, advancementsprincipper og forholdene i virksomheder under Undervisningsministeriet (statsskoler, biblioteker, museer mv.), tjenestetidsregler og overarbejdspenge (Sparekommissionen af 21. februar 1921, 1921). I 1919 nedsættes også ”den store skolekommission” til drøftelser af både folkeskole, mellemskole og læreruddannelsen.²⁶ Kommissionens betænkning udkommer i 1923, men på grund af den dårlige samfundsøkonomi i 1920’erne bliver betænkningens ideer ikke omsat til nye love (Gjerløff, Jacobsen, Nørgaard, & Ydesen, 2014, s. 29f). Parallelt hermed bliver Samraadet – Ministeriernes Maa-nedsblad en realitet. Det første blad udgives i 1916 af Centralforeningen for Ministeriernes Embedsmænd og Assistentter.

4.1.1. Kapitlets tese

Kapitlet vil vise, hvordan mening kondenseres ind i reformbegrebet i denne periode, og hvilke forståelser af begrebet det er muligt at iagttage. Derefter vil kapitlet illustrere, hvilke former og medier der opstår i relation til reformbegrebet i denne periode. Kapitlets tese er, at perioden fra 1920 til omkring 1955 på det forvaltningspolitiske område tager afsæt i formelle juridiske og økonomiske begreber. Reform er som begreb her i sin vorden og er endnu ikke et begreb, der for alvor anvendes i centraladministrationen, men hvor det bruges, er det ofte som en idé om rationalisering. Tesen er derfor videre, at reformforståelsen producerer forskellige formninger af rationalisering, der danner forskellige medier i sine bestræbelser på at kunne iagttages som reform. Med udgangspunkt i denne tese spørger kapitlet:

- I. Hvordan kan reform på denne tid iagttages som begreb, og hvordan kondenseres mening i begrebet? Hvilke begreber bliver modbegreber?

²⁶ Den store skolekommission havde til formål at se på ”det samlede Skolevæsens Forhold – pædagogisk, økonomisk og administrativt” og skulle derefter udarbejde ”Forslag om en Omordning heraf” (C. Larsen, 2009, s. 239).

- II. Hvordan former reformdebatten rationalisering som reformforståelse og hvilke medier afsøger reformdebatten?
- III. Hvordan autoriserer forvaltningen sin semantik og formdannelse?
- IV. Hvordan problematiserer reformerne dét, de ønsker at reformere, og hvordan kommer dette til udtryk?

4.1.2. Kapitlets opbygning

Kapitlet indledes med en semantisk analyse af reformsproget inden for rammerne af centraladministrationen. Det vil fokusere på beskrivelser af, hvad det vil sige at reformere, ved at undersøge, hvordan begrebet får mening i den saglige, tidslige og sociale dimension, og hvilke modbegreber der opstår. Dette er en besvarelse af spørgsmål I ovenfor.

Herefter følger en analyse af de form-mediedannelser, der lader sig iagttage i embedsmændenes diskussioner af reformer og forvaltningspolitiske problematikker, og dermed hvordan forskellige former opstår gennem kobling af forskellige medier. Denne analyse er bygget op om to centrale temaer i embedsmændenes debatter: Hvordan staten skal administreres og indrettes, og hvilke kompetencer en embedsmand må besidde for at løse statens problemer. Denne analyse tjener som besvarelse af spørgsmål II ovenfor.

Efter form-mediedannelsesanalysen viser jeg, hvordan embedsmændenes debatter og de mønstre, der er i form-mediedannelsen, kommer til udtryk i embedsmændenes praktiske reformarbejde i perioden. Det betyder, at den tredje analyse i dette kapitel er en analyse af, hvordan forvaltningen autoriserer sin semantik og formdannelse. Tre uddannelsespolitiske reformer fra denne periode viser, hvordan vi kan forstå reformer som et begreb under udvikling og som en særlig form for problematisering af de udfordringer, embedsmændene ser reformer som løsningen på. Herigennem svarer analysen på spørgsmål nummer III.

Kapitlet rundes af med en diagnosticering af, hvilken problematik den formelle forvaltning skaber i kraft af sin semantik, formdannelse og det praktiske lovarbejde. Diagnosen er dermed en problematiserende konklusion på kapitlet og samtidig en besvarelse af spørgsmål IV.

4.2. Semantisk analyse: Et reformbegreb under udvikling

Et grundlæggende karakteristika for semantikken omkring reform er, at reform i denne periode grundlæggende sjældent anvendes. Reform eller det ”at reformere” er simpelthen ikke en betegnelse, der anvendes særligt meget, når det handler om at beskrive forandringer. En artikel fra 1927 beretter endda, hvordan reformer sjældent er noget, politikere beskæftiger sig med (Samraadet, 1927). På en studietur til England beskriver danske embedsmænd, hvordan det i engelsk kontekst er sådan, at når en minister overtager sit ministerium, vil han i langt de fleste tilfælde overtage den gældende politik og praksis i ministeriet. ”[S]jældent tænker han paa at reformere”, lyder det (ibid.). Ministeren finder sin politik i ministeriet. Det er ikke noget, han selv opfinder eller skaber på ny. Det at reformere er i denne periode ikke en hverdagspraksis i ministerierne eller øverst på agendaen for politikerne. Sjældent er der tale om en forandringsform, der beskriver sig selv som reform. I starten af 1900-tallet igangsættes forandringerne gennem betænkninger og lovændringer, og disse beskriver ikke sig selv som reformer. Der er derimod tale om juridiske dokumenter med en formel og retmæssig status. På den måde kan man sige, at reformer ved at være forandringer, der er formuleret i en retlig semantik og form, umiddelbart skaber en højere forventningssikkerhed for sig selv som forandring. Det sker, fordi forandringen gennem lovtæksten som medie bliver genkendelig, og det giver grund til generelle antagelser om og forventning til rimelig adfærd på et givent område (Luhmann, 2000, s. 367ff).

Når forandringerne ikke beskriver sig selv som reformer, beskriver de i stedet sig selv med begreber som ”omlægninger” og ”justeringer”. Reform som begreb ser ud til at være et rent politisk semantisk reservoir, der er reserveret til mere radikale forandringer af velfærdsstatens område som fx socialreformen i 1933, der bl.a. indfører en rettighed til sociale ydelser uden et samtidigt afkald på andre rettigheder. At socialreformen havde meget omfattende karakter illustrerer bl.a. en artikel af departementschef Lassen fra maj 1933. Her skriver departementschefen fx, at der er behov for en ”gennemgribende Reform i Forhold til tidligere Tilstande”, fordi sociallovgivningen er blevet til et kludetæppe af overlappende lovgivning, hvorfor der er

”opstaaet mange Inkonsekvenser og ”Huller” og i mange Tilfælde maatte tage Skridt siges ikke at være taget fuldt ud. Da tillige Administrationen var bleven temmelig indviklet, var man nu naaet til et Punkt, hvor en samlet Reform ville være meget ønskelig”
(Lassen, 1933)

Socialreformen reformerer dermed tidligere tiders forsørgelses- og forsikringslovgivning, der ifølge Lassen (1933) ydede forsorg til cirka 200.000-300.000 mennesker og socialforsikring for

300.000-400.000 mennesker, ”selvom dog nogen falder ind under begge Grupper” (ibid.). Sammenlignet med dette er de debatter, der verserer i månedsbladet om fx forandringerne af København Universitet i 1936, ikke beskrevet som reform, men derimod en ”forenkling” og ”tilpasning”.

At noget er en reform er derfor en form for omgangssprog²⁷, der bruges uden for rammerne af den administrative semantik. Det bruges i det mere uformelle sprog blandt embedsmænd, og det optræder også i flere af de betænkninger, der går forud for mange af reformerne, som vi vil se herunder. Man kan sige, at begrebet reform beskriver en forandring, men selve forandringen beskriver ikke sig selv som reform. Reform er omgangssprog for den juridiske substans.

I 1936 afgav et udvalg under Undervisningsministeriet en betænkning om folkeskolens indretning under overskriften ”Den praktiske Mellemskole”, hvor der bl.a. beskrives et forudgående ”Reformarbejde” hos Danmarks Lærerforening (Kaalund-Jørgensen, 1936), ligesom der også i betænkningens ”Indledende Bemærkninger” står, at

”De enkelte Medlemmer har i Udvalget fortsat et Arbejde, som de tidligere har begyndt i Forening med flere Fagfæller, gaaende ud paa gennem praktisk Forsøgsarbejde og teoretisk Debat at virke for visse Reforme indenfor Folkeskolen (...)”
(ibid.)

Endelig er der også tale om ”et betydeligt Reformarbejde indenfor vor Folkeskole” i betænkningens beskrivelse af de forandringer, der skete med loven af 24. april 1903, hvor mellemskolen indførtes. Endelig indeholder betænkningen også en reference til udviklingen af skoleområdet i Danmarks nabolande. Om udviklingen i England står, at Første verdenskrig bl.a. var en hindring af et allerede igangsat ”pædagogisk Reformarbejde”, og videre at ”Efterkrigstidens økonomiske Misère vanskeliggjorde den øjeblikkelige Gennemførelse af de Reforme, Loven tilsigtede.” (ibid.). Vi ser altså her, hvordan reformer i administrative kredse er noget, der bruges i en *beskrivelse* af love, der gennemføres, men uden for rammen af selve lovene.

²⁷ I 1971, altså knap fire årtier efter nærværende periode, skriver Luhmann, at begrebet reform er ”eine Vokabel der Praxis geblieben” – med andre ord er reformer *forblevet* et ord, der er hæftet på praksis. Her nævner han, at det især er discipliner som retsvidenskab, forvaltningslære og offentlig administration, der benytter sig af reformbegrebet, mens der i ”socialvidenskabelig forskningssammenhæng” (min oversættelse) oftere bruges begreber som ”forandring” (”Wandel”), innovation eller organisational change (Luhmann, 1971b, s. 203).

Spørgsmålet er, om et begreb om reform anvendes i større grad uden for det administrative systems semantik. Hvis det administrative systems fremmedreference er det juridiske system med love som kommunikationsmedie, så ser det ud til, at reformbegrebet står på grænsen af det administrative systems fremmedreference. Det administrative system trækker dermed slet ikke på reformbegrebet som meningsfuldt. Kigger vi i referaterne af de politiske debatter i Rigsdagstidende (Rigsdagstidende, u.å.), kan vi se, hvordan der blandt politikerne af og til tales om reformer. Rigsdagstidende er ordrette referater af Landstingets og Folketingets forhandlinger. I Folketingets behandling af Lov om Handelsskoler, viser et opslag i Rigsdagstidende fx, hvordan denne lov beskrives som at ”Tiden er inde til en Omorganisation af vore Handelsskoler (...)” (Rigsdagstidende 1919-20, Folketinget I, Første Behandling af Forslag til Lov om Handelsskoler, spalte 1872), og senere: ”Jeg betragter det som et stort fremskridt, at vi nu har faaet foreslaaet en samlet Lovgivning om en Ordning af vore Handelsskolels Forhold.” (spalte 1878). Dog beskriver Johannes Fog-Petersen fra Radikale Venstre senere i debatten loven som en reform: ”Reformer [af handelsskoleområdet] har været haardt tiltrængte, og jeg tror, at dette Lovforslag betyder Reformen, saa der herved lægges et fast Grundlag for disse Skolels store samfundsnyttige Virksomhed.” (spalte 1878). Selvom loven er et stort fremskridt, betragtes det dog ikke konsekvent som en reform, men *når* det gør, iagttages reform som noget med stor samfundsmæssig nytte og noget hårdt tiltrængt for området. Dette står i kontrast til selve lovgivningsteksten (Lovtidende, 1920), der er udfoldet i den juridiske semantik. Hverken i loven, dens forudgående betænkning eller i ministeriernes månedsblad er det muligt at finde beskrivelser af loven som en reform. En beskrivelse af loven som en reform findes på dette tidspunkt alene som iagttagelse i debatten blandt politikere.

Det er dog værd at bemærke, at debatterne om reformer er beskrevet som debatter om love. Det skal forstås sådan, at Rigsdagstidende er organiseret således, at det er de behandlede love, der organiserer debatterne blandt politikerne. I sagsregistret, der hører til hvert folketingsår, er det dog i visse tilfælde muligt at finde ordet ”reform” – fx i folketingsåret 1932-1933, hvor socialreformen er at finde. Dog kun som et emneindeks, idet registret henviser til opslag under de love, der forstås under betegnelsen ”socialreform” i samtiden. Det drejede sig om Lov om arbejdsløshedsforsikring, Lov om folkeforsikring, Lov om offentlig forsorg og Lov om Ulykkesforsikring (Rigsdagstidendes register 1932-33), men socialreformen blev også behandlet i forbindelse med gennemførelsen af finansloven i 1931-1932 og Kriselovforslag I i 1931-1932. Det er med andre ord det administrative sprog, der organiserer arkiveringen af det politiske sprog gennem Rigsdagstidende og Landstingstidende. Når det politiske system beskriver noget som

reform, så ”hører” det administrative system ”lov”. Da det er det administrative system, der organiserer det politiske system efter samtidens administrative fremmedreference, dvs. det formelle juridiske system med loven som kommunikationsmedie, så bliver det lov frem for reform, der iagttages.

I 1937 er der imidlertid sket lidt med reformsproget. I behandlingen af forslag om Lov om Folkeskolen fra januar 1937 beskrives loven et sted som ”(...) en Nyordning af Skolen [, der] vil have noget saa alvorligt og efter min Mening berettiget indført som det, der her er indført i § 1.” (Rigsdagstidende 1936-37, Folketinget I, spalte 2285).

Loven som en ”nyordning” beskrives også af den radikale undervisningsminister Jørgen Jørgensen i første behandling af loven: ”Der er saa anket over, at der tages for mange nye Fag med ind i Nyordningen”, og herefter følger en kommentar om et nyt syn på fagene og relationen mellem fagene i den nye lov: ”(...) det Syn på Undervisningen, som i Tiden raader i alle interesserede Skolekredse – med Emneundervisning og alt hvad dermed staar i Forbindelse -, vil Fagene ikke i samme Udstrækning som hidtil være skarpt afgrænsede.” (Rigsdagstidende 1936-37, Folketinget I, spalte 2315). Men loven beskrives også som reform, når Kristen Amby fra Konservative Folkeparti siger: ”Gang paa Gang [er det] hævdet, at det var nødvendigt, at der skete en Forbedring, en Reform af vort Skolevæsen, hvis det ikke skulde staa tilbage baade for det øvrige Norden og Lande i Vesteuropa (...)” (Rigsdagstidende 1936-37, Folketinget I, spalte 2330). Og Amby fortsætter videre: ”Derimod har man slet ikke rørt ved det, jeg dog alligevel synes er et Spørgsmaal, der burde røres ved, naar man tænker paa Skolereformer, Spørgsmålet om selve Grundlaget for vort Skolevæsen er rigtigt, om den Organisation af Skolevæsenet, der blev givet i 1903 ved de J. C. Christensenske Love, er rigtigt.” (ibid.). ”Jeg tror, man gjorde vel i at overænke, om det ikke var rigtigt, naar man nu vil en Reform af vort Skolevæsen, at bygge Skolen op som en virkelig Enhedsskole i By og paa Land (...)” (Rigsdagstidende 1936-37, Folketinget I, spalte 2331). Her bliver reform et begreb, der betragtes som noget, der betyder en forbedring af de eksisterende. Samtidig er reformen noget, der både laver om på selve skolevæsenet og dets betydning i samtiden, men også på den måde, skolevæsenet er organiseret på. Reformen er altså en gennemgående forandring.

Når embedsmændene ikke beskriver forandringer som reformer, så er det ikke, fordi de ikke har blik for at forandre noget. Snarere så iagttager de et politisk ønske om forandring som et spørgsmål om at forberede en lov på enten et nyt eller eksisterende område, ligesom de også

iagttager forandringer gennem begreber fra andre systemer. Det økonomiske begreb om ”rationalisering” er helt centralt i periodens forståelse af forandring. Her går det især på at beskrive forandringer af statens eget område, dvs. driften af statens administration og institutioner. Rationalisering beskrives som svaret på et problem med støt stigende udgiftspres som følge af både Første verdenskrig, stigende udgifter til socialforsorg og administration og den internationale økonomiske krise i slutningen af 1920’erne. Rationalisering beskrives som ”fremskridt”, ”forenkling” og ”simplificering”. Det er en måde at gennemføre besparelser på og øge ”Ydeevnen i betydeligt Omfang” (Leimgruber, 1930). Rationaliseringen beskriver sig som ”tilpasning” af de eksisterende forhold til en forandret omverden. Det handler om at foretage justeringer i fx ekspeditionstidspunkter, så det er lettere for befolkningen at komme i kontakt med administrationen, men samtidig lægger rationaliseringen også op til mere gennemgribende forandringer i organisationen, fx i forhold til rekrutteringsprocesser. Rationaliseringen beskrives som metode til at gøre op med overproduktion ved at regulere produktionen til efterspørgslen gennem forbedrede metoder og maskiner og øge arbejdets moralske værdi og anseelse inden for bl.a. administrationen – ikke kun teknisk og økonomisk, men også moralsk.

Hvis vi iagttager reform gennem rationaliseringsoptikken, så trækker reformbegrebet her på semantiske træk fra især det økonomiske system. Det handler om produktivitetsforbedringer i nutiden for at sikre en bedre fremtid. Reform er et spørgsmål om at forbedre formalitet gennem regler og forskrifter, fx regler for ekspeditionstider.

4.2.1. Besættelsen – parentes om reformambitionerne

Med besættelsen af Danmark sker der en opbremsning af forandringsplanerne i den danske centraladministration. Debatterne ændrer karakter og har nu fokus på sammenhold, samfundssind og samarbejde i tjenestemandsstaben. Der er en ængstelse for, at situationen med de stærkt stigende priser, men ikke tilsvarende lønninger i embedsstanden, vil gentage sig fra den første verdenskrig. Men samtidig er der også en bevidsthed om, at krigen medfører nye opgaver for staten. Centraladministrationen tilføres væsentlig flere opgaver og ansvar under krigen, der har ”krævet en kraftig Udvikling af hele Administrationssystemet” og en meget indviklet krigslovgivning (Samraadet, 1940; C. Strøm, 1943). Embedsmændene begynder at overveje, hvordan centraladministrationen skal se ud efter krigen, bl.a. diskuteres i en række debatter behovet for ”decentralisation” og udlægning af opgaver til amtsmændene (Samraadet, 1941). Der skal ske en ”administrativ Nyordning” og ”Forenkling af Administrationen paa Grundlag af de indhøstede Erfaringer og i Overensstemmelse med Tidens Udvikling” (C. Strøm, 1943).

Men krigen betyder også en stram udgiftsstyring for staten, også hvad angår kontorhold (Steenbeck, 1939) og lønudgifter, nyansættelser og avancementer (Samraadet, 1939). På grund af stigende varepriser, inflation mv. er der et udtalt ønske om lønstigninger, men den økonomiske situation under krigen gør, at bl.a. overenskomstforhandlingerne bliver udskudt fra 1941 til 1942 (Samraadet, 1942). I 1943 nedsættes en ny lønningskommission, der bl.a. skal se på de universitetsansattes lønningsforhold og forskellige ansættelseskategorier. Samraadet bringer i 1943 i den forbindelse en udtalelse af finansministeren, der i sin forelæggelse af normeringsloven udtaler: ”Tiden er i nogen grad løbet fra denne Honorarordning [for universitetsansatte], og (...) den bør reformeres”. Han beskriver også, at ”visse Reforme er paakrævet”, da den gældende lønningslov er tolv år gammel, og en række samfundsmæssige forhold har ændret sig (Samraadet, 1943).

I løbet af besættelsen gendannes samtidig et ønske om at forenkle administrationens sprog og gøre op med kancellistilen. Stilen kritiseres for at føre til et indviklet og knudret sprog i centraladministrationen, der gør love og bekendtgørelser uklare og uforståelige for den almindelige befolkning (Holbøll, 1942). Der er dog også overvejelser om lovgivningsmæssig præcision, hvis stilen afskaffes (Samraadet, 1945a). Der hersker dog en udbredt konsensus om, at selve administrationens sprog skal gennem en rationalisering for at blive mere simpelt.

Administrationens sprog knyttes op på en reform af hele administrationens forretningsgang. I artiklen ”Kancellistilens Afskaffelse og andre Forvaltningsreformer” (1944) argumenterer udskrivningschef E. Sand for, at ”Afskaffelsen af Kancellistilen (...) er en stærkt tiltrængt og ikke uoverkommelig Reform, og en saadan Afskaffelse af den Kunstlede, for Almenheden til dels uforståelige Udtryksmaade, som *stemmer saa daarligt med den danske Folkekarakter*, vil ikke efterlade noget Savn.” (original kursivering). Kancellistilen må forstås som en kinesisk æske af bisætninger og bi-bisætninger og bi-bi-bisætninger, ”fordi Punktummet ikke hører til de egentlige ”juridiske” Præmisser, men nærmest kun er en Gengivelse af Sagsøgerens Fremstilling af Sagens Fakta” (E. Sand, 1944). Opgøret med kancellisproget bliver en slags løftestang i et argument for at ”faa moderniseret hele Forretningsgangen” (ibid.), og det er et sprogligt opgør med administrationens formelle retlige orientering.

Da besættelsen slutter i 1945, er den danske centraladministration vokset betydeligt i omfang og kompleksitet. Flere områder af både retssamfund og civilsamfund bliver reguleret, og der forestår et arbejde med at tilpasse forvaltningen til den nye situation. I 1945 udtrykker tjenestemændene et ønske om, at ”Reform af Tjenestemandslønningerne er paa sin Plads, og at

Lønningskommissionen snart bør slutte sit Arbejde i en for Tjenestemændene gunstig Aand” (Samraadet, 1945b).

4.2.2. På bagkant af krigen – til kamp mod bureaukratismen

Efter besættelsen begynder diskussioner af forandringer af staten og centraladministrationen at blomstre op. Under krigen er antallet af statsansatte vokset med 37 procent, og langt størstedelen (90 procent heraf) kan tilskrives en stigning i centraladministrationens stab. Det er især Handelsministeriets Direktorat for Vareforsyning og Prisdirektoratet, der har vokset sig stort (Samraadet, 1946b). Embedsmændene betragter, hvordan knapheden mellem økonomiske ressourcer og det store administrationsapparat gør, at ”flere Reforme er ønskelige, og at navnlig en Undersøgelse bør foretages af, hvilke Dele af Statens Administrationsapparat, der trænger til at rationaliseres.” (ibid.) Reform begynder at blive et begreb inden for administrationen, der betegner et behov for en gennemgående forandring. Administrationen skal gennemgås af både embedsmænd og specialiserede rationaliseringsvirksomheder. Rationaliseringsprogrammer bliver løsningen på det problem, embedsmændene iagttager som ”bureaukratisme”. Bureaukratisme er billedet på de store bunker af sager i ministerierne, og arbejdet med sagerne beskrives som ”en rutine, en mekanisk proces”. Bureaukratismen ”viser sine hæslige træk: stivhed, sløvhed og kulde” (Lundbye, 1952).

Hvor rationaliseringen i 1930’erne i sin grundform udsprang af driftsøkonomien og det private erhvervsliv, er der sket en udvikling i betydningen af rationalisering gennem 1940’erne og 1950’erne. På den ene side bliver der på denne tid rationaliseret så betydeligt i den offentlige administration, at rationalisering på dette område af samfundet får sin egen betydning, der ser ud til at være forskellig fra den tidligere betydning. Rationalisering bliver et begreb, der er synonym med reform, der forstås som mere end nyordning og nyorganisation. Reform er et brud med bureaukratismen, der dog stadig også forsvares. Men reformbegrebet nuanceres gennem tilskrivninger som moderne, der både bruges om teknologi, selve embedsmanden, forretningsgangen i administrationen og samfundet generelt. En væsentlig skærpelse i betydning af rationalisering er også vigtigheden af uddannelse af tjenestemændene, både de akademiske og de tekniske. Embedsmændene oplever et behov for differentiering af opgaveløsningen, der er afledt af en mangel på arbejdskraft til at betjene den nu større administration. På den anden side er der samtidig tydelige tråde til den type rationalisering, der foregik i 1930’erne, hvor fokus var på at forsimple organisationen, introducere ny teknologi for at øge effektiviteten, men også på at sikre, at de ansatte havde de rette faglige kompetencer.

I årtierne efter besættelsen sker der en udvikling, hvad angår statens personalepolitiske overvejelser og de styringsinstrumenter, der er forbundet med personalets præstationer. Den stærkt forøgede personalestab står også over for en rationalisering, og det medfører bl.a. overvejelser om akkordløn i ministerierne: ”Maaske bør Lønningssystemet ændres for at fremme Effektiviteten. Hovedvanskeligheden er Kontorarbejdets Umaalelighed: men det skulde vel ikke være umuligt at indføre Akkordløn i et vist Omfang.” (Samraadet, 1946b).

4.2.3. Opsamling: Formel reformsemantik

Reform er fra 1920’erne og frem mod midten af 1950’erne blevet et begreb, der indgår i embedsmændenes debatter. Fra en begrænset brug af reformbegrebet før Anden verdenskrig, hvor det primært blev brugt til at beskrive et behov for forandringer af lønningsforhold og besparelser i statsadministrationen, er reformbegrebet nu en hyppigere anvendt beskrivelse af et behov for forandring på flere af statsadministrationens områder. Der er både tale om reformer af administrationens sprogstil, kancellisproget, og af forvaltningen i bredere perspektiv. Dog er det oftere begrebet ”rationalisering”, der tegner sig for reformdiskussionerne i samtiden, især i slutningen af 1940’erne og første halvdel af 1950’erne. Rationalisering bliver en form for glorie om alle forandringer i administrationens virke, og rationalisering bruges om ønsker om forenklinger, nytænkning, at pege fremad og at tage ny teknologi i brug. Rationalisering bliver et slags reformbegreb, der står i opposition til bureaukratismen og det stive, sløve og rutineprægede. Diskussioner af centralisering og decentralisering figurerer som diskussioner for og i mod bureaukratiet, hvor decentralisationen beskrives som den fleksible administration med en indbygget nærhed, tilgængelighed og hurtig ekspedition, dog på bekostning af en garanti mod vilkårlighed. Den dominerende forskel er her forskellen mellem rationalisering og bureaukrati.

Karakteristisk for den semantiske udvikling af reformbegrebet for hele perioden er, at selve sproget for at tale om reformer er under opbygning. Reform anvendes i starten af århundredet kun i begrænset omfang som begreb i centraladministrationen, hvilket kan tilskrives administrationens udgangspunkt i formel forvaltningsret, der er præget af en både retlig semantik, men også af en økonomisk semantik. Rationalisering bliver den afgørende beskrivelse af forandring i den saglige meningsdimension, der både beskrives som ”forenkling” og ”justering”. Tidsligt handler det om nutidens fortid; der skal ske forbedringer med udgangspunkt i det allerede hændte og i den allerede vedtagne lovgivning, der skal føres op til nutiden. Den sociale dimension er så godt som fraværende. Vi ser dog et begreb om ”efterlevelse”, der kan betragtes som en for-

malistisk sprogliggørelse af, hvem der skal fuldbyrde lovens forskrift. Dette udfoldes mere grundigt senere i dette kapitel. Den centrale pointe er, at semantikken i perioden fra 1920 til 1955 kan beskrives som en formel reformsemantik, der især udfoldes gennem den saglige meningsdimension.

Figuren opsummerer den formelle reformsemantiks karakteristika.

Periode	Formel reformsemantik
	1920-1955
System	Forvaltning, økonomi
Semantisk reservoir	Lovhjemmel, rationalisering
Modbegrebe(r)	Bureaukratisme
Dominerende meningsdimension	Sagsdimensionen

Figur 3. Den formelle reformsemantiks karakteristika

4.3. Form-medicanalyse: Rationalisering som reformbegreb gennem dannelsen af formelle medier

Et reformbegreb er nu langsomt under udvikling, og der er en generel interesse blandt embedsmænd for, hvordan de kan bidrage til at forny administrationen. Men som vi har set, må vi iagttage rationalisering som en indikation på reform, da rationalisering er det semantiske begreb, som centraladministrationen som system producerer for det at forny. Men hvilke former for fornyelse og rationalisering dukker op, og hvilke medier opstår i denne udvikling, og hvordan?

I denne periode er flere ting på spil, når det handler om rationalisering og fornyelse, og vi kan i den forbindelse grundlæggende skelne mellem to typer af formdannelser med hver sine medier. Den ene formdannelse handler om rationalisering af statens administration gennem kobling af elementer som fx ministeriel ressortdeling, iværksættelse af interne kontrolsystemer og tjenesteplichter. Den anden formdannelse handler om embedsstandens kompetencer gennem kobling af elementer som økonomikurser, jurastudiet på universitetet og ”public administration”. Formålet med afsnittet er at vise disse to formdannelser, og hvordan forskellige elementer dannes som medier for formene.

4.3.1. Rationalisering af statens administration

Strukturel rationalisering og indadrettet rationalisering

Efterhånden som statsadministrationens opgaver og organisation vokser i omfang, bliver økonomi og den stigende kompleksitet emner, som embedsmænd og fagfolk i højere grad diskuterer. Det gælder fx spørgsmål om, hvordan statens administration skal indrettes. Hvor ligger hvilke opgaver bedst, hvordan samarbejder embedsmændene på tværs af ministerier og fagligheder. Et centralt punkt i diskussionerne mellem embedsmændene er indretningen af statens administration, de omkostninger, der er forbundet med det, men også de samarbejdsudfordringer, der opstår i en administration med skarpe grænser mellem ressortområder og fagligheder.

4.3.1.1. Strukturel rationalisering: Ressortgrænser og decentralisering

I 1924 oprettede Stauning og Steincke et socialministerium, der bl.a. overtager en række opgaver fra Undervisningsministeriet. Dette tæller fx forhold som ”blinde og vanføre”, døvstumme, talelidelser og offentlig børneforsorg, der bl.a. dækker ungdomshjem, skolehjem, optagelses- og iagttagelseshjem, børnehjem og forebyggende arbejde. Denne omfordeling af ministerielle ressortområder fører til en kritik af skillelinjen til Indenrigsministeriet, fordi forandringen gør kommunernes rolle uklar (Samraadet, 1924c). Det nye socialministerium vil miste følingen med

praksis, fordi de kommunale forhold hører under Indenrigsministeriets ressort. Dertil vil komme betydelige administrationsomkostninger på grund af et behov for at gennemføre et stort antal høringer mellem de to ministerier, så der kan komme ”fuld Sikkerhed” i sagerne (Samraadet, 1924c). Der er en skarp deling mellem ministeriernes forskellige ressortområder, og det er interessant, hvordan det betragtes som problematisk, når opgaver går på tværs af ressortområder, fordi de skaber et behov for øget samarbejde på tværs af ministerierne, og samarbejde betyder administrationsudgifter. Et skarpt skel mellem ministeriernes ressorter opleves af embedsmændene som et spørgsmål om saglig og økonomisk sikkerhed. Ressortgrænserne bliver et element i at sikre en enkel administration med en lav grad af kompleksitet.

Forenkling er en rationaliseringsform, der er meget tæt i sin kobling af elementer. Statens administration skal rationaliseres, fordi der iagttages et behov for at formindske noget, der er blevet for stort. Både i omfang, dvs. færre ansatte, men også i saglig forstand: Administrationen skal foretage sig mindre. Ved at være færre, der samtidig foretager sig mindre, kan staten reducere sine omkostninger. I 1924 afgives både i Norge og i Danmark betænkninger af nedsatte forenklingskommissioner. Fælles for dem begge er et fokus på at omorganisere og forenkle statsadministrationerne, både hvad angår administrationerne som organisationer og deres tilhørende økonomier, men også hvad angår embedsmændenes arbejdsmetoder. Der skal ske en ”virkelig Forenkling af Centraladministrationens Arbejde” (Samraadet, 1924a), og med inspiration fra USA nævner den danske forenklingskommissions anden betænkning, at en forenkling af administrationen kunne lade sig inspirere af et amerikansk ”Bureau of Efficiency”. Bureau of Efficiency skal hjælpe departementschefer og kontorchefer med at tilrettelægge arbejdet og udvikle arbejdsmetoder, der giver besparelser. I denne enhed har de samtidig et ”Udmaalingssystem” for de ansatte, der bedømmer den enkeltes arbejdsindsats i kvalitet og kvantitet, og på baggrund heraf justeres den ansattes løn. Dette system har ført til betydelige besparelser i den amerikanske centraladministration. Dog stiller den danske forenklingskommission spørgsmålstegn ved, om denne metode reelt er en forenkling, og de står sammen om at forkaste en indførelse af denne type udmåling i danske forhold (Samraadet, 1924b). Forenkling bliver et spørgsmål om omkostningsstyring og specialviden om effektivisering. Det handler om at slanke organisationer og tilrettelægge arbejdet på nye måder.

Samtidig henter Danmark inspiration i Sverige, hvad angår en organisatorisk rationalisering af ministeriernes opbygning og sagsfordeling. For at undgå dobbeltadministration har Sverige indført en model, der har rykket på forholdet mellem departementer og direktorater. Således er de-

partementet gjort smalt og beskæftiger sig primært med lovforberedelse og principielle spørgsmål, mens konkrete opgaver varetages i direktorater og krisekommissioner (Samraadet, 1947a). Organiseringen af statsadministrationen er et element i det at rationalisere den, og gennem organiseringen kan rationalisering iagttages som forenkling. Vi skal senere se, hvordan den danske centraladministration også får øjnene op for denne form for organisering.

Efter Anden verdenskrig opstår der et nyt element i rationaliseringsdebatten, nemlig forholdet mellem centraliseret statsadministration og en mere decentral statsadministration. Denne problematik rejser sig omkring 1946. Der er massive politiske og offentlige krav om at forenkle og reducere administrationen efter krigsårene (Laursen, 1946). Debatten deler sig i to lejre – dem, der ønsker at bibeholde den eksisterende koncentration af statslig administration mellem by og land, og dem, der ønsker en udflytning af statslig administration uden for Slotsholmen.

Fortalerne for centralisation peger primært på ulemperne ved decentralisation: At lokale embedsmænd vil være tilbøjelige til at tage lettere på juraen og træffe afgørelser, de vurderer efter ret og rimelighed, hvilket vil føre til vilkårlighed: ”Selvom man ikke ligefrem skal stræbe efter Ensretning, maa Vilkaarlighed saa vidt muligt undgaas.” (Laursen, 1946). En decentral forvaltning vil ikke kunne udnytte stordriftsfordele, og administrationen vil køre i ”Tomgang”.

”Men naar Reformplanerne gaard ud paa at lægge statslige Afgørelser ud til Kommunalbestyrelserne, er der Grund til at gøre sig Konsekvenserne klar. (...) Hermed ikke sagt, at alt i den røde Bygning er ideelt.”
(ibid.)

Omvendt iagttager fortalerne for øget decentralisering, hvordan kontakten mellem borgere og administration bliver tættere, de lokale embedsmænd får sagerne ind på livet og bliver meget interesseret i at bidrage positivt til sagsbehandlingen i deres nærområde. De forestiller sig en model, hvor sagernes afgørelser træffes lokalt, således at centraladministrationen bliver en form for ankeordning, en ”Art administrativ Højesteret”. Med en sådan model tilrettelægger centraladministrationen forvaltningen ved direktiver, og herefter er det de lokale myndigheder og råd, der forvalter loven. ”Decentralisation vil øge Befolkningens Interesse for og Deltagelse i Folkestyret”, argumenter en embedsmand (Smith, 1946). Der er også dem, der mener, at en modernisering af centraladministrationen er lige så effektivt som lokal udlægning: ”Jeg anser en teknisk Rationalisering af Administrationsapparatet og en Planlægning af dets Virksomhed frigjort fra dets traditionsbundne Opbygning for absolut påkrævet” (Samraadet, 1946a). Andre taler om ”moderat Decentralisation”, atter andre ser hverken decentralisation eller centralisation som

løsningen på samtidens problematikker: ”Vi bør i vort Land efter Evne at modvirke den Ensretning og Mekanisering, som Nutidens økonomiske og industrielle Udvikling paa saa mange Områder – som det maa erkende: nødvendigvis – i sig selv medfører.” (ibid.).

Decentralisering træder her frem som et element i den strukturelle rationalisering, igennem hvilket man vil styrke den lokale forvaltning og ”bringe orden” i administrationens vækst og bureaukrati i hovedstaden. På den måde kan ønsket om decentralisering ses som en pegning tilbage i tiden til en forestilling om en ”administrativ højesteret” i hovedstaden og en ”reel” forvaltning i lokalområdet, hvilket har store ligheder med situationen før væksten i statsapparatet.

4.3.1.2. *Indadrettet rationalisering: Mellem kontrol, kontorteknologi og pligt*

I 1946 bebuder finansminister Thorkil Kristensen (Venstre) et omfattende rationaliseringsarbejde af statens administration, især af kontorteknikken, men også senere en mere dybdegående analyse af administrationens grundlag og hovedretningslinjer for sikre, at der er den rette fordeling af sagsområder mellem ministerierne. ”Det har været en Fornøjelse at se, at der meget vel kan arbejdes hurtigt i et Ministerium. Jeg har set flere Eksempler paa at man har kunnet ordne en vigtig Sag paa 1-2 Dage.” (Samraadet, 1946b).

Rationalisering skal sikre bred, principiel lovgivning og stejle definitioner, der skal gøre ekspeditionstiderne mere brugervenlige:

”I Millionvis af Arbejdstimer spildes ved denne akavede Ordning. Hvis de Administrationskontorer, der skal ekspedere et fremmødt Publikum, holdt aabent et bestemt Antal Timer uden for Befolkningens sædvanlige Arbejdstid, vilde en saadan Reform afgive et glimrende Eksempel paa ”Rationalisering”: en praktisk, rationel Ekspedition i en for Publikum bekvemt beliggende Kontortid.” (Leimgruber, 1930)

Fra Sverige henter Danmark inspiration til at organisere en intern kontrol i ministerierne. Den svenske centraladministration har indført interne kontrolorganer, hvilket har inspireret den danske forenklingskommission til som et af de vigtigste områder at indføre kontrol. ”Heri ligger ingen Mistillid til den enkelte Tjenestemand, tværtimod er Maalet at gøre hans Arbejde paa samme Tid saa effektivt og saa nemt som muligt” (Samraadet, 1947c). Gennem kontrol vil den danske kommission lette embedsmændenes arbejde og ”finde Vej til Reformen i den Offentlige Administration” (ibid.). Ideen om kontrolsystemer er dog ikke ny på dette tidspunkt, men det nye er, at kontrollen optræder som medie for rationalisering.

Kontrolsystemer blev imidlertid allerede indført i centraladministrationen i 1920'erne. En artikel illustrerer, hvordan en kontorchef i Handelsministeriet har bedraget statskassen for en halv mio. kr. til at føre et ”ryggesløst” privatliv (Samraadet, 1929a). Dette igangsætter et arbejde med at indføre regulering og kontrolmekanismer af ministeriernes regnskabsvæsen, kasseansvar og revisionssystemer. Dette arbejdede startede i 1921 med en statsregnskabskommission, der kom med sin betænkning i 1926, og i 1927 trådte en ny lov i kraft, der betød en total omlægning af ministeriernes regnskabsvæsen, hvor ministerierne fik et eget indre regnskabsvæsen, der også selv skulle underlægges systematisk revision (Samraadet, 1929a). Flere embedsmænd kritiserer denne nye type af kontrol for ikke blot at være en kontrol af regnskaber, men for også at være en juridisk kontrol og en kontrol af ministeriets økonomiske prioriteringer og dispositioner:

”Det siger imidlertid sig selv, at en saadan kritisk Revision i højeste Grad kræver Elasticitet og Takt fra Revisionens Side, først og fremmest fordi det selvfølgelig ikke gaar an, at Revisionen optræder som Overadministration og derved hæmmer Administrationens Handlefrihed, men navnlig maa undgaa, at denne Revisionsvirksomhed havner i Petitesser.”
(ibid.)

Overordnet er embedsmændene dog tilfredse med revisionstiltaget og ønsker ”et intimt Samarbejde eventuelt under Finansministeriets Ledelse”, fordi der ”paahviler Embedsmændene et stort økonomisk Ansvar overfor Befolkningen” (ibid.). Kontrolsystemer optræder altså her som et medie for den formelle forvaltning, der bliver mere rationel, fordi det er vanskeligere at bedrage den. Men kontrolsystemerne bliver samtidig et medie for loven, fordi det gør det muligt, at loven kan være lov, uden at der opstår mistillid til, om loven brydes, fordi denne mistillid er forskudt til kontrollen. Gennem kontrolsystemet som medie kan rationaliseringen dermed iagttage sig selv som en renere forvaltning af lovens ord og paragraf.

Rationalisering handler om at opnå et særligt resultat på den mest fordelagtige måde – enten forbedring af selve resultatet eller forbedring af den måde, man kommer frem til resultatet (billigere, lettere, mindre trættende eller lignende). Rationalisering er en ”Forbedring, som er fremkommet som Følge af et grundigt analytisk Arbejde, baseret paa de Principper, som gaar under Betegnelsen ”scientific management”.” (Vang-Lauridsen, 1946). Det beskrives, hvordan rationalisering kan tage form som en strukturrationalisering, der vedrører den principielle udformning af administration og organisation med det formål at gøre det administrative system så enkelt som muligt. Rationalisering bliver et spørgsmål om passende lovgivning, stramme grænser

for forvaltningen og et spørgsmål om videnskabeligt analysearbejde. Lovgivningen bliver til et medie i rationaliseringen forstået på den måde, at lovgivningen iagttages som den måde, man kan sikre de ønskede rammer for den rationelle administration, der bl.a. arbejder med mere effektive og videnskabelige metoder og har mere publikumsvenlige ekspeditionsforhold.

Også personalet – ”menneskematerialet” (Leimgruber, 1930) – optræder som elementer i den indadrettede rationalisering. Det er vigtigt, at embedsmændene har den rigtige uddannelse, og kravene til embedsmandsstillingerne skal skærpes. Samtidig skal der være en incitamentsstruktur i form af avancementer, som embedsmanden kan stræbe efter og lade sig motivere af. Maskiner og mekanik skal anvendes i størst muligt omfang, dog med skelen til økonomien. ”Tjenestegangens Organisation” (ibid.) skal også forenkles: Embedsapparatet er for kompliceret, hvorfor antallet af chefposter skal reduceres, og beslægtede arbejdsområder skal sammenlægges.

Rationalisering betragtes som så vigtigt et arbejde, at det kræver højt specialiseret arbejdskraft at udføre det.

”Rationaliseringsmanden er Analytiker, og (...) de Handlinger han undersøger, for ham opløses i ganske smaa Bestanddele, som betragtet hver for sig, hverken er specielle eller knyttet til bestemte Brancher. Som Analytiker kan han konstatere Fejlens Tilstedeværelse og deres Betydning”
(Vang-Lauridsen, 1946)

Rationalisering iagttages som en videnskab. En rationaliseringsekspert kan med sin analytiske kapacitet udkrystallisere fejl og pege på konsekvenserne af dem og foreslå en løsning. Uddannelse af disse eksperter er dermed helt centralt og skal være grundig. ”Det vilde være det samme som hvis man gav sig til at udøve Lægegerning efter et Samariterkursus” (ibid.). På den anden side må

”de paagældende Embedmænd (...) imidlertid være saa godt inde i deres egen Organisations Struktur, Arbejdsmaade og Krav, at de kan betyde en virkelig Støtte i Arbejdet med Nyplanlægning.(...) Samtidig maa Idérigdom og Fantasi helst være fremtrædende Træk hos denne Medarbejder.”
(ibid.)

Undervisning i rationalisering som videnskabeligt baseret ekspertviden træder frem som et medie for personalestaben, så denne kan formes som medie for rationalisering. Formningen af personalet som eksperter i rationalisering er således med til at gøre dem til medier for rationalisering.

En stor inspiration i formningen af personalet som rationaliseringseksperter finder centraladministrationen i det svenske ”Statens Organisationsnämnd”. Dette organisationsnævn sender embedsmændene på tre ugers rationaliseringskurser, hvor de bl.a. får ”demonstreret alt moderne Maskineri og alle kontortekniske Hjælpemidler. Deltagerne danner derefter et Organisationsudvalg med en eller flere Deltagere fra Organisationsnævnet som faglige Ledere.” (Samraadet, 1946b). Sverige har taget nye ”Gennemskrivningssystemer” i brug for at mindske journaliseringens omfang, introduceret røpøst, diktafoner og stenografer. Men rationalisering går også gennem et opgør med embedsmændenes praksis for at producere ”Statistik og Rappor-ter, som føres, uden at nogen interesserer sig for at gøre Brug heraf” (ibid.). Undervisning i rationalisering og introduktion til ny teknologi i kontorlandskabet kobler sig til rationalisering som elementer, der også gør rationalisering til et spørgsmål om at udnytte ressourcer hensigtsmæssigt. Ved at trække på ny kontorteknologi som røpøst og stenografi oplever centraladministrationen at kunne øge sin effektivitet og iagttager derigennem sig selv som en mere rational forvaltning.

Endelig indgår endnu et element i debatten om den indadrettede rationalisering af administrationen, nemlig de fysiske rammer for statens arbejde. Den hurtigt voksende administration har ført til et behov for nyopførelse og forbedring af statens kontorlokaler, der lider under mangler som fugt, dårlig ventilation og pladsmangel (Samraadet, 1936). På grund af væksten i statens administration har man været nødsaget til at tage lokaler i brug, der ikke er indrettet til kontorhold. Embedsmændene kæder den ringe forfatning af arbejdsmiljøet sammen med et spørgsmål om administrationens effektivitet: ”(...) det er indlysende, at en rationel Nyordning ogsaa økonomisk maa være til Statens Fordel. Effektiviteten i Udnyttelsen af Tjenestemændenes Arbejdskraft kan kun lide under, at Arbejdet udføres i overfyldte og sygdomsfremmende Lokaler.” (Samraadet, 1936). Rationalisering af arbejdets effektivitet bliver med andre ord iagttaget som et spørgsmål om både ansattes sundhed og om optimal udnyttelse af ressourcer. Sunde kontorlokaler – eller i hvert fald lokaler, der ikke er sygdomsfremkaldende – dannes som element i formningen af rationalisering af administrationen.

Personalet iagttages som et materiale, et råstof i en produktionsproces (Leimgruber, 1930), men samtidig er personalet også part i en kontraktuel forpligtelse. Gennem sin ansættelse er personalet forpligtet til at udføre de i kontrakten angivne opgaver og forpligtelser. Men i slutningen af 1920’erne bliver pligten samtidig et element i en rationalisering af staten. Staten ønsker en ”udvidet Tjenestepligt” (Samraadet, 1929b) for at få mulighed for en større fleksibilitet i tilrette-

læggelsen af de opgaver, de statsansatte udfører. Dette viser eksempelvis artiklen ”Et Principspørgsmål” fra 1929, der er en oversættelse af svensk artikel, ”Fallet Anjou”, trykt i Från Svenska Statsförvaltningen. Adjunkten Anjou, der er universitetsuddannet faglærer, nægter at udføre andre undervisningsrelaterede opgaver i sin ansættelse på en højere statsskole, fordi det i hans ansættelsesbevis står, at han alene skal udføre fagrelaterede opgaver. Skoleledelsen vil gerne, at han også skal påtage sig gerninger fra de ikke-universitetsuddannede kunstlærere, dvs. gymnastik, friluftsliv osv. Faglærerstanden synes, at det at skulle bistå ”Friluftssysler” såsom gymnastikundervisning, et besøg til Zoologisk Museum mv. er en gennemgribende ændring af hele tjenestens karakter. De synes hermed, at ”Undervisningens Pligter flyttes ud over sine naturlige Grænser” (ibid.). Efter en revision af den svenske tjenestemandsløve for skolelærere skal alle lærere være indstillet på ”Forandringer i Lærergerningen”, ”modificerede Opgaver” og ”udvidet Tjenestepligt” (ibid.). Pligtens grænse, der i dette ”principspørgsmål” bliver grænsen mellem faglærerens og kunstlærerens pligt, bliver til et medie i ønsket om at modernisere og forandre lærergerningen. Med pligten som medie peger overvejelserne om en udvidet tjenestepligt på, hvordan forestillinger om fleksibilitet og tilrettelæggelse af statsansattes arbejdsforhold spirer frem hos staten. Et ansættelsesforhold er en kontraktuelt fastsat pligt, men der opbygges en forventning om en vis fleksibilitet i pligten, fx hvad angår typerne af opgaver, der skal løses. Pligten bliver et løst koblet element i statens rationaliseringsindsats. Dette afspejles også forventningerne til danske tjenestemænd, efter at Folketingets spareudvalg i sin betænkning fra 1934 anfører, at ekstrahonorarer for tjenestemænd, der skal udføre andre funktioner end det, de er ansat til, fjernes. Tjenestemænd skal altså ansættes med en vis fleksibilitet i typen af opgaver, de skal løse (Samraadet, 1934). Den retlige pligt i tjenesten står stadig som en fast markør for et ansættelsesforhold, men det er spørgsmålet om, hvad pligten er og ikke er, der bliver genstand for debat.

Kort opsamlende kan det om formning af rationalisering af statsadministrationen siges, at der er tale om en formdannelse, der udfolder sig gennem forvaltningsretten og lovgivningen på den ene side og økonomiske ideer om effektivitet på den anden side. Rationalisering af administrationen foregår på et strukturelt niveau gennem medier som ministerielle ressortgrænser og grænser mellem central og decentral forvaltning, og det foregår indad i centraladministrationen gennem medier som ekspeditionstider, kontrolsystemer, ny kontorteknologi og rationaliseringskurser.

4.3.2. Embedsstandens kompetencer

Mellem økonomikurser og public administration

Omkring 1930 begynder embedsmændene at diskutere, hvilke kompetencer og færdigheder de selv skal besidde for bedst at kunne drive den danske statsadministration i forhold til den gældende økonomiske krise, behovet for besparelser og styrkelse af de private erhverv. De begynder at se sig selv som embedsstand som et element i det at rationalisere og forny samfundet. De peger på, hvordan embedsstandens uddannelse er med til at forme betingelserne for rationalisering. Det udmønter sig i diskussioner af, hvordan embedsmanden skal uddanne sig, og hvad praksis er i andre lande. Især er de tyske, men også engelske, embedsmænd kilde til inspiration. En sekretær i centraladministrationen beskriver i 1931, hvordan statens ”Ydedygtighed” er afhængig af tjenestemændenes uddannelse og også videreuddannelse og dygtiggørelse, så deres kvalifikationer matcher ”den nye Tids Krav” (Müller, 1931). I Tyskland er der etableret flere forvaltningsakademier i tilslutning til universiteter og højskoler. Her undervises i statens opbygning og funktioner, og underviserne er videnskabeligt uddannede. Det er bl.a. rets- og statsvidenskab, økonomi, socialpolitik og jura (både privat og offentlig ret). Ifølge sekretæren har erhvervslivets forhold siden Første verdenskrig vundet stigende betydning i statsadministrationen, og derfor har tjenestemændene også behov for at vide noget om økonomisk og finansiel politik. Tidligere har de fleste tjenestemænd primært haft en juridisk uddannelse. ”Rationalisering er Tidens bydende Krav og Bedriftslæren, der, anvendt paa Statsvirksomhed, ogsaa kan kaldes Forvaltningslære, tilsigter netop en rational Organisation” (ibid.). I Tyskland har man i Berlin endda oprettet et institut for rationel forvaltning.

I Tyskland er det på dette tidspunkt praksis, at embedsmænd har en treårig universitetsuddannelse i rets- og statsvidenskab og aflægger to juridiske eksaminer inden for offentlig og privat ret, procesret, strafferet, retshistorie og nationaløkonomi. Herefter er de tyske embedsmænd i en treårig forberedende tjeneste ved domstole og diverse juridiske kontorer. Denne uddannelse står over for en reform: Den praktiske del af uddannelsen bibeholdes og styrkes allerede under universitetstiden. Samtidig udbredes praktiske øvelser, skriftlige opgaver og ”samtaleøvelser” (Samraadet, 1931), mens der skal bruges mindre tid på forelæsninger uden interaktion mellem underviser og student. Der skal mere fokus på statsøkonomi, finansvidenskab, erhvervs- og økonomilære. Målet med alle disse tiltag er, at de studerende bliver dygtigere i jobbet i statsadministrationen. En overvejelse om muligheden for fx at ansætte købmænd og eksaminerede nationaløkonomer blev betragtet som for radikal og derfor forkastet igen (ibid.).

De danske embedsmænd betragter det som nødvendigt, at de lærer af de tyske erfaringer med uddannelse af embedsmænd, og de dermed også i Danmark sørger for, at uddannelsen af embedsmænd ikke stopper ved endt skolegang, men fortsætter i ansættelsen, så embedsmændene ”finder nye Synspunkter for Ekspeditionen af det hidtil besørgede Arbejde” (ibid.). Men embedsmandens uddannelse skal fornyes, så der sker en ”Uddybning og Modernisering af Specialkundskaber, en Udvidelse af almindelig Viden, Forstaaelse for retslig, økonomisk, social og teknisk Sammenhæng i og Fremme af den enkelte Embedsmands Gerning” (ibid.).

Samtidig ser vi, hvordan embedsmændene må være villige til at forny sig selv, ”naar nye Forhold kræver, at man indstiller sig paa noget nyt” (ibid.). Embedsmændene skal evne at bidrage til at forandre de økonomiske og sociale strukturer, at løse de mange nye opgaver, der anvises til centraladministrationen (særligt på socialområdet og statsadministrationens område). Samtidig er det vigtigt, at embedsmænd ”varigt forbliver i Føling med det virkelige Liv, der stadig forandrer sig” (ibid.). Med andre ord skal embedsmændene forstå og kunne agere i ministeriernes omverden og kunne tilpasse sig omverdenens krav og behov. Samtidig skal embedsmanden være selvstændig og kreativ og ikke kun klamre sig til officielle forskrifter og procedurer:

”En Gennemførelse af Reformer i den offentlige Administration er utænkelig, naar Embedsmændene ikke staa paa et saadant aandeligt Niveau, at de kan frigøre sig for for længst prøvede Raisonner, der imidlertid nu er ude af Kurs”
(ibid.)

Endelig skal embedsmanden med et ”frejdigt Selvansvar mestre nye Situationer” (ibid.). Der bliver således tale om, at embedsmændene får en form for personligt selvansvar for løsningen af egne opgaver i administrationen og for sin egen arbejdsglæde.

Et par år senere, i 1935, annonceres der i Ministeriernes Maanedssblad for økonomikurser for den danske centraladministrationens ansatte. Kurserne afholdes af finansbogholder Hans Bjarne, der annoncerer en kursusrække på tre undervisningsgange i embedet som tjenestemand. Formålet er at indføre tjenestemændene yderligere i budgetteknik, regnskabs- og revisionsvæsen mv., fordi kravet om viden på dette område er steget. Kurset består af øvelser, forelæsning og samtaler (Bjarne, 1935). Formålet er at gøre embedsmændene bevidste om kontrol ”med Statens Midler og Ejendele”, og om hvordan kontrollen kan organiseres (Bjarne, 1936). Kurserne er velbesøgte, og der oprettes samme år endnu en kursusrække med flere pladser. Det er embedsmænd fra mange forskellige ressortområder, der deltager (ibid.). Embedsmændenes kompetencer bliver

her et element i at udøve kontrol med statens midler og sikre en fornuftig økonomi og en rationaliseret administration. Embedsmændenes juridiske kundskaber kommer til kort, når embedsmændene i stigende grad skal kunne sagsbehandle mange økonomiske spørgsmål og sager, der må ses i lyset af de gældende nationaløkonomiske forhold. Den økonomiske krise i slutningen af 1920'erne og starten af 1930'erne skærper centraladministrationens økonomiske politik, og der kommer et stort politiske fokus på besparelse og udgiftspolitik, som vi også så det med rationaliseringssemantikken i det foregående afsnit. Det skaber et behov for, at embedsmændenes kompetencer følger med denne udvikling, samtidig med at embedsmændenes arbejdsform skal ændre sig. De skal evne at tilpasse sig ydre omstændigheder.

Denne ide om uddannelse af embedsmænd efter ansættelsen intensiveres efter verdenskrigen med inspiration i den engelske centraladministration.

”Det ser ud til, at man i England gør mere ud af uddannelsen efter ansættelsen, end det almindeligvis er tilfældet her i landet. (...) Når en ung kandidat kommer ind i et ministerium, sættes han som regel ind i arbejdet efter den gamle svømmelærerrecept: ”Man tager et barn og kaster det ud, hvor det ikke kan bunde””
(Moltke, 1951)

I England opfatter man det første halve års arbejde som en ”udpræget uddannelsestid, i hvilken det er af underordnet betydning om kontoret eller afdelingen havde nytte af den pågældende person, medens formålet først og fremmest var at kvalificere ham til arbejdet inden for ”The civil service”” (Bahnsen, 1950). Derfor kom de engelske embedsmændene i en slags rotationsordning mellem kontorer og afdelinger for at opnå ”kendskab til, hvordan hele ”væsenet” fungerede og fik *kontakter* med personer (...), han senere kunne få brug for at have kendskab til” (ibid., original kursivering). Det gjaldt om at

”nedbryde skillemurene mellem institutionerne, og hertil tjente, foruden den ansattes egen tjenesteudførelse de forskellige steder, den særlige ”undervisningsform”, ”the staff training”; hvor man samlede eleverne fra forskellige institutioner i grupper.”
(ibid.)

Denne ”staff training” indeholdte bl.a. engelskundervisning, træning i ordre- og instruktionsgivning, træning i samarbejdsforhold, i kontormæssige færdigheder og publikumsbehandling, fx træning i, hvordan telefonen skal bruges, ”gode telefonvaner”, træning i diktering og maskinskrivning mv. (ibid.). I England er der med andre ord et fokus på at forme embedsmændene gennem uddannelse og systematisk oplæring. Embedsmændene rokerer mellem forskellige afde-

linger i ministeriet og får på den måde et bredt kendskab til ministeriets organisering. Formålet var at skabe sammenhæng – ”nedbryde skillemure” – og gøre embedsmanden til mere end en pligtig embedsudførelse.

Efter krigen ser vi ligeledes, hvordan der føjes flere elementer til formningen af embedsmandens kompetencer. Ideen om økonomikurser til jurister fortsætter, men parallelt hermed opstår en ide om at etablere en reel forvaltningsspecialisering på det juridiske studie, inspireret af en artikel af Alf Ross i Ugeskrift for Retsvæsen i 1948. Ross' ide er at gennemføre en ”Nyordning af det juridiske Studium”, således at de jurister, der ønsker ansættelse inden for administrationen, undervises i nationaløkonomi, mens de jurister, der ønsker en levevej som sagfører eller dommer, undtages (J. E. Larsen, 1948).

”En saadan særlig Eksamen for administrative Embedsmænd, der maaske tillige burde omfatte Kursusundervisning i Rationalisering, Personalekundskab, offentlig Budgetlægning m. m., vilde bringe Danmark på Linie med en række andre Lande, f. eks. England og Amerika, hvor man allerede i Aartier har kendt en særlig Uddannelse i public administration.”
(ibid.)

Embedsmænd skal uddannes til forvaltere, der med viden om administration forud for ansættelsen, kan rationalisere staten indefra. Inspirationen hertil kommer bl.a. fra den amerikanske uddannelse i ”public administration” (Samraadet, 1947b). En ministersekretær fra Landbrugsministeriet var i 1947 på en fire måneder lang studietur til USA for at studere public administration, der ifølge hans beretning også handler om ”Behandlingen af Personale og [det] paapeges hvordan man faar det mest mulige ud af Arbejdskraften” (ibid.). Ministersekretæren foreslår på baggrund af dette, at man i Danmark laver en helt ny eksamen, der er målrettet embedsmænd med juridiske og nationaløkonomiske uddannelser. ”Jeg tror, at man ved denne Nyordning kunde faa en mere praktisk og hurtig Administration.” (ibid.). Embedsmandens kompetencer er nu ikke alene et spørgsmål om juridisk viden, men også viden om områder som personaleledelse, personaleadministration og offentlig budgetlægning. Der sker således en løsning i koblingen af elementer, der former embedsmandens kompetencer. Flere elementer føjes til formen, og det åbner for flere hvad en kompetent embedsmand egentlig er. Embedsstanden er således blevet en profession i sig selv og en faglig identitet.

4.3.3. Opsamling: Formel form-mediedannelse

Embedsstanden er i sig selv blevet medie for rationalisering. Embedsstanden iagttages som et materiale i en rationaliseringsproces, som kan formes på en måde, der styrker betingelserne for rationalisering. Det sker bl.a. ved at gøre embedsmandens uddannelse til et medie-i-mediet; det skal forstås på den måde, at embedsmandens uddannelse bliver en form, der kobler flere elementer end tidligere, og dermed bliver uddannelsen som form løsere i sin kobling. Det er nu muligt at være embedsmand på flere måder end tidligere. Tjenesten er stadig en pligt, men pligten kan udfoldes på flere måder. Pligten har nu samtidig fået et beskrevet fagligt indhold. Dette bliver betragtet som et medie for rationalisering, der kan give en hurtigere og mere praktisk forvaltning. Der er et ønske om at gøre op med ”svømmelærerrecepten”, hvor oplæring og erfaringsudveksling ikke finder sted, men den nyansatte derimod selv skal finde sin egen vej i ministeriernes organisation og forretningsgang.

Mens centraladministrationens organisering forenkles, sker der samtidig en kompleksitetsforøgelse indadtil. Det gør der på den måde, at embedsmændenes kompetencer skal dække et bredere fagligt spektrum. Der er således tale om en fortætning på strukturelt niveau og en opsplitning indadtil, forstået sådan, at formningen af embedsstandens kompetencer er splittet op i flere elementer end tidligere. Figuren nedenfor opsummerer den formelle form-mediedannelses karakteristika.

Periode	Formel form-mediedannelse
	1920-1955
Former	#1: Rationalisering af statens administration #2: Embedsstandens kompetencer
Medier	#1: Pligt, kontrol, teknologi #2: Uddannelse, kurser, teknologi
Mønster	Strukturel fortætning, indadrettet opsplitning

Figur 4. Den formelle form-mediedannelses karakteristika

4.4. Den formelle forvaltning i praksis

Den semantiske analyse af reformbegrebet viste, hvordan det, vi kan kalde den formelle forvaltning, beskriver sig selv gennem en juridisk og en økonomisk semantik, hvor lovhjemmel og rationalisering træder frem som karakteristiske for det semantiske reservoir. Samtidig viser form-medie-analysen, hvordan den formelle forvaltning formes gennem rationalisering af statens administration og gennem embedsstandens kompetencer. Analysen viste et mønster i form-medie-dannelsen i retning af strukturelle fortætninger og indadrettede opsplittings, og hvordan at rationaliseringen forenkler administrationens organisation, men samtidig øger kompleksiteten indadtil. Spørgsmålet i dette afsnit er, om det tilsvarende betyder, at den formelle forvaltning producerer lovgivning, der autoriserer denne semantik og dette mønster. Med andre ord: Er den strukturelle fortætning og indadrettede opsplitting symptomatisk for samtidens praktiske lovarbejde?

”Samtiden” skal her forstås som perioden op til Anden verdenskrig, idet krigen satte en stopper for det lovarbejde, der ikke var rettet mod krigslovgivning (Samraadet, 1940; C. Strøm, 1943). Lovarbejdet blev først genoptaget gennem forskellige forberedende kommissioner i årene efter besættelsen. Kigger vi på det praktiske lovarbejde, dvs. i vedtagne lovtekster, ser vi samme problematik. Helt overordnet er der en ambition om, at samfundets institutioner skal blive mere rationelle, og at det skal ske ved, at organiseringen af institutionerne forandres, mens institutionerne indadtil i deres formål og virke splittes op. Udfordringen er generelt et dobbeltønske om både at rationalisere og specialisere på samme tid. Dette kan vi se i Lov om Handelsskoler fra 1920, Anordning for Københavns Universitets Organisation fra 1936 og Lov om Folkeskolen fra 1937, der på hver deres måde former uddannelse på en ny måde ved at ændre på den institutionelle organisering.

4.4.1. Lov om Handelsskoler

I 1920 vedtages den første lov om handelsskoler. Indtil da var uddannelse af handelsmænd et ærinde for private handelsakademier, der var drevet som heldagskurser på realskoleniveau af lokale handelsforeninger uden forbindelse til handelslivet (Jacobsen & Ravn Sørensen, 2017, s. 17). Senere kom også højskoler og realskoler til som fx De Brockske Handelsskoler, der blev etableret i 1888 med en dannende forberedelsesklasse og en realklasse, der begge skulle give dimittenderne adgang til en handelshøjskole, dvs. til en videnskabelig handelsuddannelse (ibid., s. 21). På den måde var handelsskolerne med til at gøre op med den videnskabelige uddannelses monopol på dannelse ved at øge uddannelsen af købmænd, mens de akademiske handelsuddan-

nelser uddannede embedsmænd. Med Lov om Handelsskoler af 23. juni 1920 blev det vedtaget at oprette et tilsyn under Handelsministeriet med de handelsskoler, der modtager statsstøtte. I Handelsministeriet etableres en organisering af tilsynet med egen direktør og medhjælpende inspektør og konsulenter. Derudover oprettedes et skoleråd bestående af tilsynsdirektøren og ni medlemmer, der bl.a. repræsenterer handelsstanden, detaillivet, kontormedhjælpere og handelsskolelærere (Lovtidende, 1920). Direktøren og skolerådet skal bl.a. drøfte forhold vedrørende handelsundervisningen på skolerne, fx undervisningsplanerne, fordeling af statsstilskuddet og lignende. Endelig oprettedes også en eksamenskommission, der skal ”udarbejde Forslag til skriftlige Opgaver ved de statskontrollerede Afgangsprøver.” (§4). Loven om Handelsskoler regulerer betingelserne for at opnå statstilskud til en handelsuddannelse.

Endelig er det også med denne lov, at handelsgymnasiet statsreguleres, således at den højere handelseksamen nu er en toårig uddannelse på gymnasialt niveau. Ved at beskrive den højere handelseksamen som en gymnasial uddannelse læner den højere handelseksamen sig op ad en ide om almen dannelse parallelt med den faglige, erhvervsrettede uddannelse. Dog er den højere handelseksamen ikke adgangsgivende til universitet på dette tidspunkt.²⁸

Ved at etablere et myndighedstilsyn med handelsskolerne i Handelsministeriet sker der en uddannelsesmæssig stadfæstelse af handelsuddannelse som en faglighed, der foregår gennem en ministeriel organisering. På den måde formes handelsuddannelserne som offentlige uddannelser gennem muligheden for statstilskud. Med en lov om handelsskoler skaber samfundet en ny forventningssikkerhed om kvaliteten i handelseksaminer. Tidligere var forventningen til handelseksaminer baseret på renomméet af private initiativer, men med loven kan der med tiden opbygges forventninger om, hvad der er muligt at forvente af en handelsskoleuddannelse. Denne formning af handelsuddannelserne som offentlig uddannelse i relation til et ministerium produceres gennem elementer som tilskud, tilsyn og skoleråd, der som organisering former, hvad der kan iagttages som en handelsuddannelse. Formen handelsuddannelse fortættes dermed, fordi en handelsuddannelse nu iagttages gennem dens faglige tilsyn og tildeling af tilskud. For at få tilskud skal en handelsskole nu bl.a. ejes og drives af en handelsorganisation eller være organiseret som en af handelsministeren anerkendt selvejende eller privat institution, der får tilskud fra pågældende sogne-, købstads- eller amtskommunen eller en lokal handelsorganisation. På den måde er

²⁸ Dette sker først i 1972 med bekendtgørelse nr. 318 (Lovtidende, 1972), der beskriver de adgangsgivende eksaminer til universitetet.

handelsuddannelserne trådt ud af Handelsministeriets blinde plet, forstået på den måde, at ministeriet ikke tidligere iagttog handelsuddannelserne som institutioner, da de var drevet af lokale handelsforeninger, men alene kontrollerede afgangsprøvernes faglige kvalitet.

4.4.2. Kongelig Anordning om Københavns Universitets Organisation

Et andet område, der skildrer samtidens praktiske lovarbejde, og som samtidig viser, hvordan der bliver talt om en strukturel fortætning og indadrettet opsplitting, er den kongelige anordning af 5. oktober 1936, der gælder for Københavns Universitet (Lovtidende, 1936). Siden midten af 1800-tallet²⁹ havde universitetet været ledet af et konsistorium, der var valgt af Den akademiske Lærerforsamling, der bestod af samtlige fastansatte universitetslærere med en rektor i spidsen (Københavns Universitet, u.å.). Denne struktur med lærervalgt konsistorium og rektor bibeholdes med omorganiseringen i 1936, men der tilføjes samtidig en ekstra dimension til universitetets ledelse, nemlig en kurator. Kuratoren udnævnes af kongen, men er placeret direkte under Undervisningsministeriet, og vedkommende har til opgave at lede universitetets økonomiske administration. Kurator har ansvar for alle bevillinger og fører tilsyn med økonomien for alle institutter, samlinger og laboratorier (§ 7). Sammen med kurator står rektor for universitetets ledelse. Med anordningen fra 1936 oprettes desuden et konsistorialkontor, der hører til administrationen af rektors opgaver. I konsistorialkontoret sidder en universitetssekretær, der har titel af kontorchef, og som samtidig agerer sekretær for rektor. Anordningen bestemmer desuden beslutningsgangen og -kompetencen i universitetets ledelse: rektor, kurator, konsistorium og ministerium.

Med andre ord former anordningen Københavns Universitet som organisation på en ny måde, nemlig i relation til et ministerium, i dette tilfælde Undervisningsministeriet. Kuratoren er ministeriets mand, der skal sikre, at universitetet drives rationelt og efter ministeriets forskrifter, hvad angår økonomi og administration. Kuratorembedet bliver sammen med konsistorialkontoret medie for anordningens omorganisering af universitetet, idet det gennem dem gør det muligt for ministeriet at iagttage universitetet som en rationel organisering. Den strukturelle kobling mellem universitet og ministerium er således blevet tættere, mens der indadtil på universitetet sker en opsplitting i organiseringen. Rektor bistås således af fire organer inden for universitetet: den akademiske lærerforsamling³⁰, konsistorium³¹, fakulteter³² og institutbestyrere³³. Anordnin-

²⁹ Anordningen fra 1936 bygger på Foundation for Københavns Universitet fra 1788 og en række betænkninger og anordninger siden da (Topsøe-Jensen, 1936, s. 41)

³⁰ Lærerforsamlingen (§ 9) er en rådgivende forsamling i principielle sager for universitetet. Det er lærerforsamlingen, der vælger rektor og prorektor.

gen er en interessant beskrivelse af relationen mellem rektor og konsistorium, idet rektor indtager konsistorium i en række nærmere bestemte sager, men også i ”almindelige Bestemmelser, som Rektor inden for Rammerne af sine Beføjelser ønsker udfærdiget til Efterlevelse af Fakulteterne eller andre under ham hørende Universitetsmyndigheder” (§13, stk.1). Det interessante her er ”efterlevelse”, der må forstås som en term, der dækker over en forståelse af fakulteterne som de organer, der skal føre bestemmelserne ud i praksis. ”Efterlevelse” bruges om det at rette sig efter et retsligt dokument eller udsagn eller bringe det i anvendelse i sin videre praksis. Samtidig er der i det at leve efter en lov en konditional forståelse af retten, forstået på den måde, at de sætter en betingelse for de omfattede aktører. Det er en forventning til fremtiden med udgangspunkt i fortiden, idet en fortidig aftale betinger fremtidig handlen. Brugen af efterlevelse er interessant, fordi det på dette tidspunkt ikke er normalt at beskrive, hvordan en given lov eller regel skal foldes ud i praksis og af hvem. På den måde kan efterlevelse ses som det første spædestik i udviklingen af det implementeringsbegreb, vi kender det i dag, og som markerer, hvem der skal føre politiske beslutninger ud i livet, og hvornår det skal ske.

Omorganiseringen af Københavns Universitet kan betragtes som en bevægelse mod at tænke på universitetet som en institution, der må styres efter samme idealer og rationaler som den øvrige statsadministration i samtiden, hvor rationaliseringens forestillinger om effektivitet, forsimpning og økonomisk mådehold og professionalisering slår igennem. Ligesom handelsskolerne formes universitetet som organisation gennem nye organer, ny pligter og gennem en relation til centraladministrationen. Samtidig sker der en opsplitning indadtil, hvor omorganiseringen spalter flere elementer ud som medier, fx organer som lærerforsamling, konsistorium, fakulteter og bestyrere af institutter. Det bliver en rationalisering af universitetet gennem indadrettet opsplitning i universitetet. På den måde bliver det muligt at iagttage universitetet som rationel forvaltning.

³¹ Konsistorium (§ 11) består af rektor, fakulteternes dekaner eller stedfortrædende prodekaner samt 15 medlemmer fra den akademiske lærerforsamling. Konsistoriet ledes af rektor.

³² Fakulteterne (§16) er universitetets faglige enheder. På dette tidspunkt var der fem fakulteter: teologi, rets- og statsvidenskab, lægevidenskab, filosofi og matematik- og naturvidenskab. Fakultetet består af samtlige professorer og docenter og eventuelt optagne universitetslærere. Fakulteterne vælger på årlig basis sin formand (dekanus), der leder fakultetets forretninger. Fakulteterne varetager alle forhold vedrørende undervisning og videnskabelig praksis.

³³ Universitetets videnskabelige institutter og samlinger har deres egen institutbestyrer, der drøfter de indkomne sager på deres område med enten rektor eller kurator.

4.4.3. Lov om Folkeskolen

Loven om folkeskolen fra 18. maj 1937 afløser lov om folkeskolen fra 1903. I 1903-loven var folkeskolen blevet indrettet med en mellemskole, der startede efter 5. klasse, varede fire år og var adgangsgivende til en gymnasial uddannelse (Lovtidende, 1903). Mellemskolens brobygning mellem folkeskolen og gymnasiet skabte en sammenhængende almenskole for alle elever, der, hvis de havde evnerne, fik et skoletilbud fra folkeskolens start til og med gymnasial uddannelse – en pædagogisk enhedsskole (Kaalund-Jørgensen, 1936). I 1937 udvikles skolen med bl.a. en eksamensfri mellemskole, der skal styrke de mindre boglige elever i forhold til praktiske fag som sløjd og håndgerning for at råde bod på et stort frafald af elever. ”Det kan ikke skjules, at den Afdeling, der skulde være Folkeskolens Hovedstamme, i Virkeligheden allerede er blevet Stedbarn (...)”, hedder det om erfaringerne med mellemskolen, der blev indført i 1903, i betænkning ”Den praktiske mellemskole” fra 1936 (Kaalund-Jørgensen, 1936, s. 8), der ligger bag loven fra 1937.³⁴

Den eksamensfri mellemskole giver undervisning i folkeskolens fag, men målrettet ”Børnenes fremtidige Virksomhed i det praktiske Liv”. Folkeskolen bliver dermed en almenskole, der skal udvikle eleverne gennem deres karakter, evner og anlæg. Dette sker ved at lave en intern organisering, der giver mulighed for undervisning på folkeskoleniveau for elever, der egner sig mere til et praktisk virke i industrien end en videregående boglig uddannelse.

Overordnet set former 1937-loven om folkeskolen både folkeskolen som en almenskole i samfundet, og den former organiseringen af folkeskolen. Formningen af folkeskolen som almenskole sker bl.a., da formålet med den danske folkeskole udvides til at ”fremme og udvikle Børnenes Anlæg og Evner, at styrke deres Karakter og give dem nyttige Kundskaber” (§ 1). Der sker med andre ord en forskubning af skolens sigte fra en kundskabsproducerende institution til en institution, der både giver kundskaber (evner), udfolder elevernes potentiale (anlæg) og udvikler deres personlighed (karakter). Folkeskolen skal ”fremme og udvikle” de kapaciteter, eleverne bringer med ind i folkeskolen, og folkeskolens formål er at skabe elever, der mobiliserer deres muligheder (anlæg) til at udvikle nyttige kundskaber, der kan komme samfundet til gavn. I folkeskolen skal det nu også handle om at udvikle sin person. Elevernes karakter bliver på denne måde et element til at forme folkeskolen som almenuddannelse i samfundet. Et andet element i at forme

³⁴ Forandringerne måtte dog vente med at træde i kraft. Loven beskriver selv, at den træder i kraft i 1938, og at dens initiativer skal være gennemført i skoleplanen for 1943, der skal være fuldført senest i 1948. Som bekendt brød Anden verdenskrig ud i Danmark i 1940, hvilket betød, at lovens udrulning måtte ændres.

skolen som en almenskole er harmoniseringen af købstads- og landdistriktsskoler, hvad angår selve udbuddet af undervisning, skolens form og ordning samt indførelsen af en eksamensfri mellemskole.

Formningen af folkeskolen foregår imidlertid også i relation til den centrale administration. Med 1937-loven styres skolerne efter en skoleplan, der bestemmer skolens organisering, både om det er en købstads- eller landsbyskole, og om den er delt i grundskole, forskole, hovedskole, mellemskole, om mellemskolen er eksamensfri o.a. Disse skoleplaner godkendes af undervisningsministeren. Foruden skoleplanerne skal skolerne også lave undervisningsplaner (§ 8), der bl.a. skal bestemme, om drenge og piger modtager undervisning sammen eller hver for sig, undervisningstid, skemaer, udbud af fag mv. Ved at installere elementer som skoleplaner og undervisningsplaner formes folkeskolen som almenskole i centraladministrationens billede, fordi den gennem planerne giver centraladministrationen hånd om skolens virke. På den måde kan folkeskolen i sig selv betragtes som et medie for central styring, og folkeskolen er således både form og medie.

4.4.4. Opsamling: Autorisering af den formelle forvaltning

Den strukturelle fortætning og indadrettede opsplittning er symptomatisk for de uddannelseslove, dette afsnit har analyseret. På hver sin måde autoriserer lovene ideen om rationalisering og specialisering som en stadfæstelse af de semantikker, form- og mediedannelser, embedsmændenes debatter indeholder. Lov om Handelsskoler fra 1920 gør det ved at fortætte handelsuddannelsen som form, fordi handelsuddannelsen formaliseres gennem fagligt tilsyn om kvalitet som betingelse for tildeling af tilskud. Kongelig Anordning om Københavns Universitets Organisation fra 1936 indfører en delt ledelse mellem rektor og den ministerielle kurator, der fortætter koblingen mellem universitet og ministerium, og samtidig organiseres universitet på ny. Lov om Folkeskolen fra 1937 styrker relationen mellem ministerium og lokal skoleforvaltning og åbner skolen op for et virke i industrien. Folkeskolen bliver på den måde fortættet i sin ministerielle relation, men splittet indadtil i sin egen organisering. Hver især sætter de tre love uddannelse på spil ved at ændre på den institutionelle organisering. Uddannelse bliver ikke alene et spørgsmål om formål, kvalitet og organisering af uddannelse, men også et spørgsmål om formalitet og forholdet mellem uddannelse og forvaltning. På den måde sker der en formalisering og en stadfæstelse af de mange forskelle og former, som analysen af semantik og af form- og mediedannelserne præsenterede.

4.5. Diagnose

Kapitlet begyndte med en semantisk analyse af det, vi nu kan beskrive som den formelle forvaltning. Det er en forvaltning, der beskriver sig selv gennem en juridisk og en økonomisk semantik, hvor lovhjemmel og rationalisering træder frem som reformbegreb. Rationaliseringen og lovhjemlens modbegreb er bureaukratismen, der beskrives som støvet og stiv. Den formelle forvaltnings semantik er fremfor alt en semantik, der udfolder sig gennem sagsdimensionen.

Dernæst viste kapitlet, hvordan den formelle forvaltning former sig selv som en rationalisering af statens administration og gennem embedsstandens kompetencer. I formningen af rationaliseringen som reformbegreb bliver elementer som pligt, kontrol og nye kontortekniske redskaber medier for formningen, mens formningen af embedsstanden foldes ud gennem elementer som uddannelse, kurser og ny teknologi. De to former er samtidig selv medier for den formelle forvaltning. Formerne bliver medier, fordi de som former åbner op for administrationens iagttagelse af sig selv som rationel og kompetent. Rationaliseringen af forvaltningen problematiserer centraladministrationens strukturelle niveau, hvor den jagter en fortætning af administrationens elementer. Ved at gøre koblingen af administrationens elementer tættere, oplever administrationen sig selv som mere rationel og mere enkel. Men hvad angår embedsstandens kompetencer, er problematiseringen en anden. Her jagter administrationen en opsplittning, idet de tilføjer flere elementer til, hvad det vil sige at være en kompetent embedsmand, og det gør koblingen løsere. Det er nu muligt at være embedsmand på flere måder.

Endelig har kapitlet illustreret, hvordan tre forskellige uddannelseslove på hver deres måde så at sige autoriserer den strukturelle fortætning og indadrettede opsplittning. Det drejede sig om Lov om Handelsskoler fra 1920, Anordning for Københavns Universitets Organisation fra 1936 og Lov om Folkeskolen fra 1937. På hver sin måde sætter de uddannelse på spil ved at ændre på den institutionelle organisering. Ved at gøre det sker der formalisering og en stadfæstelse af de mange forskelle og former, som semantikken og form- og mediedannelsernes præsenterede.

Samlet kan den formelle forvaltning beskrives som en forvaltning, der problematiserer adskillelsen af forvaltning og institution. Det gør den ved i sit lovarbejde at forme institutionerne gennem elementer som organisering, administration, kvalitet og almenhed. Gennem netop disse elementer sker der en strukturel fortætning af institutioner – på hver sin måde – og en parallel indadrettet opsplittning, hvor elementerne spaltes op i nye elementer som fx by, land, fakulteter,

institutter, tilsyn, planer, evner, anlæg og karakter. Gennem sit praktiske lovarbejde skaber den formelle forvaltning en forbindelse mellem (uddannelses-)institution og centraladministration i en tæt kobling, hvor centraladministrationens idealer om rationel forvaltning sætter grænsen for institutionens organisering på strukturelt niveau. Parallelt hermed skaber centraladministration gennem lovgivningen en indadrettet opsplitning, hvor der dannes flere elementer i forvaltningen af uddannelsen og institutionen omkring den. Det betyder, at der løsnes op for, hvordan uddannelse og institution kan iagttages. Problematikseringen af adskillelsen af forvaltning og institution medfører, at institutionerne gennem lovgivningen lemmes ind i forvaltningen. På den måde bliver der en direkte forbindelse mellem politikformuleringen i centraladministrationen og modtagelsen af lovgivningen i uddannelsesinstitutionen. Ved at skabe en fastere kobling mellem centraladministration og institution bliver institutionerne de direkte modtagere af centraladministrationens lovgivning – som de forventes ”at efterleve” som betingelse for at modtage tilskud (handelsskoler), for at få bevilling fra kurator (Københavns Universitet) eller for at opnå godkendelse af skole- og undervisningsplaner (folkeskole). Centraladministrationen betragter denne fastere kobling mellem administration og institutioner som en måde at sikre en mere rationel forvaltning, og institutionerne bliver hermed et element i denne rationalisering. Nok skal institutionerne organiseres på ny, men det er for at gøre dem modtagelsesparate for lovgivningen og administrationens betingelser, ikke for at sikre en mere rationel organisering indadtil i uddannelsesinstitutionerne for institutionernes eller uddannelsernes bedste. Lovgivningen behandler sin genstand, men betragter ikke i samme ombæring måden, hvorpå den behandler sin genstand og betingelserne for at behandle genstanden netop sådan. Sagt på en anden måde er der tale om reformer – lovgivning – af første orden.

5. Reformers som planlægning i den substantielle forvaltning 1956-1982

Vi står nu på kanten af et brud i reformsemantikken. Den formelle forvaltning, der gennemfører det ene rationaliseringsprogram efter det andet, oplever en stigende kompleksitet i forbindelse med at få tilrettelagt rationaliseringen, og den kæmper samtidig med problemerne i ikke at kunne få øje på den faktiske rationaliseringsgevinst efter alle bestræbelserne. Forvaltningen begynder derfor at betragte deres eget rationaliseringsarbejde som en genstand for rationalisering og som et problem ved planlægningen. Planlægning bliver periodens centrale honnørord, der kobler sig til andre begreber som koordination, demokrati og uddannelse. Det, der er på spil, i denne periode er administrationens substans. Det skal forstås på den måde, at administrationen begynder at forholde sig til sig selv som administration og til den substans, den administrerer. Den får for alvor øje på sig selv som relevant i forhold til betingelserne for at udvikle samfundet – alt fra miljø og beskæftigelse til ligestilling, socialpolitik og ikke mindst uddannelsespolitik. Det er en forvaltning, der beskæftiger sig med at udvikle og regulere samfundets substans i detaljer, og det er i den forståelse, jeg beskriver den som substantiel forvaltning.

I 1956 udkommer Arbejdsmarkedskommissionen med sin betænkning om det såkaldte ”uddannelsesproblem”, og hvordan uddannelsessystemet kan afhjælpe den mangel på teknisk uddannet arbejdskraft, som arbejdsmarkedet efterspørger (Arbejdsmarkedskommissionen, 1956). I samme år, 1956, kommer også Lærlingekommissionens betænkning, der peger på, hvordan de tekniske uddannelser ikke kun skal være tekniske uddannelser, men også forberede til fremtidens endnu ukendte arbejdsmarked (Lærlingekommissionen, 1956). De tekniske uddannelser skal således også være almendannende. Jeg sætter derfor skellet i 1956, fordi Arbejdsmarkedskommissionen og Lærlingekommissionen markerer et skifte, både semantisk og i forhold til den måde, der dannes elementer i formlingen af planlægning som reformbegreb.

5.1.1. Kapitlets tese

Dette kapitel viser, hvordan reformsproget i denne periode blomstrer op og bliver et stadigt mere anvendt begreb. Reformbegrebet tilskrives nye meninger gennem en ide om planlægning og får derigennem nye modbegreber, hvilket vil stå klart i den semantiske analyse. Herefter vil kapitlet analysere, hvordan planlægningen formes på forskellige måder og gennem hvilke medier. Kapit-

lets tese er for det første, at perioden fra 1956 til 1982 ikke alene trækker på den formelle reformsemantik fra foregående periode, men i stigende grad også trækker på semantik om demokrati, pædagogik og socialpolitik. For det andet er tesen endvidere, at planlægning som reformforståelse også producerer nye medier for reformering. For at forfølge denne tese spørger kapitlet:

- I. Hvordan iagttages reform som planlægning, og hvordan kondenseres ny mening ind i reformbegrebet? Hvilke modbegreber opstår?
- II. Hvis planlægning er samtidens reformbegreb, hvordan formes da planlægning, og hvilke medier produceres?
- III. Hvordan autoriserer forvaltningen sin semantik og formdannelse?
- IV. Hvordan problematiserer reformerne det, de ønsker at reformere, og hvordan kommer dette til udtryk?

5.1.2. Kapitlets opbygning

Indledningsvis analyserer kapitlet reformbegrebets semantiske reservoir i perioden 1956 til 1982, og hvordan de saglige, sociale og tidslige meningsdimensioner udfoldes og markeres. Dette er en undersøgelse og besvarelse af spørgsmålet om, hvordan centraladministrationen iagttager reform som planlægning, og hvordan ny mening lægges ind i reformbegrebet, og hvilke modbegreber der opstår. Herefter følger form-medie-analysen, der undersøger, hvordan planlægning træder frem som svaret på et iagttaget behov for reform, og hvordan formningen sker gennem kobling af forskellige elementer. Denne analyse er således en udfoldning af spørgsmål nummer II af de ovenstående. Efter form-medie-analysen følger en undersøgelse af, hvordan forvaltningen stadfæster sin semantik og formdannelse gennem sine reformer, i dette tilfælde uddannelsesreformer. Dette tjener til at besvare det tredje spørgsmål. Kapitlet slutter med en diagnose af, hvordan planlægning problematiserer en oplevelse af inkohærens – altså af mangel på sammenhæng og helhed. Diagnosen er med andre ord en besvarelse af spørgsmål IV.

5.2. Semantisk analyse: Et blomstrende reformbegreb

Hvor reformbegrebet var stort set fraværende til et godt stykke tid efter Anden verdenskrig, sker der noget med reform som begreb fra midten af 1950'erne og op igennem 1960'erne og 1970'erne. Reformerne spænder bredt: Skattesystemet, det sociale område, miljøet, universitetsundervisningen, universitetsstrukturen og adgangen, inddelingen af landet i kommuner og amter, ministeriernes organisering, offentlighed i forvaltningen, den praktiske forvaltning, ministeriets løn- og rekrutteringssystem, personalepolitikken, i "de mellem menneskelige forhold" (B. Christensen, 1972), de offentlige skoler og politisk ledelse – for at nævne nogle af områderne. Også forandringer, der er gennemført år tilbage, hvor de dengang ikke blev beskrevet som reformer (men måske som 'nyordninger'), beskrives nu som reformer (P. Østergaard, 1963). Reformerne – der nu ganske ofte beskrives som reformer, ikke af dem selv i lovteksterne, men af deres betænknings og samtid – ønsker i vid udstrækning at forandre de gældende strukturer og den gældende opbygning af de felter, det vedrører.

Reformbegrebet bygger videre på ideen om rationalisering, som vi så den gøre sig gældende i perioden frem til 1955. Centraladministrationen arbejder fortsat ihærdigt på at rationalisere administrationen. Der iværksættes reformer, forenklinger, moderniseringer, reorganiseringer, men mest centralt af dette vokser samtidig et ønske og behov for planlægning frem. Planlægning skal styrke centraladministrationens forvaltningssikkerhed og forventninger til fremtiden i nutiden, og der iværksættes planlægning af bl.a. miljø, sektorer, fysiske arealer, økonomi, politik og forvaltning. Men planlægning, der i løbet af perioden rulles bredt ud i både central og lokal forvaltning, begynder at kræve koordination og styring. Planlægningen medfører en bureaukratisering, der re-aktualiserer rationaliseringsdebatten, og det beskrives, hvordan rationalisering nu selv skal rationaliseres for at være meningsfuld (P. Z. Nielsen, 1971).

5.2.1. Reform som rationalisering af rationalisering

Rationaliseringsdebatten blandt embedsmænd, politikere og fagfolk aftager lidt i omfang op gennem 1960'erne, om end rationalisering stadig er et emne, der fylder meget i debatten om både statsadministrationens og uddannelsesinstitutionernes indretning. Hvor debatten om rationalisering efter krigen og op til midten af 1950'erne handlede om, hvordan rationalisering overhovedet kunne forstås, og hvad det kunne bringe med sig, skifter debatten igennem 1960'erne karakter. Debatte om rationalisering som en analytisk praksis og som et opgør med bureaukratismen forsvinder og afløses i stedet af en forståelse af rationalisering som en driftsopgave,

der nu skal organiseres på bedst mulig vis for at kunne virke på den samlede statsadministration og dens institutioner. Rationalisering er blevet et hverdagsbegreb, og en artikel fremhæver endda, hvordan rationalisering er blevet et ”folkekrav” (Koch, 1968).

Mod slutningen af 1960’erne er rationaliseringsprogrammet så omfattende, at der er brug for at slanke og rationalisere selve rationaliseringsprogrammet. Denne problematik bliver af embedsmændene iagttaget som et spørgsmål om at styrke koordineringen og planlægningen af rationaliseringen for at kunne realisere initiativerne. Rationalisering er blevet utilstrækkelig. Rationalisering ændrer betydning og får et nyt modbegreb i koordineringen, og den nye enhed af rationalisering og koordinering bliver til planlægning. Det beskrives bl.a., hvordan det ”at spare kommer til at hedde at planlægge” (Omann, 1971). Det handler med planlægningen og koordineringen om samtidig at øge den driftsmæssige fleksibilitet og tilpasningsevne. Rationalisering beskrives som en ”fortløbende, uafsluttelig proces” (ibid.), og dette kan ikke længere honoreres af den rationaliseringsstilgang, administrationen tidligere har praktiseret, hvor rationalisering blev betragtet som en række af enkeltstående initiativer.

”[Rationalisering er] ikke en opgave, der kan løses én gang for alle, eller som kan løses på én gang ved en særlig kraftanstrengelse. Det er en væsentlig opgave at økonomisere med arbejdskraften, og der er tale om en stadig indsats for at tilpasse forvaltningsstrukturen og de benyttede arbejdsgange og metoder til den stadig fremadskridende teknik og de skiftende opgaver, som forvaltningen bør løse.”
(Samrådet, 1967b)

Organiseringen af rationaliseringsaktiviteterne er ikke en let opgave. Omfanget af områder i samfundet, der lægges til genstand for offentlig regulering og lovgivning, er støt voksende. Derfor argumenterer flere for, at de mange rationaliseringsbestrebelse i administrationen gør det nødvendigt at udpege en minister, der har særligt ansvar for landets civile administration. Befolkningen kan ikke finde vej i det ”administrative vildnis” (Reeh, 1963a). I 1964 peger Betænkning om effektivisering af statsadministrationen (1965) på, at hidtidige rationaliseringsinitiativer har accepteret de bestående strukturer og rationaliseret inden for disse rammer. Administrationens voldsomme vækst er sket ”uden væsentlig hensyntagen til de samtidigt igangværende bestrebelse på at rationalisere.” (ibid., s. 13). Derfor foreslår betænkningen, at der skal ned sættes et centralt organ, der skal have en planlæggende og koordinerede rolle for at sikre en bred rationalisering og støtte til administrationens opbygning og virksomhed (ibid., s. 16). I 1965 opretter regeringen et administrationsråd ”ud fra den opfattelse, at rationaliserings- og effektivi-

seringsarbejdet trænger til en reorganisation og en ny start” (Det af Finansministeren den 19. november 1964 nedsatte udvalg, 1965, s. 19; Samrådet, 1965). Med andre ord får den danske centraladministration med Administrationsrådet en reorganisering af reorganiseringssindsatsen. Der er behov for en reform af måden at reformere på. Reformbegrebets sagsdimension udfyldes nu som en gentænkning af den formelle forvaltning og dens betingelser for at kunne reformere. Forvaltningen forholder sig nu til sig selv som en, der reformerer (gennem rationalisering) og betragter samtidig sig selv som genstand for sine egne ambitioner (gennem koordinering og planlægning af rationalisering). Rationaliseringen har nu forladt bureaukratismen som modbegreb, nu er modbegrebet til rationalisering blevet koordinering.

Koordinationen smelter dog hurtigt ind i rationaliseringen, og administrationsrådet omdannes i 1970 til et egentlig departement med Administrationsdepartementet i Arbejdsministeriet³⁵. ”Det afgørende og det væsentlige er nok, at der skabes planlægning i det offentlige planlægningsvirksomhed i langt højere grad end i dag – og at der etableres rationalisering inden for det offentlige rationaliseringsvirksomhed.” (P. Z. Nielsen, 1971). Planlægningen bliver svaret på udfordringen med at give rationaliseringen fornyet gennemslagskraft. Planlægning iagttages som en forudsætning for at organisere sig rationelt:

”Effektivisering forudsætter, at man har en slags målestok for effektiviteten (...) Sådanne kalkuler bør ikke blot foretages på basis af den foreliggende situation, men tillige i lyst af den forventede eller tilsigtede udvikling en årrække frem. Langtidsprognoser og langtidsplanlægning af de offentlige aktiviteter er en nødvendig forudsætning for rational tilrettelæggelse.”

(E. I. Schmidt, 1966)

Koordination er således ikke længere rationaliseringens modbegreb. Koordinationen bliver sammen med rationalisering forenet som forskel i ideen om planlægning. Hvilke modbegreber planlægningen får, skal vi vende tilbage til.

Rationaliseringsdebatten kulminerer i 1971 med en rationaliseringskonference for politikere, embedsmænd og fagfolk arrangeret af Samrådet. Her diskuteres, hvilke problematikker administrationsdepartementet vil vise sig som svar på, bl.a. at ”afgive en [årlig] beretning til folketingets udvalg angående rationalisering af statsadministrationen om administrations departementets og de enkelte ministeriers og styrelses virksomhed inden for de områder, som er om-

³⁵ Da Administrationsrådet etableres i 1965, placeres det under Økonomiministeriet. I 1970 rykkes det til Økonomiministeriet, samme år omdannes det til Administrationsdepartementet og rykkes til Arbejdsministeriet. I 1972 rykkes det videre til Økonomi- og Budgetministeriet, fra 1973 i Budgetministeriet, inden det i 1974 placeres i Finansministeriet (N. Å. Andersen, 1995).

handlet i statsministeriets cirkulære af 16. februar 1970.” Derudover vil Administrationsdepartementet ”yde bistand vedrørende tilrettelæggelsen af departementernes planlægningsvirksomhed” og hjælpe til med ”styring af den offentlige virksomhed” (Samrådet, 1971c). Arbejdsminister Lauge Dahlgaard konkluderer i sit indlæg på konferencen, at rationalisering, planlægning og reformer er udfordret af en modstand mod forandringer i organisationer:

”Af vanskeligheder, der såvel her som i forbindelse med de videregående strukturelle rationaliseringsprojekter må regnes med, skal jeg særligt fremhæve den fra amerikansk litteratur kendte ”*resistance against change*”. Den er en træghedsfaktor som vi i høj grad kender herhjemme både i privat og offentlig virksomhed. En væsentlig grund til at mange rationaliseringsforslag aldrig er blevet gennemført, er netop den modstand mod forandringer, som eksisterer på alle niveauer i en organisation. Det ofte rejste spørgsmål om rationaliseringsforanstaltningers gennemslagskraft har selvfølgelig også relation til modstanden mod forandringer.”
(ibid.)

Arbejdsministeren peger på, hvordan et modbegreb til rationalisering også er et organisatorisk begreb som ”modstand mod forandring”, som han kæder sammen med en forestilling om mulighederne for ”at gennemføre” rationaliseringsbestrebelse (Samrådet, 1971c).

Parallelt med debatten om rationalisering og planlægning på statsniveau løber samtidig en debat om rationalisering og planlægning på kommunalt niveau. Det skal ikke alene forstås på den måde, at de kommunale forvaltninger også skal gennem en rationaliseringsproces for at blive mere effektive, men også således, at selve den kommunale struktur skal blive mere rationel. Derfor indledes arbejdet med en strukturreform i midten af 1960’erne. En strukturreform skal rykke på den kommunale inddeling omkring byerne, give større og mere ”bærekraftige” kommuner gennem kommunesammenlægninger og ikke mindst sammenlægge sogne- og købstadskommuner i nye amtskommuner (H. Strøm, 1966). Ideen er, at ved at inndele det kommunale landskab på en ny måde, åbnes op for en mere rationel offentlig administration på både statsligt og kommunalt niveau:

”Kommunalreformen er ikke et mål i sig selv, men reformen kan – gennem tilvejebringelse af større og mere hensigtsmæssigt afgrænsede kommunale enheder – bidrage til gennemførelsen af en mere rationel tilrettelæggelse af den offentlige administration.”
(ibid.)

Et statsligt ønske om øget kommunal rationalisering tager således form gennem en reform af den geografiske inddeling, der også får afledte strukturelle betydninger gennem bl.a. en ny op-

gavefordeling mellem stat og kommune, en byrdeomlægning mellem stat og kommune og omfordeling mellem landsdele, en omlægning af refusionssystemer og en omlægning af den kommunale budgetlægning (J. G. Christensen, 1976). På den måde er kommunalreformen i 1971 med til at skabe et nyt fokus på langtidsplanlægning og forestillinger om nye styringsmekanismer gennem fx flerårsbudgettering (Würtzen, 1977).

Debatten om den kommunale rationalisering gennem en strukturreform er frem for alt en udfoldelse af den sociale dimension i reformbegrebet. Debatterne om strukturreformen handler kun i mindre omfang om, hvad rationalisering og planlægning er, men derimod i højere grad om en ny aktualisering af en social forventningshorisont i semantikken. Det handler her om at bringe forvaltningen – sagerne, substansen – tættere på det lokale demokrati og på borgerne. Borgerne italesættes som ”brugere” (Heinesen, 1976), ”kunder” (Samrådet, 1978), ”klienter” (B. Christensen, 1972) foruden netop ”borger” (Dige, 1966; Koch, 1971; Tonboe, 1971) i mødet med den lokale administration. Med kommunalreformen får reformbegrebet dermed tilført en social dimension, som er en markering af borgeren som kategori for modtagelse af administrationens service, men også en markering af kommunal administration over for central administration. Den saglige dimension bliver på sin vis også nuanceret gennem ideer om en justeret opgave- og byrdefordeling mellem central- og lokaladministration, hvor den kommunale administration får et stort ansvar for at planlægge sig selv som fremtidig administration, men også for at eksekvere den planlægning, der er tilrettelagt i ministerierne, herunder en central planlægning af den kommunale planlægning.

5.2.2. Reform gennem planlægning og inddragelse

Som nævnt i afsnittet ovenfor er planlægningen en af periodens helt centrale nøgleord. Også indadtil i organisationen bliver mere eller mindre alt gjort til genstand for planlægning: chefkurser, personalebehov, arbejdsfordeling mv. Planlægning beskrives som et departements vigtigste opgave (Administrationsudvalget af 1960, 1962), som noget de kan lære fra erhvervslivet, der længe har mestret planlægning (Samrådet, 1963c). Planlægning bliver et synonym med nytænkning (Koch, 1967) og samfundsmæssig sammenhængskraft (Samrådet, 1978). Planlægning er en kompetence (Davidsen, 1974), en teknik (U. Petersen, 1975), en proces (Freilberg, 1970). Planlægning bliver et honnørord, ingen kan være uenige i ifølge daværende socialdemokratiske finansminister Knud Heinesen (1976):

”Planlægningen først! Kan De huske, hvordan mange så sent som i 1950’erne morede sig meget over de sovjetiske 5-årsplaner. Og så holdt planerne ikke engang – De var jo nødt til at lave om på

planerne hvert år. Selv planlægningstilhængere lå underdrejet. Fra min studietid husker jeg; en professor, som formanede os om kun at viderebringe hans planlægningsteorier med stor varsomhed, samtidig med at han frarådede os at nævne, at man havde prøvet noget lignende i Sovjetunionen. Planlægning var noget dubiøst, og planøkonomi var et skældsord –

Ja, 20 år kan være lang tid ... Vort syn på planlægningens nødvendighed er ændret radikalt siden da. Det er blevet god latin at tale om og efterlyse planlægning, og ordet er ved at være fast inventar i kloge ansøgninger til folketingets finansudvalg. Også liberale indser nu klart, at mangel på offentlig planlægning kan begrænse den enkeltes valgmuligheder.”

Planlægning åbner samtidig op for en forståelse af reformer i tidsdimensionen. Fremtiden er central, når det handler om planlægning.

”Sådanne kalkuler bør ikke blot foretages på basis af den foreliggende situation, men tillige i lyset af den forventede eller tilsigtede udvikling en årrække frem. Langtidsprognoser og langtidsplanlægning af de offentlige aktiviteter er en nødvendig forudsætning for rational tilrettelæggelse.” (E. I. Schmidt, 1966)

Langtidsplanlægningen handler primært om at planlægge rationaliseringsinitiativer og økonomiske forhold, men i stigende grad også om sektorudbygning, sygehuse mv. (H. Jakobsen, 1970a). Planlægning rummer samtidig en forståelse af en indre tid i planlægningen. At lægge en plan er ikke nødvendigvis ensbetydende med en forventning om, at planen skal føres ud i livet. Planlægning har et element af tilpasning – det er en ”aldrig hvilende tilpasningsproces” (Freilberg, 1970).

En gruppe af departementschefer fra Finansministeriet, Statsministeriet, Økonomiministeriet og Boligministeriet igangsætter et forsøg med langtidsplanlægning for perioden 1970-1985, der får navnet ”Perspektivplanlægning”. Formålet er bl.a. at dæmpe væksten i den offentlige sektor gennem bedre styring, prioritering og øget effektivitet. De genstande, der skal styres, prioriteres og effektiviseres, er bl.a. den offentlige forvaltning i forbindelse med kommunalreformen, det er anvendelsen af EDB, og den store usikkerhed om, hvad EDB betyder for det fremtidige personalebehov. Dertil kommer en oplevelse af øget kompleksitet i sagerne på grund af en øget specialisering, der er afledt af den tekniske og økonomiske udvikling (Samrådet, 1971b). Der udkommer to perspektivplaner, der får karakter af en slags prognose for økonomiske og personalemæssige ressourcer. Planlægning har altså både en vigtig social og en vigtig tidslig dimension. For embedsmændene er det centralt at udvikle evnen til at se tingene ”på

tværs” af sociale aktører i og uden for forvaltningen og på tværs af tid og sag. Det vigtige er at have blik for mere end den enkelte sag. En ”helhedsorientering” bliver således iagttaget som nøglen til det totale overblik i den perfekte plan.

Frem mod slutningen af 1970’erne opstår der afledte begreber af planlægningen, fx strategisk planlægning og alternativ planlægning. Den traditionelle planlægning kritiseres for at have udviklet sig til et maskineri (Kampmann, 1976), der ikke længere fungerer rationelt, og også for at fokusere for meget på kvantificerbare målestokke (R. Petersen, 1979). Det gør, at planlægningen fra visse sider iagttages som fremmed- og umuliggørende for politik (U. Petersen, 1975). Derfor må der også mere ”strategisk” planlægning til, dvs. planlægning der i højere grad har til formål at ”skabe et beslutningsgrundlag for den fremtidige målsætning” (Hummelose, 1975). Strategisk planlægning er delvist sammenfaldende med det, der beskrives som ”alternativ planlægning”, der har til sigte at udfordre de beslutninger, der træffes for fremtiden, for at kunne belyse, hvordan og om der er andre muligheder end disse beslutninger. Man må integrere planlægning og den politiske beslutningsproces ved bl.a. at lade interesseorganisationer, forskningsinstitutioner og politiske partier udarbejde alternative planer til centraladministrationens planer, under andre forudsætninger og med andre metoder (R. Petersen, 1979). Der opstår en iagttagelse af, at total objektivitet i planlægningen er ikke realistisk, men gennem alternativ planlægning får man en balance ind i processen.

”Problemet er at en slik utvidelse av rammen — dvs. at man forsøker å få mer og stadig mer inn i planleggingen — nærmest uunn­gæelig fører til en forsterkning av sentraliseringstendensen, konflikten med den politiske demokratiske beslutningsprosess og ønsket om desentralisering av beslutningsmyndighet”
(R. Petersen, 1979)

Den alternative planlægning knytter også an til planlægningens problem, der består i, at den ikke er inddragende og demokratisk. Indflydelse og demokrati træder således i stigende grad frem som planlægningens modbegreb mod slutningen af 1970’erne.

5.2.3. Inddragelse, indflydelse og demokrati som planlægningens modbegreb

Fra starten af 1960’erne forstærkes 1950’ernes fokus på indflydelse og inddragelse på arbejdspladsen. Dette bliver ofte beskrevet som demokrati på arbejdspladsen, der skal sikre de ansatte medindflydelse, medansvar og øget tilfredshed og mening i deres arbejde (Freilberg, 1970; H. Jakobsen, 1970a; Ministeriet for kulturelle anliggender, 1969, s. 272; E. Petersen, 1967). ”Med-

indflydelse gælder dermed ikke primært den egentlige sagsbehandling, dvs. afgørelsen af en given sag, men primært den måde, som systemet arbejder på for at nå frem til en given afgørelse". Det kan kun blive en realitet gennem et "langvarigt, målbevidst, velgennemtænkt og planlagt indsats for og på alle led i systemet." (E. Petersen, 1967). Samtidig skal demokratiet også styrke befolkningens syn på ministerierne og det politiske styre: "Den omstændighed, at demokratiet synes at være slået igennem internt i forholdet mellem det ministerielle personale og dets arbejdsgivere, kan måske få betydning også i forholdet udadtil." (Reeh, 1963b).

Dette fokus på demokrati kan betragtes som en reaktion på kulturen i administrationen. En ekspeditionssekretær beskriver kulturen som upersonlig og "elendig":

"For ofte kender en chef i statsadministrationen ikke sit personale – han kender ikke deres navne, ikke deres arbejde, og da slet ikke deres arbejdsbyrde – om der er syge, døde eller levende synes for ofte at være uvedkommende ting, hvis bare arbejdet skrider."
(T. Rasmussen, 1963)

Demokrati bliver iagttaget som løsningen på denne kulturs slagside, der beskrives som mistrivsel og ringe effektivitet. Når personalet ikke inddrages i ministeriets planlægning og beslutninger, og når de ikke får personligt ansvar og beføjelser, påvirker det de menige medarbejdere og lavere mellemledere negativt: "De vænnes simpelthen af med at tage et selvstændigt ansvar" (ibid.). I det hele taget bliver demokrati – både på statens arbejdspladser og bredere i samfundet – genstand for debat. Den socioøkonomiske fremgang og stigende uddannelsesgrad, der får befolkningen og medarbejdere til at stille krav til trivsel og inddragelse, er medvirkende faktorer, men

"det er også en effektivitetsbetragtning, i og med at jo mere kompliceret og komplekst arbejdet bliver, desto mere nødvendigt bliver det, at medarbejderne har en god trivsel for at kunne opretholde produktiviteten og effektiviteten"
(E. Petersen, 1967)

De omfattende planlægningsprojekter og arbejdet med også at planlægge planlægningen har skabt en bredere samfundsmæssig oplevelse af administrationen som et teknokrati, hvor politiske afgørelser bliver ekspertafgørelser, fordi samfundet har ekspanderet (Ministeriet for kulturelle anliggender, 1969). Der er samtidig en oplevelse af voksende afstand mellem politikere og befolkning, der skaber en følelse af magtesløshed. Den enkelte har mistet indflydelse, fordi beslutninger træffes ud fra tekniske og økonomiske hensyn (ibid.).

Inddragelse, indflydelse og demokrati bliver planlægningens modbegreb, for så vidt at de ses som planlægningens fremmedreference, men de er også betingelser for centraladministrationens ønske om at føre politiske og administrative initiativer ud i livet. Planlægningsideen beror på en ide om en central definition af problemløsningen, men den kommer i sin rene form til kort, når det kommer til, hvordan det planlagte skal udfolde sig, når det har forladt skrivebordet. Demokratiet er omvendt i sin rene form baseret på deltagelse og inddragelse, og på den måde bliver iagttagelsen af inddragelse og indflydelse planlægningens modbegreb, når centraladministrationen ser på planlægning som reform.

Administrationen bliver opmærksom på, at medindflydelse hænger sammen med planlægning og effektivitet. Der går et spænd fra, at betænkning nr. 522 fra 1965 om effektivisering af statsadministrationen beskriver, hvordan et administrationsråd må ”kunne sætte sin autoritet ind på at de tilsigtede resultater faktisk nås” (Det af Finansministeren den 19. november 1964 nedsatte udvalg, 1965, s. 17), til, at den socialdemokratiske økonomiminister Ivar Nørgaards ønsker at fostre et ”demokrati fra neden og gøre det praktisk muligt at administrere medindflydelse (...) Jeg er positivt indstillet over for en sund rebelleren mod det autoritære system” (H. Jakobsen, 1970a). Der er med andre ord en udvikling fra brug af autoritet til opgør mod autoritet i forbindelse med at føre initiativer ud i livet. Andre steder beskriver betænkning nr. 522 om effektivisering af statsadministrationen dog, hvordan det er ”en afgørende forudsætning for, at reformarbejdet inden for statsadministrationen kan blive resultatrigt, at der sikres en positiv holdning og aktiv medvirken fra det direkte berørte personale”. Personalet skal ”inddrages og gøres direkte interesserede i” en mere effektiv administration (Det af Finansministeren den 19. november 1964 nedsatte udvalg, 1965).

Der er en generel stigende opmærksomhed på at orientere personalet om forandringer og sikre, at de ”medvirker”:

”Utallige erfaringer viser, at de fleste af os er modstandere af forandringer, er konservative, når forandringerne påføres os ude- eller ovenfra, men hvis vi selv foreslår dem, er vi temmelig fremskridtsvenlige. Derfor bør vi også stimulere den almindelige lyst til at stille forslag om forbedringer.”

(Samrådet, 1967b)

Af samme årsag vælger administrationen at forlænge og forstærke den præmieordning, der blev indført i 1956, for personalets egne forslag til rationaliseringstiltag, der nu også observeres som et middel til at give medarbejderne en oplevelse af indflydelse. Modbegrebet indflydelse bliver

dog hurtigt til et medbegreb i planlægningen, for så vidt at der i denne periode også ses en stigende interesse i det, vi kan kalde for et ”implementeringsbegreb”. Dette begyndende implementeringsbegreb fremtræder som enheden af forskellen mellem planlægning og inddragelse. For at planlægning kan blive til virkelighed, må planlægningens yderside – den lokale, personelle inddragelse – genindskrives i planlægningen. Det interessante er, at fokus på, hvem der skal føre de tilrettelagte planer ud i praksis, begynder at blive eksplicit. Vi ser med andre ord her en understregning af socialdimensionen i planlægningssemantikken. For at kunne realisere sig selv må planlægningen inkludere et element af inddragelse, men spørgsmålet er, om inddragelse på den måde umuliggør planlægningen og dermed realiseringen.

”Implementeringen” beskriver sig dog ikke som implementering endnu. Det bliver derimod beskrevet som embedsmændenes arbejde med at ”gennemføre reformer” (Boelskov, 1960; E. Petersen, 1967; Samrådet, 1962, 1967b, 1971a). Enkelte steder beskrives det også som ”eksekutiv gennemførelse”:

”Det er reformkravene, der skaber presset på centraladministrationen og dermed behovet for at ændre dens organisation. For reformer i samfundet via retsregler og det offentliges indtægter og udgifter kan i alt fald ikke realiseres med held uden god forberedelse i centraladministrationen og uden lige så god eksekutiv gennemførelse, *styret* af samme centraladministration.”
(B. Christensen, 1972)

Den udbredte interesse for inddragelse og demokrati i samfundet kan ses som en indikation af, at de formelle og autoritære beslutningsveje bliver udfordret, og at centraladministrationen folder denne udfordring ind i sig selv og bliver opmærksomme på, hvordan den selv kan drage nytte af denne for at få liv i egne initiativer. Der kommer et fokus på, at planerne og initiativerne faktisk gennemføres og realiseres, og mod slutningen af 1970’erne bliver koblingen helt tydelig, idet ”gennemførelse af besluttet politik” bliver definitionen på ”program management”, der fremtræder som en ledelsesmæssig disciplin i denne periode (Møller, 1978).

I 1970 træder en ny styrelseslov for universiteterne i kraft, og i forordet til den kommenterede udgave af loven skriver en embedsmand, hvordan loven står over for et ”udfyldningsarbejde”. Blandt andet mangler der ”stadig meget væsentlige dele af den ”udfyldning”, der skal finde sted. Færdiggørelsen af dette udfyldningsarbejde vil utvivlsomt tage endnu nogen tid.” (K. E. Hansen, 1971). Derfor udgives nu denne kommenterede udgave, fordi der samtidig er ”så mange universitetsansatte, der ikke tidligere har haft anledning til at beskæftige sig med ”universitetsledelsesproblemer”, [men som] nu er inddraget i det administrative arbejde (...)”

(ibid.). Dette udfyldningsarbejde må betragtes som en ækvivalent til forståelsen af ”gennemførelse”. Et udfyldningsarbejde vil erstatte noget, der mangler. Udfyldningsarbejdet består bl.a. i at oplære universitetsmedarbejdere i ”universitetsledelsesproblemer”, og en kommenteret udgave af den nye lov – med dens vidtrækkende konsekvenser – iagttages af embedsmanden som løsningen på disse medarbejderes nye udfordringer. Loven må forklares, og medarbejdere må inddrages, hvis de problemer, loven medfører, skal løses, og hvis de virkninger, loven skal have, skal blive til virkelighed. Sagt på en anden måde ser det ud til, at udfyldning også hviler på en distinktion mellem det planlagte og inddragelse, ligesom vi så det med ”gennemførelse”. Der er her også en interessant linje tilbage til Kongelig Anordning vedr. Københavns Universitet fra 1936, hvor anordningen beskrev sin egen ”efterlevelse”. Selvom implementering ikke kalder sig implementering endnu, så er der i det politiske sprog sket et stort spring siden 1936, hvor ”efterlevelse” som juridisk begreb pegede på en konditional forståelse af lovgivningen som en markering af en betingelse for de aktører, der er omfattet af lovgivningen. Spørgsmålet er blevet af stigende interesse, fordi de, der forvalter lovene, skal forholde sig til den praktiske udførelse af legalitet³⁶, efterhånden som ønsket om at planlægge og koordinere planlægningen vinder frem. ”Eksekutiv gennemførelse” og ”udfyldning” er en tydeliggørelse af socialdimensionen, der peger på, at det er de ledende lag i bureaukratiet, der igangsætter udførelsen af politik, selvom den skal bero på inddragelse, indflydelse og demokrati.

5.2.4. Opsamling: Substantiel reformsemantik

Reform har nu etableret sig som et begreb i centraladministrationens debatter og betænkninger. Reformbegrebet anvendes på tværs af sagsområder og strukturelle niveauer i administrationen. Der er kondenseret ny mening i det rationaliseringsbegreb, vi så anvendt som reformbegreb i 1920’erne og frem til midten af 1950’erne. I midten af 1950’erne får rationalisering nye medbetydninger og bliver mere et spørgsmål om drift end om nyorganisering. Hele centraladministrationen har været genstand for et rationaliseringsprogram, som det nu drifter. Men rationaliseringsbegrebet får et lag af kompleksitet tilført, da der nu opstår et behov for at rationalisere rati-

³⁶ Den danske forfatningsret hviler bl.a. på et princip om legalitet, det vil sige, at en indgriben skal have hjemmel i en lov. På den måde er der en forudsigelighed indbygget i loven. Spørgsmålet om efterlevelse antager jeg hænger sammen med dette princip, fordi efterlevelsen har betydning for, hvem der skal ”foretage indgrebet”. Dette princip blev indført med grundloven i 1849, og på den måde kan det overraske, at efterlevelsen nævnes eksplicit i anordningen, hvis præmissen for anordningen er legalitet. Det kan også forklare, hvorfor der i lovene generelt ikke nævnes noget om gennemførelse, udfyldning, efterlevelse mv. Det kan forklare, hvorfor dette spørgsmål derfor udfolder sig rundt om lovtæksten og den politiske debat og semantik. Lovene hviler på legalitet, altså ideen om, at et indgreb skal være med hjemmel i en lov, hvorfor det ikke behandles i selve lovtæksten.

onaliseringen. Denne rationalisering af rationalisering kickstarter en forestilling blandt embedsmændene om, at løsningen på kompleksiteten er øget koordinering. Rationalisering og koordinering fremtræder på den måde som hinandens modbegreber, der forenes i et nyt begreb: planlægning. Planlægning bliver et centralt begreb i perioden, hvor det ses som løsningen på et problem om kompleksitet og helhed. Jo mere planlægning, jo mere helhed. I takt med at planlægningsopgaven i sig selv vokser i omfang og kompleksitet, stiger interessen for også at planlægge, hvordan det planlagte skal føres ud i livet; altså hvordan det skal ”gennemføres”. Dette ”gennemføre” trækker tråde til en samtidig samfundsdebat om demokrati, inddragelse og deltagelse, der tager form som en kritik af bl.a. autoritære ledelsesnormer og centralisering. Trådene mellem planerne for det planlagte og inddragelse træder frem som en art implementeringsbegreb, der dog endnu ikke kalder sig dette blandt embedsmænd. Men interessen for, hvordan politik rulles ud er ny og spirende.

Karakteristisk for den semantiske udvikling i perioden er, at reformbegrebet nu har cementeret sig som et eksplicit begreb, men at der samtidig fortsat anvendes flere andre begrebsækvivalenter. Koordineringen og inddragelsen er en tydelig udfyldelse af planlægningens sociale meningsdimension. Der er ikke længere alene tale om, hvad rationalisering og planlægning er, men også om, hvordan det skal omsættes og af hvem. Den tidslige dimension udfyldes også – blandt andet gennem forestillingerne om langtidsplanlægning og prognoser, der gør fremtid relevant for nutidens planlægning. Socialdimensionen må dog siges at være den mest dominerende meningsdimension.

Samlet kan reformsemantikken fra 1956 til 1982 beskrives som en substantiel reformsemantik. Det er en semantik, der knytter an til den ekspansion af forvaltningen, der finder sted og til et spørgsmål om detaljeplanlægning. Figuren nedenfor opsummerer den substantielle reformsemantiks karakteristika.

Periode	Formel reformsemantik	Substantiel reformsemantik
	1920-1955	1956-1982
System	Forvaltning, økonomi	Forvaltning, demokrati
Semantisk reservoir	Lovhjemmel, rationalisering	Rationalisering af rationalisering, planlægning, indflydelse
Modbegrebe(r)	Bureaukratisme	Koordinering, modstand, demokrati, gennemførelse
Dominerende meningsdimension	Sagsdimensionen	Socialdimensionen

Figur 5. Den substantielle reformsemantiks karakteristika

5.3. Form-medicanalyse: Planlægning som reformbegreb

Den danske centraladministration ekspanderer i perioden 1955 til 1982 voldsomt i omfang, og der er kommet turbo på reformdebatten og overvejelser over, hvordan man får rationaliseret den omfattende rationaliseringsindsats, der blev sat i gang i slutningen af 1920'erne, og som har pågået siden. Planlægning bliver periodens reformbegreb, fordi planlægning bliver set som løsningen på problemet om koordinering. Vi har i sidste afsnit set, hvordan planlægningssemantikken folder sig ud i perioden, hvad vi kan forstå ved planlægning, og hvordan planlægning foldes ud gennem inddragelse og demokrati. I dette afsnit skal vi nu skifte blik og i stedet se på, hvordan planlægning formes som reformbegreb, og hvilke medier der dannes i denne formning. Den første formdannelse er formdannelsen af planlægning som reformgreb i centraladministrationen. Dette angår både en strukturel planlægning og en organisatorisk planlægning indadtil. Den anden formdannelse er formningen af statens personalepolitik som reformgreb, og hvordan udviklingen af en statslig personalepolitik bliver set som en betingelse for at kunne reformere både centraladministration og bredere i samfundet. Den tredje formdannelse er formdannelse af uddannelse som reformgreb, både uddannelse i samfundet gennem uddannelsesinstitutionerne og uddannelse inden for centraladministrationen. Formålet med denne analyse er at vise, hvordan reform som planlægning formes, og hvordan der dannes forskellige medier i denne formning.

5.3.1. Planlægning i centraladministrationen

Der er mange ideer om, hvad planlægning skal kunne, og hvordan centraladministrationen gennem planlægning kan reformere sig selv og sine institutioner. I 1960 nedsættes Administrationsudvalget af 1960, og i sin første betænkning fra 1962 kritiserer udvalget centraladministrationen for ikke at planlægge i tilstrækkelig grad:

”En væsentlig indvending mod det nuværende system er derudover vanskeligheden ved koordinering, ikke blot mellem de forskellige ministerier indbyrdes, men også inden for det enkelte ministerium mellem de forskellige departementer og (general-) direktorater. For øjeblikket er forholdet det, at i et ministerium med flere departementschefer og generaldirektører er det ministeren, der er det koordinerende led.”
(Administrationsudvalget af 1960, 1962, s. 12)

Der mangler samtidig en praksis for, at ”de indbyrdes modstridende hensyn skal koordineres, men det er også ministerens opgave selv at være opmærksom på, at der muligvis gør sig modsatte betragtninger gældende i andre departementer i samme ministerium”
(Administrationsudvalget af 1960, 1962, s. 13). Udvalget foreslår, at man som løsning på pro-

blemet ændrer selve det ministerielle system, således at et ministerium fremadrettet består af ét departement og en eller flere fagstyrelser. Ministeriernes departementer skal begrænses til at fungere som ministrenes sekretariater, og dermed skal de have færre forvaltningsmæssige opgaver. Ministrene skal derfor primært beskæftige sig med at udarbejde lovforslag og retsskrifter, central planlægning, koordinering, udarbejdelse af prognoser mv. Administrationsudvalget vurderer, at dette vil skabe betydelige fordele og føre til langt mere effektiv ledelse af centraladministrationen end hidtil. ”De planlæggende og ledende opgaver er af så stor betydning i moderne forvaltning, at departementernes personale bør kunne koncentrere sig herom (...)” (Administrationsudvalget af 1960, 1962, s. 14). Et af hovedformålene med at omorganisere den centrale administration er altså at styrke kapaciteten til at planlægge. ”En tilpasning af den ministerielle struktur vil derfor ofte være nødvendig. Ikke mindst når man begynder at snakke om planlægning, fordi planlægning får tingene til at hænge sammen på en anden måde.” (Koch, 1967). Planlægning er med andre ord en måde at organisere sig på en ny, rationel måde. Planlægning er en ny måde at tænke på, hvor fokus er på sammenhæng mellem sagerne. Planlægning dannes som en ny form, der organiserer og kobler sine elementer på en ny måde – en måde, der giver sammenhæng mellem sagerne. Centraladministrationen elementgør sin egen organisation, der består af elementer som lovforslag, prognoser, koordination og i direktorater, der består af drift, lovadministration og specialiseret viden. Ved at betragte sig selv som bestående af to typer elementer, nemlig de brede koordinerende elementer og de smalle elementer (såsom specialister, drift af love mv.), gør administrationen sin egen organisering som form til medie for planlægning. Med denne nye organisering kan centraladministration genkende sig selv om en planlæggende centraladministration, der fra centralt hold planlægger og koordinerer driften på en rationel måde. På den måde ser centraladministrationen på sig selv som en administration, der nu har opbygget en kapacitet til at reformere samfundet.

I midten af 1960’erne får centraladministrationen også øje på kommunerne som et medie, der kan skabe mulighed for mere aggregeret planlægning. Det er ikke den enkelte kommune, men derimod kollektivet af kommuner til sammen, som centraladministrationen får øje på. Der er i Danmark på dette tidspunkt 86 købstadskommuner og ca. 13.000 sognekommuner, fordelt i 25 amtsrådskredse (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005, s. 5).

Sognekommunerne havde siden 1930’erne oplevet et faldende befolkningstal, og kommunerne var derfor afhængige af bl.a. at indgå skoleforbund med andre sognekommuner for at kunne opfylde deres forpligtelse til at drive folkeskoler. Det samme gjaldt alderdomshjem og

hjemmesygepleje, hvor mange sognekommuner måtte slå sig sammen. (Kommunallovskommissionen, 1966). Endelig var sognekommunernes administrationsforhold også begrænsede, og mange kommuner havde alene en ”kommunesekretær” ansat, der skulle tage sig af kommunens administrative arbejde, herunder den økonomiske forvaltning (ibid.). I andre kommuner var det sognerådets kasserer, der tog sig af kommunens regnskabssager. Sognekommunernes evne til selvstyring og til at generere selvstændig politik var med andre ord forholdsvis begrænset. Altså skulle der ske en udbygning af den kommunale struktur og forvaltning, for at kommunerne ville blive i stand til at varetage et mere komplekst sæt af administrative opgaver, som man fra centralt hold anså for at ligge mest rationelt i kommunalt regi (ibid., s. 12). Centraladministrationen – anført af Administrationsrådet – kunne altså ikke bruge sognekommunerne – og heller ikke købstadskommunerne – som medie for planlægning, fordi deres administrative kapacitet var for begrænset. En betingelse for centralt at kunne planlægge lokal planlægning var at omorganisere kommunerne og lægge dem sammen. Formningen af kommune som begreb bliver dermed tættere på strukturelt niveau, da der efter reformen er færre måder at være kommune på. Betingelsen for denne fortætning er dog samtidig, at der sker en indadrettet opsplitting i de nye kommuner. De nye kommuner skal oprette forvaltninger, der skal producere selvstændig politik, planlægning og styring (Kommunallovskommissionen, 1966, s. 12). Der dannes også nye amtskommuner, der samtidig skal indkomstbeskatte deres borgere, hvilket ”vil åbne mulighed for en mere selvstændig indsats fra amtskommunernes side under et direkte ansvar over for borgerne” (Kommunallovskommissionen, 1966, s. 19).

Med strukturreformen i 1971 ophæves skellet mellem købstads- og sognekommuner, og amtsråds kredsene bliver til amter, hvormed der nu er 275 kommuner og i alt 14 amter (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005, s. 5). Der sker med andre ord en strukturel fortætning af kommunerne og amterne som elementer. De sammenlagte kommuner gør det muligt fra centralt hold at udlægge opgaver til de nye kommuner og planlægge centralt, hvordan kommunerne skal planlægge lokalt. Kommunerne får dermed mere ansvar og kompetence med reformen. Centraladministrationen har rettet sit blik mod grænsen mellem central og lokal forvaltning som den grænse, der skal sikre øget planlægning. Centraladministrationen interesserer sig kun i begrænset omfang for den enkelte kommune, og hvordan den lokale forvaltning selv planlægger og forvalter sit ansvar indad, dvs. i forhold til den kommunale forvaltnings indre grænser mellem forvaltning af fx skole og socialområde eller grænsen mellem den kommunale forvaltning og dens borgere. Kommunerne ses som en slags ”klaser af elementer”, fordi det er i kraft af deres egenskab som lokal forvaltning, at de bliver element i centraladministrationens planlægning,

ikke i kraft af deres egenskab som fx ansvarlige over for borgerne. Centraladministrationen betragter kommunerne som elementer, men betragter altså ikke de elementer, som kommunen som elementer består af. Det er ikke den enkelte kommune, der som sådan bliver medie for planlægning; det er summen af kommuner eller kommunerne som system, der bliver medier for centraladministrationens planlægning.

Som reformbegreb formes planlægning på organisatorisk og strukturelt niveau som en form, der skaber helhed i det komplekse. Kommunerne opfattes som kompleksitet, fordi deres forskellighed ikke tillader central planlægning, og kommunerne omorganiseres derfor for at muliggøre planlægning og helhed. Således udspringer behovet for planlægning af en iagttagelse af kompleksitet, der søges reduceret gennem sammenhæng og homogenisering. Det handler om at skabe en helhed, en sammenhæng, gennem planlægning og omorganisering. Centraladministrationen iagttager sin kompleksitet ved at iagttage sig selv som manglende koordination gennem sine elementer, og administrationen organiserer dermed sig selv på ny for at skabe en ny form for sammenhæng, der muliggør planlægning. Vi skal nu se, hvordan planlægning og elementgørelse også breder sig indad til centraladministrationens personalepolitik, der formdannes som en betingelse for reform og planlægning.

5.3.2. Formning af personalepolitik som planlægning

Hen imod slutningen af 1950'erne begynder centraladministrationen at interessere sig for, hvordan staten fungerer som arbejdsgiver og arbejdsplads. Trivsel på arbejdspladsen kædes sammen med centraladministrationens effektivitet og evne til at opnå de ønskede resultater. Planlægningen er afhængig af, at de, der planlægger, har gode betingelser for deres arbejde, og i løbet af 1960'erne og 1970'erne bliver "mentalhygiejne" og "personalepolitik" centrale elementer for organiseringen af planlægning. Personalepolitik dannes som et medie for planlægning, men planlægning formes også samtidig som en form med egne medier. Denne formdannelse skal vi nu se nærmere på.

Allerede siden 1920'erne har embedsmændene beskrevet, hvordan statens kontorlokaler og øvrige inventar lader meget tilbage at ønske for at drive en effektiv administration. Op gennem 1950'erne begynder imidlertid også diskussioner af de statsansattes arbejdsmoral og trivsel at udveksles (Samrådet, 1959). Medarbejderprogrammer som fx tillidsmandsordning, samarbejdsudvalg og jubilæumsfejring bliver ikke længere betragtet som tilstrækkeligt for at sikre en god

trivsel for statens ansatte. Der skal mere til, og embedsmændene peger på ledelse og uddannelse af ledere som afgørende for bedre trivsel og mentalhygiejne. ”Det er en stor fejl, at de, der betros personaleledelsesfunktion ikke får en uddannelse i psykologi, mentalhygiejne og det menneskelige naturs udtryksformer” (Kock, 1959). Dygtige fagmænd (jernbaneførere, dommere etc.) bliver ikke nødvendigvis betragtet som dygtige ledere, der kan skabe arbejdsglæde. For ”at være overordnet er at udøve en påvirkning, som skal udvikle den enkelte medarbejders evner, viden og interesse, dirigere hans aktivitet på en sådan måde, at det bedste arbejdsresultat opnås” (ibid.). Det at være overordnet for nogen bliver nu betragtet som en selvstændig disciplin, der kræver særskilte kvalifikationer. Samtidig beskriver en fuldmægtig fra Socialministeriet, hvordan ledelse, hvis lederen er en dygtig leder, kan ”frigøre kræfterne i dem [de ansatte], at udnytte deres anlæg fuldt ud og at anspore dem til toppræstationer”, og den fuldmægtige fortsætter: ”I statstjenesten sidder mange (...), der er menneskeligt forsømte, og som aldrig er nået til fuld arbejdsmæssig udfoldelse” (ibid.). En dygtig overordnet betragtes som én, der skal drage omsorg for personalet og understøtte personalet i at præstere det bedste, de kan. De skal kunne udfolde sig arbejdsmæssigt og ”udnytte deres anlæg” fuldt ud. Derfor skal en leder have indsigt i psykologi, og denne samlede betragtning er det, der danner mening i begrebet ”mentalhygiejne”.

For at kunne være en effektiv medarbejder skal embedsmændene have mulighed for at ”tale ud om de ting, der pier” (ibid.), og det beskrives, hvordan ansættelsesforholdet ligner og hænger sammen med ægteskabet. Hvis der er ægteskabelig disharmoni, påvirker det indstillingen til arbejdet dagen efter. Embedsmændene iagttager en vekselvirkning mellem arbejdspladens og hjemmets problemer (ibid.). Trivsel og kærlighed ses som to forbundne begreber, og arbejdspladsen og ledelsen skal derfor udvikle sig, så den ansatte føler omsorg og kærlighed og dermed trives. Men også personalemøder iagttages som vigtigt for trivslen: ”Der må på arbejdspladsen være jævnlige – helst ugentlige – personalemøder, hvor problemer af betydning for arbejdsgangen drøftes igennem.” (ibid.). *Problemer* bliver et omdrejningspunkt for ønsket om en statslig personalepolitik. Medarbejderne skal have mulighed for at drøfte både professionelle problemstillinger i arbejdsgangen, men også problemstillinger af mere privat karakter, der kan have betydning for arbejdets udførelse og for medarbejderens trivsel i ansættelsen. Personalepolitikken kan for så vidt ses som en politik for grænsen mellem arbejds- og privatliv. Denne grænse iagttages samtidig som en betingelse for medarbejdernes mentalhygiejne og trivsel. Det skal forstås sådan, at personalepolitik åbner op for, at medarbejdernes trivsel bliver muligt at tale om.

I starten af 1960'erne bliver stress beskrevet som et stigende problem, der er relevant for centraladministrationen som arbejdsgiver. Stress ses som et fænomen, der udfordrer trivsel og dermed administrationens effektivitet. ”Problemet *stress* har i de senere år da også gentagne gange været ført frem i den offentlige debat herhjemme, men som regel alene – eller dog overvejende i medicinsk belysning.” Her er stress defineret som en ”sjælelig belastning, der overstiger bærevnen” (Samrådet, 1963b). Spørgsmålet om stress og trivsel er et spørgsmål om ”mentalhygiejne” og ”sindets sundhedspleje”, og det vokser sig til et stadig større problem. Det handler om ”den arbejdspladsmæssige omsorg og respekt for den enkelte ansatte, uanset hvilket nummer lønningsklassen har” (Samrådet, 1963a). Stress, trivsel, motivation og andre personalepolitiske problemer kan betragtes som en indikation af, at tjenesten som embedsmand ikke længere udelukkende er et spørgsmål om at udfylde sin kontraktuelle forpligtelse. Medarbejderne betragtes som mere end deres arbejdsevne – også deres sind og eventuelle familieproblemer er elementer i tjenesteudfyldelsen.

”Trivsel har sin egen værdi. De ansatte kræver mere end arbejde i dag. De kræver trivsel. (...) Kombinationen af løn plus pension plus pligt er ikke tilstrækkeligt i dag. Trivsel i sig selv er blevet et nødvendighedsbegreb.”
(H. Jakobsen, 1970b)

Trivsel kædes sammen med begreber om ”meningsfyldt arbejde” og ”motivation”: ”Nøgleordet er: Kommunikation. Værdien ligger i: To-vejs-kommunikation.” (Freilberg, 1970). Kommunikation mellem medarbejdere og ledere bliver set som en løsning på problemet om trivsel og motivation, der igen kædes sammen med en kritik af det eksisterende ledelsessystem i centraladministrationen:

”Rationaliseringsbestrebelse [må] gå hånd i hånd med menneskelige hensyn, og dette må igen føre til overvejelser om revision af ledelsessystemet, der i centraladministrationen på flere punkter er mere autoritært end inden for forsvaret. Nøgleordene er kommunikation, samarbejde og ansvarssænkning.”
(Freilberg, 1970)

Kommunikation bliver betragtet som det, der kan skabe helhed og sammenhæng inden for den planlæggende forvaltning – kommunikation kan skabe samarbejde på tværs. Med en personalepolitik dannes trivsel, motivation og kommunikation som medier, der bliver set som en måde at styrke evnen til planlægning og sammenhæng. Personalepolitikken kobler sig også til ideen om indflydelse, medansvar og demokrati, der er med til at forme personalepolitikken som inklude-

rende og som interesse for statens ansatte. Ved at udvikle en personalepolitik, der kobler alle disse elementer som medier, udvikler centraladministrationen på den måde kapacitet til mere sensitiv planlægning. Det vil sige en planlægning, der kan tage højde for, men også udnytte medarbejdernes personlige faktorer og samspillet mellem medarbejdere til at skabe sig selv som duelig i endnu mere planlægning.

Som et led i at muliggøre en mere sensitiv planlægning begynder staten også i denne periode at overveje, hvordan de kan honorere både nye krav til arbejdets tilrettelæggelse fra personalets side, men også statens ønske om at smidiggøre organisationen gennem større fleksibilitet, fx i forhold til muligheden for at flytte medarbejdere på tværs af ansættelsesområder, friere lønindplacering, nye rekrutteringsformer, advancementsprocedurer og stillingsstrukturer (Samrådet, 1967b). Denne gang gør centraladministrationen sin retlige funktion som ansættelsesmyndighed til element, forstået på den måde, at den begynder at iagttage sin status som ansættelsesmyndighed som en fortætning af koblede elementer som bl.a. ansættelsessted, løn, advancement og stillinger. Disse elementer er udspaltet fra formen ”statsansat” til nu at gælde som kollektive forhandlingselementer, der giver staten mulighed for at planlægge på nye måder. Ved at udspalte ansættelsen i elementer bliver det nu muligt at iagttage den ansatte på nye måder og planlægge, hvordan den ansatte skal mobiliseres som ressource i forskellige sammenhænge.

Der sker en opblødning af bureaukratiet med hensigten at gøre det mere fleksibelt. Man eksperimenterer med indførslen af ”projektorganisation og andre mere fleksible organisationsformer” og samtidig ”udnævne og honorere projektledere” (B. Schmidt, 1977). Dertil kommer overvejelser om at indføre åremålsansættelser på chefniveau for sikre en større fornyelse i måden at løse opgaver på (Rubak, 1968; Samrådet, 1969). Der er et skifte fra den bureaukratiske organisationsform, der opererer gennem kontinuitet og ansættelsesmæssige bånd, til overvejelser om nye organisationsformer, der har en mere diskontinueret tidsforståelse, hvor projektet, der har en iboende midlertidig karakter, bliver den centrale organiseringsform, hvor der arbejdes på tværs af skel og organisationens lag.

Staten ønsker større mobilitet i centraladministrationen, fordi mobilitet iagttages som nytænkning. Det sagsbehandlende personale må kunne

”varetage ledelsen af det planlæggende og koordinerende arbejde, ofte på tværs af den grundlæggende organisationsstruktur. Der vil være en ganske markant forskel mellem ledelsen af et kontor med et stabilt lovgivningsområde og ledelsen af en enhed, hvis opgaver

omfatter planlægnings- eller styringsfunktioner. Hertil kan vel føjes, at den nuværende beskedne mobilitet på lederniveau forekommer uforenelig med disse nye opgaver.”
(B. Schmidt, 1977)

Der skal med andre ord en større omskiftelighed i ledelsen til for at kunne varetage nye krævede opgaver inden for planlægning og styring. Derfor iagttager administrationen et behov for tværgående funktioner på tværs af sektoren. For at kunne honorere denne tværgående koordinering og planlægning kræver det ”dybtgående ændringer i kravene til statens personale” (ibid.). Det betyder, at der også sker en opsplitning i forståelsen af, hvad personalet er. Personalet splittes simpelthen i kompetencer som elementer, så personalet nu bliver en form, der kobler forskellige kompetencer som elementer. Personalet skal ikke længere alene være dygtige sagsbehandlere, men også udvikle evner inden for ”prognoseteknik, indsamling og bearbejdning af statistik, driftsøkonomiske analyser, cost benefit analyser, strukturfunktionsanalyser, organisationsteori, planlægningsteori, innovationsteori, og der kunne formentlig nævnes yderligere et antal.” (B. Schmidt, 1977). Det, der er i fokus, er, hvad personalet som en samlet stab eller i grupper kobler af kompetencer, og dermed hvilket ansvar og kapacitet for planlægning man kan betragte dem som.

Embedsmændenes kompetencer er på sin vis fortsat en form, som vi så det i perioden fra 1920 til 1955, der kobler en række forskellige kompetencer som elementer, og embedsmændenes kompetencer kan således fortsat betragtes som et medie for ønsket om at reformere gennem planlægning. Men med personalepolitikken opståen som form bliver embedsmændenes kompetencer nu mere til et medie for personalepolitikken, sammen med medier som trivsel, motivation, ansættelsesform osv., som vi har set ovenfor. Kompetencer er nu et element i personalepolitikken, der igen er element i planlægningsarbejdet.

I 1960’erne udvikles forskellige efteruddannelsesinitiativer, der skal udvikle embedsmændenes kompetencer i den planlæggende forvaltning. I 1963 ser Danmarks Forvaltningshøjskole dagens lys på baggrund af en betænkning fra 1960 fra det personalepolitiske udvalg, der fastslår et ”bredt udækket behov for efteruddannelse” (Samrådet, 1962). Danmarks Forvaltningshøjskole får ansvar for uddannelse og videreuddannelse af forvaltningspersonale. I 1971 udbygger forvaltningshøjskolen sine chefkurser, hvor statens ”øverste chefer” bl.a. skal lære om ”administrativ planlægning”, ”styringsproblemer” (arbejdsfordeling, information, kontrol, arbejdsklima) og ”personaleplanlægning” (stillingsbeskrivelser, fleksibilitet, karriereplanlægning og rotation) (Samrådet, 1971d).

Omkring 1968 får HD-studiet på Handelshøjskolen også en underlinje i offentlig forvaltning, der skal gøre de studerende egnede til at overtage ledende stillinger i administration i både det private og det offentlige, i første række inden for planlægning, personale- og organisationsfunktioner. Udbygningen af HD-studiet er samtidig et led i at sikre, at der ikke er nogen ”uddannelsesblindgyder”, og at der både er folk med uddannelse, men også mange uden uddannelse, der bliver optaget på HD-studiet (Raben, 1968). Efteruddannelse af embedsmænd bliver et element i at gøre staten i stand til høj kvalitetsplanlægning. Behovet for at forny centraladministrationen er påtrængende med de mange nye opgaver, der tilkommer i takt med det stigende antal områder, der underlægges offentlig regulering gennem 1960’erne og 1970’erne, samtidig med at det offentlige også er blevet producent af velfærdsydelser. Efteruddannelse af embedsmænd ses som en nødvendighed for, at administrationen kan løse sine nye opgaver – og eksisterende opgaver på nye måder – men også som et personalepolitisk medie til at øge medarbejdernes trivsel.

Opsamlende kan vi sige, at personalepolitikken bliver et medie for planlægning, forstået på den måde, at centraladministrationen får øje på spørgsmål om bl.a. medarbejdernes trivsel, mentale sundhed, relationen til deres overordnede og deres ansættelsesvilkår, og ser dette som en mulighed for at planlægge mere sensitivt. Personalepolitik bliver en form, der kobler de elementer, der opbløder forståelsen af ansættelsen som en pligt. Det er elementer, der før var en del af administrationens blinde plet, og som den ikke kunne se, at den ikke kunne se. Når centraladministrationen får øje på personalepolitikens elementer, får den samtidig øje på en ny måde at jage sammenhæng og helhed på, og derfor bliver personalepolitikken også et medie for planlægning. Samtidig er der en tæt forbindelse til den tredje og sidste formning, som denne analyse vil udfolde, nemlig formdannelsen af uddannelse som planlægnings- og reforminstrument.

5.3.3. Formning af uddannelse som planlægning

I midten af 1950’erne er der en generel reformparathed på alle områder af uddannelsespolitikken. Uddannelse er ikke alene mediet for centraladministrationens evne til at planlægge og administrere, men betragtes også som et medie for at reformere samfundet uden for centraladministrationen. Som vi skal se på bl.a. folkeskole- og gymnasieområdet, ønsker man gennem uddannelsespolitikken at ændre den måde, elever forstår og tager del i samfundet på. Samtidig bliver reform en stemning og en personlig passion for lærerne. Der sker således også en elementgørelse af uddannelse som form. Uddannelse handler om at tilegne sig forskellige kundskaber og vi-

den og at udvikle sin personlige karakter. Men som vi skal se, spaltes flere elementer nu ud i uddannelse, så uddannelse også bliver et spørgsmål om at bryde med social arv og om at udvikle samfundets viden og færdigheder på særligt det teknologiske område. I 1958 vedtagets nye skolelove, der betyder en ændring af hele skolesystemets struktur. Mellemskolen bliver afskaffet, en ny realskole oprettes, og en ny gymnasieskole organiseres. En del af formålet med de nye skolelove er at give flere elever grundlag for en videregående teknisk uddannelse.

”Det tilstræbes at styrke agtelsen omkring realeksamen, og indpasningen af en teknisk linje i 3. realklasse vil gøre den yderligere attraktiv, idet den herigennem kan opnå at give et solidt grundlag for videregående teknisk uddannelse.”
(Kruchow, 1958)

Viden om ny teknologi er et centralt element for uddannelsespolitikken, men pædagogikken bliver også til et element i formningen af uddannelse som reformgreb. På gymnasieområdet er der ligefrem tale om ”pædagogisk hovedrengøring” gennem nye læseplaner; ”en sådan pædagogisk hovedrengøring i fagenes mål og metoder, at der derigennem efterhånden kan ske betydelige fremskridt.” (E. Rasmussen, 1959). Uddannelse formgives her gennem det pædagogiske, det undervisningsfaglige arbejde, uddannelsesinstitutioner og -administrationerne, studietider, læsestof og økonomisk understøttelse, men uddannelse formgives også af engagerede lærere, der igangsætter nye initiativer og ”har en levende interesse for fornyelse”, som de omsætter til ”væsentlige ændringer i gymnasiets undervisning” (ibid.).

Det nye reformerede gymnasium oplever en stigende søgning. Dette giver problemer med mangel på lærere og overfyldte klasselokaler. Der bliver oprettet nye gymnasier i områder af landet, hvor der ikke tidligere var gymnasier, og der er sket en bredere kulturel ændring til fordel for mere uddannelse. ”Det er kort sagt ved at lykkes at inddrage i hvert fald en del af intelligensreserven til gymnasieuddannelserne.” (S. Hansen, 1962). Gymnasieskolereformen fra 1958 øger søgningen til gymnasieskolen, men med reformen ændres samtidig også i avancementsmulighederne for gymnasielærere. Den automatiske forfremmelse til lektor bortfalder, hvilket betyder at lærerne fastholdes på et lavere løn- og stillingsniveau, og dette giver rekrutteringsproblemer til gymnasielærerhvervet (ibid.). Samtidig forplanter udvidelsen af uddannelsessektoren sig også til centraladministrationen. I Undervisningsministeriet er der et stort efterslæb på sager.

”Der er vel næppe noget ministerium, der har gennemgået en ekspansion, som kan måle sig med den, der har fundet sted indenfor undervisningsfeltet. Man har været for tilbøjelig til at hæfte sig alene ved det større antal unge under uddannelse og slet ikke taget i betragtning, at der

er kommet nye undervisningsformer, større fleksibilitet, tilvalg og overførsel af tidligere uddannelser, således at ekspansionen ikke blot er kvantitativ, men også kvalitativ. (...) Der er ikke sket nogen tilsvarende forøgelse af det administrative personale. Det medfører, at undervisningsministeriet er et betrængt ministerium. En del af problemerne ville jo nok kunne løses ved en gennemgribende reorganisation af hele ministeriets opbygning.”
(H. Jakobsen, 1971)

Det er bl.a. loven for læreruddannelse, der vedtages i 1966, der presser ministeriet. Loven strammer bl.a. adgangsbetingelserne til uddannelsen, så de studerende skal have en studentereksamen eller HF-eksamen for at blive optaget. Dertil kommer, at uddannelsen forlænges fra tre til fire eller fire et halvt år, og den gøres mere fagligt specialiseret med to ”obligatoriske linjefag” og et ”pædagogisk speciale” (Lovtidende, 1969). Det betyder, at ”den ny læreruddannelse er mere studiepræget og lægger større vægt på selvvirksomhed end den tidligere” (H. Jakobsen, 1971). Når uddannelseskapaleteten i folkeskolen øges, medfører det et behov for øget kapacitet på læreruddannelsen.

Uddannelse formes ikke alene som det mål at kunne planlægge og effektivisere, men også som et spørgsmål om at ruste samfundet til fremtiden.

”Gennem uddannelsessystemet må fremtidige årgange af børn og unge uddannes til at leve i et samfund under forandring, og det politiske system må indrettes således, at det enkelte menneske kan deltage i, bidrage til og tage medansvar for de vigtige afgørelser, samtidig med at de meget omfattende og påtrængende planlægningsopgaver kan løses.”
(Ministeriet for kulturelle anliggender, 1969, s. 272)

Uddannelse former fremtiden gennem børn og unge, der skal lære, at formningen varer ved så at sige. Man forestiller sig således, at samfundet i fremtiden vil være præget af forandring, men inden for en ramme af deltagelse og planlægning. Uddannelsespolitik bliver tæt forbundet med kulturpolitik, der forstås som politikken for ”værdier og ideologiske forestillinger” (ibid.), der kan oplyse os på et andet niveau end natur- og samfundsvidenskaberne (ibid.). Samtidig udvides uddannelsesbegrebet til at beskrive ”en livslang proces, hvor den enkeltes tilværelse til stadighed veksler mellem uddannelsesperioder og erhvervsaktive perioder”, og det gør, at uddannelsessystemet også må omfatte ”omskoling, genoptræning, efter- og videreuddannelse” (ibid., s. 273). Uddannelse bliver med andre ord i sig selv et element i det at forandre – sammen med elementer som deltagelse og planlægning. Det er gennem uddannelse, at forandringer kan føre

til gennemgribende omlægninger og brud med kendte mønstre. Forandring iagttages som en realitet, når det kendte mønster med kontinuert kapacitetsudvidelse brydes og erstattes af reformer i uddannelsessystemets opbygning, indhold og undervisningsform. Uddannelse skal udvikle en livsevne i et samfund under forandring, og det skal give den enkelte mulighed for at ”udvikle og udnytte sine talenter” (ibid.). Med andre ord bliver uddannelse også medie for forandringen.

Det betyder, at der er tale om udspaltning af uddannelsespolitikken i elementer, både gennem dannelsen af nye uddannelsesinstitutioner (flere gymnasier, flere tekniske skoler, flere universiteter mv.), men også gennem oprettelsen af helt nye uddannelser eller omfattende omlægninger af eksisterende uddannelser (HF-eksamen, HTX-uddannelsen, ny læreruddannelse mv.). Udspaltningen sker som en effekt af substantialiseringen af forvaltningen, dvs. den substans, forvaltningen skal forvalte, bliver større, men samtidig åbner denne udspaltning også for detailplanlægning. Jo flere elementer, jo større rum for detailplanlægning. Det at planlægge i detaljen er med andre ord også en del af det, jeg beskriver som substantialisering. Den strukturelle fortætning, vi så i centraladministrationens arbejde med sin egen rationaliserings- og planlægningsindsats, gør sig dermed (endnu) ikke gældende på uddannelsesområdet. Der er derimod tale om massiv mulighedsskabelse gennem dannelsen af stadigt flere substantielle elementer. Hele samfundet skal uddannes, der skal være uddannelsespladser til alle, og der skal være uddannelser, der falder i alles smag og passer til deres evner. Skabelsen af alle disse muligheder avler dog samtidig en stor kompleksitet indadtil i centraladministrationen, og særligt i Undervisningsministeriet som eksemplet ovenfor viser.

Centraladministrationen har derfor travlt i 1960'erne og lider under mangel på arbejdskraft. Derfor foreslår bl.a. forhenværende finansminister Thorkil Kristensen (Venstre) og folketingsmand Knud Thestrup (Konservative Folkeparti) at gennemføre en form for rationalisering af universitetsuddannelser og dermed forkorte studietiden (Samrådet, 1958a). Ønsket er at øge ”effektiviteten af den undervisning, der gives på de højere læreranstalter” (ibid.) ved at skære ældre lærestof bort og ændre universitetets undervisningsform, så undervisningstiden bliver mere effektiv. Gennem uddannelse forventer man både at kunne få de studerende hurtigere på arbejdsmarkedet, men også at den uddannelse, de kommer ud på arbejdsmarkedet med, er mere tidssvarende, fordi ældre læsestof tages ud af læseplanen. Dertil kommer et forslag om at forøge adgangen til studielån og legater, der kan ”befri de studerende for arbejder, der er deres studier uvedkommende.” (ibid.). Samtidig udspalter der sig en parallel diskussion af undervisningskapacitet og faglig specialisering.

”Uddannelse og forskning har opnået stærkt forøget offentlig interesse verden over, ja i en række lande er blevet statsanliggende med første prioritet. (...) Herhjemme er den radikalt forøgede offentlige interesse for disse anliggende, der nu finder udtryk i betydeligt større bevillinger til universiteterne m. v. end hidtil, af meget ny dato; det afgørende vendepunkt kom i foråret 1956. Den højere uddannelses indhold, tilrettelæggelse og vilkår er derefter hastigt kommet under offentlig debat.”
(Samrådet, 1958b)

Universitets administration beskrives som årsag til de lange studietider. Derfor er der et ønske om også at gøre universitetets administration til genstand for planlægning og effektivisering. Nogen foreslår en reform af eksamenskravene mod tilfredsstillende deltagelse i visse øvelser, andre foreslår ”en mere rationel kursusagtig undervisning i de første år” (Samrådet, 1958b), atter andre en øget brug af studiekredsarbejde, mens det juridiske studie også ”eksperimenterer med seminarøvelser af forskellig art” (ibid.). Flere studier indfører manuduktører, der kan stå til rådighed for at hjælpe de studerende til selv at løse faglige forståelsesmæssige problemstillinger. Faglig specialisering i løbet af studietiden bliver som nævnt også et emne i debatten.

”Det skal ikke nægtes, at en for vidtdreven specialisering rummer betydelige ulemper, men det moderne samfunds krav er så differentieret, at en specialisering er påkrævet, og kan man give vordende embedsmænd en bedre uddannelse på en kortere tid, synes alt at tilsige, at man omgående tager problemet op til nærmere overvejelse med henblik på en snarlig gennemførelse af en sådan forandring.”
(ibid.)

Samfundet iagttages her som mere differentieret end tidligere, hvad angår behov for forskellige faglige kvalifikationer. Derfor skal der ske ”en rationel tilpasning” og tilrettelæggelse af studiekravene til et ”speciale” inden for hvert af de store fagområder. Med andre ord bliver uddannelsen formen, der skal koble en række nye elementer som bl.a. tid (hurtigere på arbejdsmarkedet), økonomi (legatmuligheder) og nye læseplaner (specialisering og teknologisk viden). Med denne formning af uddannelse bliver uddannelse selv medie for en bredere reformering af samfundet. Det er gennem uddannelse, at centraladministrationen ser muligheden for selv at blive bedre til at planlægge, fordi de studerende vil bringe ny viden ind i administrationen, når de bliver ansat.

I 1960 foreslår Samrådet på baggrund af en embedsmands studierejse til USA, at Danmark opretter ”et nyt universitetsstudium specielt beregnet for den offentlige forvaltnings generelt kompetente administratorer”, men henviser samtidig til det nyligt oprettede studium i statskundskab

ved Aarhus Universitet (Samrådet, 1960). På statskundskabsstudiet undervises i forvaltningsret, politisk sociologi, kildekritik, historisk metode, international politik, idehistorie mv., og Samrådet beskriver det som meget gavnligt for centraladministrationen med denne uddannelse som rekrutteringsgrundlag (ibid.).

I 1964 nedsættes Planlægningsrådet for de Højere Uddannelser, og i 1967 udkommer de med deres betænkning, der peger på, at den udtalte mangel på akademisk arbejdskraft, der har præget billedet siden bl.a. Teknikerkommissionens betænkning i 1959 vedr. oprettelsen af kortere tekniske uddannelser, vil være i balance i begyndelsen af 1970'erne. Mange frygter, at den intensive kapacitetsudbygning vil føre til overproduktion af akademisk arbejdskraft og deraf øget ledighed, men Planlægningsrådet for Højere Uddannelser argumenterer for, at dette ikke behøver at være tilfældet, fordi det i stedet vil betyde kvalitative standardforbedringer som fx færre patienter per læge og færre elever per lærer, og rådet peger samtidig på behovet for disse forbedringer inden for uddannelsessystemet, forskning og sundhed (Samrådet, 1967a). Ifølge Planlægningsrådet skal den stigende ansøgning til universiteternes uddannelser ses som et resultat af de reformer af folkeskole og gymnasier, der blev gennemført i slutningen af 1950'erne, sammen med de store fødselsår i efterkrigsårene. Dertil kommer samtidens økonomiske velstand og muligheder og vækst, både privat og i samfundet (ibid.). Centraladministrationen har reformeret uddannelsesinstitutionerne og udvidet muligheder for uddannelse både i samfundet for den bredere befolkning, men også for selv at have uddannet personale til at udvikle sig selv i fremtiden.

Ideen om mellemlange uddannelser i administrationen ser dagens lys som et ønske om at erstatte akademisk arbejdskraft på visse områder for at afhjælpe manglen på akademikere. Mellemuuddannelser skal sikre en forbindelse mellem uddannelsessted og arbejdsmarked og også hjælpe akademikerne med at få arbejde, de er kvalificeret til (H. Jakobsen, 1970a). Samtidig peger Milhøj-udvalgets betænkning (et underudvalg under Planlægningsrådet for de højere uddannelser) på, at der bør ansættes medarbejdere fra ”flere forskellige fagområder med en vis forvaltningsmæssig viden snarere end generelt kompetente administratorer” til den praktiske forvaltning (Meyer, 1978). I 1972 oprettes Roskilde Universitetscenter, der får den første egentlige planlægningsuddannelse, nemlig forvaltningsuddannelsen. Her får de studerende ”et teoretisk og praktisk grundlag for selvstændigt at varetage planlæggende, styrende og administrative opgaver fortrinsvis inden for statens, kommunens, institutionernes og organisationernes forvaltning” (Meyer, 1978). I 1974 oprettes også Aalborg Universitetscenter, der får et tværfagligt planlægningsinstitut og dermed også bliver centrum for planlægningsuddannelser.

Når centraladministrationen udbygger uddannelse for bl.a. at kunne kvalificere sig selv som bedre administrative planlæggere, så bliver uddannelse på den måde et medie for planlægning, der avler planlægning på et kvalitativt højere niveau. Uddannelse formes som planlægning for selv senere at kunne blive et element for netop planlægning af en højere orden. Men uddannelse bliver på lige fod med andre områder af samfundet samtidig underlagt en generel interesse for at effektivisere. I centraladministrationen igangsætter man i 1973³⁷ en såkaldt ”turnusgennemgang” af alle administrationens områder med det formål at ”vurdere, hvorledes de enkelte offentlige ordninger virker i samfundet og især i forhold til de direkte brugere” (Administrationsdepartementet, 1980). Ideen er at gøre statens forskellige områder til genstand for en grundig analyse af effektiviseringsmuligheder, og i 1978 er turen kommet til undervisningsområdet. En redegørelse over ”de fortsatte uddannelser”, dvs. de uddannelser, der har en forbindelse til folkeskolen, kommer i 1980, og den beskriver sig selv som en løsning på ”strukturproblemerne inden for 10.-12. uddannelsestrin” (Administrationsdepartementet, 1980). Strukturproblemerne består bl.a. i en ”uddannelsesinflation”, der betyder et stort ressourcespild, fordi eleverne ofte tager en studentereksamen, før de tager en erhvervsuddannelse. Derfor foreslår redegørelsen bl.a. at oprette markant flere pladser på erhvervsuddannelserne, fordi realiteten samtidig er den, at antallet af gymnasier langt overstiger antallet af erhvervsskoler, og gymnasiet dermed geografisk er det nærmeste valg for mange unge. Samtidig startes i 1982 et forsøg med en ny type erhvervsuddannelse til 10.-12. uddannelsestrin, nemlig den højere tekniske eksamen (HTX), der i 1989 tillige gøres permanent (Lovtidende, 1989b) og adgangsgivende til universitetet (Lovtidende, 1989a). Det handler ikke om at begrænse elevernes frihed til at vælge uddannelse, men ændre på uddannelsesstrukturen, så eleverne ikke tvinges til at gentage et uddannelsestrin (Administrationsdepartementet, 1980). Samlet er tendensen den, at for at uddannelse kan fungere som medie for forandring og fremtid, dannes der en lang række elementer gennem nye uddannelsesinstitutioner, nye uddannelsesretninger og flere uddannelsespladser. Der sker en indadrettet elementgørelse i uddannelsespolitikken, der gør det muligt for uddannelse at fortsætte som medie for forandring og reform. Samtidig er uddannelse kun medie for reform, for så vidt at uddannelse også på samme tid selv er en form, der skaber sammenhæng mellem forskellige uddannelsesstilbud.

³⁷ Ordningen blev etableret ved årsskiftet 1973/1974 (Administrationsdepartementet, 1980), men det eneste formelle grundlag for aktiviteten var et ændringsforslag til finansloven for 1974/1975 og et aktstykke fra finansudvalget i 1977 (H. H. Østergaard, 1983). Turnusgennemgangen kaldtes også ”den regelmæssige gennemgang af administrationens opgaver og virksomhed” (ibid.)

5.3.4. Opsamling: substantiel form-mediedannelse

Uddannelse bliver en form, der skal skabe muligheder for fremtiden. Både fremtiden for elever, men også for centraladministrationen og for samfundet generelt. Mulighederne bliver skabt ved at producere en række nye elementer for uddannelse, blandt andet helt nye uddannelser, omlægning af eksisterende uddannelser og flere institutioner til både nye og eksisterende uddannelser. Ved at skabe disse nye muligheder for uddannelse bliver uddannelse en formning af fremtid og forandring. Uddannelse i samfundet ekspanderer dermed voldsomt i denne periode. Der er ingen fortætninger i udbredelsen af uddannelse, og kompleksiteten og arbejdsbyrden med at regulere og udvikle nye uddannelser belaster derfor centraladministrationen. Figuren nedenfor opsummerer karakteristika ved den substantielle forvaltning.

Periode	Formel form-mediedannelse 1920-1955	Substantiel form-mediedannelse 1956-1982
Former	#1: Rationalisering af statens administration #2: Embedsstandens kompetencer	#1: Planlægning i centraladministrationen #2: Personalepolitikken #3: Uddannelse og muligheder
Medier	#1: Pligt, kontrol, teknologi #2: Uddannelse, kurser, teknologi	#1: Ministerialsystemet, kommuner #2: Trivsel, demokrati, kompetencer #3: Tid, pædagogik, institution
Mønster	Strukturel fortætning, indadrettet opsplnitning	Helhed og substantiel opsplnitning

Figur 6. Den substantielle form-mediedannelses karakteristika

5.4. Den substantielle forvaltning i praksis

Den semantiske analyse viser, hvordan det, vi kan kalde den substantielle forvaltning, er en forvaltning, der producerer beskrivelser af sig selv som planlægning, rationalisering af rationalisering, indflydelse og uddannelse. Form-medie-analyser viser samtidig, hvordan den substantielle forvaltning afsøger planlægning i forskellige former og gennem forskellige medier i sit forsøg på at favne helheden og sammenhængen i den substans, der samtidig splittes op og gør detailplanlægning mulig. I dette afsnit vil jeg så stille spørgsmålet om, hvordan den substantielle forvaltning autoriserer dette mønster og sin semantik gennem de reformer, den gennemfører. Med andre ord: Er jagten på helhed gennem substantiel opsplittning symptomatisk for de faktiske reformer i denne periode?

I perioden fra 1956 til 1982 sker der ekspansiv udspaltning i nye uddannelser, reviderede uddannelser og nye institutioner. Tendensen er så stærk, at de forsøg på fortætning af uddannelse, der fremsættes, ikke bliver vedtaget. På tværs af reformarbejdet går en ambition om at drive uddannelse mere effektivt og mere demokratisk gennem større indflydelse til ansatte og elever. Det karakteristiske for denne periode er, at uddannelsespolitikken sætter organiseringen af uddannelse på dagsordenen som veje til helhed og sammenhæng. Det handler om organisering af det såkaldte ”uddannelsesproblem” og af de tekniske uddannelser i midten af 1950’erne, om organisering af folkeskolen og gymnasiet omkring 1960 og om organiseringen af nye veje i uddannelsessystemet i 1970’erne. På hver sin måde former disse tre organiseringer uddannelse på en ny måde ved at ændre på både den strukturelle og den substantielle organisering.

5.4.1. Uddannelsesproblemet og lærlinguddannelserne

I 1949 nedsætter Arbejds- og Boligministeriet en arbejdsmarkedskommission, der skal undersøge, hvordan man kan indrette uddannelses- og arbejdsmarkedspolitikken til efterkrigsårenes store fødselsårsgange og deres indtog i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet. Kommissionen kommer med sin betænkning i 1956, der peger på et behov for at sikre uddannelsespladser til de mange unge, der er født i efterkrigsårene. Især på lærlingeområdet skal der ”træffes foranstaltninger”, der kan skabe flere erhvervsuddannede gennem en ”så differentieret påvirkning af lærlingetilgangen til de forskellige fag, at udbuddet af faglært arbejdskraft fremover kommer til at svare bedst muligt til efterspørgslen i de enkelte fag” (Arbejdsmarkedskommissionen, 1956, s. 111). Formålet er at matche uddannelse med arbejdsmarkedets efterspørgsel og at undgå at skabe en stor mængde ufaglært arbejdskraft på grund af manglende uddannelsesmuligheder. Be-

tænkningen peger på ”betydelig mangel på teknikere” på det danske arbejdsmarked (ibid., s. 73), og hvordan årsagen hertil er ”den stærke industrielle ekspansion og den tekniske udvikling” (ibid.). Løsningen på problemet er ifølge betænkningen at øge uddannelseskapaleten på tekniske uddannelser og indføre nye uddannelsesformer ved siden af de allerede bestående (ibid., s. 74). Betænkningen foreslår kortest mulige uddannelser for en hurtig arbejdsmarkedseffekt. Hele spørgsmålet om lærlingeuddannelser beskrives som af så samfundsvæsentlig karakter, at det reserveres i en særlig kommission, nemlig Lærlingekommissionen af 1952, der skal komme med en hurtig betænkning (ibid., s. 113). Arbejdsmarkedskommissionens betænkning viser, hvordan man betragter uddannelse som et planlægningsinstrument til at løse andre udfordringer, i dette tilfælde en udfordring med udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet og en mangel på teknisk uddannet arbejdskraft. Løsningen på problemet bliver uddannelse, der skal matche den oplevede industrielle ekspansion.

Fire år efter kommer Lærlingekommissionen³⁸ i 1956 med sin betænkning om lærlingeuddannelsen og fornyelse af den gældende lovgivning fra 1937, blandt andet med en fornyelse af den teoretiske uddannelse på lærlingeområdet og en begrænsning af lærlinges arbejds- og skoletid (Lærlingekommissionen, 1956). Den grundlæggende præmis i betænkningen er, at lærlingeuddannelserne skal organiseres på en ny måde – både substantielt i forhold til det faglige, men også strukturelt med en højere grad af specialisering og større centralskoler. Blandt andet peger betænkningen på, at oplæringstiden for visse fag afkortes for helt akut at afhjælpe industriens mangel på teknikere. De foreslår også at etablere værksstedsskoler for at sikre, at alle har en læreplads, og samtidig vil de sikre, at alle lærlinge får en teoretisk oplæring, fordi de betragter princippet om mesterlære som principielt i fare. Flere kommer i lære i store virksomheder i industrien, og de bliver derfor oplært af faguddannede og ikke af en mester. Der bliver også drøftet en ide om forskoling inden for visse fag for at give lærlingene vise elementære kundskaber, inden den praktiske uddannelse starter. Endelig foreslår betænkningen en undervisningspligt for lærlinge, der senere bliver ført ind i den nye lærlingelov af 2. oktober 1956 (ibid., s. 49), ligesom der også gøres op med ”blandede klasser” på de små fagskoler, dvs. undervisning i klasser med fx bogtrykkere sammen med smede og handelslærlinge, og der indføres dagsundervisning i stedet for aftenundervisning. For at tiltrække lærerkræfter skal lærlingenes undervisning nu organiseres i sammenlagte, koncentrerede periode på nyoprettede centralskoler. På den måde vil undervisningseffektiviteten kunne øges, og eleverne vil kunne nå at modtage mere undervisning i

³⁸ Nedsat i 1952 af Arbejds- og Indenrigsministeriet.

dagtimerne end som aftenundervisning. Der skete herefter en markant reduktion i antallet af tekniske skoler fra cirka 360 lokale skoler til 63 centralskoler (Koudahl, 2005, s. 77). Den nye organisering førte med andre ord til en strukturel fortætning af de tekniske skoler, der blev færre i antal, men som indadtil i uddannelsesforløbene blev splittet op i flere uddannelser, der blev mere specialiserede.

Samtidig bygger Lærlingekommissionen på en ide om, at den substantielle opsplnitning må ledsages af ”bredt anlagt oplæring”, der går ud over den tekniske specialisering. På den måde vil de tekniske uddannelser fremtidssikre sig mod et arbejdsmarked, hvor det ikke er givet, hvilken teknisk viden der er behov for. Lærlinguddannelserne får dermed en almindelig karakter ud fra en ide om, at

”man ikke med sikkerhed kan forudse, på hvilke områder inden for vedkommende fag udviklingen for erhvervslivet vil gøre den faglærtes arbejdskraft mest påkrævet, og at en alsidig og afrundet uddannelse ikke alene vil sikre den faglærte de bedste muligheder for stadig beskæftigelse på de vilkår, som den pågældendes kvalifikationer berettiger til, men også vil være til gavn for erhvervslivet og dermed for samfundet. Der vil kunne rejses spørgsmål om, *hvorvidt det vil være påkrævet at fastholde en bredt anlagt oplæring som ufravigelig under alle forhold.*”

(Lærlingekommissionen, 1956, s. 17) (original kursivering)

I selve loven er dette omsat til en bestemmelse i § 13 og § 17 om, at lærlinge inden for både industri og kontor har mulighed for at deltage i ”undervisning i de almindelige fag regning, skrivning og medborgerkundskab (...).” Her omsættes den ”bredt anlagte oplæring” til ”almindelig” og ”medborgerskab”. Det såkaldte uddannelsesproblem i midten af 1950’erne bliver altså løst ved at organisere og opbygge et mere specialiseret, men samtidig også mere almindelig og bredere uddannelsesstilbud på det tekniske område. Man løser problemet ved at udvikle den uddannelsesmæssige substans, men også ved at opbygge nye institutionsformer gennem de nye centralskoler. De tekniske uddannelser er imidlertid ikke de eneste, der i slutningen af 1950’erne skal lægges om. Arbejdsmarkedskommissionen peger også på, at folkeskole og gymnasium skal reformeres for at kunne skabe helhed i den komplekse arbejdsmarkeds- og uddannelsessituation.

5.4.2. Nye skolelove

Helhed gennem personlig harmoni, tværfaglighed og verdenssamfund

I lighed med reorganiseringen af lærlingeuddannelserne sker der også i slutningen af 1950'erne en reorganisering af den danske folkeskole. Efter Lov om folkeskolen i 1937 er der fortsat forskel på folkeskolen på landet og i byen, og mellemskolen er gjort eksamensfri. Med udviklingen siden 1937, hvor handel-, industri- og kontorfag er vokset markant i betydning i forhold til især beskæftigelsesmuligheder, er der nu behov for at se på organiseringen af det skoleforløb, der leder frem til bl.a. lærlingeuddannelserne. Den 18. juni 1958 vedtages lov nr. 220 om folkeskolen, der bl.a. ligestiller landsbyskoler med byskoler. Loven afskaffer også mellemskolen og opretter en ny realskole, der starter efter folkeskolens syvårige hovedskole (Lovtidende, 1958a). Den 7. juni 1958 har gymnasieskolen også fået en ny lov, der gør gymnasieskolen til en skole, der består af en treårig realafdeling og en treårig gymnasieafdeling. Realskolen ligger i forlængelse af folkeskolens syvende skoleår, og gymnasiet bliver en forlængelse af anden realklasse, der med sine tre gymnasieskoleår giver eleverne almindelige undervisning og det nødvendige grundlag for videregående studier. Både lov om folkeskole og lov om gymnasieskoler regulerer skolernes organisering og styring. Med en hovedskole og en realskole, og altså uden mellemskole og skel mellem by-, land- og købstadsskoler, er der tale om organisatorisk mere simpel folkeskole. Den centrale styring gennem skoleplaner og undervisningsplaner fastholdes. Det betyder, at alle kommuner skal lave en skoleplan, der bl.a. bestemmer antallet af folkeskoler, og om der skal være realafdeling og gymnasieskole på de enkelte skoler. I skolernes undervisningsplan bestemmes bl.a. hvilke fag, der undervises i og undervisningens mål. Gymnasieskolen organiseres nu i forskellige linjer og afsluttes med en studentereksamen, og den giver herefter adgang til universitetet og andre højere læreanstalter (Lovtidende, 1958b).

I 1960 og 1961 udkommer betænkninger om både folkeskolens og gymnasieskolens undervisnings- og læseplaner, der populært kaldes ”den blå betænkning” for folkeskolen og ”den røde betænkning” for gymnasieskolen ud fra farven på omslaget til betænkningerne. Betænkningerne udgør et interessant modstykke til lovene, da betænkningerne beskriver sig selv som de reelle reformer, fordi de er rettet mod skolens substans, nemlig det faglige indhold og pædagogikken³⁹. I indledningen til den blå betænkning står der bl.a.

³⁹ Den blå betænkning stod dog ikke alene. Forud for betænkningen har der siden 1955 været et projekt af Undervisningsministeriets Byggeforskningsudvalg og Statens Byggeforskningsinstitut i gang, der skulle inspirere både arkitekter og teknikere, men også skolemyndigheder, politikere og pædagoger til skoleudvikling. Sammen udgav de

”Siden den anden verdenskrig har der i mange lande været et udbredt ønske om reformer inden for opdragelsen og undervisningen. Disse ønsker har i høj grad samlet sig i bestræbelser for at ændre læseplanerne, som jo er af afgørende betydning for skolens liv og trivsel. Fremgangsmåden ved denne revision varierer stærkt, afhængigt af de enkelte landes særlige traditioner for undervisning og opdragelse.”

(Undervisningsministeriet, 1960b, s. 24)

Reform henviser her specifikt til en ny tilgang til opdragelse og undervisning, dvs. de pædagogiske aspekter af folkeskolen. Denne reformtilgang omsættes til læseplaner, der beskrives som dét område, hvor den pædagogiske tilgang skal forandres. Ifølge betænkningen bør læseplansrevisi-
onen hvile på seks principper (ibid., s. 24-25):

1. Læseplanerne skal orienteres efter børnenes behov og forudsætninger. Børnene skal sættes i ”meningsfyldte situationer, så den formelle træning træder i baggrunden til fordel for en mere funktionel oplæring.”
2. Læringsbegrebet skal udvides, så det ikke alene betyder ”opnåelsen af kundskaber og dygtighed, men også sådanne processer som: *oplæring til at lære*”
3. Kulturelle, moralske og åndelige værdier skal tillægges stor vægt, og skolens læseplaner skal ses i relation til samfundets materielle problemer, dets økonomiske og sociale udvikling.
4. Der skal ske en kraftig nedskæring af forældet stof i læseplanerne, så skolen kan tilpasse undervisningen til aktuel videnskabelig forskning og udviklingen i samfundet generelt. ”(...) Kun derved kan der blive plads til friere undervisningsformer.”
5. Der skal indføres nye bedømmelsesmetoder, der ikke kun medtager kundskaber, men også ”personlighedsudvikling og karakterdannelse i almindelighed.”
6. Læseplanerne skal også ”fremme børnenes sans for international forståelse og for det mellemfolkelige samarbejde.”

Betænkningen konkluderer herefter, at problemet reelt er lærebøgerne, og at læseplansrevisio-
nen samtidig ”forudsætter (...) en omfattende revision af tekstbøgerne.” (ibid.). Derfor foreslår
betænkningen også, at Undervisningsministeriet i en overgangsperiode skal støtte og udvælge
det ønskede undervisningsmateriale, fordi ”der i udvalget [er] opnået enighed om på visse punk-
ter at tage initiativ til udgivelse af særligt materiale, der kan bidrage til den drejning, der skøn-

en serie af publikationer under overskriften ”Nyt Skolebyggeri” (de Coninck-Smith m.fl., 2015, s. 175ff; Undervisningsministeriets Byggeforskningsudvalg, 1955).

nes ønskelig” (ibid., s. 25), dog skal undervisningsmateriale efter overgangsperioden i fremtiden igen udgives på privat initiativ.

Den nye lov om folkeskolen fra 1958 gør det samtidig nødvendigt at tilpasse seminarieuddannelsen, fordi seminarierne stadig uddanner lærere efter de forhold, 1937-loven for folkeskolen gav. Der skal også igangsættes pædagogiske forsøg og eventuelt etableres forsøgsskoler, der på videnskabelig vis kan gennemføre forsøg med ny pædagogik til folkeskolen. Det er dog ikke alene skolens pædagogik, der fornys. Betænkningen peger på, at der i folkeskolens formålsparagraf skal tilføjes, at det først og fremmest er ”skolens opgave at fremme alle muligheder for, at børnene kan vokse op som harmoniske, lykkelige og gode mennesker.” (ibid., s. 29). Skolen skal lære eleverne om tryghed og harmoni i en rolig og afspændt atmosfære, og den advarer eleverne mod at jage ”det sidste nye”, da det kan gøre børnene splittede og forjagede og have en negativ indflydelse på både deres tilegnelse af kundskaber og deres menneskelige udvikling. Omvendt understreger betænkningen, at det er helt centralt, at betænkningens egen læseplan for skolen til hver en tid kan ændres igen, fordi den skal ses i en tid, hvor den ”moderne tekniske udvikling” foregår i højt tempo. Det ”vil være nødvendigt at betragte læseplansrevisioner som en løbende proces. Der må på ethvert tidspunkt kunne foretages ændringer i læseplanerne.” (ibid., s. 29). På den måde rummer betænkningen en dobbelthed i sine bestræbelser på at ændre folkeskolens undervisning. På den ene side beskrives folkeskolens omverden som under hastig forandring, der gør en forandring af folkeskolen bydende nødvendigt. På anden side skal forandringen være en forandring, der medfører et roligt tempo, harmoni og lykke. Fordi samfundet udvikler sig i højt tempo, skal folkeskolen også udvikle sig, men den ønskede udvikling er, at folkeskolens tempo bliver roligt og afspændt. Ideen om personlig lykke og harmoni bliver på den måde folkeskolens ideal om helhed, og det fremtræder som enheden af omverdenens hastige tempo og ny pædagogik.

Endelig skal folkeskolen også være medie for at skabe sammenhæng og helhed på samfundsplan. Det sker gennem den obligatoriske erhvervsorientering i syvende skoleår, som videreføres for dem, der vælger ottende og niende skoleår, men også i realskolens ældste klasse. Erhvervsorienteringen skal nemlig

”bidrage til at *modarbejde visse fordomme og vaneforestillinger* om erhvervsforhold, som børnene ofte overtager fra deres omgivelser, og som dels udgør en hæmsko for deres overvejelser vedrørende valg af erhverv, dels er med til at forringe forståelsen mellem samfundsgrupperne og

vanskeliggøre nedbrydningen af irrationelle skranker for et frit valg mellem erhvervsmuligheder.”
(ibid., s. 221, original kursivering)

Denne beskrivelse af erhvervsorienteringens formål kobler sig i tematikken til Arbejdsmarkedskommissionens og Lærlingekommissionens betænkninger, i hvert fald hvad angår ønsket om, at flere vælger en teknisk uddannelse. Men samtidig går beskrivelsen videre og ønsker at bryde hjemmets påvirkning af elevens valg af uddannelse gennem undervisningen i skolen, men også at bryde social arv og sociale lag i alle retninger, med henvisning til at det vil styrke elevens frie valg af uddannelse. På den måde bliver folkeskolen medie for en jagt på sammenhæng i samfundet, der både forstås som en beskæftigelsespolitisk sammenhæng, men også brud på eksisterende socioøkonomiske sammenhæng med den ambition at skabe nye, friere sammenhænge.

I gymnasieskolens ”røde betænkning” er der en lignende interesse for, hvordan samfundets økonomiske og sociale forandringer betyder ændrede levevilkår og dermed også behov for nye skoleformer:

”Især i perioder med stærke omvæltninger i samfundet melder kravene om skolereformer sig med stor styrke, og skolen må i sådanne perioder være meget levende for ikke at stivne i forældede former.”
(Undervisningsministeriet, 1960a, s. 18)

Men hvor folkeskolens svar på disse forandringer er ro, tryghed og harmoni, er gymnasieskolens løsning at ”udvikle [elevernes] interesse for samfundsproblemer og deres evne til kritisk og selvstændigt at bedømme problemerne” (ibid.), men også i retning af at forstå Danmark i relation til ”verdenssamfundet”. Der er for gymnasieskolen med andre ord en orientering mod omverdenen, hvor eleverne skal forholde sig kritisk til omverden, bedømme samfundets problemer, men også se sig selv som en del af et større hele. Faktisk er ”skolen (...) i sig selv et samfund en miniature”, og eleverne skal derfor også i gymnasieskolen møde et demokrati, udvikle en evne til at udfordre lærerens autoritet med deres egne vurderinger og udvikle en følelse af medansvar (ibid.). Gymnasieskolens ide om sammenhæng og helhed er en ide om at lade verdenssamfundet og dets problemer fordoble ind i skolen, så skolen på den måde bliver et medie for elevernes iagttagelse af verdenssamfundet, som de kan diskutere og vurdere.

Gymnasieskolen tager i forhold til ”sammenhæng og helhed” skridtet videre på det substantielle niveau. Betænkningen beskriver nemlig, hvordan det er centralt med en faglig spe-

cialisering i gymnasiet, fordi gymnasiets formål både er almindannende og forberedende til videregående studier. Derfor er en specialisering nødvendig for at sikre, at eleverne opnår de rette kvalifikationer til at studere videre inden for et givent fag. Men betænkningen peger samtidig på, hvordan en ”sammenhæng mellem fagene” er nødvendig for at give eleverne indsigt i problemernes historiske problemstillinger og perspektiver, der iagttages som ”værdifuldt for deres forståelse af tingene” (ibid., s. 24). Der er både behov for faglig specialisering, men også for ”sammenhæng og helhed”.

”Udvalget foreslår derfor, at der til alle elever udleveres en bog, »der giver en ikke for omfattende, men dog solid oversigt over hovedpunkter af *ideernes historie* fra oldtiden til vore dage«” (ibid., original kursivering)

Ideernes historie bliver på den måde iagttaget som enheden af specialisering og helhed. Der er dog ikke tale om et nyt fag i gymnasiet, ”Idéhistorie”, men om en slags *bog-ledsaget tværfagligt tema*, der skal binde alle gymnasiets fag sammen uden eksplicit undervisning heri. Ideernes historie kan dermed også iagttages som ”helhedens form”, der gør alle gymnasiets fag til medier for idehistorie. Bogen bliver et symbol på tværfaglig problembehandling⁴⁰ og skal give eleverne en ansvarsfølelse, fordi den giver eleverne ansvar for egen læring af stoffet (ibid., s. 25).

Med de nye skolelove og læseplaner for folkeskole og gymnasiet bliver problemet om helhed og sammenhæng bragt i spil på to måder. Lovene organiserer skolerne på ny gennem en hovedskole, en realskole og en gymnasieskole. Skolerne bliver på sin vis betragtet som en samlet enhed, der gennem sine forskellige elementer og linjer skaber en sammenhængende skole fra undervisningspligtens indtræden og frem til indtræden på arbejdsmarked eller videre uddannelse. Men helhed og sammenhæng problematiseres også indadtil gennem læseplanerne for folkeskole og gymnasium, hvor helhed bliver et spørgsmål om at skabe personlig harmoni og lykke inden for rammen af ny pædagogik og samfundets hastige udvikling. I folkeskolen bliver dette til en oplæring til læring. I gymnasiet bliver det til et begreb om tværfaglighed, der gennem idehistorie skal skabe helhed i fagenes specialisering. Strukturel og substantiel organisering af folkeskolen, realskolen og gymnasieskolen bliver en måde at betragte som et medie for at planlægge, fordi det gør det muligt at iagttage helhed på en ny måde gennem skolen.

⁴⁰ For en historisk analyse af opkomsten af tværfaglighed i den danske gymnasieskole se Marie Rybergs ph.d.-afhandling ”Governing interdisciplinarity: techniques and effects of 'the interplay of disciplines' in the Danish gymnasium” (Ryberg, kommende udgivelse).

5.4.3. Nye veje i uddannelsessystemet og grænsen for helhed

Ekspansionen af uddannelsessektoren fortsætter i 1960'erne og op gennem 1970'erne. Flere af de allerede gennemførte uddannelsesudbygninger avler behov for nye udbygninger af uddannelsesområdet. Substantialiseringen fortsætter. Uddannelse bliver i stigende grad betragtet som livslang proces, som noget, der aldrig stopper. Et initiativ i dette spor er eksempelvis "Lov om højere forberedelseseksamen", der vedtages i 1966. Her bestemmer § 1, at højere forberedelseseksamen frem for alt skal sikre eleverne de kundskaber, der skal til for at påbegynde læreruddannelsen, men at undervisningsministeren kan bestemme, at den højere forberedelseseksamen også kan bruges til andre videregående uddannelser. HF-eksamen tilrettelægges som kurser, der enten kan være statslige eller private (Lovtidende, 1966). HF-eksamen bliver altså indført for bl.a. at afhjælpe lærermanglen og højne niveauet blandt lærerstuderende (Lovtidende, 1969). I 1969 træder den nye læreruddannelse i kraft, og den toårige HF indsættes derfor i 1967 for at skabe egnede ansøgere til den nye læreruddannelse to år senere. HF-uddannelsen handler ikke alene om opnåelsen af bestemte kundskaber, men også om "studieegnethed" (Studieplansudvalget for højere forberedelseseksamen, 1967, s. 8). HF "skal være en ny vej i uddannelsessystemet, dels med henblik på læreruddannelsen, dels tillige som indgang til andre videregående uddannelser" (ibid., s. 8). Det præciseres samtidig, at HF er åben i sin undervisningsform, forstået på den måde, at den giver flere muligheder til videregående uddannelser, men samtidig er den åben nedadtil, således at der ikke er et bestemt krav om en bestemt eksamen som forudsætning for optagelse (ibid., s. 11). Selvom HF i første omgang er en måde at højne og styrke søgningen af læreruddannelsen på, bliver den senere i sig selv adgangsberettigende til universiteterne i København, Ålborg og Odense på lige fod med den højere handelseksamen og studentereksamen (Lovtidende, 1972).

I 1966 vedtages samtidig den nye lov om læreruddannelsen, der afløser en tilsvarende lov fra 1954. Frem for at være en tilegnelse af teoretiske og praktiske færdigheder bliver egnethed som lærer et bærende element i uddannelse. Der indføres krav om en studentereksamen eller HF-eksamen som adgangsgivende til læreruddannelse, ligesom uddannelsen forlænges fra tre til fire år på grund af krav om en specialisering i to linjefag og et pædagogisk speciale. De lærerstuderende får i højere grad selv ansvaret for egen læring, og det bliver således ikke længere vurderet fra år til år, om de kan fortsætte uddannelsen – dette er de frie til at gøre. Formålet er at nærme læreruddannelsen den langt friere universitetsuddannelse (Lovtidende, 1969). Der sker samtidig en demokratisering af uddannelserne, og hvert seminarium får tre samarbejdsudvalg: et

pædagogisk udvalg, et praktikudvalg og et samarbejdsudvalg, der i forskelligt forhold består af medarbejdere, ledere og studerende som et forum for behandling af undervisningens ydre vilkår.

I kølvandet på den nye læreruddannelse fremsættes og debatteres også indgående en ny folkeskolelov. Den socialdemokratiske undervisningsminister Knud Heinesen fremlægger i 1972 et forslag, der bl.a. inkluderer ”demokratisk dannelse” i formålsparagraffen, afskaffer realskolen for at gøre folkeskolen niårig, afskaffer karakterer og eksaminer, øger elev- og forældreinddragelsen, og som gør op med kristendomsundervisningen som forkyndende. Forslaget blev imidlertid anset for meget vidtgående og blev derfor udskudt til 1975, hvor den nye socialdemokratiske undervisningsminister Ritt Bjerregaard fremsatte og fik gennemført en modereret version af forslaget (de Coninck-Smith, Rosén Rasmussen, & Vyff, 2015, s. 29). Den vedtagne lov ændrer på skolens organisering igen, idet realskolen afskaffes, således at folkeskolen består af en etårig børnehaveklasse, en niårig grundskole og en etårig 10. klasse (Lovtidende, 1975b). Formålsparagraffen suppleres med ideer om ”elevens alsidige udvikling”, ”evne til selvstændig vurdering og stillingtagen” og ”medleven og medbestemmelse i et demokratisk samfund og (...) medansvar for løsningen af fælles opgaver”, ligesom skolen ”bygger på åndsfrihed og demokrati”. Folkeskolen bliver dermed medie for en bredere demokratisering af samfundet, fordi man gennem folkeskolen kan oplyse og bygge på demokrati og beslægtede idealer. Samtidig indføres ”fast ugentlig time til varetagelse af klasselærerens særlige opgaver i samvær med klassen” (§ 6, stk. 2), og samarbejdet med forældrene styrkes gennem regelmæssige underretninger om skolens syn på elevens udbytte af skolegangen (§ 12). Der åbnes også mulighed for ”ikke-fagdelt undervisning” i visse fag og klassetrin (§ 4), med andre ord kan undervisningen tilrettelægges på tværs af discipliner. Selve tilrettelæggelsen af fagene og undervisningen skal ske i samarbejde mellem læreren og eleverne (§ 16). Demokrati, alsidighed, tværfaglig undervisning, forældreinddragelse og ”klassens time” dannes som elementer, der kobler sig løst til hinanden for på den måde at gøre skolens undervisning til medie for en forestilling om helhed og sammenhæng. Ved at indføre demokrati, forældreinddragelse mv. formes skolen som uddannelsesinstitution, der udgør en helhed ved at rumme det komplekse (fx specialundervisning, forældre, alsidighed og opløste faggrænser), samtidig med at skolens organisering også ændres, så folkeskolen nu er én enhed med børnehaveklasse, hovedskole og 10. klasse. Man forsøger at orientere skolen mod fremtiden og mod at skabe elever, der kan udvikle sig til fremtidens demokratiske borgere.

Tendensen i reformarbejdet med en fortætning af organisationen i færre elementer, men en substantiel opsplnitning indadtil, ser vi ogsa i folkeskolen. Her knyttes stadig flere hensyn, idealer og ideer til folkeskolens undervisning. Dette monster i reformarbejdet viser sig enormt starkt. I 1973 laver en arbejdsgruppe i Undervisningsministeriet et udkast til et lovforslag, der skal give 12 ars uddannelse til alle ved at lagge alle ungdomsuddannelser sammen i en samordnet ungdomsuddannelse for 10.-12. skolear. Forslaget bliver ikke fremsat i Folketinget og dermed heller ikke vedtaget, men det er alligevel overordentligt interessant, fordi det præsenterer et nyt syn pa betydningen af ungdomsuddannelser i samtiden, og fordi det kan betragtes som grensen for fortetning. Selvom forslaget saledes er et internt ministerielt forslag, far det alligevel et betydeligt kommunikativt efterliv, fordi det arbejde, det repræsenterer, bliver kendt under overskrifter som ”Hojby-skitsen” og ”Hojbyplanen” efter Sigurd Hojby, der pa dette tidspunkt er direktor i Direktoratet for Gymnasieskoler og HF (Direktoratet for Gymnasieskolerne og HF, 1988; Gullberg-Hansen, 1993). Bade Hojby-skitsen og lovforslaget fra 1975 beskriver uddannelse pa en ny mode, idet forslagene ikke blot beskriver en administrativ planlegningspolitik, men ogsa kobler uddannelsespolitikken med bl.a. socialpolitik og beskeftigelsespolitik.

Hojby-skitsen onsker, at alle unge skal have 12 ars uddannelse. Dette skal ske ved at samle 10.-12. skolear i et ungdomsuddannelsesstilbud, der oploser gymnasium, HF-kursus og erhvervsuddannelserne som selvstendige skoleformer. Begrundelsen lyder:

”En sikring for alle af dels et hojt alment uddannelsesniveau, dels en hensigtsmæssig forberedelse til videregaende uddannelse og til erhvervsarbejde, uden at erhvervsvalget bindes for tidligt, og en oplosning af tendensen til at danne faste uddannelsesmæssige skel, synes at forudsette en samling af uddannelserne umiddelbart efter grundskolen i et system med en felles planlegning af indhold og udbygning. Pa denne mode vil man ogsa kunne opna den mest hensigtsmæssige udnyttelse af de uddannelsesmæssige ressourcer, som den stigende tilgang til uddannelse under alle omstendigheder vil forudsette tilvejebragt.”

(Undervisningsministeriet, 1973, s. 4)

Med andre ord onsker man at fortette den substantielle opsplnitning af ungdomsuddannelserne og fortette dem i en ungdomsuddannelse med forskellige fagspecifikke linjer. Gymnasieskolen, HF-kursus og erhvervsuddannelser iagttages som medier for en ulighedsskabende tendens, hvor det pa forhand er givet, hvilken ungdomsuddannelse eleverne velger pa baggrund af deres sociokonomiske udgangspunkt. Hojby-skitsen vil gore op med dette og sammenlagge ungdomsuddannelsesfeltet til et samlet hele for at gore det til medie for planlegning af klasselighed.

I 1975 og 1976 fremsetter undervisningsminister Ritt Bjerregaard (Socialdemokratiet) et lovforslag i Folketinget, der har et betydeligt overlap med det interne dokument fra 1973, men

dette forslag blev imidlertid (heller) ikke vedtaget. Den nye gymnasiale uddannelse, som både Højby-skitsen og 1975-forslaget fremsætter, er baseret på en bred og væsentlig fælles del for alle elever. Denne brede, fælles del med en base af obligatoriske fag skal give eleverne en "almen uddannelse", inspirere dem til livslang uddannelse og give dem evne til at følge med udviklingen. Almen dannelse handler om kommunikation, samarbejde og mulighed for indflydelse (Lovtidende, 1975a). Lovforslaget ønsker at skabe en sammenhæng mellem folkeskolen og det nye uddannelsesstilbud, således at de samordnede uddannelser bliver et "middel, der kan give den enkelte mulighed for at udnytte og udvikle evner uanset sociale baggrund" (Lovtidende, 1975a). Det handler om at udvikle fremtidens "veluddannede medarbejdere", der kan "medleve og medvirke" i demokratiske processer (ibid.).

Lovforslaget understreger betydningen af en parallel samordning, også for læreruddannelserne og for ressourcetildelingen for de forskellige uddannelsesstilbud. Der må ske en central og koordineret planlægning af skolernes ressourcer, og der skal udvikles standarder og normer, ikke kun for ressourcerne, men også for skolernes kvalitetsniveau. De nye enhedsskoler skal etableres i de eksisterende fysiske rammer hvor muligt (Lovtidende, 1975a). Samordningen skal således ikke kun være i de uddannelser, der lægges sammen i en ny skole, men også på den centrale administrative side, hvor udførelsen næsten skal blive en del af planlægningen.

Selvom Højby-skitsen og Ritt Bjerregaards efterfølgende lovforslag på sin vis følger tendensen med strukturel fortætning gennem institutionssammenlægning og enhedsskoler og en medfølgende indadrettet opsplitning i den uddannelsesmæssige substans, så bliver forslaget som nævnt aldrig vedtaget. Grænsen for sammenhæng hviler her. Selvom de sammenlagte skoler skal opsplittes indadtil i uddannelsesretninger, så er ideen alligevel for radikal. Det kommer til at fremstå som en politik, der ikke ønsker en udbredelse af uddannelse, men en afvikling. Det bliver med andre ord ikke til en stor, sammenhængende ungdomsuddannelse. I stedet bliver gymnasielovgivningene igennem 1970'erne justeret med en række ændringslove, der senere er blevet kaldt "den lille reform". Den lille reform betyder primært mulighed for oprettelse af forsøgsskoler og indførelsen af en fem-dagsuge.⁴¹ Da de uddannelsespolitiske konsekvenser af "den

⁴¹ "Den lille reform" er en opdatering af gymnasieloven, der indledes i 1971 og består af fire ændringslove og én bekendtgørelse for gymnasieskolen og studenterkursus. I 1971 tilføjer lov om ændring af lov om gymnasieskoler og studenterkursus, at undervisningsministeren kan afvikle en realafdeling i en gymnasieskole (Lovtidende, 1971b), hvilket følges op af en afvikling af alle realafdelinger med folkeskolereformen i 1975. En anden ændringslov gør studentereksamen adgangsgivende til universitetet (Lovtidende, 1971a), mens en tredje ændringslov beskriver, at et gymnasium kan drives af stat, amtskommune og private (Lovtidende, 1973). I 1977 kommer endnu en ændringslov, der tilpasser lovteksten fra 1960 til de tilkomne ændringer og til det faktum, at realskolen er nedlagt med Lov om folkeskole fra 1975, således at gymnasieskolen nu er treårig uddannelse efter en niårig folkeskole (Lovtidende, 1977), og der åbnes op for fravigelse af loven i forhold til muligheden for at oprette forsøgsskoler (§21). I 1977

lille reforms” lovændringer og bekendtgørelse er af mindre omfang, vil jeg ikke gå yderligere ind i ”den lille reform”.

5.4.4. Opsamling: Autorisering af den substantielle forvaltning

Jagten på helhed og sammenhæng gennem en indadrettet substantiel opsplitning er kendetegnende for uddannelsesreformer, der løber af stablen fra 1956 til 1982. Uddannelse får en helt central plads, når det handler om at skabe mulighed for planlægning gennem helhed og sammenhæng. Det står særligt tydeligt i de betænkninger, der præsenteres i denne periode, fx Arbejdsmarkedskommissionens betænkning, Læringskommissionens betænkning, folkeskolens blå betænkning, gymnasieskolens røde betænkning, men også i den interne ministerielle Højbyplan og Bjerregaards lovforslag. Netop betænkninger og de betydninger, betænkninger generelt får, er ny. Betænkningerne udvider reformens form forstået på den måde, at en reform nu ikke alene er en lovgivning, men nu også formes gennem betænkninger, der bliver element for reformen. Betænkninger og andet materiale, der ikke er lovgivning, får altså en stigende betydning i reformen som embedsmændenes arbejdsredskab. Det er gennem både betænkninger og lovgivning, at centraladministrationen autoriserer sin semantik og den formning af planlægning og stræben efter helhed og sammenhæng, der er på spil.

udkommer også en bekendtgørelse af loven, hvor det tillige bestemmes, at undervisningstiden vil være 36 timer (å 50 minutter) ugentligt. Således bringes gymnasieskolen ind på den nye femdagsuge, der bliver vedtaget i 1976. Med andre ord er der en vis skalaforskel mellem ”den lille reform” og henholdsvis Højby-skitsen og 1975-lovforslaget.

5.5. Diagnose

Kapitlet begyndte med en analyse af den substantielle forvaltnings semantik. Det er en semantik, der trækker på begreber som planlægning, rationalisering af rationalisering, indflydelse og uddannelse. Det er en semantik, der særligt udfolder sig gennem socialdimensionen og beskriver, hvordan planlægningen skal folde sig ud hos iagttagere af planlægning. Det betyder, at det handler om, hvordan planlægning fortolkes og opfattes, og hvordan det omsættes i kommunikationen.

Herefter viste kapitlet i form-medieanalysen, hvordan centraladministrationen udfolder planlægning i forskellige former og gennem forskellige medier i sit forsøg på at gøre op med en oplevelse af manglende helhed og sammenhæng. Centraladministrationen former planlægning inden for sine egne rammer ved at omlægge selve det ministerielle system, men også ved at fortætte kommunernes struktur og elementgøre dem i klaser, så de kan blive til elementer for planlægningen. Planlægningen formes også gennem personalepolitikken og dens elementer, såsom trivsel, motivation og indflydelse, og gennem uddannelse, hvor uddannelse bliver en skabelse af muligheder gennem bl.a. institutioner og pædagogik. De tre formninger af planlægning struktur, personalepolitik og uddannelse gør det muligt for forvaltningen at iagttage sig selv som planlæggende og ansvarlig. På den måde kan formningerne også iagttages i sig selv som medier for planlægning.

Endelig har kapitlet også undersøgt, hvordan periodens generelle debatter autoriseres på uddannelsesområdet. Her blev det tydeligt, at den konstante søgen efter helhed og sammenhæng gennem mere og mere detaljeret, substantiel planlægning blev institutionaliseret gennem de uddannelsesreformer, der skulle råde bod på det såkaldte ”uddannelsesproblem”, nemlig de nye lærlinguddannelser og nye skolelove. De nye love for folkeskole og gymnasium i 1958 satte to streger under demokrati og inddragelse. Cirka 15 år senere rammer planlægningen grænsen for sit evolutionære maksimum med Højby-skitsen. Her kunne semantik og den strukturelle fortætning ikke autoriseres, forstået på den måde at forslaget ikke kunne vedtages.

Samlet kan vi om den substantielle forvaltning sige, at det er en forvaltning, der gennem mere og mere detaljeret, substantiel planlægning hele tiden afsøger egne muligheder for at ekspandere. Den vil opbygge muligheder i alle sine ressortområder gennem nye tilbud, nye services, ny regulering og nye institutioner. Kun på sit eget domæne har den ambitioner om fortætning, når den laver en central planlægning af lokal planlægning. Det gælder både central planlægning i

Administrationsdepartement af de andre ministeriers planlægning, men også central planlægning på tværs af alle ministerierne, hvad angår den kommunale planlægning. På alle andre områder har forvaltningen derimod ingen planer om at fortætte, tværtimod vil den gerne spalte sig selv ud i flere og flere substantielle elementer, som den kan danne helhed og sammenhæng for. Dette øger muligheden for at detaljeplanlægge. Gennem sit reformarbejde i praksis står det klart, hvordan den substantielle forvaltning problematiserer inkohærens, dvs. mangel på sammenhæng. Det skal forstås på den måde, at de reformer, den substantielle forvaltning igangsætter og gennemfører, er reformer, der skal forsøge at skabe sammenhæng i den manglende sammenhæng, som forvaltningen oplever, at den selv har skabt. Ved at skabe sammenhæng i det usammenhængende oplever forvaltningen, at den kan skabe muligheder gennem uddannelse. Mulighederne bliver koblingen fra uddannelsespolitikken til beskæftigelsespolitikken, ligestillingspolitikken og socialpolitikken, der alle fra deres sted vil skabe muligheder (for beskæftigelse, for frihed, for brud med social arv). Forvaltningen og uddannelsessektoren ekspanderer så kraftigt, at nye uddannelser skal skabe sammenhæng, men idet de gør det, skabes der u-sammenhæng på andre områder, der så igen har brug for reformer for at skabe sammenhæng. Problematiseringen af inkohærens fører til reformer, hvor organiseringen af uddannelse er på spil. Derfor ændres organiseringen af folkeskoleområdet flere gange, sammen med gymnasieskolen, læreruddannelse, HF mv. Organiseringen af både forvaltningen selv og af uddannelse og uddannelsesinstitutionerne bliver medie for at skabe sammenhæng, fordi forvaltningen kan genkende sammenhæng, når den iagttager organisation. Den substantielle forvaltning er dermed samtidig en forvaltning, der gør reformer til en rutine, og som altså sikrer, at reformer fører til flere reformer. Der er tale om en dobbelt substantialiserende effekt: På den ene side bliver uddannelse betragtet som det felt, der skal reformere hele samfundet i en mere demokratisk retning, hvor borgerne får indflydelse og medansvar. Uddannelse er altså medie for en ide om samfundsmæssig evolution. På den anden side kan uddannelse kun have denne virkning, hvis uddannelserne selv bliver reformeret. Uddannelse skal derfor også formes og re-formes for at kunne være medie for evolutionen. Reformen af uddannelse bliver en betingelse for reform gennem uddannelse.

Den substantielle forvaltning reformerer gennem planlægning. Jagten på helhed gennem reformer er en jagt efter planlægning, fordi planlægningen i sig selv også er et spørgsmål om at skabe helhed i det komplekse. Helheden skal med andre ord genindtræde på det kompleks præmisser, i og med at det komplekse reelt ikke reduceres eller forsvinder, men nu blot skal finde en helhed og en ny form gennem planlægningen. Kommunerne omorganiseres og opbygges som

små administrative enheder, så de kan være med til central planlægning af fx skoler og det sociale område. Betydningen af uddannelse i samfundet har ændret sig, men den demokratisering, der er central for uddannelsens nye betydning i samfundet, hviler frem for alt på nye måder at strukturere og opbygge uddannelserne og adgangen til dem på.

Det leder os frem til at kunne pege på, hvordan den substantielle forvaltnings reformer, når de handler om planlægning, bliver reformer af anden orden. Det betyder, at reformerne ikke alene omhandler ændret regulering på et givent område, som vi så det i den formelle forvaltning, men samtidig også forholder sig til sig selv som regulering. Det gør de, når de fx ændrer ved betingelserne for at være forvaltning, som skal få forvaltningen til at forholde sig til selv sig som forvaltning (fx kommunalreformen), eller når ungdomsuddannelse skal samordnes for at skabe nye betingelser for, hvordan ungdomsuddannelse fremadrettet kan tænkes (Højby-skitsen). Dette understreger den semantiske vægt på socialdimensionen også: Det handler for forvaltningen snarere om at sætte præmisser for enhedernes ageren, end det handler om blot at beskæftige sig med det formelle sagsforhold. De substantielle reformer åbner altså op for andre forventningsdannelser end de retlige og formelle. Det er dermed ikke alle reformer i den substantielle forvaltning, der er anden ordens reformer, men de reformer, der angår planlægning, er reformer på anden orden.

6. Reformers som modernisering i den universelle forvaltning 1983-2001

Omkring 1983 ser vi et nyt tema dukke op i embedsmændenes debatter. Spørgsmål om alternativer til planlægning bliver centrale, fordi planlægningens omfang opleves så omfattende, at der er behov for en ny måde at forandre og drive samfundet på. Derfor skal planlægningen tilpasses, fordi planlægningen har fået et "tilpasningsproblem" (B. Schmidt, Sahlholdt, & Bundgaard-Nielsen, 1983). Løsningen på dette tilpasningsproblem bliver i vidt omfang set som et spørgsmål om at kigge ud over grænsen for den offentlige sektor og hen på den private sektor. "Markedsmekanismer" (J. H. Petersen, 1983) som konkurrence, produktivitet, effektivitet og servicetænkning giver stor inspiration til at udtænke nye former for styring, ledelse og reformering af den offentlige sektor og centraladministrationens bureaukratiske struktur. Overskriften for alle disse bestræbelser bliver "modernisering", bl.a. foranlediget af regeringens Moderniseringsprogram i 1983.

6.1.1. Kapitlets tese

Nærværende kapitel viser, hvordan reform periode fra 1983 til 2001 bliver et begreb, der indgår i hverdagssproget hos både politikere, centraladministration og forskere. Reformbegrebet får ny mening gennem forståelsen af modernisering som vejen til fremskridt og forandring, og der opstår et nyt modbegreb i stagnation. Kapitlet vil også pege på, hvordan modernisering som reformbegreb får nye former og danner nye medier for at kunne fungere som reformbegreb. Tesen for perioden er, at det dominerende træk for centraladministrationens reformsemantik nu er en orientering mod en ny forståelse af fremtiden som åben, der trækker på semantik fra det økonomiske system og det organisatoriske system. Tesen er videre, at denne reformsemantik spiller sammen med nye formninger og dannelsen af nye medier i forvaltningens reformbestræbelser. Det betyder, at forvaltningen heller ikke længere i sit praktiske reformarbejde problematiserer en substantiel inkohærens, men derimod snarere sætter sine egne konstitutive grænser på spil, hvilket fører til en omsiggribende udspaltning af forvaltningen i mindre elementer.

For at udforske denne tese spørger kapitlet derfor:

- V. Hvordan iagttages reform som modernisering, og hvordan kondenseres ny mening ind i reformbegrebet? Hvilke modbegreber opstår?
- VI. Hvis modernisering er tidens reformbegreb, hvordan formes da modernisering, og hvilke medier produceres?
- VII. Hvordan autoriserer forvaltningen sin semantik og sin formdannelse?
- VIII. Hvordan problematiserer reformerne det, de ønsker at reformere, og hvordan kommer dette til udtryk?

6.1.2. Kapitlets opbygning

Kapitlet åbner perioden gennem en semantisk analyse af reformbegrebet som modernisering ved at undersøge, hvordan sags-, social-, og tidsdimensionen udfoldes, og hvilke modbegreber der opstår gennem den nye meningskondensering af reformbegrebet. Den semantiske analyse er en besvarelse af spørgsmål I ovenfor. Derefter følger en analyse af form-mediedannelsen, der undersøger, hvordan modernisering folder sig ud som svaret på ønsket om reformer, og hvordan modernisering formes gennem former som grænsen til omverdenen og gennem muligheden for ledelse, og hvordan der i formningen dannes nye medier for iagttagelse af netop moderniseringen. Form-medie-analysen svarer på spørgsmål nummer II. Afsnittet ”Den universelle forvaltning i praksis” undersøger herefter, hvordan forvaltningen i sine reformer autoriserer sin semantik og formning af modernisering som tidens reformbegreb. Dette afsnit besvarer spørgsmål III. Kapitlet slutter med en diagnose af periodens reformpraksis ved at spørge til, hvad centraladministrationen i denne periode sætter på spil i reformens navn og hvordan. Diagnosen er en udfoldning af det fjerde spørgsmål.

6.2. Semantisk analyse: Reformen alle vegne

At beskrive noget som en reform er udbredt på denne tid. Reformbegrebet er blevet universelt på den måde, at det er et alment begreb, der bruges af både politikere, embedsmænd og forskere. Omkring 1983, der, som vi skal se, repræsenterer et skifte i forståelsen af reformbegrebet, er reform oftest forbundet til en ide om besparelser og afbureaukratisering, og det beskrives af en embedsmand fra Finansministeriet, hvordan den borgerlige regering i 1982 kom til med ”reformovervejelser med fuld politisk styrke” (Kjærgaard, 1988b). Det centrale er en økonomisk politik, der skal genoprette statsøkonomien, men også påvirke ”borgernes økonomiske *adfærd*, blandt andet gennem skattereformens og »kartoffelkuren«s delvise afvikling af skatteincitamenter til forbrugslån.” (R. Hansen & Søndergaard, 1988). I november 1983 præsenterer regeringen sin ”Redegørelse til folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor” (Finansministeriet, 1983), der også kendes som ”Moderniseringsprogrammet”. Der er tale om et politisk manifest, der vil ”forny og forbedre det offentlige service overfor borgere og virksomheder” og øge ”den enkelte borgers velfærd” (ibid.). Det beskriver sig selv som et ”udtryk for nytænkning omkring den offentlige sektors måde at fungere på. Det er en nytænkning, som tager sigte på at ændre det offentlige interne styringssystemer, procedurer og spilleregler” (ibid.). Moderniseringsprogrammet skal omstille ”de foregående årtiers kvantitative vækst i den offentlige sektor” til en ”kvalitativ vækst indenfor de bestående økonomiske rammer” (ibid.). Dette skal blandt andet gøres ved at ændre syn på borgerne. Nu er de ”kunder” og ”klienter”, der skal have ”service”. Der skal løsnes op for stramme og uforståelige regler, bureaukratiet skal ”smidiggøres”, kunderne skal tilbydes individuelle løsninger, der er tilpasset deres behov og ønsker, og ”hvor man kan trække på den enkelte brugers egen indsats” (ibid.).

Som politisk instrument skal reformerne have et langt sigte, dvs. at det primære formål ikke skal være kortsigtede besparelser. Besparelserne skal i stedet hentes gennem ”udgiftspolitikens rammestyling” (J. G. Christensen, 1990). En norsk embedsmand beskriver endvidere, hvordan ”en reform må altså ha en viss størrelse, den skal ikke bare endre et enkelt forhold, men et helt *system*. Et system har mange elementer som avhenger av hverandre, alt kan ikke endres samtidig dersom en vil unngå det rene kaos” (Eide, 1998). En reform er med andre ord et initiativ af en vis strukturel størrelse. At noget ændrer sig, er ikke nødvendigvis en reform. Reformen er derimod politiske handlinger:

”Det skiller dem fra avgrensete forsøk og utprøvninger, eller fra innovasjoner. (...) Reformene skal til gjengjeld være åpne for kur-

sendringer, på grundlag av oppfølging og evalueringer under gjennomføringen - «veien blir til mens vi går».”
(ibid.)

Ifølge denne embedsmand er reformer forskelligt fra innovation, fordi reformer modsat innovationer vedtages politisk. Reformen er samtidig større end forsøg, og reformer skal være åbne for løbende tilpasninger, og i omstillingens navn bliver reformer til, ”mens de går”. Her bliver reformer altså betragtet som politisk vedtagne, men ikke nødvendigvis meget stramt styrede forandringsprocesser, forstået på den måde, at en fast køreplan er besluttet, inden reformen rulles ud. Reformen skal være åben nok til at ”levne rum for individuel kreativitet og selvstændigt ansvar for medarbejderne” (Wolf, 2000). Helt grundlæggende sker der altså et skifte i forståelsen af reformens temporale element. Reformen er noget fortløbende, der aldrig slutter, og dets fremtidshorisont er opløst, fordi det bliver til i fremtiden, snarere end i nutiden. Fremtiden er per definition åben, men trækkes ind i nutiden. Nutiden bliver med andre ord fremtidsgjort. Dette er et semantisk skifte fra ideen om planlægning, der hviler på en forestilling om, at fremtiden kan planlægges i nutiden, og også fra ideen om rationalisering, der knyttede an til fortiden i sin forestilling om fremtiden.

Samtidig rækker interessen for reformer ud over Danmarks grænser. Mange andre lande omkring Danmark gennemfører reformer i 1980’erne og 1990’erne.

”Innovation i forvaltningspolitikken er i dag et globalt fænomen, og vores inspirationskilder kan findes i alle verdensdele. Forvaltningspolitikken har ikke længere noget geografisk centrum eller bestemte modellande at orientere sig efter (...) I den forstand nærmer vi os for første gang i efterkrigstiden et klima for egentlig globale læreprocesser.”
(Wolf, 2000)

Den danske centraladministration orienterer sig mod internationale tendenser og indgår i ”globale læreprocesser” for så vidt angår forvaltningspolitikken. Dette er også et udtryk for, at der gennem 1980’erne og 1990’erne sker en intensivering af Danmarks generelle samarbejde med og orientering mod andre lande i forvaltningsøjemed.

Rationaliseringsdebatterne fra 1960’erne, der mere eller mindre dør ud i løbet af 1970’erne til fordel for planlægning, genopstår i starten af 1980’erne under overskrifter som ”produktivitet” og ”effektivitet”. Det handler ikke så meget om besparelser, der kan sikre øgede ressourcer til

andre områder af denne offentlige sektor – det handler snarere om et krav om ”nulvækst eller reduktion i den offentlige sektor” (H. H. Østergaard, 1983). Man skal skaffe plads til nye aktiviteter gennem afvikling eller omlægning af virksomhed, der ikke længere er tidssvarende. Samtidig iagttages samfundsøkonomien om præget af ”stærkt begrænsede vækstmuligheder, samtidig med at ændringer i omgivelserne sker i et hurtigere tempo, er stadig mere komplekse.” (H. H. Østergaard, 1983).

Moderniseringsdagsordenen markerer en politisering af administrationspolitikken, ”for første gang oplever man, hvordan en regering har forsøgt at bruge administrationspolitikken som et middel til at markere sig selv i forhold til offentligheden og vælgerne” (J. G. Christensen, 1990) – eller endda en dobbelt politisering: Embedsmænd politiserer administrationen, der igen politiseres af politikerne (ibid.). Administrationspolitik er med andre ord blevet en politisk kampplads og beskrives som en ”tidsånd” og som ”administrativ retorik og ideologi.” (Jørgensen, 1990). Ideen om modernisering angår i høj grad administrationen selv, og modernisering bliver derfor også at skabe mere samarbejde på tværs af ministerier og ressortområder. Administrationen begynder at gå ”i netværk med det omgivende samfund, som – på godt og ondt – kan være stærkere end de formelle bånd og samarbejdsrelationer inden for ministeriet” (Hjortdal & Wolf, 1990). Reformens sociale dimension er også åbnet op, og den rækker nu ud over og på tværs af ministerierne selv. Der er ikke altid tid til at vente på bureaukратиets procedurer; medarbejderne må løsne de formelle bånd og selv danne relationer på tværs for at løse deres opgaver.

6.2.1. Den responsive stat

Som samlebetegnelse for moderniseringsdebatten fremtræder af debatten selv en beskrivelse af forandringen, nemlig ”den responsive stat”. Moderniseringen går ud på at udvikle en stat, der er responsiv. Det skal forstås på den måde, at udvikling ikke kun betyder vækst, men også ”omstilling” og et nyt samspil mellem borgere og den offentlige sektor (J. Andersen, 1990; Kjærgaard, 1988b). Det handler om at ændre borgernes forventninger og krav til det offentlige, fx gennem anvendelse af markedsstyringsmekanismer som hel eller delvis brugerbetaling.

”Betegnelsen den responsive stat henviser til en opfattelse af staten som lydhør og »åben« i forhold til borgerne. Det er en ny optik på samspillet mellem statsapparat og borgere, idet de tidligere statsformer har været baseret på en opfattelse af staten som en neutral instans, et apparat styret af den politiske vilje. I den nye optik indgår en erkendelse af, at statsapparatet er blevet en selvstændig størrelse med et eget liv, som ikke nødvendigvis lader sig styre politisk.”

(Kjærgaard, 1988b)

Som led i denne ide om statens responsivitet og som følge af iagttagelse af samfundsøkonomisk ressourceknaphed og et behov for at indføre markedsmekanismer i den offentlige forvaltning publicerer Finansministeriet fra 1979 årligt en ”»Budgetredegørelse«, der dels sigter mod at give et overblik over udgifts- og aktivitetsudviklingen i staten og kommunerne, dels analysere og redegøre for problemstillinger af aktuel udgiftspolitisk relevans.” (P. L. Nielsen, 1981). Året forinden, i 1978, introducerede regeringen tillige et ”investeringsprogram”, der for perioden 1978-1985 kortlagte ”en række prioriteringsovervejelser, der under hensyn til en fastlagt samfundsøkonomisk ramme mundede ud i et program for de samlede offentlige investeringer og deres fordeling” (P. L. Nielsen, 1981). I den offentlige forvaltning er der dermed ”et øge[t] pres for stigende effektivitet (...) formuleret som produktivitetskrav på mellem 2 og 3 pct. om året” (Jacobsgaard, 1988) med det formål at styrke sektorens effektivitet og produktivitet. Der skal ”omprioriteres” (R. Hansen & Søndergaard, 1988; Simonsen, 1989; H. H. Østergaard, 1983), og denne omprioritering udspringer netop af kravet om effektivitets- og produktivetsforbedringer, der også viser sig som et krav om nulvækst (Kjærgaard, 1988b). Det handler om at ”påtvinge den offentlige sektor en ressourceknaphed og dermed gennemtvinge en intern prioritering i den offentlige sektor” (O. P. Kristensen, 1982).

Efter den offentlige sektors vækst på udgiftssiden iagttagelse embedsmændene, hvordan den interne effektivitet har lidt et knæk. Ligesom planlægning i begyndelsen var svaret på en rationaliseringsindsats, der ikke længere rationaliserede og var effektiv, er moderniseringen nu svaret på planlægningens manglende effektivitet. Det stærke fokus på at decentralisere administrationen, bl.a. med kommunalreformen i 1970, har ikke båret frugt:

”Dette tegner et dystert billede af den interne effektivitet, og selv om opgørelserne på flere punkter er usikre, er tendensen så klar, at det er berettiget at sige, at decentraliseringen ikke har haft de tilsigtede virkninger på disse områder.”
(Å. J. Jensen, 1981)

Der kommer mange bud på, hvordan effektiviteten kan styrkes. Et ofte præsenteret forslag er privatisering af fx offentlige anlægsopgaver og varetagelsen af hjælpefunktioner. Formålet med udbudsprivatisering er at skabe omkostningseffektivitet gennem et konkurrencepres (O. P. Kristensen, 1984). Privatisering vil skabe ”offensiv, forretningsorienteret ledelse”, der er et middel til

”en total omlægning af de offentlige institutioner fra et politisk styret bureaukrati til en stærkt dereguleret sektor bestående af en række selvstændige institutioner og koncerner med udstrakt ledelsesansvar og opbygget efter hvilke ydelser og funktioner, der skal opfyldes overfor brugerne.”
(Johansen, 1991)

Modernisering gennem privatisering bliver med andre ord løsningen på det, der iagttages som et problem om for intens regulering, dårlig og for central ledelse og for lav en grad af lokal autonomi i velfærdsinstitutionerne. Modernisering gennem privatisering bliver en beskrivelse af fleksibilitet, effektivitet og politisk styrbarhed. Moderniseringen får dermed et modbegreb i det politiske bureaukrati, der bliver iagttaget som ufleksibelt, ineffektivt og ustyrligt:

”Dette er kernen i de danske moderniseringsbestrebelse. Man ønsker ikke et egentligt opgør med velfærdsstaten. Derimod vil man gøre den mere fleksibel, mere effektiv og lettere at styre rent politisk. Og det var lige præcist, hvad velfærdsstaten efterhånden havde udviklet sig til ikke at være.”
(J. Andersen, 1990)

Bureaukratiet var også rationaliseringens modbegreb fra 1920'erne og frem til midten af 1950'erne, men hvor bureaukratiet dengang skulle bekæmpes med organisatorisk forenkling, skal bureaukratiet nu bekæmpes med privatisering og decentralisering. Formålet er dog det samme; nemlig både omkostningsstyring, opgør med stive rutiner og at styrke fleksibiliteten i administrationen.

6.2.2. Reform som rammestyring og managementkoncepter

Embedsmænd og politikere henter bl.a. inspiration fra England og den ”Next Steps”-reform, som den britiske regering med Thatcher for bordenden indleder i 1988. Formålet med Next Steps-reformen er bedre offentlig service gennem bedre udnyttelse af de givne ressourcer. I den britiske administration bliver der fastsat mål for administrationens aktiviteter i såkaldte ”rammedokumenter”. ”Derudover planlægger styrelserne sine egne langsigtede visioner og mål i årlige »business plans« samt tre til fem-årige »corporate plans«. Til at lede hver styrelse udpeges en leder (»chief executive«), som er en nøgleperson i hele Next Steps konceptet.” (Greve, 1995). Formålet er bl.a. at skille policy-formuleringen fra den daglige ledelse og udførelsen af opgaverne, og politikerne skal udelukkende fokusere på førstnævnte, altså politikformuleringen. Samtidig var der et særskilt fokus på implementering af reformen, hvor departementschefen blev projektleder. ”Det gav reformen et »drive«, som administrative reformer måske ellers tit savner”

(ibid.). Med denne inspiration blev der i dansk administration introduceret ”kontraktstyrelser”, også kaldet ”fristyreiser”, hvor hensigten var at adskille politisk styring fra administrativ styring (ibid.). Socialdimensionen er med andre ord fortsat central for forståelsen af 1980’ernes og 1990’ernes reformer, fordi styring bliver et spørgsmål om at have en central figur, der kan styre lokale, autonome enheder på afstand.

Sammen med inspirationen fra England ser vi en stærk inspiration fra den private sektor og måder at lede og styre private virksomheder på gennem forskellige managementprincipper. Blandt andet findes en inspiration i ”kvalitetsteori”, også kaldet ”quality management” eller ”total quality management”. En fuldmægtig fra Finansministeriet skriver sammen med to virksomhedskonsulenter:

”Der er store markeds-mæssige, driftsøkonomiske og trivselsmæssige fordele ved at stabilisere og rationalisere produktionsprocessen, at undgå fejl, forvirring, fixen af fejl og hovsa-løsninger og skabe holdbar og forudsigelig værdi for forbrugerne. I de førende virksomheder er kvalitetsarbejde i de seneste 5-8 år kommet ind i en ny fase, som man kan kalde en »ny kvalitetsteori«. Her forskydes vægten fra kontrol via andre til selvkontrol, fra teknisk og produktionsmæssig kvalitet til »total kvalitet« d.v.s. også kvalitet i serviceydelser og administrative rutiner.”
(Kjærgaard, Larsen, & Søgaard, 1989)

Med denne nye kvalitetsteori ses klienter og borgere som kunder, og de bliver samtidig også en del af ”serviceleveranceydelser”, fordi deres ressourcer skal inddrages; ”Selvbetjening og selvansvar er ofte billigere og bedre” (ibid.). Vi ser altså her, hvordan et ledelsesprincip om kvalitets- og serviceledelse hentes fra den private sektor med den hensigt at løse problemer med effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor. Antagelsen er, at problematikkerne i den offentlige og private sektor er sammenlignelige, og at den offentlige sektor kan løse dens problemer på samme måde, som den private sektor løser dens.

Rammestyling, markedsorientering, øget konkurrence og regelforenkling er alle meningshorisonter, der tilskrives forståelsen af modernisering som reformbegreb. Ønsket er at styrke produktiviteten. Der skal afbureaukratiseres og forenkles i organisationsstrukturen,

”så den bliver mere effektiv og orienteret mod borgernes behov. Et mål må være, at borgeren kun skal henvende sig til en enkelt myndighed for at få løst et problem, og at myndighederne sikrer den fornødne indbyrdes koordination.”
(Simonsen, 1989)

Grænsen mellem det offentlige og private bliver udforsket, og der skal ”gøres op med det offentliges tendens til altid at vælge – de ofte umyndiggørende – institutionsløsninger frem for indkomstoverførsler og selvforvaltning” (ibid.). Der er med andre ord tale om en ny form for økonomisk styring, der ønsker at give mere rum til lokal og personlig selvforvaltning. Overførselsindkomst iagttages som en mulighed for selvforvaltning, idet alternativet samtidig ses som værende anbringelse på en institution, der skaber uselvstændighed og passivitet.

6.2.3. Reform som omstilling og mobilitet

Parallelt med den økonomisk orienterede moderniseringsdebat løber imidlertid også en debat om modernisering gennem ”omstilling fra kvantitet til kvalitet” (Simonsen, 1989). Heri ligger flere interessante forhold. For det første er der en bred og tydelig ide om, at omstilling er det, der skal til for at løse den offentlige sektors problemer med bureaukrati, stigende omkostninger og stive hierarkiske strukturer og arbejdsformer. Omstilling betyder, at ledere og medarbejdere er fleksible og har blik for helheden, og at de har en ”positiv indstilling over for effektiviseringer, ændrede arbejdsmetoder, ny teknologi mv.” (ibid.). For det andet er ønsket om en omstilling til kvalitet interessant. Kvalitet iagttages som ”borgervenlig service”, ”øget valgfrihed” (J. Andersen, 1990), tiltro og tillid til medarbejderne og om ”vejledning, motivation og menneskelig udvikling”. Kvalitet er ”evnen til »empowerment«, dvs. decentralisering eller delegation til medarbejderniveauet i videst muligt omfang.” (Madsen, 1993). Med andre ord handler omstilling både om øget effektivisering og en bevægelse væk fra den omfattende planlægningstankegang, men også om kvalitet og empowerment.

”Det gennemgående træk for 90'ernes offentlige sektor vil være, at politikerne vil efterspørge en bedre fungerende offentlig sektor, der lægger beslag på færre økonomiske ressourcer. For medarbejderne i den offentlige sektor vil dette forudsætte en øget mobilitet, større engagement og højere produktivitet.”
(Hoffmann, 1992)

Mobilitet bliver en indikation for omstilling, og omstillingens modbegreb er stagnation. Er man mobil, har man evnen til at opfange ”de nye tendenser i tiden” (Münster, 1988), og hvis der ikke er en høj mobilitet ”vil der formentlig ske en stagnation i iderigdommen hvis der ikke var så hurtig en udskiftning” (ibid.). Det handler om at have en ”høj mobilitetsprocent”:

”Et ministerområde vil lettere kunne omstille sig, hvis de ansatte har en høj mobilitetsprocent. Nye opgaver kræver ofte en anden sammensætning af personalet. (...) Løsningen af mere rutineprægede opgaver

afløses af mere generelle tværgående opgaver. Dette kræver ofte en udskiftning af personalet til højere uddannet personale.”
(Hoffmann, 1992)

Det handler om at få medarbejdere til ofte at skifte job, fordi udskiftning betyder mobilitet og omstilling. ”Det gamle tryghedsbegreb om »en gang offentligt ansat – altid offentligt ansat« er ikke relevant længere. Det nye tryghedsbegreb for en offentligt ansat er omstillings- og efteruddannelsesvillighed. Mobilitet er derfor en af forudsætningerne for øget tryghed” (ibid.). Der er med andre ord sket et skifte i den måde, personaleomsætning og mobilitet betragtes, idet man i 1950’erne forsøgte at *reducere* mobiliteten blandt medarbejderne i den formelle forvaltning.

Mobilitet kædes også sammen med en forestilling om, at efteruddannelse betyder, at man er omstillingsparat. Både over for ny viden og for at påtage sig en ny stilling. Trygheden ligger i at kunne komme videre fra en stilling – ikke at kunne blive i den. At efteruddanne sig er et led i organisationens måde at styre viden på: ”Vidensstyring er et af flere svar på høj mobilitet” (Wolf, 2000). Medarbejdere skal opbygge et ”vidennetværk i og uden for organisationen” (ibid.). Som et konkret eksempel på, hvordan forvaltningen kan arbejde mere omstillingsparat, nævner tre embedsmænd arbejdet med ”scenariemetoden”:

”Scenariemetodens kerne er, at man sammensætter et eller flere billeder af, hvordan samfundet *kan* tænkes at udvikle sig på nogle centrale punkter, vel vidende at udviklingen meget vel kan gå andre veje. Det er ikke en ny metode, men nok en meget lidt anvendt teknik i den offentlige planlægning.”
(B. Schmidt m.fl., 1983)

Det handler om at kunne håndtere brud i udviklingen, og ”det betyder, at vi må lære at frigøre os lidt fra talmagien og vænne os til at erkende betydningen af de skift i udviklingen og prioriteringen som har præget det danske samfund i 70’erne.” (ibid.). Ved at arbejde med scenarier mener embedsmændene, at de kan få blik for forholdet mellem det aktuelle og det potentielle, dvs. det der kan tænkes at udvikle sig, og dermed kan de afsøge nye veje for udviklingen af den offentlige sektor. På den måde kan administrationen håndtere brud på deres planer, og de kan prioritere på en ny måde. Der er med andre ord en refleksivitet i scenariemetoden, fordi det er planlægning med fuld bevidsthed om planlægningens umulighed og behov for konstant revision.

6.2.4. Reform som implementering, kommunikation og forankring

Inddragelse, koordination og medbestemmelse var en central del af overvejelserne om, hvordan man kunne reformere gennem planlægning i 1960'erne og 1970'erne, og dette begyndte med mere strukturerede overvejelser om implementering. Implementeringsbegrebet var dog fortsat i sin vorden. I løbet af 1980'erne og 1990'erne åbnes implementeringsbegrebet dog, og det bliver et fast tilbagevendende punkt i overvejelser om reformer.

For det første bliver brugen af begrebet "implementering" slet og ret udvidet. Implementering er det ord, der anvendes, når der er tale om at gennemføre eller udrulle et forandringsinitiativ i centraladministrationen. For det andet bliver implementeringsbegrebet nu også forbundet med en ide om "succes" og et arbejde med at skabe en "varig forandring":

"Skal arbejdet med udviklingsopgaver have succes, er det vigtigste måske at få afleveret opgaverne, d.v.s. når de overgår fra udviklingskontoret til en af styrelserne og dermed få opgaverne implementeret organisatorisk i ministeriet og således sikre en varig forandring i måden at løse dele af ministeriets opgaver."
(Münster, 1988)

Brugen af "succes" er interessant, fordi succes indikerer resultatet af en konkurrencesituation, hvor udfaldet var sejr. Det modsatte udfald af succes kunne være fiasko eller tab. At noget har succes, når det er implementeret, kan på den måde betragtes som en iagttagelse af, at den ønskede forandring vandt over modstanden mod forandring eller over konkurrerende forandringsinitiativer. En embedsmand fra Finansministeriet indleder således i sin artikel fra 1988 om modstand mod fornyelse i den offentlige sektor med et citat af Machiavelli:

"Intet er vanskeligere at tage op, farligere at udføre, mere usikkert på succes, end forsøg på at indføre en ny tingenes orden. For initiativtageren har som fjender alle, der havde det rart under de gamle betingelser, og som lunkne forsvarere den, der måske ville klare sig godt under de nye."
(Jacobsgaard, 1988)

Forandringen har fjender, der udfordrer forandringens succes med bagstræberiskhed. Implementering bliver således et spørgsmål om at have succes på en slagsmark på noget andets bekostning. I en konkurrence handler det om at vinde. Semantisk kan "succes" således ses som forlængelse af den tidligere beskrevne generelle markedssemantik. Dette understreges også i brugen af "aflevering af opgaverne", der kan være en oversættelse eller fordanskning af det engelske begreb "delivery", der ofte bruges om implementering (mere herom i kapitlet "Reformer som innovation i den potentialiserende forvaltning").

Embedsmændene diskuterer initiativer i implementeringsarbejdet, det kan fx være informationsmøder, konferencer og lignende: ”For at sikre den videre implementering i ministeriet og andre steder afholdes både interne seminarer for medarbejdere ministeriet og konferencer med relevante interessegrupper, organisationer, ministerier m.v.” (Münster, 1988). Implementering bliver et spørgsmål om at inkludere omverdenen gennem kommunikative indsats. Det handler om ”forankring af projektet i organisationen og i den enkelte medarbejders hverdag” (J. P. Sørensen, 1989). Det er første gang, vi ser et begreb som forankring anvendt i implementeringsdebatten, hvor det her anvendes som synonym for at fastgøre noget og give det en solid tilknytning til medarbejderne. Medarbejderne er en ”drivkraft” i ”reformbestræbelserne”: ”Hvis borgeren er i centrum for nutidens reformbestræbelser, så er medarbejderen nu anerkendt som den centrale drivkraft og kilde til værdi på de offentlige arbejdspladser.” (Wolf, 2000). Det er med andre ord blandt andet gennem medarbejderne, at politik kan drives fremad. I implementeringsdebatten er samtidig en erkendelse af, at implementering er en ressourcetung aktivitet, der kræver en ressourcemæssig *gearing* og kapacitet til at koordinere:

”Ikke mindst den ressourceanvendelse, som Industripolitisk Sekretariat måtte lægge også i *implementeringen* af 1986-redegørelsen og Regeringens erhvervspolitiske program for byerhvervene taler et tydeligt sprog om at ministeriet ikke var »gearet« til at koordinere erhvervs politikens forskellige aspekter i en overordnet strategi, endsige mod udviklings- og planlægningsopgaver.”

(R. Hansen & Søndergaard, 1988)

Implementeringen bliver endda også politiseret, hvilket skal forstås på den måde, at implementering bliver til magt, når det kommer til afbureaukratiserings- og moderniseringsopgaver. ”Da de enkelte ressortministre har så begrænset interesse i afbureaukratiseringen, bliver udformningen og implementeringen heraf i høj grad et arbejde for Finansministeriets embedsmænd.” (G. R. Andersen, 1990). Implementering bliver en dagsorden for Finansministeriet, og embedsmændene i Finansministeriet træder dermed ind på den politiske kampplads mellem de øvrige ministerier. De, der ønsker noget implementeret, må selv sætte sig for bordenden.

6.2.5. Opsamling: Universel reformsemantik

Reformbegrebet bliver i denne periode et begreb, vi finder alle vegne, og den kan derfor betegnes som universel. Det anvendes nu i flæng af både forskere, embedsmænd og politikere, og det tilskrives først og fremmest mening igennem en forståelse af modernisering. Moderniseringen kan tage mange former, blandt andet som en ide om responsivitet, hvor staten træder frem som

lydhør og åben, som omstilling og mobilitet, der giver en fleksibel centraladministration, som en ide om marked og konkurrence, hvor private managementkoncepter som service og kvalitetsledelse opleves som genvej til statslig produktivitet og effektivitet. Det handler om at distancere administrationen fra bureaukratiet og fra en tilstand af stagnation. Der skal spares og omprioriteres, og semantikken knytter sig således igen til det økonomiske system, ligesom vi så det i den formelle forvaltning. Der er tale om knaphed af ressourcer, men til forskel fra tidligere er knapheden af ressourcer til dels selvpålagt ud fra en oplevelse af, at resourceknaphed skaber effektivitet, innovation og omstillingsparathed.

Den universelle semantik er således en semantik, der især folder sig ud igennem den tidslige og den sociale meningsdimension. Fremtiden er blevet åbnet som en åben horisont, som noget, der bliver udviklet, mens det er i gang med at ske her og nu. Det betyder også, at det bliver vigtigt, hvordan denne åbenhed og omstilling styres. Styring bliver et spørgsmål om projektledelse af andre selvstændige enheder og om implementering. Det gør det for at sikre, at opgaverne ikke forsvinder ud i åbenheden, men derimod forankres hos medarbejdere eller andre organisationer.

Samlet kan reformsemantikken fra 1983 til 2001 beskrives som en universel reformsemantik, der opsummeres i figuren nedenfor.

Periode	Formel reformsemantik 1920-1955	Substantiel reformsemantik 1956-1982	Universel reformsemantik 1983-2001
System	Forvaltning, økonomi	Forvaltning, demokrati	Økonomi, marked, organisation
Semantisk reservoir	Lovhjemmel, rationalisering	Rationalisering af rationalisering, planlægning, indflydelse	Modernisering, omstilling, responsivitet, rammestyring, konkurrence, implementering
Modbegrebe(r)	Bureaukratisme	Koordinering, modstand, demokrati, gennemførelse	Stagnation, politisk bureaukrati
Dominerende meningsdimension	Sagsdimensionen	Socialdimensionen	Socialdimensionen, tidsdimensionen

Figur 7. Den universelle reformsemantiks karakteristika

6.3. Form-medicanalyse: Modernisering som reformbegreb

Vi har set, hvordan rammestyring er med til at indholdsudfylde samtidens moderniseringsforståelse som en måde at reformere på. Men rammestyring er på samme tid også periodens centrale omdrejningspunkt for en reformering af organiseringen på tværs af stat, kommune, amter og institutioner. I 1983 udkommer den såkaldte "BRU-rapport" fra Budgetreformudvalget, der peger på et behov for en grundlæggende omlægning af budget- og bevillingsformen af de statslige udgifter. En budgetreform skal styrke rammestyring og decentralisering, således at der er større lokal dispositionsfrihed inden for den centralt fastsatte bevilling (Budgetreformudvalget, 1983, s. 160). Ideen er, at "den faktiske prioritering i højere grad foretages der, hvor der er det bedste kendskab til et givent område" (ibid., s. 161f). Der skal ske en "reel decentralisering med betydelig reduktion af den hidtidige detailstyring" (ibid.). Endelig foreslår udvalget også at ophæve detailstyringen af det lokale personaleforbrug og stillingskontrol. Der indføres altså rammestyring og udlægning af prioritering til lokale myndigheder for at tilskynde til mere økonomiserende adfærd og for at forenkle budgetsystemets regler, så de er mere overskuelige (ibid.). Det handler om at gøre alle med et budget ansvarlige for netop det budget, så ansvaret lægges ud til dem, der udfører opgaven, og de kan genkende sig selv som ansvarlige.

Men modernisering kædes som nævnt også sammen med omstilling og fleksibilitet, og et led i denne omstilling og øgede fleksibilitet bliver at styrke en mere individuel løndannelse gennem kollektive offentlige overenskomster, herunder i 1986 også på tjenestemandsområdet (Steen, Madsen, & Andersen, 1998; Udvalget om større fleksibilitet i det offentlige aftale- og overenskomstsysteem, 1988, s. 51). Som led i at gøre staten mere fleksibel på personalesiden øges brugen af åremålsansættelser for bl.a. også at kunne ansætte personer udefra til at løse særlige opgaver for en bestemt periode (Udvalget om større fleksibilitet i det offentlige aftale- og overenskomstsysteem, 1988, s. 182). Grundlæggende er der tale om et skifte i iagttagelsen af personalet. Med overenskomster og mere individuelle lønninger bliver personalestaben splittet op i autonome medarbejdere. Medarbejderstaben bliver nu en form, der kobler medarbejderne som selvstændige elementer, og det skaber nogle nye udfordringer for formningen af modernisering som reform.

Der gennemføres med andre ord mange forandringer af betingelserne for centraladministrationens arbejde gennem 1980'erne, der har betydning for, hvordan modernisering kan forstås, og hvordan forskellige formninger af moderniseringer træder frem, og hvilke medier for modernisering der dannes. Udviklingen har stor betydning for netop iagttagelse af former og

medier. Hele udviklingen kan iagttages som en meget massiv og gennemgående opsplitning af administrationen – nærmest en eksplosion. Sagt på en anden måde er der tale om en universel form-mediedannelse, fordi alt splittes til atomer.

Vi kan grundlæggende se to typer af formninger af modernisering, der følger denne universelle formdannelse. Den første formning er en formning af modernisering gennem centraladministrationens omverden. Det handler om, at centraladministrationen nu i høj grad iagttager sine egne grænser og derigennem også sig selv i forhold disse grænser og den omverden, grænserne markerer et skel til. Den anden formning er formningen af ledelse som modernisering. Det handler om, at ledelse nu bliver muligt, fordi betingelserne for centraladministrationen er forandret, blandt andet som følge af den totale opsplitning af statens struktur og organisering gennem bl.a. budgetter, syn på medarbejderens rolle osv., som indledningen ovenfor illustrerer. Formålet med analysen af disse to formninger og deres medier er at vise, hvordan reform som modernisering formes, og hvordan der dannes forskellige medier i denne formning.

6.3.1. Omverdenen som formning af modernisering

Mellem privatisering og brugerinddragelse

Centraladministrationen orienterer sig i stigende grad uden for Danmarks grænser, når de skal finde inspiration til nye reformtiltag og nye begreber for modernisering. Den semantiske analyse viste bl.a., hvordan reformbegrebet i denne periode således får tilskrevet mening gennem inspiration fra Next Steps-reformen i England og ideer om quality management. Men det er ikke kun uden for de geografiske grænser, at centraladministrationen henter inspiration. Centraladministrationen begynder nemlig også at rette sit blik på sine egne grænser som organisation. Den begynder at sætte spørgsmålstejn ved alle konstitutionelle grænser: offentlig-privat, institution-organisation, forvaltning-borger, medarbejder-bruger. Alle konstitutionelle grænser bliver sat på spil og udfordret: Hvorfor netop denne grænse? Hvad er der på den anden side, og hvordan kan vi udnytte det, der er på den anden side, til at skabe omstilling og modernisering i os selv? Centraladministrationen kaster sig over alle disse grænser og gør op med dem, hakker dem i småstykker og kobler dem sammen i nye former på nye måder.

På den måde får centraladministrationen også øje på den private sektor på en ny måde sammenlignet med tidligere. Den har for længst opdaget den private sektor som sit eget modstykke, men nu går den på opdagelse i, hvilke muligheder der ligger i den private sektor, der kan bruges til at udfordre centraladministrationen selv til at omstille sig mod en ukendt fremtid. En bærende del

af moderniseringsindsatsen går gennem ideen om, at private initiativer er mere effektive end offentlige initiativer på grund af konkurrencepres. Gennem privatisering er der en oplevelse af, at man kan styrke moderniseringen: ”[H]vis ikke det offentlige kan overbevise om, at man kan levere kvalitet, vil man opleve et stadig større pres for at lade de private virksomheder, der kan, overtage opgaverne” (Kjærgaard, 1988a). Den private sektor betragtes som garant for kvalitet og for at få en opgave udført, og centraladministrationen vil således indføre elementer fra private organisationer i sig selv for at opleve samme kvalitet og effektivitet. Men privatisering bliver en systemintern produktion i den offentlige sektor, fordi privatiseringen tager sin egen form her, der er forskellig fra den form, det ville tage i sin egen sektor, hvor forskellen på profit og tab kan være en af de ledende forskelle.

Det, vi her ser som privatisering, er det, der ofte også kaldes for ”New Public Management”. Gennem inspiration fra den private sektor indføres kontraktbaseret konkurrence internt i den offentlige sektor selv, men også mellem private og offentlige organisationer. Der opstilles præstationsindikatorer, og der tages nye ledelseskoncepter i brug som fx kvalitetsledelse og serviceledelse (Greve, 1995). Fraværet af konkurrence fører til en kunstig systemintern produktion inden for den offentlige forvaltning af netop disse elementer. New public management kommer således fra den offentlige sektor selv som en måde at beskytte sig selv mod sig selv på. Centraladministrationen iagttager, hvordan den er ved at kollapse af planlægning i starten af 1980’erne. Planlægningsprocedurerne skulle føre til bedre koordination og kontrol med ressourceanvendelsen, men de avler i stedet et behov for mere planlægning og flere ressourcer. Centraladministrationen immuniserer sig mod mere planlægning ved at stille spørgsmål til sig selv og sine egne grænser og søge svar på udfordringerne i den private sektor. Ved at tage nye elementer til sig kan administrationen reproducere sig selv på en ny måde, så den ikke kolliderer af planlægning. På den måde kan man sige, at privatisering eller new public management-elementerne på sin vis redder den offentlige sektor fra dets egen selvtilintetgørelse ved at blive en del af den offentlige sektor selv netop i denne periode. En fuldmægtig i Trafikministeriet beskriver i 1996 meget rammende, hvordan modernisering kun kan ske ved et ”selvskabt forandringspres” (J. Larsen, 1996). New public management er en selvskabt forandring, der beskytter den offentlige sektor mod sig selv på dette tidspunkt.

En anden grænse, som centraladministrationen kaster sig over i sine moderniseringsbestrebelse, er grænsen mellem institution og bruger. Brugeren af velfærdsstatens ydelser bliver nu ikke udelukkende betragtet som institutionens omverden, men derimod gjort til genstand for et

spørgsmål om inddragelse. Ved at inddrage brugeren oplever forvaltningen, at de orienterer sig mod ”markedet” og ”kunden”. Grænsen mellem institution og bruger bliver derfor draget på ny. Borgerens ressourcer, der før stod uden for institutionernes rækkevidde, kan nu skrives ind som element i institutionen. I 1990’erne opstår nye former for ledelse af offentlige institutioner, bl.a. i forbindelse med Lov om folkeskolen fra 1993, hvorefter en skolebestyrelse skal have forældrerepræsentanter og elevrepræsentanter (§ 42). ”Flere kommuner følger efter med etablering af brugerbestyrelser på andre institutionsområder.” (H. Larsen, 1991). At brugerne af institutionerne inviteres inden for i styringen og ledelsen af institutionerne, kan ses som et led i den generelle orientering mod ”brugeren” i samtiden og som en måde at sørge for, at brugersynspunkter indgår i beslutningerne (ibid.). Ved at indskrive denne form for uddelegeret ledelsesmulighed fra institution til bruger gennem lovgivning bliver skolebestyrelserne og også den enkelte forældrerepræsentant samtidig medie for centraladministrationens ideal om markedsstyring. Med brugerrepræsentanter opbygges et element af markedsmekanismer som brugertilfreds og brugerkontrol, og dette kan for så vidt også iagttages som en art immunmekanisme, der beskytter den decentrale institutionsledelse mod sig selv ved at afsøge eksterne elementer og optage dem i organismen, dvs. gøre positioner, der før stod uden for ledelsesrummet, til en del af ledelsesrummet for at sikre, at institutionsledelsen tilpasser sig forandrede omgivelser uden at kollapse.

”Brugerne skal med i beslutningsprocessen”, skriver Peter Gorm Hansen (1989), tidligere administrerende direktør i Kommunernes Landsforening, og han beretter videre, hvordan denne brugerorientering er en del af at åbne forvaltningen op:

”Nye tanker om helt nye organisationsformer, hvor »efterligningen« af den statslige sektoropdeling forlades til fordel for straksforvaltningsformer, selvbetjening, selvforvaltning, lokalenheder og »åbning« af institutionerne.”
(ibid.)

Med andre ord skal lokale forvaltninger og institutioner omstille sig til at være servicevirksomheder og ikke regeladministratorer. Her bliver der ikke kontrolleret, men derimod ”informeret” og ”vejledt”, sagsbehandlingen skal ses som ”ydelser” eller ”produkter”, og hierarkiet er blevet et spørgsmål om ”organisationskultur” og ”ledelse” (ibid.). Centraladministrationen har altså fået øje på egne grænser og afsøger grænsernes ydersider – omverdener – i forsøg på at finde nye elementer, den kan koble på nye måder for at forny sig. I det sker bl.a. en formning af omverdenen som et sted, der byder på ny, uerfaret mulighed, der kan udforskes og anvendes. Grænserne splittes ad, og der dannes en enorm mængde af nye elementer, der kan kobles på nye må-

der. Men problematiseringen af grænser rettes også indad i centraladministrationen mod dens medarbejdere og det, der skal forme medarbejderne som element i organisationens navn.

6.3.2. Ledelse – mellem koncern, kultur og kompetence

I 1960'erne og 1970'erne gennemførte centraladministrationen mange initiativer for at reorganisere sig selv med smalle departementer, der skulle være ministrenes sekretariater og planlæggere, og bredere styrelser og direktorater, der udgøres af specialister og sagsbehandling af enkelt-sager. I starten af 1980'erne vinder et fokus frem på ledelse som disciplin og betydningen af ledelse. Den private tænketank Forum for Industriel Udvikling foreslår i 1990 at gennemføre en "ledelsesreform" af alle offentlige institutioner. Ledelsesreformen skal bl.a. "strukturere de offentlige institutioner efter en »virksomhedsmodel«", "erstatte den politiske detailstyring med ramme- og målstyring", "overdrage de offentlige ledere en udstrakt kompetence til bl.a. planlægning, privatiseringer, udliciteringer og samarbejde med andre foretagender" og skabe en "uddelegering af ledelsesret og -ansvar" væk fra centraladministrationen (Johansen, 1991). Forslaget om ledelsesreform og ledelse i det hele taget bliver her til medie for reformer af mere strukturel karakter, nemlig en reform af centraladministrationens operationsform. De forskellige initiativer på ledelsesområdet og de forskellige elementer i forslaget kan ses som løse koblinger, der gør iagttagelse af en bredere forandring mulig, nemlig det, der iagttages som en ny og mere moderne centraladministration. En ledelsesreform skal altså være et løst koblet element i en større reform af samfundet.

6.3.2.1. Koncernen: Koordination af autonomi

Ledelse bliver også et organisatorisk spørgsmål i 1980'erne. "I erkendelse af egen magtesløshed" har nogle af ministrene med mindre tunge ressortområder "trøstespist" i enkeltsager, der har kunnet give dem point på en mere "overkommelig" og "overskuelig" måde (J. G. Christensen, 1982). Der har været "inkompetent ledelse", der har udmøntet sig i "kontoradfærd" (Kjærgaard, 1988b). Det henviser til en adfærd, der opstår, når ministeriernes kontorer ikke er afhængig af en slutbruger, men alene af øvre led i organisationen (ibid.). Kontorerne lukker sig om sig selv og kan egenhændigt bestemme egen udvikling. Kontoradfærd iagttages som resultat af en inkompetent ledelse, og løsningen herpå bliver at indføre en ny ledelsesstruktur i ministerierne, nemlig koncernledelse.

"Koncernledelse og koncernstyring er centrale begreber i den pt. gældende administrationsdepartementale filosofi for organisationsudvikling i den offentlige sektor. Sigtet er at udvikle centraladministrationens effektivitet, planlægnings- og udviklingsbered-

skab og sammenhængen inden for de enkelte ministerområdets institutioner. Koncernstyring kan således opfattes som et forsøg på at etablere rationelle økonomi- og ledelsesmæssige styringsværktøjer med henblik på at skabe beslutningsgrundlag for omprioriteringer og økonomistyring af ministerområdets ressourcer.”
(R. Hansen & Søndergaard, 1988)

Et begreb om koncern og koncernledelse, der hidtil primært har fundet anvendelse i private virksomheder, bliver importeret til centraladministrationen som løsning på et iagttaget problem om sammenhæng i ministeriet. Men det er en anden sammenhæng end planlægningens jagt på sammenhæng. Koncernen skal ikke skabe sammenhæng ved at fortætte alle organisationens dele i sig, snarere skal den lade alle organisationens dele være netop dele – autonome enheder – og skabe sammenhæng ved at se på tværs af alle disse dele og håndtere dem som selvstændige enheder. Der er blevet for langt fra departement til styrelse, og sagsfordelingen er for uklar. Med koncernfunktionen skal ”rationelle økonomi- og ledelsesmæssige styringsværktøjer” samles i én afdeling, der går på tværs af ministeriets organisation for at gøre ministeriet som helhed i stand til at træffe beslutninger og styre de økonomiske prioriteter.

”Princippet er, at på den ene side skal de enkelte enheder have en høj grad af autonomi, på den anden side skal der sikres koordination og fælles fodslag om de overordnede principper. Derfor tilkobles koncernstyringsprincippet en administrativ trylleformular, nemlig *mål- og rammestyring*. Målene fastlægges af den samlede koncernledelse, ideelt set efter konsensusprincippet.”
(R. Hansen & Søndergaard, 1988)

Koncernledelse bliver et spørgsmål om at skabe lokal autonomi, men under koordinerede forhold. Koncernledelsen er således den koordinerede enhed, der gennem mål- og rammestyring giver ministeriets mindre enheder lokal autonomi. Industriministeriet er den første ministerielle organisation, der i 1987 indfører koncernledelse.

”Med et enkelt træk overhalede Industriministeriet indenom og bragte sig i spidsen for moderniseringsfeltet. Den ny *koncernledelse* består af departementets ledelse – det vil sige departementschef og »afdelingschefer« – og direktørerne for de 8 nye styrelser. Hertil kommer ministerens deltagelse efter eget ønske og/eller behov.”
(R. Hansen & Søndergaard, 1988)

Koncernbegrebet er så attraktivt, at det bliver ”adopteret af Finansministeriets administrationsdepartement og lanceret som en vigtig ingrediens i den form for moderne ledelse, som de borgerliges moderniseringskampagne slog på tromme for.” (J. G. Christensen, 1990). I Undervisningsministeriet vælger man dog en mere enhedsorienteret model,

”hvor de hidtidige direktorater er forvandlet til afdelinger i ministeriet. Målet er på en gang at sikre mere direkte politisk styring af alle ministeriets aktiviteter og at integrere alle enheder og alle medarbejdere – uanset om de har en generalist eller en specialist-baggrund – i ministeriets virksomhed.”

(J. G. Christensen, 1990)

Svaret på koordinationsproblematikken i Undervisningsministeriet løses i stedet med et særligt ”ledelsessekretariat”, der ”først og fremmest [skal] betjene ministeriets administrative ledelse”, men som også har ”opgaver som støtte for den politiske ledelse.” (ibid.). Samtidig er departementets planlægningskontor blevet til et ”politisk sekretariat for undervisningsministeren. Det arbejder både som et filter mellem ministeriets fagkontorer og ministeren og som politisk kuglestøber for ministeren” (ibid.). Forestillingen er, at den politiske ledelsesfunktion styrkes, hvis ministrene får en stærkere administrativ betjening. Det er et ”filter”, der skal holde de autonome enheder på afstand fra ministeren. Samtidig oplever embedsmændene et behov for at binde de autonome enheder sammen gennem en ”corporate culture” i ministeriet, hvilket nu undersøges nærmere.

6.3.2.2. *Kultur: Arbejdspladsidentitet og netværk*

”Corporate culture” kan binde de subkulturer, der eksisterer side om side, sammen. ”Sammen-smeltning af disse subkulturer i noget, der blot ligner koncernidentitet og fælles problem- og strategi perception vil stille betydelige krav til den informations- og personalepolitiske indsats.” (R. Hansen & Søndergaard, 1988). Det handler om at skabe en ”fælles identitet” i ministeriet (ibid.). To embedsmænd fra Finansministeriet beskriver det helt konkret: ”Forvaltningens processer og normer, dens kultur og daglige adfærd er med Moderniseringsprogrammet for alvor blevet genstand for ledelses- og reforminteresser.” (Hjortdal & Wolf, 1990). Dette kædes sammen med en forståelse af, at også embedsmændenes holdning til deres arbejde kan blive et element i at reformere og modernisere. Ved en ”bevidst satsen på at søge at ændre holdninger hos ledende embedsmænd” (H. H. Østergaard, 1983) kan modernisering blive en realitet. Vi ser her, hvordan de offentligt ansatte medarbejders holdning til deres arbejde iagttages som medie for modernisering. Den offentlige sektor bliver moderniseret, hvis de offentlige medarbejdere udvikler deres personlige holdning, stil og motivation over for produktivitetsforbedringer. Derfor skal medarbejderne i den offentlige sektor være ”omstillingsparate” og have en høj ”mobilitet”.

”Opgaven er i alt sin enkelhed at ændre *offentlige medarbejders* og ledeses holdninger i retning af kvalitetsorientering, omstillingsparathed, produktivitetsudvikling – og ikke mindst i retning af – at enhver

offentlig ansat i alt, hvad de foretager sig, må tænke på skatteborger-
nes penge og erhvervslivets konkurrenceevne”.
(Jacobsgaard, 1988)

Den rette holdning hos embedsmændene er et element i at skabe den mest ”omstillingsoptimale” kultur i ministerierne. Fraværet af en moderne organisationskultur ses som vanskeliggørende for ”eksperimenter med andre og nye organisationsformer end den traditionelle hierarkiske model.” (G. R. Andersen, 1990). Med andre ord betragtes kulturen i den offentlige sektor og i centraladministrationen specifikt som en nøgle til at reformere administrationen. Endelig beretter en amtsdirektør også, hvordan ”udgangspunktet for omstillingen har været gennemførelsen af en decentral ledelsesform. Samtidig hermed er der iværksat omfattende efteruddannelsesaktiviteter, hvis formål er at ændre virksomhedskulturen.” (J. P. Sørensen, 1989).

Det er dog ikke alene organisationskulturen, der skal binde organisationen sammen og bruges som et ledelsesværktøj. Et andet bindemiddel er ”netværk” (Wolf, 2000). Det er et bindemiddel, der samtidig har til formål at åbne styrings- og beslutningsgangene op. En artikel fra 1981 peger på, at den politisk-administrative styring primært foregår gennem ”issue networks”, der er mere løst koblede netværk med ”placering i og uden for det politisk-administrative apparat” (Damgård, 1981).

Særligt på uddannelsesområdet er der tale om brug af netværk til styring. I Undervisningsministeriet ”tegner [der] sig et generelt billede af to styringskredsløb, et mellem de offentlige organisationer og deres ressortministerier (ofte attenderet af Budgetdepartementet) og et mellem de offentlige organisationer og deres brugere, generelt primært defineret som enkeltstående borgere og virksomheder” (Antonsen & Hansen, 1993), men samtidig er Undervisningsministeriet en del af et tredje kredsløb – nemlig det faglige, professionelle kredsløb: ”(...) [O]rganisationerne under Undervisningsministeriet oplever eksterne styringspres fra flere aktørgrupper og et intensivt styringspres fra deres ressortministerium.” (ibid.). Styringen af uddannelsesområdet sker i et netværk mellem Undervisningsministeriet, Finansministeriets budgetdepartement, uddannelsesinstitutionerne, brugerne og de fagprofessionelle.

”En beskrivelse af ledelse i netværk har som hovedpointe, at ledelse foregår mellem flere relativt autonome enheder. Det betyder, at ledelse i høj grad foregår på de præmisser, de enkelte enheder stiller op, og ud fra en erkendelse af, at de forskellige enheder kan have forskellige værdisæt, som de hylder og lever efter.”
(J. G. Rasmussen, 1994)

Netværk bygger med andre ord på samme ide om koordination og indflydelse som ideen om koncernstyring og i endnu bredere perspektiv også ideen om sammenhæng. Ved at inddrage relevante personer i et netværk skaber centraladministrationen en kapacitet og mulighed for koordination og det, der i markedsstyringsjargon beskrives som ”helhedssyn” og ”kundeorientering”. Det opleves som en måde at gøre staten ”lydhør” og ”åben” på som et led i at udvikle den ”responsive stat”. Det er helheden, der giver sammenhængen.

Men helheden skabes også ved at ”se på tværs”, hvilket også er en ledelsesopgave, når lederne skal skoles til en ”øget resultatorientering, omprioriteringer, åbenhed mod borgere og virksomheder samt helhedssyn og samarbejde på tværs af sektor- og faggrænser” (Simonsen, 1989). ”Tværfaglighed” bliver et plusord, når det handler om sammensætning af grupper og kontorer i administrationen (Münster, 1988), og tværfaglighed ses som en mulighed for fleksibilitet og omstilling. ”Projektarbejde” bliver flere steder introduceret som en ny arbejdsform, der leder til innovation.

”Organisationsformen må ikke lamme selvstændighed og innovation, men tværtimod opmuntre til nyskabelse. Det kan gøres med en meget smidig arbejdsdeling, f.eks. med ad hoc projektgrupper, og med en uformel horisontal kommunikation, hvor argumenter tæller mere end formel myndighed.”
(T. Knudsen, 1985)

I Miljøministeriet overvejer man at etablere ”tomme kontorer”, det vil sige kontorer, der udelukkende har en kontorchef, og hvor bemanningen af kontoret skifter fra projekt til projekt. Alle medarbejdere, der er i kontoret på et givent tidspunkt, vil arbejde på samme projekt (Münster, 1988). Også ideer om ”adhocracy” breder sig. Det skal ikke ses

”som erstatning for, men som supplement til traditionelle strukturer. Opgaver løses i midlertidige projektgrupper, af »virtuelle« grupper og elektroniske netværk, af »task forces« eller »tsarer« med særlige missioner, der går på tværs af de vante kommandolinier.”
(Wolf, 2000)

Således kan vi samlet se, at ledelse i den responsive stat er et tema, der spænder bredt. Ledelse har fået nye medier, den kan iagttage igennem: koncernen, organisationskulturen og projektet for at nævne de her fremhævede eksempler. I sig selv er ledelse imidlertid også et medie for modernisering. Det er gennem mediet ledelse, at centraladministrationen får øje på nye måder at modernisere sig på, og mediet ledelse knytter dernæst an til de ovenfor beskrevne medier, der på den måde træder frem som medier i mediet. Disse medier i andre medier er på hver sin måde en

mulighed for administrationen til at modernisere gennem koordination og autonomi. Ledelsesmediet har dog endnu et medie, der fremtræder som et løst koblet element, nemlig efteruddannelse.

6.3.2.3. *Ledelse som kobling af kompetence*

En central opgave i 1980'erne og 1990'erne er omstilling og omstillingsparathed. Blandt andet handler det om omstilling til "informationssamfundets immaterielle produktion baseret på viden og serviceydelser" (Lindholm, 1988), der samtidig bliver iagttaget som en del af "informations- og personalepolitiske indsats" (R. Hansen & Søndergaard, 1988). Et medie for denne omstilling til informationssamfundet er med andre ord personalepolitikken og derigennem "vedvarende eller livslangt udviklings- og uddannelsesforløb":

"Vi må forlige os med tanken om, at den stigende kompleksitet, den voldsomme teknologiske udvikling og voksende mængder af informationer og adgangsmuligheder for informationer, som præger samfundsudviklingen, må føre til vedvarende eller *livslange udviklings- og uddannelsesforløb* bare for at vi som ledere og medarbejdere kan følge med (...) Det forudsætter også en holdning præget af flexibilitet og ændringsparathed."
(P. G. Hansen, 1989)

Efteruddannelse bruges som et ledelsesværktøj til at ændre virksomhedskulturen (J. P. Sørensen, 1989), fordi efteruddannelses kan "bidrage til større sammenhæng og styrke fælles virksomhedskultur. Her kommer uddannelse i projektledelse og projektarbejdsformen ind i billedet" (Lindholm, 1988). Efteruddannelse i projektledelse bliver med andre ord betragtet som en måde at skabe sammenhæng i organisationen. Projektledelse og projektarbejde er – som vi også så tidligere – en organisationsform, der iagttages som fremtidsparat, fordi den ikke er fikseret, men derimod hele tiden er i omstilling fra projekt til projekt. På samme måde kan efteruddannelse ses som et projekt, der kan gentages flere gange, og den "livslange proces", som vi så italesat omkring slutningen af 1960'erne, dukker nu mod slutningen af 1990'erne op som et begreb om "livslang læring":

"En øking av den gjennomsnittnlige tiden i grunnutdanning med ett år hvert tiår, som vi har haft gjennom det meste av dette århundret, kunne ikke fortsette i det uendelige. Men dette problemet var felles for alle de industrialiserte land, og i løpet av få år ble «livslang læring» et sentralt tema i de vestlige lands utdanningspolitikk, og for de store internasjonale organisasjonene."
(Eide, 1998)

Efteruddannelse er en komponent i den livslange læring, hvor ”udviklingen af læreprocesserne og undervisningsmetoderne samt pædagogikken får en stadig mere fremtrædende rolle.” (Lindholm, 1988). I informationssamfundet kræves et højt vidensniveau, og samtidig er der tale om viden, der er forskelligt fra ”industrisamfundets ensidige focuseren på nøje afgrænsede fagspecialer og fagspecifikke områder” (ibid.). Det handler ikke om at kunne beherske maskiner og administrative teknikker, men også om at anvende, bearbejde og udvikle ny viden om bl.a. markedsforhold, teknologi og økonomiske tendenser (ibid.), ligesom ”[e]fteruddannelse – og i øvrigt grunduddannelse – må i højere grad inddrage viden på *tværs af de hidtidige fagområder*.” (ibid.). Et relevanskriterium bliver på den måde det, der går på tværs af traditionelle specialiseringer. Både uddannelse generelt, men her især efteruddannelse, må ikke være uddannelse i en særlig disciplin; det skal være en uddannelse i at kunne se ud over sin egen disciplin og ind i andre discipliner. Tværfaglighed ser med andre ord ud til at blive en disciplin i sig selv i centraladministrationen. Det tværfaglige bliver medie for omstillingen, fordi det er gennem det tværfaglige, at det bliver muligt at iagttage på en ny måde. Ved at inddrage det, der ikke er en del af disciplinen, indlemmes det, der er fremmed for disciplinen og falder uden for dens faglige grænse, ind i selve disciplinen og bliver en del af den, således at disciplinen nu ikke længere er den samme som før. Dette kan vi betragte som en måde at gøre efteruddannelse til en omstilling til ”fremtidens krav og fremtidens arbejdsopgaver” (Lindholm, 1988). Det potentielle, dvs. det aktuelle yderside, bliver foldet ind i det aktuelle, og på den måde gøres det muligt: Fremtidens muligheder og krav foldes ind i nutiden med en efteruddannelse, der kan pege ud over uddannelsen selv og gøre fremtiden til en del af den. Det handler ifølge den konservative finansminister Palle Simonsen om ”strategisk ledelse”: ”[M]edarbejdernes efteruddannes specifikt med henblik på tværfaglighed, samarbejdsevne og skabelsen af arbejdspladsidentitet.” (Simonsen, 1989).

Med efteruddannelse som medie træder ledelse frem som en form, der kan koble medarbejdernes individuelle kompetencer hele tiden og på kryds og tværs for at imødekomme de omskiftelige krav til opgaveløsningen. Når ledelse kan få denne form, hænger det bl.a. sammen med det organisatoriske nybrud om tjenestemandens rolle, der som nævnt ikke længere er en fast defineret størrelse, men som derimod er opløst til en ide om den individuelle medarbejder, hvis kompetencer og rolle skal passe til den omskiftelige organisation snarere end omvendt. Medarbejderen er så at sige blevet spaltet ud af tjenestemandens rolle som en selvstændig kompetence, og ledelsen hviler netop på denne udspaltning. Med udspaltningen bliver lederen nemlig den faste kobling af medarbejdernes kompetencer, men også af andre elementer som strategiske

mål, budget, embedsmændenes holdninger og adfærd. På denne måde bliver ledelse selv som form et afgørende medie for reform af organisationen i bredere betragtning, fordi ledelsen som form bliver helheden af organisationens elementer. Ledelse bliver altså formet som modernisering, fordi ledelse bliver muligt som personligt ansvar for kobling af medarbejdernes personlige ansvar.

6.3.3. Opsamling: Universel form-mediedannelse

I jagten på modernisering er den universelle form-mediedannelse præget af én overordnet tendens, nemlig angreb på de institutionelle grænser. Forvaltningen skærer alle kendte former, vi tidligere har set, i småstykker. Det, der før var en fast kobling, opløses og bliver til medie for nye koblinger. Det utænkelige bliver muligt: konkurrence inden for forvaltningen selv, forældre som skoleeksperter, projektbaserede virtuelle fagkontorer i ministerierne, tjenestemanden som autonomt individ, ledelse som organisationens koblingsmotor osv. Forvaltningen oplever, at når den skærer alle former i småstykker, så skaber den mulighed for modernisering. Der opstår mulighed for modernisering, når forvaltningen former sin omverden ved at opløse grænsen til den. Omverdenen betragtes som det, der kan redde forvaltningen fra den selv. Forvaltningen finder i sin omverden elementer som privatisering, konkurrence og brugerinddragelse, som den kan bruge til at iagttage sig selv som modernisering igennem. Samtidig formes modernisering som et spørgsmål om ledelse, fordi den nye form for ledelse bliver muligt gennem opsplitningen af organisationen i dele, der skal koordineres gennem en koncern, en kultur eller medarbejdernes kompetence i efteruddannelsesinitiativer. Ledelse er ikke et spørgsmål om at skabe sammenhæng og helhed i hele organisationen, men derimod at sikre sig at alle autonome elementer skaber sig selv som sammenhæng og helhed. Det er en universel form-mediedannelse, fordi selv den mindste betydningsbærende enhed spaltes ud og kan indgå i nye former i forvaltningen. Figuren nedenfor opsummerer den universelle form-mediedannelses karakteristika.

Periode	Formel form-mediedannelse	Substantiel form-mediedannelse	Universel form-mediedannelse
	1920-1955	1956-1982	1983-2001
Former	#1: Rationalisering af statens administration #2: Embedsstandens kompetencer	#1: Planlægning i centraladministrationen #2: Personalepolitikken #3: Uddannelse og muligheder	#1: Omverdenens grænser #2: Ledelse
Medier	#1: Pligt, kontrol, teknologi #2: Uddannelse, kurser, teknologi	#1: Ministerialsystemet, kommuner #2: Trivsel, demokrati, kompetencer #3: Tid, pædagogik, institution	#1: Privatisering, konkurrence, brugerinddragelse #2: Koncern, kultur, kompetence
Mønster	Strukturel fortætning, indadrettet opsplnitning	Helhed og substantiel opsplnitning	Grænser og opsplnitning i individuelt ansvar

Figur 8. Den universelle form-mediedannelses karakteristika

6.4. Den universelle forvaltning i praksis

Den semantiske analyse viser, hvordan den universelle forvaltning i sin semantik gør spørgsmålet om reform til et spørgsmål om modernisering. Modernisering handler om omstilling og om at distancere sig til stagnation og det traditionelle, politiske bureaukrati. Samtidig viser formidieanalysen, hvordan den universelle forvaltning også er en forvaltning, der er gået ”medieamok”, forstået på den måde, at forvaltningen har spaltet sig selv i voldsom grad og derigennem produceret en tilsvarende voldsom mængde af nye medier, den kan koble på nye måder og iagttage sig selv som modernisering igennem. Den har angrebet sine egne grænser hver og en, og den har udsondret det individuelle ansvar alle steder, hvor det er muligt. Spørgsmålet er nu, om dette mønster også materialiserer sig i de reformer af uddannelse, som den universelle forvaltning udvikler og får vedtaget i perioden. Sagt på en anden måde: Hvordan autoriserer forvaltningen sit angreb på grænser og sit ønske om at udsondre individuelt ansvar?

I 1980’erne og 1990’erne er der et ønske om, at ungdomsuddannelserne skal være mere fleksible. De unge skal have mulighed for at træffe flere individuelle valg, og overalt skal der ske en lokal selvstændiggørelse af uddannelsesinstitutionerne. Det, der er karakteristisk for periodens reformer, er, at uddannelsesinstitutionerne bliver genstand for den omfattende spaltning af uddannelserne ud fra staten. Hvor den formelle forvaltning problematiserede adskillelsen af stat og institution, problematiserer den universelle forvaltning samhörigheden af stat og institution.

6.4.1. Fleksible ungdomsuddannelser

I starten af 1980’erne er det den socialdemokratiske undervisningsminister Dorthe Bennedsen, der lægger op til et reformarbejde på gymnasieområdet. Dette reformarbejde skal bygge på en række forsøg i 1970’erne og starten af 1980’erne med nye typer af undervisningsformer, -indhold og pædagogik. Socialdemokraterne ønsker at reducere gymnasieskolens popularitet, der på dette tidspunkt er stor, for at kanalisere unge over på erhvervsuddannelserne. Derfor skal gymnasiet bevæge sig væk fra skellet mellem de naturvidenskabelige fag og de humanistiske fag for i stedet at have en ”fælles kerne” af fag for alle elever med udgangspunkt i ”overordnede samfundsmæssige problemer” (Mejdahl, 1981). Da Schlüter-regeringen kommer til i 1982, og den borgerlige regerings moderniseringsprogram rulles ud og debatteres, bliver også de uddannelsespolitiske initiativer formuleret med udgangspunkt i principperne om selvforvaltning, markedsstyring, brugerorientering og andre af moderniseringssemantikens begreber. Der indledes en jagt på grænser, der kan udfordres, og nye enheder isoleres som autonome elementer.

Det handler om at gøre institutionerne til ansvarlige organisationer. I 1988 præsenterer Undervisningsminister Bertel Haarder nye principper for økonomistyring af uddannelsesinstitutionerne med det, der kaldes ”Økonomistyringsprojektet” (Undervisningsministeriet, 1988). Gennem økonomistyring gør Haarder op med styringen af uddannelsesinstitutionerne og indfører det såkaldte ”taxameterprincip”, der gør skolernes bevillinger afhængige af antallet af elever, der gennemfører uddannelsen (”kilometerregistrering”) og en takst per elev (”takst per kilometer”) (ibid.). Hver enkelt elev bliver elementgjort som en individuel bevillingsudløsning, set fra skolens perspektiv. Skolerne må således iagttage eleverne som ikke en mængde af elever, men som individuelle elever, der – godt nok i kraft af deres samlede antal – gør det muligt for skolen overhovedet at være skole. Skolerne skal simpelthen forholde sig til sig selv som medie. Både hvad angår erhvervsskoler og gymnasier, skal uddannelsesinstitutionerne fremadrettet finansieres gennem denne taxametermodel frem for et mere refusionslignede system (Statsrevisoratet, 1998), der af ministeriet beskrives som ”produktivitetsfremmende bevillingssystemer” (Undervisningsministeriet, 1988). Hensigten er, at skolerne skal økonomisere og prioritere mere med sine ressourcer for bl.a. også at styrke det lokale ledelsesmæssige engagement og ansvar. ”Vi får nu en gymnasieordning, som lukker op for visse nyskabelser, som skal gro frem nedefra”, skriver undervisningsministeren bl.a. i en introduktion til reformen (Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen, 1987a).

Økonomistyring betragtes som en integreret del af den overordnede styring af uddannelserne, hvor detailstyring skal forlades til fordel for mål- og rammestyring med ambition om decentralisering og selvforvaltning. Mål- og rammestyringen betragtes som ”selvregulerende mekanismer”, der skaber en ”brugerbestemt markedsstyring” og dermed en konkurrence mellem skolerne om eleverne. På den måde tvinges skolerne til at iagttage sig selv på en ny måde i relation til deres omverden. Skolen er ikke længere en statslig institution blandt mange, men bliver nu tvunget til at betragte sine egne elementer – lærerne, lederne, fagudbud, kultur, traditioner – og forholde sig til, hvordan skoleledelsen kan koble disse elementer på en måde, der er forskellig fra den måde, andre skoler kobler deres elementer, så de kan tiltrække elever på skolemarkedet. Sagt på en anden måde gør den nye økonomistyring det nødvendigt for skolerne at elementgøre sig selv for at forme sig selv på ny.

Den nye økonomistyringsmodel gør det dog også nødvendigt at ændre på arbejdsmåden internt i Undervisningsministeriet. Ministeriet har spaltet sine uddannelsesinstitutioner ud i elementer og er derfor også nødt til at se på sig selv på en ny måde. Den har spaltet så mange elementer bort,

at den nu selv må finde en ny form. I stedet for at foretage lokale institutionsnære prioriteringer, skal den nu bl.a. opstille mål for skolerne, fastlægge takster og foretage brede, generelle prioriteringer. Ministeriet beskriver selv, hvordan de nu skal udvikle nye ”bløde” styringsmidler og afskaffe de ”hårde”. De skal gå fra at udøve ”kontrol til [at udøve] faglig konsulentvirksomhed” og ”fra envejskommunikation til dialog” (Undervisningsministeriet, 1988). Den nye økonomistyring af uddannelsesinstitutionerne kan betragtes som et medie for at ændre hele den generelle institutionsstyring på uddannelsesområdet, der kan få institutionerne til at få øje på sig selv som selvstændige og konkurrerende virksomheder og på eleverne som produktivitet. Samtidig bliver dette medie også medie for en reformering af Undervisningsministeriet, der skal se sig selv som facilitatorer af generel styring, dialog og faglig konsultation. Forvaltningen får dermed en superviserende funktion (N. Å. Andersen, 1995; N. Å. Andersen & Pors, 2017). Det betyder, at der er en dobbelt reformering i økonomiprojektet, nemlig både en reformering af uddannelsesinstitutionerne og af ministeriet. Reformeringen af uddannelsesinstitutionerne bliver på den måde et medie for ministeriets selvrefleksion.

Den nye økonomistyringsmodel efterfølges i 1991 af nye love for ungdomsuddannelserne: det almene gymnasium og erhvervsskolerne. Men reformen har fået nye elementer, den er ikke længere isoleret til lovgivning og betænkning. Loven er blevet en ramme, der skal markere betingelserne for reguleringen, men ikke hvordan reguleringen skal forvandles til praktisk handling på skolerne. Ministerierne producerer derfor en række udgivelser, der bliver elementer for reformen, fordi de er med at skabe nye iagttagelsesmuligheder af skolerne som nye, selvstændige organisationer. Reformen består med andre ord nu både af lovgivning og af fagligt superviserende materiale, der skal få skolerne til at styre sig selv i ministeriets billede. Dette skildrer bl.a. 1990’ernes reformarbejde på gymnasieområdet og i folkeskolen.

6.4.2. Lovgivning som ramme

Gymnasieskolen omkring 1990⁴²

1991-loven afskaffer det, der ofte omtales som ”gremgymnasiet”, og bestemmer i stedet, at gymnasieskolen er et treårigt forløb med fortsat almindelig undervisning, der kan forløbe i to linjer: en sproglig og en matematisk linje. Gymnasieuddannelsen består af obligatoriske fag og valgfag. Valgfag kan vælges på enten mellemniveau eller højniveau. Tidligere var fagene bun-

⁴² Både gymnasier og erhvervsskoler får nye love i 1991. Da det er forholdsvis identiske mekanismer, der er på spil på erhvervsskoleområdet i denne periode, går jeg ikke nærmere ind i dette område her i analysen, men fokuserer alene på gymnasieskolen.

det til de såkaldte ”grenpakker”, men nu kan eleverne selv vælge visse af sine fag på tværs af de tidligere grene (Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen, 1987a). Der sker med andre ord en elementgørelse af selve gymnasieuddannelsen, hvor fag spaltes ud som selvstændige elementer, der kan vælges til og fra på nye måder, og ikke nødvendigvis som en fast pakke. Valgfagssystemet skal give eleverne en større valgfrihed i deres gymnasieuddannelse, idet eleverne selv kan forme deres uddannelse. Antallet af timer bliver desuden øget, da den større valgfrihed for eleverne gør gymnasieskolen billigere per elev end grengymnasiet. Samtidig lyder loven, at eleverne skal tilbydes individuel erhvervsvejledning.

Med Lov om gymnasiet i 1990 udmøntes spaltningen af institutionerne på den måde, at alle skoler skal have en bestyrelse, der erstatter skolerådene (Undervisningsministeriet, 1990). I skolebestyrelserne skal der være repræsentanter fra amtsrådet og kommunalbestyrelse foruden repræsentanter fra forældre, elever og ansatte. Der kan også være repræsentanter fra erhvervslivet, det lokale foreningsliv eller videregående uddannelser.⁴³ Amtsrådet fastlægger rammerne for budgettet, og bestyrelsen bestemmer fordelingen på forskellige konti. Bestyrelsen bestemmer, hvor mange der kan være i hver klasse samt skolens ferieplan og ordensregler. Bestyrelsen skal også støtte samarbejde mellem forældre, skole og lokalsamfund, ligesom den skal bidrage til at løse sociale opgaver på skolen (ibid.). Bestyrelsen får med andre ord reelle kompetencer i skolens udvikling og kan betragtes som et middel til at bringe gymnasieskolerne tættere på brugerne og på lokalsamfundet, der kan få en aktiv indflydelse på skolerne. Den nye lov angiver samtidig muligheden for, at ministeriet kan give tilskud til at tage en tilsvarende eksamen i udlandet, der er adgangsgivende til universitetet herhjemme. Der sker altså ikke kun en åbning mod lokalsamfund og brugere, selvom denne åbning er af betydeligt omfang, men det er også en lovbestemt åbning for en international orientering og mulighed for at tage en studentereksamen i udlandet med tilskud fra staten, så længe uddannelsen svarer til den danske.

Den nye gymnasieskolelov er symptomatisk for samtidens reformarbejde. Der sker en radikal omorganisering af hele forvaltningen af uddannelsesområdet, der tvinger både forvaltning og uddannelsesinstitution til at iagttage sig selv på nye måder, fordi de kendte grænser opløses. Det styrkede fokus på styring og de lokale bestyrelser trækker skolerne tættere på brugerne og er en måde at delegerer ansvar og beslutningskompetence på. Det er en måde at udfolde ideen om lokalt selvstyre og tilpasse gymnasieskolen til lokale forhold. Uddannelsesinstitutionerne betragtes

⁴³ Loven beskriver ikke sammensætningen i bestyrelsen nærmere, men ansatte og elever må dog ikke have flertal. Rektor er ikke medlem af bestyrelsen, men forbereder sagerne og er bestyrelsens tilforordnede.

som lokalt forankrede virksomheder, hvilket styrkes i 1996, hvor lov om selvejende institutioner for videregående uddannelser mv. vedtages (Lovtidende, 1996b). Det er dog først i 2007, at dette også gælder for gymnasieskoler, da dette skift til selveje er en del af strukturreformen fra samme år (Lovtidende, 2005). På det pædagogiske plan kan vi se, at gymnasieuddannelsen bliver løsere i sin kobling af elementer, fordi de kendte ”grene” opløses i elementer, der kan kobles på ny som valgfag på de mere fleksible sproglige og matematiske specialiseringer. Samtidig bestemmer loven eksplicit, at den enkelte elev skal vejledes individuelt i forhold til fremtidige erhvervsmuligheder. Hver enkelt elev er således blevet isoleret som element i skolens billede, og skolen skal derfor agere form for disse elementer. Eleven er blevet en bruger.

6.4.3. Lovgivningens yderside

Lærermobilitet, brugerundersøgelser og kvalitetsarbejde

Imidlertid består reformen af gymnasieskolen ikke alene af en ny lov, men også af en række udgivelser fra Undervisningsministeriet i samme periode, der retter sig mod en ny måde at iagttage gymnasieskolen på. Præmissen for den nye økonomistyring og de nye lov for ungdomsuddannelserne er, at økonomi og regulering er en ramme, der skal styre betingelserne for lokal opgavevaretagelse, men altså ikke længere selve opgavevaretagelsen. Ministeriets supplerende udgivelser bliver dermed centrale, fordi det er her, vi kan iagttage dét, der står på den anden side af reguleringen som ramme; dvs. det loven er forskellig fra, men som sammen med lovgivningen danner det, vi kan forstå som reformen.

Ministeriets udgivelser kan betragtes som en form for ministerielt holdningsbearbejdelse, forstået på den måde, at ministeriet med dens udgivelser påvirker forståelsen af og holdningen til, hvad gymnasieskolen er for noget. Det er en måde for forvaltningen at være universelt superviserende på. Blandt andet udgiver ministeriet analyser af ”lærermobiliteten” (Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen, 1987b), og ministeriet nedsætter en ”serviceudviklingsgruppe”, der skal lave en ”brugerundersøgelse – et værktøj for den tænkende skole”, som skolerne kan anvende i deres ”pejling af deres fremtidsmuligheder” (Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen, 1990). Senere igangsætter ministeriet også et ”indholds- og kvalitetsudviklingsprojekt”, der udkommer med pjecen ”Tegn på kvalitet” (Undervisningsministeriet, 1993).

I embedsmændenes debatter så vi, at mobilitet blev betragtet som et positivt virkemiddel til at sikre omstillingsparathed i en organisation. Når medarbejdere får nyt job i eller uden for organi-

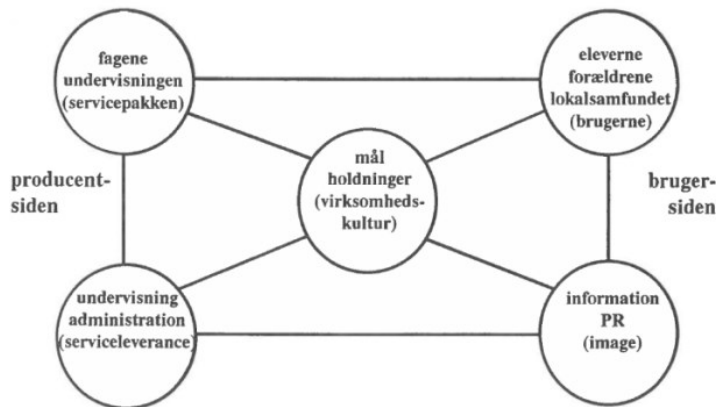
sationen, kommer nye kræfter til og dermed også nye perspektiver på organisationens opgaveløsning. I perioden fra 1983 til 1986 oplever gymnasieskolen en kraftig afvandring af lærere, og ministeriet undersøger derfor denne udvikling. I rapporten om lærernes mobilitet iagttages mobiliteten som både et problem på længere sigt for gymnasieskolen, men samtidig som en meget positiv tendens, fordi de afvandrede lærer hovedsageligt har fundet ny beskæftigelse i den private sektor. Dog nævnes også, at afvandringen tillige er en reaktion på ministeriets beslutning om at stoppe de mange forsøgsordninger i gymnasieskolen, der fandt sted i 1960'erne og 1970'erne (Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen, 1987b, s. 22). Afvandringen kommunikerer som mobilitet, hvilket bliver iagttaget som "et sundhedstegn", fordi det "letter tilpasningen af lærerkorpset i det næste årti, hvor ungdomsårgangene falder", og fordi "en del lærere efter job i det private erhvervsliv vender tilbage til gymnasiet og derved tilfører undervisningen nye og værdifulde erfaringer" (Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen, 1987b). Det, der ligger rundt om gymnasiet, bliver betragtet som "potentiale" for udvikling. Man iagttager altså lærernes erfaringer uden for skolen som potentiale for skolen i fremtiden, men også lokalsamfundet skal inddrages i skolen, der skal ses som en "serviceinstitution".

"Nye aspekter i udviklingsarbejdet aftegner sig dog allerede. Skolen som serviceinstitution i lokalsamfundet er en ny synsvinkel. Direktoratet har derfor nedsat et udvalg til belysning af gymnasiet/hf som en serviceinstitution med det formål at åbne skolen mod lokalsamfundet og med det formål at udnytte det potentiale, lærerkollegiet udgør." (ibid.)

Rapporten konkluderer, at "lærermobilitet skal ikke ses som en negativ brik i gymnasiebilledet. Tværtimod kan lærermobilitet til og fra gymnasiet medvirke til, at skolen bliver mere aktiv udadtil mod det omgivende samfund og også til, at den er modtagelig for impulser udefra" (ibid.). Med andre ord bliver lærermobilitet beskrevet som en præmis for nytænkning, fordi skolen åbnes op og bliver relevant for det omgivende samfund. Rapporten mener dog også, at gymnasieskolernes ledelse og rektor skal sætte ind for at fastholde lærerkræfterne. Det skal gøres ved at betragte gymnasieskolerne som "virksomheder" med en "ånd eller image" og deres egen "virksomhedskultur". For at fastholde lærerne foreslås fx, at rektor opretter kunstforeninger for skolens lærere, der kan "være med til at skabe et samlende miljø i gymnasieskolen" (ibid.).

Ideen om gymnasieskolen som serviceinstitution og virksomhed går igen i Undervisningsministeriets idekatalog til, hvordan gymnasieskoler kan udvikle sig ved at gennemføre

”brugerundersøgelser” (Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen, 1990). I dette idekatalog beskrives skolen som en ”skolevirksomhed”, og der beskrives, hvordan skolerne skal se på sig selv som ”skolen som fænomen i sig selv, som selvstændig organisme”, og hvordan forældre og elever som brugere af skolen skal stille krav til den ”som en velfungerende serviceenhed”. Blandt andet er der en kortlægning af ”servicemodellen [der] giver et overblik over skolevirksomheden” (ibid.).



Figur 9. Skolevirksomhedens servicemodel for gymnasieskolen 1990

(Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen, 1990, s. 6)

Modellen illustrerer, hvordan skolen iagttages som en enhed af producenter og brugere, der danner formen *skole* gennem kobling (stregerne) af elementer som servicepakker, serviceleverancer, brugere, image og virksomhedskultur. Elementer, der i sin semantik er hentet fra virksomhedsøkonomien, men som her anvendes til at beskrive en ”tænkende og handlende skole”. Som et eksempel på et skoleudviklingsprojekt nævner pjecen ”Brugerundersøgelser: et værktøj i skolens udvikling” et projekt fra Fyns Amt, hvor gymnasieklasser skal ”D(r)ømme deres skole”. Det er en stilekonkurrence, hvor eleverne skal beskrive deres oplevelse af hverdagen i gymnasiet, og hvordan de ønsker sig, at den ser ud om 5-10 år (ibid., s. 14). I dette eksempel er udviklingen af gymnasiet altså enheden af brugernes drømme og domme.

I 1993 udgiver Undervisningsministeriets gymnasieafdeling en publikation om ”Tegn på kvalitet”, der har som formål at sætte ”et sprogligt-begrebsligt udviklingsarbejde i gang. Der er brug for et sprog om det, der tidligere for det meste var underforstået”. Det er nødvendigt, fordi ”skolen ikke kan overtage begreber om ledelses- og samarbejdsforhold fra fx en produktionsvirksomhed” (Undervisningsministeriet, 1993). Alligevel må ”Tegn på kvalitet” iagttages som en

del af den nye kvalitetsteori og som kvalitetsledelse, vi så debatteret i embedsmændenes debatter. Pjecen beskriver tegn på kvalitet i en lang række forskellige områder: ”skolens atmosfære”, ”skolens udvikling”, ”skolens pædagogiske klima”, ”krav og konsekvens”, ”det gode lærerkollegium”, ”den gode lærer”, ”lærerens efteruddannelse”, ”den gode klasse”, ”den gode elev”, ”den gode time”, ”undervisningsmidler”, ”evaluering og differentiering”, ”sammenhæng og koordinering”, ”skolens pædagogiske ledelse”, ”skolens administrative ledelse”, ”råd og forsamling”, ”faggrupper”, ”uddannelses- og erhvervsvejledning” og de ”fysiske rammer”. Spørgsmålet om kvalitet bliver overordnet set en markedsstyring af skolerne, der kan konkurrere om brugere ud fra en række kvalitetsparametre, og hvordan denne markedsstyringssemantik udfyldes i pjecen trods eksplicitte intentioner om det modsatte.

Samtidig træder publikationen om tegn på kvalitet frem som et selvstændigt medie for reformering af gymnasieskolen. At der er tale om *tegn* på kvalitet, er samtidig en iagttagelse fra ministeriets side af, at kvalitet er en vanskelig genstand at iagttage. Ministeriet former kvalitet som en kobling af disse 19 tegn på kvalitet. Kvalitet splittes op i elementer, der er mulige at iagttage, når nu kvalitet ikke kan iagttages. Ministeriet iagttager således tegnene – indikationerne – på kvalitet, eller mulige tegn på kvalitet, da der ikke er tale om en udtømmende liste. Tegnene er blandt andet de 19 perspektiver, pjecen viser, der i sig selv kan iagttages som medier for iagttagelse af kvalitet. Der er ikke tale om, at de 19 tegn former en standard for kvalitet, der forpligter skolerne. Det er slet og ret et katalog af muligheder for at iagttage kvalitet som elementer, der ikke står i vejen for skolen, men som giver skolen muligheder for at forme sig selv som kvalitet gennem kobling af elementerne. Hvert af disse 19 forhold er splittet yderligere op i mindre elementer, der i sig selv igen bliver medie for iagttagelse af fx ”sammenhæng og koordinering”, som et af perspektiverne kaldes (Undervisningsministeriet, 1993):

- ”Der er for alle klasser udarbejdet en oversigt over afleveringsdatoer for skriftlige arbejder”
- ”Planer for undervisningen i en klasses fag er tilgængelige”
- ”Enhver klasse oplever mindst én gang i et samlet undervisningsforløb, at lærere i to eller flere fag samarbejder om undervisningens indhold”

Tilgængelige undervisningsplaner bliver på den måde indikationen på kvalitet i skolens arbejde med ”sammenhæng og koordinering”, og det bliver hermed også en indikation på kvalitet i gymnasieskolens udvikling af sig selv mere generelt. ”Tegn på kvalitet” kan altså betragtes som

flere medier i mediet. I eksemplet her får ministeriet altså øje på kvalitet ved at iagttage tilgængelige undervisningsplaner.

Reformerne på ungdomsuddannelserne er således ikke alene reformer af uddannelsernes indhold og styring, men det er samtidig også en reform af måden, man iagttager uddannelserne på. Reformerne består dermed ikke alene af lovteksterne, men også af det ministerielle materiale, der gør uddannelserne til genstand for analyse på en måde, der adskiller sig fra de betænkninger, vi tidligere har set. Hvor betænkningerne var formuleret som et længerevarende arbejde, foretaget af personer, som ministeriet udpegede, er de nye undersøgelser mere politiske i den forstand, at der er truffet en ministeriel beslutning om at gennemføre analyser af politisk udpegede områder, der ligger i forlængelse eller er identiske med samtidens politiske nøglebegreber som fx ”mobilitet”, ”brugerorientering” og ”institutionsudvikling”.

6.4.4. Lovgivning som ramme

Folkeskolen i 1990'erne

Det er ikke kun ungdomsuddannelserne, der er på dagsordenen i 1980'ernes og 1990'ernes reformprogram. Folkeskolen bliver også genstand for et ønske om forandring, og i 1993 vedtager Folketinget en ny lov om folkeskolen, der erstatter loven fra 1973. Lovens formålsparagraf skrives om, således at folkeskolens opgave med den nye lov er at ”fremme elevernes tilegnelse af kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksformer, der medvirker til den enkelte elevs alsidige personlige udvikling” i samarbejde med forældrene. Skolen skal skabe rammer for ”oplevelse, virkelyst og fordybelse” og udvikle elevernes ”erkendelse, fantasi og lyst til at lære”. Eleverne skal udvikle ”tillid til egne muligheder”, så de kan ”tage stilling og handle” (Lovtidende, 1993b). Der skal være fokus på dansk kultur og forståelse for andre kulturer og for ”menneskets samspil med naturen”. Medbestemmelse, medansvar, rettighed og pligt er fortsat i højsædet sammen med ”åndsfrihed, ligeværd og demokrati”. Loven producerer her en masse elementer, som skolen skal koble i sin formning af sig selv som skole: kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder, udtryksformer, kultur, natur, fantasi, erkendelse, fordybelse, virkelyst og oplevelse. Inden for denne formning af skolen skabes eleven som et selvstændigt individ, der kan iagttage sig selv tillidsfuldt som mulighed og udvikling.

Folkeskolen beholder sin struktur med børnehaveklasse, ni klassetrin og muligheden for 10. klasse, men udfyldningen af skolens varighed laves om. Det præciseres blandt andet, at undervisning i børnehaveklassen skal ske gennem ”leg og andre udviklende aktiviteter” for at gøre børnene ”fortrolige med skolens daglige liv”, alle skoler skal have et skolebibliotek, der

skal fungere som et ”pædagogisk servicecenter”, der skal være engelsk fra 4. klasse, fremmedsprogede elever skal have danskundervisning, eleverne kan tilbydes valgfag i 8.-10. klasse og også virksomhedspraktik i kortere perioder i 8.-10. klasse. Det er med andre ord muligheden for selv at vælge en del af indholdet i ens skolegang, der skrives ind i lovgivningen. Det er en form for brugerperspektiv i folkeskoleregi.

Der indføres samtidig projektarbejde og en obligatorisk projektopgave i niende og tiende klasse, der også kan betragtes som en måde at indlære de idealer om fleksibilitet og omstilling, vi så i embedsmændenes debatter. Her blev projektarbejde set som et medie for innovation og selvstændighed, mens det i folkeskoløjemed også kan ses som en udfoldning af formålsparagraffens bestemmelser om fantasi og selvstændighed. I ”Bekendtgørelsen om projektopgaven” fra 1996 præciseres nærmere, hvordan ”[a]rbejdet med projektopgaven skal styrke projektarbejdsformen og give eleven mulighed for at få en bredere vurdering af sit arbejde med et tværgående emne med en eller flere problemstillinger” (Lovtidende, 1996a). Projektopgaven skal med andre ord lære eleverne om det at arbejde med projekter og at koble flere elementer, flere fag, i én opgave.

Endelig bestemmer folkeskolelovens § 10 også, at ”[m]inisteren kan udsende vejledende læseplaner med beskrivelse af indholdet i undervisningen og med eksempler på differentierede undervisningsforløb”, dog uden at beskrive nærmere, hvad differentierede undervisningsforløb mere præcist kan betyde. I lovbemærkningerne står dog beskrevet, hvordan ”undervisningens tilrettelæggelse i alle fag tager udgangspunkt i den enkelte elevs forudsætninger og aktuelle udviklingstrin med sigte mod det, den enkelte elev kan nå.” (Lovtidende, 1993a). Læreren skal differentiere undervisningen, så

”forskelle i elevforudsætninger skal respektere skolens overordnede formål. Alle elever skal således have mulighed for at arbejde med væsentlige sider af det planlagte indhold, og læreren skal sikre, at alle elever gennem de valgte undervisnings- og arbejdsformer til stadighed stilles over for nye udfordringer – intellektuelt, følelsesmæssigt, socialt og med hensyn til opbygning af værdier og holdninger.”
(ibid.)

Undervisningsdifferentiering handler med andre ord om at se den enkelte elev. På den måde sker der en slags elementgørelse af eleven, fordi den enkelte elev skal betragtes som formen på egne kompetencer, hvilket stiller krav til læreren om at forme undervisning efter den enkelte elevs

elementer. Det er med andre ord en radikalisering af udspaltningen af eleven fra mængden af elever. Læreren får ansvaret for at tilrettelægge den specifikt målrettede undervisning, men eleven får ansvar for intellektuel, følelsesmæssig og social udvikling af sig selv, fordi eleven bliver set som et individ i et fællesskab snarere end som en modtager af undervisning.

6.4.5. Lovgivningens yderside

Lokal ansvarliggørelse og ansvarliggørelse af det lokale

I lighed med ungdomsuddannelsesområdet bliver der på folkeskoleområdet også iværksat en række analyser og undersøgelser af folkeskolen, i forhold til hvordan den skal udvikle sig. Blandt andet udgiver Undervisningsministeriet i 1990 en brugerundersøgelse i seks bind, der skal undersøge, hvad forældrene ønsker af folkeskolen. Den spørger bl.a. ”Hvad er det, brugerne gerne vil have? Kan folkeskolen justeres, så den kommer tættere på en endnu større del af brugernes behov?” (B. Larsen & Egelund, 1990). Her kan vi bl.a. se, at ”[e]nhedsskoletanken [har] vundet sikkert indpas”, bl.a. fordi brugerne er ”meget opmærksomme på stempelingseffektens negative konsekvenser”, og derfor ønskes en fælles skole for alle, hvor ”specialundervisning gives som tilbud i tæt tilknytning til den almindelige undervisning” (ibid.). Det fremgår også, at forældrene i mange tilfælde ønsker en stærkere ledelsesfunktion, og anbefalingen hertil er, at

”lederen skal opstille mål for virksomheden og skal følge op på, om de bliver nået. Lederen skal markedsføre skolen i lokalsamfundet i forbindelse med frit skolevalg. Lederen skal være aktiv i personaleudviklingen ved indførelse af medarbejdersamtaler og karriereplanlægning, herunder pålagt efteruddannelse.”
(ibid.)

Skolelederen er nu ikke alene den pædagogiske leder; hun er også personaleleder. Skolen er en virksomhed, der skal markedsføres. Lærerne skal have udviklingssamtaler og planlægge karriere. Samtidig skal der ske et opgør med den delte skole i ”grundkursus” og ”udvidet kursus”, hvilket blev introduceret med Lov om folkeskole fra 1975. I stedet skal det nu samles i én enhed, hvor der så tilbydes specialundervisning i forlængelse af den almindelige undervisning. Eleverne bliver ikke stemplet som øverst eller nederst, og de kan i stedet konkurrere inden for hele kollektivet.

Kommunernes skoledirektører opfordres af staten: ”Vent ikke på staten. Gå foran.”, og det samme gør skoleinspektørerne: ”Vent ikke på staten og dem på rådhuset. Gå foran.” (ibid.). Samtidig opfordrer staten kommunerne til at opløse skoledistrikter og synliggøre forskelle mellem skolerne, der helst ikke skal have for ens skoleidealer (ibid.). Opsplitningen af skolen i ele-

menter skal udnyttes til at skabe komparative markedsfordele, og skolerne skal konkurrere om elever og forældre med deres idealer. Der sker en opbrydning af eksisterende kommandoveje, idet kommune, skoledirektør og skoleinspektør alle opfordres til at gå foran staten for at iværksætte og skabe den nye skole. Staten beskrives således som én, man skal vente på, som træghed og stagnation. Skolerne formes som centrum for nytænkning og udvikling. Kommuner, skoledirektører og skoleinspektører ses ikke som en del af samfundets udøvelse af *skole*. Det skabes i stedet som noget, der er forskelligt fra staten, hvorigennem det får en særlig indflydelse i kraft af at være sig selv. Disse lokale instanser opfordres med andre ord til at træde frem som selvstændige enheder og gøre noget og være noget. På den måde kan bliver skolepolitikken eller skoleforvaltningspolitikken en anden ordens politik, fordi den ikke alene angår styring af skolen, men også styring af dem, der skal styre skolen. Det lokale fremhæves som den instans, der skal handle, og på den måde bliver det også den instans, der tilskrives ansvar for netop handling eller eventuelt manglen på samme. Det lokale bliver altså medie for statens skoleforvaltningspolitik.

Det lokale og ansvarliggørelsen af det lokale er ligeledes omdrejningspunkt i en anden publikation fra Undervisningsministeriet. I 1996 – to år efter, at den nye folkeskolelov trådte i kraft – udgiver ministeriet en pjece: ”Den lokalt forankrede folkeskole – invitation til samarbejde med skolen”. Pjecen beskrives som en ”midtvejsbrochure [, der] henvender sig først og fremmest til samarbejdspartnerne *uden for skolen*” (Undervisningsministeriet, 1996) (original kursivering). Pjecen er et inspirationskatalog til lokalsamfundet, og den viser, hvordan lokalsamfundet kan bruge skolen og omvendt. Men pjecen beskriver samtidig et nyt læringsbegreb i folkeskolen. Ministeriet beskriver, at læring sker gennem en ”åbning mod natur, kultur og samfund” som et samspil mellem det musiske, det praktiske og det intellektuelle. Børn og voksne er ”ikke kun modtagere af viden”, de er snarere ”aktive for at lære”, og opdragelse og personlig udvikling er ”en del af læreprocessen/undervisningen”, ligesom det er vigtigt med ”samarbejde på tværs af fag, personalegrupper og aldersgrupper” (Undervisningsministeriet, 1996). Læringsbegrebet understreger, hvordan læring er mere end at modtage undervisning. Det handler derimod om at være aktiv og udvikle sig selv personligt: Børnene skal lære at lære. Læring er en kobling af elementerne: indhold, arbejde, holdninger, socialitet, natur, kultur, samfund, musik, praktisk, intellekt og af andre fag, af lærere foruden eleven selv. På den måde er det ikke kun skoleforvaltningspolitikken, der skifter til en anden ordens politik, men også læringsbegrebet, fordi det udvikler sig til at handle om læring af læring med udgangspunkt i elevens udvikling af sig selv.

6.4.6. Opsamling: Autorisering af den universelle forvaltning

Alle konstitutionelle grænser er i perioden blevet genstand for reformer. Det gælder grænserne mellem det offentlige og det private, mellem forvaltning og borger, mellem chef og underordnet, mellem medarbejder og kompetence. Autonomien og det selvstændige ansvar er forvaltningens centrale pejlemærker, når den iagttager betingelserne for sit eget virke. Dette er også symptomatisk for de uddannelsespolitiske reformer, der gennemføres fra 1983 til 2001. På hver sin måde autoriserer reformerne ideerne omstilling, rammestyring, udsondring af institutionerne og deres brugere som ansvarlige. Der indføres taxameterstyring på ungdomsuddannelserne foruden bestyrelser og forældreråd. Kvalitets- og serviceledelse autoriseres gennem ministerielle kvalitetsprojekter i gymnasiet. I folkeskolen inddrages både brugere og lokalsamfund i arbejdet med at udvikle skolen. Skolerne og skoleledelserne skal være så autonome, at de tager udviklingsstafetten fra kommunalforvaltningen og ministeriet selv. På hver sin måde sætter reformerne uddannelse på spil ved at ændre på deres status som organisationer. Uddannelsesinstitutionerne er blevet til selvstændige organisationer med egne budgetter, ledere og lærere med individuelle karriereplaner. På den måde sker der en stadfæstelse og en institutionalisering af de mange forskelle og former, som analysen om semantik og form- og mediedannelserne præsenterede.

6.5. Diagnose

Kapitlet lagde ud med en semantisk analyse af den universelle forvaltnings semantik. Analysen viste, at spørgsmålet om reform i perioden 1983 til 2001 er blevet til et spørgsmål om modernisering. Modernisering har en central betydning for at forstå statens reforminitiativer i forhold til at gøre sig mere åben og lydhør, mere kvalitetsbevidst, mere fleksibelt og mobil, og moderniseringsbegrebet får hermed et modbegreb i det traditionelle bureaukrati og i stagnation. Den tidlige meningsdimension er åbnet på en måde, så fremtiden er en horisont, der kan ændre sig, samtidig med at den sociale meningsdimension også fortsat er central, fordi modernisering også knyttes til spørgsmål om styring og ledelse af andre enheder og om lokal forankring af initiativer.

Form-medieanalysen peger herefter på, hvordan den universelle forvaltning gør alle konstitutionelle grænser til genstand for reformer, dvs. grænserne mellem det offentlige og det private, mellem forvaltning og borger, mellem chef og underordnet, mellem medarbejder og kompetence. Den stræber efter en høj grad af autonomi og selvstændigt ansvar. Centraladministrationen er ikke længere en planlægningscentral, men en forvalter af andres selvforvaltning af ansvar. Administrationen er begyndt at orientere sig internationalt efter, hvad andre lande gør, og administrationen lader sig inspirere af dem. Samtidig er ideen om ledelse med til at forme moderniseringen, fordi ledelse ses som et medie til at skabe sammenhæng både i centraladministrationen og ude i institutionerne. Ministerierne bliver koncerner, og de får deres egen kultur og identitet.

Gennem reformer på uddannelsesområdet autoriserer den universelle forvaltning sin semantik, sin formning og medieglørelse af hele den offentlige sektor som moderne. Ungdomsuddannelserne skal være mere fleksible, og de unge skal have mulighed for at træffe flere individuelle valg. Uddannelse betragtes fortsat som et medie for reform, men det er ikke længere uddannelsens substans og form, der er centralt for reformbestræbelserne. Det, der er karakteristisk for periodens reformer, er, at uddannelsesinstitutionerne bliver genstand for den omfattende spaltning af uddannelserne ud fra staten. Uddannelsesinstitutionerne dannes som organisationer med ansvar for eget budget, personale og ”brugere”. Hvor den formelle forvaltning problematiserede adskillelsen af stat og institution, problematiserer den universelle forvaltning samholdigheden af stat og institution. Institutionerne skal fortsat drives efter centralt fastsatte rammer, men det problematiseres nu, at institutionerne er en del af staten, hvorfor de skal udsondres som autonome organisationer med selvstændigt ansvar.

Reformen af folkeskolen er ligesom reformerne af ungdomsuddannelserne ikke alene reform af folkeskolens indhold og styring, men i lighed med ungdomsuddannelserne samtidig en reform af måden, staten iagttager folkeskolen på. Reformen hviler på en opsplitning af både elev, læring og skolen i elementer, der nu kan kobles på nye måder. Der er tale om en sønderdeling af både forvaltning og uddannelsesområdet ud fra en iagttagelse af, at samhørigheden (og heraf den manglende adskillelse) af forvaltning og institution gør forvaltningen for tæt i sin form: for stiv, stagneret, for tæt af regler og med centralt ansvar. Løsningen bliver at løsne denne form ved at mangedoble formens løse koblinger og tilsvarende at forøge iagttagelsesmulighederne af offentlig service. Hvor paragraffen tidligere var lovens medie, er paragraffen nu blevet en hindring for den form, forvaltningen ønsker. Færre paragraffer iagttages som løsningen på et problem som stagnation og manglende mobilitet. Den universelle forvaltning i praksis viser, at den totale opsplitning på forvaltningsniveau og institutionsniveau – ja endda på elevniveau – har den konsekvens, at reformen som form også får nye elementer. Reformen former nu ikke alene elementer som lovgivning og betænkninger, men også ministerielle udgivelser, der illustrerer spaltningerne i praksis, og hvordan spaltningerne giver mulighed for nye iagttagelser af fx kvalitet i gymnasieskolen. På den måde kan vi også betragte reformens form som reformeret.

Samlet kan den universelle forvaltning beskrives som en forvaltning, der problematiserer grænser. Hvor forvaltningen ser en grænse, der markerer forskellen mellem den selv og noget andet, går den til angreb på denne grænse for at opløse den – eller sætte den på ny. Idealet om helhed og sammenhæng, som herskede i 1960'erne og 1970'erne, gør sig stadig gældende, men sammenhængen har skiftet betydning. Sammenhængen er ikke udelukkende et spørgsmål om at skabe helhed og koordination inden for rammerne af staten og dens institutioner. Den universelle forvaltning vil gerne have helhed, men helheden konstitueres *som en ramme*, der markerer forholdet mellem central forvaltning på den ene side og selvforvaltning og autonomi på den anden side. Rammen bliver så at sige medie for, at forvaltningen kan iagttage organisationerne som autonome. Moderniseringen og omstillingen er med andre ord stadig afhængige af sammenhæng, men moderniseringen giver den nye begreber gennem bl.a. ”rammestyring”, ”koncern” og ”ledelse”.

Karakteristisk for den universelle forvaltning er, at dens forvaltningspolitik bliver mere og mere selvrefleksiv. Forvaltningspolitikken forholder sig nu ikke længere til, hvilke opgaver der skal løses, men også til hvordan forvaltningen løser egne opgaver, og hvordan den kan foretage omvalg i sine valg. Forvaltningspolitisk er blevet politisk, og spørgsmålet om forvaltning,

fx i forhold til økonomi og organisation, går forud for periodens ideer om fx pædagogik. Moderniseringsdebatten og det begrebsreservoir, der knytter sig til den, bliver et medie for forvaltningens selvrefleksion. Det vil sige, at forvaltningen iagttager egen praksis gennem den semantik om modernisering, der udvikler sig i perioden. Det er altså gennem de begreber, som debatten om modernisering trækker på, og som kondenserer mening i moderniseringsbegrebet, at forvaltningen kan iagttage sin omverden og sig selv.

7. Reformers som innovation i den potentialiserende forvaltning 2002-2019

Vi står nu i afhandlingens sidste analytiske kapitel og kan se tilbage på en fortælling om bureaukratiets spaltning i atomer. Vi har set, hvordan bureaukratiet rationaliserer sig selv ved at forenkle sin organisering og indføre nye kontorteknologier som stenografi og røropost – med en forøget indre kompleksitet til følge. Herefter så vi, hvordan bureaukratiet begynder at opbygge planlægningskapacitet gennem bl.a. kommuner, uddannelse og personalepolitik, og hvordan centraladministrationen må kapitulere i planlægning, fordi det fører til tilpasningsproblemer. Herefter gør bureaukratiet sig selv responsivt, fleksibelt og opsplittet i stadig mindre enheder, der bliver til medie for modernisering og reformering. Statens institutioner er ansvarliggjorte med egne budgetter, bestyrelser, brugerpaneler og interaktion med lokalområdet. Medarbejderne er blevet ansvarlige for deres egen videre ansættelse, for egen ledelse og motivation. Løn og kontrakt er blevet genforhandlet ud fra ideer om fleksibilitet gennem individuelle kontrakter frem for tjenestemandsbegrebets bås-system. Med denne bagage – og lidt til – er vi nu nået frem til analysen af den historiske periode, vi kan beskrive som vores aktuelle samtid i dag. Dette kapitel vil i lighed med de foregående kapitler vise, hvilke forståelser af begrebet ”reform” vi kan iagttage, og hvordan der kondenseres mening i begrebet i dag. Kapitlet vil også vise, hvordan reformbegrebets form emergerer i denne tid og gennem hvilke medier og spændinger.

7.1.1. Kapitlets tese

Kapitlets tese er, at reformbegrebet siden 2002 har udviklet sig fra at være et universaliserende begreb til at være et potentialiserende begreb. Samtidig dukker reform nu op som et egentligt politikbegreb og som innovation. Det betyder, at de områder, som politikere og forvaltning ønsker at udvikle politik på, beskrives som områder, der skal *reformeres*. Det at reformere betyder overordnet set at have en politik på det pågældende område. Reformbegrebet hviler på den eksplosion af medier, vi så i fasen fra 1983 til 2001, men det åbner sig nu endnu mere, så administrationen nu også undersøger de muligheder, de forestiller sig, der er i allerede skabte muligheder. Det ser nemlig ud til, at opsplittningen har nået sin evolutionære grænse; det er nu vanskeligt at sønderdele forvaltningen yderligere ved at splitte flere ting ad. Derfor forskubber problematikken sig til forsøg på at udnytte det potentiale, man ser, man har skabt.

Jeg undersøger denne tese ved at spørge:

- I. Hvordan iagttages reform som et politikbegreb og som innovation, og hvilke meninger kondenseres i begrebet?
- II. Hvilke ny typer af medier opstår oven på den eksplosion af medier, der går forud for denne periode, og hvordan danner det nye former i debattens udvikling?
- III. Hvordan autoriserer forvaltningen denne semantik og formning?
- IV. Hvordan problematiserer de potentialiserende reformer det, de ønsker at reformere, og hvilke konsekvenser har det?

7.1.2. Kapitlets opbygning

Jeg indleder kapitlet med en analyse af selve reformbegrebets semantik og meningskondensering. Her er fokus på de beskrivelser, der direkte går på, hvad det vil sige at reformere, og jeg vil pege på, hvordan reformbegrebet meningsudfyldes i den saglige, tidslige og sociale dimension. Dette er en besvarelse af det første spørgsmål ovenfor. Herefter starter analysen af embedsmændenes debatter om reformer, der peger på de medier og former, der dannes i denne debat, samt hvordan det problematiseres. Perioden fra 2002 og frem har dog den udfordring sammenlignet med de tidligere perioder, at embedsmændenes debatter er blevet ”professionaliseret”, og hvad jeg i mit metodiske kapitel beskrev som polycentreret. Det skal forstås på den måde, at artikler og debatindlæg, skrevet af embedsmænd, indgår i tidsskrifterne sammen med forskningsbaserede artikler fra danske forvaltningsforskere og beslægtede discipliner. Embedsmændene bidrager til tidsskrifterne i mindre omfang end tidligere. I det følgende vil jeg derfor skildre både embedsmændenes og praksisforskernes bidrag til debatten om reformer og mere bredt også om udviklingen af den offentlige forvaltning. Denne analyse undersøger spørgsmål II. Spørgsmålet III om, hvordan forvaltningen autoriserer sin semantik og formdannelse, analyseres i afsnittet ”Den formelle forvaltning i praksis”, hvor jeg både stiller skarpt på uddannelsesområdet, men i dette kapitel fokuserer jeg samtidig også på afbureaukratisering, fordi uddannelse i denne periode også er et spørgsmål om en modstand mod bureaukratiet, der beskriver sig som afbureaukratisering. Kapitlets sidste del er en diagnose af forvaltningens reformpraksis og svarer på det fjerde spørgsmål. Diagnosen peger på, hvordan reformer nu kan forstås som et selvstændigt politikbegreb, der sætter selve det administrative systems operationsform på spil.

7.2. Semantisk analyse: Reformers som et politikbegreb

Reformbegrebet er blevet et begreb, der anvendes af både politikere, embedsmænd, velfærdsprofessionelle ude i institutionerne og menigmand på gaden. Reform bruges i flæng til at beskrive både mindre forandringer, gennemgribende forandringer eller slet og ret et behov for handling på et område. I et interview beskriver den konservative justitsminister Lene Espersen i forbindelse med politireformen i 2006, hvordan det at reformere handler om at ”leve op til fremtidens krav”, ”have mod”, at lave ”fundamentale ændringer” og ”vende bevillingen helt rundt” (Iversen & Kristensen, 2006). Et andet sted beskriver KL-formand Erik Fabrin (Venstre) reformer som ”omorganisering” og ”gennemrationalisering” (Iversen & Lyk-Jensen, 2006), mens tre forskere beskriver reformer som ”forhandlede kompromisser”, som ”en særlig dynamik, der fører til en ny styringspolitik”, og som ”bølger” og ”kontinuerte ændringer og tilføjelser” (Greve m.fl., 2008). I et interview med statsminister Anders Fogh Rasmussen fra Venstre beskriver han reformer som en ”bevidsthed om behovet for forandring”:

”Helt grundlæggende handler det om at skabe bevidsthed om behovet for forandring. Om at opstille et mål eller en vision. Og formulere en klar strategi for, hvordan man når målet. Om at kommunikere strategien. Og endelig skal man skabe en koalition til at gennemføre forandringen.”
(Administrativ Debat, 2008)

Fogh Rasmussen markerer det, han kalder ”regeringens reformarbejde” (ibid.), som forsøg på at påvirke andres bevidsthed, det at skabe forandring, det at have mål, vision og strategier. Reform er her selve det at kommunikere sin politiske strategi med en politisk opbakning bag sig. Reformbegrebet ligger sig dermed meget tæt på det at have en politik på et område, der indebærer et ønske om at ændre status quo. Reform er med andre ord nærmest et egentligt politikbegreb, forstået som dét at markere, at noget er vigtigere end andet. Sagt på en anden måde er reformbegrebet i 00’erne og 10’erne åbnet endnu mere i sin betydning, og det kan betyde snart sagt alt. I sig selv er reformbegrebet blevet politiseret på den måde, at det ikke er tilfældigt, hvad der markeres som reform, idet både visioner, strategier og mål kan benævnes reformer. Sagsdimensionen er med andre ord eksploderet. Reformbegrebets tidsdimension orienterer sig mod fremtiden og stopper aldrig, da reformer flyder i bølger, hvor der hele tiden kan komme et nyt skvulp. Det er således ikke alene forestillingen om fremtiden, men også en forestilling om den fremtid, der ligger på den anden side af den forestillede fremtid. Den sociale dimension af reformbegrebet er også udvidet, idet reformerne ikke er et forhold, der begrænser sig til centrale politikere og embedsmænd, men også foregår i de mange opsplittede led i bureaukratiet. I forbindelse med den

såkaldte kvalitetsreform i 2006 beskriver Fogh Rasmussen blandt andet, at det handler om at få omsat reformerne til ”konkret handling ude i institutionerne. Det er pædagogen i børnehaven, SOSU-assistenten på plejehjemmet og sygeplejersken på sygehuset, der skal føre kvalitetsreformen ud i livet.” (Administrativ Debat, 2008). Den sociale dimension er således vigtig for overhovedet at kunne føre politik – for at reformere – på et fundament af atomiseret opsplittning i den offentlige sektor. Den enkelte medarbejder får et individuelt ansvar for at reformere. Medarbejderen tillægges nu et selvstændigt ansvar, men samtidig iagttages medarbejderen også som et individ i organisationen. I den formelle forvaltning så vi, hvordan tjenesten var en pligt, der skulle udfyldes, og hvor forvaltningen diskuterede, hvordan pligten kunne forstås, herunder bl.a. hvor høj en grad af fleksibilitet, der kunne forventes af den ansatte. I den substantielle forvaltning begyndte man derimod at se ud over den ansattes kontraktuelle pligt gennem begreber som trivsel og motivation. Ud over at være ansat blev medarbejderne også betragtet som mennesker med et privatliv, der kunne influere på tjenesten, og i den universelle forvaltning blev medarbejderen individuelt relevant og ansvarlig for organisationen. Nu er medarbejderen blevet organisationens potentiale, dens mulighed for at aktualisere det endnu ukendte. Vi har bevæget os fra ansættelsen som en pligt og kollektivt forhold over ansættelse som et ansvar og et individuelt forhold til et spørgsmål om medarbejderens ressourcer som potentiale.⁴⁴

7.2.1. Reform som markedsplads – på vej mod netværk og governance

En konsekvens af den omfattende sønderdeling i 1980’erne og 1990’erne er, at den debat, vi tidligere har set om statens indretning og administration, er opløst og nu i høj grad går på tværs af niveauerne stat, kommune og (velfærds-)institution. Som en tråd fra den foregående fase lever debatten om New Public Management videre som en måde at beskrive den offentlige sektor gennem ledelse og styring med et fokus på borgere og brugere frem for på forvaltning og administration (Greve, 2002). Men samtidig beskrives New Public Management som mere end fortællingen om den responsive stat og fokus på brugerne. New Public Management beskrives som en ”global reformbevægelse”, hvor reformer hviler på ”ledelses- og markedsmekanismer, som har til hensigt at forandre den offentlige sektor” (ibid.), som en ”værktøjskasse for ledelsesmetoder- og koncepter” (ibid.), som ”en policy om, hvordan man forandrer den offentlige sektor” (ibid.), der kan bringe den offentlige sektor væk fra ”sin sædvanlige bureaukratiske form”

⁴⁴ Andersen (2002, 2004, 2007) beskriver denne udvikling som en ”pædagogisering af medarbejderen”. I det ligger der, at medarbejderens selvforhold iscenesættes i organisationen. Pædagogiseringen er en forskydning af medarbejderen fra medarbejderen som tjenestemand, som menneskeligt potentiale og videre til en iscenesættelse af medarbejderen som bevægelig og fleksibel og ansvarstager.

(ibid.). Parallelt hermed finder vi også ideer om den ”offentlige markedsplads”, hvor konkurrence kan ”fremme lydhørheden, kvaliteten og fleksibiliteten i den offentlige opgavevaretagelse” (A. B. Nielsen, Saastamoinen-Jakobsen, & Lyndrup, 2001). Gennem kontraktstyring får det offentlige marked en ”egentlig prismekanisme”, der sikrer en ”konsekvent udnyttelse af kontraktstyringens fulde potentiale”, hvor ”der kommer fokus på resultatsiden, dvs. kvaliteten, kvantiteten og omkostningerne ved de producerede serviceydelser” (ibid.). Samtidig eksperimenterer bl.a. Arbejdsministeriet og Erhvervsministeriet i begyndelsen af 00’erne med ”rullende” kontrakter, der løbende kan justeres, fx en gang om året. ”Det gør, at de bedre kan tilpasses løbende. En fare kan dog være dels at kræfterne koncentrerer på de årlige mål og de langsigtede mål tabes, og dels at kontrakterne muligvis ikke fører til den tilstrækkelige fornyelse” (Boel, Landert, & Larsen, 2001). Rullende kontrakter er således et ønske om at gøre (kontrakt-)forvaltningen fleksibel og tidsbesparende, men med oplyst risiko for at tabe det længere perspektiv og behovet for fornyelse. Ved at skabe en offentlig markedsplads for serviceydelser, baseret på konkurrence og styret gennem kontrakter, produceres en opfattelse af, det er muligt at udnytte de muligheder, der ligger i markedsformen, men på en politisk og kontrolleret måde.

Med inspiration i den politologiske akademiske debat, som jeg også skildrede i afhandlingens forskningskontekst, kommer også et skift i fokus fra ”government” til ”governance” som beskrivelse af bureaukratiets form. Her er ”government” en beskrivelse af ”styringstænkning (...) der knytter an til den parlamentariske styringskæde og det repræsentative demokratis institutioner” (E. Sørensen, 2001) og som det traditionelle ”hierarki” (H. S. Andersen, 2001). ”Governance” beskriver derimod en ”ny form for styringstænkning, der i disse år sætter sig mere og mere igennem i debatten om reformeringen af den offentlige sektor” (E. Sørensen, 2001), men det beskrives også som ”det rene netværkssamfund” (H. S. Andersen, 2001; Henriksen & Pedersen, 2008), som ””større frihed til at tænke nyt’, ’brugerdreven innovation’, ’sammenhængende service’, ’attraktive arbejdspladser’, (...) ’ansvarlig og professionel ledelse’” (D. Pedersen, 2007) og som ”outcome orientering” (Refslund, 2012). Dette skift til governance fremstilles også som et ”opgør med New Public Management” (Nilas, 2011). Der er her et skifte i den måde, hvorpå debatten om offentlig forvaltning fremtræder i dag kontra i 1980’erne og 1990’erne. Der lever fortsat ideer om styrket effektivitet gennem konkurrence, brugerorientering, større fleksibilitet, opgør med bureaukrati, men samtidig blomstrer forestillinger om en mere netværkspræget forvaltning, hvor individuelt ansvar, innovation og fokus på resultater kommer mere i centrum.

7.2.2. Afbureaukratisering, ny teknologi og digitalisering

De mange årtiers fokus på at modernisere det traditionelle bureaukрати er tydeligt at spore i 00'erne og 10'erne. Der er fokus på omkostninger og effektiviseringer, hvilket bl.a. også er en følge af den globale finanskrisе, der sætter ind i 2008. Som en reaktion på den økonomiske krisе etableres bl.a. i 2011 Moderniseringsstyrelsen i Finansministeriet, som er en sammenlægning af dele af Økonomistyrelsen og Personalestyrelsen. I en pressemeddelelse udtaler den socialdemokratiske finansminister Bjarne Corydon bl.a.:

”Med de nye styrelser [Digitaliseringsstyrelsen og Moderniseringsstyrelsen] får vi målrettede institutioner til at fremme en effektiv offentlig sektor. Krisen betyder, at det er vigtigere end nogensinde, at vi udnytter hver en krone bedst mulig og sikrer, at der er ressourcer til velfærden i de kommende år. Digitalisering, smidige arbejdstidsregler og bedre ledelse kan frigive meget betydelige ressourcer.”

(Finansministeriet, 2011)

Den økonomiske krisе får betydning for forståelsen af modernisering i den offentlige sektor. Modernisering sker gennem et styrket fokus på ressourcer og gennem bl.a. digitalisering. Der skal gøres op med et ”komplekst og i sidste ende uhåndterbart regelbureaukрати” (J. S. Pedersen & Rendtorff, 2003). Det iagttages, at de mange afbureaukratiseringsforsøg og regelsaneringer har gjort bureaukратиet ”pæreformet” og ”flyttet [bureaukратиet] ud i institutionerne” (D. Pedersen, 2007).

Afbureaukratisering kædes sammen med ikke bare at anvende ny teknologi, men at anvende den bedre. I et interview med statsminister Fogh Rasmussen beskriver han, hvordan afbureaukratisering er at

”investere massivt i nytænkning. I uddannelse og opkvalificering. I tidssvarende bygninger, ny teknologi og bedre arbejdsgange. Vi skal have mere ud af de hænder, vi har. Ikke ved at de offentligt ansatte skal løbe hurtigere. Men ved at gøre tingene smartere”

(Administrativ Debat, 2008)

Afbureaukratisering gennem ny teknologi får i 2009 sin helt egen investeringsfond: Fonden til investering i arbejdskraftbesparende teknologi. Formålet med fonden er bl.a. at ”understøtte bedre brug af teknologi og mere effektive arbejds- og organisationsformer i den offentlige sektor” (Børner, 2008). Fonden skal ”skubbe til den teknologiske udvikling i den offentlige sektor” og give støtte til ”mindre demonstrationsprojekter, hvor ny teknologi og nye arbejds- og organi-

sationsformer afprøves, og til større implementeringsprojekter, hvor en velafprøvet og moden løsning implementeres nationalt" (ibid.). Det handler om at "sætte spørgsmålstejn ved eksisterende arbejdsgange" (ibid.). De eksisterende arbejdsgange bliver betragtet som en hindring for innovation og bliver et modbegreb til det at reformere.

7.2.3. Implementering: Mellem inddragelse, projektledelse og mod til at fejle

Spørgsmålet om reformernes implementering er tidligere betragtet som et spørgsmål om efterlevelse, gennemførelse, udfyldning, projektledelse, inddragelse, koordination og kommunikation. I 00'erne er interessen for implementering vedholdende, og implementering iagttages som et centralt fokuspunkt fra politisk hold. Inddragelse er fortsat et gennemgående træk: "Min pointe er, at [reformen] ikke kan gennemføres alene ved at udstede love og regler fra Christiansborg", udtaler statsminister Fogh Rasmussen bl.a. i et interview om kvalitetsreformen fra 2006 (Administrativ Debat, 2008), og peger som tidligere nævnt på, at det er velfærdsstatens fagprofessionelle, der skal føre reformerne ud i livet.

Inddragelse og ansvaret for, at politikken "føres ud i livet", skifter i løbet af 00'erne og 10'erne karakter. Implementering betragtes ikke længere som et spørgsmål om generel inddragelse og generelt ansvar for at udføre reformerne. Snarere ser implementering nu ud til at blive et spørgsmål om individuelt ansvar, både hos den enkelte medarbejder i velfærdsstatens institutioner, men også for den enkelte leder og dennes individuelle kompetence til "visionært lederskab", der bl.a. dækker at kunne "formulere, kommunikere og implementere visioner" (L. Jakobsen, 2003). To embedsmænd fra Finansministeriet beskriver, hvordan der bliver produceret "implementeringsplaner", der koordineres "på tværs af ministerier. Ministeriernes bidrag til tværgående tiltag og reformer forankres i disse år i tværgående sekretariater på højt niveau, fx kommunalreform, globaliserings- og velfærdsreform, kvalitetsreform, klimadagsordenen mv." (Ginnerup & Hvas, 2008). Det ser med andre ord ud til, at implementeringen fortsat koordineres på et generelt og tværgående niveau, men at koordineringen betyder, at ansvaret for at udføre politikken placeres mere specifikt og individuelt.

Samtidig er det interessant, hvordan implementering i centraladministrationen betyder en udsondring af et egentligt implementeringssekretariat "på højt niveau". Ifølge finansminister Corydon skal Finansministeriet prøve "at være med i *implementeringen* af en række reformer, for Finansministeriet er jo ikke bare et økonomisk ministerium, vi er et resultatministerium" (Olsen, 2015) (original kursivering). Finansministeren iagttager implementering som et spørgsmål om at sikre resultater. Mediet for implementering og sikring af resultater bliver et imple-

menteringssekretariat, der placeres som et finansministerielt organ under departementschefen i det ministerium, der er ”vært” for reformen.

Corydon har ved flere lejligheder delt sin eksplicite inspiration for Michael Barbers implementeringsmetode (Hegelund & Mose, 2014). Barber var bl.a. den første leder af Tony Blairs ”Delivery Unit” i England i 2001, der havde til opgave at sikre implementeringen af en række store politiske reformer. I 2007 udgav han bogen ”Instructions to Deliver” (Barber, 2007) og i 2011 ”Deliverology 101: A Field Guide for Educational Leaders” (Barber, Moffit, & Kihn, 2011), hvor Barber beskriver, hvordan uddannelsesinstitutioner skal forberede, opbygge og gennemføre reformkapacitet og -initiativer. Grundideen med implementeringssekretariatet er at skabe en mindre, fokuseret enhed i organisationen, der skal levere resultater gennem datadrevet målstyring og opbygning af faste rutiner, der skal skabe en konstant påmindelse om reformernes *brændende platform*. ”Deliverology 101” indleder bl.a. med et citat af Robert F. Kennedy: ”Only those who dare to fail greatly can ever achieve greatly” (Barber m.fl., 2011, s. 2). Med andre ord handler det om – på systematisk vis – at have mod til at fejle og turde satse hele butikken for at gennemføre en gennemgribende forandring. Barber bliver senere partner i den internationale konsulentvirksomhed McKinsey & Company, der kan betragtes som eksponent for samme metodiske tilgang. Efter sin post som finansminister gik Corydon samme vej.

I reformen af erhvervsuddannelserne fra 2014, hvor Corydon ligeledes var finansminister, er der også flere referencer til deliverology-tankens, fx i beskrivelser af nedsættelsen af en tværministeriel styregruppe og oprettelsen af et ”implementeringssekretariat, der skal lede arbejdet med at implementere reformerne og betjene styregruppen” (Regeringen, 2014, s. 44). Ideen om at etablere denne type af implementeringssekretariat kan betragtes som en ide om at udsondre en isoleret del af organisationen for at opbygge en ny (måske midlertidig) organisation, der skal forestå implementeringsopgaven. Det er interessant, at implementering ikke opbygges som en kapacitet i den eksisterende organisation, der kan tilpasses til de nye forudsætninger i en given reform. Et separat sekretariat, der er placeret højt i bureaukratiets hierarki og er dedikeret til implementeringsopgaven, kan betragtes som en måde at omgå denne organisatoriske tilpasning på, og et sådant sekretariat kan ses som en slags ”parasit”⁴⁵ på den eksisterende organisation i ministerierne. Da ministerierne allerede arbejder bredt med implementering, kan det separate implementeringssekretariat betragtes som en måde at fordoble organisationen på. Den

⁴⁵ Vi kan ifølge Luhmann forstå en parasit i en organisation som den fordelagtige afvigelse, der kan opstå, når det, der er udelukket af organisationen, opdages og udnyttes (Luhmann, 2016, s. 531). Der kan opstå en ”parasitær orden”, der stille kan udvikle sig fra at være en undtagelse eller afvigelse til at være den primære orden, som der så igen også kan snyltes på (ibid.).

parasitære organisation lader alting fortsætte, men lever temporært på overfladen af sin vært. Implementeringssekretariatet bliver placeret under departementschefen som en mindre enhed med kræfter fra bl.a. Finansministeriet, men også med kræfter hevet midlertidigt ud af ”værtsministeriet”. Hvis der er en generel spænding i relationen mellem fx Undervisningsministeriet og Finansministeriet, flytter denne spænding med i den parasitære organisation, men bliver måske midlertidigt forstærket (Luhmann, 2016, s. 531).

Når implementering gennem 00’erne og 10’erne får så eksplicit og stærkt et udtryk, kan vi iagttage det som et spørgsmål om, at implementering netop sætter streg under og problematiserer den totale opsplitting af bureaukratiet. Hvis vi betragter implementering som reformbegrebets sociale dimension, finder reformbegrebet en mulighed for at sikre sin fortsatte meningsproduktion ved at understrege implementering som afgørende faktor. Implementering er en vanskelig opgave i et sønderdelt bureaukrati, så tanken om implementeringssekretariater som separate satellitter eller parasitter på den eksisterende organisation hjælper implementeringen på vej og sikrer reformernes fortsatte operation. Implementeringssekretariatet redder med andre ord reformerne fortsatte virke og hjælper dem med ikke at kollapse.

7.2.4. Opsamling: Potentialiserende reformsemantik

Reformer er blevet et hverdagsbegreb, der anvendes på tværs af professioner og positioner i samfundet. Reformbegrebet kan betragtes som en form for politikbegreb, for så vidt at reform bruges til at markere et ønske om handling på et givent område. Sagsdimensionen er således radikalt åben – hvad som helst kan beskrives som reform. Reformer skal skabe et netværkssamfund – et anti-bureaukrati, hvor digitale løsninger optimerer effektiviteten og sikrer fokus på resultater. Modbegreberne til reform er et bureaukrati fuld af regler, det er de eksisterende arbejdsgange, der per definition betragtes som det modsatte af innovation. Samtidig bliver også umyndiggørelse et modbegreb, fordi reformer må gøre alt andet end at krænke den enkeltes myndighed. Reformer må betragte den enkelte som individuelt potentiale, der skal udforskes. En reform er en kontinuerlig proces, der skvulper i bølger. Det er forestillingen om, at der ligger et uudforsket rum af muligheder på den anden side af den fremtid, vi kender. Reformer skal udnytte potentialet i det, der allerede er skabt. Heri ligger også en insisteren på implementering og organisering af implementering. Implementering er reformens beskrivelse af, hvordan den skal realiseres, og hvordan dens potentiale skal udnyttes. Det er dette syn på reformers iboende mulighedsrum, der giver anledning til min titel for denne periodes reformsemantik.

Samlet kan semantikken om reformer fra 2002 og frem til i dag beskrives som en semantik, der afsøger potentialet i den genstand og problematik, den vedrører. Det er en potentialiserende reformsemantik. Figuren nedenfor opsummerer den potentialiserende reformsemantiks karakteristika og viser udviklingen gennem alle fire historiske perioder.

Periode	Formel reformsemantik	Substantiel reformsemantik	Universel reformsemantik	Potentialiserende reformsemantik
	1920-1955	1956-1982	1983-2001	2002-2019
System	Forvaltning, økonomi	Forvaltning, demokrati	Økonomi, marked, organisation	Økonomi, produktion, bureaukrati
Semantisk reservoir	Lovhjemmel, rationalisering	Rationalisering af rationalisering, planlægning, indflydelse	Modernisering, omstilling, responsivitet, rammestyling, konkurrence, implementering	Afbureaukratisering, governance, markedsplads, implementering
Modbegrebe(r)	Bureaukratisme	Koordinering, modstand, demokrati, gennemførelse	Stagnation, politisk bureaukrati	Regelbureaukrati, umyndiggørelse, eksisterende arbejdsgange
Dominerende meningsdimension	Sagsdimensionen	Socialdimensionen	Socialdimensionen, tidsdimensionen	Tidsdimensionen

Figur 10. Den potentialiserende reformsemantiks karakteristika

7.3. Form-medicanalyse: Innovation som reformbegreb

Centrale temaer for reformerne i denne periode er både en stadfæstelse af New Public Management og det stærke fokus på konkurrence, kontraktstyring og velfærdsbrugernes frie valg, men samtidig er det også et opgør mod selv samme gennem en understregning af netværk, partnerskaber og værdier som afgørende for den måde, vi organiserer forvaltning og institutioner på. Afbureaukratiseringsinitiativer gennem innovationsprogrammer, digitalisering, ny teknologi og selvbetjeningsløsninger danner medie for en forestilling om, at der ligger en bred horisont af muligheder på den anden side af de muligheder, der netop er skabt. Innovation, digitalisering og teknologi betragtes som potentiale for at dyrke og måske realisere det endnu ukendte som en værdi i sig selv. Vi kan med andre ord tale om, at de medier, der knyttes an til, har en potentialiserende karakter (N. Å. Andersen & Pors, 2017).

Den formelle forvaltning formede rationalisering som et reformbegreb gennem medier som statens administration og embedsmændenes kompetencer. Medierne var af formel karakter: lovgivning og forvaltningens sagsakter. Den substantielle forvaltning formede planlægning som et reformbegreb gennem centraladministrationen, personalepolitikken og uddannelsessektoren. Medierne var substantielle og udsprang alle af et behov for at ekspandere både forvaltning og uddannelse. Den universelle forvaltning formede modernisering som reformbegreb gennem grænserne til forvaltningens omverden og gennem et spørgsmål om ledelse. Dens medier var universelle, fordi medierne eksploderede i omfang og opsplittede alt i elementer. Den potentialiserende forvaltning former, som vi skal se, innovation som et reformbegreb. Det gør den som nævnt gennem potentialiserende medier, der udnytter mulighederne i den totale opsplitning, der altså blev skabt i den foregående periode. Dette afsnit vil gennem analysen af to formninger af reformer som innovation illustrere, hvordan der sker en jagt på irritation og forstyrrende opsplitning, der skaber nye medier for iagttagelse af reformer. Den første formning er formningen af afbureaukratisering. Det handler om, at centraladministrationen ønsker at gøre op med bureaukratiet, som vi har set det som et gennemgående tema i forskellige afskygninger i de andre perioder, men det nye er, at det nu ikke sker ved at fjerne elementer i bureaukratiet som form, men derimod ved at splitte det yderligere op. Den anden formning er formningen af ledelse som innovation, der handler om, at ledelse bliver facilitator for organisationens opsplitning, der får organisationens operation til at fortsætte, og som kan understøtte, at den enkelte medarbejder kan udfolde sit ”fulde potentiale”.

7.3.1. Afbureaukratisering mellem opsplitting og fortætning

Afbureaukratisering bliver debatteret som aldrig før, hvilket vi så i den semantiske analyse. Mange af de tidligere perioders reformer kan forstås som det, vi i dag kalder for afbureaukratisering: alle rationaliseringsbestrebelse i 1920'erne, 1930'erne, 1940'erne og 1950'erne, den nye departementsdirektoratsmodel i 1960, program- og planlægningstankegangen i 1960'erne, perspektivplanlægningen i 1970'erne, budgetreform, åremålsansættelser og privatiseringer i 1980'erne og New Public Management-bevægelsen i 1990'erne. Afbureaukratisering har uanset samtidens betegnelse handlet om at protestere mod bureaukratiet og det, der stræber bagud, men som stadig opleves at gælde i for høj grad. Det er en protest mod egne strukturer inden for centraladministration og mod samfundets strukturer bredere betragtet. Men til forskel fra tidligere bliver afbureaukratisering nu gjort til et spørgsmål om innovation og et spørgsmål om skabe muligheder i det, vi endnu ikke kender.

En måde at afbureaukratisere på gennem ny teknologi sker bl.a. i Skatteministeriet, der i 2010 får en ny organisationsstruktur, som deres ”innovationschef” i en artikel beskriver som ”et innokrati” (Carstensen, 2010). Ifølge innovationschefen består innokratiet blandt andet i, at ministeriet formulerer en ”ny innovationsstrategi, fire innovationsbundlinjer, medarbejderdiversitet, kompetenceudvikling, tydelig anerkendelse af gode ideer” (ibid.) foranlediget af flere markante reduktioner i medarbejderstaben omkring 2005 på grund af færre ressourcer. Innovationschefen beskriver, hvordan ministeriets opgaver alle ”hænger uløseligt sammen”, og at de derfor om-lægger organisationen fra en silostruktur uden interaktion på tværs af siloerne til en mere helhedsorienteret struktur, der er baseret på en projektorganisering.

”Det viste, at den flydende (ad hoc) arbejdsform var effektiv bl.a. gennem større inddragelse af relevante interessenter, hvilket gav høj kvalitet i opgaveløsningen, og det samtidig med at der blev taget vare på medarbejderne, således at stress blev undgået.”
(ibid.)

Skatteministeriet oplever bl.a. at reducere sit bureaukрати gennem nye teknologiske løsninger som bl.a. TastSelv-service, hvor borgerne selv har adgang til at taste deres skatteoplysninger. Dette beskrives som ”borgercentreret innovation”, hvor ministeriet herefter ”antropologisk iagt-tager borgernes adfærd, når de bruger vores TastSelv løsninger og så retter systemerne til, så de er mere brugervenlige”, eller når ministeriet involverer borgerne i at udvikle nye funktioner i TastSelv (ibid.). Skatteministeriet splitter i innovationens navn sin organisation op i projekter for at kunne frigøre sig fra det, der opleves som bureaukрати, og for at kunne spare ressourcer.

Ved at spalte sin egen organisation ud i projekt- og ad hoc-grupper danner ministeriet nye medier, som den kan bruge til at afsøge muligheder med (hvad skal der ske efter dette projekt?). Man kan sige, at ministeriet på den måde potentialiserer sig selv; det producerer en irritation rettet mod sig selv, der tvinger medarbejderne til hele tiden at overveje forskellige fremtidens fremtider. Gennem selvbetjeningsløsningen TastSelv sker der en yderligere opsplittning af bureaukratiet, hvor det, der før var en ministeriel opgave at udføre (fx opgørelse af skatteindbetalinger og -regnskaber), nu bliver en individuel borgeropgave, hvor borgeren får mulighed og ansvar for selv at indtaste korrekte skatteoplysninger. Der sker med andre ord en automatisering af forvaltningen gennem selvbetjeningsløsninger, der muliggør en

”24-timers forvaltning, hvor borgerne digitalt kan ordne deres medlemværender med det offentlige på det tidspunkt, hvor det passer dem, og således ikke kun indenfor almindelig kontortid. Samtidig kan der – afhængigt af omkostningerne ved at etablere det digitale system – opnås betydelige besparelser.”
(Fenger, 2014)

Gennem teknologier og forskellige selvbetjeningsløsninger fortættes formen afbureaukratisering. Teknologi og selvbetjeningsløsninger er blevet medie for afbureaukratisering, fordi de gør det muligt for administrationen at opretholde opsplittningen mellem forvaltning og institution, mellem institution og borger, og på visse områder også forstærke den yderligere. Den individuelle borger bliver element i forvaltningen.

Det samme gør sig gældende i relation til forvaltningens ydelser, der spaltes ud som elementer for forvaltningens ydende institution. Som et led i at øge den individuelle selvbestemmelse og mindske oplevelsen af bureaukratiske institutioner træder borgeren i 00'erne ind på markedet for serviceydelser. Borgeren bliver sat i spil gennem sit ”frie valg”, der betragtes som en måde at øge den individuelle selvbestemmelse på, fx inden for skolevalg, hjemmehjælp og sundhedsydelser. I 2004 vedtages en lov, der giver kommunen pligt til at informere borgeren om deres mulighed for at bruge deres frie valg (Greve, 2004). Den individuelle borger spaltes ud fra formen ”borgere” gennem sit frie valg til at gøre brug af en ny retsstilling, der giver mulighed for selv at vælge blandt flere serviceydelser på et velfærdsområde. Der er nu ikke længere tale om, at borgere kan få de velfærdsydelser, de har behov for. Den individuelle borger får en individuel selvbestemmelse ved selv at kunne vælge den ydelse, som vedkommende oplever, der passer bedst til dennes præferencer og muligheder. Konsekvensen er, at ydelsen også bliver spaltet ud fra den ydende institution, således at institutionen nu træder frem som form for de ydelser, den

producerer, frem for fx selv at være element i formen sundhedsinstitution. Ydelsen er altså medie for det frie valg, og dens kobling til institution er blevet løsere end før, fordi det er den specifikke ydelse fra den specifikke institution, der vælges, frem for ønsket om behandling eller ej. Det frie valg kan også betragtes som en måde at skabe et større ansvar hos den individuelle borger for de offentligt finansierede ydelser og tilbud, de modtager, fordi der med selvbestemmelse følger et ansvar. Det generelle ansvar for ydelser til borgerne gøres med andre ord til et personligt ansvar hos borgerne for at vælge den ydelse, de ønsker. Mere overordnet kan frit valgpolitikken tillige betragtes som en udfordring af og afbureaukratisering af det traditionelle bureaukrati og en opfattelse af, at systemet kommer før mennesket. En udfordring, der dog kommer i stand gennem ny regulering og nye styringsveje for de offentligt ansatte, der skal administrere og informere om det frie valg (Greve, 2004). Med andre ord er der fortsat en betragtning om, at det traditionelle hierarkiske bureaukrati skal udfordres, reguleres på ny og udfordres af mekanismer som brugerorientering, konkurrence, ledelse og styring.

Sammen med en automatisering af forvaltningen gennem bl.a. frit valg, ny teknologi, selvbetjeningssystemer for borgere og virksomheder reflekterer embedsmændene over, hvordan nye digitale og automatiske løsninger skal koble sig til lovgivningen. En embedsmand i Finansministeriet spørger bl.a.: ”Hvordan kan vi sikre regler og regulering af tilpas kvalitet, når verden, der skal reguleres, konstant forandrer sig?” (M. J. Pedersen, 2017) og konkluderer selv herpå, at der er behov for ”digitaliseringsparat lovgivning”, der ”tillader, at samfundet bliver digitaliseret”, hvorfor lovgivning ikke må ”stille sig i vejen for muligheder og teknologier, som ingen endnu kender” (ibid.). Hvor lovgivningen generelt producerer en særligt horisont af mulige forventninger, skal digitaliseringsparat lovgivning nu producere det modsatte, nemlig muligheden for at forvente det, der endnu ikke findes – det potentielle. Lovgivning skal ikke forhindre muligheder og teknologier i at opstå, selvom vi endnu ikke kender til dem. Lovgivning bliver her til medie for forestillingen om de muligheder, der ligger i de muligheder og teknologier, som embedsmanden oplever at have været med at skabe. Lovgivningen skal ”skabe rammerne for, at samfundet kan udnytte digitale muligheder bedre” (ibid.). Netop det med at ”skabe rammer” er her centralt. Lovgivning iagttages som en måde at skabe en ramme, men det ”at skabe rammer” er i andre sammenhænge forbundet til et budget, der udgør rammen for aktivitet, også kendt som rammestyling (A. B. Nielsen m.fl., 2001). Hvad enten rammen er juridisk eller økonomisk, kan rammen betragtes som afbureaukratisering, forstået på den måde, at rammen i sig selv markerer, hvad der overhovedet er muligt at iagttage som afbureaukratisering.

7.3.2. Afbureaukratisering som strukturel fortætning og indadrettet spaltning

Vi har set, hvordan afbureaukratisering er et centralt tema i 00'erne og 10'erne, og hvordan bl.a. ny teknologi og digitalisering bliver betragtet som medier for afbureaukratisering og dermed som nye måder at iagttage det afbureaukratiserede bureaukrati på. Det centrale for teknologi og digitalisering som medier for afbureaukratisering er, at de spalter administrationen yderligere med fx selvbetjeningsløsninger og installerer et tydeligere personligt ansvar hos den enkelte medarbejder og borger. Men som vi også så det omkring 1970, hvor kommunerne blev medie for planlægning, og i 1980'erne og 1990'erne, hvor kommunerne og deres institutioner fik et større selvstændigt ansvar med bl.a. selvstændigt budget og bestyrelse, så bliver kommunerne igen i 00'erne medie for et centralpolitisk ønske om forenkling og afbureaukratisering.

I 2007 bliver 275 kommuner reduceret til 98, 14 amter nedlagt og fem regioner dannet. Det sker gennem det, der beskrives som en ”lovpakke [bestående] af 50 love, som udmønter strukturaftalens indhold vedr. en ny inddeling og opgavefordeling” på tværs af bl.a. beskæftigelsesområdet, sundhedsområdet, undervisningsområdet, miljøområdet, socialområdet, skat m.v. (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005). Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005) beskriver, at reformen er vigtig, fordi ”en stor del af de nuværende forvaltningsenheder er uhensigtsmæssigt små i forhold til den opgaveløsning, som lovgiverne i dag kræver.”. Det gør det svært ”at sikre en sammenhængende og koordineret indsats. Problemet bunder i vidt omfang i, at ansvaret for nogle opgaver er delt mellem flere forskellige decentrale forvaltningsled. Det giver risiko for ”gråzoner”” (ibid.). De forskellige forvaltningsled har mange parallelle funktioner og opgaver, der gør det vanskeligt at ”koordinere og prioritere i opgavevaretagelsen, ligesom det kan vanskeliggøre effektiviseringer og kvalitet i opgavevaretagelsen” (ibid.). Der er dermed et ønske om at lægge kommuner sammen for at opnå kapacitet i kommunerne til det bureaukrati og den organiseringsform, man har opbygget gennem 1980'erne og 1990'erne. Ved at lægge kommuner sammen, så der er færre end tidligere, får man således bygget en større kapacitet i den enkelte kommune til at udøve den sønderdelte forvaltning.

Reformen bliver bl.a. kritiseret for at gøre kommunerne til ”statsligt implementeringsorgan frem for (...) demokratisk ramme om lokalsamfundet” (Blom-Hansen, 2008). Vi kan se, hvordan der på denne måde sker en form for strukturel fortætning, forstået på den måde, at man reducerer antallet af løst koblede elementer (kommuner) for dermed at få en fastere form i formen centralt/kommunalt selvstyre. Det bliver en slags centralisering i decentraliseringens navn; en centralt vedtaget reform, der gennem lovgivning ønsker at fjerne bureaukrati ved bl.a. at lægge kommuner sammen.

Men reformen gør mere end det. En artikel beskriver, hvordan der oven på den centrale regering gennem lovgivning opstår et ”regelmarked” bl.a. gennem kommunerne, der begynder at regulere gennem ”udstedelse af regler i form af standarder” (Dahl, 2006). Reglerne og standarderne kan ses som en måde at ”irritere” det lokale niveau, så de producerer nye løsninger oven på de eksisterende løsninger. Kommunerne (og KL) får med andre ord nu med reformen en vis størrelse, således at de oplever behov for at kunne regulere gennem formulering af standarder for opgaveløsning. Disse standarder skal administreres sammen med lovgivningen, og på den måde sker der endnu en spaltning indadtil i administrationen i både bløde og hårde regler (henholdsvis standarder og lovgivning). En socialdemokratisk kommunalordfører iagttager samtidig, hvordan kommunerne reguleres gennem ”omfattende kontrolfunktioner og tilhørende sanktioner samtidigt med, at der i stigende grad styres via puljer og ”poser”.” (Administrativ Debat, 2006). Med andre ord skaber den strukturelle fortætning af den kommunale form en intern spaltning i nye former for regulering, der kommer til ved siden af den centrale regulering. Forskning i kommunernes styring af folkeskolen viser, at samme mekanisme også gør sig gældende i forholdet mellem kommunal forvaltning og folkeskolerne, hvor ”decentraliseringen [har] været en kraftig motor for en fortsat udvikling og udvidelse af kommunernes indflydelse på folkeskolen”, selvom skolerne har fået større beslutningskompetence fra kommunerne (Pors, 2014a). Det betyder, at også i forholdet mellem forvaltning og skole løber forvaltningens regulering ved siden af de regler, som skolerne selv formulerer og administrerer lokalt.

Den dobbelte mekanisme med fortætning på strukturelt niveau og spaltning indadtil gør sig også gældende på det uddannelsespolitiske område i samme periode. I 2006 besluttes det centralt i regeringen – i den såkaldte ”interministerielle task-force” (Ministeriet for videnskab teknologi og udvikling, 2006) – at 12 universiteter og 13 sektorforskningsinstitutter skal lægges sammen i en ny struktur med i alt 11 enheder. Gennem sammenlægningerne er formålet bl.a. at skabe ”faglige synergier”, der skal ”øge bachelor-, kandidat- og ph.d.-produktionen”, ”styrket konkurrenceevne internationalt (...) for at opnå topplaceringer i det europæiske forskningssamarbejde”, ”tættere samarbejde med erhvervslivet m.fl.” og ”varetagelse af myndighedsopgaver” (ibid.). Dette iagttages i forskningsverdenen bl.a. som en øvelse i at ”udvikle ’muskler’ til at modsvare de stadig flere styringsinitiativer og dokumentationskrav, som vælter ned fra ambitiøse politikere og embedsmand, der gerne vil have styr på det og for enhver pris vil undgå fejl.” (D. Pedersen, 2007), samtidig med at der løber en kritik af, at

”fusionerne i universitetsverdenen [blev] forberedt og gennemført i en håndvending. Rationalet var, at reformbehovet var så selvindlysende og så akut, at der ikke var grund til og tid til større analytiske udredninger eller administrativ forberedelse. Behovet for muskelkraft og universiteter i verdensklasse var påtrængende. Og det var åbenlyst, at eventuelle fusionsomkostninger hurtigt ville blive overhalet af de positive synergieffekter af sammenlægningerne.”
(Blom-Hansen, 2007)

Der sker med andre ord – ligesom på kommuneområdet – en fortætning af universiteterne på strukturelt niveau. Universiteterne bliver lagt sammen til større organisationer, men rummer nu flere løst koblede elementer i sin form gennem de forskellige enheder og institutioner, der lægges ind under de nu færre, men større universiteter. Interessant er imidlertid også, at universiteterne mere overordnet betragtet bliver medie for en reformdagsorden, der peger mod både international konkurrence og en højere grad af outputstyring. Universiteterne bliver på den måde medie for at styrke dansk konkurrenceevne, men også medie for det, regeringen kalder en ”befrugtning” af både privat og offentlige organisationer (Ministeriet for videnskab teknologi og udvikling, 2006), hvilket må forstås som et ønske om, at universiteterne bidrager med viden og forskning til og om den private og offentlige sektor.

Sammenlægningerne sker godt fire år efter den seneste reform af universitetslovgivningen, hvor universiteterne blev professionaliseret indadtil i sin organisering gennem bl.a. indførelsen af professionelle bestyrelser med eksternt flertal, selveje (på nær bygninger), en ansat rektor og ansatte ledere (Regeringen, 2002b). Parallelt hermed sker også en drifts- og ledelsesmæssig professionalisering gennem nedsættelse af akademiske råd, studienævn og advisory boards, samtidig med at universiteterne skal øge omfanget af især individuel vejledning. Endelig indgår universiteternes bestyrelser nu også i et kontraktforhold med Videnskabsministeriet om udvikling af universitetet med en såkaldt ”udviklingskontrakt” (fra 2018 benævnt ”strategisk rammekontrakt”). I udviklingskontrakten indgår både selvvalgte og pligtige mål, der afspejler henholdsvis institutionens egne prioriteringer og ministerens prioriteringer ud fra et samfundsperspektiv (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2018). Dette kan ses som en indadrettet irritation og invitation til at tænke sig selv på en ny måde efter sammenlægningen.

Reformen af universiteterne i 2002 beskrives i debatten bl.a. som en del af en ”ny uddannelsesdiskurs”, hvor orienteringen mod global konkurrence er dominerende sammen med kvantificerbare mål og ”kvalitet som effektivitet” (V. N. Andersen, 2004). Benchmarking mod nationale og internationale universiteter skal gøre universiteterne mere fokuserede på deres

”output” (V. N. Andersen, 2004; Triantafyllou, 2005) og hjælpe universiteterne til at vise, hvordan de er forskellige fra andre nationale eller internationale uddannelsesinstitutioner (N. Å. Andersen & Thygesen, 2004):

”Eksempler på indikatorer er frafald og gennemførelse, eksamensresultater og karaktergennemsnit, lærer og studenter ratioer, tilfredshedstal og brugerundersøgelser, omkostninger pr studerende eller elev, antal konfrontationstimer og skemalagte timer, aftageres vurdering af uddannelserne”
(V. N. Andersen, 2004)

Reformen fra 2002 kan imidlertid også ses som en forlængelse af det sønderdelingsregime, den universelle forvaltning introducerede. Både driftsmæssig og ledelsesmæssig professionalisering får her den konsekvens, at universiteterne splittes ad indadtil gennem omlægning til selveje, indførslen af bestyrelser, og nye organiseringer i organisationerne. Spørgsmål om økonomi, styring, organisation og ledelse er spaltet ud fra den hidtidige formning af universitetet. Universiteterne er ikke på samme måde længere statslige institutioner, men nu selvstændige og mere autonome institutioner med større ansvar for at drive sig selv rentabelt og konkurrencedygtigt. Universitetssammenlægningerne i 2006 (med virkning fra 1. januar 2007) kan derfor iagttages som en strukturel fortætning, der hviler på den indadrettede opsplittning, der blev rullet ud cirka fire år forinden. Der er en iagttagelse af, at man med professionaliseringen af universiteternes drift, ledelse og faglighed fik skabt nogle muligheder, der ikke blev udnyttet. Der var potentiale til mere, og sammenlægningen af universiteterne nogle år senere kan ses som en måde at udnytte den oplevede mulighed i de allerede eksisterende muligheder.

7.3.3. Ledelse som individuel præstation og helheden af organisationens elementer

Både den formelle, den substantielle og den universelle forvaltning har kredset om spørgsmålet om, hvilke kompetencer embedsmændene skulle besidde for at have de bedste evner til at reformere og administrere. Men omkring årtusindeskiftet er det, som om der sker noget nyt. Netværk, digitalisering, innovation og ny teknologi præger nu debatten om, hvad den offentlige sektor i alle dens former skal kunne mestre. Det er temaer, der på en gang ønsker at forandre den offentlige sektor, men på samme tid også temaer, der stiller spørgsmålstejn ved, hvordan de muligheder, der allerede er skabt, kan udnyttes på en ny måde. Hvordan netværk kan blive til partnerskaber, der skaber ny organisering og nye muligheder på tværs (Højlund, 2014) af fx privat-offentlige skel, politisk-administrative skel, skel mellem arbejdsgiver og -tager eller mellem forskellige institutioner og organisationer. Hvordan digitalisering åbner op for nye måder at

iagttagelse fx sagsbehandling, interaktion mellem institution og borger eller læring i uddannelsesinstitutionerne på. Hvordan innovation skaber håb om nye gevinster ”derude”, der kan give besparelser eller skabe nye uforestillede forventninger – eller endda ideen om et helt nyt bureaukrati (innokrati), som vi så i Skatteministeriet.

I modsætning til de tidligere perioder formes den offentlige sektors medarbejdere ikke som medie for denne reform-form. Og så alligevel lidt. Vi har set, hvordan efteruddannelse var et centralt medie for reformer allerede tilbage i 1960’erne og frem til 1990’erne, hvor efteruddannelse af embedsmænd og fagprofessionelle blev betragtet som en måde at gøre ”medarbejderstaben” i stand til at løfte de opgaver, der blev formuleret af ledelsen. Medarbejderen var et løst koblet element i formen ”personalestab”, og kun i begrænset omfang blev den individuelle medarbejder betragtet som medie for forandringen. Det var altså summen af medarbejdere, der var i fokus. Dette fokus på medarbejderstaben forsvinder fra debatten i 00’erne og 10’erne. I stedet kommer der fokus på ”ildsjælen”, der med stort ejerskab investerer en del af sig selv i arbejdets udførelse (Nymark, 2001), og der skal være ”rum til individualitet” (Lyndrup, 2009). Samtidig bliver ”ledelse” slået an som centralt tema (Nilas, 2011, 2013), og spørgsmålet om kompetencer hos medarbejderne bliver derfor også til debatter om, hvilke kvalifikationer en leder skal have.

Ledelse formes som ”værdibaseret ledelse”, dvs. ledelsen er koblingen af en række værdier som elementer. Værdibaseret ledelse er et ”strategisk redskab til at anvende værdier bevidst som styringsredskab” og handler både om ”strategiske og instrumentelle værdier”, men også om ”etiske og demokratiske hensyn”. Dette skal ses ”i modsætning til hierarkisk regelstyring, der har tendens til umyndiggørelse af medarbejderne, bidrager værdibaseret ledelse til individuel ansvarliggørelse og ejerskab til organisationens målsætninger og værdier.” (J. S. Pedersen & Rendtorff, 2003). Værdier bliver medie for at realisere den enkelte medarbejder som ansvarlig og som ”ejer” af sine opgaver. Værdierne skal ”internaliseres” (ibid.), så den enkelte medarbejder kan bruge dem til at identificere sig selv i sit arbejdsliv. Det er interessant, at der bruges et begreb som ”internalisere” og ”integrere” om værdier, mens ”implementere” ikke anvendes, til trods for at vi har set, hvordan implementering har en indbygget medbetydning af inddragelse. Alligevel ser implementering ud til at hvile på en forestilling om central beslutningskraft, der ønsker, at medarbejdere ”adlyder” på en særlig måde (ibid.). ”Internalisering” tilfører et element af ”personlighed” (ibid.), der gør, at værdierne kan anvendes med ”troværdighed og vedvarende engagement” (ibid.). Værdier betragtes med andre ord som en modsætning til regler, bureaukrati, hierarkiske ordrer og individuelt ansvar.

Værdibaseret ledelse betyder også, at organisationen kan arbejde med et ”ledelsesgrundlag” (ibid.), dvs. et fundament af definerede værdier, hvorudfra ledere og medarbejdere kan agere. Det kan være værdier som ”at være faglig kompetent”, ”at være brugerorienteret” og ”at være ressourcebevidst” (ibid.). Det er værdier, der igen bliver form for andre løst koblede elementer, fx ”faglig kompetent”, der kobler elementer som ”fagligt overblik”, ”faglig indsigt” og ”sikre[r] relevante kompetencer hos medarbejderne”, eller værdien ”ressourcebevidst”, der kobler elementer som ”anvender ressourcer optimalt” og ”gør medarbejderne medansvarlige for ressourceanvendelsen” (ibid.). Disse værdier som medie for værdier danner igen medie for selve ”ledelsesgrundlaget”, der former disse løst koblede elementer. Ledelsesgrundlaget danner dermed både form og medie i ét. Det bliver form, fordi ledelsesgrundlaget danner form til værdierne som løst koblede elementer. På den måde kan dét at arbejde med et ledelsesgrundlag iagttages som en form for ”blød” eller kulturel rammestyring, fordi det med et ledelsesgrundlagt samtidig bliver formet, hvad der er muligt at iagttage som ledelse, nemlig de værdier, der dannes som medier.

Ledelse tematiseres imidlertid ikke udelukkende som et spørgsmål om værdier. I 2018 lancerede den ledelseskommision, der blev nedsat i 2017, sine anbefalinger til, hvordan kvaliteten af offentlig ledelse kan styrkes i fremtiden (Ledelseskommisionen, 2018). Her definerer kommissionen ledelse som, at ”ledelse handler om at sætte retning og skabe resultater via og sammen med andre.” (ibid.). Det er lederens ansvar at ”sætte holdet”, ”sætte retning” og ”at udvikle sig” (ibid.). Vi ser med andre ord, hvordan ledelse kan forstås som et spørgsmål om at kunne iagttage organisationens elementer, fx ”holdet” (medarbejderne) og ”retningen” (målet). Ledelse bliver form for medierne medarbejdere, strategi, mål, budget, resultat. Og lederen skal også bruge sig selv som medie for ledelse og iagttage sig selv som et medie, der består af andre medier: ”lederens personlige praksis”, ”lederens evne til at gribe ind – også når det er svært”, lederens ”viden, refleksion og handling”, lederen skal udvikle en ”lederidentitet” og ”tydeliggøre, hvordan de [lederne] baseret på organisationens ledelsesgrundlag selv bedriver god ledelse, hvordan de oversætter organisationens strategi, og hvilke personlige værdier deres ledelse bygger på.” (ibid.). Lederen skal således iagttage, hvilke elementer hun selv iagttager sin identitet bestående af, og hvordan hun med sin viden, refleksion, praksis, evne til intervention, egne værdier, organisationens værdier mv. kan bruges i organisationens navn for at skabe de efterspurgte resultater.

En del af det at ”sætte holdet” som leder defineres i Ledelseskommisionens (2018) anbefaling som, at ”Ledere og medarbejdere, der ikke kan bringes til at præstere tilfredsstillende, skal afskediges”. Ledelsens præstationer er et fremtrædende tema, der bl.a. er gjort relevant af afskaffelsen af tjenestemandsbegrebet og indførelsen af åremålskontrakter, som vi så det i 1980’erne. Med tjenestemandsbegrebet og før ideen om åremålsansættelser var det ikke muligt at afskedige en svagt præsterende leder. På den måde var lederens præstation til en vis grad en blind plet i organisationen, da ansættelsesforholdet bestod uanset præstation. Der er altså her tale om en markant forandring, det nu simpelthen er blevet muligt overhovedet at kommunikere om ledelse generelt og om ledelse som et spørgsmål om individuel præstation som markør for ansættelsesforholdets beståen.

Ledelse er som nævnt både medie og form, og det samme er lederen. Men det er ikke alene i de enkelte forvaltninger og offentlige organisationer, at ledelse er medie for reform. Det sker konkret som en del af det, der i 2017 præsenteres som en ”sammenhængsreform”. Denne reform vil jeg undersøge nærmere senere, men i relation til ledelsesspørgsmålet er det interessant kort at se nærmere på, hvordan ledelse inden for rammen af denne sammenhængsreform bliver medie for et spørgsmål om ”velfærd” og ”service af høj kvalitet”:

”Bedre ledelse giver bedre velfærd. God ledelse er en forudsætning for, at engagerede og dygtige offentlige medarbejdere dagligt leverer service af høj kvalitet.”
(Finansministeriet, 2017a)

Velfærden i Danmark knyttes således op på et spørgsmål om ledelse og evnen til at engagere dygtige medarbejdere, og samtidig bliver ledelse også et medie for mere sammenhæng i den offentlige sektor i Danmark. Som vi skal se, markerer sammenhængsreformen ledelse som ét af fire medier, der beskrives som ”spor”, der skal føre til ”en bedre og mere sammenhængende offentlig sektor” med ”velfærd af høj kvalitet til borgerne” gennem ”fornyelse og innovation” og ”mod til at køre nye veje” (Finansministeriet, 2017b). Ledelse betragtes som en et medie for iagttagelse af sammenhæng, der sammen med andre løst koblede elementer (kerneopgaver, faglighed og teknologi) producerer sammenhæng som en reform-form.

7.3.4. Opsamling: Potentialiserende form-mediedannelse

Afbureaukratisering og ledelse formes i denne periode som de to mest centrale medier for innovation og reform. Forvaltningen danner både nye elementer – bl.a. digitalisering, automatisering, standarder, frit valg, task forces, udviklings- og rammekontrakter, grundlag for ledelse – men forvaltningen ser samtidig også et potentiale i de allerede udsøndrede medier ved at prote-

stere over den manglende udnyttelse af netop disse medier som muligheder. Der er således mange nye opsplittings og mediedannelser, men formålet med opsplittingsne er ikke som tidligere at skabe lokal autonomi og ansvar, for det er allerede skabt. Formålet er snarere at skabe en lokal ”forvirring” og ”irritation”, der kan virke produktiv for at skabe nye løsninger oven på de eksisterende løsninger.

Forestillingen om, at man har afbureaukratiseret, hviler i dag ikke alene på den massive opsplitting, der fandt sted i 1980’erne og 1990’erne; den hylder den. Både kommuner og universiteter lægges sammen med andre kommuner og universiteter, og herigennem sker en fortætning af den opsplitting, der løb af stablen i 1980’erne og 1990’erne. Der sker dermed nu en strukturel fortætning på baggrund af den indadrettede opsplitting. Ved at lægge sammen på strukturelt niveau skaber man kapacitet til den interne sønderdeling. Ledelse bliver medie for reformbegrebet ved bl.a. at blive betragtet som et af de mest afgørende parametre for den danske velfærdsmodel. Men ud over at være medie for reform er ledelse også medie i sig selv, nemlig medie for helheden i organisationerne, der skal producere velfærd, og ledelse består således af en række løst koblede elementer som fx lederens identitet, udvikling og præstationer. At ledelse overhovedet kan indtage denne position som medie for reform, er i sig selv en forandring, der kan iagttages som en konsekvens af 1980’ernes udspaltning af individuelt ansvar, der bl.a. manifesterede sig gennem indførelsen af åremålsansættelser. Figuren nedenfor opsummerer den potentialiserende form-mediedannelse og viser udviklingen gennem de fire perioder, afhandlingen behandler.

Periode	Formel form-mediedannelse	Substantiel form-mediedannelse	Universel form-mediedannelse	Potentialiserende formmediedannelse
	1920-1955	1956-1982	1983-2001	2002-2019
Former	#1: Rationalisering af statens administration #2: Embedsstandens kompetencer	#1: Planlægning i centraladministrationen #2: Personalepolitikken #3: Uddannelse og muligheder	#1: Omverdenens grænser #2: Ledelse	#1: Afbureaukratisering #2: Ledelse
Medier	#1: Pligt, kontrol, teknologi #2: Uddannelse, kurser, teknologi	#1: Ministerialsystemet, kommuner #2: Trivsel, demokrati, kompetencer #3: Tid, pædagogik, institution	#1: Privatisering, konkurrence, brugerinddragelse #2: Koncern, kultur, kompetence	#1: Digitalisering, frit valg, udviklingskontrakter #2: Værdier, lederidentitet, medarbejderen
Mønster	Strukturel fortætning, indadrettet opsplitning	Helhed og substantiel opsplitning	Grænser og opsplitning i individuelt ansvar	Fortsat opsplitning, irritation af eksisterende opsplitning

Figur 11. Den potentialiserende form-mediedannelses karakteristika

7.4. Den potentialiserende forvaltning i praksis

Den semantiske analyse viser, hvordan den potentialiserende forvaltning trækker på en semantik, der forstår reform som innovation og det at sætte en ny retning for et område med henblik på at fjerne sig fra regelbureaukrati og eksisterende arbejdsgange. Samtidig viser form-medieanalysen, hvordan forvaltningen jagter innovationen gennem afbureaukratisering og ledelse. Forvaltningen stiller spørgsmålstejn ved de givne strukturer og organiseringer og skaber lokale irritationer, der skal forvirre og irritere institutioner og organisationer – og ikke mindst forvaltningen selv. Igen i dette kapitel spørger jeg nu: Hvordan autoriserer forvaltningen denne semantik og formning af reform som innovation?

Imidlertid er denne periode en tid, hvor der gennemføres et meget stort antal reformer, også på uddannelsesområdet. Jeg har derfor udvalgt tre reformtendenser, jeg mener, er symptomatiske for periodens reformarbejde med et blik på de medier, der konstituerer reformerne. Det handler om en parallel fortætning og opsplitning af gymnasieskolen, om en potentialisering af opsplitning gennem folkeskolen og om sammenhæng som potentialiseret planlægning på tværs af hele den offentlige sektor.

7.4.1. Gymnasiet mellem grene og globalt udsyn

Efter at studentereksamen og gymnasieskolen i begyndelsen af 1990'erne blev gjort mere fleksibel gennem indførelse af valgfag, tværfaglighed og ny styreform med større lokal selvstyring, blev der samtidig igangsat et arbejde med kvaliteten i gymnasiet med det formål at styrke det faglige fokus (Undervisningsministeriet, 1993). Kvalitetsarbejdet var en del af projektet med at gøre gymnasieskolerne til serviceinstitutioner, der skulle konkurrere om eleverne, og som derfor havde behov for at fokusere på forskellige kvalitetsparametre. I 00'erne fortsætter gymnasieskolernes fokus på kvalitet, men denne gang er der ikke alene fokus på kvalitet som begreb; kvalitet bliver nu iagttaget som et spørgsmål om udvikling. I 2001 igangsætter Uddannelsesstyrelsen et projekt, der hedder "Kvalitetsudvikling i Gymnasiet", der skal inspirere til "systematisk skoleudvikling på institutionsniveau" (Danmarks Evalueringsinstitut, 2004). "Skoleudvikling" defineres ikke eksplicit, men skal have tre karakteristika: den skal være permanent, så der altid er udviklingsarbejde i gang, den skal være systematisk, og skolen skal derfor have en overordnet plan for sine prioriteringer, og den skal være effektiv, forstået som, at der skal opstilles "evaluerbare mål" for udviklingsarbejdet (ibid.). Skoleudvikling bliver en kvalitet i sig selv, og samtidig er kvalitet i skoleudvikling et spørgsmål om at være målstyret, evaluerbar, kontinuerlig og systematisk. Samtidig beskrives det, hvordan kvalitetsudvikling skal være "synlig, dvs. et anliggende

for hele skolen” (ibid.), og at alle lærere skal være med i udviklingsprojekter for at ”forankre projekterne og skabe medejerskab” (ibid.). Ansvar for udviklingen er således kommunikeret som et kollektivt ansvar, men den enkelte lærer gøres samtidig til medansvarlig ud fra en ide om, at lærerne implementerer udviklingen gennem deres personlige følelse af ejerskab for udviklingsprojekterne.

Skoleudviklingsprojektet oplister ni områder, hvor skoleudvikling kan finde sted: Elevernes faglige udbytte, elevernes generelle kompetencer, støtte til elever med særlige behov, organisering af skolearbejdet, skolekulturen, lærer- og ledelseskompetencer, skolens forhold til omverdenen, miljøbevidsthed og ressourcer samt faciliteter (ibid.). Disse ni områder bliver betragtet som muligheder for udvikling og fremtræder på den måde som løst koblede elementer i formen skoleudvikling. Med andre ord bliver skoleudvikling iagttaget som et spørgsmål om bl.a. at arbejde med elevernes udbytte, skolens kultur, lærernes og ledelsens kompetencer. Udvikling skal være en stabil faktor: Det bliver betragtet som kvalitet, hvis der konstant er udvikling, men det skal samtidig være en udvikling, der kan måles gennem systematisk evaluering. Ved at kræve målbare udviklingsparametre skaber ministeriet som afsender af projektet evalueringer som medie for fremtidig politik og udvikling. Evalueringer vil på den måde give muligheder for at iagttage gymnasieskolen på nye og endnu ukendte måder og på baggrund af det også nye politiske mål og visioner. Samme kvalitetsudviklingsarbejde bliver igangsat for HF-uddannelserne og VUC-området.

I 2005 stadsfæstes kvalitetsudviklingsarbejdet med bekendtgørelse nr. 23 af 11. januar 2005: ”Kvalitetsudvikling og resultatvurdering inden for de gymnasiale uddannelser”. Formålet med bekendtgørelsen er at sikre, at kvaliteten af skolernes arbejde løbende udvikles (Undervisningsministeriet, 2006). Ministeriet beskriver i vejledningen til bekendtgørelsen, at den har et dobbelt sigte med kvalitetsarbejdet. På den ene side skal kvalitetsudvikling have en ”solid forankring i skolens kultur, værdier og historie” for at kunne fungere som et ”effektivt instrument i den fortsatte udvikling i kvaliteten af uddannelsen og undervisningen”. Det er vigtigt, at det ikke udvikler sig til en ”bureaukratisk klods om benet på ledelse og undervisere”. På den anden side skal kvalitetsudviklingen kunne informere ”kommende elever og kursister, arbejdsgivere, forældre og andre eksterne interessenter”, så de ”kan danne sig et retvisende billede af skolen og dens kerneydelser og dermed sammenligne med tilsvarende skoler” (ibid.). Nu er kvalitet ikke længere blot ”et anliggende mellem lærere og elever, men i høj grad også (...) et organisatorisk og ledelsesmæssigt anliggende” (ibid.). Kravet om kvalitetsudvikling er dermed

også et krav om, at skolerne skal kunne indgå i en form for markedsanalyse hos bl.a. elever, kursister, forældre, der skal kunne iagttage kvaliteten (på en måde, vi ikke kender) af den enkelte uddannelsesinstitution og holde institutionen op mod andre uddannelsesinstitutioner. Skolen skal kommunikere sin ”kerneydelse” på en ”effektiv måde”, og hele spørgsmålet om kvalitet bliver et ledelsesanliggende. Ideerne om både benchmarking og ledelse slår her igennem i betænkningen, og kvalitet bliver således føjet til som et element i skolen som organisation, som skolens ledere skal skabe en helhed i.

I gymnasieskolen ændres uddannelsens formål, organisering og opbygning. Det beskrives i ”Lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) (gymnasieloven)” (Lovtidende, 2004), at studentereksamen er en ungdomsuddannelse med fokus på ”viden, fordybelse, perspektivering og abstraktion” med sigte på videregående uddannelse. Formålet er, at eleverne tilegner sig ”almendannelse, viden og kompetencer gennem uddannelsens kombination af faglig bredde og dybde og gennem samspillet mellem fagene”. Eleverne skal udvikle ”personlig myndighed” og være ”reflekterende” og ansvarlige for deres omverden. Studentereksamen skal udvikle deres evne til kreativitet og innovation og deres kritiske sans. Skolekulturen skal fokusere på ”medbestemmelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre”, og den skal derfor bygge på ”åndsfrihed, ligeværd og demokrati”. Endelig skal eleverne få forståelse for ”såvel det nære som det europæiske og globale perspektiv”. Formålet med en studentereksamen bliver her foldet mere ud end i tidligere lovgivning. Der føjes elementer til som bl.a. ”abstraktion”, ”personlig myndighed”, ”evner til kreativitet og innovation” og ”globalt udsyn”. Studentereksamen bliver som form løsere på den måde, at der er tilføjet flere elementer, som formen skal koble. Dette kan vi iagttage som en opsplittning i gymnasieskolens almindelsesideal, der med de nye elementer (krav om evner) får flere parametre knyttet til sig, og det bliver dermed muligt at iagttage almindelse på nye måder, nemlig gennem fx ”evne til fordybelse” eller blik for europæiske perspektiver.

Også organisatorisk sker der en opsplittning af gymnasieskolen. Loven beskriver, hvordan gymnasieskolen fremover organiseres i et ”grundforløb på ½ år, der er fælles for alle elever, og et efterfølgende studieretningsforløb på 2½ år, som vælges af den enkelte elev blandt de forløb, som skolen udbyder og opretter” (ibid.). Formålet med grundforløbet er at give eleverne ”faglig indsigt og forståelse samt en indføring i gymnasiale arbejdsmetoder og danne grundlag for elevernes valg og gennemførelse af studieretning samt basis for udvikling af elevernes almindelse” (ibid.). Det bestemmes, at mindst 20 procent af grundforløbet skal bruges på ”samarbejde og sammenhæng mellem fagene i et fag, der kaldes ”almen studieforberedelse”,

som strækker sig over alle tre studieår (ibid.). Efter grundforløbet skal studieretningsforløbene give eleverne ”mulighed for faglig fordybelse og styrkelse af fagligheden”. Et studieretningsforløb skal bestå af obligatoriske fag, studieretningsfag og valgfag. I studieretningsforløbet skal mindst 10 procent af tiden bruges på samarbejde og sammenhæng mellem fagene i faget ”almen studieforbereelse” (ibid.). Endelig beskriver lovens § 14, at

”alle offentlige skoler skal udbyde mindst fire studieretninger, hvoraf der er mindst én studieretning med overvejende humanistisk-sproglige studieretningsfag, én studieretning med overvejende samfundsfaglige studieretningsfag og én studieretning med overvejende naturvidenskabelige studieretningsfag.”
(ibid.)

Alle (offentlige) gymnasieskolerne skal således udvide deres udbud af studiemuligheder fra en matematisk og en sproglig linje til nu mindst fire studieretningsforløb per skole. Opsplitningen af de tidligere to studielinjer – matematisk og sproglig – er interessant. Der sker både en opsplitning i et grundforløb og et specialiseret forløb, dels sker der en opsplitning i forskellige specialiserede forløb: studieretningerne. Forløbene beskrives som ”retninger”, ikke som færdigstøbte pakker. Dette kan vi betragte som en måde at åbne gymnasiets horisont på, forstået på den måde, at en retning ikke beskrives som havende et særligt endemål, men snarere er åbne destinationer. Det er mulighed for selv at skabe det, der ligger på den anden side af studentereksamenen.

Selvom der sker en faglig og organisatorisk opsplitning med de nye grundforløb og studieretninger, så er der samtidig i loven klare ideer om ”samarbejde og sammenhæng mellem fagene”. Rundt om opsplitningen i specialiserede studieforløb skal der skabes en helhed og sammenhæng. Denne ide er ikke ny. Vi så i 1958, hvordan en bog om ideernes historie skulle skabe helhed på tværs af gymnasiets andre fag, der hver især blev til medier for idéhistorie (Ryberg, u.å.). Der var ikke tale om et fag, men om elevernes selvstændige ansvar til at kunne forene fagene gennem ideernes historie. I 1975 skrives muligheden for ”ikke-fagdelt undervisning” i visse fag ind i lovgivningen med det formål at styrke tværfagligheden. Forestillingen om, at der ligger en særskilt værdi *mellem* fagene, som kan gøres tydelig gennem samarbejde og sammenhæng, har med andre ord udviklet sig over årene. Med faget ”almen studieforbereelse” er det dog første gang, at tværfaglighed får sit eget fag, og tilmed ét, der skal strække sig gennem hele gymnasieuddannelsen. ”Almen studieforbereelse” er således den faste kobling af alle gymnasiets fag, der iagttager de enkelte fags løse elementer som medier for tværfaglighed. ”Almen studieforbereelse” kan trække på alle fag og gøre dem til genstand for samarbejde med andre fag. Men i sig selv er faget også medie for gymnasielovens formål, idet det bl.a. er gen-

nem almen studieforberejdelse, at eleverne skal ”udfordre [deres] kreative evner og kritiske sans” (Danmarks Evalueringsinstitut, 2009). Almen studieforberejdelsesfaget bliver en fortætning af den organisatoriske og faglige opsplittning med det formål at skabe evne til at realisere ukendt potentiale – forstået som elevernes evne til at skabe innovation. Der er tale om en fortætning, der sammenlignet med de tidligere måder at arbejde med tværfaglighed i gymnasiet bliver sat eksplicit på form i sit eget fag, og som dermed fremtræder nyt i kraft af denne explicitering. Samtidig er det en fortætning på en ny måde, idet fortætningen ikke alene skaber en ny form, men samtidig problematiserer forholdet mellem kendt viden inden for gymnasiets rammer og potentiel ukendt viden på den anden siden af gymnasiet. Det er altså en fortætning, der sætter på spil, hvad vi kan vide om fremtiden.

Omkring 2005 er gymnasieskolen altså en skole, der bliver hugget op i nye faglige retninger, nye idealer om kvalitet, målstyring, udvikling og ledelse. Samtidig opstår gymnasiet i en ny fortættet form, hvor gymnasiet fortsat er en almendannende uddannelse, men hvor horisonten for, hvad gymnasiet kan anvendes til, bredes ud til også at handle om kreativitet, innovation og fremtidens samfund.

7.4.2. Potentialisering af opsplittningen

Ny Nordisk Skole og et fagligt løft af folkeskolen

I 2013 indgår regeringen bestående af Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre sammen med Venstre og Dansk Folkeparti en aftale om at gennemføre et ”fagligt løft af folkeskolen”. Målet med aftalen er bl.a. at reducere betydningen af elevernes sociale baggrund i forhold til deres faglige præstationer, at udfordre alle elever og at styrke tillid og trivlsen i folkeskolen generelt (Regeringen, 2013). Aftalen skal udmøntes i en reform af folkeskolen, der bl.a. giver eleverne ”en længere og varieret skoledag med mere og bedre undervisning og læring”, ”et kompetenceløft af lærere, pædagoger og skoleledere” og ”få klare mål og regelforenklinger” (ibid.). Det betyder, at der bl.a. indføres minimumstimetal i fag som dansk og matematik, muligheden for at inddrage pædagoger i undervisningen styrkes, og der indføres et begreb om ”understøttende undervisning”, der skal understøtte den ”fagopdelte undervisning i den øvrige del af skoledagen” (ibid.). Der indføres obligatorisk lektiehjælp og idræt og bevægelse hver dag foruden en ide om, at skolen ”i højere grad [skal] åbne sig over for det omgivende samfund”, bl.a. det lokale idræts-, kultur- og foreningsliv (ibid.). Samtidig er der en bærende ide om, at skolen skal udvikle sig: ”Fagligheden for alle børn skal forbedres. I tilknytning til flere timer iværksættes en fokuseret indsats for at forbedre kvaliteten af timerne og sikre målbare forbedringer”

(ibid.). Ambitionerne om det faglige løft, den styrkede åbning mod lokalsamfundet og udviklingen af folkeskolen er centrale temaer i den nye lov om folkeskolen, der vedtages i 2013 (Lovtidende, 2013b), der sammen med bl.a. loven om lærernes arbejdstid også fra 2013 (Lovtidende, 2013a) udgør det lovgivningsmæssige grundlag for reformen af folkeskolen, der trådte i kraft i 2014.

Reformen har et stærkt fokus på udvikling som værdi i sig selv. Den politiske aftaletekst nævner ordet ”udvikling” hele 67 gange, ligesom der tales om ”udviklingspotentiale” særligt i relation til brugen af digitale løsninger i folkeskolens undervisning (Regeringen, 2013). Dette tydelige fokus på udvikling – hvad enten det har relation til eleverne, lærernes kompetencer, skolens ledelse eller andet – er interessant, fordi det skriver folkeskolereformen ind i det generelle udviklingsfokus, vi så i debatten om den offentlige sektor tidligere i dette kapitel og også ovenfor i gymnasireformen fra 2005. Dette fokus på udvikling skal samtidig også ses i relation til et projekt om ”Ny Nordisk Skole”, som den socialdemokratiske undervisningsminister Christine Antorini præsenterede i sommeren 2012 – altså forud for at den nye folkeskolelovgivning skulle vedtages.

Ny Nordisk Skole beskriver sig selv om en ”forandringsproces for dagpleje, vuggestuer, børnehaver, grundskoler, ungdomsuddannelser og fritidstilbud – et 0-18-års-perspektiv” (Ministeriet for Børn og Undervisning, 2012). Ny Nordisk Skole er ”læring fra fødslen” og et tilbud om udvikling:

”Ny Nordisk Skole er ikke en færdig facitliste til jeres pædagogiske og faglige arbejde med at udvikle dagtilbud, grundskoler og ungdomsuddannelser. Ny Nordisk Skole er en forandringsproces, der tilbyder interesserede institutioner et værdimæssigt fundament, en række forandringsværktøjer og rådgivning fra eksperter. Hver enkelt institution skal med udgangspunkt i mål, manifest og dogmer for Ny Nordisk Skole definere deres egen forandringsvej. At være med i Ny Nordisk Skole er at overskride sine vante forestillinger om den kendte praksis og sit eget forandringspotentiale.”
(ibid.)

Ny Nordisk Skole er formuleret som et manifest med mål og dogmer for, hvordan man skal agere, hvis man forpligter sig på projektet. De tre mål lyder (ibid.):

1. Udfordre alle børn og unge, så de bliver så dygtige, de kan.
2. Mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater.
3. Styrke tilliden til dagtilbud og uddannelser med respekt for professionel viden og praksis.

Der er med andre ord så godt som en 1:1-ordlyd med de mål, der et år senere opstilles for den nye lov om folkeskolen. Sammen med målene definerer Ny Nordisk Skole også et manifest, der gælder som værdier og rettesnor for de deltagende skoler. Det beskrives, hvordan der er tale om ”en nyfortolkning af den nordiske lærings- og dannelsesstradition”, der skal få Ny Nordisk Skole til at ”lyse op i verden”. Manifestet har ti punkter:

Ny Nordisk Skole skal:

1. Udtrykke respekt for den enkelte og for fællesskabet byggende på det bedste fra den nordiske uddannelsesstradition og pædagogiske praksis med inspiration fra resten af verden.
2. Fremme udviklingen af livsduelige børn og unge med vilje og evne til at skabe værdi for de fællesskaber, de indgår i under deres opvækst og uddannelse og senere, på arbejdsmarkedet og i deres civile liv.
3. Sikre, at hver enkelt tages alvorligt, udfordres og støttes, så alle får lige muligheder. Alle børn og unge skal mødes med ambitioner. De skal inddrages som medskabere af de fællesskaber, de indgår i. Deres nysgerrighed og lyst til at lære mere skal stimuleres. De skal erfare, at det nytter at anstrenge sig.
4. Nå målet om et fagligt løft af alle med anvendelse af fremmeste viden om pædagogisk praksis, undervisning, læringsteknologier, digitale løsninger og ledelse.
5. Tage udgangspunkt i, at faglighed omfatter mestring af de enkelte faglige discipliner, evnen til at kombinere fagene, samt sociale, personlige og motoriske kompetencer.
6. Styrke anvendelsesorienteringen og de praktiske dimensioner i undervisningen og den pædagogiske praksis.
7. Skabes af stadigt dygtigere professionelle, der tager ansvar for valg af metoder og arbejder systematisk undersøgende i samarbejde med andre professionelle.
8. Udvikle rum og læringsmiljø, der bygger på og udstråler omtanke og faglig ambition, giver plads til leg og inspirerer til læring ved at overskride den organisatoriske, fysiske og faglige ramme.
9. Etablere forpligtende samarbejder med forældre, uddannelses- og vidensinstitutioner, forenings- og arbejdsliv.
10. Ved sin undervisning, pædagogiske praksis og eksemplariske adfærd i det daglige arbejde og virke i institutionerne gøre børn og unge til medskabere af et demokratisk og bæredygtigt samfund – socialt, kulturelt, miljømæssigt og økonomisk.

Udvikling beskrives her som en proces, et værdimæssigt fundament, en vej, fravær af et facit, en overskridelse af det kendte og som potentiale. Udvikling er med andre ord alt det, vi ikke allerede kender. Udvikling er at afsøge det ukendte, og det er noget, der aldrig stopper. Ny Nordisk Skole understreger, hvordan udviklingen skal ske i ”medskabelse” i lokale netværk, hvor skoler og institutioner, der melder sig til projektet, skal samarbejde på tværs af områder og fagligheder (ibid.).⁴⁶ Det hviler på ”et lokalt institutionelt ansvar og en lokal myndiggørelse”. Det er ”en forpligtelse og anerkendelse hos både medarbejdere, ledelse og kommune af den enorme forandringskraft, men også forandringens pligt, de selv besidder” (ibid.). Der sker en kraftig understregning af det lokale ansvar, der beskrives som en ”revolution”, der ikke kan komme ovenfra, forstået som fra Christiansborg. Det revolutionære beskrives som bestående i det at overskride vanter forestillinger og ideen om, at forandring kommer fra oven. Ny Nordisk Skole er således ikke kun en reform af folkeskolens værdier; det beskriver også en revolution af hele måden at forstå og drive skole på. En revolution, der må til for at skabe ”livsduelige og fagligt dygtige børn og unge”, der efter deres 0-18. leveår skal ”skabe værdi for de fællesskaber, de indgår i under deres opvækst og uddannelse og senere, på arbejdsmarkedet og i deres civile liv.” (ibid.). Ny Nordisk Skole er dermed også en revolution for hele befolkningen, både hvad angår deres virke på arbejdsmarked og deres civile liv som sådan. Det enkelte menneske og det enkelte menneskes dannelse bliver betragtet som et potentiale for videre dannelse og for at udvikle sig ud over de kendte og vante grænser for udvikling. Det lokales ”myndiggørelse” for projektet med den nye nordiske skole er centralt for projektet, og det understreger indtil flere gange, hvordan det er den enkelte institution og de enkelte fagprofessionelle, der har ansvar for bringe de rette metoder i spil over for børn og unge. Med andre ord havde Ny Nordisk Skole ikke været mulig uden den omfattende opsplnitning af velfærdsstatens institutioner, vi har set siden 1980’erne. Skole- og institutionsudviklingen hviler på de muligheder, man oplever, man har skabt ved at udlægge ansvar og spalte institutioner op i organisationer. Med den udvikling bag sig handler det nu om ”at være systematisk undersøgende og åbne for forandring: Vi vil være nysgerrige, opsøgende, innovative og risikovillige for at realisere den enkeltes potentiale.” (Dogme 4, ibid.). Det vil

⁴⁶ Ny Nordisk Skole peger her på det, uddannelsesvidenskaben beskriver som reformer gennem affekt (jf. afhandlingens forskningskontekst). Ny Nordisk Skoles understregning af engagement og mobilisering skal skabe en særlig atmosfære og særlige følelser blandt elever, lærere, forældre, ledere, lokalmiljø mv. Det er ikke en pointe, som jeg går i dybden med i denne afhandling, men det er for en kort bemærkning alligevel interessant, fordi det viser, hvordan affekt bliver et reformmedie. Affekter som håb, angst, glæde mv. kan ses som løst koblede elementer, der ses givet en form, der kan være fx en stemning for forandring. Det er som sådan ikke nyt, at affekt har en rolle i organisationer, det har bl.a. tidligere været medie for personalepolitikken (se fx N. Å. Andersen & Born, 2001, 2008), men med Ny Nordisk Skole danner affekt medie for reform. Brunssons (2006a) ideer om håb kan også betragtes som affekt, der er konstituerende for reformers reproduktion, kan ses i samme perspektiv.

sige, at revolutionen findes, ikke som et spørgsmål om væbnet konflikt, men som en kulturel og gennemgribende omvæltning fra neden med det formål at indføre et nyt system. ”Det nye system” ligger imidlertid i forlængelse af de initiativer og debatter, der er centrale i perioden, hvor man sætter fokus på potentiale og udvikling, men også på målbare resultater og lokalt ansvar i en projektproces, der beskriver sig selv som ”en rejse”, der aldrig stopper, og som derfor kræver, at alle børn, unge og voksne kommer ”med på uddannelsesvognen og på arbejdsmarkedet” (ibid.). ”Revolutionen” er dermed ikke alene en revolution, men også et spørgsmål om beskæftigelsespolitik og socialpolitik især i forhold til at mindske betydningen af social baggrund.

Endelig indskriver Ny Nordisk Skole sig også i den bredere tendens til at markere ledelse som en afgørende faktor for at opfylde en anden del af målsætningen. Det beskrives, hvordan der skal bedrives ”tydelig ledelse og medledelse” (Dogme 7), og hvordan der også skal ske et ”fagligt løft” på ledelsesområdet (ibid.). Ledelse bliver fremhævet som et spørgsmål om tydelighed og ansvar, og på den måde kan ledelse i regi af Ny Nordisk Skole betragtes som en slags modbegreb til det ”nysgerrige, opsøgende, innovative og risikovillige”, der potentialiserer, hvad dannelse, skole og undervisning overhovedet vil sige. Ledelse bliver den mulighed for helhed og tydelighed, der kan opbygges inden for rammen af den totale opløsning i innovation og afsøgning af potentiale og grænser. Samtidig står ledelse ikke alene, idet også ”medledelse” nævnes. Dette kan vi betragte som en opsplittning af ledelsesbegrebet på den måde, at ikke kun den formelle ledelse, men også andre aktører i de nye nordiske skoler er dem, der skal skabe helhed og tydelighed. Man ønsker tydelighed og helhed, men er samtidig ikke risikovillig nok til at binde sig helt til denne form. Som revolutionært manifest bliver Ny Nordisk Skole således medie for at reformere 0-18 års-området, især folkeskolen, og manifestet gør det muligt at iagttage skole, undervisning, pædagogik, udvikling og ledelse på nye måder i de ny love om folkeskole (2013), erhvervsskoler (2014) og dagtilbud (2018), der har fulgt i årene efter Ny Nordisk Skole blev lanceret⁴⁷.

Ny Nordisk Skole danner således både form og medie. I sig selv er det medie for reform, men samtidig er det form for de medier, det kobler, fx ledelse, medledelse, udvikling, lokalt ansvar mv. Den centrale pointe i forhold til Ny Nordisk Skole er, at det både er form og medie på en ny måde sammenlignet med folkeskoleloven fra 1993. Det bygger på det, som 1993-loven satte på spil, nemlig især forholdet mellem kommunalforvaltning og skole og orienteringen mod den enkelte bruger, og Ny Nordisk Skole kunne ikke beskrive sig selv, som den

⁴⁷ I 2015 blev Ellen Trane Nørby fra Venstre ny minister for Børn, Undervisning og Ligestilling, og hun besluttede bl.a. at nedlægge Ny Nordisk Skole som statsligt initiativ (Folkeskolen.dk, 2015).

gør, uden denne ramme som præmis. Det, Ny Nordisk Skole sætter på spil, er opfattelsen af, hvad der er muligt at tænke som skole og dygtiggørelse. Skolen vil ”lyse op i verden” og vise den nordiske undervisnings- og dannelsesstradition. Den nye nordiske skole sætter sig selv i centrum ved at opløse ideen om, at Danmark skal kigge mod udlandet for at udvikle sig ved at tilpasse sig internationale erfaringer og standarder. Omverdenen er opløst som en fast konstruktion. I stedet er der lagt op til at afsøge alle tænkelige omverdener.

Ligesom vi beskrev implementeringssekretariatene, der blev etableret på finansministerielt initiativ som en ”parasitær orden”, så kan vi til en vis grad sige, at Ny Nordisk Skole også fremtræder som en parasit på den hverdagslige folkeskole. Selvom Ny Nordisk Skole skal være en total omlægning af skolens kultur, værdier og mind-set, så er initiativet først og fremmest en fordobling af den kendte skole med skemaer og faglige discipliner. Ny Nordisk Skole får dermed karakter af en parasit, der sætter sig på denne hverdagslige skole og suger næring fra den i sit forsøg på at skabe nye muligheder og udfolde potentialer på den anden side af den eksisterende skole.

Endelig er det symptomatisk for reformerne i perioden, at de opstiller mål for deres egen succes meget eksplicit, og at disse mål er fokuseret på det outcome – den effekt – reformen skal have. Ny Nordisk Skole – og Lov om folkeskolen, men også den senere erhvervsskolereformen fra 2014 – har bl.a. en gennemgående formulering om, at det afgørende mål for reformen er, at eleverne skal ”udfordre alle børn og unge, så de bliver så dygtige, de kan” (Ministeriet for Børn og Undervisning, 2012). I den politiske aftaletekst for folkeskolen hedder det endvidere, at reformen bl.a. skal skabe ”viden om effekten” ved bl.a. inddragelse, prøver og eksaminer, ligesom også efteruddannelse af lærerne skal være ”målrettet og effektivt”: ”Det skal sikre, at den nyeste evidensbaserede viden i langt højere grad kommer i spil i den daglige undervisning og det daglige samvær med børnene” (Regeringen, 2013). I erhvervsskoleaftalen går ideen om effekt og målbarhed også igen gennem et formuleret ønske om, at uddannelsens effekt skal monitoreres, især elevernes beskæftigelsesfrekvens, men også ved at nedsætte et nyt Råd for Ungdomsuddannelser, der ”på et evidensbaseret grundlag [skal] rådgive ministeren om evaluering og kvalitetsudvikling på tværs af ungdomsuddannelserne med det overordnede formål at styrke kvaliteten” (Regeringen, 2014). Inspirationen hertil kommer fra den australske forsker John Hattie, der i 2009 skrev bogen ”Visible Learning” (Hattie, 2009) og i 2012 ”Visible Learning for Teacher: Maximizing impact on learning” (Hattie, 2012), hvis hovedargument er, at vi ikke længere skal fokusere på, hvordan der undervises, men snarere fokusere på *effekten* af undervisningen, målt på elevernes kvalifikationer. Slagordet er ”Know thy impact – time to un-

lock your student's potential" (Visible Learning Plus, 2018). I dansk sammenhæng bliver Hatties begreb ofte oversat og omsat til et fokus på evidens i politik og til fokus på evalueringer. I et interview fra 2017 uddyber Hattie, hvordan han ikke bryder sig om begrebet "evidensbaseret", fordi det for ham betyder, at der ikke ligger refleksioner bag de beslutninger, der foretages "evidensbaseret" – evidensen fylder for meget. Snarere vil han tale om at "kende sin indvirkning" ("know thy impact"), fordi det centrale for ham er den indvirkning, undervisningen har på eleverne og deres forståelse (H. Knudsen, 2017).

Opsummerende kan vi betragte, hvordan folkeskolen udfordres af ideer og opfordringer til at udfordre sig selv, som den ser ud. Ikke i udpræget grad ved at blive hugget op i nye retninger, som gymnasieskolen blev det, men ved at blive gjort til et spørgsmål om alt fra effekt af undervisning, livsduelighed, parathed til arbejdsmarkedet og et social- og integrationspolitisk opgør med negativ social arv. Ny Nordisk Skole skaber inden for denne ramme sig selv som medie for de reformer af 0-18 års-området, der gennemføres med udgangspunkt i Ny Nordisk Skole. Det sker bl.a. ved at skabe mulighed for iagttagelse af individuelt potentiale for forandring og forbedring. Det er på en og samme tid et potentiale for forandring og for forbedring, der beskrives som en permanent proces, og som noget, der aldrig afsluttes, og på samme tid inden for et regime af gennemgående mål- og effektstyring.

7.4.3. Sammenhæng som potentialiseret planlægning

I 2016 blev der som en del af Finansministeriet oprettet et Ministerium for Offentlig Innovation med Sophie Løhde fra Venstre som minister. Ministeriet skal særligt tage sig moderniseringen af den offentlige sektor, digitalisering og afbureaukratisering. I 2017 lancerer ministeriet den såkaldte "sammenhængsreform", der er en paraplybetegnelse for en bred moderniseringsindsats på tværs af hele den offentlige sektor (Regeringen, 2017b). Overskriften for sammenhængsreformen er "Borgeren først – en mere sammenhængende offentlig sektor". Reformen beskriver sit problem i en akkumuleret mængde af regulering, der ligger i "lag på lag", og som har skabt en offentlig sektor, der er "silopdelt efter strukturer og myndighedsgrænser – frem for borgernes eller virksomhedernes behov" (ibid.). Den manglende sammenhæng i den offentlige sektor er et resultat af denne silostruktur sammen med ukoordinerede forløb (ibid.). Reformen beskriver, hvordan borgeren skal sættes før strukturen, og hvordan den offentlige sektor skal levere mere velfærd for pengene. "Sammenhæng" er på den måde en samlebetegnelse for både borgerens møde med myndigheder og offentlige institutioner, men også sammenhæng i økonomien – mellem udgifter og skatteindtægter. Der er behov for "fornyelse og innovation", og der skal "mod til

at køre nye veje” (ibid.). Reformen formulerer løsningen på problemet ved at ”igangsætte en sammenhængsreform i fire spor”⁴⁸:

1. ”Medarbejderne skal have mere tid til kerneopgaven”, herved der forstås færre proceskrav, regler og registreringer. Der skal være plads til at udfolde fagligheden, men med frihed under ansvar og fokus på resultater. Der skal igangsættes en ”kulegravning af, hvad medarbejderne bruger deres tid på”. Afbureaukratiseringen beskrives som et fælles ansvar for stat, region og kommune.
2. ”Der skal skabes bedre velfærd på tværs af sektorer”. Her forstås en ”gentænkning af styringen ud fra, hvad der giver mest værdi for borgeren”. Reformen stiller spørgsmål ved de vante strukturer og myndighedsgrænser, og den ønsker ”fælles løsninger på tværs af sektorer”. Det frie valg skal styrkes, og der skal ske en højere inddragelse af bl.a. civilsamfund og nye aktører.
3. ”Vi skal have en mere tidssvarende offentlig sektor” ved hjælp af ny teknologi, der giver muligheder for mere smidighed i velfærdsproduktionen og fleksibilitet for borgeren. Der skal være fokus på digitale løsninger, hvis udnyttelse skal ske gennem ”koordineret udvikling” og ”systematisk benchmarking på tværs af institutioner”. Her beskriver reformen et ønske om, at private virksomheder deltager.
4. ”Vi skal understøtte bedre ledelse”, og som et led i dette nedsætter regeringen en ledelseskommission, der skal undersøge mulighederne for at ”fremme bedre ledelse i den offentlige sektor”.

Endelig beskriver reformen, hvordan det samlede reformprogram under sammenhængsreformen skal ske gennem en ”åben og inddragende proces”. Det sker gennem tre ”udfordringspaneler”, der består af medlemmer fra både den offentlige og private sektor, der skal kvalificere reformens indhold. Parallelt hermed ønsker reformen en ”referencegruppe” med KL, Danske Regioner og arbejdsmarkedets parter. Dette giver ifølge reformen så at sige sammenhæng i sammenhængsreformen og ”skaber mindre silotænkning”.

Et centralt element i reformen er ideen om, at der mangler tid i de offentlige institutioner – centrale som decentrale – til at løse ”kerneopgaven”. Kerneopgaven defineres ikke eksplicit, men reformen beskriver, hvordan en kerneopgave ikke er tid anvendt på proceskrav og registre-

⁴⁸ I senere publikationer bliver de fire spor splittet op til seks spor: 1) færre regler og bureaukrati, 2) digital service i verdensklasse, 3) bedre hjælp til borgere og familier med komplekse problemer, 4) bedre ledelse og rette kompetencer, 5) et mere sammenhængende sundhedsvæsen, 6) bedre sammenhæng i vejen til uddannelse og job (Regeringen, 2018b).

ringer, fx skemaer, regler og kontrol. ”Medarbejderne skal have øget frihed til at passe deres arbejde og fokusere på deres faglighed” (ibid.). Ved at ”kulegrave” alle velfærdsområder har reformen en forventning til sig selv om at kunne beskrive, hvad den offentlige sektor beskæftiger sig med og samtidig også en forventning om at kunne prioritere mere tid til netop dette.

Sammenhængsreformen er interessant i sin form. Det er en reform uden indhold, forstået på den måde, at indholdet ikke er udviklet, da reformen lanceres. Vi har dog set, hvordan reformen har nedsat en ledelseskommision, der er udkommet med en række anbefalinger til, hvad ledelse i den offentlige sektor kan være, og hvordan ledelse kan betragtes som evnen til at se organisationens elementer i en helhed, men samtidig netop også som et medie i sig selv for en bredere reform af sammenhængen i samfundet. Selve sammenhængsreformen skal indholdsudfyldes i de såkaldte ”udfordringspaneler” i centraladministrationens omverden, dvs. med medlemmer fra den offentlige og private sektor, ikke politikere og embedsmænd. Reformen ønsker dermed sig selv udfordret som reform, herunder den substans, den skal reformere. På den måde har den et afsøgende element i sin fremtræden, fordi den lader sin substans være åben, og på den måde bliver den meget løs i sin kobling af medier, fordi den holder åbent, hvad der kan være medie. Reformens indhold beror på en beskrivelse af forventning om indhold. Der bliver på den måde tale om en forventning om forventninger af forventninger. Medlemmerne i udfordringspanelerne skal kvalificere reformens indhold gennem deres mangeartede forventninger om de forventninger, de forventer, at borgeren som åben og mangfoldig kategori forventer af den offentlige service. Denne tredje ordens forventningsbeskrivelse er et radikalt udtryk for en maksimering af reformen som mulighedsmaskine. Handlingsrummet i reformens navn er voldsomt stort, og tilsvarende er den politiske fleksibilitet. Der er en enorm åbenhed i reformens mulige udfald, og alle fagligheder er dømt relevante for reformen.

Hvad reformen imidlertid beskriver om sit indhold, er, at ”borgeren [kommer] først”, dvs. at borgeren er centrum for det, der skal reformeres, men uden at borgeren eller borgerens forventninger bliver medie for reform. Reformen beskriver sig som reform, der skal ændre den offentlige sektor for at matche ændrede forventninger hos borgeren (ibid.). Reformens indhold bestemmes med andre ord af forventninger om borgerens forventninger til sammenhængen i den offentlige service. Samtidig beskriver reformen også, at en af de eneste ting, der er dømt ude, er statens egne myndighedsgrænser og siloer – både statens egen ”silotænkning” og ”siloopdeling” (ibid.). Med andre ord er sammenhængen i den offentlige sektor truet af den offentlige sektor selv, som den ser ud i dag. Der må forandring til for at leve op til borgernes forestillede forvent-

ninger. Reformens grænse bliver på den måde skabt i figuren ”borgeren”, der ser ud til at være det eneste, der ikke kan blive til genstand for forandring.

Det eksplicitte fokus på borgeren og brugeren har trådt tydeligt frem siden begyndelsen af 1980’erne, og på samme måde er ideen om at skabe sammenhæng i den offentlige sektor heller ikke ny. Sammenhæng beskrives som at skabe løsninger, der ”går på tværs” og som ”koordinerede indsatser” (Regeringen, 2017a). Sammenhæng bliver altså det, der ligger uden om og mellem forestillingen om siloer, og koordinationen er det, der forbinder siloerne fra et borgerperspektiv. Ønsket om en øget koordination i forvaltningen så vi også i forbindelse med 1960’erne og 1970’ernes planlægningside, hvor koordination blev iagttaget som medie for rationalisering og besparelser. Til forskel fra dengang, hvor koordineringen skulle være bred og central, er ideen i sammenhængsreformen, at koordineringen er et kommunalt ansvar, og at den skal ske med udgangspunkt i den enkelte borger. Hvor planlægning var en enhed af rationalisering og koordinering, er sammenhæng nu en enhed af borger og kommunal koordinering, men ideen om, at koordinering kan ophæve kompleksitet, er ens begge steder. Dog er der i dag fokus på kompleksitet for den enkelte borger, mens det tidligere var et spørgsmål om kompleksitet for forvaltningen. Ligesom med planlægning er der i ideen om sammenhæng en forestilling om, at man ved at skabe en helhed – hvad end det er for forvaltningen eller for borgeren – kan skabe et overblik over en indsats gennem planer. Tidligere var det planer over de økonomiske perspektiver 10-15 år frem i tiden, i dag er det fx ”uddannelsesplaner” eller ”forløbsplaner” for unge under 25 år, der hverken har ungdomsuddannelse eller er i job (Regeringen, 2017a). Ønsket om overblik, helhedsorientering og sammenhæng har således en klar parallel til planlægningsregimets ønske om det samme. Forskellen ligger i problematiseringen, forstået på den måde, at hvor planlægningen var generel og central, er den nu individuel og lokal. Den generelle og centrale planlægning var en sammenhæng af første orden, fordi der var en lige linje fra central koordination til generel virkning. Den individuelle og lokale sammenhæng bliver derimod en sammenhæng af anden orden, fordi den individuelle borger får en aktiv rolle i at frigøre sig selv fra sin situation, fordi borgeren betragtes som potentiale og med ressourcer, der kan aktiviseres og inddrages for at bryde med den situation, de står i. På den måde kan vi betragte sammenhæng som potentialiseret planlægning, fordi sammenhængen ser ud over det generelle og i stedet betragter det individuelle som muligheden for en ny horisont af muligheder.

7.4.4. Opsamling: Autorisering af den potentialiserende forvaltning

Kendetegnene for reformerne fra 2002 til 2019 er, at de konstant leder efter muligheder for udvikling, og de leder konstant efter sammenhæng på tværs af opsplittningen. Ikke sammenhæng som et spørgsmål om en lige vej fra et punkt til et andet, men sammenhæng som en ramme for iagttagelse af sig selv som innovation. På hver sin måde autoriserer reformerne ideerne om innovation, udvikling og global orientering. Der indføres evaluerbare mål og tværfaglighed som fag i gymnasiet, og i folkeskolen træder implementeringsdagsordenen igennem og ”revolution” af skolen som sådan. Ledelse og sammenhæng bliver reformeret, så borgeren kommer før strukturen gennem individualiserede forløb og planer. Reformerne er alle på jagt efter uudnyttet potentiale. Den potentialiserende forvaltning autoriserer sin semantik og sine former og medier, men den gør det med en indbygget åbenhed, så reformerne ikke definitivt lægger fast, hvad de lægger fast. Det er reformer, der ikke vil være reformer.

7.5. Diagnose

Jeg indledte kapitlet om perioden fra 2002 og frem til i dag med en semantisk analyse. Den illustrerede, hvordan reform er blevet et hverdagsbegreb, der bliver brugt i flæng i både det politiske, administrative og civile system. Reformbegrebet er så udbredt, at reform på sin vis er blevet synonym med ønsket om at sætte en ny kurs for et givent område. Reform er orienteret mod fremtiden og forestillingen om de krav, der venter der. I reform ligger der samtidig en ide om knappe ressourcer, om end denne ide ikke er lige så markant fremtrædende, som vi har set det i tidligere perioder. Reform handler dog også om mod, om villighed til at satse, men på samme tid også om styring efter en særlig strategisk retning – der både kan være konkrete resultater, men også muligheder vi endnu ikke kender til. Reform beskrives som innovative og nytænkende og folder sig ud som afbureaukratisering og spørgsmål om at skabe konkurrence og et frit marked. Reformerne vil være det modsatte af det eksisterende og alt andet end umyndiggørende. Betonningen af implementering fortsætter, men forstærkes og får en ny organisering igennem det såkaldte implementeringssekretariat, der sættes ind på det værtsministerium, hvis ressort dækker det område, der er genstand for reform.

Form-medieanalysen viste herefter, hvordan den potentialiserende forvaltning former sine reformer ved at danne potentialiserende elementer, der kan forvirre eller irritere den selv og dens institutioner på en produktiv måde. Den kigger på den massive opsplitting og bygger videre på den ved at irritere den. Kommuner og universiteter lægges sammen, men stilles over for nye regler, procedurer og krav parallelt med de eksisterende krav og lovgivning, der skal få dem til at styre sig selv på en ny måde i centraladministrationens billede. Det samme gør sig for så vidt gældende, hvad angår ledelse. Der er en stor tiltro til ledelse, der skal skabe retning i en ukendt fremtid og samle medarbejderne om opgaven. Ledelse bliver et spørgsmål om værdier, som medarbejderne skal tage på sig og lade sig irritere produktivt af. Værdier bliver et medie for at gøre den enkelte medarbejder ansvarlig. Der er altså grundlæggende to formninger på spil: afbureaukratisering og ledelse. Begge formninger er koblinger af potentialiserende elementer, men formninger er i sig selv også potentialiserende medier for centraladministrationens ambitioner om at skabe innovation via reformer. Afbureaukratisering ser potentiale i bureaukratiet ved at hakke det op, skille det ad og forme det på ny. Ledelse ser potentiale i individuelt potentiale og elementgør organisationen for at forme den på ny.

Den potentialiserende forvaltning er en forvaltning, der holder af at reformere. Autoriseringen af den potentialiserende forvaltnings semantik og formdannelser går blandt andet

igennem uddannelsesområdet. Uddannelse udfordres og opfordres til radikalt at innovere, hvad det overhovedet vil sige at være uddannelse, og hvordan vi skal forstå det. Ledelse og afbureaukratisering sætter rammer for, hvordan uddannelse skal gentænke sig selv, men på en måde, der ikke definitivt lægger noget fast. Det er en form for selvdestruerende reform-form, der hele tiden vil opløse, hvad den selv kan være.

Samlet kan den potentialiserende forvaltning beskrives som en forvaltning, der problematiserer sin egen operationsform. Reformerne iagttager nu sig selv som reformer og iagttager samtidig også, hvordan de selv reformerer – ikke kun genstanden. Selve det at reformere er blevet en operation – et produkt af andre operationer, der knytter an til reformer som mening. Reformerne rummer nu en forestilling om, at det, vi kender, ikke skal tages for givet. Det skal tværtimod udfordres for at kunne fungere på en radikalt anderledes måde. Gymnasireformen fra 2005 foretog på sin vis en yderligere opsplitting gennem en ny organisering, indhold og struktur af studentereksamenen. Med udvikling som gennemgående mantra bliver der sat streg under, hvordan eleverne i gymnasiet skal opøve evner til det, deres studieretning fører dem hen til, nemlig det, der ligger på den anden side af studentereksamenen. Samtidig står det centralt, at udvikling skal være målbart, evaluerbart og med en tydelig effekt. Samme mantra gør sig for så vidt gældende for Ny Nordisk Skole, der også sætter permanent udvikling, individuelt potentiale og lokalt ansvar på dagsordenen for at udfordre, hvad vi overhovedet kan forstå ved dagtilbud, skole og ungdomsuddannelser. Sammenhængsreformen har ikke på samme måde udvikling i fokus, men ønsker alligevel denne reform at udfordre hele den offentlige sektor på nær det, der beskrives som ”kerneopgaven” og ”borgeren”. Der skal fokus på bedre ledelse og på at skabe sammenhæng i det, der ikke har en sammenhæng, men som gennem ”borgeren” får tilført ressourcer (borgerens) og dermed genvinder sit potentiale til at skabe nye potentialer for den offentlige sektors service.

Reformerne problematiserer på hver sin og alligevel meget ens måde, hvad det overhovedet vil sige at reformere. Tidligere perioders måder at forstå reformer på som et spørgsmål om at omorganisere og rationalisere, at planlægge og at modernisere kan ses som et udtryk for, at det, man ønskede at reformere, også havde en forholdsvis lige linje til det punkt, hvor der blev foretaget ”et indgreb”. Over tiden er der sket en udvidelse af mulighedsrummet for reformer, og åbenheden for at reformere gennem andet end formelle juridiske tekster er steget markant. Uddannelse var et af de første medier for reformer ved siden af retten, og siden eksploderede reformens medier i omfang, så snart sagt alt kunne indtræde som et medie for reformering. Den

store medieeksplosion sætter som nævnt spørgsmålstegn ved alle samfundets konstitutionelle grænser: forholdet mellem politik/administration, mellem institution/organisation, mellem budget/bevilling, mellem leder/medarbejder for at nævne nogle eksempler. Reformerne efter 2002 problematiserer også grænser, men her er det ikke samfundets grænser. Nu er det samtidig også institutionernes grænser og den individuelle aktørs grænser (borger, elev, lærer, leder mv.). Grænsen markerer muligheden for at overskride det eksisterende og udforske det ukendte, og det er dét, reformerne i denne periode sætter på spil. Reformerne ønsker at udfordre grænserne for, hvad vi kan forstå ved skole, ved lokalsamfund, ved ledelse og ved det, der ligger imellem og på tværs af samfundets bestående strukturer. Reformerne potentialiserer med andre ord alle de muligheder, der blev skabt gennem sønderdelingen af forvaltningen i den foregående periode. Når alle grænser bliver potentialiseret, har det samtidig den konsekvens, at udfaldet af muligheder bliver ekstremt stort. Der er meget få grænser for, hvad der kan vurderes relevant for reformen, og hvilke resultater det er muligt at forvente. Det kan blandt andet betyde, at ambitioner om at skabe en oplevelse af mere sammenhæng i mødet med den offentlige sektor bliver svære at indfri, fordi oplevelsen af, hvordan sammenhæng opstår, har et uendeligt udfaldsrum.

DEL IV

8. Diagnose: reformer mellem integritet og innovation

Jeg indledte denne afhandling med en rundtur blandt Slotsholmens embedsmænd. Her så vi, hvordan centraladministrationens arbejde med reformer er præget af et behov for maksimal fleksibilitet i det politiske handlerum. Det skaber en permanent åbenhed i formuleringen af reformer, fordi embedsmændene hele tiden afsøger, hvordan de kan reformere, men også hvordan de selv kan være embedsmænd og centraladministration. Samtidig er arbejdet med reformer præget af et parallelt behov hos embedsmændene for at stå fast på kendte dyder som faglighed og grundighed. De står fast på deres faglige integritet og på et oplevet behov for at sikre en kompleksitet i sagsbehandlingen og den faglige rådgivning af det politiske niveau. Spændingen mellem åbenhed og faglig integritet er betingelserne for arbejdet med at formulere og implementere reformer efter et ideal om innovation og udvikling. Jeg undrede mig over, hvor denne spænding og dette ideal kom fra: Hvad ligger der bagved det, jeg kunne observere?

Reformforskningen ser på reformer som midlet til at realisere effektivitet i den offentlige sektor (Greve & Ejersbo, 2015; C. Hood, 1991; Osborne, 1993; Pollitt & Bouckaert, 2011), som spørgsmål om koordinering og styring (Bouckaert m.fl., 2010; Gregory, 2003; L. Jensen, 2003; Lægneid & Christensen, 2007, 2012), som institutionaliserede ideer, diskurser og praktikker (Brunsson, 2006b; O. K. Pedersen, 2011) og som administrative beslutninger (N. Å. Andersen & Pors, 2017). Uddannelsesreformer ses som et spørgsmål om ledelse (Moos, 2011, 2013; Moos, Krejsler, & Day, 2003), som tilpasningsprocesser (Cowen, 2009; Cuban, 1998; Staunæs m.fl., 2018), som målstyring og data (Dahler-Larsen, 2007; Ozga, 2009; Ratner & Gad, 2018; Selwyn, 2014), og som dannelse (Hermann, 2007). Denne afhandling ser på forholdet mellem centraladministration og reform og på reformernes operationsform. Det vil sige, hvordan reform kobler elementer for at blive til en reform og for at reproducere sig selv som reform. Ved at se på reformernes operationsform og selv-referentialitet åbner jeg op for, hvad der sættes på spil og hvordan, når vi taler om reformer. Reformens historiske tilblivelseshistorie har gjort det muligt at vise, hvordan formningen og beskrivelsen af reformer har ændret sig over tid.

Dette kapitel er afhandlingens diagnose. Her viser jeg, hvordan vi gennem reformbegrebets historie kan se elementerne i den form, reformen har i dag. Den historiske udvikling er element for reformen som form. Reformen i dag kobler simpelthen historien som elementer, fx i

sin semantik: Vi kan snakke om ”sikkerhed i sagsbehandlingen”, inspireret af 1930’erne, om ”koordinerede forløb”, inspireret af 1960’erne og 1970’erne, om ”behov for omprioritering”, inspireret af 1980’erne, og i dag således også om ”digitaliseringsparat lovgivning” som en ny iagttagelse af lovgivning som noget, der skal være parat til at gælde situationer, vi endnu ikke har tænkt eller erfaret. Diagnosen samler op på afhandlingens teser ved at vise, at det, reformformens historie på tværs af perioder sætter på spil, er skabelsen af sammenhæng i jagten på at eliminere bureaukratiets skyggeside. Siden 1920’erne har der været en protest mod bureaukratiet, der har taget forskellige former: bureaukratisme i 1940’erne, organisatorisk bureaukrati i 1960’erne, politisk bureaukrati i 1980’erne og regelbureaukrati i 2000’erne. Løsningen på bureaukratiet har været reformer, der skulle skabe sammenhæng på tværs af de elementer, der bliver dannet gennem historien. Diagnosen viser først, hvordan reform i dag er mulig gennem sin semantiske historik og sin form-mediedannelses historik, for til sidst at pege på, hvordan reformen i dag kan ses som enheden af de historiske forskelle, og hvordan reformer i dag sætter centraladministrationens autopoiesis på spil.

Diagnosen, dette kapitel, kan ses som afhandlingens konklusion. Den problematiserer den udvikling, afhandlingen skildrer – fra reformer med udgangspunkt i formelle medier over reformer gennem substantielle og herefter universelle medier til reformer som potentialiseringsmaskiner. Som et løg, der hele tiden bliver tilføjet et lag.

8.1. Reformsemantikens historik

Formelle, substantielle, universelle og potentialiserende træk

I den første historiske fase fra 1920 til 1955 er sproget om reformer under opbygning. Semantikken i denne periode kan beskrives som reformens formelle semantik. Reform er dog ikke et begreb, som anvendes i denne ordlyd. Der tales i stedet om ”rationalisering”, forstået som ”simplificering”, ”forenkling” og ”fremskridt”. Forandring beskrives gennem begreber som ”omlægning” og ”justering”. Heller ikke i den juridiske semantik har vi set reformbegrebet anvendt. Juraen ser ikke reform som en del af dens begrebsreservoir, og inden for administrationen er reform heller ikke et begreb, der anvendes i professionel sammenhæng, altså i administrative fagtekster som fx betænkninger. Derimod kan det inden for administrationen blive brugt i mere hverdagslig kontekst som fx i embedsmændenes interne debatter. Socialreformen fra 1933 beskrives imidlertid af embedsmænd og politikere som netop en reform, og det karakteristiske ved

den er, at den er en samling af flere love, der giver befolkningen en række formelle sociale rettigheder. Den kongelige anordning for Københavns Universitet fra 1936 beskrives derimod ikke som en reform, men den står også alene om at ændre de strukturelle og organisatoriske betingelser for et specifikt universitet. Heller ikke folkeskoleloven fra 1937 beskrives som reform, men i betænkningen fra 1936, der er knyttet til reformen, optræder reformbegrebet bl.a. til at beskrive ”pædagogisk reformarbejde” i samtidens England.

Efter krigen afskaffes i 1946 kancellisproget i centraladministrationen i Danmark. Denne afskaffelse bliver beskrevet som en reform af embedsmændene. ”Reform” begynder her at blive det begreb, embedsmændene bruger til at beskrive et behov for en gennemgående forandring, også selvom den gennemgående forandring lige så ofte beskrives som det nævnte ”rationalisering” og ”forenkling”, men også som ”nyordning” og ”nyorganisering”. Reformens modbegreb er ”bureaukratismen”, der beskrives som store sagspunkter, sløvhed og kulde. Karakteristisk for den semantiske udvikling i perioden frem til 1955 er, at fokus kun i meget begrænset omfang er på, hvordan lovgivning omsættes til praksis. Implementering findes endnu ikke som begreb, det eneste spor af omsætning fra lov til praksis er begrebet ”efterlevelse”, der kan ses som en spæd udfyldelse af reformbegrebets sociale meningsdimension. Med efterlevelse beskrives, hvem der skal rette sig efter forskriften og bringe det i anvendelse i praksis. Det er dog ikke den sociale dimension, men derimod den saglige dimension, der er definerende for periodens semantik. Det, det handler om, er den ministerielle sagshåndtering, den faglige disciplin og klare kommandoveje. Sammenhæng bliver et spørgsmål om at sikre sammenhæng mellem sagerne og mellem lov og praksis.

Omkring 1956 og op gennem 1960’erne og 1970’erne accelererer anvendelsen af reformbegrebet. Frem til 1982 kan vi beskrive reformens semantik som en substantiel semantik. Reformbegrebet anvendes fortsat ikke i regi af den juridiske semantik, men inden for den administrative semantik bliver det anvendt hyppigere og hyppigere. Ideen om rationalisering lever videre, men er støt aftagende i forhold til at beskrive et behov for forandringer. I stedet beskrives reform slet og ret som reform, ikke sjældent i forbindelse med at beskrive et ønske om en bevægelse væk fra et organisatorisk bureaukрати, dvs. et bureaukрати uden koordinering på tværs af organisationens elementer og med modstand mod forandringer. Periodens ide om rationalisering har modbegrebet koordinering. Reform beskrives nu som forenklinger, reorganiseringer og ikke mindst som planlægning. Planlægning som reform er både en ide om at høste besparelser gennem planlægning, men frem for alt er reform som planlægning ønsket om at skabe helhed gennem koor-

dination. Koordination er nu blevet en del af det at planlægge, og modbegrebet skifter nu til inddragelse.

Reform bliver i stigende grad også et professionelt begreb, som administration og embedsmænd anvender i betænkninger, bemærkninger og debatter, men i de juridiske tekster er reform stadig fraværende som begreb. Den administrative semantik begynder at indsætte reform som præfiks til andre ord, og vi kan således iagttage både begreber som ”reformkrav” og ”reformplaner”. Reform bruges som begreb til at understrege et skalaforhold, at noget er ekstra omfattende, dybdegående eller samfundsmæssigt centralt.

Reformbegrebet knyttes op på den substans, den er rettet mod, og anvendes dermed særdeles ofte i relation til områder som uddannelse, pædagogik, demokrati og organisation. Reformbegrebet får mening igennem disse områder, dvs. ideer om, hvordan uddannelsespolitikken og uddannelsesinstitutionerne skal reformeres for at kunne løse morgendagens problemer. Gennem uddannelse får reformbegrebet udfyldt sin tidslige dimension, så reform nu er noget, der angår den fremtid, der kan iagttages i nutiden. Samtidig bliver også socialdimensionen udfyldt på en ny måde. Især kommuner og borgere beskrives af centraladministrationen som de sociale systemer, der er forskellige fra administrationen selv i reformen. Det handler om at reformere gennem kommuner og lokalt demokrati til gavn for borgerne. I reformbegrebets sociale meningsdimension ser vi også, hvordan det, vi senere skal forstå begrebsliggjort som ”implementering”, beskriver sig som ”at skabe resultater”, ”at realisere” noget, at ”eksekvere” planlægning, at ”gennemføre” en reform, som ”at koordinere” elementer i en reform. Der er dog endnu ikke tale om, at begrebet ”implementering” anvendes som selvstændigt begreb til at beskrive den sociale dimension. Det er den sociale dimension, der definerer reformbegrebet i denne periode. Sammenhæng bliver her et spørgsmål om at sikre koordinering og planlægning gennem reformer. Det handler om at skabe helhed på tværs af den omfattende ekspansion af forvaltningens aktivitet.

I 1983 sker der et brud i reformsemantikens udvikling, da regeringen lancerer sit program for modernisering af den offentlige sektor. Der sker en eksplosionen i semantikens elementer, og perioden fra 1983 til 2001 kan dermed beskrives som reformens universelle semantik. Hele den offentlige sektor gøres til genstand for reform, der derfor bliver et universelt allemandsbegreb, som bruges i flæng blandt administration, politikere og forskere. Reform er nu mere end lovtekst og betænkning. Reform er ministerielle analyser og projekter og inddragelse af organisationernes omverden. Reform beskrives som det at orientere sig mod ”marked”, ”produktivitet”,

”privat sektor”, ”effektivitet”, ”omstilling”, ”fleksibilitet”, ”rammestyring”, ”kontraktstyring” og ”innovation”, for bare at nævne en række eksempler. Reformbegrebets sagsdimension eksploderer, og snart sagt alt kan være en reform. Reform får synonymmer gennem begreber som modernisering og afbureaukratisering, og dets modbegreber bliver stagnation og politisk bureaukrati. Samtidig bliver den sociale meningsdimension også løsere i sin form, forstået på den måde, at den saglige dimensions ophugning får konsekvenser for den sociale dimension, der også ophugges. Både kommuner og borgere bliver reformens ”dem”, der producerer en række nye ”os” gennem denne ophugning. Kommunerne hugges altså op indadtil i selvstændige forvaltninger, udsondring af institutioner mv., og vi kan derfor se, at reformens socialdimension eksploderer på samme måde som sagsdimensionen. Eksplosionen i socialdimensionen giver også et ekstra perspektiv til reformbegrebets sagsdimension, der også får elementer som ledelse, frit valg og ansvar som tema.

Samtidig er det i denne periode, at implementering opstår som selvstændigt begreb, der beskriver en reforms ”succes” og ”forankring”. Implementering er ”projektledelse”; det er et mentalt ”drive” og en ”udrulning” af reform. Implementering kommer til at handle om både reformbegrebets sociale dimension, men også den tidslige dimension, fordi implementering bliver et spørgsmål om at skabe nutiden i fremtiden. Ved at arbejde med implementering er der en forestilling om, at reformens intentioner er virkeligheden i fremtidens nutid. Det er således både den sociale og den tidslige dimension, der er definerende for denne periode. Her bliver sammenhæng til et spørgsmål om at styre gennem lokale autonome enheders selvstyring og sikre, at det individuelle ansvar forvaltes på en ensartet måde på tværs af en organisation eller en sektor.

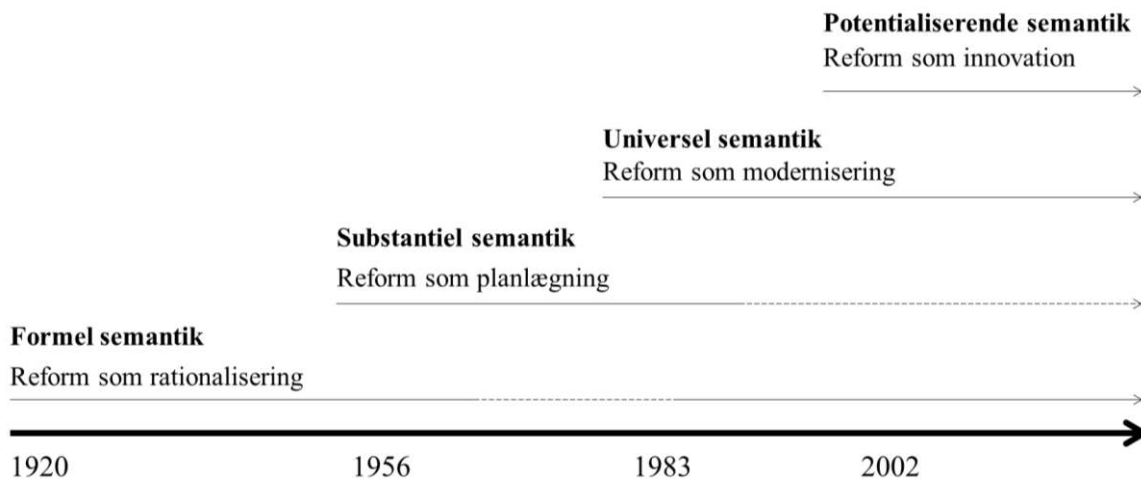
Omkring år 2002 sker der en opbremsning i eksplosionen af semantiske elementer i reformbegrebet. Perioden kan frem til 2019 beskrives som reformens potentialiserende semantik. De semantiske elementer, der føjes til reformbegrebet, er ikke i så kraftig vækst som tidligere. Der tilføjes stadig elementer, men karakteristisk for de elementer, der tilføjes, er, at de hele tiden afsøger sig selv som reformrelevante elementer. Reform skal nu være ”innovation”, og reform udvikler sig til også at blive begreb for det at have en politik på et område. Reformens saglige meningsdimension smelter sammen med den tidslige og sociale dimension og bliver dermed til forståelser af reform som det at ”have mod”, som at ”vende på hovedet” og som ”fremtidens krav”. Reform afsøger hele tiden, hvad det selv kan være, og begrebet baserer sig på kontinuerte ændringer og tilføjelser. Dets modbegreb bliver ”eksisterende arbejdsgange”, status quo og regelbureaukrati, fordi regler og bureaukrati over en bred kam ses som en fiksering af forvent-

ningshorisonten, som noget, der er givet på forhånd. Reform skal derfor åbne for det endnu ikke tænkte og det, vi ikke ved endnu. Reform skal være ”innovation”. Meningsdimensionerne står således åbne, idet reform betragtes som ”permanent udvikling”, som en ”rejse” og som ”bølger”. Det er dog den tidslige dimension, der står mest karakteristisk for begrebet i denne periode. Her opstår sammenhæng som det, der lader sig irritere, fordi irritationen producerer en ny ukendt fremtid og hermed en udnyttelse af en eksisterende mulighed for sammenhæng og koordination.

Samtidig udsondres implementering som sit eget administrative begreb, der beskriver den sociale udrulning af ikke kun reformer, men også af strategier, visioner, værdier, mål og teknologier. Alligevel er koblingen til reformbegrebet tæt, og implementering kan i vid udstrækning ses som reformbegrebets sociale dimension, fordi det peger på, hvilke sociale systemer der skal engageres for at gøre en reform til virkelighed, bl.a. ved at trække på begreberne om ledelse og effekt.

På hver sin måde er de fire semantiske perioder med hver deres særlige semantiske træk et spørgsmål om at bevæge sig væk fra den pågældende samtids forståelse af bureaukrati. På tværs af disse fire perioder i reformsemantikens udvikling er det muligt at se en bevægelse fra et reformbegreb, der bestod af formelle juridiske iagttagelser af administration, hvor sammenhæng opstår mellem forvaltning og praksis, over reformer som iagttagelse af substans, der gør sammenhæng til et spørgsmål om planlægning og koordinering. Videre over reformer som en eksplosion af mening og dermed også sammenhæng som en hyldest af denne meningsmangfoldighed til et reformbegreb, hvis semantik er potentialiseret på en måde, der allerede afsøger, hvori den næste mening i reformbegrebet kan fikseres, og hvor sammenhæng bliver et spørgsmål om at se potentiale i forvaltningen selv og dens parter. Det er et spørgsmål om sammenhæng, der er gået fra at være skabt gennem den saglige dimension over den sociale dimension og videre til den tidslige meningsdimension.

Udviklingen i alle disse semantiske træk har jeg forsøgt at skildre i nedenstående figur.



Figur 12. Reformsemantikens historik

8.2. Reformens form-mediedannelses historik

Formelle, substantielle, universelle og potentialiserende form-mediedannelser

Spørgsmålet om sammenhæng gennem reformer har altså fået semantisk næring gennem begreber som rationalisering, planlægning, modernisering og innovation. Reformen har gennem disse begrebsækvivalenter løbende forandret sig og kan ses som en række protester mod bureaukratiet i den forståelse, der har været af bureaukratiet i den pågældende samtid. Men spørgsmålet om sammenhæng er også et spørgsmål om, hvilken form reformen tager, og hvordan reformen formes gennem dannelsen af forskellige medier. Gennem form-mediedannelsens historie kan vi se, hvordan reformerne over tid har koblet forskellige løse elementer som medier for at åbne for nye reform-former. Form- og mediedannelsen gør det muligt at pege på betingelserne for, at nye reformer kan realiseres.

Perioden fra 1920 til 1955 er karakteriseret ved, at de lovændringer og forandringer, centraladministrationen gennemfører, har til formål at forsimple og forenkle. Perioden kan beskrives som formning af reform gennem formelle elementer, der gøres til medier for rationalisering. Ideen er, at forsimpelse og forenkling vil gøre det lettere og dermed mere effektivt at administrere. Der er en iagttagelse af, at noget er blevet for stort, og derfor skal formindskes. Det gælder både i omfanget af sagsområder i administrationen, men også i antallet af ansatte. Det handler om at have

færre elementer i sin form, så formen er renere, så man får en rationel forvaltning. Den rationelle forvaltning er en form, der er meget fast i sin kobling. Der er med andre ord tale om en strukturel fortætning, hvor enheder lægges sammen for at gøre dem fastere i sin form, men samtidig sker der en indadrettet opsplnitning gennem rationaliseringstiltagene. Den rationelle forvaltningsmedier er kontrol, hvis medie bl.a. er iværksættelse af et internt regnskabsvæsen, revisionssystemer og kortlægning af kasseansvar, og også teknologi bliver medie for den rationelle forvaltning, fx medier som skrivemaskiner og andre kontorholdseffekter. Et tredje medie for den rationelle forvaltning er det juridisk uddannede tjenestemænds viden om økonomi, hvis elementer er kurser i bl.a. budgetteknik, regnskabs- og revisionsvæsen. Dette ser vi bl.a. autoriseret i Lov om Handelsskoler fra 1920, der gør kontrol gennem tilsyn til et medie for kvalitet og bevilling, og i Lov om Folkeskolen fra 1937, hvor indførslen af skoleplaner og uddannelsesplaner bliver medie for ministeriets kontrol med skolernes forvaltning af ressourcer og kontrol med skolernes udmøntning af undervisning til eleverne.

Omkring 1945 og i årene efter Anden verdenskrig ændrer fokus sig lidt. Der er fortsat tale om formelle form-mediedannelser, men nu iværksettes en kamp mod bureaukratismen. Krigen har fået administrationen til at vokse i ekstremt omfang, bl.a. som følge af administration og rationering af varer. Der skal derfor ske en rationalisering, dvs. en forenkling og forsimpning, af centraladministrationens struktur og af omfanget af opgaver, den beskæftiger sig med. Den skal blive en fastere og tættere form gennem selektion af elementer. Administrationens form består, men der vokser samtidig et krav op om øget demokratisk legitimitet gennem opsplnitning af den centrale administration i retning af flere decentrale, lokale administrationsenheder. Der er dog ikke tale om autonome forvaltningsenheder, men om satellitter til den centrale forvaltning, der kopierer dennes form. Mediet for en forenklet administration bliver således en lokal fordobling af selv samme. Dette er også mekanismen i Kongelig Anordning om Københavns Universitet i 1936, hvor der indsættes en kurator på universitetet som lokal fordobling af centraladministrationen i institutionen.

Efter krigen er der ligeledes fokus på også at rationalisere administrationens arbejdsmetoder, hvor analyser og kortlægninger af hele områder for at finde muligheder for forenkling træder frem som medier. Rationalisering af arbejdsmetoder bliver i sig selv medie for forenkling, men udgør i sig selv også en form, der kan ses som en fortætning af mange nye tiltag med inspiration fra erhvervslivet, hvor områder dissekteres af rationaliseringseksperter med henblik på at finde muligheder for besparelse og effektivitet. Staten iagttager sine institutioner som en

del af den selv, men gør dem med inspiration i erhvervslivet til medie for rationalisering sammen med medarbejderstaben.

Mod slutningen af perioden dukker uddannelse af embedsmænd så småt op som medie for rationalisering af administrationen. Nu er embedsmændene både uddannet jurister og økonomer, når de bliver ansat i administrationen. Derfor træder også efteruddannelse af embedsmænd frem på en ny måde, fordi efteruddannelse bliver et spørgsmål om viden om arbejdsledelse med elementer som personaleledelse, ordrefølgelse, kontrol, og primært relateret til at opbygge kompetencer til effektivisering. Efteruddannelse bliver medie for rationalisering, men også medie for embedsmændenes selvrationalisering. I denne selvrationalisering opstår nye medier gennem forståelsen af staten som arbejdsplads og spørgsmål om mentalhygiejne, forstået som arbejdsmiljø. En ansættelse er en udøvelse af en formel pligt i arbejdsgiver-arbejdstagerkontrakten, men formen bliver løsere, fordi der kommer flere elementer til. Ved siden af den formelle pligt dannes elementer som medarbejderens psykologi, mentale og fysiske sundhed, der iagttages som fundament for, at pligten kan udøves. Pligten er blevet en præsentation, der som form består af medierne mentalhygiejne, trivsel, sundhed, problemer i hjemmet, problemer med kolleger mv.

Omkring 1956 sker der et brud, der bl.a. kommer til udtryk gennem iagttagelsen af uddannelse i forbindelse med udvikling af samfundet. Frem mod år 1982 kan vi beskrive perioden efter dette brud som reformer, der kobler substantielle elementer, der gøres til medier for uddannelse, planlægning og reform. Ny teknologi bliver medie for reformering af uddannelse i samfundet, fordi uddannelsespolitikken bliver et spørgsmål om forskellen på generel og specialiseret viden. Det sker bl.a. gennem Arbejdsmarkedskommissionens betænkning om de store fødselsårganges betydning for uddannelses- og beskæftigelsesproblematikker og de efterfølgende nye love for bl.a. lærlingeområdet, folkeskole og gymnasium. Her kobler uddannelsespolitikken sig sammen med beskæftigelsespolitik og socialpolitik, idet de store fødselsårgange bliver medie for fremtidig beskæftigelse og brud med social arv. I løbet af 1950'erne og 1960'erne sker der en substantiel opsplitning, hvor der dannes flere og flere nye uddannelser, der bliver medie for en generel kapacitetsopbygning af samfundets institutioner og arbejdsmarked. Ideen er, at jo mere uddannelse samfundet faciliterer, jo mere kan samfundet udvikle sig, og jo mere vækst, velstand, helhed og demokrati skabes der. Uddannelsesinstitutionerne er en del af samfundets demokratiske kerne og ses som satellitter og ikke autonome enheder til den centrale administration. Der er tale om en pædagogisk demokratisering af hele uddannelsesområdet. Den substantielle opsplitning

er så stærk, at forsøg på fortætning mislykkes som politik. Højby-skitsen for en samordning af ungdomsuddannelser fra 1973 er et eksempel herpå. Det var ikke muligt at fortætte uddannelse så meget, end ikke i demokratiseringens og opgøret med den sociale ulighedens navn. Folkeskolen blev i 1975 strukturelt fortættet, da realskolen blev afskaffet, men i samme vending opstod der et stort omfang af substantiel opsplittning, hvor elementer som ”elevens alsidige udvikling”, ”evne til selvstændig vurdering og stillingtagen” og ”medleven og medbestemmelse i et demokratisk samfund og (...) medansvar for løsningen af fælles opgaver” samt ”bygger på åndsfrihed og demokrati” blev føjet til som elementer i folkeskolens substans.

Som institutioner skulle uddannelserne imidlertid rationaliseres. Lange studietider gør rationalisering af uddannelsernes form nødvendig, men omfanget af uddannelse i samfundet iagttages ikke som genstand for rationalisering. Ved at tage en uddannelse bliver borgerne medansvarlige for samfundets fremtid. Den enkelte borger er dog som sådan ikke medie for dette ansvar; det er kollektivet af borgere, der ansvarliggøres gennem uddannelse.

I centraladministrationen sker der også en opsplittning på substantielt niveau i perioden frem mod 1982. Strukturelt sker der med betænkningerne fra Administrationsudvalget af 1960 en opsplittning af ministerierne i departementer og direktorater, og på samme tid opstår rationalisering som medie for sig selv, idet formålet med opsplittningen bl.a. er en rationalisering af den omfattende rationaliseringsindsats. Rationalisering er dog samtidig fortsat en form. Rationaliseringsindsatsen skal både forenkles, dvs. gøres tættere i sin form, men samtidig bliver dens substans splittet op. Finansministeriets Administrationsråd peger i 1965 på behovet for en rationalisering af alle statens områder, der dermed hver især bliver medie for rationalisering. Da Administrationsdepartementet i 1970 erstatter Administrationsrådet bliver der sat streg under denne mediedannelse, der samtidig formes som planlægning. Planlægning bliver enheden af rationalisering og koordinering, og tilkomsten af koordinering som element understreger både administrationens, men også planlægningens interne opsplittning, idet nu alle relevante parter bliver medie for koordinering, der igen er medie for planlægning. Her ser vi samme formmediedannelse som på uddannelsesområdet. Strukturel reform i 1970 bliver en strukturel fortætning gennem bl.a. sammenlægning af kommuner, men kommunerne bliver i samme bevægelse til medie for central planlægning. Den decentrale forvaltning får en ny form gennem færre elementer, men inden for selve den lokale administration installereres imidlertid flere elementer i form af underforvaltninger af velfærdsområder som social, sundhed, teknik, kultur osv. Der sker således en geografisk fortætning, så der kan ske en administrativ opsplittning med mere ansvarlige kommuner.

Inden for centraladministrationen dannes nye former og medier. Embedsmændenes stillingsstrukturer smidiggøres, så medarbejderne ikke bindes til deres stilling på samme måde som tidligere. En stilling bliver således mindre fast i formen, idet der tilføres flere elementer i form af flere mulige uddannelser og erfaringer. Mere demokrati og inddragelse skal skabe større trivsel i personalegruppen – der inddrages flere elementer i driften af et ministerium. Embedsmændene iagttages også på en ny måde. En embedsmand – en ansat – er ikke længere en fast form, der indtræder i et embede. Embedsmanden elementgøres gennem sine kompetencer, der iagttages som medie for administrationens fornyelse. Embedsmanden skal bl.a. vide noget om prognoseteknik, indsamling og bearbejdning af statistik, driftsøkonomiske analyser, cost benefit-analyser, organisationsteori, planlægningsteori mv. Embedsmanden er element i medarbejderstaben som form, men tillægges alene et ansvar som del af et kollektiv, ikke som selvstændigt individ. Samme elementgørelse ser vi autoriseret i 1958-revisionen af folkeskoleloven, der på det pædagogiske område splitter formålet med folkeskolen op i mere åbne processer: oplæring til læring, karakterdannelse, personlighedsudvikling, harmoni, tryghed, lykke. Læseplanerne bliver medie for den pædagogiske reform, mens loven bliver medie for den strukturelle reform, hvor bl.a. land og by sidestilles. Også i den nye gymnasielov fra samme år bliver læseplanerne medie for reform, herunder også lærebøgerne, og en ide om, at idehistorie kan skabe tværfaglighed, opstår. Skolens fag er dermed blevet til mere end medie for kundskaber; et yderligere element er blevet tilføjet: Fagene skal nu også ændre elevernes verdenssyn. Både i folkeskole og gymnasium iagttages eleven i stigende grad som et individ med egen personlighed, men samtidig som determineret af sin socioøkonomiske baggrund.

Samme opsplittning i substantielle elementer på det pædagogiske område sker også i centraladministrationen. Her bliver personalepolitik et element for planlægning. Efteruddannelse, trivsel, ledelse, motivation, inddragelse mv. bliver medie for planlægning og fornyelse. Projektarbejde opstår som fænomen, der spalter arbejdet og tjenesten i projekter, der giver ministeriets arbejde en løsere form. At være medarbejder og at være skoleelev er nu mere end at udøve sin tjenestepligt eller undervisningspligt. At være medarbejder er også et spørgsmål om uddannelse, trivsel og privatliv, og at være elev er også et spørgsmål om personlighed, karakter, fritidsliv og social herkomst.

I 1983 sker der imidlertid igen et brud i form-mediedannelsen, da moderniseringsdagsordenen katalyseres af den borgerlige regerings ”Redegørelse til folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor”. Perioden fra 1983 til 2001 kan beskrives som universel

elementgørelse. Der lægges et lag oven på den formelle og substantielle spaltning, idet nu også organisationer og medlemmer spaltes ud som elementer i forvaltningen. Den offentlige sektor får tilført et helt nyt katalog af mediedannelser, når produktivitet, konkurrence, effektivitet, omstilling og netværk bliver til medie for modernisering og reform. Der sker en eksplosion i antallet af medier, når den private sektor og ideen om det private marked indoptages i centraladministrationen og de offentlige institutioner. Der er med andre ord tale om en universel opsplitting, hvor alle institutionelle grænser hakkes op i elementer. Ved at mime den private sektor får den offentlige sektor mulighed for at trække på den private sektors medier. Offentlige ”markeder” må også forholde sig til markedets ikke-økonomiske medier som adfærd, psykologi, sammenlutninger mv. parallelt med de økonomiske elementer som pris, konkurrence, produktivitet osv.

Op gennem 1980’erne og 1990’erne tilkommer stadigt flere medier som kontraktstyring, serviceledelse, kvalitetsledelse, koncernledelse, der alle i sig selv også er forme, der kobler andre medier. Alle medierne hugges selv op som medier, som vi fx så i gymnasieskolens kvalitetsprojekt, hvor kvalitet medieres gennem fx ”sammenhæng og koordinering”, der igen får medier som oversigter over afleveringsdatoer og tilgængelige undervisningsplaner. Karakteristisk er, at ophugningen er meget eksplicit, men at ophugningen samtidig er en blind plet i administrationen, forstået på den måde, at administrationen ikke iagttager, hvad den ikke iagttager, når den iagttager disse forhold som medier for fx kvalitet. Administrationens refleksivitet er begrænset i forhold til den måde, den fx arbejder med kvalitet som medie for modernisering og reform.

Ledelse, både af elementer som kontrakter og personale, bliver i sig selv medie for reform og modernisering gennem de medier, ledelse kobler: efteruddannelse, brugerindflydelse, åremålsansættelser, økonomistyring, budgetter og virksomhedskultur. Denne elementgørelse og opsplitting er helt central og karakteristisk for perioden. Velfærdsorganisationerne (skoler, dagsinstitutioner, plejehjem osv.) spaltes ud af bureaukratiet gennem bl.a. selveje, indførelsen af lokale bestyrelser med brugerrepræsentation og kontraktansættelser. Dette ser vi bl.a. med Lov om folkeskole i 1995 og universitetsloven i 2001. Elementerne udstyres med en autonomi, der er ny, og autonomien er tæt forbundet med det individuelle ansvar. Gennem disse elementer bliver det muligt at reformere, fordi autonomien i sig selv også kan blive medie for forandring: modernisering, central afbureaukratisering og reform.

Forvaltningen bliver over tiden mere refleksiv. Projektledelse bliver et medie for forvaltningens omstilling til ”responsiv stat”, der er lydhør og åben over for sine brugere og medarbejdere, og sidst i perioden bliver projektledelse også medie for innovation. Hele denne reflek-

sivitet om sig selv som forvaltning opstår blandt andet gennem moderniseringssemantikken, der altså bliver medie for selvrefleksion hos forvaltningen.

Medarbejderen er fortsat medie for modernisering gennem elementer som kompetencer og personlighed, der også er blevet medie for ledelse. Men måden, hvorpå medarbejderen er blevet medie, har forandret sig. Medarbejderen iagttages nu ikke længere udelukkende som en del af en stab, men iagttages samtidig som et individ med et selvstændigt ansvar. Medarbejderen er simpelthen spaltet ud som individuelt element. Sammenhæng er ikke kun helhed; sammenhæng er nu også selvforvaltning og autonomi. Dette autoriserer folkeskolereformen i 1995, hvor ledelse bliver gjort til medie for reform gennem bl.a. ledelse af lærere, der bl.a. skal karriereplanlægge og på den måde skal gøre sig selv til genstand for udvikling.

Denne type af elementgørelse begrænser sig ikke kun til ”medarbejderen”, men gælder også iagttagelsen af bl.a. borgere og elever. Derfor bliver det også muligt at indføre et princip om taxameterstyring i uddannelsesinstitutionerne som i fx reformen af erhvervsskoler og gymnasium omkring 1988 og årene frem. Her hænges økonomien i ungdomsuddannelserne op på det enkelte individ, der gennem sin indskrivning i skolen er bevillingsudløsende. Den enkelte elev bliver dermed også medie for uddannelse.

Omkring år 2002 ser vi det foreløbigt sidste brud i min analyse af reformernes form- og mediedannelser. Fra den totale sønderdeling af forvaltning, institution og subjekt fokuserer administrationen nu i stedet på, hvordan de kan skabe muligheder på den anden side af de muligheder, de oplever, de allerede har skabt. Innovation formes som reformbegreb gennem medier som digitalisering, udviklingskontrakter og ledelse, der har til formål at åbne op for det endnu utænkte. Samtidig forstyrres og irriteres de opsplittings og medier, der allerede er dannet, så de kan skabe nye åbenheder og horisonter og forløse deres potentiale. Denne periode fra 2002 og frem til 2019, hvor min analyse slutter, kan dermed beskrives som en periode, hvor reformer opstår som form gennem elementer, der afsøger potentialet i den sønderdelte forvaltning.

Gennem reformerne problematiseres det nu, hvad reform og centraladministration overhovedet er. Det handler ikke udelukkende (men dog alligevel nogle gange) om, hvor grænsen mellem offentlig-privat, marked-monopol, central-lokal og andre grænser skal drages. Det dog handler oftere om institutionernes grænser og den individuelle aktørs grænser (fx borger, elev, lærer, leder mv.). Grænsen markerer muligheden for at overskride det eksisterende og udforske det ukendte, og det er dét, reformerne i denne periode sætter på spil. Reformerne potentialiserer med andre ord alle de muligheder og elementer, der blev skabt gennem sønderdelingen

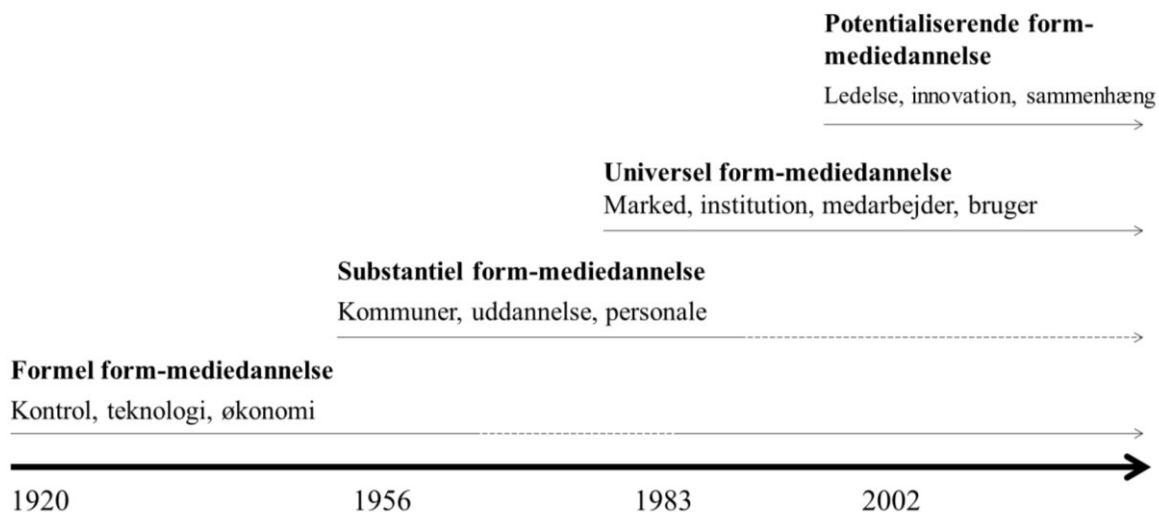
af forvaltningen i den foregående periode. Når alle grænser bliver potentialiseret, har det samtidig den konsekvens, at udfaldet af muligheder bliver voldsomt stort. Der er meget få grænser for, hvad der kan vurderes relevant for reformen, og hvilke resultater det er muligt at forvente. Ny Nordisk Skole er et eksempel på dette. Her hviler dagtilbuddenes, skolernes og ungdomsuddannelsernes formelle grænser i sig selv, men grænsen bliver problematiseret og afsøgt som mulighed i sig selv. Medierne for denne afsøgning er udvikling, individuelt potentiale og lokalt ansvar, og disse elementer er i sig selv afsøgende og udfordrer, hvad vi overhovedet kan forstå ved dagtilbud, skole og ungdomsuddannelser.

Der sker en fortsat fortætning og opsplitning, fx i universitetssammenlægningerne i 2006, hvor fortætningen sker på strukturelt niveau, idet universiteter og sektorforskningsinstitutter lægges sammen. I samme bevægelse sker der imidlertid en indadrettet opsplitning gennem medierne som ”faglige synergier” og ”international konkurrenceevne”, hvilket kan betragtes som medier, der skal afsøge forestillingen om nye, ukendte muligheder for faglighed og for at tiltrække talent og forskningsmidler til Danmark. Den afsøgende, indadrettede opsplitning er også karakteristisk for gymnasireformen i 2005, hvor den gymnasiale uddannelse bliver gjort til studieretninger, og hvor gymnasieskolerne forpligtes til skoleudvikling som permanent operationsform.

Sammenhængsreformen fra 2017 viser, hvordan ønsket om opsplitning fortsat består. Både siloer og silotænkning skal opsplittes, men ikke nødvendigvis for at skabe mulighed for nye autonome enheder. Opsplitningen er derimod et led i at skabe mere kompleksitet, der kan bruges til at afsøge, hvad den offentlige sektor overhovedet er. Her bliver ideen om borgeren og kerneopgaven produktive ressourcer, der kan skabe åbenheden, fordi det ikke defineres, hvad borgerne og kerneopgaven er. Reformen danner således en form, der markerer et ønske om forsimplicity gennem opsplitning, men de facto danner den kompleksitet gennem ”udfordringspaneler”, der giver en maksimal åbenhed i reformens substans, fordi reformens primære formål er at afsøge forskellige potentialer, som fx potentialet i ledelse.

Reform som form er med andre ord gået fra at være et spørgsmål om formelle medier og formning af rationalisering og embedsmændenes kompetencer gennem bl.a. kontrol, pligt og kurser til et spørgsmål om substantielle medier som kommuner, demokrati og pædagogik i formningen af planlægning, personalepolitik og uddannelse. Fra at være et spørgsmål om strukturel fortætning og indadrettet opsplitning til at være et spørgsmål om at skabe helhed gennem en substantiel opsplitning. Sammenhæng er fra den første til den anden periode gået fra at være et spørgsmål

om overensstemmelse mellem lov og orden til at blive til en forestilling om helhed på tværs af enheder og klaser af enheder. Senere ændrer sammenhængen karakter igen. Fra 1980'erne er mønstret i form-mediedannelsen, at alle grænser gøres til genstand for elementdannelse, idet grænserne angribes og spaltes op, indtil mønstret ændrer sig omkring 2000, hvor opsplitningen ganske vist fortsætter, men hvor det frem for alt handler om at potentialisere allerede udsondrede elementer. Sammenhæng går med andre ord fra at være et spørgsmål om at skabe rammer, for at elementer kan udleve deres autonomi, til sammenhæng som en udfordring af operationsformen, enten centraladministrationens egen operationsform eller institutionernes lokale operationsform. Udviklingen i reformernes form-mediedannelse er illustreret nedenfor.



Figur 13. Reformens form-mediedannelses historik

8.3. Den selvopløste forvaltning

Afbureaukratiseringens umuliggørelse, reform af reformens form og centraladministrationens potentialisering af sig selv

Semantikken og udviklingen fra formel spaltning over substantiel og universel spaltning til den potentialiserende spaltning, vi ser i dag, skaber et regime, der er præget af en sønderdelende spaltning, hvilket får stor betydning for den måde, det er muligt at lave reformer på. Selve betingelserne for det at udvikle reformer er udfordret af den konstante spaltning og genfortætning af forvaltningen på både centralt og kommunalt niveau. I bestræbelserne på at reformere samfundet væk fra det traditionelle bureaukrati gennem forskellige moderniserings- og afbureaukratiseringer

ringstiltag er den offentlige forvaltning blevet sønderdelt på en måde, der gør det meget svært at afbureaukratisere den.

Den formelle forvaltning problematiserede adskillelsen mellem forvaltning og institution og indførte i forskellige former forvaltningen i institutionen. Den substantielle forvaltning problematiserede inkohærens, altså mangel på sammenhæng. Hvor den substantielle forvaltning oplevede for stor kompleksitet i den store udbygning af både forvaltning og institutioner, forsøgte den at reducere det gennem planlægning. Den universelle forvaltning gik til angreb på denne helhed ved at problematisere samhørigheden af forvaltning og institution. Den sønderdelte, splittede op og formede på ny. Den potentielle forvaltning problematiserer sin egen operation, der er en operation, der hviler på sønderdelingen. Her spørger forvaltningen institutionen, hvordan den vil være institution, der (for at bruge en formulering fra Sammenhængsreformen (2017, s. 3)) både kan ”køre længere på literen og køre nye veje”. Hvordan vil institutionen både gøre mere af det, den er sat i verden for at gøre, og samtidig gøre det på en ny og endnu ukendt måde?

Vi så i afhandlingens indledning, hvordan arbejdet med reformer i centraladministrationen i dag er præget af en permanent åbenhed i betingelserne for arbejdet med reform og politik, samtidig med at embedsmændene står fast på kendte dyder som faglig integritet og grundighed. Det handler om at skabe innovation. Anton, der er fuldmægtig, mente for eksempel, at best practice-cases for folkeskolens nye elementer bliver ”for komplekst for kommunerne og låser hele deres tankegang i forhold til, hvordan de skal implementere. (...) Idealtyperne kan hæmme innovation.” (Feltnote, 2015). Man vil som forvaltning gerne styre sine institutioner, men ikke styre så meget, at institutionerne tilpasser sig for meget til de ideer og forestillinger, man lægger frem, fordi det opleves som en hindring for innovation. Specialkonsulenten Trine stod stærkt på sin faglige integritet og forklarede, hvordan ministeriet i dag har en større grundighed i arbejdet end tidligere:

”Tidligere blev politik lavet lidt på må og få efter en mavefornemmelse. I dag indhenter vi en masse viden og laver politik på baggrund af det. Vi bruger en masse krudt på at indsamle viden. Vi er vidensbaserede. Vi laver videnspapirer og køber konsulenter, der laver forskningskortlægninger, litteraturstudier, erfaringsopsamlinger og alt muligt andet.”
(Feltnote, 2015)

Kontorchefen Jens følte en personlig ”kompleksitetsforpligtelse” i sin sagsbehandling over for både ministeriets øverste chefer og det politiske lag. Han holdte på sin pligt til at vise ”faglige

forbehold, ulemper og alternative veje”, så hans faglighed ikke ”blev udvasket” (Feltnote, 2015). Integritet og faglighed står over for innovationen som en form for fiksering af den permanente åbenhed. Integriteten er en pligt til faglighed og grundighed. De reformer, vi ser i dag, skal være enheden af forskellen på integritet og innovation. På den ene side skal reformen hvile på embedsmændenes faglige integritet, herunder at alle detaljer og kompleksiteten i sagerne kommer frem. På den anden side udfordres integriteten af innovationen, der skal sikre åbne horisonter og tillade, at det nye opstår. Reformen skal således både rumme embedsintegritet og innovation, hvor embedsmændene skal være innovative for at have faglig integritet og besidde faglig integritet for at være innovative. Det handler om at skabe en åben horisont (innovation) inden for rammerne af den fikserede horisont (integritet). Reformerne skal skabe sammenhæng, men spørgsmålet er, hvilke betingelser der er for at skabe sammenhæng i dag.

Spørgsmålet om innovation formes ofte som et spørgsmål om afbureaukratisering gennem fx automatiserede løsninger, digitalisering, ophævelse af regler, etablering af markeder for frit valg og lignende. Med jævne mellemrum udgives analyser af, hvordan det går med bestræbelserne på at skabe sammenhæng, forny og afbureaukratisere. Ikke kun i centraladministrationen, men også i den decentrale forvaltning og lokale administration af institutioner. Analyserne vil gerne påvise effekt eller mangel på samme af de omfattende og storstilede politiske projekter, der søsættes, og ofte er spørgsmålet: Hvorfor virker afbureaukratiseringsprojekterne ikke (Berlingske, 2019; Jakobsen & Mortensen, 2014; Herby, 2018, 2019)? Hvorfor oplever vi, at der er mere bureaukrati end nogen sinde på trods af alle disse afbureaukratiseringer?

For at analysere effekt og bevise en særlig sammenhæng iagttager analyserne bureaukratiet ud fra devisen: Hvad er en meningsfuld indikator for bureaukrati? Svaret bliver som regel bureaukatiets formelle konstruktion: lovgivning, og fx hvor mange ord den indeholder (Jakobsen & Mortensen, 2015, s. 21–22). Det er en analyse, der støder på grund, fordi vores forståelse af, hvad bureaukrati og statslig regulering er, ikke har ændret sig, siden bureaukrati var en spørgsmål om formel forvaltning af ret og pligt. Det handler om, hvordan vi iagttager bureaukrati. Er det gennem antallet af love, omfanget af love, gennem organiseringen af bureaukratiet, antal ansatte i administrationen eller antal formularer på kommunen? Det er ikke givet, at vi meningsfuldt kan tale om, at bureaukratiet er vokset eller skrumpet på baggrund af en kvantificering af eksempelvis antallet af ord i lovgivningen. Der er ikke nødvendigvis tale om et kausalt forhold mellem jura og bureaukrati. Det er slet og ret et spørgsmål om iagttagelse.

Min analyse af centraladministrationens sønderdelings- og potentialiseringsmaskine viser, at vi over de seneste cirka hundrede år kan se en tendens til, at bureaukratiet i sin klassiske form simpelthen splittes i atomer. Især siden starten af 1980'erne er den offentlige forvaltning reformeret i afbureaukratiseringens navn ved at blive delt op i mindre dele og på den måde gjort til element for at muliggøre noget andet – fx for at gøre det muligt at lave nogle politisk prioriterede reformer. Min afhandling viser, at når afbureaukratiseringsprojekter vil ”skære i bureaukrati”, så betyder det ikke (nødvendigvis), at bureaukratiet fjernes. Når vi skærer i bureaukrati, bliver det skåret ud og delt i elementer, men det betyder ikke, at formen – bureaukratiet – forsvinder i samme bevægelse. Samtidig rejser spørgsmålet sig, om det overhovedet er muligt reelt at afbureaukratisere, når det er bureaukratiet, der skal reformere sig selv til afbureaukratisering. Her tænker jeg ikke på incitamentsspørgsmålet, der består i, at bureaukratiet ikke har interesse i at save den gren af, de sidder på. Snarere består umuligheden i, at bureaukratiet, når de betragter afbureaukratisering, altid allerede er en del af det, de skal fjerne. Sagt på en anden måde: Også afbureaukratiseringen er performativ (jf. Esposito, 2013; Luhmann, 2016).

Lovgivningen er en spejling af bureaukatiets sønderdeling. I stedet for at formalisere bureaukratiet som tidligere, så mimer lovgivningen i dag sønderdelingen ved at elementgøre sig selv gennem sine medier: lov, paragraf og ord. Det sønderdelte bureaukrati kræver flere ord i sin lovgivning for at være meningsfuldt. Det betyder også, at ved at bruge flere ord i lovgivningen består lovene således af flere elementer, der gør koblingen i loven løsere end tidligere. Bureaukratiet vokser således ikke alene gennem lovgivning, men i lige så høj grad gennem de medier, der over tid er dannet for bureaukrati. Jo flere medier for bureaukrati, jo flere elementer (lov, paragraf, ord) i lovgivningen. Afbureaukratisering har med andre ord hvis ikke umuliggjort, så besværliggjort sig selv.

Spørgsmålet er, om de mange afbureaukratiseringer og regelsaneringer, der tidligere gjorde forvaltningen ”pæreformet” og flyttede bureaukratiet ud i institutionerne (D. Pedersen, 2007), ikke har fået en ny form med de seneste forsøg på sammenhæng og afbureaukratiseringer. Vi har bevæget os væk fra et pæreformet bureaukrati og hen imod et bureaukrati med form som et timeglas. Her er bureaukratiet og regeladministrationen ikke længere op til den enkelte institution, men op til den enkelte borger. Gennem selvbetjeningsløsninger, automatiseringer, friinstitutionsforsøg og andre tiltag er bureaukratiet flyttet fra den forvaltende institution ud til den enkelte borger. Der er med andre ord opstået et bureaukrati i yderste led, dvs. i timeglassets nederste rum. Det bliver den enkelte borger, der skal løse de opgaver, som tidligere var forvaltningens. Institutionen oplever, at den slipper for administration og bureaukrati, fordi borgeren

nu står for at løse den opgave, institutionen tidligere tog sig af. Institutionens afbureaukratisering er blevet til borgerens bureaukratisering.

Den potentialiserende forvaltning er samtidig en forvaltning, der er i gang med en selvopløsning. Det skal ikke forstås, som om den ikke findes mere, eller som en paranoia over, at al styring er gledet ud i institutionernes praksisser, så vi ikke opdager, hvordan vi alle ”i virkeligheden” er styret af staten. Selvopløsningen skal mere forstås som en sammensmeltning: Når et stof opløses i et andet, og der herved dannes en ny masse. Forvaltningen har opløst et hav af grænser og dannet nye former, som den har opløst igen. Både ulempen og fordelene ved en opløsning er, at man ikke kan skille de opløste elementer fra hinanden igen. De kan ikke udsondres. Vi kan således ikke få vand, salt og havregryn ud havregrøden igen for at bruge eksemplet fra afhandlingens forord (jf. Seitter, u.å.). Det er ikke muligt at fjerne et uønsket element fra den nye form. Selvopløsningen gør, at vi ikke kan fjerne bureaukrati fra staten, fordi bureaukratiet er blevet en del af staten, der ikke kan skilles fra fx det, der populært betegnes som ”kerneopgaven” eller fra ”borgerens opgaver”, så borgeren kommer før strukturen. Spørgsmålet er, om afbureaukratiseringen også er opløst i integritetens navn, eller om integriteten er opløst i jagten på afbureaukratisering.

Reformens form har ændret sig som form, fordi de elementer, den kobler, har ændret sig over tid. Empirisk kobler reformen også nye elementer. I både den formelle og den substantielle forvaltning består reformen af en lov og betænkninger. Loven beskrev den retligt vedtagne forventningshorisont på det givne område, mens betænkningen beskriver forberedelsen til reformen og formningen af lovens elementer. I den universelle og potentialiserende forvaltning får reformen en ny form. Her har reformen fået flere elementer at koble: lovgivning, eventuelt betænkning og ved siden af dette forvaltningens udgivelser, der skal supervisere og potentialisere, hvordan vi overhovedet kan forstå lovgivningen og i denne afhandlings tilfælde *uddannelse som sådan*. Det er samtidig potentialiseret, hvad vi overhovedet kan forstå ved en reform. En reform kan være lovgivning, men det kan også være et inspirationsmateriale med et ministerium som afsender (men måske med et konsulenthussom producent?). Dette inspirationsmateriale beskriver sig måske endda ikke som reform, men som ”revolution” og ”lys i verden” (Ny Nordisk Skole) eller som ”dogmer” og ”principper” (Tillidsreformen). Reformen vil ikke beskrive, hvad den selv er, fordi det opleves som en begrænsning for, hvad den kan føre til. Sproget for reformer skal derfor rumme den ekstreme åbenhed, jeg iagttog i mit møde med embedsmændene på Slotsholmen i 2015.

Sønderdelingsregimet skaber grundlæggende to overordnede brud i reformens form. Vi har bevæget os fra reform som lov til reform som politik. Og vi har bevæget os fra reform som et kollektivt ansvar til reform som et individuelt ansvar. Mit fokus har været på centraladministrationens beskrivelser af reform og af sig selv og på de forandringer, der er i disse selvbeskrivelser. Det står klart i ovenstående. Men samtidig står det nu også klart på bagkanten af mit forskningsprojekt, at centraladministrationen ikke kun har forandret sin beskrivelse af reform, den har også forandret sig selv, når den ser på reformer på en ny måde. For hvilken form kan centraladministrationen have, når reformer er enheden af forskellen på politik og forvaltning? Svaret må være, at det er en centraladministration, der producerer reformer som sønderdelings- og potentialiseringsmaskine, og gennem denne produktion forsøger centraladministrationen lige så meget at producere sig selv som potentiale i et forsøg på at vise ansvar. Når reformens form reformeres, handler det derfor om en dobbelt potentialisering. Centraladministrationen kan se, at dens mulighed for at vise ansvar ligger i den sønderdelte forvaltnings evne til at være ansvarlig. Det sønderdelte bureaukrati er dermed præmissen for centraladministrationens autopoiesis. På den måde har centraladministrationen på sin vis umuliggjort sit eget ansvar.

Jeg vil runde afhandlingen af med et smut tilbage til Slotsholmen i 2015. Jeg har en snak med chefkonsulenten Lars, der spillede en central rolle i ministeriets arbejde med folkeskolereformen i 2013. Lars fortæller om, hvilke overvejelser de havde i ministeriet i forbindelse med reformen, og hvordan de startede arbejdet med at formulere reformen. Lars fortæller:

”Det er en ny form for politisk aftale. Det handler ikke blot om at ændre i nogle lovtekster. I selve aftaleteksten har vi også en masse beskrivelse af forståelsen af reformens indhold. Det er nyt. Man gjorde det for at sikre bred forankring i forligskredsen. [...] Hos os startede det med et strategiseminar i januar 2012 med at se på evidens, strategi, nedsættelse af tværministerielle arbejdsgrupper osv. [...] Vi ville gerne højne elevernes faglighed og trivsel. Man tog også et politisk valg om, at reformen skulle implementeres fra dag ét. Der blev ikke afsat meget tid til at forberede implementeringen af reformen – de ville have den ud over rampen med det samme. Lærerne skal gå baglæns ind ad en svingdør. Det var et strategisk valg om at tage det hele up front.”

(Feltnote, 2015)

Folkeskolereformen er ikke alene et spørgsmål om evidens, strategi og tværministerielt arbejde. Det, Lars fortæller om, er, hvordan mulighederne ligger åbne i den viden, han kan iagttage, at andre har iagttaget om det, han skal i gang med at reformere. Han skal finde ud af, hvordan han

vil udnytte potentialet i det, der allerede er skabt, til at skabe noget andet. Han skal samtidig omsætte et politisk ønske om at bringe reformen til live, ikke bare i fremtiden, men i nuets nu. Reformen skal være omsat til praksis, nærmest før end den er vedtaget. Det gør reformen til den produktive irritation, der skal få lærerne til at gøre det umulige: at gå baglæns ind ad en svingdør. Heri ligger Lars' mulighed for at vise ansvar. Ikke hvis det lykkes ham at få lærerne baglæns igennem svingdøren. Ansvar opstår, idet han omsætter umuligheden i sine egne betingelser til lærerens potentielle mulighed for at være ansvarlig.

BIBLIOGRAFI

- Administrationsdepartementet. (1980). *De fortsatte uddannelser*. København.
- Administrationsudvalget af 1960. (1962). *Administrationsudvalget af 1960. 1. betænkning*. København.
- Administrativ Debat. (2006). Det kommunale selvstyre skal revitaliseres. Ni spørgsmål til Pia Gjellerup, Kommunalordfører, Socialdemokraterne. *Administrativ Debat*, (2).
- Administrativ Debat. (2008). Det handler om at skabe bevidsthed om behovet for forandring. Skriftligt interview med statsminister Anders Fogh Rasmussen om regeringens reformer. *Administrativ Debat*, (1).
- Alvesson, M., & Thompson, P. (2006). Post-Bureaucracy? *The Oxford Handbook of Work and Organization*. Oxford: Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199299249.003.0025>
- Andersen, G. R. (1990). Modernisering og afbureaukratisering i 1980'ernes Danmark – politisk symbol og politisk rationalitet. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 71(2), 107–126.
- Andersen, H. S. (2001). Præsentation af helhedsmagermodellen - Governance-perspektiver på den kommunalt ansatte leder. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 82(2), 178–191.
- Andersen, J. (1990). Et moderne magtspil – om aktuelle moderniseringer af den offentlige sektor i Danmark. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 71(1), 95–105.
- Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K., & Torfing, J. (2017). *Offentlige styringsparadigmer : konkurrence og sameksistens*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Andersen, N. Å. (u.å.). Blæsten kan man ikke få at se - form og medie som analytik. I N. Åkerstrøm Andersen (Red.), *Form og medie Intermedialitet og analysestrategi på tværs af perceptionsmedier, kommunikationsmedier, biomedier og fysiske medier*. Endnu ikke publiceret.
- Andersen, N. Å. (1995). *Selvskabt forvaltning: forvaltningspolitikens og centralforvaltningens udvikling i Danmark fra 1900-1994*. København: Handelshøjskolen i København.
- Andersen, N. Å. (1999). *Diskursive analysestrategier: Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Andersen, N. Å. (2000). *Political Administration* (MPP Working Paper No. 5/2000). København. Hentet fra
<https://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/6337/wp52000.pdf?sequence=1>
- Andersen, N. Å. (2002). Medarbejderens pædagogisering. Hentet fra
<http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/6422/wp20-2002naa.pdf?sequence=1>
- Andersen, N. Å. (2003). *Borgerens kontraktliggørelse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, N. Å. (2004). Ledelse af personlighed: Om medarbejderens pædagogisering. I D. Pedersen (Red.), *Offentlig ledelse i managementstaten*. København: Samfundslitteratur.
- Andersen, N. Å. (2006). *Partnerskabelse*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Andersen, N. Å. (2007). The self-infantilised adult and the management of personality. *Critical Discourse Studies*, 4(3), 331–352. <https://doi.org/10.1080/17405900701656932>
- Andersen, N. Å. (2011). Conceptual history and the diagnostics of the present. *Management & Organizational History*, 6(3), 248–267.
- Andersen, N. Å. (2013). *Managing intensity and play at work: transient relationships*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Andersen, N. Å., & Born, A. W. (2001). *Kærlighed og omstilling: Italesættelsen af den offentligt ansatte*. (H. i K. H. H. K. I. for O. og A. IOA & C. B. S. C. B. S. D. of O. and I. Sociology, Red.). København: Handelshøjskolen i København. HHK.
- Andersen, N. Å., & Born, A. W. (2008). The employee in the sign of love. *Culture and Organization*, 14(4), 325–343. <https://doi.org/10.1080/14759550802489664>
- Andersen, N. Å., & Kjær, P. (1996). Institutional construction and change: An analytical strategy of institutional history. *COS-rapport nr. 5/1996*.
- Andersen, N. Å., Kjær, P., & Pedersen, O. K. (1996). On the Critique of Negotiated Economy. *Scandinavian Political Studies*, 19(2), 167–177. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1996.tb00388.x>
- Andersen, N. Å., & Knudsen, H. (2016). Den hyperansvarlige borger: Når individet tilskrives ansvar for at binde samfundet sammen. I K. G. Olesen & A. S. Pors (Red.), *Borgernær ledelse*. København: Akademisk Forlag.
- Andersen, N. Å., & Pors, J. G. (2014a). Playful membership: embracing an unknown future. *Management & Organizational History*, 9(2), 1–18. <https://doi.org/10.1080/17449359.2014.891796>
- Andersen, N. Å., & Pors, J. G. (2014b). *Velfærdsledelse: Mellem styring og potentialisering*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, N. Å., & Pors, J. G. (2015). Kerneløse kerneopgaver: Skolen som potentialiseringsmaskine. I H. Bjerg & N. Vaaben (Red.), *At lede efter læring: ledelse og organiseringer i den reformerede skole* (s. 299–318). Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Andersen, N. Å., & Pors, J. G. (2017). On the history of the form of administrative decisions: how decisions begin to desire uncertainty. *Management & Organizational History*, 12(2), 119–141. <https://doi.org/10.1080/17449359.2017.1324800>
- Andersen, N. Å., & Sand, I.-J. (2012). *Hybrid forms of governance: Self-suspension of power*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Andersen, N. Å., & Thygesen, N. T. (2004). Styring af styringsværktøjer. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 85(1).
- Andersen, V. N. (2004). En ny uddannelsespolitisk styring? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 85(4).
- Antonsen, M., & Hansen, H. F. (1993). Central styring, selvstyring og omverdensstyring – balance eller konflikt? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 74(3), 230–255.

- Apple, M. W. (2016). Introduction to “The Politics of Educational Reforms”. *The Educational Forum*, 80(2), 127–136. <https://doi.org/10.1080/00131725.2016.1135382>
- Arbejdsmarkedskommissionen. (1956). *Betænkning vedrørende de store fødselsårgange med særligt henblik på uddannelsesproblemet*. København.
- Bahnsen, P. (1950). Udvælgelsen, træningen og uddannelsen af højere tjenestemænd inden for administrationen, ledere indenfor industrien m. v. i England. *Samraadet*, 34(10).
- Bakken, T. (2014). George Spencer-Brown. I *The Oxford Handbook of Process Philosophy and Organization Studies* (s. 1–20). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199669356.013.0030>
- Ball, S. (2003). Professionalism, managerialism, and performativity. I L. Moos & J. Krejsler (Red.), *Professional development and educational change* (s. 23–44). København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.
- Barber, M. (2007). *Instruction to Deliver: Tony Blair, the public services and the challenge of achieving targets*. London: Methuen.
- Barber, M., Moffit, A., & Kihn, P. (2011). *Deliverology 101: A Field Guide for Educational Leaders*. Thousand Oaks: United States, California, Thousand Oaks: Corwin Press.
- Biil, C. (u.å.). *Partnerskabet som ret og hybridt temporaliseret samspil. Et partnerskabsprojekt mellem 100 selvejende daginstitutioner, deres paraplyorganisation, tre kommuner*. København: Endnu ikke publiceret.
- Bjarne, H. (1935). Et Kursus i Centraladministrationen. *Samraadet*, 19(9, 10).
- Bjarne, H. (1936). Centraladministrationens Regnskabskursus. *Samraadet*, 20(5, 8, 10).
- Bjerg, H., & Staunæs, D. (2011). Anerkendende ledelse og blussende ører. I M. Juelskjær, H. Knudsen, J. G. Pors, & D. Staunæs (Red.), *Ledelse af uddannelse. At lede det potentielle*. København: Samfundslitteratur.
- Blom-Hansen, J. (2007). Fusioner i det offentlige. En ny trend belyst ved kommunesammenlægningerne og fusionerne i universitetsverdenen. *Administrativ Debat*, (2).
- Blom-Hansen, J. (2008). Er budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne afgået ved døden? *Administrativ Debat*, (3).
- Boel, A., Landert, H.-H., & Larsen, S. (2001). Kontraktstyring i den danske centraladministration - Konkrete erfaringer fra tre ministerområder. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 82(3), 241–255.
- Boelskov, P. (1960). Rekruttering og efteruddannelse af akademiske tjenestemænd i centraladministrationen. *Samrådet*, 44(1).
- Borch, C. (2000). Former, der kommer i form - om Luhmann og Spencer-Brown. *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory ISSN:*, 1(1), 105–122. <https://doi.org/10.1080/1600910X.2000.9672774>
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector*

Organizations : Shifting Patterns of Public Management. Basingstoke: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230275256>

- Bourdieu, P. (1977). The economics of linguistic exchanges. *Social Science Information*, 16, 645–668.
- Bourdieu, P. (1991). *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity Press.
- Brans, M., & Rossbach, S. (1997). The autopoiesis of administrative systems; Niklas Luhmann on administration and public policy. *Public Administration*, 75, 417–439.
- Brunner, O., Conze, W., & Koselleck, R. (1984). *Geschichtliche Grundbegriffe: historisches Lexikon zur politisch- sozialen Sprache in Deutschland. Bd. 5 : Pro-Soz.* Stuttgart: Klett-Cotta.
- Brunsson, N. (1989). Administrative reforms as routines. *Scandinavian Journal of Management*, 5(3), 219–228.
- Brunsson, N. (2006a). *Mechanisms of hope: Maintaining the dream of the rational organization*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Brunsson, N. (2006b). Reforms, organization, and hope. *Scandinavian Journal of Management*, 22, 253–255. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2006.08.002>
- Brunsson, N., & Olsen, J. P. (1993). *The reforming organization*. London: Routledge.
- Brunsson, N., & Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform. *Organization Studies*, 21(4), 721–746. <https://doi.org/10.1177/0170840600214003>
- Brøgger, K. (2019). How education standards gain hegemonic power and become international : The case of higher education and the Bologna Process. *European Educational Research Journal*, 18(2), 158–180. <https://doi.org/10.1177/1474904118790303>
- Brøgger, K., & Staunæs, D. (2016). Standards and (self)implosion: How the circulation of affects accelerates the spread of standards and intensifies the embodiment of colliding, temporal ontologies. *Theory & Psychology*, 26(2), 223–242. <https://doi.org/10.1177/0959354316635889>
- Budgetreformudvalget. (1983). *BRU-rapporten. Rapport vedr. budget- og bevillingssystemet*. København.
- Børner, T. (2008). Investeringer i arbejdskraftbesparende løsninger. *Administrativ Debat*, (4).
- Campbell, J. L. (2004). *Institutionel forandring og globalisering*. København: Akademisk Forlag.
- Carstensen, H. V. (2010). Skatteministeriet - et innokrati. *Administrativ Debat*, (2).
- Christensen, B. (1972). Centraladministrationens indretning. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 53(4), 205–221.
- Christensen, J. G. (1976). Paneldiskussion vedrørende decentraliseringen ud fra

- nærdemokratiske synspunkter. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 57(3/4), 232–235.
- Christensen, J. G. (1982). Den administrative ledelsesfunktion i centraladministrationen. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 63(4), 317–347.
- Christensen, J. G. (1990). En dansk administrationspolitik for 90'erne. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 71(1), 63–78.
- Christensen, J. G., Christiansen, P. M., & Ibsen, M. (2017). *Politik og forvaltning* (4. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, J. G., Mouritzen, P. E., & Nørgård, A. S. (2009). At regere et uregerligt samfund. I J. G. Christensen, P. E. Mouritzen, & A. S. Nørgård (Red.), *De store kommissioner: Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter* (s. 9–30). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- Cowen, R. (2009). The transfer, translation and transformation of educational processes: and their shape- shifting? *Comparative Education*, 45(3), 315–327.
<https://doi.org/10.1080/03050060903184916>
- Cuban, L. (1998). How Schools Change Reforms: Redefining Reform Success and Failure. *Teachers College Record*, 99(3), 453–477.
- Dahl, P. S. (2006). Re-regulering i form af standardisering. Illustreret med Fælles Sprog standarden på ældreområdet som case. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 87(1), 23–41.
- Dahler-Larsen, P. (2007). Constitutive Effects of Performance Indicator Systems. I S. Kushner & N. Norris (Red.), *Advances in Program Evaluation* (s. 17–35). Emerald Group Publishing Limited.
- Damgård, E. (1981). Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 62(4), 396–411.
- Danmarks Evalueringsinstitut. (2004). *Kvalitetsarbejde i det almene gymnasium*.
- Danmarks Evalueringsinstitut. (2009). *Almen studieforberedelse på stx og studieområdet på hhx og htx Det første gennemløb 2005-2008*.
- Davidsen, E. L. (1974). Om afskaffelse af overflødig dobbeltadministration. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 55(2/3), 169–181.
- de Coninck-Smith, N., Rosén Rasmussen, L., & Vyff, I. (2015). *Dansk skolehistorie. Da skolen blev alles: Tiden efter 1970*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- den Hollander, J. (2011). Contemporary history and the art of self-distancing. *History And Theory*, 50(51–17).
- den Hollander, J. (2012). Historicism, Hermeneutics, Second Order Observation: Luhmann Observed by a Historian. I A. López-Varela (Red.), *Social Science and Cultural Studies - Issues of Language, Public Opinion, Education and Welfare* (s. 39–58).

- Det af Finansministeren den 19. november 1964 nedsatte udvalg. (1965). *Betænkning om effektivisering af statsadministrationen*. København.
- Dige, E. (1966). Embedsgerning og balancekunst. *Samrådet*, 50(4), 39.
- Digitaliseringsstyrelsen. (2019). Om Digitaliseringsstyrelsen. Hentet 28. maj 2019, fra <https://digst.dk/om-os/om-digitaliseringsstyrelsen/>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Direktoratet for Gymnasieskolerne og HF. (1988). *Direktoratet for Gymnasieskolerne og HF*. København: Direktoratet for Gymnasieskolerne og HF.
- Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen. (1987a). *Gymnasireformen*.
- Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen. (1987b). *Lærermobilitet: rapport fra en arbejdsgruppe*.
- Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen. (1990). *Brugerundersøgelser: et værktøj i skolens udvikling*.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead - Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Dunsire, A. (1996). Tipping the Balance: Autopoiesis and Governance. *Administration & Society*, 28(3), 299–334. <https://doi.org/10.1177/009539979602800302>
- Durant, R. F. (2010). Herbert Hoover's Revenge: Politics, Policy, and Administrative Reform Movements. I *Oxford Handbooks Online* (s. 1–30). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199238958.003.0007>
- Eide, K. (1998). Om uddanningsreformer – Noen refleksjoner. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 79(3), 310–328.
- Elmore, R. F. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601–616. <https://doi.org/10.2307/2149628>
- Emerson, R. M., Fretz, R. I., & Shaw, L. L. (1995). *Writing ethnographic fieldnotes*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Esposito, E. (2013). The structures of uncertainty: performativity and unpredictability in economic operations. *Economy and Society*, 42(1), 102–129. <https://doi.org/10.1080/03085147.2012.687908>
- Fenger, N. (2014). Den automatiserede forvaltning - tekniske og retlige udfordringer. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 91(1), 23–39.
- Finansministeriet. (1983). *Redegørelse til folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*.

- Finansministeriet. (2011). Finansministeriet rustet til fremtidens udfordringer. Pressemeldelse 27.10.2011. Hentet 24. marts 2019, fra https://www.fm.dk/Nyheder/Pressemeldelser/2011/10/20111027_Finansministeriet_rustet_til_fremtidens_udfordringer.aspx
- Finansministeriet. (2017a). Bedre ledelse. Hentet 28. marts 2019, fra <https://www.regeringen.dk/nyheder/sammenhaengsreform/bedre-ledelse/>
- Finansministeriet. (2017b). Sammenhængsreform. Hentet 28. marts 2019, fra <https://www.regeringen.dk/nyheder/sammenhaengsreform/>
- Folkeskolen.dk. (2015). Ellen Trane lukker Ny Nordisk Skole. Hentet 1. april 2019, fra <https://www.folkeskolen.dk/570481/ellen-trane-lukker-ny-nordisk-skole->
- Forvaltningskommissionen. (1947). *Betænkning fra Forvaltningskommissionen af 1946. Bind 1*. København: J. H. Schultz.
- Foucault, M. (1970). Diskurs og diskontinuitet. I P. Madsen (Red.), *Strukturalisme. En antologi* (s. 145–162). København: Rhodos.
- Foucault, M. (1983). Nietzsche - genealogien, historien. I S. G. Olesen (Red.), *Epistemologi. Tekster af Koyré, Bachelard, Canguilhem, Althusser, Regnault, Foucault, Desanti, Lacan* (s. 85–103). København: Rhodos.
- Freilberg, H. (1970). Meningsfyldt arbejde. Et forsøg på en karakteristik. *Samrådet*, 54(7), 97.
- Gibson, B., Gregory, J., & Robinson, P. G. (2005). The Intersection between Systems Theory and Grounded Theory: The Emergence of the Grounded Systems Observer. *Qualitative Sociology Review*, 1(2), 3–21.
- Ginnerup, R., & Hvas, E. (2008). Udviklingstendenser i centraladministrationens organisering. *Administrativ Debat*, (1).
- Gjerløff, A. K., Jacobsen, A. F., Nørgaard, E., & Ydesen, C. (2014). *Dansk skolehistorie. Da skolen blev sin egen. 1920-1970*. (C. Appel & N. de Coninck-Smith, Red.). Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goffman, E. (1964). The Neglected Situation. *American Anthropologist*, 66(6, part two), 133–136.
- Goffman, E. (1983). The Interaction Order: American Sociological Association, 1982 Presidential Address. *American Sociological Review*, 48(1), 1–17.
- Gregory, R. (2003). All the king's horses and all the king's men: Putting New Zealand's public sector back together again. *International Public Management Review*, 4(2), 41–58.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: the PISA "effect" in Europe. *Journal of Education Policy*, 24(1), 23–37. <https://doi.org/10.1080/02680930802412669>
- Greve, C. (1995). Next Steps Reformen i den britiske centraladministration: Udvikling og konsekvenser. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 76(3), 251–278.
- Greve, C. (2002). New Public Management - En kort oversigt over begrebets anvendelse og

- udviklig. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 83(2).
- Greve, C. (2004). Frit valg-politik i Danmark. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 85(2), 106–115.
- Greve, C. (2012). *Reformanalyse. Hvordan den offentlige sektor grundlæggende er blevet forandret i 00'erne*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, C., & Ejersbo, N. (2015). *Moderniseringen af den offentlige sektor* (3. udg.). København: Akademisk Forlag.
- Greve, C., Højlund, H., & Pedersen, D. (2008). Genopfindelsen af den offentlige sektor. *Administrativ Debat*, (3).
- Greve, C., & Reff Pedersen, A. (2017). *Reform og forandring: Nye vilkår for ledelse og organisering*. København: Gyldendal Public.
- Groddeck, V. (2011). Rethinking the Role of Value Communication in Business Corporations from a Sociological Perspective – Why Organisations Need Value-Based Semantics to Cope with Societal and Organisational Fuzziness. *Journal of Business Ethics*, 100(1), 69–84. <https://doi.org/10.1007/s10551-011-0769-1>
- Gullberg-Hansen, N. (1993). Højbykitsen - en dansk skolehistorie. *Uddannelse*, 26(1).
- Halford, S., Pope, C., & Weal, M. (2013). Digital Futures? Sociological Challenges and Opportunities in the Emergent Semantic Web. *Sociology*, 47(1), 173–189. <https://doi.org/10.1177/0038038512453798>
- Hansen, K. E. (1971). *Universiteternes styrelseslov. (Lov nr. 271 af 4. juni 1970) Kommenteret udgave ved Knud Espen Hansen*. København: G-E-C Gads Forlag.
- Hansen, P. G. (1989). Kommunernes uddannelsesbehov og uddannelsesstrategier. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 70(3), 259–265.
- Hansen, R., & Søndergaard, J. (1988). Erhvervspolitikken og dens administration. Harmoni eller konflikt? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 69.
- Hansen, S. (1962). Rekrutteringsproblemer, lønninger og avancementsvilkår i gymnasieskolen. *Samrådet*, 46(9), 111.
- Harrington, B. (2003). The social psychology of access in ethnographic research. *Journal Of Contemporary Ethnography*, 32(5), 592–625. <https://doi.org/10.1177/0891241603255677>
- Hattie, J. (2009). *Visible Learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London: Routledge.
- Hattie, J. (2012). *Visible learning for teachers: Maximizing impact on learning*. London: Routledge.
- Hegelund, S., & Mose, P. (2014). Budgetdreng rykker ind i lærerværelset. Hentet 26. marts 2019, fra <https://www-alinget-dk.esc-web.lib.cbs.dk:8443/forsyning/artikel/budgetdreng-rykker-ind-i-laerervaerelset>
- Heider, F. (2019). Ting og medie. I N. Å. Andersen (Red.), *Form og medie. Intermedialitet og*

analysestrategi på tværs af perceptionsmedier, kommunikationsmedier, biomedier og fysiske medier. Endnu ikke publiceret.

- Heinesen, K. (1976). Rationalisering i politisk perspektiv. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 57(2), 73–76.
- Henriksen, N., & Pedersen, M. V. (2008). Talenter er mere end en ting - ledelse i oplevelsesøkonomisk prægede offentlige og private virksomheder. *Administrativ Debat*, (1).
- Hermann, S. (2007). *Magt og oplysning. Folkeskolen 1950-2006*. København: Unge Pædagoger.
- Herzogenrath, B. (2019). Mediers materialitet – stof som medie. I N. Å. Andersen (Red.), *Form og medie. Intermedialitet og analysestrategi på tværs af perceptionsmedier, kommunikationsmedier, biomedier og fysiske medier*. Endnu ikke publiceret.
- Hjortdal, H., & Wolf, A. (1990). Centraladministrationens struktur. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 71(1), 79–94.
- Hoffmann, F. (1992). Mobilitet. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 73(1), 6–21.
- Holbøll, C. T. (1942). Administrationens sprog og stil. *Samraadet*, 26(2).
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hood, C. C. (1976). *The limits of administration*. London: John Wiley & Sons.
- Hood, C., & Dixon, R. (2016). Not What It Said on the Tin? Reflections on Three Decades of UK Public Management Reform. *Financial Accountability & Management*, 32(4), 409–428. <https://doi.org/10.1111/faam.12095>
- Hull, C., & Hjern, B. (1987). *Helping small firms grow. An implementation approach*. London: Croom Helm.
- Hummelose, H. (1975). En rapport om planlægnings- og udviklingsopgaver i miljøministeriet. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 56(4), 325–334.
- Højlund, H. (2009). Hybrid inclusion: The new consumerism of Danish welfare services. *Journal of European Social Policy*, 19(5), 421–431.
- Højlund, H. (2014). Det værdibaserede partnerskab. Et dansk samarbejdsprojekt om lokal sundhedsfremme. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1(91. årgang), 27–43.
- Højlund, H., & la Cour, A. (2017). Om brugen af teknologier på plejehjem. I M. P. Karlsen & K. Villadsen (Red.), *Sundhed og magt* (s. 269–299). København: Hans Reitzels Forlag.
- Høvsgaard Maguire, L. (2019). Adapting to the test: performing algorithmic adaptivity in Danish schools. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 40(1), 78–92. <https://doi.org/10.1080/01596306.2018.1549705>
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2005). *Kommunalreformen – kort fortalt*. København. Hentet fra <http://www.oim.dk/media/17070/kommunalreformen-kort-fortalt.pdf>

- Iversen, V., & Kristensen, J. K. (2006). Fremtidssikring af politi og domstole. *Administrativ Debat*, (1).
- Iversen, V., & Lyk-Jensen, K. (2006). Et gennembrud for mål- og rammestyring. Interview med Erik Fabrin, formand for KL. *Administrativ Debat*, (2).
- Jacobsen, K., & Ravn Sørensen, A. (2017). *CBS gennem 100 år*. København: Forlaget Historika / Gads Forlag.
- Jacobsgaard, T. (1988). Fornyelse af offentlig forvaltning. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 69(4), 415–422.
- Jakobsen, H. (1970a). Lad det offentlige indføre demokrati via L.O.s røde betænkning, samtale med fhv. økonomiminister Ivar Nørgaard om statens administration. *Samrådet*, 54(5), 65.
- Jakobsen, H. (1970b). Mit yndlingsmotto: Trivsel koster penge. Samtale med direktør dr.phil. Eggert Petersen. *Samrådet*, 54(4), 53.
- Jakobsen, H. (1971). Må vente i årevis på sit ministerium. Interview med lektor Anton Guldsberg. *Samrådet*, 55(10), 183.
- Jakobsen, L. (2003). Management kontra lederskab: Et provisorisk studie af kommunaldirektørens ledelsesstrategier. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 84(2), 186–207.
- Jensen, L. (2003). *Den store koordinator: Finansministeriet som moderne styringsaktør*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, L. (2008). *Væk fra afgrunden: Finansministeriet som økonomisk styringsaktør*. Odense: Syddansk Universitet.
- Jensen, Å. J. (1981). Vurdering af virkningerne af en administrativ reform. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 62(3), 334–339.
- Jessop, B. (2001). State theory, regulation, and autopoiesis: debates and controversies. *Capital & Class*, 25(3), 83–92. <https://doi.org/10.1177/030981680107500107>
- Johansen, O. (1991). Fornyelse og reduktion af den offentlige sektor i Danmark. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 72(3), 320–333.
- John, R., & Rückert-John, J. (2010). Observing Possibilities. A Function-Analytical Approach to Organizational Change. *Forum: Qualitative Social Research*, 11(3). <https://doi.org/10.17169/fqs-11.3.1546>
- Jordheim, H. (2012). Against Periodization: Koselleck's Theory of Multiple Temporalities. *History And Theory*, 51(2), 151–171. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2303.2012.00629.x>
- Jordheim, H. (2014). 1. Introduction: Multiple times and the work of synchronization. *History and Theory*, 53(4), 498–518. <https://doi.org/10.1111/hith.10728>
- Jørgensen, T. B. (1990). Den heterogene stat og administrationspolitik. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 71(3), 268–287.
- Kampmann, J. (1976). Planlægning i centraladministrationen. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*,

- Kettl, D. F. (1997). The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446–462.
[https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1520-6688\(199722\)16:3<446::AID-PAM5>3.0.CO](https://doi.org/10.1002/(SICI)1520-6688(199722)16:3<446::AID-PAM5>3.0.CO)
- Kickert, W. J. M. (1993a). Autopoiesis and the Science of (Public) Administration: Essence, Sense and Nonsense. *Organization Studies*, 14(2), 261–278.
- Kickert, W. J. M. (1993b). Complexity, governance and dynamics: Conceptual explorations of public network management. I J. Kooiman (Red.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions* (s. 191–204). London: SAGE Publications.
- Kjær, P. (2005). Institutionel historie. I A. Esmark, C. B. Laustsen, & N. Å. Andersen (Red.), *Socialkonstruktivistiske analysestrategier* (s. 139–160). Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Kjærgaard, J. (1988a). Hjælp – ”Quality management” er over os! *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 69.
- Kjærgaard, J. (1988b). Modernisering af den offentlige sektor – et rids af et paradigmeskift. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 69(1), 20–38.
- Kjærgaard, J., Larsen, B., & Søgaard, P. (1989). Service og kvalitet. Service Management og Quality Management i det offentlige. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 70(1), 29–38.
- Klijn, E., & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: Compatible or not? *Public Administration*, 85(3), 587–608.
- Knudsen, H. (2010). *Har vi en aftale?: Magt og ansvar i mødet mellem folkeskole og familie*. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Knudsen, H. (2017). John Hattie: I’m a statistician, I’m not a theoretician. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 3(3), 253–261.
- Knudsen, M., & Højlund, H. (2010). Grænser for inddragelse: En analyse af inddragelsesindealer og beslutningsprogrammer på genoptræningsområdet. I P. Kjær & A. Reff (Red.), *Ledelse gennem patienten* (s. 75–99). København: Handelshøjskolens Forlag.
- Knudsen, T. (1985). Dynamik eller politisk kontrol: Dilemmaet om en planlæggende forvaltning. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 66(4), 351–362.
- Koch, E. (1967). Et ministerium for planlægning – har vi brug for det? *Samrådet*, 51(5), 57.
- Koch, E. (1968). Politikerne og reformer af administrationen. *Samrådet*, 52(2), 23.
- Koch, E. (1971). Borgeren og retssikkerheden. *Samrådet*, 55(12), 218.
- Kock, J. (1959). Er staten en dårlig arbejdsgiver? Svigter staten sine medarbejdere på det menneskelige område? *Samrådet*, 43(12), 127.
- Kommunallovskommissionen. (1966). *Kommuner og kommunestyre. Betænkning nr. 420*.
- Kooiman, J. (2008). Exploring the Concept of Governability. *Journal of Comparative Policy*

- Analysis: Research and Practice*, 10(2), 171–190.
- Kooiman, J., & Vliet, M. van. (2000). Self-governance as a mode of societal governance. *Public Management*, 2(3), 359–377.
- Koselleck, R. (1982). Begriffsgeschichte and social history. *Economy and Society*, 11(4), 409–427.
- Koselleck, R. (2007). *Begreber, tid og erfaring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Koudahl, P. (2005). *Den gode erhvervsuddannelse? En analyse af relationerne mellem uddannelsespolitisk tænkning og elever i erhvervsuddannelse*. Roskilde Universitetscenter.
- Kristensen, B. E. (2007). *Historisk metode: En indføring i historieforskningens grundlæggende principper*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kristensen, J. E. (2009). Krise, kritik og samtidsdiagnostik. *Dansk sociologi*, 19(4), 5–31.
- Kristensen, J. E. (2012). Viljen til innovation - en idehistorisk og samtidsdiagnostisk kommentar til tidens innovationstrang og -tvang. *Tidsskriftet KvaN*, 32, 54–72.
- Kristensen, J. E. (2017). Samtidsdiagnostik, videnspolitik og kritik. Med særligt henblik på uddannelse og uddannelsesvidenskab. I A. K. Ljungdalh, J. A. Lysgaard, & O. A. Tafdrup (Red.), *Uddannelsesvidenskab. En kritisk introduktion* (s. 15–49). Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Kristensen, O. P. (1982). Sparelitteratur: en vækstindustri. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 63(1), 69–74.
- Kristensen, O. P. (1984). Privatisering: Modernisering af den offentlige sektor eller ideologisk korstog. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 65(2), 96–117.
- Kruchow, E. (1958). Skolelovene af 1958. *Samrådet*, 42(12), 138.
- Københavns Universitet. (u.å.). Rektorer 1850-1936. Hentet 24. april 2018, fra http://universitetshistorie.ku.dk/personer_og_priser/rektorer/rektorer_1850-1936/
- Kaalund-Jørgensen, F. C. (1936). Den praktiske mellemskole: betænkning vedrørende læseplaner m.v. for de udvidede folkeskolen afgivet af det af undervisningsministeriet under 23. maj 1933 nedsatte udvalg. (Undervisningsministeriet, Red.). København.
- la Cour, A. (2007). Afføringsskemaer som teknologi. *Social kritik*, 18(109), 20–32.
- la Cour, A. (2011). Information and Other Bodily Functions: Stool Records in Danish Residential Homes. *Science, Technology, & Human Values*, 36(2), 244–268. <https://doi.org/10.1177/0162243910366393>
- la Cour, A. (2014). *Frivillighedens logik og dens politik: En analyse af den personrettede frivillige sociale indsats og statens frivillighedspolitik*. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- la Cour, A. (2019). The management quest for authentic relationships in voluntary social care. *Journal of Civil Society*, 15(1), 1–17. <https://doi.org/10.1080/17448689.2018.1551864>

- Larsen, B., & Egelund, N. (1990). Flere danskeres folkeskole. Konklusioner og handlingsforslag. Brugernes syn på skolen. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 71.
- Larsen, C. (2009). *Fra skoleanordninger til Den Store Skolekommission: studier i forandring i dansk uddannelsestænkning 1814-1923 med særligt henblik på decentral uddannelse, privat uddannelse og professionsuddannelse: ph.d.-afhandling*. Aarhus: Danmarks Pædagogiske Universitetsskole.
- Larsen, H. (1991). Brugerindflydelse i den offentlige sektor. Gør det en forskel? *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 72(3).
- Larsen, J. (1996). Postmodernisering: Forandring ved selvskabt pres. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 77(2), 131–143.
- Larsen, J. E. (1948). Bør jurister undervises i nationaløkonomi? *Samraadet*, 32(8–9).
- Lassen, R. (1933). Socialreformen. *Samraadet*, 17(5).
- Laursen, J. (1946). Stor Debat om Centraladministrationen – skal den centraliseres eller decentraliseres. “Centralisation – Decentralisation”. *Samraadet*, 30(2).
- Ledelseskommisionen. (2018). *Sæt borgerne først. Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften. Anbefalinger fra Ledelseskommisionen*. Hentet fra https://ledelseskom.dk/files/media/documents/hovedpublikationer/saet_borgerne_foerst_-_ledelseskommisionens_anbefalinger.pdf
- Leimgruber, O. (1930). Rationalisering. *Samraadet*, 14(8, 9, 10).
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Lindholm, S. (1988). Efteruddannelse i informationssamfundet. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 69(3), 307–311.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lovtidende. Lov om højere Almenskoler. Lov nr. 62 af 24. april 1903 (1903).
- Lovtidende. Lov om Handelsskoler. Lov nr 361 af 23. juni 1920 (1920).
- Lovtidende. Kongelig Anordning om Københavns Universitets Organisation af 5. oktober 1936 (1936).
- Lovtidende. Lov om folkeskolen. Lov nr. 220 af 18. juni 1958 (1958).
- Lovtidende. Lov om gymnasieskoler. Lov nr. 163 af 7. juni 1958 (1958).
- Lovtidende. Lov om højere forberedelseseksamen. Lov nr. 236 af 8. juni 1966. (1966).
- Lovtidende. Læreruddannelsen efter loven af 1966. Betænkning nr. 527. (1969).
- Lovtidende. Lov om ændring af lov om gymnasieskoler og studenterkursus. Lov nr. 291 (1971).

- Lovtidende. Lov om ændring af lov om gymnasieskoler og studenterkursus. Lov nr 67 (1971).
- Lovtidende. Bekendtgørelse om betingelserne for adgang til studierne på Københavns, Århus og Odense universiteter. Bekendtgørelse nr. 318 af 28. juni 1972 (1972).
- Lovtidende. Lov om ændring af lov om gymnasieskoler. Lov nr. 113 af 28. februar 1973 (1973).
- Lovtidende. Forslag til folketingsbeslutning om 10.-12. uddannelsesår. Fremsat den 2. december 1975 af undervisningsministeren (1975).
- Lovtidende. Lov om folkeskolen. Lov nr. 313 af 26. juni 1975 (1975).
- Lovtidende. Lov om ændring af lov om gymnasieskoler og studenterkursus. Lov nr. 244 af 8. juni 1977 (1977).
- Lovtidende. Bekendtgørelse om højere teknisk eksamen (HTX) som adganggrundlag til videregående uddannelser. BEK nr. 127 af 28. februar 1989 (1989).
- Lovtidende. Bekendtgørelse om uddannelse til højere teknisk eksamen. (1989).
- Lovtidende. Forslag til lov om folkeskole. LSF nr. 270. (1993).
- Lovtidende. Lov om folkeskolen. Lov nr. 509 af 30. juni 1993 (1993).
- Lovtidende. Bekendtgørelse om projektopgaven. Bekendtgørelse nr. 562 af 20. juni 1996 (1996).
- Lovtidende. Lov om selvejende institutioner for videregående uddannelser m.v. Lov nr. 311 af 24. april 1996 (1996).
- Lovtidende. Lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) (gymnasieloven). Lov nr. 95 af 18. februar 2004 (2004).
- Lovtidende. Lov om ændring af lov om institutioner for uddannelsen til studentereksamen, lov om institutioner for uddannelsen til højere forberedelseseksamen, lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser, lov om almen voksenuddannelse og om voksenuddannelsesce (2005).
- Lovtidende. Lov om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område. Lov nr. 409 af 26. april 2013 (2013).
- Lovtidende. Lov om ændring af lov om folkeskolen og forskellige andre love. Lov nr. 1640 af 26. december 2013 (2013).
- Luhmann, N. (1971a). Politische Planung. I *Politische Planung: Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung* (s. 66–89). Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH.
- Luhmann, N. (1971b). Reform des öffentlichen Dienstes. I *Politische Planung: Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, N. (1971c). Reform und Information: Theoretische Überlegungen zur Reform der Verwaltung. I *Politische Planung: Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung* (s. 181–202). Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH.

- Luhmann, N. (1990). Technology, environment and social risk: a systems perspective. *Industrial Crisis Quarterly*, 4(3), 223–231.
- Luhmann, N. (1999). *Tillid: en mekanisme til reduktion af social kompleksitet*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Luhmann, N. (2000). *Sociale systemer. Grundrids til en almen teori*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Luhmann, N. (2016). *Samfundets samfund*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Luhmann, N. (2018). Structural change: The poetry of reform and the reality of evolution. I D. Baecker (Red.), *Organization and decision* (s. 273–298). Cambridge: Cambridge University Press.
- Luhmann, N., & Fuchs, S. (1994). “What is the Case?” and “What Lies behind It?”; The Two Sociologies and the Theory of Society. *Sociological Theory*, 12(2), 126–139.
- Lundbye, O. (1952). Tjenestemænds udvælgelse og uddannelse. *Samraadet*, 36(1), 5.
- Lyndrup, M. (2009). Politireformen i bakspejlet - forandringsledelse i praksis. Interview med politidirektør Johan Reimann, Københavns Politi. *Administrativ Debat*, (4).
- Lægred, P., & Christensen, T. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Lægred, P., & Christensen, T. (2012). Governance and administrative reforms. I *Oxford Handbooks Online* (s. 1–15). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0018>
- Lærningekommissionen. Betænkning nr. 145 afgivet af Lærningekommissionen (1956).
- Madison, D. (2005). Introduction to critical ethnography, theory and method. I *Critical ethnography: Method, ethics, and performance*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Madsen, O. N. (1993). Grupper og teamwork som redskab for kvalitetsledelse. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 74(3), 279–289.
- Mejdahl, J. (1981). Gymnasiet som det er i dag afspejler humanismen og det borgerlige dannelsesbegreb. *Gymnasieskolen*, 64(5), 150–155.
- Meyer, P. (1978). Forvaltningslære i Danmark 1958-78. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 59.
- Milward, H. B., Provan, K. G., & Else, B. A. (1993). What does the “hollow state” look like? I *Public Management. The State of the Art* (s. 309–322).
- Ministeriet for Børn og Undervisning. (2012). *Velkommen til ny nordisk skole*.
- Ministeriet for kulturelle anliggender. (1969). *En kulturpolitisk redegørelse. Betænkning nr. 517*.
- Ministeriet for videnskab teknologi og udvikling. (2006). Rammebetingelser for de nye universiteter i relation til integrationen af sektorforskningen. Hentet 25. marts 2019, fra <https://ufm.dk/uddannelse/videregaende-uddannelse/universiteter/om->

universiteterne/reformer-pa-universitetsområdet-1/universitetssammenlaegninger/forberedelse-af-sammenlaegningerne-1/rammebetingelser-for-de-nye-universiteter.pdf

- Moltke, C. (1951). Tjenestemænds udvælgelse og uddannelse. *Samraadet*, 35(12), 91.
- Moos, L. (2011). Educating Danish school leaders to meet new expectations? *School Leadership & Management*, 31(2), 155–164. <https://doi.org/10.1080/13632434.2011.560600>
- Moos, L. (2013). Comparing Educational Leadership Research. *Leadership and Policy in Schools*, 12(3), 282–299. <https://doi.org/10.1080/15700763.2013.834060>
- Moos, L., Krejsler, J., & Day, C. (2003). *Professional development and educational change: What does it mean to be professional in education?* København: Danish University of Education Press.
- Müller, K. (1931). Uddannelse af Tjenestemænd. De tyske Forvaltningsakademier. *Samraadet*, 15(6).
- Münster, O. (1988). Udvikling i et ministerium. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 69(2), 277–287.
- Møller, J. N. (1978). Om offentlig ledelse og uddannelse hertil. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 59(2), 76–86.
- Nielsen, A. B., Saastamoinen-Jakobsen, K., & Lyndrup, M. (2001). Vision om en offentlig markedsplads. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 82(1), 87–100.
- Nielsen, P. L. (1981). Udviklingen i de udgiftspolitiske styringsinstrumenter i Danmark i 1970'erne. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 62.
- Nielsen, P. Z. (1971). Rationalisering af rationaliseringen. *Samrådet*, 55(2), 25.
- Nielsen, S. B., Nyholm, M., & Pedersen, M. (2007). Øje for effekterne - resultatbaseret styring kan styrke offentlige indsatser. I C. Greve (Red.), *Offentlig styring og ledelse* (s. 87–106). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nilas, C. (2011). Nytt fra afdelingene – Danmark Masser af nytænkning i dansk offentlig forvaltning og mange aktiviteter i den danske. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, (2), 160–163.
- Nilas, C. (2013). Årsberetning fra NAF Danmark til NAT. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 90(3), 190–195.
- Nordisk Administrativt Forbund. (1981). NAA. Nordisk Administrativ Avis. *Nordisk Administrativ Avis*, 1(1).
- Nordisk administrativt Tidsskrift. (1920). Det nordiske administrative Forbund. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1(1), 1–5.
- Nymark, S. R. (2001). Kvalitetskonceptet Den Gode Afdeling: Indføring og problematisering. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 82(2), 163–177.

- Olsen, J. V. (2015). Implementeringskontoret: Corydons forlængede arm i Undervisningsministeriet. Hentet 26. marts 2019, fra <http://woview.infomedia.dk.esc-web.lib.cbs.dk/?url=http://www.folkeskolen.dk/562115/implementerings-kontoret-corydons-forlaengede-arm-i-undervisnings-ministeriet&OpointData=de2e367bc9b94557573d93bd5c81a698JmlkX3NpdGU9MzAzOCZpZF9hcnRpY2xlPTMyNjc3JmlkX3VzZX>
- Omann, S. (1971). Et slag mod Parkinson. *Samrådet*, 55(4), 62.
- Opitz, S., & Tellmann, U. (2015). Future Emergencies: Temporal Politics in Law and Economy. *Theory, Culture & Society*, 32(2), 107–129. <https://doi.org/10.1177/0263276414560416>
- Osborne, D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 349–356. <https://doi.org/10.2307/3381012>
- Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: from regulation to self- evaluation. *Journal of Education Policy*, 24(2), 149–162. <https://doi.org/10.1080/02680930902733121>
- Ozga, J., Dahler-Larsen, P., Segerholm, C., & Simola, H. (2011). *Fabricating quality in education: Data and governance in Europe. Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203830741>
- Pedersen, D. (2007). Undgå det pæreformede bureaukrati. *Administrativ Debat*, (1).
- Pedersen, D. (2008). Strukturreformens styringspolitik. I D. Pedersen, C. Greve, & H. Højlund (Red.), *Genopfindelsen af den offentlige sektor* (s. 23–50). København: Børsens Forlag.
- Pedersen, H., & Birch, J. C. (2008). Borgerrådgivningsfunktionen i Næstved Kommune. I D. Pedersen, C. Greve, & H. Højlund (Red.), *Genopfindelsen af den offentlige sektor* (s. 279–291). København: Børsens Forlag.
- Pedersen, J. S., & Rendtorff, J. D. (2003). Værdibaseret ledelse: et svar på udfordringerne til offentlige organisationer og institutioner? *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 84(2), 163–185.
- Pedersen, M. J. (2017). Digitaliseringsparat lovgivning: Ved vi, hvad vi taler om? *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 94(3), 25–30.
- Pedersen, O. K. (1991). *Institutionel historie*. Roskilde: Roskilde Universitet.
- Pedersen, O. K. (2011). *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peter Kragh Jespersen. (2007). New Public Management-reformen i det danske sygehusvæsen. Udfordringer til de professionelle styringsrationaler? I C. Greve (Red.), *Offentlig styring og ledelse* (s. 25–44). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Peters, B. G. (1993). Managing the hollow state. I K. A. Eliassen & J. Kooiman (Red.), *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience* (s. 46–47). London: SAGE Publications.
- Petersen, E. (1967). En model for trivsel, samarbejde og demokrati på det offentliges arbejdspladser. *Samrådet*.

- Petersen, J. H. (1983). Kan man – som alternativ til central planlægning – benytte elementer af markedsmekanismen i den offentlige sektor? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 64.
- Petersen, R. (1979). Planlægning og den politiske beslutningsproces. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 60.
- Petersen, U. (1975). Planlægning i kommunerne? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 56.
- Pink, S., & Morgan, J. (2013). Short-term ethnography: Intense routes to knowing. *Symbolic Interaction*, 36(3), 351–361.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis: New public management, governance, and the neo-Weberian state* (3. udg.). Oxford: Oxford University Press.
- Pors, J. G. (2014a). Lokal ledelse og central styring. Kommunernes styring af folkeskolen fra. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 91(2), 28–44.
- Pors, J. G. (2014b). *Støjende styring: Genopfindelsen af folkeskolen mellem ledelse, organisering og læring*. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Pors, J. G. (2016). Den åbne skole og det autentiske mellemrum mellem skolen og virkeligheden. *Social Kritik*, 28(146), 14–23.
- Portin, B. S. (1998). From change and challenge to new directions for school leadership. *International Journal of Educational Research*, 29(4), 381–391. [https://doi.org/10.1016/S0883-0355\(98\)00041-X](https://doi.org/10.1016/S0883-0355(98)00041-X)
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all: this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals*. Berkeley: University of California Press.
- Raben, J. (1968). Handelshøjskolens kursus i offentlig forvaltning. Interview med lektor og cand.oecon Torben Agersnap. *Samrådet*, 52(5–6), 68.
- Rasmussen, E. (1959). Gymnasieskolen under den nye skolelov. *Samrådet*, 43(3), 32.
- Rasmussen, J. G. (1994). Strategisk ledelse af universiteter – muligheder og begrænsninger. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 75(2), 120–136.
- Rasmussen, T. (1963). STATEN – en elendig arbejdsgiver. *Samrådet*, 47(7), 79.
- Ratner, H., & Gad, C. (2018). Data warehousing organization: Infrastructural experimentation with educational governance. *Organization*, 1–16.
- Reeh, R. (1963a). Hvem har ansvaret i administrationen. *Samrådet*, 47(10), 111.
- Reeh, R. (1963b). Ved årsskiftet. *Samrådet*, 47(1), 3.
- Refslund, N. (2012). Focus on Outcome Public Governance supported by Outcome Information? – A contextual case story. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 89(2–3), 142–165.

- Regeringen. (1993). *Nyt syn på den offentlige sektor. Sammenfatning*. København: Finansministeriet.
- Regeringen. (2002a). Moderniseringsprogrammet: Med borgeren ved roret. Regeringens Moderniseringsprogram. Hentet fra [http://www.oao.dk/_filer/Medborgeren ved roret.pdf](http://www.oao.dk/_filer/Medborgeren%20ved%20roret.pdf)
- Regeringen. (2002b). *Tid til forandring på Danmarks universiteter. Styrket ledelse, øget frihed, stabil økonomi*.
- Regeringen. (2012). Danmark i arbejde - udfordringer for dansk økonomi mod 2020. Hentet 6. maj 2019, fra <https://www.fm.dk/publikationer/2012/danmark--i-arbejde>
- Regeringen. (2013). *Aftale om et fagligt løft af folkeskolen. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling*. Hentet fra <http://www.kl.dk/Fagomrader/Folkeskolen/Folkeskolereformen/>
- Regeringen. (2014). *Aftale om bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser*.
- Regeringen. (2016). Regeringsgrundlag, Marienborgaftalen 2016. For et friere, rigere og mere trygt Danmark. Hentet 15. maj 2019, fra https://www.regeringen.dk/media/2711/final02_regeringsgrundlag2016_upload.pdf
- Regeringen. (2017a). *Aftale om bedre veje til uddannelse og job*.
- Regeringen. (2017b). *Sammenhængsreform. Borgeren først - en mere sammenhængende offentlig sektor*.
- Regeringen. (2018a). *Færre regler og mindre bureaukrati*. København.
- Regeringen. (2018b). *Sammenhængsreformen. Mere frihed, tillid og tryghed*.
- Regeringen. (2019). *National strategi for kunstig intelligens*. København. Hentet fra https://www.regeringen.dk/media/6537/ai-strategi_web.pdf
- Rhodes, R. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, 28(8), 1243–1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Rigsdagstidende.
- Ringer, A. (2013). Researcher-participant positioning and the discursive work of categories: Experiences from fieldwork in the mental health services. *Qualitative Studies*, 4(1), 1–20.
- Rubak, P. (1968). Kan vi lære noget af U.S.A.? The Merit System. *Samrådet*, 52(7–8), 93.
- Ryberg, M. L. (u.å.). *Governing interdisciplinarity: techniques and effects of “the interplay of disciplines” in the Danish gymnasium. Ph.d-afhandling under udarbejdelse*. København: Endnu ikke publiceret.
- Samrådet. (1958a). Kortere studietid? *Samrådet*, 42(8), 82.
- Samrådet. (1958b). Studietiden ved de højere lærer afkortes? Og hvorledes kan det gøres? En enquête blandt professorer, administrationschefer og akademiske organisationsledere. *Samrådet*, 42(9), 95.
- Samrådet. (1959). Staten som arbejdsgiver. *Samrådet*, 43(12), 126.

- Samrådet. (1960). Findes der et behov for efteruddannelse i centraladministrationen. *Samrådet*, 44(6), 69.
- Samrådet. (1962). 1. betænkning fra det personalepolitiske udvalg: Danmarks Forvaltningshøjskole. *Samrådet*.
- Samrådet. (1963a). Mentalhygiejnen og statstjenesten. *Samrådet*, 47(4), 35.
- Samrådet. (1963b). Om Stress-problemet: STOP verden! Vi kan ikke følge med! *Samrådet*, 47(11–12), 136.
- Samrådet. (1963c). Samtale med direktør Hans Øhrstrøm, Tuborg om erhvervslivet og statsadministrationen. *Samrådet*, 47(7), 75.
- Samrådet. (1965). Af finansministerens redegørelse til folketinget. Uddrag af ministerens tale i folketinget. *Samrådet*, 49(7), 95.
- Samrådet. (1967a). Den akademiske arbejdskraft i tiden indtil 1980. Planlægningsrådets skitse, et uddrag. *Samrådet*, 51(8), 100.
- Samrådet. (1967b). Folketingsdebatten om rationalisering af statens administration – Økonomiministerens svartale. *Samrådet*, 51(11), 145.
- Samrådet. (1969). Et mere åbent tjenestemandssystem. Uddrag af 1. delbetænkning. *Samrådet*, 53.
- Samrådet. (1971a). Delvist sammenbrud i administrationen? *Samrådet*, 55(1), 9.
- Samrådet. (1971b). Perspektivplan for de næste 15 år. *Samrådet*, 55(6), 122.
- Samrådet. (1971c). Samrådets rationaliseringskonference. *Samrådet*, 55.
- Samrådet. (1971d). Udbygning af forvaltningshøjskolens chefkurser. *Samrådet*, 55(11), 201.
- Samrådet. (1978). Planlægning – ren illusion? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 59.
- Samraadet. (1916). Ministeriernes Maanedssblad - Udgivet af Centralforeningen for Ministeriernes Embedsmænd og Assistenten. *Samraadet*, 1(1), 3.
- Samraadet. (1924a). Den norske "Forenkling- og Sparekomité" af 12. juni 1922. *Samraadet*, 8(1).
- Samraadet. (1924b). Forenklingskommissionens 2. Betænkning. *Samraadet*, 8(10).
- Samraadet. (1924c). Ministeriernes Omlægning. Kritiske Bemærkninger. *Samraadet*, 8(8).
- Samraadet. (1927). Embedsmænd og Politik. *Samraadet*, 11(12).
- Samraadet. (1929a). Den økonomiske kontrol i centraladministrationen. Affæren. *Samraadet*, 13(9).
- Samraadet. (1929b). Et Principspørgsmål. "Fallet Anjou". *Samraadet*, 13(7).
- Samraadet. (1931). Reformen i uddannelsen af tyske embedsmænd. *Samraadet*, 15(11).

- Samraadet. (1934). Et Genfærd. *Samraadet*, 18(3).
- Samraadet. (1936). Statens Kontorlokaler. *Samraadet*, 20(10).
- Samraadet. (1939). Normeringsloven 1939. *Samraadet*, 23(4).
- Samraadet. (1940). Kriselovgivning. *Samraadet*, 24(5).
- Samraadet. (1941). Administrativ decentralisering. *Samraadet*, 25(12).
- Samraadet. (1942). Fælles Henvendelse fra Statstjenestemændenes Centralorganisationer om Nedsættelse af en ny Lønningskommission. *Samraadet*, 26(4).
- Samraadet. (1943). Udtalelse af Finansministeren ved Normeringslovens Forelæggelse. *Samraadet*, 27(3), 20.
- Samraadet. (1945a). Bør Kancellistilen bevares eller afløses af en anden Skrivemåde? "Samraadet" paabegynder en Enquête om dette Spørgsmål blandt Centraladministrationens Embedsmænd. *Samraadet*, 29(1).
- Samraadet. (1945b). Fremtiden. *Samraadet*, 29(10–11).
- Samraadet. (1946a). Hvad mener Embedsmændene om Emnet: Centralisation – Decentralisation? Samraadet interviewer en Række Embedsmænd om Emnet. *Samraadet*, 30(3).
- Samraadet. (1946b). Statens Administration – en grundig Gennemgang af Statsadministrationens System og en Rationalisering forestaar. *Samraadet*, 30(8).
- Samraadet. (1947a). Administrative Fremtidsproblemer. Gengivet fra Nationaltidende. *Samraadet*, 31(5–6).
- Samraadet. (1947b). Eksamen i offentlig Administration i U.S.A. Gengivet fra Nationaltidende. *Samraadet*, 31(11).
- Samraadet. (1947c). Talt og Skrevet – refereret omtale af Statens Forenklingskommission fra Berlingske Tidende. *Samraadet*, 31(3–4).
- Sand, E. (1944). Kancellisstilens Afskaffelse og andre Forvaltningsreformer. *Samraadet*, 28(4).
- Sand, I.-J. (2008). The Interaction of Society, Politics and Law: The Legal and Communicative Theories of Habermas, Luhmann and Teubner. *Scandinavian studies in law*, 53, 45–75.
- Schmidt, B. (1977). Reformen af den danske centraladministrations personalepolitik. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 58(2), 83–92.
- Schmidt, B., Sahlholdt, K., & Bundgaard-Nielsen, M. (1983). På vej mod en ny planlægningsopfattelse. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 64(2), 221–226.
- Schmidt, E. I. (1966). Hvad gør vi i denne sag? *Samrådet*, 50(6), 68.
- Scott, G., Ball, I., & Dale, T. (1997). New Zealand's public sector management reform: Implications for the United States. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 357–381. Hentet fra [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1520-6688\(199722\)16:3%3C357::AID-](https://doi.org/10.1002/(SICI)1520-6688(199722)16:3%3C357::AID-)

- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4. ed.). London.
- Sebastián, J., & Fuentes, J. (2006). Conceptual History, Memory, and Identity: An Interview with Reinhart Koselleck. *Contributions to the History of Concepts*, 2(1), 99–127.
- Selwyn, N. (2014). Data entry: towards the critical study of digital data and education. *Learning, Media and Technology*, 40(1), 1–19. <https://doi.org/10.1080/17439884.2014.921628>
- Simonsen, P. (1989). Hvilken omstillingsproces står den offentlige sektor overfor, og hvad er de uddannelsesmæssige konsekvenser heraf? *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 70(3), 254–258.
- Smith, G. V. (1946). Decentralisation – Centralisation. *Samraadet*, 30(3).
- Snow, D. A., Benford, R. D., & Anderson, L. (1986). Fieldwork Roles and Informational Yield. *Urban Life*, 14(4), 377–408.
- Sparekommissionen af 21. februar 1921. (1921). *1. - 4. Betænkning afgivet af Sparekommissionen af 21. Februar 1921 : Kapitel I-XXIII*. København.
- Statsrevisoratet. (1998). *Beretning om erhvervsskolernes ændrede økonomiske adfærd*.
- Staunæs, D., Brøgger, K., & Krejsler, J. B. (2018). How reforms morph as they move. Performative approaches to education reforms and their un / intended effects. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 8398, 1–13. <https://doi.org/10.1080/09518398.2018.1453657>
- Steen, J., Madsen, J., & Andersen, S. K. (1998). Historien om nye lønformer i den offentlige sektor. *Samfundsøkonomen*, 4(5).
- Steenbeck, L. A. (1939). Papirspørgsmålet i Statsadministrationen. *Samraadet*, 23(11).
- Strøm, C. (1943). Administrationens Stilling. *Samraadet*, 27(7).
- Strøm, H. (1966). Kommunalreformen – og hvad så? *Samrådet*, 50(7), 87.
- Studieplansudvalget for højere forberedelseseksamen. (1967). *Betænkning om højere forberedelseseksamen. Betænkning nr. 447*.
- Stäheli, U. (1997). Exorcising the “popular” seriously: Luhmann’s concept of semantics. *International Review of Sociology*, 7(1), 127–145.
- Sundström, G. (2016). Administrative reform. I *Oxford Handbooks Online* (s. 1–18). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199665679.013.45>
- Sørensen, E. (2001). Forvaltningsreformer, rationalitet og demokrati. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 82(1), 5–21.
- Sørensen, J. P. (1989). Hvordan skabes der sammenhæng mellem omstilling, udvikling og personaleuddannelse – nogle erfaringer fra Storstrøms Amt. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 70(3), 292–300.

- Tangkjær, C. (2007). De mange ledelsesværktøjer: Hvor ligger ledelsens muligheder? I C. Greve (Red.), *Offentlig styring og ledelse* (s. 75–86). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Teubner, G. (1984). Autopoiesis in Law and Society: A Rejoinder to Blankenburg. *Law & Society Review*, 18(2), 291–301. <https://doi.org/10.2307/3053406>
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan* (Bd. 15). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790997>
- Thygesen, N. T. (2003). Hvordan iagttages ledelse som styringsteknologi? I H. Højlund & M. Knudsen (Red.), *Organiseret kommunikation*, (s. 289–309). Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Thygesen, N. T. (2004). Hvordan styringsteknologi gør ledelse mulig. I D. Pedersen (Red.), *Offentlig ledelse i managementstaten* (s. 137–175). Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Thygesen, N. T. (2007). Steering Technologies as Observation. *Cybernetics & Human Knowing*, 14(2–3), 151–172.
- Tonboe, J. C. (1971). Borgerens deltagelse i planlægningen. Demokrati, planlægning og den rationelle økonomiske udvikling. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 52.
- Topsøe-Jensen, V. (1936). Dansk lovregister 1936. København: Gad.
- Triantafillou, P. (2005). Benchmarking i den offentlige sektor i Danmark. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 86(2), 132–150.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2018). Udviklingskontrakter. Hentet 26. marts 2019, fra <https://ufm.dk/uddannelse/videregaende-uddannelse/universiteter/styring-og-ansvar/udviklingskontrakter>
- Udvalget om større fleksibilitet i det offentlige aftale- og overenskomstsistem. (1988). *90'ernes aftaler og overenskomster*. København.
- Udvalget vedr. planlægning i centraladministrationen. (1975). *Planlægning i centraladministrationen. Betænkning nr. 743*. København.
- Undervisningsministeriet. (1960a). *Det nye gymnasium. Betænkning afgivet af det af undervisningsministeriet under 27. februar 1959 nedsatte læseplansudvalg for gymnasiet*.
- Undervisningsministeriet. (1960b). *Undervisningsvejledning for folkeskolen. Betænkning afgivet af det af Undervisningsministeriet under 1. september 1958 nedsatte læseplansudvalg*.
- Undervisningsministeriet. (1973). *Udkast til folketingsbeslutning om 12 års uddannelse for alle*.
- Undervisningsministeriet. (1988). *Rammestyring & selvforvaltning. Økonomistyring af uddannelsesinstitutioner. Økonomistyringsprojektet 1988*.
- Undervisningsministeriet. (1990). *Orientering om styrelsesregler i gymnasiet og hf*.
- Undervisningsministeriet. (1993). *Tegn på kvalitet - i gymnasier, på studenterkurser og på hf*.

- Undervisningsministeriet. (1996). *Den lokalt forankrede folkeskole – invitation til samarbejde med skolen*.
- Undervisningsministeriet. Vejledning til bekendtgørelse nr. 23. af 11. januar 2005 om Kvalitetsudvikling og resultatvurdering inden for de gymnasiale uddannelser (2006).
- Undervisningsministeriets Byggeforskningsudvalg. (1955). *Nyt skolebyggeri*. København.
- Vallentin, S., & Thygesen, N. (2017a). Trust and control in public sector reform: Complementarity and beyond. *Journal of Trust Research*, 7(2), 150–169. <https://doi.org/10.1080/21515581.2017.1354766>
- Vallentin, S., & Thygesen, N. T. (2017b). *Tillid, magt og offentlige ledelsesreformer*. København: Akademisk Forlag.
- Vang-Lauridsen, J. (1946). Nogle betragtninger vedrørende Rationalisering af den Offentlige Administration. *Samraadet*, 30(12).
- Visible Learning Plus. (2018). Know thy impact: 4 questions to help you pin down what children are really learning. Hentet 15. juni 2019, fra <https://www.visiblelearningplus.com/content/know-thy-impact-4-questions-help-you-pin-down-what-children-are-really-learning>
- Vaaben, N. (2018). Reforming time in Danish schools: Unintended performative effects of working hours legislation. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 31(5), 422–435. <https://doi.org/10.1080/09518398.2018.1449979>
- Walsh, P. (2006). Narrowed horizons and the impoverishment of educational discourse: teaching, learning and performing under the new educational bureaucracies. *Journal of Education Policy*, 21(1), 95–117. <https://doi.org/10.1080/02680930500393492>
- Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1–19.
- Weick, K. E. (1982). Management of Organizational Change Among Loosely Coupled Elements. I Poul S. Goodman and Associates (Red.), *Change in Organizations. New Perspectives on Theory, Research, and Practice* (s. 375–408). San Fransisco & London: The Jossey-Bass Social and Behavioral Science Series.
- Williamson, B. (2015). Digital education governance: data visualization, predictive analytics, and “real-time” policy instruments. *Journal of Education Policy*, 31(2), 1–19. <https://doi.org/10.1080/02680939.2015.1035758>
- Wilson, D., Croxson, B., Atkinson, A., Wilson, D., Croxson, B., & Atkinson, A. (2006). “What gets measured gets done” Headteachers’ responses to the English Secondary School Performance Management. *Policy Studies*, 27(2), 153–171. <https://doi.org/10.1080/01442870600637995>
- Winberg, H., Brunsson, N., & Olsen, J. P. (1993). Implementing reforms. I N. Brunsson & J. P. Olsen (Red.), *The reforming organization* (s. 109–126). London: Routledge.
- Winter, S. C., & Nielsen, V. L. (2008). *Implementering af politik*. København: Hans Reitzels

Forlag.

- Wolf, A. (2000). Tendenser og temaer i forvaltningspolitikken. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 81(4), 368–378.
- Wolgast, E. (1984). Reform, Reformation. I R. Koselleck, O. Brunner, & W. Conze (Red.), *Geschichtliche Grundbegriffe* (s. 313–360). Stuttgart: Klett-Cotta.
- Würtzen, H. (1977). Strukturrationalisering af det offentlige virksomhed. Et dansk forsøg. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 58(1), 7–13.
- Wærnes, M. (1993). Implementation and institutional identity. I N. Brunsson & J. P. Olsen (Red.), *Reforming organizations* (s. 127–142). London: Routledge.
- Østergaard, H. H. (1983). Status over et forsøg på effektivisering i den offentlige forvaltning. Finansministeriets turnusgennemgang i Danmark. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 64(2), 128–141.
- Østergaard, H. H. H. (2007). *Bag de røde mure*. Finansministeriet. Hentet fra <https://www.fm.dk/om-os/ministeriet/historie/bag-de-roede-mure>
- Østergaard, P. (1963). Betænkningen om offentlighed i forvaltningen. *Samrådet*, 47(4), 44.

TITLER I PH.D.SERIEN:

– a Field Study of the Rise and Fall of a Bottom-Up Process

2004

1. Martin Grieger
Internet-based Electronic Marketplaces and Supply Chain Management
2. Thomas Basbøll
*LIKENESS
A Philosophical Investigation*
3. Morten Knudsen
*Beslutningens vaklen
En systemteoretisk analyse af moderniseringen af et amtskommunalt sundhedsvæsen 1980-2000*
4. Lars Bo Jeppesen
*Organizing Consumer Innovation
A product development strategy that is based on online communities and allows some firms to benefit from a distributed process of innovation by consumers*
5. Barbara Dragsted
*SEGMENTATION IN TRANSLATION AND TRANSLATION MEMORY SYSTEMS
An empirical investigation of cognitive segmentation and effects of integrating a TM system into the translation process*
6. Jeanet Hardis
*Sociale partnerskaber
Et socialkonstruktivistisk casestudie af partnerskabsaktørers virkelighedsopfattelse mellem identitet og legitimitet*
7. Henriette Hallberg Thygesen
System Dynamics in Action
8. Carsten Mejer Plath
Strategisk Økonomistyring
9. Annemette Kjærgaard
Knowledge Management as Internal Corporate Venturing
10. Knut Arne Hovdal
*De professionelle i endring
Norsk ph.d., ej til salg gennem Samfundslitteratur*
11. Søren Jeppesen
*Environmental Practices and Greening Strategies in Small Manufacturing Enterprises in South Africa
– A Critical Realist Approach*
12. Lars Frode Frederiksen
*Industriel forskningsledelse
– på sporet af mønstre og samarbejde i danske forskningsintensive virksomheder*
13. Martin Jes Iversen
*The Governance of GN Great Nordic
– in an age of strategic and structural transitions 1939-1988*
14. Lars Pynt Andersen
*The Rhetorical Strategies of Danish TV Advertising
A study of the first fifteen years with special emphasis on genre and irony*
15. Jakob Rasmussen
Business Perspectives on E-learning
16. Sof Thrane
*The Social and Economic Dynamics of Networks
– a Weberian Analysis of Three Formalised Horizontal Networks*
17. Lene Nielsen
Engaging Personas and Narrative Scenarios – a study on how a user-centered approach influenced the perception of the design process in the e-business group at AstraZeneca
18. S.J Valstad
*Organisationsidentitet
Norsk ph.d., ej til salg gennem Samfundslitteratur*

19. Thomas Lyse Hansen
Six Essays on Pricing and Weather risk in Energy Markets
20. Sabine Madsen
Emerging Methods – An Interpretive Study of ISD Methods in Practice
21. Evis Sinani
The Impact of Foreign Direct Investment on Efficiency, Productivity Growth and Trade: An Empirical Investigation
22. Bent Meier Sørensen
Making Events Work Or, How to Multiply Your Crisis
23. Pernille Schnoor
*Brand Ethos
Om troværdige brand- og virksomhedsidentiteter i et retorisk og diskursteoretisk perspektiv*
24. Sidsel Fabech
*Von welchem Österreich ist hier die Rede?
Diskursive forhandlinger og magtkampe mellem rivaliserende nationale identitetskonstruktioner i østrigske pressediskurser*
25. Klavs Odgaard Christensen
*Sprogpolitik og identitetsdannelse i flersprogede forbundsstater
Et komparativt studie af Schweiz og Canada*
26. Dana B. Minbaeva
Human Resource Practices and Knowledge Transfer in Multinational Corporations
27. Holger Højlund
*Markedets politiske fornuft
Et studie af velfærdens organisering i perioden 1990-2003*
28. Christine Mølgaard Frandsen
*A.s erfaring
Om mellemværendets praktik i en transformation af mennesket og subjektiviteten*
29. Sine Nørholm Just
The Constitution of Meaning – A Meaningful Constitution? Legitimacy, identity, and public opinion in the debate on the future of Europe
- 2005**
1. Claus J. Varnes
Managing product innovation through rules – The role of formal and structured methods in product development
2. Helle Hedegaard Hein
Mellem konflikt og konsensus – Dialogudvikling på hospitalsklinikker
3. Axel Rosenø
Customer Value Driven Product Innovation – A Study of Market Learning in New Product Development
4. Søren Buhl Pedersen
*Making space
An outline of place branding*
5. Camilla Funck Ellehave
*Differences that Matter
An analysis of practices of gender and organizing in contemporary workplaces*
6. Rigmor Madeleine Lond
Styring af kommunale forvaltninger
7. Mette Aagaard Andreassen
Supply Chain versus Supply Chain Benchmarking as a Means to Managing Supply Chains
8. Caroline Aggestam-Pontoppidan
*From an idea to a standard
The UN and the global governance of accountants' competence*
9. Norsk ph.d.
10. Vivienne Heng Ker-ni
An Experimental Field Study on the

- Effectiveness of Grocer Media Advertising*
Measuring Ad Recall and Recognition, Purchase Intentions and Short-Term Sales
11. Allan Mortensen
Essays on the Pricing of Corporate Bonds and Credit Derivatives
12. Remo Stefano Chiari
Figure che fanno conoscere
Itinerario sull'idea del valore cognitivo e espressivo della metafora e di altri tropi da Aristotele e da Vico fino al cognitivismo contemporaneo
13. Anders McIlquham-Schmidt
Strategic Planning and Corporate Performance
An integrative research review and a meta-analysis of the strategic planning and corporate performance literature from 1956 to 2003
14. Jens Geersbro
The TDF – PMI Case
Making Sense of the Dynamics of Business Relationships and Networks
15. Mette Andersen
Corporate Social Responsibility in Global Supply Chains
Understanding the uniqueness of firm behaviour
16. Eva Boxenbaum
Institutional Genesis: Micro – Dynamic Foundations of Institutional Change
17. Peter Lund-Thomsen
Capacity Development, Environmental Justice NGOs, and Governance: The Case of South Africa
18. Signe Jarlov
Konstruktioner af offentlig ledelse
19. Lars Stæhr Jensen
Vocabulary Knowledge and Listening Comprehension in English as a Foreign Language
- An empirical study employing data elicited from Danish EFL learners*
20. Christian Nielsen
Essays on Business Reporting
Production and consumption of strategic information in the market for information
21. Marianne Thejls Fischer
Egos and Ethics of Management Consultants
22. Annie Bekke Kjær
Performance management i Process-innovation
– belyst i et social-konstruktivistisk perspektiv
23. Suzanne Dee Pedersen
GENTAGELSENS METAMORFOSE
Om organisering af den kreative gøren i den kunstneriske arbejdspraksis
24. Benedikte Dorte Rosenbrink
Revenue Management
Økonomiske, konkurrencemæssige & organisatoriske konsekvenser
25. Thomas Riise Johansen
Written Accounts and Verbal Accounts
The Danish Case of Accounting and Accountability to Employees
26. Ann Fogelgren-Pedersen
The Mobile Internet: Pioneering Users' Adoption Decisions
27. Birgitte Rasmussen
Ledelse i fællesskab – de tillidsvalgtes fornyende rolle
28. Gitte Thit Nielsen
Remerger
– skabende ledelseskrafter i fusion og opkøb
29. Carmine Gioia
A MICROECONOMETRIC ANALYSIS OF MERGERS AND ACQUISITIONS

30. Ole Hinz
Den effektive forandringsleder: pilot, pædagog eller politiker?
Et studie i arbejdslederens meningstilskrivninger i forbindelse med vellykket gennemførelse af ledelsesinitierede forandringsprojekter
31. Kjell-Åge Gotvassli
Et praksisbasert perspektiv på dynamiske læringsnettverk i toppidretten
Norsk ph.d., ej til salg gennem Samfundslitteratur
32. Henriette Langstrup Nielsen
Linking Healthcare
An inquiry into the changing performances of web-based technology for asthma monitoring
33. Karin Tweddell Levinsen
Virtuel Uddannelsespraksis
Master i IKT og Læring – et casestudie i hvordan proaktiv proceshåndtering kan forbedre praksis i virtuelle læringsmiljøer
34. Anika Liversage
Finding a Path
Labour Market Life Stories of Immigrant Professionals
35. Kasper Elmquist Jørgensen
Studier i samspillet mellem stat og erhvervsliv i Danmark under 1. verdenskrig
36. Finn Janning
A DIFFERENT STORY
Seduction, Conquest and Discovery
37. Patricia Ann Plackett
Strategic Management of the Radical Innovation Process
Leveraging Social Capital for Market Uncertainty Management
2. Niels Rom-Poulsen
Essays in Computational Finance
3. Tina Brandt Husman
Organisational Capabilities, Competitive Advantage & Project-Based Organisations
The Case of Advertising and Creative Good Production
4. Mette Rosenkrands Johansen
Practice at the top
– how top managers mobilise and use non-financial performance measures
5. Eva Parum
Corporate governance som strategisk kommunikations- og ledelsesværktøj
6. Susan Aagaard Petersen
Culture's Influence on Performance Management: The Case of a Danish Company in China
7. Thomas Nicolai Pedersen
The Discursive Constitution of Organizational Governance – Between unity and differentiation
The Case of the governance of environmental risks by World Bank environmental staff
8. Cynthia Selin
Volatile Visions: Transactions in Anticipatory Knowledge
9. Jesper Banghøj
Financial Accounting Information and Compensation in Danish Companies
10. Mikkel Lucas Overby
Strategic Alliances in Emerging High-Tech Markets: What's the Difference and does it Matter?
11. Tine Aage
External Information Acquisition of Industrial Districts and the Impact of Different Knowledge Creation Dimensions

2006

1. Christian Vintergaard
Early Phases of Corporate Venturing

- A case study of the Fashion and Design Branch of the Industrial District of Montebelluna, NE Italy*
12. Mikkel Flyverbom
*Making the Global Information Society Governable
On the Governmentality of Multi-Stakeholder Networks*
 13. Anette Grønning
*Personen bag
Tilstedevær i e-mail som interaktionsform mellem kunde og medarbejder i dansk forsikringskontekst*
 14. Jørn Helder
*One Company – One Language?
The NN-case*
 15. Lars Bjerregaard Mikkelsen
*Differing perceptions of customer value
Development and application of a tool for mapping perceptions of customer value at both ends of customer-supplier dyads in industrial markets*
 16. Lise Granerud
*Exploring Learning
Technological learning within small manufacturers in South Africa*
 17. Esben Rahbek Pedersen
*Between Hopes and Realities:
Reflections on the Promises and Practices of Corporate Social Responsibility (CSR)*
 18. Ramona Samson
*The Cultural Integration Model and European Transformation.
The Case of Romania*
- 2007**
1. Jakob Vestergaard
*Discipline in The Global Economy
Panopticism and the Post-Washington Consensus*
 2. Heidi Lund Hansen
*Spaces for learning and working
A qualitative study of change of work, management, vehicles of power and social practices in open offices*
 3. Sudhanshu Rai
*Exploring the internal dynamics of software development teams during user analysis
A tension enabled Institutionalization Model; "Where process becomes the objective"*
 4. Norsk ph.d.
Ej til salg gennem Samfundslitteratur
 5. Serden Ozcan
*EXPLORING HETEROGENEITY IN ORGANIZATIONAL ACTIONS AND OUTCOMES
A Behavioural Perspective*
 6. Kim Sundtoft Hald
*Inter-organizational Performance Measurement and Management in Action
– An Ethnography on the Construction of Management, Identity and Relationships*
 7. Tobias Lindeberg
*Evaluative Technologies
Quality and the Multiplicity of Performance*
 8. Merete Wedell-Wedellsborg
*Den globale soldat
Identitetsdannelse og identitetsledelse i multinationale militære organisationer*
 9. Lars Frederiksen
*Open Innovation Business Models
Innovation in firm-hosted online user communities and inter-firm project ventures in the music industry
– A collection of essays*
 10. Jonas Gabrielsen
Retorisk toposlære – fra statisk 'sted' til persuasiv aktivitet

11. Christian Moldt-Jørgensen
Fra meningsløs til meningsfuld evaluering.
Anvendelsen af studentertilfredsheds-målinger på de korte og mellemlange videregående uddannelser set fra et psykodynamisk systemperspektiv
12. Ping Gao
Extending the application of actor-network theory
Cases of innovation in the telecommunications industry
13. Peter Mejlby
Frihed og fængsel, en del af den samme drøm?
Et phronetisk baseret casestudie af frigørelsens og kontrollens sam-eksistens i værdibaseret ledelse!
14. Kristina Birch
Statistical Modelling in Marketing
15. Signe Poulsen
Sense and sensibility:
The language of emotional appeals in insurance marketing
16. Anders Bjerre Trolle
Essays on derivatives pricing and dynamic asset allocation
17. Peter Feldhütter
Empirical Studies of Bond and Credit Markets
18. Jens Henrik Eggert Christensen
Default and Recovery Risk Modeling and Estimation
19. Maria Theresa Larsen
Academic Enterprise: A New Mission for Universities or a Contradiction in Terms?
Four papers on the long-term implications of increasing industry involvement and commercialization in academia
20. Morten Wellendorf
Postimplementering af teknologi i den offentlige forvaltning
Analyser af en organisations kontinuerlige arbejde med informationsteknologi
21. Ekaterina Mhaanna
Concept Relations for Terminological Process Analysis
22. Stefan Ring Thorbjørnsen
Forsvaret i forandring
Et studie i officerers kapabiliteter under påvirkning af omverdenens forandringspres mod øget styring og læring
23. Christa Breum Amhøj
Det selvskabte medlemskab om managementstaten, dens styringsteknologier og indbyggere
24. Karoline Bromose
Between Technological Turbulence and Operational Stability
– An empirical case study of corporate venturing in TDC
25. Susanne Justesen
Navigating the Paradoxes of Diversity in Innovation Practice
– A Longitudinal study of six very different innovation processes – in practice
26. Luise Noring Henler
Conceptualising successful supply chain partnerships
– Viewing supply chain partnerships from an organisational culture perspective
27. Mark Mau
Kampen om telefonen
Det danske telefonvæsen under den tyske besættelse 1940-45
28. Jakob Halskov
The semiautomatic expansion of existing terminological ontologies using knowledge patterns discovered

- on the WWW – an implementation and evaluation*
29. Gergana Koleva
European Policy Instruments Beyond Networks and Structure: The Innovative Medicines Initiative
 30. Christian Geisler Asmussen
Global Strategy and International Diversity: A Double-Edged Sword?
 31. Christina Holm-Petersen
*Stolthed og fordom
Kultur- og identitetsarbejde ved skabelsen af en ny sengeafdeling gennem fusion*
 32. Hans Peter Olsen
*Hybrid Governance of Standardized States
Causes and Contours of the Global Regulation of Government Auditing*
 33. Lars Bøge Sørensen
Risk Management in the Supply Chain
 34. Peter Aagaard
*Det unikkes dynamikker
De institutionelle mulighedsbetingelser bag den individuelle udforskning i professionelt og frivilligt arbejde*
 35. Yun Mi Antorini
*Brand Community Innovation
An Intrinsic Case Study of the Adult Fans of LEGO Community*
 36. Joachim Lynggaard Boll
*Labor Related Corporate Social Performance in Denmark
Organizational and Institutional Perspectives*
- 2008**
1. Frederik Christian Vinten
Essays on Private Equity
 2. Jesper Clement
Visual Influence of Packaging Design on In-Store Buying Decisions
 3. Marius Brostrøm Kousgaard
*Tid til kvalitetsmåling?
– Studier af indrulleringsprocesser i forbindelse med introduktionen af kliniske kvalitetsdatabaser i speciallægepraksissektoren*
 4. Irene Skovgaard Smith
*Management Consulting in Action
Value creation and ambiguity in client-consultant relations*
 5. Anders Rom
*Management accounting and integrated information systems
How to exploit the potential for management accounting of information technology*
 6. Marina Candi
Aesthetic Design as an Element of Service Innovation in New Technology-based Firms
 7. Morten Schnack
*Teknologi og tværfaglighed
– en analyse af diskussionen omkring indførelse af EPJ på en hospitalsafdeling*
 8. Helene Balslev Clausen
Juntos pero no revueltos – un estudio sobre emigrantes norteamericanos en un pueblo mexicano
 9. Lise Justesen
*Kunsten at skrive revisionsrapporter.
En beretning om forvaltningsrevisions beretninger*
 10. Michael E. Hansen
The politics of corporate responsibility: CSR and the governance of child labor and core labor rights in the 1990s
 11. Anne Roepstorff
Holdning for handling – en etnologisk undersøgelse af Virksomheders Sociale Ansvar/CSR

12. Claus Bajlum
Essays on Credit Risk and Credit Derivatives
13. Anders Bojesen
The Performative Power of Competence – an Inquiry into Subjectivity and Social Technologies at Work
14. Satu Reijonen
*Green and Fragile
A Study on Markets and the Natural Environment*
15. Ilduara Busta
*Corporate Governance in Banking
A European Study*
16. Kristian Anders Hvass
*A Boolean Analysis Predicting Industry Change: Innovation, Imitation & Business Models
The Winning Hybrid: A case study of isomorphism in the airline industry*
17. Trine Paludan
*De uvidende og de udviklingsparate
Identitet som mulighed og restriktion blandt fabriksarbejdere på det aftayloriserede fabriksgulv*
18. Kristian Jakobsen
Foreign market entry in transition economies: Entry timing and mode choice
19. Jakob Elming
Syntactic reordering in statistical machine translation
20. Lars Brømsøe Termansen
*Regional Computable General Equilibrium Models for Denmark
Three papers laying the foundation for regional CGE models with agglomeration characteristics*
21. Mia Reinholt
The Motivational Foundations of Knowledge Sharing
22. Frederikke Krogh-Meibom
*The Co-Evolution of Institutions and Technology
– A Neo-Institutional Understanding of Change Processes within the Business Press – the Case Study of Financial Times*
23. Peter D. Ørberg Jensen
OFFSHORING OF ADVANCED AND HIGH-VALUE TECHNICAL SERVICES: ANTECEDENTS, PROCESS DYNAMICS AND FIRMLEVEL IMPACTS
24. Pham Thi Song Hanh
Functional Upgrading, Relational Capability and Export Performance of Vietnamese Wood Furniture Producers
25. Mads Vangkilde
*Why wait?
An Exploration of first-mover advantages among Danish e-grocers through a resource perspective*
26. Hubert Buch-Hansen
*Rethinking the History of European Level Merger Control
A Critical Political Economy Perspective*
- 2009**
1. Vivian Lindhardsen
From Independent Ratings to Communal Ratings: A Study of CWA Raters' Decision-Making Behaviours
2. Guðrið Weihe
Public-Private Partnerships: Meaning and Practice
3. Chris Nøkkentved
*Enabling Supply Networks with Collaborative Information Infrastructures
An Empirical Investigation of Business Model Innovation in Supplier Relationship Management*
4. Sara Louise Muhr
Wound, Interrupted – On the Vulnerability of Diversity Management

5. Christine Sestoft
Forbrugeradfærd i et Stats- og Livsformsteoretisk perspektiv
6. Michael Pedersen
Tune in, Breakdown, and Reboot: On the production of the stress-fit self-managing employee
7. Salla Lutz
Position and Reposition in Networks – Exemplified by the Transformation of the Danish Pine Furniture Manufacturers
8. Jens Forssbæck
Essays on market discipline in commercial and central banking
9. Tine Murphy
Sense from Silence – A Basis for Organised Action
How do Sensemaking Processes with Minimal Sharing Relate to the Reproduction of Organised Action?
10. Sara Malou Strandvad
Inspirations for a new sociology of art: A sociomaterial study of development processes in the Danish film industry
11. Nicolaas Mouton
On the evolution of social scientific metaphors: A cognitive-historical enquiry into the divergent trajectories of the idea that collective entities – states and societies, cities and corporations – are biological organisms.
12. Lars Andreas Knutsen
Mobile Data Services: Shaping of user engagements
13. Nikolaos Theodoros Korfiatis
Information Exchange and Behavior
A Multi-method Inquiry on Online Communities
14. Jens Albæk
Forestillinger om kvalitet og tværfaglighed på sygehuse
– skabelse af forestillinger i læge- og plejegrupperne angående relevans af nye idéer om kvalitetsudvikling gennem tolkningsprocesser
15. Maja Lotz
The Business of Co-Creation – and the Co-Creation of Business
16. Gitte P. Jakobsen
Narrative Construction of Leader Identity in a Leader Development Program Context
17. Dorte Hermansen
“Living the brand” som en brandorienteret dialogisk praxis: Om udvikling af medarbejdernes brandorienterede dømmekraft
18. Aseem Kinra
Supply Chain (logistics) Environmental Complexity
19. Michael Nørager
How to manage SMEs through the transformation from non innovative to innovative?
20. Kristin Wallevik
Corporate Governance in Family Firms
The Norwegian Maritime Sector
21. Bo Hansen Hansen
Beyond the Process
Enriching Software Process Improvement with Knowledge Management
22. Annemette Skot-Hansen
Franske adjektivisk afledte adverbier, der tager præpositionssyntagmer indledt med præpositionen à som argumenter
En valensgrammatisk undersøgelse
23. Line Gry Knudsen
Collaborative R&D Capabilities
In Search of Micro-Foundations

24. Christian Scheuer
*Employers meet employees
Essays on sorting and globalization*
25. Rasmus Johnsen
*The Great Health of Melancholy
A Study of the Pathologies of Perfor-
mativity*
26. Ha Thi Van Pham
*Internationalization, Competitiveness
Enhancement and Export Performance
of Emerging Market Firms:
Evidence from Vietnam*
27. Henriette Balieu
*Kontrolbegrebets betydning for kausa-
tivalternationen i spansk
En kognitiv-typologisk analyse*
- 2010**
1. Yen Tran
*Organizing Innovation in Turbulent
Fashion Market
Four papers on how fashion firms crea-
te and appropriate innovation value*
2. Anders Raastrup Kristensen
*Metaphysical Labour
Flexibility, Performance and Commit-
ment in Work-Life Management*
3. Margrét Sigrún Sigurdardóttir
*Dependently independent
Co-existence of institutional logics in
the recorded music industry*
4. Ásta Dis Óladóttir
*Internationalization from a small do-
mestic base:
An empirical analysis of Economics and
Management*
5. Christine Secher
*E-deltagelse i praksis – politikernes og
forvaltningens medkonstruktion og
konsekvenserne heraf*
6. Marianne Stang Våland
*What we talk about when we talk
about space:*
7. Rex Degnegaard
*Strategic Change Management
Change Management Challenges in
the Danish Police Reform*
8. Ulrik Schultz Brix
*Værdi i rekruttering – den sikre beslut-
ning
En pragmatisk analyse af perception
og synliggørelse af værdi i rekrutte-
rings- og udvælgelsesarbejdet*
9. Jan Ole Similä
*Kontraktsledelse
Relasjonen mellom virksomhetsledelse
og kontraktshåndtering, belyst via fire
norske virksomheter*
10. Susanne Boch Waldorff
*Emerging Organizations: In between
local translation, institutional logics
and discourse*
11. Brian Kane
*Performance Talk
Next Generation Management of
Organizational Performance*
12. Lars Ohnemus
*Brand Thrust: Strategic Branding and
Shareholder Value
An Empirical Reconciliation of two
Critical Concepts*
13. Jesper Schlamovitz
*Håndtering af usikkerhed i film- og
byggeprojekter*
14. Tommy Moesby-Jensen
*Det faktiske livs forbindtlighed
Førsokratisk informeret, ny-aristotelisk
ἦθος-tænkning hos Martin Heidegger*
15. Christian Fich
*Two Nations Divided by Common
Values
French National Habitus and the
Rejection of American Power*

16. Peter Beyer
Processer, sammenhængskraft og fleksibilitet
Et empirisk casestudie af omstillingsforløb i fire virksomheder
17. Adam Buchhorn
Markets of Good Intentions
Constructing and Organizing Biogas Markets Amid Fragility and Controversy
18. Cecilie K. Moesby-Jensen
Social læring og fælles praksis
Et mixed method studie, der belyser læringskonsekvenser af et lederkursus for et praksisfællesskab af offentlige mellemledere
19. Heidi Boye
Fødevarer og sundhed i senmodernismen
– En indsigt i hyggefænomenet og de relaterede fødevarerpraksisser
20. Kristine Munkgård Pedersen
Flygtige forbindelser og midlertidige mobiliseringer
Om kulturel produktion på Roskilde Festival
21. Oliver Jacob Weber
Causes of Intercompany Harmony in Business Markets – An Empirical Investigation from a Dyad Perspective
22. Susanne Ekman
Authority and Autonomy
Paradoxes of Modern Knowledge Work
23. Anette Frey Larsen
Kvalitetsledelse på danske hospitaler
– Ledelsernes indflydelse på introduktion og vedligeholdelse af kvalitetsstrategier i det danske sundhedsvæsen
24. Toyoko Sato
Performativity and Discourse: Japanese Advertisements on the Aesthetic Education of Desire
25. Kenneth Brinch Jensen
Identifying the Last Planner System
Lean management in the construction industry
26. Javier Busquets
Orchestrating Network Behavior for Innovation
27. Luke Patey
The Power of Resistance: India's National Oil Company and International Activism in Sudan
28. Mette Vedel
Value Creation in Triadic Business Relationships. Interaction, Interconnection and Position
29. Kristian Tørning
Knowledge Management Systems in Practice – A Work Place Study
30. Qingxin Shi
An Empirical Study of Thinking Aloud Usability Testing from a Cultural Perspective
31. Tanja Juul Christiansen
Corporate blogging: Medarbejderes kommunikative handlekraft
32. Malgorzata Ciesielska
Hybrid Organisations. A study of the Open Source – business setting
33. Jens Dick-Nielsen
Three Essays on Corporate Bond Market Liquidity
34. Sabrina Speiermann
Modstandens Politik
Kampagnestyling i Velfærdsstaten. En diskussion af trafikcampagners styringspotentiale
35. Julie Uldam
Fickle Commitment. Fostering political engagement in 'the flighty world of online activism'

36. Annetre Juul Nielsen
Traveling technologies and transformations in health care
37. Athur Mühlen-Schulte
*Organising Development
Power and Organisational Reform in the United Nations Development Programme*
38. Louise Rygaard Jonas
*Branding på butiksgulvet
Et case-studie af kultur- og identitetsarbejdet i Kvickly*
- 2011**
1. Stefan Fraenkel
*Key Success Factors for Sales Force Readiness during New Product Launch
A Study of Product Launches in the Swedish Pharmaceutical Industry*
2. Christian Plesner Rossing
International Transfer Pricing in Theory and Practice
3. Tobias Dam Hede
*Samtalekunst og ledelsesdisciplin
– en analyse af coachingsdiskursens genealogi og governmentality*
4. Kim Pettersson
Essays on Audit Quality, Auditor Choice, and Equity Valuation
5. Henrik Merkelsen
The expert-lay controversy in risk research and management. Effects of institutional distances. Studies of risk definitions, perceptions, management and communication
6. Simon S. Torp
Employee Stock Ownership: Effect on Strategic Management and Performance
7. Mie Harder
Internal Antecedents of Management Innovation
8. Ole Helby Petersen
Public-Private Partnerships: Policy and Regulation – With Comparative and Multi-level Case Studies from Denmark and Ireland
9. Morten Krogh Petersen
'Good' Outcomes. Handling Multiplicity in Government Communication
10. Kristian Tangsgaard Hvelplund
Allocation of cognitive resources in translation - an eye-tracking and key-logging study
11. Moshe Yonatany
The Internationalization Process of Digital Service Providers
12. Anne Vestergaard
*Distance and Suffering
Humanitarian Discourse in the age of Mediatization*
13. Thorsten Mikkelsen
Personlighedens indflydelse på forretningsrelationer
14. Jane Thostrup Jagd
*Hvorfor fortsætter fusionsbølgen udover "the tipping point"?
– en empirisk analyse af information og kognitioner om fusioner*
15. Gregory Gimpel
Value-driven Adoption and Consumption of Technology: Understanding Technology Decision Making
16. Thomas Stengade Sønderkov
*Den nye mulighed
Social innovation i en forretningsmæssig kontekst*
17. Jeppe Christoffersen
Donor supported strategic alliances in developing countries
18. Vibeke Vad Baunsgaard
Dominant Ideological Modes of Rationality: Cross functional

- integration in the process of product innovation*
19. Throstur Olaf Sigurjonsson
Governance Failure and Iceland's Financial Collapse
 20. Allan Sall Tang Andersen
Essays on the modeling of risks in interest-rate and inflation markets
 21. Heidi Tscherning
Mobile Devices in Social Contexts
 22. Birgitte Gorm Hansen
Adapting in the Knowledge Economy Lateral Strategies for Scientists and Those Who Study Them
 23. Kristina Vaarst Andersen
Optimal Levels of Embeddedness The Contingent Value of Networked Collaboration
 24. Justine Grønbæk Pors
Noisy Management A History of Danish School Governing from 1970-2010
 25. Stefan Linder
Micro-foundations of Strategic Entrepreneurship Essays on Autonomous Strategic Action
 26. Xin Li
Toward an Integrative Framework of National Competitiveness An application to China
 27. Rune Thorbjørn Clausen
Værdifuld arkitektur Et eksplorativt studie af bygningers rolle i virksomheders værdiskabelse
 28. Monica Viken
Markedsundersøkelser som bevis i varemerke- og markedsføringsrett
 29. Christian Wymann
Tattooing The Economic and Artistic Constitution of a Social Phenomenon
 30. Sanne Frandsen
Productive Incoherence A Case Study of Branding and Identity Struggles in a Low-Prestige Organization
 31. Mads Stenbo Nielsen
Essays on Correlation Modelling
 32. Ivan Häuser
Følelse og sprog Etablering af en ekspressiv kategori, eksemplificeret på russisk
 33. Sebastian Schwenen
Security of Supply in Electricity Markets
- 2012**
1. Peter Holm Andreasen
The Dynamics of Procurement Management - A Complexity Approach
 2. Martin Haulrich
Data-Driven Bitext Dependency Parsing and Alignment
 3. Line Kirkegaard
Konsulenten i den anden nat En undersøgelse af det intense arbejdsliv
 4. Tonny Stenheim
Decision usefulness of goodwill under IFRS
 5. Morten Lind Larsen
Produktiviteten, vækst og velfærd Industrirådet og efterkrigstidens Danmark 1945 - 1958
 6. Petter Berg
Cartel Damages and Cost Asymmetries
 7. Lynn Kahle
Experiential Discourse in Marketing A methodical inquiry into practice and theory
 8. Anne Roelsgaard Obling
Management of Emotions in Accelerated Medical Relationships

9. Thomas Frandsen
Managing Modularity of Service Processes Architecture
10. Carina Christine Skovmøller
*CSR som noget særligt
Et casestudie om styring og menings-
skabelse i relation til CSR ud fra en
intern optik*
11. Michael Tell
*Fradragsbeskæring af selskabers
finansieringsudgifter
En skatteretlig analyse af SEL §§ 11,
11B og 11C*
12. Morten Holm
*Customer Profitability Measurement
Models
Their Merits and Sophistication
across Contexts*
13. Katja Joo Dyppel
*Beskatning af derivater
En analyse af dansk skatteret*
14. Esben Anton Schultz
*Essays in Labor Economics
Evidence from Danish Micro Data*
15. Carina Risvig Hansen
*"Contracts not covered, or not fully
covered, by the Public Sector Directive"*
16. Anja Svejgaard Pors
*Iværksættelse af kommunikation
- patientfigurer i hospitalets strategiske
kommunikation*
17. Frans Bévort
*Making sense of management with
logics
An ethnographic study of accountants
who become managers*
18. René Kallestrup
*The Dynamics of Bank and Sovereign
Credit Risk*
19. Brett Crawford
*Revisiting the Phenomenon of Interests
in Organizational Institutionalism
The Case of U.S. Chambers of
Commerce*
20. Mario Daniele Amore
Essays on Empirical Corporate Finance
21. Arne Stjernholm Madsen
*The evolution of innovation strategy
Studied in the context of medical
device activities at the pharmaceutical
company Novo Nordisk A/S in the
period 1980-2008*
22. Jacob Holm Hansen
*Is Social Integration Necessary for
Corporate Branding?
A study of corporate branding
strategies at Novo Nordisk*
23. Stuart Webber
*Corporate Profit Shifting and the
Multinational Enterprise*
24. Helene Ratner
*Promises of Reflexivity
Managing and Researching
Inclusive Schools*
25. Therese Strand
*The Owners and the Power: Insights
from Annual General Meetings*
26. Robert Gavin Strand
*In Praise of Corporate Social
Responsibility Bureaucracy*
27. Nina Sormunen
*Auditor's going-concern reporting
Reporting decision and content of the
report*
28. John Bang Mathiasen
*Learning within a product development
working practice:
- an understanding anchored
in pragmatism*
29. Philip Holst Riis
*Understanding Role-Oriented Enterprise
Systems: From Vendors to Customers*
30. Marie Lisa Dacanay
*Social Enterprises and the Poor
Enhancing Social Entrepreneurship and
Stakeholder Theory*

31. Fumiko Kano Glückstad
Bridging Remote Cultures: Cross-lingual concept mapping based on the information receiver's prior-knowledge
32. Henrik Barslund Fosse
Empirical Essays in International Trade
33. Peter Alexander Albrecht
*Foundational hybridity and its reproduction
Security sector reform in Sierra Leone*
34. Maja Rosenstock
*CSR - hvor svært kan det være?
Kulturanalytisk casestudie om udfordringer og dilemmaer med at forankre Coops CSR-strategi*
35. Jeanette Rasmussen
*Tweens, medier og forbrug
Et studie af 10-12 årige danske børns brug af internettet, opfattelse og forståelse af markedsføring og forbrug*
36. Ib Tunby Gulbrandsen
*'This page is not intended for a US Audience'
A five-act spectacle on online communication, collaboration & organization.*
37. Kasper Aalling Teilmann
Interactive Approaches to Rural Development
38. Mette Mogensen
*The Organization(s) of Well-being and Productivity
(Re)assembling work in the Danish Post*
39. Søren Friis Møller
*From Disinterestedness to Engagement
Towards Relational Leadership In the Cultural Sector*
40. Nico Peter Berhausen
Management Control, Innovation and Strategic Objectives – Interactions and Convergence in Product Development Networks
41. Balder Onarheim
*Creativity under Constraints
Creativity as Balancing 'Constrainedness'*
42. Haoyong Zhou
Essays on Family Firms
43. Elisabeth Naima Mikkelsen
*Making sense of organisational conflict
An empirical study of enacted sense-making in everyday conflict at work*
- 2013**
1. Jacob Lyngsie
Entrepreneurship in an Organizational Context
2. Signe Groth-Brodersen
*Fra ledelse til selvet
En socialpsykologisk analyse af forholdet imellem selvledelse, ledelse og stress i det moderne arbejdsliv*
3. Nis Høyrup Christensen
Shaping Markets: A Neoinstitutional Analysis of the Emerging Organizational Field of Renewable Energy in China
4. Christian Edelvold Berg
*As a matter of size
THE IMPORTANCE OF CRITICAL MASS AND THE CONSEQUENCES OF SCARCITY FOR TELEVISION MARKETS*
5. Christine D. Isakson
*Coworker Influence and Labor Mobility
Essays on Turnover, Entrepreneurship and Location Choice in the Danish Maritime Industry*
6. Niels Joseph Jerne Lennon
*Accounting Qualities in Practice
Rhizomatic stories of representational faithfulness, decision making and control*
7. Shannon O'Donnell
*Making Ensemble Possible
How special groups organize for collaborative creativity in conditions of spatial variability and distance*

8. Robert W. D. Veitch
Access Decisions in a Partly-Digital World
Comparing Digital Piracy and Legal Modes for Film and Music
9. Marie Mathiesen
Making Strategy Work
An Organizational Ethnography
10. Arisa Shollo
The role of business intelligence in organizational decision-making
11. Mia Kaspersen
The construction of social and environmental reporting
12. Marcus Møller Larsen
The organizational design of offshoring
13. Mette Ohm Rørdam
EU Law on Food Naming
The prohibition against misleading names in an internal market context
14. Hans Peter Rasmussen
GIV EN GED!
Kan giver-idealtyper forklare støtte til velgørenhed og understøtte relationsopbygning?
15. Ruben Schachtenhaufen
Fonetisk reduktion i dansk
16. Peter Koerver Schmidt
Dansk CFC-beskatning
I et internationalt og komparativt perspektiv
17. Morten Froholdt
Strategi i den offentlige sektor
En kortlægning af styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang, samt anvendte redskaber og teknologier for udvalgte danske statslige styrelser
18. Annette Camilla Sjørup
Cognitive effort in metaphor translation
An eye-tracking and key-logging study
19. Tamara Stucchi
The Internationalization of Emerging Market Firms: A Context-Specific Study
20. Thomas Lopdrup-Hjorth
"Let's Go Outside": The Value of Co-Creation
21. Ana Alačovska
Genre and Autonomy in Cultural Production
The case of travel guidebook production
22. Marius Gudmand-Høyer
Stemningssindssygdommenes historie i det 19. århundrede
Omtydningen af melankolien og manien som bipolære stemningslidelser i dansk sammenhæng under hensyn til dannelsen af det moderne følelseslivs relative autonomi.
En problematiserings- og erfarings-analytisk undersøgelse
23. Lichen Alex Yu
Fabricating an S&OP Process
Circulating References and Matters of Concern
24. Esben Alfort
The Expression of a Need
Understanding search
25. Trine Pallesen
Assembling Markets for Wind Power
An Inquiry into the Making of Market Devices
26. Anders Koed Madsen
Web-Visions
Repurposing digital traces to organize social attention
27. Lærke Højgaard Christiansen
BREWING ORGANIZATIONAL RESPONSES TO INSTITUTIONAL LOGICS
28. Tommy Kjær Lassen
EGENTLIG SELVLEDELSE
En ledelsesfilosofisk afhandling om selvedelsens paradoksale dynamik og eksistentielle engagement

29. Morten Rossing
Local Adaption and Meaning Creation in Performance Appraisal
30. Søren Obed Madsen
*Lederen som oversætter
Et oversættelsesteoretisk perspektiv på strategisk arbejde*
31. Thomas Høgenhaven
*Open Government Communities
Does Design Affect Participation?*
32. Kirstine Zinck Pedersen
*Failsafe Organizing?
A Pragmatic Stance on Patient Safety*
33. Anne Petersen
*Hverdagslogikker i psykiatrisk arbejde
En institutionsetnografisk undersøgelse af hverdagen i psykiatriske organisationer*
34. Didde Maria Humle
Fortællinger om arbejde
35. Mark Holst-Mikkelsen
Strategieksekvering i praksis – barrierer og muligheder!
36. Malek Maalouf
*Sustaining lean
Strategies for dealing with organizational paradoxes*
37. Nicolaj Tofte Brenneche
*Systemic Innovation In The Making
The Social Productivity of
Cartographic Crisis and Transitions in the Case of SEEIT*
38. Morten Gylling
*The Structure of Discourse
A Corpus-Based Cross-Linguistic Study*
39. Binzhang YANG
Urban Green Spaces for Quality Life - Case Study: the landscape architecture for people in Copenhagen
40. Michael Friis Pedersen
*Finance and Organization:
The Implications for Whole Farm Risk Management*
41. Even Fallan
Issues on supply and demand for environmental accounting information
42. Ather Nawaz
*Website user experience
A cross-cultural study of the relation between users' cognitive style, context of use, and information architecture of local websites*
43. Karin Beukel
The Determinants for Creating Valuable Inventions
44. Arjan Markus
*External Knowledge Sourcing and Firm Innovation
Essays on the Micro-Foundations of Firms' Search for Innovation*
- 2014**
1. Solon Moreira
Four Essays on Technology Licensing and Firm Innovation
2. Karin Strzeletz Ivertsen
*Partnership Drift in Innovation Processes
A study of the Think City electric car development*
3. Kathrine Hoffmann Pii
Responsibility Flows in Patient-centred Prevention
4. Jane Bjørn Vedel
*Managing Strategic Research
An empirical analysis of science-industry collaboration in a pharmaceutical company*
5. Martin Gylling
*Processuel strategi i organisationer
Monografi om dobbeltheden i tænkning af strategi, dels som vidensfelt i organisationsteori, dels som kunstnerisk tilgang til at skabe i erhvervsmæssig innovation*

6. Linne Marie Lauesen
Corporate Social Responsibility in the Water Sector: How Material Practices and their Symbolic and Physical Meanings Form a Colonising Logic
7. Maggie Qiuzhu Mei
LEARNING TO INNOVATE: The role of ambidexterity, standard, and decision process
8. Inger Høedt-Rasmussen
Developing Identity for Lawyers Towards Sustainable Lawyering
9. Sebastian Fux
Essays on Return Predictability and Term Structure Modelling
10. Thorbjørn N. M. Lund-Poulsen
Essays on Value Based Management
11. Oana Brindusa Albu
Transparency in Organizing: A Performative Approach
12. Lena Olaison
Entrepreneurship at the limits
13. Hanne Sørum
DRESSED FOR WEB SUCCESS? An Empirical Study of Website Quality in the Public Sector
14. Lasse Folke Henriksen
Knowing networks How experts shape transnational governance
15. Maria Halbinger
Entrepreneurial Individuals Empirical Investigations into Entrepreneurial Activities of Hackers and Makers
16. Robert Spliid
Kapitalfondenes metoder og kompetencer
17. Christiane Stelling
Public-private partnerships & the need, development and management of trusting A processual and embedded exploration
18. Marta Gasparin
Management of design as a translation process
19. Kåre Moberg
Assessing the Impact of Entrepreneurship Education From ABC to PhD
20. Alexander Cole
Distant neighbors Collective learning beyond the cluster
21. Martin Møller Boje Rasmussen
Is Competitiveness a Question of Being Alike? How the United Kingdom, Germany and Denmark Came to Compete through their Knowledge Regimes from 1993 to 2007
22. Anders Ravn Sørensen
Studies in central bank legitimacy, currency and national identity Four cases from Danish monetary history
23. Nina Bellak
Can Language be Managed in International Business? Insights into Language Choice from a Case Study of Danish and Austrian Multinational Corporations (MNCs)
24. Rikke Kristine Nielsen
Global Mindset as Managerial Meta-competence and Organizational Capability: Boundary-crossing Leadership Cooperation in the MNC The Case of 'Group Mindset' in Solar A/S.
25. Rasmus Koss Hartmann
User Innovation inside government Towards a critically performative foundation for inquiry

26. Kristian Gylling Olesen
Flertydig og emergerende ledelse i folkeskolen
Et aktør-netværksteoretisk ledelsesstudie af politiske evalueringsreformers betydning for ledelse i den danske folkeskole
27. Troels Riis Larsen
Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010
Omdømmearbejde og omdømmepolitik
28. Klaus Majgaard
Jagten på autenticitet i offentlig styring
29. Ming Hua Li
Institutional Transition and Organizational Diversity: Differentiated internationalization strategies of emerging market state-owned enterprises
30. Sofie Blinkenberg Federspiel
IT, organisation og digitalisering: Institutionelt arbejde i den kommunale digitaliseringsproces
31. Elvi Weinreich
Hvilke offentlige ledere er der brug for når velfærdstænkningen flytter sig – er Diplomuddannelsens lederprofil svaret?
32. Ellen Mølgaard Korsager
Self-conception and image of context in the growth of the firm
– A Penrosian History of Fiberline Composites
33. Else Skjold
The Daily Selection
34. Marie Louise Conradsen
The Cancer Centre That Never Was
The Organisation of Danish Cancer Research 1949-1992
35. Virgilio Failla
Three Essays on the Dynamics of Entrepreneurs in the Labor Market
36. Nicky Nedergaard
Brand-Based Innovation
Relational Perspectives on Brand Logics and Design Innovation Strategies and Implementation
37. Mads Gjedsted Nielsen
Essays in Real Estate Finance
38. Kristin Martina Brandl
Process Perspectives on Service Offshoring
39. Mia Rosa Koss Hartmann
In the gray zone
With police in making space for creativity
40. Karen Ingerslev
Healthcare Innovation under The Microscope
Framing Boundaries of Wicked Problems
41. Tim Neerup Thomsen
Risk Management in large Danish public capital investment programmes
- 2015**
1. Jakob Ion Wille
Film som design
Design af levende billeder i film og tv-serier
2. Christiane Mossin
Interzones of Law and Metaphysics
Hierarchies, Logics and Foundations of Social Order seen through the Prism of EU Social Rights
3. Thomas Tøth
TRUSTWORTHINESS: ENABLING GLOBAL COLLABORATION
An Ethnographic Study of Trust, Distance, Control, Culture and Boundary Spanning within Offshore Outsourcing of IT Services
4. Steven Højlund
Evaluation Use in Evaluation Systems – The Case of the European Commission

5. Julia Kirch Kirkegaard
AMBIGUOUS WINDS OF CHANGE – OR FIGHTING AGAINST WINDMILLS IN CHINESE WIND POWER
A CONSTRUCTIVIST INQUIRY INTO CHINA'S PRAGMATICS OF GREEN MARKETISATION MAPPING
CONTROVERSIES OVER A POTENTIAL TURN TO QUALITY IN CHINESE WIND POWER
6. Michelle Carol Antero
A Multi-case Analysis of the Development of Enterprise Resource Planning Systems (ERP) Business Practices

Morten Friis-Olivarius
The Associative Nature of Creativity
7. Mathew Abraham
New Cooperativism: A study of emerging producer organisations in India
8. Stine Hedegaard
Sustainability-Focused Identity: Identity work performed to manage, negotiate and resolve barriers and tensions that arise in the process of constructing or organizational identity in a sustainability context
9. Cecilie Glerup
Organizing Science in Society – the conduct and justification of responsible research
10. Allan Salling Pedersen
Implementering af ITIL® IT-governance - når best practice konflikter med kulturen Løsning af implementeringsproblemer gennem anvendelse af kendte CSF i et aktionsforskningsforløb.
11. Nihat Misir
A Real Options Approach to Determining Power Prices
12. Mamdouh Medhat
MEASURING AND PRICING THE RISK OF CORPORATE FAILURES
13. Rina Hansen
Toward a Digital Strategy for Omnichannel Retailing
14. Eva Pallesen
In the rhythm of welfare creation
A relational processual investigation moving beyond the conceptual horizon of welfare management
15. Gouya Harirchi
In Search of Opportunities: Three Essays on Global Linkages for Innovation
16. Lotte Holck
Embedded Diversity: A critical ethnographic study of the structural tensions of organizing diversity
17. Jose Daniel Balarezo
Learning through Scenario Planning
18. Louise Pram Nielsen
Knowledge dissemination based on terminological ontologies. Using eye tracking to further user interface design.
19. Sofie Dam
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS FOR INNOVATION AND SUSTAINABILITY TRANSFORMATION
An embedded, comparative case study of municipal waste management in England and Denmark
20. Ulrik Hartmyer Christiansen
Follwoing the Content of Reported Risk Across the Organization
21. Guro Refsum Sanden
Language strategies in multinational corporations. A cross-sector study of financial service companies and manufacturing companies.
22. Linn Gevoll
Designing performance management for operational level
- A closer look on the role of design choices in framing coordination and motivation

23. Frederik Larsen
*Objects and Social Actions
– on Second-hand Valuation Practices*
24. Thorhildur Hansdottir Jetzek
*The Sustainable Value of Open
Government Data
Uncovering the Generative Mechanisms
of Open Data through a Mixed
Methods Approach*
25. Gustav Toppenberg
*Innovation-based M&A
– Technological-Integration
Challenges – The Case of
Digital-Technology Companies*
26. Mie Plotnikof
*Challenges of Collaborative
Governance
An Organizational Discourse Study
of Public Managers' Struggles
with Collaboration across the
Daycare Area*
27. Christian Garmann Johnsen
*Who Are the Post-Bureaucrats?
A Philosophical Examination of the
Creative Manager, the Authentic Leader
and the Entrepreneur*
28. Jacob Brogaard-Kay
*Constituting Performance Management
A field study of a pharmaceutical
company*
29. Rasmus Ploug Jenle
*Engineering Markets for Control:
Integrating Wind Power into the Danish
Electricity System*
30. Morten Lindholst
*Complex Business Negotiation:
Understanding Preparation and
Planning*
31. Morten Grynings
*TRUST AND TRANSPARENCY FROM AN
ALIGNMENT PERSPECTIVE*
32. Peter Andreas Norn
*Byregimer og styringsevne: Politisk
lederskab af store byudviklingsprojekter*
33. Milan Miric
*Essays on Competition, Innovation and
Firm Strategy in Digital Markets*
34. Sanne K. Hjordrup
*The Value of Talent Management
Rethinking practice, problems and
possibilities*
35. Johanna Sax
*Strategic Risk Management
– Analyzing Antecedents and
Contingencies for Value Creation*
36. Pernille Rydén
Strategic Cognition of Social Media
37. Mimmi Sjöklint
*The Measurable Me
- The Influence of Self-tracking on the
User Experience*
38. Juan Ignacio Staricco
*Towards a Fair Global Economic
Regime? A critical assessment of Fair
Trade through the examination of the
Argentinean wine industry*
39. Marie Henriette Madsen
*Emerging and temporary connections
in Quality work*
40. Yangfeng CAO
*Toward a Process Framework of
Business Model Innovation in the
Global Context
Entrepreneurship-Enabled Dynamic
Capability of Medium-Sized
Multinational Enterprises*
41. Carsten Scheibye
*Enactment of the Organizational Cost
Structure in Value Chain Configuration
A Contribution to Strategic Cost
Management*

2016

1. Signe Sofie Dyrby
Enterprise Social Media at Work
2. Dorte Boesby Dahl
The making of the public parking attendant
Dirt, aesthetics and inclusion in public service work
3. Verena Girschik
Realizing Corporate Responsibility
Positioning and Framing in Nascent Institutional Change
4. Anders Ørding Olsen
IN SEARCH OF SOLUTIONS
Inertia, Knowledge Sources and Diversity in Collaborative Problem-solving
5. Pernille Steen Pedersen
Udkast til et nyt copingbegreb
En kvalifikation af ledelsesmuligheder for at forebygge sygefravær ved psykiske problemer.
6. Kerli Kant Hvass
Weaving a Path from Waste to Value: Exploring fashion industry business models and the circular economy
7. Kasper Lindskow
Exploring Digital News Publishing Business Models – a production network approach
8. Mikkel Mouritz Marfelt
The chameleon workforce: Assembling and negotiating the content of a workforce
9. Marianne Bertelsen
Aesthetic encounters
Rethinking autonomy, space & time in today's world of art
10. Louise Hauberg Wilhelmsen
EU PERSPECTIVES ON INTERNATIONAL COMMERCIAL ARBITRATION
11. Abid Hussain
On the Design, Development and Use of the Social Data Analytics Tool (SODATO): Design Propositions, Patterns, and Principles for Big Social Data Analytics
12. Mark Bruun
Essays on Earnings Predictability
13. Tor Bøe-Lillegraven
BUSINESS PARADOXES, BLACK BOXES, AND BIG DATA: BEYOND ORGANIZATIONAL AMBIDEXTERITY
14. Hadis Khonsary-Atighi
ECONOMIC DETERMINANTS OF DOMESTIC INVESTMENT IN AN OIL-BASED ECONOMY: THE CASE OF IRAN (1965-2010)
15. Maj Lervad Grasten
Rule of Law or Rule by Lawyers?
On the Politics of Translation in Global Governance
16. Lene Granzau Juel-Jacobsen
SUPERMARKEDETS MODUS OPERANDI – en hverdagssociologisk undersøgelse af forholdet mellem rum og handlen og understøtte relationsopbygning?
17. Christine Thalsgård Henriques
In search of entrepreneurial learning – Towards a relational perspective on incubating practices?
18. Patrick Bennett
Essays in Education, Crime, and Job Displacement
19. Søren Korsgaard
Payments and Central Bank Policy
20. Marie Kruse Skibsted
Empirical Essays in Economics of Education and Labor
21. Elizabeth Benedict Christensen
The Constantly Contingent Sense of Belonging of the 1.5 Generation
Undocumented Youth
An Everyday Perspective

22. Lasse J. Jessen
Essays on Discounting Behavior and Gambling Behavior
23. Kalle Johannes Rose
Når stiftertiljen dør...
Et retsøkonomisk bidrag til 200 års juridisk konflikt om ejendomsretten
24. Andreas Søeborg Kirkedal
Danish Stød and Automatic Speech Recognition
25. Ida Lunde Jørgensen
Institutions and Legitimations in Finance for the Arts
26. Olga Rykov Ibsen
An empirical cross-linguistic study of directives: A semiotic approach to the sentence forms chosen by British, Danish and Russian speakers in native and ELF contexts
27. Desi Volker
Understanding Interest Rate Volatility
28. Angeli Elizabeth Weller
Practice at the Boundaries of Business Ethics & Corporate Social Responsibility
29. Ida Danneskiold-Samsøe
Levende læring i kunstneriske organisationer
En undersøgelse af læringsprocesser mellem projekt og organisation på Aarhus Teater
30. Leif Christensen
Quality of information – The role of internal controls and materiality
31. Olga Zarzecka
Tie Content in Professional Networks
32. Henrik Mahncke
De store gaver
- Filantropiens gensidighedsrelationer i teori og praksis
33. Carsten Lund Pedersen
Using the Collective Wisdom of Frontline Employees in Strategic Issue Management
34. Yun Liu
Essays on Market Design
35. Denitsa Hazarbassanova Blagoeva
The Internationalisation of Service Firms
36. Manya Jaura Lind
Capability development in an off-shoring context: How, why and by whom
37. Luis R. Boscán F.
Essays on the Design of Contracts and Markets for Power System Flexibility
38. Andreas Philipp Distel
Capabilities for Strategic Adaptation: Micro-Foundations, Organizational Conditions, and Performance Implications
39. Lavinia Bleoca
The Usefulness of Innovation and Intellectual Capital in Business Performance: The Financial Effects of Knowledge Management vs. Disclosure
40. Henrik Jensen
Economic Organization and Imperfect Managerial Knowledge: A Study of the Role of Managerial Meta-Knowledge in the Management of Distributed Knowledge
41. Stine Mosekjær
The Understanding of English Emotion Words by Chinese and Japanese Speakers of English as a Lingua Franca
An Empirical Study
42. Hallur Tor Sigurdarson
The Ministry of Desire - Anxiety and entrepreneurship in a bureaucracy
43. Kätlin Pulk
Making Time While Being in Time
A study of the temporality of organizational processes
44. Valeria Giacomini
Contextualizing the cluster Palm oil in Southeast Asia in global perspective (1880s–1970s)

45. Jeanette Willert
Managers' use of multiple Management Control Systems: The role and interplay of management control systems and company performance
46. Mads Vestergaard Jensen
Financial Frictions: Implications for Early Option Exercise and Realized Volatility
47. Mikael Reimer Jensen
Interbank Markets and Frictions
48. Benjamin Faigen
Essays on Employee Ownership
49. Adela Michea
Enacting Business Models An Ethnographic Study of an Emerging Business Model Innovation within the Frame of a Manufacturing Company.
50. Iben Sandal Stjerne
Transcending organization in temporary systems Aesthetics' organizing work and employment in Creative Industries
51. Simon Krogh
Anticipating Organizational Change
52. Sarah Netter
Exploring the Sharing Economy
53. Lene Tolstrup Christensen
State-owned enterprises as institutional market actors in the marketization of public service provision: A comparative case study of Danish and Swedish passenger rail 1990–2015
54. Kyoung(Kay) Sun Park
Three Essays on Financial Economics
- 2017**
1. Mari Bjerck
Apparel at work. Work uniforms and women in male-dominated manual occupations.
2. Christoph H. Flöthmann
Who Manages Our Supply Chains? Backgrounds, Competencies and Contributions of Human Resources in Supply Chain Management
3. Aleksandra Anna Rzeźnik
Essays in Empirical Asset Pricing
4. Claes Bäckman
Essays on Housing Markets
5. Kirsti Reitan Andersen
Stabilizing Sustainability in the Textile and Fashion Industry
6. Kira Hoffmann
Cost Behavior: An Empirical Analysis of Determinants and Consequences of Asymmetries
7. Tobin Hanspal
Essays in Household Finance
8. Nina Lange
Correlation in Energy Markets
9. Anjum Fayyaz
Donor Interventions and SME Networking in Industrial Clusters in Punjab Province, Pakistan
10. Magnus Paulsen Hansen
Trying the unemployed. Justification and critique, emancipation and coercion towards the 'active society'. A study of contemporary reforms in France and Denmark
11. Sameer Azizi
Corporate Social Responsibility in Afghanistan – a critical case study of the mobile telecommunications industry

12. Malene Myhre
The internationalization of small and medium-sized enterprises: A qualitative study
13. Thomas Presskorn-Thygesen
The Significance of Normativity – Studies in Post-Kantian Philosophy and Social Theory
14. Federico Clementi
Essays on multinational production and international trade
15. Lara Anne Hale
Experimental Standards in Sustainability Transitions: Insights from the Building Sector
16. Richard Pucci
Accounting for Financial Instruments in an Uncertain World Controversies in IFRS in the Aftermath of the 2008 Financial Crisis
17. Sarah Maria Denta
Kommunale offentlige private partnerskaber Regulering i skyggen af Farumsagen
18. Christian Östlund
Design for e-training
19. Amalie Martinus Hauge
Organizing Valuations – a pragmatic inquiry
20. Tim Holst Celik
Tension-filled Governance? Exploring the Emergence, Consolidation and Reconfiguration of Legitimatory and Fiscal State-crafting
21. Christian Bason
Leading Public Design: How managers engage with design to transform public governance
22. Davide Tomio
Essays on Arbitrage and Market Liquidity
23. Simone Stæhr
Financial Analysts' Forecasts Behavioral Aspects and the Impact of Personal Characteristics
24. Mikkel Godt Gregersen
Management Control, Intrinsic Motivation and Creativity – How Can They Coexist
25. Kristjan Johannes Suse Jespersen
Advancing the Payments for Ecosystem Service Discourse Through Institutional Theory
26. Kristian Bondo Hansen
Crowds and Speculation: A study of crowd phenomena in the U.S. financial markets 1890 to 1940
27. Lars Balslev
Actors and practices – An institutional study on management accounting change in Air Greenland
28. Sven Klingler
Essays on Asset Pricing with Financial Frictions
29. Klement Ahrensbach Rasmussen
Business Model Innovation The Role of Organizational Design
30. Giulio Zichella
Entrepreneurial Cognition. Three essays on entrepreneurial behavior and cognition under risk and uncertainty
31. Richard Ledborg Hansen
En forkærlighed til det eksisterende – mellemlederens oplevelse af forandringsmodstand i organisatoriske forandringer
32. Vilhelm Stefan Holsting
Militært chefvirke: Kritik og retfærdiggørelse mellem politik og profession

33. Thomas Jensen **2018**
Shipping Information Pipeline: An information infrastructure to improve international containerized shipping
34. Dzmitry Bartalevich
Do economic theories inform policy? Analysis of the influence of the Chicago School on European Union competition policy
35. Kristian Roed Nielsen
Crowdfunding for Sustainability: A study on the potential of reward-based crowdfunding in supporting sustainable entrepreneurship
36. Emil Husted
There is always an alternative: A study of control and commitment in political organization
37. Anders Ludvig Sevelsted
Interpreting Bonds and Boundaries of Obligation. A genealogy of the emergence and development of Protestant voluntary social work in Denmark as shown through the cases of the Copenhagen Home Mission and the Blue Cross (1850 – 1950)
38. Niklas Kohl
Essays on Stock Issuance
39. Maya Christiane Flensburg Jensen
BOUNDARIES OF PROFESSIONALIZATION AT WORK An ethnography-inspired study of care workers' dilemmas at the margin
40. Andreas Kamstrup
Crowdsourcing and the Architectural Competition as Organisational Technologies
41. Louise Lyngfeldt Gorm Hansen
Triggering Earthquakes in Science, Politics and Chinese Hydropower - A Controversy Study
1. Vishv Priya Kohli
Combatting Falsification and Counterfeiting of Medicinal Products in the European Union – A Legal Analysis
2. Helle Haurum
Customer Engagement Behavior in the context of Continuous Service Relationships
3. Nis Grünberg
The Party-state order: Essays on China's political organization and political economic institutions
4. Jesper Christensen
A Behavioral Theory of Human Capital Integration
5. Poula Marie Helth
Learning in practice
6. Rasmus Vendler Toft-Kehler
Entrepreneurship as a career? An investigation of the relationship between entrepreneurial experience and entrepreneurial outcome
7. Szymon Furtak
Sensing the Future: Designing sensor-based predictive information systems for forecasting spare part demand for diesel engines
8. Mette Brehm Johansen
Organizing patient involvement. An ethnographic study
9. Iwona Sulinska
Complexities of Social Capital in Boards of Directors
10. Cecilie Fanø Petersen
Award of public contracts as a means to conferring State aid: A legal analysis of the interface between public procurement law and State aid law
11. Ahmad Ahmad Barirani
Three Experimental Studies on Entrepreneurship

12. Carsten Allerslev Olsen
Financial Reporting Enforcement: Impact and Consequences
13. Irene Christensen
New product fumbles – Organizing for the Ramp-up process
14. Jacob Taarup-Esbensen
Managing communities – Mining MNEs' community risk management practices
15. Lester Allan Lasrado
Set-Theoretic approach to maturity models
16. Mia B. Münster
Intention vs. Perception of Designed Atmospheres in Fashion Stores
17. Anne Sluhan
Non-Financial Dimensions of Family Firm Ownership: How Socioemotional Wealth and Familiness Influence Internationalization
18. Henrik Yde Andersen
Essays on Debt and Pensions
19. Fabian Heinrich Müller
Valuation Reversed – When Valuators are Valuated. An Analysis of the Perception of and Reaction to Reviewers in Fine-Dining
20. Martin Jarmatz
Organizing for Pricing
21. Niels Joachim Christfort Gormsen
Essays on Empirical Asset Pricing
22. Diego Zunino
Socio-Cognitive Perspectives in Business Venturing
23. Benjamin Asmussen
Networks and Faces between Copenhagen and Canton, 1730-1840
24. Dalia Bagdziunaite
Brains at Brand Touchpoints A Consumer Neuroscience Study of Information Processing of Brand Advertisements and the Store Environment in Compulsive Buying
25. Erol Kazan
Towards a Disruptive Digital Platform Model
26. Andreas Bang Nielsen
Essays on Foreign Exchange and Credit Risk
27. Anne Krebs
Accountable, Operable Knowledge Toward Value Representations of Individual Knowledge in Accounting
28. Matilde Fogh Kirkegaard
A firm- and demand-side perspective on behavioral strategy for value creation: Insights from the hearing aid industry
29. Agnieszka Nowinska
SHIPS AND RELATION-SHIPS Tie formation in the sector of shipping intermediaries in shipping
30. Stine Evald Bentsen
The Comprehension of English Texts by Native Speakers of English and Japanese, Chinese and Russian Speakers of English as a Lingua Franca. An Empirical Study.
31. Stine Louise Daetz
Essays on Financial Frictions in Lending Markets
32. Christian Skov Jensen
Essays on Asset Pricing
33. Anders Kryger
Aligning future employee action and corporate strategy in a resource-scarce environment

34. Maitane Elorriaga-Rubio
The behavioral foundations of strategic decision-making: A contextual perspective
35. Roddy Walker
Leadership Development as Organisational Rehabilitation: Shaping Middle-Managers as Double Agents
36. Jinsun Bae
Producing Garments for Global Markets Corporate social responsibility (CSR) in Myanmar's export garment industry 2011–2015
37. Queralt Prat-i-Pubill
Axiological knowledge in a knowledge driven world. Considerations for organizations.
38. Pia Mølgaard
Essays on Corporate Loans and Credit Risk
39. Marzia Aricò
Service Design as a Transformative Force: Introduction and Adoption in an Organizational Context
40. Christian Dyrland Wåhlin-Jacobsen
Constructing change initiatives in workplace voice activities Studies from a social interaction perspective
41. Peter Kalum Schou
Institutional Logics in Entrepreneurial Ventures: How Competing Logics arise and shape organizational processes and outcomes during scale-up
42. Per Henriksen
Enterprise Risk Management Rationaler og paradokser i en moderne ledelsesteknologi
43. Maximilian Schellmann
The Politics of Organizing Refugee Camps
44. Jacob Halvas Bjerre
Excluding the Jews: The Aryanization of Danish-German Trade and German Anti-Jewish Policy in Denmark 1937-1943
45. Ida Schrøder
Hybridising accounting and caring: A symmetrical study of how costs and needs are connected in Danish child protection work
46. Katrine Kunst
Electronic Word of Behavior: Transforming digital traces of consumer behaviors into communicative content in product design
47. Viktor Avlonitis
Essays on the role of modularity in management: Towards a unified perspective of modular and integral design
48. Anne Sofie Fischer
Negotiating Spaces of Everyday Politics: -An ethnographic study of organizing for social transformation for women in urban poverty, Delhi, India

2019

1. Shihan Du
*ESSAYS IN EMPIRICAL STUDIES
BASED ON ADMINISTRATIVE
LABOUR MARKET DATA*
2. Mart Laatsit
*Policy learning in innovation
policy: A comparative analysis of
European Union member states*
3. Peter J. Wynne
*Proactively Building Capabilities for
the Post-Acquisition Integration
of Information Systems*
4. Kalina S. Staykova
*Generative Mechanisms for Digital
Platform Ecosystem Evolution*
5. Ieva Linkeviciute
*Essays on the Demand-Side
Management in Electricity Markets*
6. Jonatan Echebarria Fernández
*Jurisdiction and Arbitration
Agreements in Contracts for the
Carriage of Goods by Sea –
Limitations on Party Autonomy*
7. Louise Thorn Bøttkjær
*Votes for sale. Essays on
clientelism in new democracies.*
8. Ditte Vilstrup Holm
*The Poetics of Participation:
the organizing of participation in
contemporary art*
9. Philip Rosenbaum
*Essays in Labor Markets –
Gender, Fertility and Education*
10. Mia Olsen
*Mobile Betalinger - Succesfaktorer
og Adfærdsmæssige Konsekvenser*
11. Adrián Luis Mérida Gutiérrez
*Entrepreneurial Careers:
Determinants, Trajectories, and
Outcomes*
12. Frederik Regli
Essays on Crude Oil Tanker Markets
13. Cancan Wang
*Becoming Adaptive through Social
Media: Transforming Governance and
Organizational Form in Collaborative
E-government*
14. Lena Lindbjerg Sperling
*Economic and Cultural Development:
Empirical Studies of Micro-level Data*
15. Xia Zhang
*Obligation, face and facework:
An empirical study of the communi-
cative act of cancellation of an
obligation by Chinese, Danish and
British business professionals in both
L1 and ELF contexts*
16. Stefan Kirkegaard Sløk-Madsen
*Entrepreneurial Judgment and
Commercialization*
17. Erin Leitheiser
*The Comparative Dynamics of Private
Governance
The case of the Bangladesh Ready-
Made Garment Industry*
18. Lone Christensen
*STRATEGIIMPLEMENTERING:
STYRINGSBESTRÆBELSER, IDENTITET
OG AFFEKT*
19. Thomas Kjær Poulsen
*Essays on Asset Pricing with Financial
Frictions*
20. Maria Lundberg
*Trust and self-trust in leadership iden-
tity constructions: A qualitative explo-
ration of narrative ecology in the dis-
cursive aftermath of heroic discourse*

21. Tina Joanes
*Sufficiency for sustainability
Determinants and strategies for reducing
clothing consumption*
22. Benjamin Johannes Flesch
*Social Set Visualizer (SoSeVi): Design,
Development and Evaluation of a Visual
Analytics Tool for Computational Set
Analysis of Big Social Data*
23. Henriette Sophia Groskopff
Tvede Schleimann
*Creating innovation through collaboration
– Partnering in the maritime sector*
24. Kristian Steensen Nielsen
*The Role of Self-Regulation in
Environmental Behavior Change*
25. Lydia L. Jørgensen
Moving Organizational Atmospheres
26. Theodor Lucian Vladasel
*Embracing Heterogeneity: Essays in
Entrepreneurship and Human Capital*
27. Seidi Suurmets
*Contextual Effects in Consumer Research:
An Investigation of Consumer Information
Processing and Behavior via the Applicati
on of Eye-tracking Methodology*
28. Marie Sundby Palle Nickelsen
*Reformer mellem integritet og innovation:
Reform af reformens form i den danske
centraladministration fra 1920 til 2019*

TITLER I ATV PH.D.-SERIEN

1992

1. Niels Kornum
Servicesamkørsel – organisation, økonomi og planlægningsmetode

1995

2. Verner Worm
*Nordiske virksomheder i Kina
Kulturspecifikke interaktionsrelationer ved nordiske virksomhedsetableringer i Kina*

1999

3. Mogens Bjerre
*Key Account Management of Complex Strategic Relationships
An Empirical Study of the Fast Moving Consumer Goods Industry*

2000

4. Lotte Darsø
*Innovation in the Making
Interaction Research with heterogeneous Groups of Knowledge Workers creating new Knowledge and new Leads*

2001

5. Peter Hobolt Jensen
*Managing Strategic Design Identities
The case of the Lego Developer Network*

2002

6. Peter Lohmann
The Deleuzian Other of Organizational Change – Moving Perspectives of the Human
7. Anne Marie Jess Hansen
To lead from a distance: The dynamic interplay between strategy and strategizing – A case study of the strategic management process

2003

8. Lotte Henriksen
*Videndeling
– om organisatoriske og ledelsesmæssige udfordringer ved videndeling i praksis*
9. Niels Christian Nickelsen
Arrangements of Knowing: Coordinating Procedures Tools and Bodies in Industrial Production – a case study of the collective making of new products

2005

10. Carsten Ørts Hansen
Konstruktion af ledelsesteknologier og effektivitet

TITLER I DBA PH.D.-SERIEN

2007

1. Peter Kastrup-Misir
Endeavoring to Understand Market Orientation – and the concomitant co-mutation of the researched, the researcher, the research itself and the truth

2009

1. Torkild Leo Thellefsen
*Fundamental Signs and Significance effects
A Semeiotic outline of Fundamental Signs, Significance-effects, Knowledge Profiling and their use in Knowledge Organization and Branding*
2. Daniel Ronzani
When Bits Learn to Walk Don't Make Them Trip. Technological Innovation and the Role of Regulation by Law in Information Systems Research: the Case of Radio Frequency Identification (RFID)

2010

1. Alexander Carnera
*Magten over livet og livet som magt
Studier i den biopolitiske ambivalens*

