

—— Dobbeltpres, politik, personaleorganisationer og tillid

4 ekspertbidrag til Ledelseskommisionen

Indholdsfortegnelse

Forord.....	3
Stigende efterspørgsel, stadig dyrere service og den universelle velfærd?.....	6
Ledelse med politisk omtanke.....	17
MED- eller modspillere?.....	40
Tillid og offentlig ledelse: en kort diskussion.....	58

Forord

Ledelseskommisionen har som del af sit arbejde bedt fire forskere om at belyse en række temaer, der særligt optager kommissionen. I denne publikation samler vi de fire bidrag: (1) om udviklingsbehovet i den offentlige sektor, (2) om samspillet mellem politisk og ansat ledelse, (3) om formaliseret medarbejderinddragelse og (4) om betydningen af tillid i ledelsesrelationer.

De fire nedslag kan virke lidt tilfældige, men de afspejler områder, hvor Ledelseskommisionen har oplevet et særligt behov for at få forskningsbaseret input.

Torben Tranæs (VIVE) er inviteret til at belyse udviklingsbehovet i den offentlige sektor i fremtiden, primært i økonomiske termer. I *Stigende efterspørgsel, stadig dyrere service og den universelle velfærd?* beskriver Torben Tranæs, hvordan den offentlige sektor i de kommende mange år kan se frem til et dobbeltpres. Efterspørgslen på serviceydelser vil stige, og samtidig bliver serviceydelserne relativt dyrere at producere. Presset skyldes, at vi skruer op for serviceydelser, når vi bliver rigere, og samtidig, at det er sværere at opnå produktivitetsevinster i servicesektoren sammenlignet med fx produktionen af biler og elektronik i industrisektoren. Her er der ifølge Tranæs en stor styrings- og ledelsesopgave. Det er centralt, at driftsledet bindes sammen med forvaltningslagene over, hvor de centrale samfundsmæssige prioriteringer foretages. Der skal ledes effektivt nedad, så de politiske prioriteringer sætter sig igennem. Og der skal ledes effektivt opad, så de løbende faglige landvindinger hele tiden tages i betragtning, når de overordnede prioriteringer skal konkretiseres. Det stiller store krav til lederne, ikke mindst på det udførende niveau.

Jørgen Grønnegård Christensen (AU) er inviteret til at belyse samspillet mellem det politiske og administrative niveau, og i hvilket omfang samspillet, i dets nuværende form, er organiseret hensigtsmæssigt. I *Ledelse med politisk omtanke* beskriver Jørgen Grønnegård Christensen de grundlæggende præmisser for samarbejdet mellem politikere og ledere i den offentlige sektor og viser, at samarbejdets natur gør, at der altid vil være en uklar arbejdsdeling. Politisk indblanding er en præmis, fordi den offentlige sektor er under demokratisk kontrol. På den anden side gør opgavernes karakter ofte, at der er brug for et skønsomt råderrum for den offentlige sektors medarbejdere og ledere. Her er der tale om delegation, men en delegation, der ofte foregår på en præmis om 'no surprises', som Grønnegård kalder det. Det betyder, at offentlige ledere kan have et forholdsvist stort råde-

rum, så længe det politiske niveau ikke bliver udsat for ubehagelige overraskelser. Dette indebærer en fordring til driftslederniveauet: De skal løse deres opgaver med politisk omtanke.

Peter Bjerre Mortensen (AU) er inviteret til at belyse den formaliserede medarbejderinddragelse i den offentlige sektor. Herunder særligt hvordan samarbejdet påvirker de offentlige leders mulighed for at lede. Temaet har været drøftet på en række af Ledelseskommisionens møder rundt i landet. Kommissionen finder det derfor centralt at få temaet belyst forskningsmæssigt. I *MED- eller modspillere?* beskriver Peter Bjerre Mortensen rammerne for samarbejdet mellem offentlige organisationer og personaleorganisationerne i hhv. MED- og SU-systemerne. Derudover beskriver Bjerre Mortensen, hvordan personaleorganisationerne sammen med driftshierarkiet udgør 'et dobbelt hierarki'. Driftsledere kan opleve, at de bliver fanget i dette dobbelte hierarki, blandt andet ved at personaleorganisationer går direkte til det politiske niveau og på den måde kortsletter driftshierarkiet. Når politikerne i den situation viger tilbage fra beslutninger, kan driftslederne ende med at stå alene tilbage på den rejse, politikerne ellers havde sendt dem ud på.

Caroline Howard Grøn (KU) er inviteret til at skrive et bidrag om, hvordan tillid og ledelse kan spille sammen i den offentlige sektor. Tillid har som begreb spillet en central rolle i en del af diskussionerne om, hvad der potentielt kan komme efter New Public Management. En del steder eksperimenteres der i disse år med tillidsbaseret ledelse. I *Tillid og ledelse: en kort diskussion* belyser Caroline Howard Grøn fordele og ulemper ved en tillidsbaseret tilgang til ledelse. Grøn viser, at der er forskningsmæssigt belæg for at se tillid og kontrol som mekanismer, der kan supplere hinanden, og ikke nødvendigvis som modsætninger. Mens der er mange positive effekter af tillidsbaseret ledelse, viser Grøn, at der også er en del potentielle risici, hvis tilliden får lov til at stå alene.

De fire ekspertbidrag indgår som del af Ledelseskommisionens arbejde med at vurdere styrker, udfordringer og rammevilkår for offentlig ledelse. I efteråret 2017 inviterede Ledelseskommisionen desuden en bredere kreds af forskere i offentlig ledelse til at komme med deres bidrag til kommissionens arbejde i et mere åbent format. Bidragene kan findes på Ledelseskommisionens hjemmeside (www.ledelseskom.dk).

Jeg håber, at de fire bidrag samlet i denne publikation kan bidrage til den bredere debat om offentlig ledelse, også ud over deres anvendelse i Ledelseskommisionens eget arbejde.

Med venlig hilsen

Allan Søgaard Larsen, formand for Ledelseskommisionen

Stigende efterspørgsel, stadig dyrere service og den universelle velfærd?¹

Torben Trancæs

Professor, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

ttr@vive.dk

¹ Vibeke Norman Andersen, Christian Bøtcher Jacobsen, Mickael Bech og Søren Winter takkes for mange nyttige kommentarer.

Indledning

Den offentlige sektor kan i de kommende mange år se frem til en stigende efterspørgsel på serviceydelser, som det bliver stadig dyrere at producere: En familie vil opleve, at den skat, de betaler til børnenes skolegang, bliver stadig højere, i forhold til hvad familiens bil koster. Denne udvikling skyldes to forhold. Dels nogle udviklingstendenser inden for produktionsteknologi i bred forstand, og dels befolkningens præferencer, dvs. deres 'smag' for dette og hint. Begge forhold er mere grundlæggende end samfundets institutionelle indretninger, såsom om borgerne betaler for velfærdsservice via skatterne eller direkte via brugerbetaling. Efterspørgselspresset på det offentlige serviceydelsesområde er derfor også mere fundamentalt, end fx om det offentlige stiller serviceydelserne gratis til rådighed for borgerne eller ej.

I notatet diskuterer jeg, hvilke udfordringer et dobbeltpres fra stigende efterspørgsel og stigende omkostninger repræsenterer for styringen af en velfærdsmodel som den danske. Vi begynder med at gennemgå de grundlæggende forhold, som ligger bag udfordringen. Det ene forhold er, at vores forbrugsmønster ændrer sig, i takt med at vi bliver rigere. Vi bruger ikke dobbelt så meget på mad og materielle ting, blot fordi vi bliver dobbelt så rige; vi bruger relativt mindre. Til gengæld skruer vi op for vores serviceforbrug, dvs. forbrug af rejser, kultur og forlystelser, sundhed, uddannelse, advokater osv. Det andet forhold er det bemærkelsesværdige, at den øgede interesse for og dermed efterspørgsel efter alle former for serviceforbrug er sket, i takt med at disse serviceydelser er blevet relativt dyrere i forhold til industrivarer såsom fjernsyn og biler. Når serviceydelser er blevet relativt dyrere i sammenligning med industrivarer, skyldes det, at det har vist sig sværere at lave rationaliseringer inden for serviceproduktion som undervisning, sundhed, advokatvirksomhed og kultur end inden for produktion af biler, elektronik, medicin osv.

Denne udvikling stiller politikerne over for nogle svære politiske valg og prioriteringer og kan få vidtrækkende konsekvenser. Det er næppe sandsynligt, men naturligvis en mulighed, at man i det offentlige blot fortsætter med at gøre tingene, som man plejer. I så fald står valget mellem højere skatter eller øget ulighed: I det første tilfælde holdes den offentlige serviceproduktion fast på det nuværende niveau, hvilket vil kræve et stadig stigende skattetryk, i takt med at serviceproduktion generelt bliver dyrere. Alternativt kan skattetrykket holdes konstant, hvilket betyder, at serviceproduktionen falder, og hvis alt gøres som, det plejer blot – i mindre skala, fordi skatterne ikke rækker – så vil det betyde øget ulighed. Den offentlige service,

som i høj grad er arrangeret som en universel ydelse, er nemlig en betydelig del af indkomstudjævningen i det danske samfund.

Begge disse valg er relativt enkle at føre ud i livet: lade skatterne stige, i takt med at den offentlige service bliver dyrere, eller holde skatterne konstante og lade uligheden stige, i takt med at der skrues ned for den stadigt dyrere universelle offentlige service.

Det centrale spørgsmål i notatet her er, om der findes en tredje mulighed, som ved at ændre principperne for den måde, den offentlige service ydes og finansieres på, formår at holde skattetrykket konstant, samtidig med at uligheden heller ikke stiger. Når skatterne og uligheden holdes konstante i analysen nedenfor, ligger der heri ikke nogen stillingtagen til, om det bør være sådan. Der er tale om et analysekneb for at afsøge det reelle mulighedsområde for politikerne. Konkret undersøges det, om politikerne reelt har alternativer at vælge imellem, som ikke indbefatter et stigende skattetryk eller øget ulighed. Konklusionen er, at det har de formentlig, men at det vil stille store krav til styring og ledelse fra top til bund i den offentlige sektor. Der vil skulle fokus ikke kun på produktivitetstigninger og omkostningsdisciplin, men også på innovation og ny orientering.

Stigende efterspørgsel efter serviceydelser ligger i kortene

Det er almindeligt at begrunde behovet for effektiviseringer og innovation i det offentlige med, at vi lever længere, og at der derfor bliver relativt flere ældre, men det er ikke nogen god begrundelse. En befolkning kan altid beslutte sig for at blive tilsvarende længere på arbejdsmarkedet. Den demografiske udfordring har Danmark faktisk stort set håndteret på netop den måde. Behovet for effektivisering er altid til stede, men behovet for at gøre tingene på helt nye måder – kvalitativ innovation – er først rigtigt til stede, hvis dobbeltpresset på den offentlige sektor fra øget efterspørgsel og stigende omkostninger skal håndteres, uden at skattetrykket øges, og uden at uligheden i samfundet stiger. Dette er alene et politisk valg, og inden vi diskuterer rammerne for dette valg, skal vi se lidt grundigere på baggrunden for det nævnte dobbelte udgiftspres. For det første hænger den øgede efterspørgsel efter offentlige serviceydelser sammen med nogle fundamentale karakteristika ved befolkningens præferencer, nemlig deres stærke smag for serviceydelser, jf. *De Økonomiske Råd (2017b)*. Det er et fænomen, som generelt holder efterspørgslen efter serviceydelser oppe på tværs af lande med meget forskellig vægt på offentlig og privat service.

For det andet ligger der også et fundamentalt vilkår bag den stadig dyrere offentlige service, nemlig det at produktiviteten helt generelt stiger langsommere inden for serviceproduktion end inden for produktion af fysiske varer, altså inden for industriproduktion. Over tid falder omkostningerne ved industriproduktion derfor relativt set i forhold til omkostningerne ved serviceproduktion, offentlig såvel som privat. Det sker, fordi effektive markeder sørger for, at prisen på industrivarer følger med omkostningerne ned. Konkret betyder det, at en advokatydelse eller en måneds sosu-assistentydelse koster stadig mere og mere målt i antal fjernsyn.

Konsekvenserne for samfundet af en forskellig produktivitsudvikling inden for service og industri afhænger af, hvilke præferencer borgerne har. Hvis borgernes præferencer er således, at de løbende køber flere fjernsyn og andre fysiske varer i takt med prisen og tilsvarende køber færre serviceydelser, så vil den økonomiske vækst stige, og den markedsmæssige serviceproduktion vil fylde stadigt mindre i borgernes forbrug og i økonomien. Derudover kan man også formode, at borgerne i stigende grad vil stemme på partier, som ønsker at reducere den offentlige service.

Hvis borgernes præferencer derimod er således, at de i høj grad fastholder deres serviceforbrug, selvom serviceydelser bliver dyrere – eller ligefrem ønsker at bruge noget af den velstandsstigning, som højere produktivitet medfører, på at købe endnu mere service som børnepasning, rengøring og sundhed – så betyder det i første omgang 'blot', at den økonomiske vækst i samfundet løjer af. Det skyldes, at forbrugernes efterspørgsel retter sig mere og mere mod servicesektorens varer, som produceres stadig mindre produktivt i sammenligning med industrivarer. Dette fænomen, som vi kan forvente vil slå igennem på sigt i et land som Danmark, går under navnet Baumols vækstsyge, skønt det ikke er nogen sygdom – heller ikke i økonomisk forstand. En lav økonomisk vækst i samfundet af denne årsag er ikke noget samfundsøkonomisk problem. Fænomenet afspejler blot borgernes præferencer, som netop er dem, der skal tilgodeses, hvis man har ambitioner om at være et rigt samfund målt med samfundsøkonomiske alen.

Et lavvækst-servicesamfund er altså som udgangspunkt ikke noget problem, så længe det er i overensstemmelse med borgernes præferencer for forskellige forbrugsgoder. Når det alligevel i dansk sammenhæng er en stor udfordring, skyldes det, at vi har tradition for at varetage en stor del af vores serviceproduktion i den offentlige sektor og finansiere det via de generelle skatter. Den offentlige velfærdsservice er i høj grad en universel ydelse finansieret af indkomstaafhængige skatter og bidrager dermed til at

udjævne levevilkårsforskelle i befolkningen: Høj og lav får samme velfærdspakke – det universelle princip – men fordi pakken finansieres af indkomstafhængige skatter, betaler den højtlønnede mere for pakken end den lavtlønnede. Mindre offentlig service vil derfor alt andet lige betyde øget ulighed. Hvis offentlig service omvendt skal fylde relativt mere i vores forbrug, fx fordi man politisk vil undgå øget ulighed, så skal skatterne op, eller andre offentlige udgifter – som fx overførselsindkomster og investeringer – ned.

At finansiere en øget offentlig serviceproduktion via højere skatter lyder enklere, end det er. Ikke alle måder at hæve skatterne på virker lige godt som finansieringskilde. Danmark vil formentlig godt kunne have et gennemsnitligt højere skattetryk end andre højtudviklede lande, hvis der følger et tilsvarende højere offentligt serviceniveau med. Men grundet den betragtelige omfordeling, der ligger i den eksisterende offentlige velfærdsmodel, vil det betyde, at de mest produktive borgere vil være mest fristet til at flytte til andre lande med mindre skattefinansieret universel velfærdsservice. Jo mere Danmark adskiller sig i retningen høj-skat-høj-service fra andre ellers sammenlignelige lande, jo sværere bliver det at fastholde og rekruttere de dygtigste personer, og det har stor betydning for velstandsudviklingen. Blandt andet af disse grunde er det et politisk lidet sandsynligt scenario, at det dobbelte pres på den offentlige økonomi bliver løst ved til stadighed at hæve skattetrykket.

Alternativet til højere skatter er besparelser andre steder, og her er det reelt kun besparelser på overførselsindkomsterne, der vil kunne levere et bidrag, der er stort nok. På det område har Danmark imidlertid igennem en længere årrække løbende reduceret ydelserne, både ved at reducere antallet af personer, som er berettiget til en indkomsterstøttende ydelse, og ved at reducere en række af ydelserne, jf. *De Økonomiske Råd (2017a)*. Der er flyttet betydelige ressourcer fra offentlige overførsler til offentlig service fra midten af 1990'erne til i dag: Overførselsområdet bruger i størrelsesordenen 3 % mindre af BNP, og serviceområderne sundhed og social bruger 2 % mere i dag end i midten af 1990'erne; 2 % af BNP i 2017 er knap 45 mia. kroner. Stigningen er vel at mærke ud over den reale stigning, som ligger i blot at bruge en konstant andel af et voksende BNP. Det kan i princippet godt lade sig gøre at reducere udgifterne til overførselsindkomster yderligere, men det er ikke muligt på langt sigt at holde et konstant offentligt serviceniveau finansieret via lavere overførselsindkomster uden at ændre det danske samfunds karakter afgørende.

Af politiske grunde er hverken højere skatter eller lavere overførselsindkomst altså en sandsynlig løsning på kernen i Baumol-udfordringen: lav produktivitetsvækst inden for serviceproduktion samt en vedvarende og evt. stigende efterspørgsel efter serviceydelser. Det efterlader i første omgang udfordringen på de offentlige lederes – og medarbejderes – bord og dernæst på de rammesættende politikeres bord til løsning i sidste ende via deres kontrakt med vælgerne.

De politiske handlemuligheder

Det dobbelte udgiftspres er en stor udfordring for den offentlige sektor, som beskrevet ovenfor: Hvis skatten ikke skal op, og de sociale ydelser ikke skal ned, så vil omfanget af offentlig service falde, medmindre produktiviteten stiger markant mere, end vi har set historisk, hvilket – som vi skal se om lidt – ikke er sandsynligt. Og mindre offentlig service betyder alt andet lige øget ulighed i samfundet. Så medmindre alt andet ikke er lige, så vil et konstant skattetryk under en Baumol-udvikling betyde øget ulighed. Det, der i givet fald kunne være anderledes, er den måde, den offentlige service ydes og finansieres på. Betalingen for offentlig service er som udgangspunkt differentieret efter indkomst. En øget indkomsthængig finansiering vil i princippet ikke være et skridt væk fra den universelle velfærdsmodel, men det vil en differentiering af ydelserne, som sammenkæder behov og betalingsevne, kunne være. Fx hvis to personer med samme indkomst betaler forskellig egenbetaling, alt efter om de har et stort eller lille behov for ekstra service.

Inden vi diskuterer den udvej, vil vi genoverveje, om det dobbelte udgiftspres alternativt kan løses gennem særligt høje produktivetsstigninger i den offentlige servicesektor. Det er ikke en ny erkendelse, at befolkningen har stærke præferencer for gratis offentlig service. Det nye er, at præferencerne for serviceydelser generelt er så stærke, at serviceefterspørgslen trosser de vedvarende lavere priser på industrivarer. Dette kan man også observere i lande som fx USA, hvor serviceydelser som sundhed ikke er gratis ydelser, men skal købes til markedspriser. Derfor må vi på sigt forvente, at fænomenet ligeledes sætter sig igennem som en voksende servicesektor i Danmark, uanset hvor meget af den der er i privat hhv. offentligt regi.

Bemærk, at alt dette vedrører forholdet mellem industri- og servicevarer generelt og kun indirekte den offentlige sektor. Det betyder blandt andet, at lavere produktivitetsvækst i den offentlige næppe er noget, som sådan blot kan 'fikses'. Det er under alle omstændigheder en vigtig ambition at øge produktiviteten i den offentlige sektor og bestemt noget, som bør kunne

lade sig gøre i et vist omfang. Det er dog ikke sandsynligt, at det kan løse hele udfordringen med at holde både skatter og ulighed i ro, og spørgsmålet er derfor, hvad der mere kræves.

For bedre at kunne diskutere dette spørgsmål er det nyttigt at præcisere udfordringen. Vi forestiller os her en befolkning, som forbruger både materielle goder, som biler og computere, og serviceydelser, som fx uddannelse og sundhed. For nemheds skyld antager vi, at al service produceres af det offentlige. Befolkningen betaler skat til en offentlig myndighed, der omfordeler både via overførselsindkomster og leverancer af serviceydelser. Vi antager nu, at presset på omkostningerne i det offentlige grundet en relativt langsom produktivitsudvikling inden for service skal løses under følgende to betingelser: (a) fordelingen af 'nytte' i befolkningen skal holdes konstant, og (b) det offentlige serviceniveau må ikke falde. Nytte skal her forstås som den oplevede velfærd, og nytten af en serviceydelse, som fx gratis adgang til en familielæge, kan måles som det pengebeløb, den enkelte borger skulle have for at afskrive sig sin ret til lægehjælp.

Den analytiske øvelse er altså at undersøge, om det er foreneligt med Baumol-fænomenet, at man hverken øger uligheden eller hæver skatterne så meget, at svigtende arbejdsudbud underminerer velstandsudviklingen. Bemærk, at vi har slækket lidt på øvelsen ved i første omgang at antage, at skatterne godt må stige lidt, så længe stigningen ikke bliver så stor, at folk ikke er villige til at arbejde lige så meget, som de plejer, dvs. arbejdsudbuddet må ikke falde.

Denne situation har Andersen og Kreiner (2016) analyseret, og deres konklusion er, at a) og b) ovenfor kan overholdes under en Baumol-udvikling under visse betingelser. Hvis fordelingen af nytte i befolkningen skal holdes konstant, så vil et uændret offentligt serviceniveau fordre, at skattetrykket vedbliver med at stige. I og med at produktiviteten stiger kraftigt i den private industrisektor, så stiger lønningerne imidlertid også kraftigt her. Det muliggør en stigning i skatterne, som sikrer uændret serviceforbrug og en konstant nyttefordeling i befolkningen, uden at arbejdsudbuddet falder. Dette er Andersen og Kreiners centrale resultat – samt at der faktisk også er plads til et lidt højere offentligt serviceniveau eller en lidt mindre stigning i skatterne.

Baumol-udfordringen er med andre ord ikke mere alvorlig, end at uændret offentlig service og en uændret nyttefordeling i befolkningen kan skattefinansieres, uden at det underminerer arbejdsudbuddet og dermed vel-

standsudviklingen. Konklusionen hviler imidlertid på, at det politisk er muligt, at skattetrykket stiger vedvarende. Nettolønnen stiger også i reale termer, fordi produktivitetstigningerne er større end skattestigningerne for alle borgere; det er derfor, at arbejdsudbuddet ikke falder. Derudover forudsætter Andersen og Kreiner, at staten kan designe individualspecifikke skatteregler til borgerne.

Det er altid en mulighed at hæve skattetrykket, ligesom det er en mulighed at øge uligheden. Men det spørgsmål, som interesserer os her, er, om et samfund med en stor velfærdssektor, som udsættes for Baumol-fænomenet, vil kunne holde nyttefordelingen i samfundet konstant på længere sigt uden at hæve skattetrykket. Det er nemlig svaret på dette spørgsmål, der vil indikere, om Baumol-fænomenet på langt sigt er en udfordring for den danske model, der omfordeler via både overførsler og universelle serviceydelser, alt sammen finansieret af indkomstafhængige skatter.

Konklusionen er altså fortsat, at serviceydelsesniveauet og nyttefordeling alt andet lige kun kan holdes konstant under en Baumol-udvikling, hvis skattetrykket vedbliver at stige noget. Skal skattetrykket holdes konstant, skal Baumol-udviklingen brydes ved, at produktivetsvækst i den offentlige sektor bliver markant højere. Kan staten ydermere ikke betjene sig af meget avancerede skatteregler, så skal der endnu mere produktivitetstigning til i den offentlige sektor. Givet at det er serviceproduktion, vi taler om, er dette ikke realistisk, *jf. diskussionen ovenfor*.

Styringsudfordringer

Et konstant skattetryk er med andre ord en stor udfordring, hvis fordelingen af velfærden i samfundet også skal holdes konstant. Høj produktivetsudvikling og omkostningseffektiv drift er nødvendige betingelser, men det er ikke tilstrækkeligt. Den offentlige serviceproduktion vil falde, og uligheden alt andet lige stige, dvs. hvis reduktionen sker proportionalt over hele linjen. Alt andet kan således ikke være lige, hvis det er en politisk præmis, at uligheden ikke må stige. For at undgå en voksende ulighed er det derfor nødvendigt med mere kvalitative ændringer i den måde, offentlig service fordeles til borgerne og afregnes på; andre principper skal i spil, evt. en ny version af princippet om universel service. På kort sigt vil dette være at bevæge sig længere i retning af at udvikle individuelle elementer i betaling for og tildeling af de offentlige ydelser.

Det er en udvikling, som allerede er i gang med øget fokus på fx behovsafklaring, samskabelse og tilkøbsydelse. En sådan større præcision inden for servicevirksomhed med større vægt på borgernes behovs- og betalingsvillighed skal tjene til, at nytteuligheden i befolkningen ikke øges, i takt med at der bliver relativt mindre offentlig service. Dette kræver ikke blot, at de politiske prioriteringer oversættes korrekt gennem hele styringskæden fra det politiske niveau (top) til de udførende enheder og deres frontmedarbejdere (bund). Det kræver ligeledes, at de overordnede prioriteringer også skal sætte sig igennem på det udførende niveau på en fagligt set meningsfuld måde.

Ny faglig indsigt og udvikling opstår (også) ofte på det udførende niveau, når frontmedarbejderen møder borgeren i hjemmeplejen, på jobcentret, på rådgivningstjenesten osv. Hvis præmissen om, at nytteuligheden i befolkningen ikke må øges, fastholdes, så vil det kræve en stadig mere præcis serviceydelsestildeling efter behov og finansiering efter betalingsevne. Dette vil næppe lykkes, medmindre den faglige indsigt på det udførende niveau bruges i hele styringskæden. Vi taler altså om et system, hvor faglig udvikling og produktivitetsevner, som spottes på det udførende niveau, bruges i overensstemmelse med den overordnede politiske prioritering. Dette kræver, at der i hele styringskæden ledes effektivt nedad, så de politiske prioriteringer sætter sig igennem konkret i de rammer, den udøvende ledelse lokalt skal agere inden for. Derudover skal der også ledes effektivt opad, så de løbende faglige landvindinger hele tiden tages i betragtning, når de overordnede prioriteringer skal konkretiseres. Det kræver styrings- og incitamentsinitiativer fra top til bund, som er indrettet under stærk indflydelse af, hvad der motiverer medarbejdere på hvert trin i styringskæden, så der oversættes knivskarpt fra led til led i kæden. Dette stiller store krav ikke mindst til lederne på det udførende niveau, som konkret skal klæde frontmedarbejderne på, så prioriteringerne fra oven sætter sig præcist igennem.

Konklusion

De udfordringer, den offentlige sektor står over for i årene frem, er store, og det samme er behovet for effektivisering og for at finde nye tilgange i opgaveløsningen. Udfordringen er strukturel og anderledes fundamental end fx den demografiske udfordring. Udfordringen rammer de offentlige kerneområder, idet den angår serviceydelser i bred forstand, herunder blandt andet daginstitutioner, uddannelse, sundhed og socialområdet. Den bagvedliggende årsag er en kombination af borgernes stærke præference for serviceforbrug og en relativt lav produktivitet udvikling inden for netop serviceproduktion. Denne udfordring for en stor offentlig sektor som den

danske er afledt af det fænomen, der kaldes Baumols vækstsyge, og som kan spores i udviklingen af forbrugernes efterspørgsel i en række rige lande, inklusive så forskellige samfund som USA og Danmark.

Udfordringens strukturelle karakter bevirker, at den traditionelle effektivisering og omkostningsdisciplin næppe vil være et tilstrækkeligt svar politisk set. Hvis der fra politisk side er en ambition om, at fordeling af nytte i befolkningen fremover ikke må blive mere ulige, og at skattetrykket skal holdes i ro, så skal der mere til end effektivisering og omkostningsdisciplin. Dette vil være nødvendigt alene for at sikre, at produktiviteten i den offentlige sektor udvikler sig på lige fod med den private servicesektor – men der skal mere til.

Indholdet af den offentlige service vil skulle udvikles og ændres kvalitativt, og fordelingsspørgsmålet bliver her den store udfordring. Hvis skattetrykket ikke må stige, vil den offentlige serviceproduktion falde relativt til resten af økonomien, selvom de offentlige budgetter ikke gør det – grundet den lavere produktivitetsvækst inden for service. Den universelle offentlige service bidrager i høj grad til nytteligheden i befolkningen. Så hvis nyttefordelingen ikke må blive mere ulige, i takt med at serviceproduktionen falder relativt til resten af økonomien, skal serviceydelserne fordeles på nye måder. Det bliver nødvendigt at etablere en meget stærkere kobling mellem på den ene side borgernes nytte af serviceydelserne og deres betalingsvillighed og på den anden side den faktiske leverance af og betaling for servicen. En stærkere kobling kan enten ske via skattesystemet eller mere direkte via brugerbetaling og forsikringsmodeller eller begge dele. Man kan indvende, at der reelt kan blive tale om indirekte skattestigninger for nogle borgere, hvis de selv skal betale for visse ydelser, fx fordi de har særlige behov, eller deres indkomst overstiger et vist niveau. Dette er korrekt, og der vil i den forstand også kunne ske en udviskning af forskellene mellem offentlig og privat service. I den forstand vil nye versioner af universel velfærd komme til diskussion.

Alt i alt vil der blive stillet store krav til ledelsen i den offentlige sektor. Hvis ovennævnte stærke kobling mellem nytte og modtagelse af og betaling for serviceydelser skal indfris, vil det kræve et stærkt fokus på løbende kvalitativ ændring og udvikling af den offentlige servicevirksomhed. Det vil stille store krav til en sammenhængende faglig forståelse fra top til bund, fra prioritering til udførelse i den offentlige sektor. Effektivitet og høj produktivtetsudvikling i den offentlige sektor er nødvendige betingelser for, at den mere kvalitative udvikling også kan virke efter hensigten.

Litteratur

Andersen, T. M. og Kreiner, C. T. (2016). Baumol's Cost Disease and the Sustainability of the Welfare State. *Economica*, 84 (335), 417-429.

De Økonomiske Råds Formandskab (2016). Dansk Økonomi, Efteråret 2017.

De Økonomiske Råds Formandskab (2017a). Dansk Økonomi, Foråret 2017.

De Økonomiske Råds Formandskab (2017b). Dansk Økonomi, Efteråret 2017.

Winter, S. (1994). *Implementering og effektivitet*. Herning: Systime.

Winter, S. og Mouritzen, P. E. (2001). Why People Want Something for Nothing: The Role of Asymmetrical Illusions. *European Journal of Political Research* 39(1), 109-143.

Ledelse med politisk omtanke

Jørgen Grønnegård Christensen
Professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
jgc@ps.au.dk

Siger man offentligt, har man også sagt politisk

Mange opgaver bliver løst af private virksomheder. Mange andre opgaver bliver løst af offentlige institutioner, virksomheder og myndigheder. Hvor grænsen går, har varieret over tid. Den varierer også fra land til land, ja, i et vist omfang fra kommune til kommune og region til region. Der er altså, når man ser bort fra meget få opgaver med helt specielle karakteristika, ingen naturnødvendighed i grænsedragningen mellem, hvad private virksomheder og den offentlige sektor tager sig af.

Ikke desto mindre har placeringen af en opgave i henholdsvis privat og offentligt regi betydelige konsekvenser. Opgaver, der bliver løst af private virksomheder, er underlagt en markedslogik. Det er ikke ensbetydende med et fuldkomment marked, hvor konkurrencen løser de problemer, der måtte være. Det har dog som konsekvens, at private virksomheder bliver drevet under forudsætning af konkurrence med andre virksomheder og under forudsætning af, at de økonomisk skal klare sig selv for at kunne overleve.

Mange opgaver bliver dog løst af det offentlige. Det gælder undervisning af børn og unge, undersøgelse og behandling af syge, pasning og pleje af mindre børn og ældre, der ikke selv magter at klare sig i eget hjem. Det gælder også opgaver som politi og forsvar, men netop deres ydelser er af en sådan karakter, at de fleste definerer dem som opgaver, der er naturligt offentlige.

For alle de andre gælder, at man har valgt at lade dem løse af det offentlige. Det er et politisk valg. Det er samtidig et valg, der indebærer fravalg af konkurrence og markedsmekanismer som den væsentlige regulerings- og styringsmekanisme. Det samme valg indebærer hel eller delvis finansiering over skatterne. Idet man politisk har truffet dette valg, har man også truffet et andet valg. Der gælder i det mindste i et folkestyre. Offentlige opgaver er underlagt politisk styring, kontrol og ledelse. Det rejser nogle problemstillinger, som er særegne for netop offentlige organisationer. Det gælder også for løsningen af ledelsesopgaven. Forenklet udtrykt, men praktisk overmåde relevant forholder det sig sådan, at politikerne (borgmestre og kommunalbestyrelsesmedlemmer, regionsrådsformænd og medlemmerne af regionsrådene samt ministrene og regeringen) ikke magter den store opgave selv. De må have bistand fra nogle, der kan rådgive dem, når de skal lave politik, og i ikke mindre grad have nogle til at klare alle de gøremål, som vi foreløbig kan henregne under den løbende drift.

De offentlige opgaver bliver således som udgangspunkt løst inden for rammerne af et politisk ledet hierarki. Givet opgavernes omfang og mange of-

fentlige organisationers størrelse og opgavekompleksitet er ledelsesopgaven dog i vidt omfang delt mellem politikere og embedsmænd, det være sig i form af forvaltningens chefer eller lederne af skoler på alle trin, sygehuse, ældreinstitutioner, universiteter, i forsvaret, politiet osv.

Kravet er selvfølgelig en god opgaveløsning. Det er en klassisk diskussion. Den bliver særdeles ofte ført under den udtrykkelige forudsætning, at det handler om en effektiv løsning af de opgaver, som man nu engang har valgt at henlægge til den offentlige sektor. Det bidrager dog ikke uden videre til klarhed i diskussionen om samspillet mellem politikere og embedsmænd, politiske forvaltningschefer og ansatte ledere. Det hænger sammen med, at man meget sjældent gør sig den umage at specificere, hvad effektivitetsbegrebet egentlig dækker over, og i forlængelse heraf, hvad effektivitetskravet konkret er. Den løse brug af begrebet i politisk og administrativ sammenhæng ser helt bort fra, at effektivitet har flere sider (Sørensen, 2008: 52). 1) Effektivitet kan være et spørgsmål om målopfyldelsesgraden for de mål, der er fastlagt politisk, typisk gennem lovgivningen eller gennem budgettet. 2) Effektivitet kan også være et spørgsmål om løsning af de offentlige opgaver med de mindst mulige omkostninger. 3) Effektivitet kan endelig også være et spørgsmål om at prioritere opgaver og ressourcer på en måde, som giver borgerne mest mulig velfærd. I den politiske debat refererer man ofte til effektivitetsbegrebet uden præcist at sondre mellem dets tre meget forskellige dimensioner. Det gør det i sig selv svært at diskutere ledelse i et effektivitets- og effektiviseringsperspektiv.

Der er imidlertid yderligere en komplikation ved denne tilsyneladende enkle vinkling af ledelses- og den bredere styringsopgave. Det er nemlig sådan, at det generelle krav om effektiv opgaveløsning i den ene, anden eller tredje betydning, ja, måske dem alle, typisk vil være ledsaget af en hel række politiske restriktioner, som også skal tilgodeses ved siden af det generelle, men upræcise krav om effektiv opgaveløsning. Det slører kravet og gør det usikkert, hvilken vægt man egentlig vil lægge på det (Simon, 1964). Netop sådanne restriktioner vil ofte være en vigtig politisk grund til, at man lader det offentlige snarere end markedet tage sig af en given opgave. Det vil også være en vigtig grund til, at man nok fordrer effektivitet, men ikke er villige til hverken at specificere eller, hvis det bliver specificeret, da at fastholde kravet. Tag som eksempel det taxametersystem, som fordeler ressourcer mellem gymnasierne efter antal elever. Det er ikke rent, idet der både er grundtilskud, som tilgodeser de mindre skoler, og et udkantstilskud, som tilgodeser gymnasier i tyndt befolkede egne. Læg endelig dertil, at omstændighederne omkring opgaveløsningen kan skifte, hvilket igen får politi-

kerne til at justere mål for og krav til løsningen af de enkelte offentlige opgaver. Tag som eksempel overvejelserne i 2017 om at lægge et loft over gymnasiernes størrelse med det sigte at sikre tilslutningen til mindre skoler (Hvidman og Sievertsen, 2014: 80-81; Undervisningsministeriet, 2017). Det er forhold som disse, der gør, at offentlige opgaver som udgangspunkt bliver løst inden for rammerne af et politisk ledet, kontrolleret og styret hierarki. Siger man offentligt, har man altså også sagt politisk styring, kontrol og ledelse. Det er også forhold som disse, der har fået en del forskere til at spørge, om effektivitet, hvad det så end er, virkelig vejer så tungt for politikere, som de ofte påberåber sig (Christensen og Mortensen, 2016; Moe, 1984; Sørensen, 2008: 143-148). Der er så mange andre hensyn, som er vigtige i et politisk perspektiv.

Det er væsentligt at have det in mente, når forholdet mellem politikere, embedsmænd og offentlige ledere i driftsledet er sat til overvejelse.

Notatets formål

Det er udgangspunktet for dette baggrundsnotat. Det stiller fire spørgsmål:

1. Hvordan ser arbejdsdelingen mellem den politiske og den daglige ledelse ud?
2. Hvilke problemer kan den give anledning til, hvis effektiv opgaveløsning er kravet til den offentlige sektor?
3. Hvilke tiltag kan man gribe til, hvis man vil minimere disse problemer?
4. Hvor virkningsfulde vil de i givet fald være?

Besvarelsen af de fire spørgsmål sker på et dobbelt grundlag. For det første bliver det vist, hvilke ledelsesmæssige problemer man kan identificere med udgangspunkt i politologisk forvaltningsteori. For det andet bliver de problemer, der på teoretisk grundlag er identificeret, bragt i anvendelse i forhold til den måde, som den danske offentlige sektor er opbygget og har udviklet sig på gennem de seneste årtier. Formålet er altså at få kortlagt nogle praktisk relevante ledelsesmæssige problemstillinger og på dette grundlag lægge op til overvejelse af, hvor store problemerne er, og hvor gode mulighederne er for at løse de problemer, der således måtte være. Det sker med støtte i data fra den survey blandt offentlige ledere, som Ledelseskommisionen har gennemført.

Ved besvarelsen af de fire spørgsmål går notatet ret snævert til værks, idet det alene holder sig til samspillet mellem politisk og ansat ledelse. Det sker vel vidende, at samspillet foregår inden for en bredere politisk og institutio-

nel ramme, som involverer andre aktører. Pladsen tillader imidlertid ikke en analyse, som tager hensyn til den bredere kreds af politiske og organisatoriske forhold, som spiller ind på vilkårene for varetagelsen af den offentlige ledelsesopgave. En tilsvarende indsnævring gælder for, hvilke typer af organisationer der bliver inddraget. Fokus er rettet mod de offentlige opgaveområder, som er store, fordi de modtager store bevillinger og har mange medarbejdere. Det vil i praksis sige de institutioner, som producerer og leverer velfærdsservice (skoler, sygehuse og sociale institutioner), og de myndigheder, der har ansvaret for opretholdelsen af indre og ydre sikkerhed (politi og forsvar). Logikken er, at der på disse store områder er en omfattende ledelsesopgave i form af koordinationen af mange medarbejders indsats i løsningen af opgaver, som hver for sig er komplekse. I en række tilfælde er også nogle af de enkelte arbejdspladser store. Organisationer som sygehusene hører således til de største på det danske arbejdsmarked.

Hovedreferencer til relevant teori er placeret i fodnoter. Andre referencer i teksten.

Hierarkiets Janushoved: lidt teori

Der er som nævnt snævre grænser for, hvad den politiske ledelse selv magter. Derfor er det afgørende, at den kan forlade sig på ledere og medarbejdere. Derfor er den offentlige sektor også organiseret som et hierarki, hvor politikere med et demokratisk mandat beklæder de allerøverste ledelsesposter. Dette hierarki strækker sig lige fra ministre og borgmestere og kommunalbestyrelser over centrale forvaltninger til ledelse og medarbejdere på institutioner og i myndigheder.

Trods politikernes og den politiske ledelses stærke placering står de med et andet problem. Man kan sjældent specificere indholdet af en politik i så præcis en form, at det umiddelbart er klart, hvilke tiltag man skal gøre for at få den gennemført i praksis. Det gælder, hvad enten det drejer sig om lovgivningens udformning eller udmøntningen af de bevillinger, som er indeholdt i de budgetter, som politisk er stukket ud for myndigheder og institutioner.

For den politiske ledelse åbner det et dobbelt spørgsmål: Kan den nu stole på, at man hele vejen ned gennem det organisatoriske hierarki er lydhøre over for de mål, krav og signaler, som udgår fra den politiske ledelse? Og hvad kan den gøre for at sikre sig, at det i praksis er dens politik, der bliver givet videre til de borgere, som har givet den magten over politikken og den offentlige sektor?

Der er i den sammenhæng i politologisk forvaltningsteori identificeret flere problemer, og teorien har problem for problem i politologisk teori også anvist eller impliceret mulige løsninger på dem. Disse problemer behandles kort i det følgende. Grundproblemet er, at politikerne hverken kan eller vil specificere deres politik med en sådan præcision, at driftsledelsens gennemførelse af den bliver til en teknisk opgave, som lader sig løse uden slør.

Agentproblemet

Trods dette slør er udgangspunktet, at politikerne og den politiske forvaltningsledelse er ganske godt hjulpet med gennemførelsen af deres politik. For netop den hierarkiske organisering af den offentlige sektor skaber klare kommando- og kontrollinjer. Helt så enkelt er det ikke i praksis. For de politikere, der beklæder de øverste ledelsesposter, lider under en skæv fordeling af information. Embedsmændene, der rådgiver dem, og de ledere og medarbejdere, der står for driften af institutioner og virksomheder længere nede i hierarkiet, har i kraft af deres uddannelse og deres jobindsigt information, som det kan være svært at hamle op med for politikerne, som samtidig har meget brede ansvarsområder. Det bliver ikke bedre af, at såvel embedsmænd som ledere og medarbejdere kan have deres egne forestillinger om, hvad den rette politik er.

Det kan vise sig i form af krav til bemanning og bevillinger, fx udtrykt i modstand mod besparelser og omkostningsreduktioner, og i krav til, hvordan organisation og ledelsesstruktur skal se ud. På samme måde kan de have deres egne klare forestillinger om, hvad den rigtige politik er, og som de forsøger at sætte igennem over for den politiske ledelse. De to ting hænger sammen, for det første er jo i høj grad et spørgsmål om, hvem der skal have magten over myndigheder og institutioner (Christensen og Mortensen, 2016: 169-185). Det er helt legitimt, for så vidt som det kan være et element i rådgivningen af en politisk ledelse, som søger løsninger på bestemte samfundsmæssige problemer uden selv at kende svar, som er operationelt brugbare. Problemstillingen får dog en anden drejning, hvis embedsmænd, ledere og medarbejdere med afsæt i deres egne foretrukne løsninger enten forsøger at sætte deres egen politik igennem over for politikere, som egentlig vil noget andet, eller forsøger at modarbejde deres erklærede politik, fordi den strider mod deres egne foretrukne løsninger.

Teorien har beskæftiget sig med, hvad man kan gøre for at rette op på det, som man benævner agentproblemet. Den økonomisk orienterede gren af

teorien siger, at det handler om at indrette incitamenter, som tilskynder embedsmændene og lederne til at opføre sig i overensstemmelse med de mål og krav, som politikerne og specifikt den politiske ledelse formulerer.² På denne måde kan man løse den konflikt, der ifølge teorien er indbygget i hierarkiet, og man kan også reducere behovet for, at den politiske ledelse hele tiden skal være over underordnede ledere og enheder med direktiver og løbende kontrol af, at den politiske linje bliver fulgt. Man styrker på denne måde hierarkiet med mekanismer, der rækker ud over den formelle og let toptunge kommando- og kontrolstyring.

Principalproblemet

Hierarkiet har imidlertid ved siden af agentproblemet også et principalproblem.³ Det skal forstås på den måde, at det er umuligt at indrette et incitamentssystem, som fuldstændigt fjerner fristelsen til at snyde. Den fristelse gælder også for de overordnede led i en hierarkisk organisation, altså også for den politiske ledelse. Problemet er, at hvad enten ledelsen er forankret i generelle regler som i det klassiske hierarki eller i økonomiske incitamenter som i den moderne principalagentteori, opstår der situationer, hvor den politiske ledelse af mange forskellige grunde gerne så en anden adfærd og andre dispositioner hos de ledere, som står med ansvaret for den daglige drift. Der opstår således et troværdighedsproblem, for de ansatte ledere lever med bevidstheden om, at de rammer af formel og økonomisk art, som de arbejder under, ikke i enhver situation vil blive respekteret af den øverste ledelse. Det være sig ikke alene af den politiske ledelse, men også af den professionelle forvaltning, som de selv umiddelbart refererer til, men som i høj grad fungerer som bindeled mellem dem og den politiske ledelse.

Hierarkiet har altså et Janushoved. På den ene side risikerer den politiske ledelse at blive underløbet af embedsmænd og ansatte ledere, som grundlæggende vil noget andet. På den anden side risikerer embedsmændene og de ansatte ledere at handle i god tro inden for den politiske ramme, som er udstukket, og i pagt med de økonomiske tilskyndelser, som er rettet enten mod deres institutioner gennem budget- og bevillingssystemer eller mod dem selv gennem chefløns- og bonusordninger, for så bagefter at opdage, at det ledelsesrum, der på denne måde formelt var defineret for dem, ikke var undtagelsesfrit. Det skaber naturligt nok usikkerhed.

² En god præsentation af denne del af teorien finder man hos Bertelli, 2012.

³ Kernebidragene er Miller 1991 og Miller og Whitford, 2016.

Spillet om skyld og ansvar

En del af teorien går videre og gør gældende, at der er tale om et nutidigt problem. For i den klassiske offentlige sektor, som den så ud indtil slutningen af det 20. århundrede, byggede arbejdsdelingen mellem politisk ledelse og embedsmænd samt ansatte ledere på en form for implicit tjenstemandskontrakt – en 'public service bargain'.⁴ Logikken var simpel: Embedsmænd og ledere i den offentlige sektor stod last og brast med deres politiske chefer. De bistod dem med råd, når politikken blev til, og dåd, når den skulle omsættes til virkelighed, fx i form af driftsmæssige dispositioner. De var garanteret livslang ansættelse, og skulle noget gå galt, kunne de forlade sig på, at deres politiske chefer tog skraldet udadtil. Hvad der skete indadtil, kunne være noget andet, men pointen var, at kontrakten ikke tillod at fjerne dem fra deres poster.

Teorien siger så, at det har ændret sig. Den implicite kontrakt er i praksis sagt op. Det indebærer to ting. Den ene er, at embedsmænd og ansatte ledere ikke uden videre kan stole på, at den politiske ledelse tager skraldet over for offentligheden, hvis noget går galt. Den anden er, at deres ansættelse i modsætning til tidligere kan være i fare. Teorien, som har mange mellemregninger, føjer så til, at denne nye tilstand er startskuddet for et spil om skyld og ansvar, et såkaldt 'blame game', hvor såvel de politiske forvaltningsledere som embedsmændene og de ansatte ledere er stærkt tilskyndet til at positionere sig, så de selv undgår at komme i klemme og i sidste instans miste deres poster.

Specielt de ansatte ledere, der står med ansvaret for driften af store institutioner og virksomheder og leder en stor medarbejderstab, er udsatte: "For i institutionspolitik vil topledere i almindelighed søge at danne alliancer med de menige medarbejdere mod, hvad de opfatter og fremstiller som trægheden på ledeshierarkiets 'frosne mellemtrin'. Og de menige medarbejdere kan lige så vel prøve at appellere hen over hovedet på deres umiddelbare chefer til dem, der sidder helt oppe i hierarkiets top" (Hood, 2011: 35).

Er der så en løsning på problemet? Nej, ikke rigtigt, for de teoretikere, der har stået faddere til teorien, er snarere problemfokuserede end løsningsorienterede. Men deres løsning kunne være den samme som den variant af teorien, som har gjort opmærksom på principalproblemet og det trovær-

⁴ Denne teori er i høj grad formet af den engelske politolog Christopher Hood, se fx Hood, (2011).

dighedsproblem, som opstår i frygten for, at opportunistiske politiske forvaltningschefer foretager situationsbestemte brud på spillereglerne. Det vil sige en tjenestemandsbaseret ledelsespolitik, altså i skyld- og ansvarsteoriens perspektiv en genoplivelse af de gode gamle dage.

De professionelle klaner

Afsættet for teorierne om styrings- og ledelseshierarkiets karakter er, at man i den offentlige sektor løser opgaverne i et veldefineret hierarki, hvor embedsmænd, ansatte ledere og medarbejderne i offentlige institutioner og virksomheder indgår i en organisation med helt klare og ubrudte over- og underordningsforhold. Det gjorde Nobelpristageren Oliver Williamson til et af de definerende karakteristika ved den offentlige sektor til forskel fra markedet.⁵ Det var ikke nødvendigvis en sondring mellem privat og offentligt, for hans pointe var, at private virksomheder internt havde de samme hierarkiske træk. Sagen var bare, at i den offentlige sektor er hierarkiet den bærende konstruktion under styrings- og ledelsesorganisationen. (Se også Simon, 1991).

Det er grundlæggende en korrekt iagttagelse. Men organisationsforskeren William Ouchi (1980) kom med en vigtig tilføjelse. Han påpegede nemlig, at der ud over hierarkiet og markedet er en tredje organisationsform. Han kaldte den klanen, idet han hæftede sig ved, at her var det hverken markedets aftaler om priser og leverancer eller hierarkiets myndigheds- og kontrolstrukturer, der var dominerende. Det var derimod klanmedlemmernes dispositioner baseret på faglige skøn inden for en fælles referenceramme. Den var defineret af medlemmernes fælles uddannelser, af deres fælles opfattelser af, hvad der var rigtige og forkerte, forsvarlige og uforsvarlige dispositioner, og også af deres opfattelse af, at de inden for deres faglige felt handlede på et grundlag, hvor de ikke var underlagt ekstern kontrol, og hvor de ikke stod til regnskab over for nogen, der ikke selv tilhørte klanen.

Ouchis tilføjelse får en særlig relevans, fordi karakteren af en række offentlige opgaver gør, at de bliver løst af fagprofessionelle (ingeniører, læger, lærere i folkeskolen og på gymnasier, erhvervsskoler og universiteter, sygeplejersker osv.). De har gennem deres uddannelse en specialiseret faglig indsigt i deres arbejdsfelt, og de løser i høj grad deres opgaver på grundlag af faglige skøn. Det giver dem en særlig autonomi, hvad der igen indebærer, at man må modificere den gængse forestilling om de klare og entydige

⁵ Teorien er udviklet i en række bøger og artikler. Grundtesen er formuleret i "Markets and Hierarchies" fra 1973.

offentlige styrings- og ledeshierarkier. Det er samtidig organisationer, som til forskel fra administrative myndigheder beskæftiger rigtig mange medarbejdere. På denne dobbelte standard, produktionens større eller mindre professionalisering og organisationernes størrelse målt i medarbejdertal får velfærdsstatens institutioner (skoler af alle arter, sygehuse, ældrepleje og dagpasning) helt naturligt en central placering, når man diskuterer, hvordan man styrer og leder i den offentlige sektor. Samme problemstilling finder man også på store områder som forsvaret og politiet, hvor organisationen nok har klare hierarkiske træk, men samtidig en medarbejderstab, som er stor og med samme professionstræk, som man finder, når det gælder produktionen af velfærds-service.

Teorien har strengt taget ingen løsning. Den konstaterer blot, at der er opgaveområder, som har en personale- og ledelsesstruktur, som betoner organisationens autonomi. Politologisk kan man imidlertid konstatere, at den politiske accept, der måtte have været af den høje grad af professionel autonomi, ikke længere er til stede. Reaktionen har taget form af forskelligartede tiltag såsom indsættelse af professionelle administrative ledelser, mål- og resultatstyring og proces- og procedureregulering. Det er en udvikling, som startede i 1980'erne i forhold til sygehusene og lægerne, og som siden har bredt sig til uddannelsesinstitutioner og lærere på alle niveauer. Senest har den motiveret en reorganisering af forsvarets øverste ledelse (Christensen og Mortensen, 2016: 177-180).

Den offentlige ledelses svære dilemmaer

Så abstrakt teorien end er, identificerer den problemer af stor praktisk rækkevidde. For mange af problemerne var som nævnt overskuelige, hvis politikerne (lovgiverne i Folketinget, medlemmerne af kommunalbestyrelser og regionsråd) var i stand til at formulere en politik, der helt præcist specificerer, hvad det er, man politisk vil, og som definerer et helt klart ledelsesrum både for den politiske forvaltningsledelse og for de ansatte ledere. Men det vil og kan politikerne af mange grunde ikke. For den politiske forvaltningsledelse kommer yderligere det problem, at den ikke kan være 100 % sikker på, at dens mål og signaler bliver modtaget med lydhørhed ned igennem hierarkiet, og specielt når de når frem til ledere og medarbejdere. Der er for den politiske ledelse et særligt problem i forhold til de ansatte ledere og medarbejdere, som arbejder i et fagprofessionelt univers, hvor fagets folk hævder retten til selv at finde de rette løsninger på den politisk stillede opgave. For de ansatte ledere er spørgsmålet omvendt, om de trygt kan stole på de mål, der er meldt ud, og om de med sikkerhed kan disponere

inden for det ledelsesrum, der er defineret for dem gennem både politikken og de organisatoriske og økonomiske rammer, der gælder for deres enhed.

Det praktiske resultat er en kompliceret situation, hvor mere eller mindre præcis sektorlovgivning er kombineret med et formelt ledelseshierarki, som rækker fra den politiske forvaltningsledelse til medarbejderne i det yderste led. Men det stopper ikke der. Når man politisk ikke er i stand til fuldt ud at specificere den politik, som man ønsker leveret, og når de problemer, som teorien identificerer, og som også er erkendt i praksis, ikke har tilstrækkeligt gode løsninger, må politikerne ty til andre midler. Derfor ser man ledelseshierarkiet spundet ind i omfattende procedure- og procesforskrifter. Politikerne søger derigennem forlods at sikre, at den ansatte ledelse tager alle de hensyn, som man politisk ikke har været i stand til at specificere i lovgivningen. De samme procedureforskrifter gør det efterfølgende muligt gennem klage- og ankesystemer at rette op på krænkelse af forskrifterne eller endog at justere de dispositioner, som lokalt er truffet. Komplexiteten er ikke blevet mindre af de tiltag, der i form af kontraktstyring og incitamentsbaserede lederlønftaler forsøger at rette op på det agentproblem, som en del af teorien fokuserer på. Så når politologisk teori sonder mellem styringsstrategier baseret på forudgående procedure- og procesregulering og efterfølgende kontrol som alternativer, er det praktiske svar, at man politisk ofte vil gøre begge dele for at sikre sig kontrol med driften.⁶

De politiske og styringsmæssige rammer for ledelsen

På både institutions- og mellemliderniveau oplever driftsledelsen således, at den i høj grad fungerer inden for et politisk-administrativt hierarki. Samtidig er det karakteristisk, at man politisk og administrativt i praksis betjener sig af en meget stor del af de styringsinstrumenter, som politologisk forvaltningsteori arbejder med. Tabel 1 viser, at et helt register af instrumenter bliver brugt. Den viser også, at offentlige ledere, når de bliver spurgt, oplever påvirkningen fra forskellige instrumenter og gennem forskellige kanaler meget forskelligt, alt efter hvilket område de arbejder på. Det er værd at bemærke, at Ledelseskommisionens spørgeskema ikke indeholdt spørgsmål, der bad lederne om at vurdere økonomiske incitament og instrumenter.

⁶ Den klassiske og gode reference er de såkaldte "McNollGast"-artikler, se fx McCubbins m.fl., 1987,

Tabel 1. Rammesættende påvirkninger for offentlige ledere på udvalgte opgaveområder.¹

	Grundskolen	Ungdomsuddannelser og videreuddannelse	Sundhed og psykiatri	Forsvar og politi	Dagpasning	Ældrepleje
Lovgivning	79,0	83,7	70,0	74,3	79,3	77,6
Resultat- og effektmål	50,1	47,9	64,8	60,1	54,5	65,2
Proces- og aktivitetsmål	45,7	43,5	61,0	48,6	65,0	45,9
Dokumentationsprocedurer	53,0	44,5	73,1	65,0	64,2	76,9
N	319	184	313	183	189	152

¹ Procentandel af svarpersoner, som i høj eller meget høj grad oplever en påvirkning af deres ledelsesarbejde ved de forskellige instrumenter. Spørgsmålet lød: "I hvilken grad påvirker nedenstående faktorer dit arbejde som leder?".

For det første vurderer lederne på alle områder lovgivningen som en væsentlig påvirkningsfaktor. Variationen mellem områder er begrænset, men ungdoms- og videreuddannelserne skiller sig ud, idet næsten 84 % af lederne vurderer, at deres ledelsesarbejde i høj eller meget høj grad er påvirket af lovgivningen på området. For det andet benytter man politisk og administrativt også alle de styrings- og ledelsesinstrumenter, som ofte bliver forbundet med NPM. Det vil sige resultat- og effektmål, proces- og aktivitetsmål samt dokumentationsprocedurer. Her er der dog en betydelig variation mellem både opgaveområder og de forskellige instrumenter:

- Lederne inden for de to uddannelsesområder vurderer i mindre grad end lederne på alle andre områder, at disse instrumenter i høj eller meget høj grad påvirker deres ledelse.
- Lederne på sundheds- og psykiatriområdet samt ældreområdet vurderer resultat- og effektmål såvel som proces- og aktivitetsmål som instrumenter, der i høj eller meget høj grad påvirker deres arbejde. Det samme gælder forsvar og politi. Dagpasningsområdet er derimod præget af en kombination af aktivitets- og procesmål samt dokumentationsprocedurer.

Det billede, der tegner sig for de offentlige ledere, er altså, at man politisk bruger hele den palet af instrumenter, som teorien identificerer. Det rejser to spørgsmål vedrørende de vilkår, som driftsledelsen arbejder under:

1. Hvordan fungerer det politisk-administrative hierarki i forhold til driftsledelsen?
2. I hvilket omfang oplever lederne, at de bliver understøttet gennem det politisk-administrative hierarki?

Driftslederne og det politisk-administrative hierarki

Driftslederne, altså de chefer, der enten er institutionsledere eller mellemledere for institutioner og myndigheder, indgår i et hierarki med den politiske ledelse i toppen. Den politiske ledelse lider dog under en begrænset kapacitet. Derfor er den understøttet af en ret stor administration. Den bistår med politikudformningen, men har også ansvaret for den overordnede styring af og kontrol med institutioner og myndigheder i driftsledet (budget- og økonomistyring, personaleforvaltning, overordnet organisation, juridisk og økonomisk tilsyn osv.). Den er altså skudt ind som et mellemed mellem den politiske ledelse og driftslederne i det udførende led. Spørgsmålet er, hvordan dette administrative mellemed fungerer i praksis. Er det orienteret mod den politiske ledelse, eller er det orienteret mod driftsledelsen? Eller sagt mere populært: Er det optaget af at lave politik eller af at understøtte driften af institutioner og myndigheder?

Denne grundlæggende struktur finder man på tværs af den offentlige sektor. Der er i så henseende ingen forskel på kommunerne, som har en bred vifte af driftsopgaver inden for velfærdsservice, regionerne, som har tilsvarende opgaver på sygehusområdet, og staten, som driver politi og forsvar. Det er umiddelbart anderledes for de områder, hvor driften er overladt til selvejende institutioner. De store selvejende institutioner som erhvervsskoler, gymnasier og universiteter er dog statsligt ejede, og selvom de har egne bestyrelser, der udpeger den daglige ledelse, og selvom de er finansieret af taxametertilskud snarere end tildelte budgetter, indgår de i et samspil med ministerier og styrelser, som er ledet af en minister.

En undersøgelse fra 2015 belyser forvaltningstoppens vægtning af politiske rådgivnings- og betjeningsopgaver over for opgaver relateret til driften af institutioner og myndigheder (Bo Smith-udvalget. 2015: 137-142). Den omfattede ministerielle topchefer i form af departementschefer og styrelseschefer samt kommunaldirektører og deres fag- eller meddirektører i kommunernes øverste administrative ledelse. Chefernes svar viste nogle grundlæggende fællestræk mellem den statslige og den kommunale administration:

- Politisk rådgivning vejede meget tungt for såvel departementschefer som kommunaldirektører. Det overraskende var, at det samme gjaldt for de fag- og meddirektører, som indgår i kommunernes administrative ledelse, og som normalt vil have et opgaveansvar for en nærmere afgrænset del af kommunens virksomhed.
- For de kommunale topchefer havde ledelse og koordination i forhold til de underliggende institutioner en stor rolle, men opmærk-

somheden var i lige så høj grad rettet mod politikudvikling som mod gennemførelse og drift. Der var yderligere ingen forskel mellem kommunaldirektørerne og fag-/meddirektørerne.

- I staten var der derimod en meget klar arbejdsdeling mellem de politik- og policyorienterede departementschefer og de driftsorienterede styrelseschefer.
- På tværs af sektorer og topchefkategorier gælder, at mediesager vejer ganske tungt.

Den administrative topledelse orienterer sig således i meget høj grad mod den politiske ledelse, og den vægter opgaver knyttet til politikudvikling og håndtering af sager, som øjeblikkeligt har politisk bevågenhed, meget højt i forhold til koordinationen og sikringen af den løbende drift. Mediesagernes generelt relativt store vægt passer ind i dette billede.

Det kan have to konsekvenser for driftsledelsen. Den ene er, at de administrative topcheferes orientering mod den politiske ledelse overlader dem et ledelsesrum, hvor de inden for de generelle rammer, der politisk og administrativt er fastlagt for deres institution eller myndighed, kan disponere forholdsvis frit uden at skulle påregne indgreb ovenfra. Den anden er, at topledelsens udprægede orientering mod den politiske ledelse tilskynder dem til selv at rette opmærksomheden opad i det politisk-administrative hierarki. Denne option indebærer yderligere tre ting:

- Driftsledelsen skal være opmærksom på, hvad der politisk optager den politisk-administrative ledelse.
- Den skal være opmærksom på, at umiddelbart driftsmæssige problemer under visse omstændigheder kan udløse kritisk opmærksomhed i den administrative og politiske ledelse, som sandsynligvis anlægges samme vinkel.
- Den skal endelig overveje, hvordan den plejer forholdet til den politisk-administrative ledelse.

Det er selvsagt et empirisk spørgsmål, i hvilket omfang driftsledelsen er placeret i den ene eller anden af de to situationer. Den beskudte forskning, der er på feltet, indikerer dog, at institutioners og myndigheders indplacering i et politisk-administrativt hierarki tvinger driftslederne til at gennemtænke, hvordan de tilpasser deres interne ledelse til de vilkår, der gælder inden for et hierarki, som fungerer på politiske præmisser (Christensen og Mortensen, 2016: 131-134).

Driftsledelsens vilkår

Ledelseskommisionens survey muliggør i et vist omfang yderligere at belyse spørgsmålet. Der blev blandt andet spurgt om, hvorvidt driftslederne på øverste niveau (i surveyen benævnt ledere af ledere), mellemliderne (ledere af medarbejdere) og topledere (de øverste chefer på forvaltningsniveau) vurderede påvirkningerne af deres arbejde som ledere. Et spørgsmål refererede til den politiske interesse, et andet til påvirkningen gennem dialogen med ledelsesniveauet over deres eget niveau. Det er ikke uden videre klart, hvad der ligger heri. Men spørgsmålet er formuleret så bredt, at det ikke kun refererer til den politiske ledelse på et givet område. Det er derfor rimeligt at tolke svarene som ledernes oplevelse og vurdering af den interesse, der i bredere forstand bliver viet deres varetagelse af ledelsesopgaven fra det relevante politiskmiljø. Denne læsning indebærer, at lederne efter omstændighederne kan opleve politikerinteressen som en kilde til begrænsninger og usikkerhed eller som en kilde, som de kan udnytte til aktivt at fremme institutionelle egne interesser, alternativt at kapsle sig selv og deres institutioner og myndigheder ind i forhold til den overordnede politisk-administrative ledelse.

Et spørgsmål er derefter, om lederne overhovedet ser den politiske interesse som en påvirkningsfaktor. Tabel 2 viser, hvordan ledere på de opgaveområder, som beskæftiger mange medarbejdere, vurderer påvirkningen gennem den politiske interesse for deres område og gennem dialogen med niveauet over deres eget. Det er samtidig sådan, at arbejdsdelingen mellem kommuner, regioner, staten og de statslige selvejende institutioner indebærer, at de fire niveauer løser opgaver med ret forskellige karakteristika. Derfor er der snarere grund til at se på opgaveområderne end på, om opgaverne bliver løst i den ene eller anden del af den offentlige sektor. Der er nemlig stor forskel på de offentlige opgaveområder. Nogle er domineret af medarbejdere med et forholdsvis stærkt professionspræg (grundskolen, ungdoms- og videreuddannelse, sundhed og psykiatri samt forsvar og politi); andre er domineret af medarbejdere med en lavere grad af professionalisering (dagpasning og ældrepleje).

Tabel 2. Påvirkning af offentlige lederes varetagelse af ledelsesarbejdet gennem politisk interesse og gennem dialog med niveauet oven for deres eget. Procent af lederne, der vurderer påvirkningen som høj og meget høj.

Ledelsesniveau	Grundskolen	Ungdoms- og videreuddannelser	Sundhed og psykiatri	Forsvar og politi	Dagtilbud	Ældre
Leder af medarbejdere						
• Politisk interesse	63,7	46,3	52,5	69,9	59,9	62,6
• Dialog med niveau over eget niveau	62,4	69,1	72,3	67,2	64,8	74,7
Leder af ledere						
• Politisk interesse	68,7	53,2	64,4	75,0	59,2	80,0
• Dialog med niveau over eget niveau	52,5	71,9	70,0	83,3	66,6	77,2
Topleder						
• Politisk interesse	46,2	82,8	100	80,0	-	-
• Dialog med niveau over eget niveau	23,1	24,1	83,3	60,0	-	-
N	319	184	313	183	189	152

Kilde: Ledelseskommisionens survey. Spørgsmålet lød: "I hvilken grad påvirker nedenstående faktorer dit arbejde som leder?" Det drejede sig om hhv. politisk interesse for deres område og dialogen med højere hierarkiske niveauer.

- = Ingen eller få svar

Lederne oplever generelt en påvirkning gennem den politiske interesse for deres varetagelse af ledelsesopgaven. Det varierer dog fra område til område, i hvilket omfang denne politiske påvirkning slår igennem inden for hierarkiet. For sundheds- og psykiatriområdet, for forsvar og politi og på ældreområdet oplever lederne den politiske påvirkning som stærk, og det gælder i høj grad på tværs af hierarkiet. På de to uddannelsesområder grundskolen (kommunal) og ungdoms- og videreuddannelse statsligt selvejende er der betydelig variation mellem områderne og mellem ledelsesniveauerne. De såkaldte ledere af ledere (institutionsledere) vurderer påvirkningen via politisk interesse som stærk på grundskoleområdet og moderat på ungdoms- og videreuddannelsesområdet. For topledere på forvaltningsniveau er det imidlertid mindre end halvdelen, der for grundskolens vedkommende oplever en høj eller meget høj grad af politisk påvirkning; derimod er det omvendt på ungdoms- og videreuddannelsesområderne,

hvor et meget stort flertal oplever en høj eller meget høj grad af politisk påvirkning, mens det i mindre grad gælder lederne på de to lavere niveauer.

Dialogen inden for hierarkiet bliver tillagt høj eller meget høj påvirkningseffekt for varetagelsen af ledelsesopgaven på tværs af områder og hierarkiske niveauer. Undtagelserne er grundskolen og ungdoms- og videreuddannelserne, hvor en beskedent andel (23-24 %) af topledere oplever en høj eller meget høj grad af påvirkning gennem dialog med niveauet over dem, og hvor kun godt halvdelen af skolelederne i grundskolen oplever det samme i forhold til det overordnede forvaltningsniveau.

Generelt tegner der sig således et billede, hvor politisk interesse og ledelsesmæssig dialog inden for hierarkiet af lederne på alle niveauer bliver betragtet som en vigtig eller meget vigtig påvirkningsfaktor. To områder falder dog uden for mønstret, nemlig den kommunalt dominerede grundskole og ungdoms- og videreuddannelsesinstitutionerne med statsligt selveje. De passer ikke ind i det generelle mønster, ligesom variationen inden for hierarkiet er forskellig. Interessant er det dog, at få topledere på begge uddannelsesområder tillægger dialogen med det overordnede niveau betydning for deres egen varetagelse af ledelsesopgaven.

Den politisk-administrative understøttelse af driftsledelsen

Der er ovenfor vist tre ting, som har betydning for varetagelsen af driftsledelsesopgaven på de store offentlige opgaveområder. For det første har man politisk overladt meget lidt til tilfældigheder. Man gør brug af hele paletten af styringsmidler, som teorien identificerer. For det andet oplever lederne på alle niveauer en ret høj grad af rammesættende påvirkning fra instrumenterne. Vurderingen af de enkelte instrumenter varierer fra område til område, men generelt er billedet, at der herigennem er sat rammer, som lederne vurderer som væsentlige for deres ledelsesarbejde. For det tredje vurderer lederne endelig, at deres arbejde også bliver ganske stærkt påvirket af dels den politiske interesse for hvert deres felt, dels af dialogen med overordnede niveauer i hierarkiet.

Den politologiske forvaltningsteori, der blev præsenteret i den første del af notatet, er domineret af spørgsmålet om, hvordan man afbalancerer kontrol- og styringshensyn over for hensynet til sikringen af en troværdig ramme for varetagelsen af ledelsesopgaverne i driftsledet. Det rejser det dobbelte spørgsmål om, i hvilket omfang de styringsmæssige rammer un-

derstøtter ledelsen, og i forlængelse heraf, i hvilket omfang det politisk-administrative hierarki understøtter lederne arbejde.

Tabel 3 viser i summarisk form, hvordan lederne vurderer betydningen af de styringsmæssige rammer. Grundlaget er et spørgsmål i Ledelseskommisionens survey om, hvorvidt lederne på en skala fra -3 (stærkt begrænsende) over 0 (neutral) til +3 (stærkt understøttende) vurderede de enkelte instrumenter. Tabellen viser for hvert opgaveområde, hvordan lederne vurderer betydningen af de enkelte instrumenter. De neutrale vurderinger er udeladt.

Tabel 3. Lederne vurdering af de styringsmæssige rammers betydning for deres resultatopnåelse.

	Ledere af medarbejdere		Ledere af ledere		Topledere	
	Begrænsende	Understøttende	Begrænsende	Understøttende	Begrænsende	Understøttende
Lovgivning	30,6	39,6	29,9	40,3	35,9	30,8
Resultat- og effektkrav	27,0	43,5	18,0	55,1	16,7	57,9
Proces- og aktivitetskrav	19,3	47,7	19,5	49,8	13,2	51,7
Dokumentationsprocedurer	43,7	32,8	45,5	26,7	52,6	18,5
N	1285		420		114	

Note: Tabellen viser procentandelen af ledere, der finder det pågældende instrument begrænsende på en skala -1- -3 eller understøttende på en skala +1-+3.

Lederne er for alle instrumenter ret delte. Det gælder på alle tre ledelsesniveauer. Tre ting træder dog frem. For det første varierer vurderingen af lovgivningen mellem niveauerne. Mens de fleste driftsledere ser lovgivningen som understøttende, gælder det i mindre omfang toplederne. Det kan tolkes som driftsledernes ønske om faste og sikre rammer for deres virksomhed, omvendt mange toplederes opfattelse af, at de selv kan formulere de overordnede rammer. Vi er altså med en vis sandsynlighed inde i kernen af den troværdighedsproblematik, som principalteorien pegede på som væsentlig. For det andet er der en udbredt skepsis på tværs af ledelsesniveauer over for dokumentationsprocedurer. Vi ved imidlertid fra teorien, at det er det instrument, som man politisk tyer til, når man ikke er i stand til udtømmende at specificere politikens mål og indhold. For det tredje kan vi igen på tværs af ledelsesniveauer iagttagelse, at en stor del af lederne opfatter såvel resultat- og effektmål som proces- og aktivitetsmål som positivt understøttende opgaveløsningen. Det er de to instrumenter, som ofte bliver henført til NPM, og som i den offentlige debat er stærkt kritiserede.

Det blev ovenfor vist, at anvendelse af en bred palet af styringsmidler ikke løsriver ledelsen fra det politisk-administrative hierarki. Spørgsmålet er nu, om samspillet mellem lederne på de forskellige niveauer og politikerne generelt og de overordnede hierarkiske niveauer bliver vurderet som begrænsende eller understøttende for deres opgaveløsning. Tabel 4 viser andelen af ledere, der på en skala fra +1 til +3 har en positiv vurdering af samspillet med det politisk administrative hierarki.

Der er tre grundlæggende iagttagelser. Den første er, at lederne generelt vurderer samspillet med højere hierarkiske niveauer som altovervejende understøttende. De arbejder altså ikke alene inden for et hierarki, men vurderer det også som en faktor, der fremmer opgaveløsningen. Den anden er, at politisk interesse, *jf. tabel 3*, nok blev vurderet som en væsentlig påvirkningsfaktor, men det varierer stærkt fra område til område, om denne politiske interesse bliver vurderet som understøttende. En tredje iagttagelse gælder specifikt lederne i de to dele af uddannelsessektoren. Mens grundskolens institutions- og mellemledere er positive i deres vurdering af såvel politikerne som deres overordnede, er topledernes vurdering mere kritisk i begge henseender. Det samme gælder topledernes på ungdoms- og videreuddannelsesområdet, som er domineret af statslige selvejende institutioner, når man ser på samspillet med overordnede niveauer.

Tabel 4. Ledernes vurdering af betydningen af hhv. politisk interesse og dialogen med niveauet over deres eget for løsningen af deres ledelsesopgaver. Procentandel, der vurderer faktoren som understøttende.

Ledelsesniveau	Grundskolen	Ungdoms- og videreuddannelser	Sundhed og psykiatri	Forsvar og politi	Dagtilbud	Ældre
Leder af medarbejdere						
• Politisk interesse	56,3	35,7	36,4	44,2	55,6	53,9
• Dialog med niveau over eget niveau	73,6	83,0	73,7	77,0	76,5	73,0
Leder af ledere						
• Politisk interesse	60,8	50,0	48,9	36,6	59,2	53,8
• Dialog med niveau over eget niveau	84,4	81,3	78,9	83,4	66,6	85,6
Topleder						
• Politisk interesse	42,3	68,9	66,7	70,0	-	-
• Dialog med niveau over eget niveau	42,3	44,8	83,3	60,0	-	-
N	319	184	313	183	189	152

Kilde: Ledelseskommisionens survey. Spørgsmålsformulering: "I hvilket omfang vurderer du nedenstående faktorer som værende understøttende eller begrænsende for, at du som leder kan opnå resultater med din enhed?". Der refereres til hhv. politisk interesse og dialogen med overordnede ledelsesniveauer.

Den politiske rest

Dette baggrundsnotat tog et dobbelt afsæt: For det første konstaterede det, at offentlig opgaveløsning også er politisk opgaveløsning; det indebærer opgavernes løsning inden for en politisk besluttet ramme og ofte inden for et politisk-administrativt hierarki. For det er der en righoldig, overvejende politologisk, forvaltningsteoretisk litteratur, som beskæftiger sig med offentlig opgaveløsning i politisk regi. Den peger på en række problemer og nogle gange også på mulige løsninger.

De identificerede problemer har alle praktisk relevans. Det viser sig også, at problemerne i høj grad er nogle, som man har søgt at tage hånd om. Alle de løsninger, som den ene eller anden teori peger på som mulige og mere eller mindre effektive, er eller har været bragt i anvendelse. Det gælder, som data fra Ledelseskommisionens survey viser, i høj grad også i forhold til den danske virkelighed, som er de offentlige lederes. Lederne oplever faktisk, at man bruger hele paletten på én gang. Det er værd at føje til, at paletten siden 1980'erne gradvist er udvidet.

Teorien er altså i høj grad problemorienteret og – må man føje til – i et betydeligt omfang domineret af sortsyn: Der er alvorlige problemer, men der er ingen perfekte løsninger på dem. Det kunne foranledige den kritiske iagttagelse og håbefulde reformator til at resignere og give op.

Der er dog tre overvejelser, som det er værd at gøre sig:

- Hvor galt står det til? Det er en rimelig antagelse, at offentlige myndigheder og institutioner faktisk bidrager til at løse de opgaver, som er henlagt til dem, til trods for de problemer, som man kan identificere (Miller og Whitford, 2006).
- Kan man så ikke bare ignorere problemerne og betragte dem som teoretiske resultater uden praktisk relevans? Nej, for den omstændighed at problemerne undtagelsesvis dukker op i praksis, tiltrækker sig opmærksomhed. Det gælder ikke mindst opgaver, som bliver løst i en politisk kontekst. Den opportuniste blandt aktørerne, som er central i både agent- og principalteoriene, behøver ikke altid at vise sig i praksis. Det er nok, at risikoen er der til, at man skal forholde sig til den (Williamson, 1985: 47-49).
- Der er opgaver, uanset hvordan man former politikken eller indretter organisationen, herunder indpasser den i det politisk-administrative hierarki, som forudsætter en opgaveløsning, som er baseret på skønsomhed. Der kan ligge to ting heri. Den ene er, at man delegerer opgaveløsningen til ledelse og medarbejdere i en in-

stitution eller myndighed i tillid til, at de løser den under inddragelse af alle de hensyn, som i situationen er relevante (Williamson, 1999). Det indebærer også en forventning om inddragelse af relevante politiske hensyn i konkrete dispositioner. Den anden er, at det kan forebygges, men aldrig udelukke indgreb fra den politiske ledelse.

Vi er med andre ord i den situation, at det ikke er muligt at konstruere organisationer og styringsinstitutioner, som gør det muligt at etablere en klar arbejdsdeling mellem driftsledelsesniveauet og det politisk-administrative hierarki, som det i et eller andet omfang er integreret i; det gælder selv for områder, hvor opgaverne løses af såkaldte selvejende institutioner. Der forbliver i dobbelt forstand en politisk rest. Den viser sig på to måder. Den politiske ledelse og den forvaltning, som understøtter den, bevarer uanset udformningen af de formelle rammer en kattelerm for ad hoc-indgreb. De kan være udløst af uforudsete hændelser. De kan imidlertid også være udløst af dispositioner truffet i det udførende led, som er besluttet uden politisk skønsomhed. I en analyse af en delegation i den engelske offentlige sektor efter armslængdeprincippet bliver det således gjort gældende, at delegationen ikke er ubetinget og generel. Den bygger på en 'no surprises'-forudsætning, det vil sige en forudsætning om, at ledelsen ikke foretager sig ting, som får de politiske (og overordnede administrative) opdragsgivere til at løfte øjenbrynene (Flinders, 2008: 145-147).

I et praktisk perspektiv indebærer disse konklusioner, at man må indrette ledelsespolitikken på en måde, som populært sagt erkender, at politik er kommet for at blive i den offentlige sektor, og at det indebærer, at den politiske ledelse aldrig vil slippe tøjlerne fuldstændigt, men forbeholde sig retten til at gribe ind, når situationen bogstaveligt talt tilsiger det. Der forbliver altid en mindre eller større politisk rest. For lederne på driftsniveau indebærer det, at de stedse må løse deres opgave med omtanke, det vil sige med politisk skønsomhed af den art, der er beskrevet ovenfor, og i erkendelse af, at 'no surprises'-forudsætningen også gælder danske ledere, der arbejder i driftsledet.

Der er en ting mere. Teorierne kredser omkring de problemer, der opstår, enten fordi den politiske ledelse bliver underløbet af driftsledelserne, eller fordi driftsledelsen oplever den politisk-administrative ledelses brud på den implicitte kontrakt, som definerer et bestemt ledelsesrum for den. I begge tilfælde opstår der en grad af usikkerhed i samspillet mellem driftsledelse og politisk-administrativ ledelse. Der er ovenfor sat spørgsmålstegn ved, hvor stor denne usikkerhed egentlig er i praksis. Usikkerheden bliver imidler-

tid ofte fremhævet som et funktionsvilkår, der er specifikt for offentligt ansatte ledere, altså både administrative chefer og driftslederne for institutioner og myndigheder. Så rigtigt det end kan være, at sådanne usikkerheder er et generelt funktionsvilkår, er der grund til at erindre om, at de antagelig er begrænsede i forhold til de vilkår, som virksomhedsledere for markedsbaserede virksomheder oplever, når det gælder økonomisk usikkerhed og teknologiske ændringer, som slår både hurtigere og kraftigere igennem i forhold til deres virksomheder. Sammenlignet med dem arbejder driftslederne i den offentlige sektor inden for et politisk-administrativt hierarki, som i høj grad beskytter dem og deres organisation mod pludselige og radikale tilpasningskrav.

Det er endelig forhold, som disse der gør, at retorikken nok kan være effektivitetsdomineret, det være sig som et spørgsmål om målopfyldelse eller omkostningseffektivitet, men at praksis snarere kræver en politisk effektiv ledelse, som sikkert kan manøvrere egen institution eller myndighed forbi de politiske skær, der måtte dukke op.

Referencer

Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Bertelli, Anthony Michael (2012). *The Political Economy of PUBLIC SECTOR governance*. New York: Cambridge University Press.

Christensen, Jørgen Grønnegård og Mortensen, Peter Bjerre (2016). I: *Politikkens vold*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Flinders, Matthew (2008). *Delegated Governance and the British State*. Oxford: Oxford University Press.

Hood, Christopher (2011). *The Blame Game*. Oxford: Princeton University Press.

Hvidman, Ulrik og Sievertsen, Henrik (2014). "Det økonomiske fundament: Finansiering og faktorer med betydning for omkostningerne", pp. 75-92. I: Andersen, Lotte Bøgh m.fl. (red.): *Styring, ledelse og resultater på ungdomsuddannelserne*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

McCubbins, Matthew m.fl. (1987). "Administrative Procedures as Instruments of Political Control". I: *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3, 2: 243-277.

Miller, Gary J. (1991). *Managerial Dilemmas*. New York: Cambridge University Press.

Miller, Gary J. og Whitford, Andrew B. (2006). "The Principal's Moral Hazard: Constraints on the Use of Incentives in a Hierarchy". I: *Journal of Law, Economics, & Organization*, 17: 213-233.

Miller, Gary J. og Whitford, Andrew B. (2016). *Above Politics*. New York: Cambridge University Press.

Moe, Terry M. (1984). "The New Economics of Organization". I: *American Journal of Political Science*, 28, 4: 739-777.

Ouchi, William (1980). "Markets, Bureaucracies, and Clans". I: *Administrative Science Quarterly*, 25: 129-141.

Simon, Herbert A. (1964). "On the Concept of Organizational Goal". I: *Administrative Science Quarterly*, 9: 1-22.

Simon, Herbert A. (1991). "Organizations and Markets". I: *Journal of Economic Perspectives*, 5, 2: 25-44.

Sørensen, Rune J. (2008). *En effektiv offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Undervisningsministeriet (2017). Forslag til lov om ændring af lov almene ungdomsuddannelser og almen voksenuddannelse mv. (Kapacitetsloft). <http://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/2098dd0f-4e40-4ea0-bc9c-a2cd5992016b/Lovudkast%20kapacitetsloft%2011102017.pdf>

Williamson, Oliver E. (1973). *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press.

Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

Williamson, Oliver E. (1999). "Private and Public Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective". I: *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15, 1: 306-342.

MED- eller modspillere?

Notat til Ledelseskommisionen om offentlig ledelse og det kollektive samarbejde i den offentlige sektor

Peter Bjerre Mortensen
Professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
Peter@ps.au.dk

Den offentlige arbejdsmarkedsmodel

Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved, at en meget stor del af reguleringen er baseret på aftaler mellem arbejdsmarkedets hovedorganisationer. Indgåelsen af disse aftaler sker inden for en institutionel ramme, der er udviklet over mere end 100 år. Disse institutioner regulerer de centrale overenskomstforhandlinger, der føres mellem arbejdsgiverne og de ansattes centralorganisationer. De regulerer også de decentrale forhandlinger, der knytter sig til udmøntningen af overenskomsterne. Dertil kommer lokale samarbejdssystemer, hvor medarbejderrepræsentanter for de store personaleorganisationer inddrages i beslutningsprocesser om arbejdsforhold, herunder rammerne for arbejdet.

Denne aftalebaserede arbejdsmarkedsmodel omtales ofte som den danske model. Det kunne udlægges sådan, at vi i Danmark har én arbejdsmarkedsmodel, der sætter rammerne for udøvelsen af personaleledelse på både private og offentlige arbejdspladser. Det er måske nok rigtigt på det overordnede niveau, men på en række punkter er det nogle ganske forskellige rammer, som det kollektive aftale- og samarbejdssystem sætter for udøvelsen af ledelsesretten på henholdsvis det offentlige og det private arbejdsmarked (Christensen, Christiansen og Ibsen, 2017, 237).

Når det gælder de centrale overenskomster, pegede Produktivitetskommissionen eksempelvis på, at løn- og arbejdsvilkår i det offentlige i højere grad end på det private arbejdsmarked er reguleret i centralt aftalte regelsæt, ligesom overenskomsterne på det offentlige område er mere fagspecifikke end på det private område (Produktivitetskommissionen 2013a; 2013b). Begge dele hæmmer den offentlige leders muligheder for lokalt at tilrettelægge medarbejdernes arbejdstid og arbejdsvilkår.

Dertil kommer, at der bruges flere ressourcer på formaliseret inddragelse af medarbejderne på de offentlige arbejdspladser, ligesom langt flere emner er genstand for forhandling med medarbejderne end på private arbejdspladser (Jensen, 2004). Medarbejderne og ikke mindst personaleorganisationerne er altså alt andet lige tættere på ledelsesretten på de offentlige arbejdspladser sammenlignet med de private.

Det giver derfor på mange måder mening ikke blot at tale om den danske model, men derimod om henholdsvis en offentlig og en privat arbejdsmarkedsmodel. Dette notat handler om, hvad aftale- og samarbejdssystemet betyder for offentlig ledelse. Notatet fokuserer på konsekvenserne af det kollektive samarbejde ude på de offentlige arbejdspladser. De centrale

overenskomster på det offentlige arbejdsmarked er naturligvis også en relevant del af rammevilkårene for de offentlige ledere, men her henvises der til Produktivitetskommissionens analyser af denne problemstilling (Produktivitetskommissionen 2013a; 2013b).

Notatet er opbygget som følger. I de første to afsnit redegøres der først for de formelle rammer for det kollektive samarbejde på de offentlige arbejdspladser, hvorefter det kollektive samarbejdes omfang og organisering beskrives. Derefter diskuteres det, hvordan det kollektive samarbejde opfattes og bruges af de offentlige ledere, herunder hvilke muligheder og udfordringer samarbejdsorganisationen giver ledelsen på forskellige niveauer i den offentlige sektor. Notatet rundes af med en diskussion af, hvorvidt der er behov for at modernisere rammerne for og brugen af det formaliserede samarbejde på de offentlige arbejdspladser.⁷

Grundlaget for det kollektive samarbejde

Der er en lang tradition for samarbejde mellem ledelse og medarbejdere i den offentlige sektor. De første samarbejdsudvalg blev indført i staten i 1949, men først i 1990 blev den første egentlige aftale om samarbejde og samarbejdsudvalg indgået med staten på den ene side og centralorganisationerne på den anden. For den kommunale sektors vedkommende blev det første generelle regelsæt på området vedtaget i 1973 (Jensen, 2004, 80-81).⁸

De offentlige aftalesæt er med jævne mellemrum blevet fornyet, men de største ændringer skete i sidste halvdel af 1990'erne. I 1996 blev indgået "Rammeaftale om medindflydelse og medbestemmelse" (MED-aftalen) mellem KL, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og den daværende Amtsrådsforening samt forhandlingsfællesskabet KTO. Herefter kunne de enkelte arbejdspladser i kommunerne og amterne (i dag regionerne) selv vælge, om de foretrak den traditionelle model med samarbejdsudvalg eller en model, der baserer sig på en lokalt suppleret aftale om medindflydelse og medbestemmelse.

⁷ Der vil i notatet være flest eksempler fra den kommunale sektor, hvilket afspejler, at de fleste empiriske analyser har haft fokus på denne sektor.

⁸ Nogle få store kommuner oprettede dog samarbejdsudvalg nogenlunde samtidig med staten.

På det statslige område indgik man i 1999 den såkaldte "MIO-aftale", en aftale, der ligesom MED-aftalen lagde op til mere vidtgående medinddragelse af medarbejderne samt muliggjorde en forenkling i form af en enstrengt struktur, hvor sikkerheds- og sundhedsudvalget blev lagt sammen med samarbejdsorganet. I kommunerne anvender man i dag i langt overvejende grad MED-strukturen og ofte med arbejdsmiljøområdet som en integreret del af strukturen. På det statslige område er det fortsat SU-strukturen, der dominerer (Moderniseringsstyrelsen, 2013).

Samarbejdets organisering og ressourceforbrug

Rammeaftalerne for det kollektive samarbejde på de offentlige arbejdspladser opsætter nogle generelle retningslinjer for og krav til de lokale samarbejdsaftaler, som så herefter skal forhandles lokalt. En større evaluering af MED-systemet blev gennemført i 2004 og viste, at der allerede i forhandlingerne om de første lokale MED-aftaler opstod en konflikt mellem lederne og medarbejderrepræsentanterne (Navrbjerg og Madsen, 2004; Navrbjerg, 2005). På den ene side havde mange offentlige ledere den forventning, at MED-systemet skulle føre til en struktur med færre udvalg, færre møder og færre personer i samarbejds- og sikkerhedssystemerne. Sidstnævnte også med henblik på at begrænse antallet af medarbejdere med tillidsrepræsentantbeskyttelse, som man så som en begrænsning af ledelsesretten. Medarbejdernes forventning på den anden side var, at reformen skulle give en markant udvidelse af medindflydelsen og medbestemmelsen (ibid.).

Hvorvidt systemet førte til en slankning af samarbejdssystemet, kan være svært at opgøre, men at der også efter reformen bruges betydelige ressourcer på samarbejdssystemet, viser en undersøgelse fra 2010 (KREVI, 2010). For det første viser undersøgelsen, at antal udvalgsniveauer i MED-systemerne i kommunerne varierer mellem to og fem med tre niveauer som den foretrukne organisering. Hvor der er tre niveauer, er der typisk tale om ét hovedMED-udvalg (HMU), der dækker hele kommunen, et antal sektorMED-udvalg (SMU), der hver dækker et forvaltningsområde, og et større antal lokalMED-udvalg (LMU), typisk et for hver institution og/eller organisatoriske enhed inden for et forvaltningsområde. I 2010 var der i gennemsnit 67 MED-udvalg i hver kommune, hvilket dog dækkede over betydelig variation på tværs af kommunerne. Antallet af udvalgsniveauer i regionerne varierede mellem to og fire, og i 2010 var det gennemsnitlige antal MED-udvalg i hver region 239.

Baseret på en spørgeskemaundersøgelse til samtlige medlemmer af kommunernes og regionernes MED-udvalg estimerede KREVI (2010) desuden det tidsforbrug, der gik til arbejdet i MED-systemet. Konklusionen var, at MED-repræsentanterne i kommunerne tilsammen brugte, hvad der svarer til gennemsnitligt 20 årsværk pr. kommune. Dertil kom i gennemsnit 1,9 årsværk til administrativ understøttelse af MED-systemet.⁹

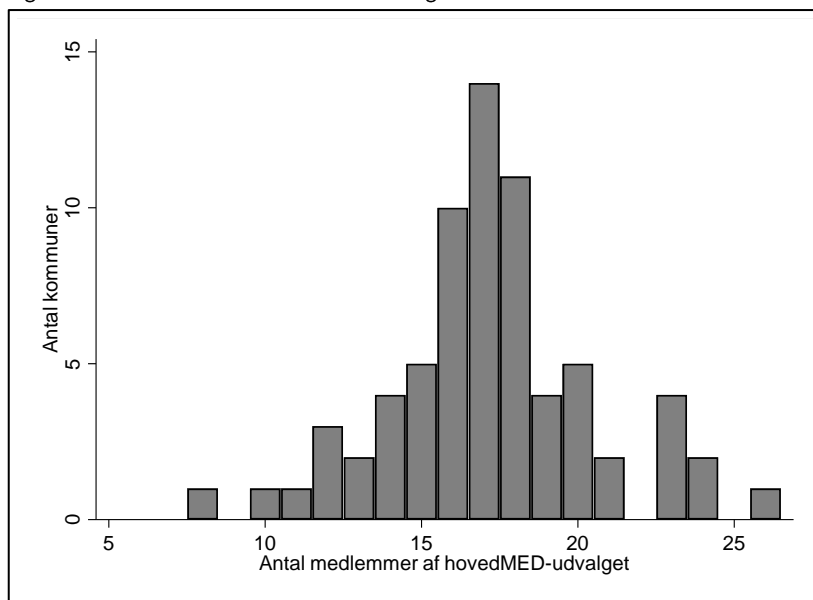
I 2015 opgjorde Aarhus Kommune selv tidsforbruget på MED-systemet for hver af kommunens magistrater. I Magistratsafdelingen for Børn og Unge viste kommunes opgørelse, at der blev brugt, hvad der svarer til 12 årsværk på selve MED-systemet. Dertil kom 69 årsværk brugt til tillidsrepræsentanter og arbejdsmiljørepræsentanter ud af et samlet antal årsværk på ca. 10.000 i magistraten. I alt 854 medarbejdere i Magistratsafdelingen for Børn og Unge modtog tillæg for funktionen som henholdsvis tillidsrepræsentant og arbejdsmiljørepræsentant.¹⁰ En konsulentanalyse af politiet viste, at mere end 2.000 ansatte i politiet i løbet af 2008 registrerede tid til foreningsarbejde, og det samlede antal årsværk til aktiviteter i samarbejdsorganisationen summerede til ca. 93 årsværk i alt ud af et samlet antal årsværk i politiet i 2008 på godt 10.000. 39 medarbejdere i politiet havde registreret mere end 1.000 timer pr. år til foreningsarbejde (Boston Consulting Group, 2009, 92-93).

Der er desuden variation, med hensyn til hvordan man organiserer sig på tværs af kommuner, regioner og andre offentlige organisationer. Det viser sig blandt andet i udvalgenes størrelse og mødefrekvens. Som det fremgår af figur 1, er der typisk 17 medlemmer af de kommunale hovedMED-udvalg, og i de fleste kommuner ligger tallet mellem 15 og 20. Variationen i udvalgenes størrelse er mindre i dag sammenlignet med en tilsvarende opgørelse i 2010 (se KREVI, 2010, 15).

⁹ Antallet af respondenter fra regionerne var for lavt til, at KREVI estimerede tidsforbruget på MED-systemet i regionerne.

¹⁰<https://www.aarhus.dk/da/politik/Byraadet/Byraadssager/Forespoergselsdatabase/Forespoergsler/Forespoergsler-2015/~media/Dokumenter/Borgmesterens-Afdeling/Byraadsservice/FDB/2015/3--kvarstal/MED-systemet-og-TR/Besvarelse-fra-Boern-og-Unge.pdf>.

Figur 1. Antal medlemmer af hovedudvalgene i kommunerne.



Note: Baseret på en rundspørge til alle kommuner i september 2017. Svar modtaget fra 72 kommuner.

Også antallet af møder varierer på tværs af kommunerne. I eksempelvis Brøndby og Horsens Kommuner fremgår det af den lokale MED-aftale, at der skal afholdes fire ordinære møder i hovedMED-udvalget om året. For Horsens Kommune er det endvidere fastsat, at der også kun skal afholdes fire ordinære møder om året på de underliggende niveauer i MED-systemet. I den lokale MED-aftale for Sønderborg og Ballerup Kommuner er det derimod aftalt, at der skal være 11 ordinære møder i hovedMED om året, og i Sønderborg Kommune er der aftalt minimum seks ordinære møder om året i hvert af de underliggende MED-udvalg. Ifølge den senest offentliggjorte MED-aftale for Sønderborg Kommune (fra 2013) er der i kommunen ét hovedMED-udvalg, fem centrale MED-udvalg og i alt 76 lokale MED-udvalg.¹¹

I SU- og MED-systemet er det altid en repræsentant for ledelsen, der er formand for udvalget, og en medarbejderrepræsentant, der er næstformand. Undersøgelser tyder temmelig entydigt på, at disse to poster er de centrale i udvalgene (Navrbjerg og Madsen, 2004; Hansen, 2015). Når det gælder det øverste MED-udvalg i kommunerne, hovedMED, er det i dag altovervejende kommunaldirektøren, der er formand. Der er stadig en god

¹¹ De lokale MED-aftaler er fundet på: <http://www.oao.dk/vaerktoejer/med-danmarkskortet/>.

håndfuld kommuner, hvor det er borgmesteren, der sidder for bordenden i hovedMED-udvalget. Men udviklingen er entydigt gået i retning af, at politikerne ikke længere er repræsenteret i MED-systemet.

Når det gælder næstformandsposten i hovedMED-udvalgene, er det stærke personaleorganisationer som FOA, BUPL, HK og ikke mindst Danmarks Lærerforening, der typisk varetager den post. Danmarks Lærerforening sidder i dag på næstformandsposten i hovedMED i lige knap 25 % af kommunerne, men inden kommunalreformen var det op imod 50 % af næstformændene i kommunernes hovedMED-udvalg, der var læreruddannet (Navrbjerg og Madsen, 2004, 76).

Samarbejdsorganisationen i praksis

De større danske undersøgelser, der er gennemført af det kollektive samarbejde på de offentlige arbejdspladser, giver alle indtryk af, at de offentlige ledere ser en værdi i den struktur for samarbejdet med medarbejderne, som ligger i SU- og MED-systemerne (Jensen, 2004; Navrbjerg og Madsen, 2004; Navrbjerg, 2005; Hansen, 2015). Det samme må man konkludere på grundlag af Ledelseskommisionens egen spørgeskemaundersøgelse, hvor ca. 58 % af de adspurgte ledere svarer, at de ser samarbejdet med personaleorganisationerne som overvejende understøttende i forhold til at opnå resultater. Kun knap 11 % af de adspurgte ledere giver udtryk for, at de ser samarbejdet med personaleorganisationerne (herunder formaliseret medarbejderinddragelse) som overvejende begrænsende for, at vedkommende som leder kan opnå resultater med sin enhed.

Der er imidlertid væsentlige nuancer i dette billede. Det kommer tydeligst til udtryk i Nanna Wesley Hansens (2015) omfattende studie af, hvordan det kollektive samarbejde fungerer i praksis i to danske kommuner. Hendes metode er interviews med relevante aktører, suppleret af deltager- og observationsstudier. En af Hansens (2015) hovedkonklusioner er, at der er stor forskel i brugen og opfattelsen af MED-systemet på tværs af ledelsesniveauer i kommunerne.

På det centrale niveau, typisk hovedMED-udvalget, opfattes udvalget på linje med andre politiske udvalg. Det handler i høj grad om strategisk interessevaretagelse og for lederne om at skabe legitimering af beslutninger og opbakning fra de stærkeste personalegrupper i kommunen. Det betyder blandt andet, at der ofte holdes formøder og afstemmes forventninger og positioner inden hovedMED-møderne, også mellem formand og næstformand. I begge de to kommuner, Hansen (2015, 158) undersøger, beretter

næstformændene for hovedMED-udvalget, at de jævnligt holder møder med lokale politikere, går til byrådsmøder og på anden vis interagerer med både det politiske niveau og forvaltningen. Flere af de interviewede kommunale topledere giver udtryk for, at de anser det for legitimt, at de faglige repræsentanter uden for det formelle samarbejdssystem holder uformelle møder med politikere og plejer politiske interesser i forhold til forvaltningen og andre interessenter.

Mere generelt viser det stærke politiske aspekt sig ved, at følgende faktorer ifølge Hansens studier (2015, 102) er centrale for medarbejdernes indflydelse:

“Jo større og mere ‘velinformeret’ man er, dvs. sidder på de rigtige poster, jo større medarbejdergruppe man repræsenterer, og jo bedre organiseret man er i forhold til græsrodskontakt og elitekontakter til bl.a. det politiske niveau, jo mere strategisk kan man agere i samarbejdet, og jo oftere vil man være tilbøjelig til at føre ordet på MED-møder. Dette gjaldt særligt DLF-, BUPL- og FOA-repræsentanterne, som alle organiserer store grupper i kommunerne og har en solid lokal organisering. Særligt DLF [Danmarks Lærerforening] dominerede dog samarbejdssystemet i begge kommuner, hvilket tidligere undersøgelser har peget på ikke er usædvanligt”.

Mere kompliceret ser det ud fra sektorchefens eller driftslederens position. Her er det ikke det strategiske og det politiske, der er det primære omdrejningspunkt for MED-samarbejdet. På dette niveau er det ifølge Hansens (2015) studier det problemløsningsorienterede og erfaringsnære, der driver samarbejdet. Det er på dette decentrale niveau også mere entydigt, at medarbejderrepræsentanterne faktisk repræsenterer medarbejderne, og samtidig mere sandsynligt, at alle medarbejdergrupperne inden for det pågældende, afgrænsede område af organisationen er repræsenteret i MED-udvalget.

Udfordringen kan imidlertid være, eksempelvis i sager, der vedrører velfærdsspørgsmål, at næstformanden i sektorMED- eller lokalMED-udvalget i kraft af sit fagforeningsarbejde har en tættere forbindelse og en mere direkte adgang til det politiske niveau end den decentrale leder på den anden side af bordet, som primært forholder sig til sin direktør på området. Som en mellemlider udtrykker det (Hansen, 2015, 103):

"... jeg tænker, at man har MED-systemet som en kanal, man har det almindelige ledelsesreferencesystem som kanal, så synes jeg, at det kortslutter rigtig mange ting, hvis man også agerer politisk. Og der er også tætte relationer mellem fællestillidsrepræsentanten og de faglige organisationer og måske dele af oppositionen, som ikke tænker, at det skal gøres let".

En væsentlig konklusion på Hansens (2015, 112) analyse er, at den centrale forskel i praksis i det kollektive samarbejde findes mellem MED-niveauerne snarere end mellem kommunerne. Toplederne er vant til at agere i politisk farvand, og deres position og ledelsesret er ikke for alvor udfordret af samarbejdsorganisationen. Det er på dette niveau primært top-down kommunikation, hvor dagsordenen sættes af ledelsessiden, og hvor flere medarbejderrepræsentanter giver udtryk for, at de har svært ved at matche en kommunaldirektør i MED-udvalget (Hansen, 2015, Navrbjerg og Madsen, 2004). Mere uklarhed om ledelsesrum og ledelsesret er der på de decentrale ledelsesniveauer i organisationen.

Der er andre forhold end ledelsesniveauet, der betinger det kollektive samarbejde på de offentlige arbejdspladser. For det første er der forskel på tværs af områder. Det viser en sammenligning af MED-samarbejdet på henholdsvis skoleområdet og i socialpsykiatrien i to danske kommuner. Her konkluderes det, at man på skoleområdet ser en stærkere politisering og partspositionering end på det socialpsykiatriske område (Hansen, 2015, 209). For det andet er der forskel mellem personaleorganisationernes styrke og tilgang til samarbejdet. Det viste allerede den første store evaluering af MED-systemet. Her blev HK og Danmarks Lærerforening fremhævet som to yderpunkter, hvor førstnævnte vil en fortsat decentraliseringsproces og udlægning af kompetencer til repræsentanterne i den enkelte kommune, imens sidstnævnte arbejder for at begrænse decentraliseringen og holde fast i et eksternt, partsorienteret lokalt samarbejds- og forhandlings-system (Navrbjerg og Madsen, 2004, 112).

Endelig peger Hansens (2015) analyser på, at samarbejdsorganisationen ikke er et system, der har let ved at generere innovation og ideer til forandring. Det kan have flere årsager. Dels kan det hænge sammen med systemets hierarkiske opbygning, hvor partsrepræsentationen på det centrale niveau sætter rammerne for, hvor langt man kan gå. Dels kan innovationen hæmmes af, at topledelsen som oftest ikke lægger op til at bruge systemet

som egentligt delibererende og idegenererende, men snarere som et instrument til legitimering af ledelsens beslutninger (Hansen, 2015, kapitel 7). På det lokale MED-niveau ser det typisk lidt anderledes ud. Her er det, også i sparetider, det konkrete og erfaringsnære, der er i fokus, hvilket blandt andet giver sig udtryk i, at de lokale MED-udvalg bruges til at understøtte processer under fx sammenlægninger og til at holde øje med arbejdsmiljøet i de situationer (Hansen, 2015, 211). Det lokale MED-udvalg kan i sådan en effektiviseringskontekst imidlertid også benyttes som et koordinerende forum i en lokal kamp imod besparelser og eventuel lukning af en institution. Her vil det dog primært kunne varetage en slags støttefunktion for en bredere modstand, der typisk vil involvere mobilisering af MED-eksterne aktører (Hansen, 2015, 210).

Samlet set må man konkludere, at især effektivisering og økonomisk pres udfordrer det kollektive samarbejde på flere niveauer, og det er især i disse situationer, det er vigtigt, at den offentlige mellem- og driftsleder kan navigere i de to systemer.

At disse problemstillinger også er relevante i den statslige sektor, viser Jensens (2004) sammenlignende analyse af ledelse og medindflydelse i en statslig organisation (det daværende ToldSkat) og en privat organisation (den daværende Unibank). Endvidere viser hendes studie nogle få, men markante forskelle mellem ledelse og medindflydelse i private og offentlige organisationer. Et eksempel er spørgsmålet om kortslutning af hierarkiet. For den offentlige organisations vedkommende finder Jensen flere eksempler på, at tillidsrepræsentanterne involverer sig i sådanne aktiviteter, inklusive henvendelser til pressen, når der er uoverensstemmelser med den lokale ledelse. For den private organisation er billedet derimod et ganske andet (Jensen, 2004, 179):

“For Unibanks vedkommende er der afdækket et enkelt tilfælde af kortslutning af hierarkiet, hvor en tillidsrepræsentant gik uden om sin overordnede og til dennes leder. Tillidsrepræsentanten er så ikke længere i banken [...]. Derudover er det ligeledes gængs procedure, at en tillidsrepræsentant retter henvendelse til Unikreds i København, som så drøfter sagen med hovedsædet. Man retter ikke henvendelse til pressen”.

Hvor samarbejdsorganisationen i den private virksomhed altså flugter ganske præcist med det formelle ledeshierarki, understøtter ovenstående sammenligning mellem en privat og en offentlig organisation indtrykket af,

at det de facto er et dobbelt hierarki, de fleste offentlige ledere må navigere i.

Det dobbelte hierarki

Rammerne for varetagelsen af ledelsesopgaven i den offentlige sektor er hierarkiske. Beslutningskompetencen udgår fra den politiske ledelse, og på alle niveauer i den offentlige organisation er den administrative ledelse hængt op på det politisk ledede hierarki (Christensen og Mortensen, 2016a, 131). Ved siden af dette politisk-administrative hierarki eksisterer samarbejdsorganisationen og forhandlingssystemet. Som beskrevet ovenfor er sidstnævnte system også hierarkisk opbygget. På den måde eksisterer side om side et politisk-administrativt hierarki, der bygger på klare kompetencer, delegations- og ansvarsregler, og et korporativt system, der bygger på forhandling mellem ledelsen og repræsentanter for personaleorganisationerne.

Begge systemer er politisk funderet, men på meget forskellig vis. Hvor det politisk-administrative hierarki er baseret på en sammenkobling af det repræsentative demokrati med en partipolitisk neutral forvaltning, er samarbejdssystemet baseret på et princip om, at berørte interesser har et legitimt krav på inddragelse i væsentlige beslutninger inden for deres interessefelt (Christensen og Mortensen, 2016a, 131). Det er med andre ord en demokratisk og en korporativ logik, der enten støder sammen eller bliver kombineret.

Samarbejdssystemet er, som beskrevet ovenfor, nok med til at understøtte varetagelsen af ledelsesopgaven, men det dobbelte hierarki kan også give udfordringer og ubehagelige overraskelser. Sidstnævnte gælder især driftsledelsen. Det skyldes ikke mindst, at ledelsen på det niveau er placeret på lang organisatorisk afstand af den politiske ledelse i ministerier, regioner eller kommuner, men samtidig skal være i stand til at operere i et politisk funderet spil. Hvis ikke den formår det, risikerer driftsledelsen netop at komme i klemme mellem på den ene side det politisk-administrative hierarki og på den anden side samarbejds- og aftaleorganisationen. Udfordringen er illustreret i tabel 1.

Tabel 1. Det dobbelte hierarkis udfordringer og fælder for driftsledelsen.

Organiserende princip	Politisk-administrativt hierarki	Samarbejds- og aftaleorganisation
		Hierarki og delegation.
Fravigelser	Overordnet politisk-administrativ ledelse griber ad hoc ind i ledelsesrum.	Faglige organisationer intervererer i forhold til driftsniveau.
Hvis konflikt mellem driftsledelse og medarbejdere	DL aktiverer politisk-administrativ ledelse for at mobilisere støtte over for TR/MED/SU.	TR/personaleorganisationer bringer sag op på 1. administrativt ledelsesniveau. 2. politisk ledelsesniveau.
De strategiske fælder for DL	DL henholder sig til delegeret ledelsesrum og risikerer politisk-administrativ underkendelse.	DL mister grebet om sagen og risikerer politisk-administrativ underkendelse.

Note: Tabellen er tilpasset efter Christensen og Mortensen (2016a, 139 [tabel 5.5.]). DL = driftsledelsen; TR = tillidsrepræsentanter.

Der er i Christensen og Mortensen (2016a, kapitel 5) en grundig gennemgang af, hvilke strategiske optioner det dobbelte hierarki giver den drifts- og mellemlider, der formår at operere i og imellem de to systemer, herunder hvilke alliancemuligheder samarbejdsorganisationen tilbyder ledelsen i de situationer, hvor der er konsensus mellem ledelsen og medarbejderne. Der, hvor det for alvor bliver interessant, er, hvad det dobbelte hierarki betyder, når der er konflikt mellem driftsledelsen og medarbejderne. Den situation opstår ikke sjældent, når der skal implementeres forandringer og effektiviseringer i organisationen. For i den offentlige servicesektor betyder effektivisering og udvikling næsten altid, at der enten skal fyres medarbejdere, at medarbejderne skal arbejde hurtigere og/eller løse deres opgaver på en ny måde, og/eller at medarbejdere skal flyttes til nye opgaver.

I alle disse tilfælde er der grobund for en konflikt mellem medarbejdere og ledelse. På grund af personaleorganisationernes styrke og ofte tætte relationer til det politiske niveau og den administrative topledelse er det især i de situationer, at driftsledelsen risikerer at blive underkendt, hvis den blot henholder sig til det ledelsesrum, den har fået delegeret inden for det politisk-administrative system. Drifts- og mellemliderne kan måske nok regne med en vis opbakning i det politisk-administrative hierarki, men hvis det kommer til en åben konflikt med personaleorganisationerne, står de ikke sjældent temmelig alene. I den situation er signalerne oppefra typisk ikke

opbakning til implementering af en formodentlig i udgangspunktet politisk vedtaget besparelse eller effektivisering, men derimod et signal om, at man hurtigst muligt ønsker at få skabt 'ro på bagsmækken' (for eksempler, se Christensen og Mortensen, 2016, kapitel 5 og 7).

Det er især i de situationer, hvor drifts- og mellemlidelsen enten selv tager initiativ til effektiviseringer og reformer i deres del af organisationen eller agerer uden afsæt i en specifik og eksplicit politisk beslutning, at den decentrale ledelse risikerer at stå alene over for topledelsen og de organiserede medarbejderinteresser (se Christensen og Mortensen, 2016b). Når den iagttagelse kombineres med en klassisk indsigt, nemlig at politikere sjældent/aldrig formulerer sig specifikt og forpligtigende, når det gælder nedskæringer og upopulære beslutninger (Kristensen, 1987), har vi her en reel barriere for, at visionen om mål- og rammestyret med høj grad af decentralisering kan omsættes til praksis i en offentlig sektor med stigende resourceknaphed.

Modernisering af MED-systemet?

At den danske offentlige arbejdsmarkedsmodel er under pres, er der flere indikationer på. På det centrale niveau er konflikten om en ny arbejdstidsaftale mellem KL og Danmarks Lærerforening i 2013 et markant eksempel. Efter en lærer-lockout endte det med et regeringsindgreb til fordel for en arbejdstidsaftale, der i det store og hele fulgte KL's udspil. Et andet eksempel er det statslige område, hvor Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) i december 2016 på vegne af statens ansatte opsagde samarbejdet med Moderniseringsstyrelsen. Baggrunden var tilsyneladende en stigende utilfredshed med arbejdsgivernes udfordring af samarbejdet generelt i den statslige sektor.¹² Dertil kommer en lang række konkrete lokale eksempler på, hvordan hensigtserklæringerne om dialog og gensidig tillid har haft det svært, når der skal implementeres effektiviseringer, afskedigelser, arbejdstidsreformer mv. ude på de offentlige arbejdspladser.

Det er ikke overraskende, at den økonomiske kontekst i kombination med de voksende politiske ambitioner på den offentlige sektors vegne udfordrer samarbejdssystemet. Der er dog ikke noget, der tyder på, at vi er på vej mod grundlæggende reformer af systemet. Og selv når politikerne tager et opgør med den gældende magtbalance i systemet, er det langt fra givet, hvordan sådanne reformer bliver implementeret lokalt. Det viser en analyse af implementeringen af de nye arbejdstidsregler på folkeskoleområdet

¹² <http://www.oao.dk/nyhedsarkiv/derfor-har-de-statsansatte-opsagt-samarbejdet-faa-overblikket/>.

(KORA, 2016). Analysen sammenligner fem kommuner og ti skoler og konkluderer, at reformen, til dels på grund af beslutninger truffet på kommunalt niveau, i mange tilfælde har haft begrænset effekt på skoleledernes styrings- og ledelsespraksis.

Man kan altså nok, som Produktivitetskommissionen gjorde det (se ovenfor), komme med en række forslag til reformer af de offentlige overenskomster; reformer, der på papiret vil øge den offentlige leders muligheder for lokalt at tilrettelægge medarbejdernes arbejdstid og arbejdsvilkår. Men hvis det skal gøre en forskel i praksis, skal det have vedvarende opmærksomhed og opbakning fra den politisk-administrative top.

Dermed er vi tilbage ved det samspil mellem ledelse og medarbejdere, der foregår ude på de offentlige arbejdspladser. Det samspil har både en formaliseret og en ikke-formaliseret del. Den formaliserede del, MED- og SU-systemet, er måske ikke ligefrem elsket af lederne, og til tider er det tungt og ressourcekrævende, men det giver en ramme og en struktur for samspillet mellem ledelse og medarbejdere. Hvis man ikke havde det formaliserede samarbejdssystem, ville det formentlig opstå i en nogenlunde tilsvarende form, hvis ikke formelt så uformelt. I det lys kan man også se samarbejdssystemet som en beskyttelse af de svagere medarbejdergrupper på det offentlige arbejdsmarked. De stærke medarbejdergrupper, der nyder bred politisk opbakning, skal nok blive hørt og inddraget, MED-/SU-system eller ej.

Det mere relevante spørgsmål er derfor, om man kan forbedre samarbejdssystemet uden at ændre det grundlæggende. Et aspekt af det spørgsmål vedrører ressourceforbruget. KREVI (2010) foreslog på grundlag af sin analyse en reduktion i antal MED-udvalg. Forslaget var baseret på den iagttagelse, at oplevelsen af indflydelse og medbestemmelse ikke varierede med antal udvalg og udvalgsniveauer i MED-systemet. Der var med andre ord nogenlunde samme tilfredshed med samarbejdsorganisationen de steder, hvor man havde få udvalg og få udvalgsniveauer, som de steder, hvor man havde mange. Ifølge rammeaftalerne vil en sådan ændring dog kræve, at man tilsvarende tilpasser ledelsesstrukturen, idet samarbejdsorganisationens opbygning ifølge rammeaftalerne skal matche ledelsesstrukturen. Alternativt kunne man selvfølgelig forsøge at få ændret rammeaftalernes bestemmelser på dette punkt.

Hansens (2015) sammenligning af to kommuner med forskellig MED-struktur giver nuancer til KREVI's (2010) statistiske analyser. Den ene af de

to kommuner har to niveauer i MED-systemet, imens den anden har tre niveauer. I den kommune, der ikke har et sektorMED-udvalg – altså kun har to udvalgsniveauer – sker der imidlertid det, at der udvikles et uformelt samarbejde på sektorniveauet på skoleområdet, men ikke på det specialiserede socialområde – at fjerne et formelt udvalg er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at man sparer tid og ressourcer på samarbejdet.

Konklusionen kunne være, at det grundlæggende er fornuftigt, at det er lokalt, man tager stilling til antal udvalg og udvalgsniveauer. Men den konklusion må følges op af en opfordring til, at man på det centrale niveau i organisationen jævnlige tager det op til overvejelse, om antal udvalg, antal udvalgsniveauer og ikke mindst antal medlemmer samt antal møder i SU- og MED-udvalg er udtryk for en fornuftig balance mellem udbytte og ressourceforbrug. Dertil kommer, at man lokalt må tilstræbe at indrette samarbejdet efter formål og behov frem for at lade organisering og indhold styre af, hvad man tidligere har gjort (*jf. Grissom, 2012*).

I forhold til at få gennemført de effektiviseringer og forandringer i den offentlige sektor, som man i disse år taler så meget om, er det formodentlig ikke den formelle indretning af samarbejdssystemet, der er den vigtigste faktor. Derimod er det blandt politikerne og den administrative topledelse, nøglen til forandring ligger. Man kan vedtage ganske omfattende besparelser og omstruktureringer, men hvis ikke man bakker de mellemledere og driftsledere op, der skal implementere de ofte upopulære omstillinger, så får de ikke den effekt, de var tiltænkt. I stedet får man skabt en situation, hvor driftsledelsen kan have større motivation til at alliere sig med personaleorganisationerne mod forandringerne end til at agere forandringsagent for topledelsen.

Den kortsigtede fristelse for den politiske ledelse til at underkende mellem- og driftslederne kan være stor, når brugere, medarbejdere, medier og vælgere mobiliseres, men ved at synliggøre de langsigtede omkostninger ved enten at krybe i flyverskjul eller ved åbent at underkende drifts- og mellemledernes implementering af politisk vedtagne besparelser kan fristelsen måske delvist svækkes. I det mindste kan der være en værdi i, at den politiske og administrative topledelse forholder sig til det krydspres, som mange offentlige ledere står i mellem effektivitets- og udviklingsdagsordenen på den ene side og medarbejderne og deres organisationer på den anden.

At politikerne generelt har trukket sig tilbage fra MED- og samarbejdsudvalgene, kunne være udtryk for en sådan gryende erkendelse af de langsig-

tede omkostninger ved for tætte relationer til de faglige organisationer. Ikke mindst hvis man med den ene hånd forlanger effektiviseringer og besparelser, og med den anden samtidig freder store medarbejdergrupper.

Når det gælder den administrative topledelse, kunne man overveje, om den vertikale kommunikation og koordination med de lavere ledelsesniveauer får tilstrækkelig opmærksomhed. Hansens (2015) studier af det kollektive samarbejde i praksis viser, at når det gælder hovedMED-udvalget, er ledelsessidens position normalt langt mere koordineret end medarbejderrepræsentanternes. Det er typisk direktionsniveauet, der er repræsenteret her, og de har sjældent svært ved at finde fælles fodslag i samarbejdsspørgsmål. Til gengæld er der på medarbejdersiden ofte en stærk, fagforeningsbåret kommunikation op og ned igennem MED-niveauerne. Ledelsesrepræsentanterne i de lokale MED-udvalg har derimod i bedste fald ofte kun indirekte viden om, hvad der foregår i og omkring de overordnede MED-udvalg. At der her ligger en udfordring på ledelsessiden, understøttes af andre undersøgelser, der peger på topledelsens begrænsede interesse for driftsspørgsmål (Bo Smith-udvalget, 2015, 139-141).

Den største gevinst vil man dog formodentlig opnå, hvis de offentlige ledere, på alle niveauer, lærte at navigere i et politisk system, hvor sagerne uvilkårligt nogle gange vil springe fra det ene system til det andet. Det betyder ikke, at man skal opgive tanken om innovation, omstilling og effektivisering. Men det betyder, at det kan være nødvendigt at gå en omvej for at nå målet. Der er adskillige eksempler på offentlige driftsledere, der blindt troede på det delegerede ledelsesrum og ledelsesretten, og som i stedet for at komme igennem med en implementering af de politiske målsætninger endte med at blive underkendt og i nogle tilfælde afskediget (se Christensen og Mortensen, 2016a). Kun de offentlige ledere, som forstår de politisk satte vilkår, hvorunder de må arbejde, er i stand til at løse ledelsesopgaven.

Litteratur

Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Boston Consulting Group (2009). *Understøttelse af politireformens implementering*. København: Boston Consulting Group.

Christensen, J. G., Christiansen, P. M. og Ibsen, M. (2017). *Politik og forvaltning*, 4. udgave. Hans Reitzels Forlag.

Christensen, J. G. og Mortensen, P. B. (2016a). *I politikkers vold. Offentlige lederes vilkår og muligheder*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, J. G. og Mortensen, P. B. (2016b). "Hvem har ret til at bestemme på arbejdspladsen?". I: *Berlingske Tidende*, sektion 1, 28. oktober, side 32.

Grissom, J. A. (2012). "Revisiting the impact of participative decision making on public employee retention: The moderating influence of effective managers". I: *American Review of Public Administration*, 42(4), 400-418.

Hansen, N. W. (2015). *Kollektivt samarbejde under kommunernes effektivisering*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jensen, R. S. (2004). *Ledelse og medindflydelse. En analyse af ledelsesadfærd og institutionaliseret samarbejde på offentlige og private arbejdspladser*. Ph.d.-afhandling. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet: Politica.

KORA (2016). *Økonomisk, personalemæssig og faglig styring i folkeskolen – En caseanalyse af implementeringen af de nye arbejdstidsregler og elementer af folkeskolereformen*. København: KORA.

KREVI (2010). *Analyse af MED-systemet*. Aarhus: KREVI – Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut.

Kristensen, O. P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor: institutioner og politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Moderniseringsstyrelsen (2013). *Cirkulære om aftale om Samarbejde og samarbejdsudvalg i staten*.

Navrbjerg, S. E. (2005). "Mellem medindflydelse og medbestemmelse – nye samarbejdsformer i amter og kommuner". I: *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 7(3), 12-33.

Navrbjerg, S. E. og Madsen, J. S. (2004). *Mellem medindflydelse og medbestemmelse – en tværgående analyse af samarbejdet i kommunerne i Danmark*. FAOS rapport, juni 2004.

Produktivitetskommissionen (2013a). *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor. Analyserapport 3*, København: Produktivitetskommissionen.

Produktivitetskommissionen (2013b). *Overenskomster, arbejdstid og løndannelse i den offentlige sektor. Baggrundsrapport*, København: Produktivitetskommissionen.

Tillid og offentlig ledelse: en kort diskus- sion

Caroline Howard Grøn
Lektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
cg@ifs.ku.dk

Introduktion

Tillid har fået en betydelig plads i debatten om offentlig styring og ledelse i de seneste år. Daværende minister Margrethe Vestager (R) præsenterede SRSF-regeringens tillidsreform i 2013, Københavns Kommune har gennemført en omfattende tillidsreform siden 2012, og tillid indgår i mange af de reformforslag, der i disse år fokuserer på afbureaukratisering, større tiltro til professionelle eller afmonteringen af New Public Management, fx i Mette Frederiksens "fingrene væk"-reform fra 2016 (Villesen og Kristensen, 2016).

Dette korte notat vil forsøge at belyse diskussionen om tillid i offentlig styring og ledelse i et forskningsmæssigt perspektiv. I den næste sektion defineres tillid, og i de efterfølgende sektioner diskuteres først fordele og dernæst ulemper ved anvendelsen af tillidsbaseret ledelse.

Der er masser af gode grunde til at se nærmere på de faktiske forsøg med tillid, fx i Københavns Kommune (se fx Bentzen, 2016). Her er ambitionen imidlertid at holde diskussionen lidt mere abstrakt, så den kan fungere som en mere teoretisk baggrund for de praktiske diskussioner af fænomenet.

Hvad er tillid?

Der findes mange definitioner af tillid, men centralt i de fleste står, at tillid er en positiv forventning til en anden part i et samarbejde, der gør, at man i samarbejdet bliver villig til at gøre sig sårbar (se fx Bradach og Eccles, 1989:104; Costa og Bijlsma-Frankema, 2007: 395). Det centrale her er to ting. Før det første er tillid en relation – den skal deles af ledelse og medarbejdere. Det betyder, at det ikke er nok, at ledelsen indfører tillidsbaseret ledelse, hvis ikke medarbejderne også stoler på ledelsen. For det andet er tillid forbundet med sårbarhed. Tillid fordrer, at der er noget på spil for den, der udviser tilliden.

Tillid er selvfølgelig ikke 'bare' tillid. Tilliden findes i forskellige former. Das og Teng (2001) skelner mellem 'goodwill'- og 'competence'-tillid – altså om man har tillid til modpartens kompetencer eller deres intention. Lidt i samme dur opstiller Dietz og Den Hartog (2006) fire underdimensioner af tillid: forudsigelighed, integritet, velvilje (benevolence) og kompetence. På baggrund af en gennemgang af den eksisterende litteratur fremhæver de, at disse fire dimensioner tilsammen udgør tillid.

Når vi deler tillidsbegrebet op i underdimensioner, bliver det tydeligt, at vi, når vi ser på offentlig ledelse, kan have tillid til forskellige ting. En del af debatten handler om tillid til kompetence, mens andre dele af den handler

om tillid til fx offentligt ansattes intentioner. Hvis man gerne vil lede med tillid, er det værd at gøre sig klart, om det er i forhold til kompetence eller intention – eller selvfølgelig helst begge dele. Hvis man har ambition om at lede tillidsbaseret, men man er i tvivl om, hvorvidt medarbejderne har kompetenceniveauet til at påtage sig større frihed, skal der en type af faglig opgradering til, mens der er tale om en anden form, hvis der er tvivl om medarbejdernes intentioner.

Fordele ved tillidsbaseret ledelse

Som beskrevet ovenfor har tillid i de senere år fået en del opmærksomhed i debatten om offentlig ledelse. Det er der mange gode grunde til.

Forskningen påviser en række positive effekter ved tillid. Først og fremmest gør tillid, at kontrolbehovet bliver mindre. Tillid handler om villighed til at gøre sig sårbar, og dermed kan man også kontrollere mindre i relationer, hvor tillid er til stede (Hardin, 2001; Miller, 1992). Der er så at sige et effektiviseringspotentiale i tillid. Dette effektiviseringspotentiale er koblet på en anden ting, der eftersøges i disse år i den offentlige sektor, nemlig afbureaukratisering, særligt i form af færre regler og mindre dokumentation. Det ligger i tillidens natur, at man i en tillidsfuld relation kan have færre regler for adfærd og vil have behov for mindre dokumentation for, hvad medarbejderne foretager sig. I hvert fald dokumentation af den slags, der bruges til overvågning og ikke fx til vidensopbygning.

Tillid kan også være en nyttig mekanisme i situationer, hvor det faktisk er svært at kontrollere (jf. fx *diskussion hos Costa og Bijlsma-Frankema, 2007*). Det gør sig fx gældende, hvis der er tale om opgaver, der er højt specialiserede, eller hvor medarbejderne arbejder meget alene. I begge tilfælde er det krævende at kontrollere, om medarbejderne leverer den kvalitet, man kan forvente. Måske kan opgaveløsningen i nogen tilfælde slet ikke kontrolleres? Her vil det klart være mest hensigtsmæssigt, hvis man kan stole på, at medarbejderne er kompetente og har intentioner om at levere god service til borgerne (jf. også *diskussion hos Grøn og Hansen, 2014a*).

Derudover er der mange opgaver, også i offentlige organisationer, der kan være svære at styre med regler, simpelthen fordi de er forbundet med stor usikkerhed og uklarhed. Der er brug for, at medarbejderne har rum til improvisation.

Endelig er tillid godt, hvis man gerne vil have medarbejderne til at vidensdele og samarbejde. Åben kommunikation understøttes af tillid (Zand, 1972), og tillidsrelationer gør, at kommunikationen bliver af en bedre kvalitet (Becerra og Gupta, 2003). Det er klart, at i situationer, hvor man tør gøre sig sårbar i relationen til en anden, vil man også være villig til at dele mere information. Det er vigtigt, at medarbejderne fx har tillid til, at det ikke vil blive brugt imod dem, hvis de kommer til deres leder med usikkerheder om opgaveløsning og egne kompetencer. På den måde kan tillids positive effekter på kommunikationsklimaet også forbedre opgaveløsningen.

Ulemper ved tillidsbaseret ledelse

Som med mange andre ting er tillid imidlertid ikke et ubetinget gode. Forskningslitteraturen har i en årrække interesseret sig for 'the dark side of trust' (Gargiulo og Ertug, 2006). Grundlæggende er pointen, at tillid indtil et vist niveau har en række positive effekter for organisationer, men når man kommer ud over dette niveau, kan tillid også have negative konsekvenser for organisationen. Gargiulo og Ertug påpeger tre sådanne negative konsekvenser med udgangspunkt i den generelle litteratur om tillid, og i en offentlig kontekst bør man tilføje et blik for betydningen af, at organisationer er offentlige.

For det første er der en risiko for, at tillid forvandler sig til 'blind tillid' (se fx Bachman, Knights og Sydow, 2001:vi). Eller sagt med andre ord, at ledelsen forsvinder. Det kan have negative effekter for organisationen. Dels bliver risikoen for, at nogle medarbejdere faktisk ikke passer deres arbejde større. Dels kan omkostningerne, skulle noget gå alt, også blive større, fordi det ikke opdages i tide (Gargiulo og Ertug, 2006:175). Men der er også potentielt negative effekter for medarbejderne. For det første er det de færreste medarbejdere, der ønsker at navigere uden ledelse. Der er mange grupper, der i meget højt omfang er selvledende, men selv disse grupper ønsker af og til en leder, der vil sætte retning, sparre og hjælpe med prioriteringer. For det andet har forskning også vist, at det er stærkt demotiverende, hvis man som medarbejder har kollegaer, der får lov til ikke at passe deres arbejde (Le Grand, 2003). Alle de medarbejdere, der fortjener ledelsens tillid, får mere at lave og bliver potentielt demotiverede, hvis de omgives af kollegaer, der ikke passer deres arbejde – og får lov til det.

For det andet er der en risiko for, at et meget højt tillidsniveau kan stå i vejen for konstruktiv kritik. Tillid kan ende i selvtilfredshed, hvor kulturen bliver, at man ikke sætter spørgsmålstegn ved, om ting kunne gøres anderledes eller bedre. Tillid skal altså helst parres med en villighed til at udfordre eksisterende rutiner.

Endelig er det i en offentlig kontekst vigtigt at understrege, at den politiske ledelse har en legitim ret til både at vide, hvad der sker i offentlige organisationer og sætte en retning for aktiviteten (se diskussion i Grøn og Hansen, 2014a og 2014b). Overdrevet tillid udfordrer dette på to måder. For det første kan meget omfattende tillid gøre, at det bliver sværere at lede i en anden retning, end medarbejderne umiddelbart har interesse i. Det betyder ikke, at medarbejderne sætter sig imod politiske initiativer, fordi de er dovne, men ofte er tilfældet, at politiske initiativer udfordrer medarbejdernes eksisterende forestillinger om, hvordan god opgaveløsning ser ud. Det kan både være af økonomiske og indholdsmæssige årsager. For det andet er det vigtigt at sikre, at politikerne har en vis indsigt i, hvad der foregår i offentlige organisationer. I hvert fald hvis de skal kunne stå til ansvar over for vælgerne. For at kunne have denne viden må der være et minimum af af-rapportering og dokumentation i offentlige organisationer. Eller sagt på en anden måde, politikerne skal have et styresystem, der er stærkt nok til, at de kan få beslutninger ført ud i livet, og et dokumentationssystem, der er robust nok til, at de kan finde ud af, om deres initiativer er sat i søen, og om de virker.

Tillid og kontrol – et modsætningspar?

Når man følger den offentlige debat, får man af og til indtryk af, at løsningen på for meget kontrol – eller bureaukrati – er tillid. At tillid er kontrols modsætning. Det argument kan man også genfinde i litteraturen (fx hos Rousseau et al, 1998 eller hos Sitkin og George, 2005). Men en stor del af den akademiske litteratur vil mene, at det er en forsimplet måde at se det på. Ganske ofte er tillid og kontrol ikke hinandens modsætninger men derimod mekanismer, der kan understøtte hinanden (fx hos Das og Teng, 2001; Möllering, 2005 eller Grøn, 2010).

Det vigtige at tage med sig her er, at tillid sagtens kan leve side om side med kontrolmekanismer, så længe disse kontrolmekanismer designes fornuftigt. Vi ved fra motivationslitteraturen, at kontrolmekanismer, der understøtter oplevelsen af at være kompetent, autonom og en del af et fællesskab, ikke virker demotiverende. Tillidsforskningen er ikke helt så langt, men der peges på mange af de samme dynamikker (fx Weibel, 2010).

Når litteraturen således peger på både positive og negative konsekvenser af at lede med tillid, er der altså gode grunde til både at forsøge at høste nogle af de positive effekter, tillid kan have, og også at gå kritisk til værks og forsøge at holde et passende niveau af kontrolmekanismer i spil. Vel at mærke kontrolmekanismer, der er designet fornuftigt.

Litteraturliste

- Bachmann, Reinhard, Knights, David og Sydow, Jörg (2001): "Editorial". I: *Organization Studies*, vol. 22, no. 2, pp. v-viii.
- Becerra, M., og Gupta, A. K. (2003): "Perceived Trustworthiness within the Organization: The Moderating Impact of Communication Frequency on Trustor and Trustee Effects". I: *Organization Science*, vol. 14 no. 1, pp. 32-44.
- Bentzen, T. Ø. (2016): *Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer: i springet fra ambition til praksis*. Ph.d.-afhandling, RUC.
- Braddach, Jeffrey L. og G. Eccles, Robert (1989): "Price, Authority and Trust: From Ideal Types to Plural Forms". I: *Annual Review of Sociology*, no. 15, pp. 97-118.
- Costa, Ana Cristina og Bijlsma-Frankeman, Katinka (2007): "Trust and Control Interrelations: New Perspectives on the Trust Control Nexus". I: *Group and Organization Management*, vol. 32, No. 4, pp. 392-406.
- Das, T. K. og Bing-Sheng Teng (2001): "Trust, Control, and Risk in Strategic Alliances: An Integrated Framework". I: *Organization Studies*, vol. 22, no. 2, pp. 251-283.
- Dietz, G., og Den Hartog, D. N. (2006): "Measuring Trust inside Organizations". I: *Personnel Review*, vol. 35 no. 5pp. 557-588.
- Gargiulo, M og Ertug, G. (2006): "The dark side of trust". I: Bachmann, Reinhard and Akbar Zaheer (reds.): *Handbook of Trust Research*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Grøn, C. H. og Hansen, H. F. (2014): "Medarbejderne, borgerne og brugerne: Styrede og medstyrende". I: Grøn, C.H., Hansen, H.F. og Kristiansen, M.B. (red): *Offentlig styring: Forandringer i krisetider*. Hans Reitzel, Kbh.
- Grøn, C. H. og Hansen, H.F. (2014): "Offentlig styring". I: Grøn, C. H., Hansen, H.F. og Kristiansen, M.B. (red): *Offentlig styring: Forandringer i krisetider*. Hans Reitzel, Kbh.
- Grøn, C. H. (2010): *Same procedure as last year?: An analysis of constellations of trust and control in management in the European Commission*. Kbh. Ph.d.-serien, nr. 1, vol. 2010
- Hardin, Russell (2001): "Conceptions and Explanations of Trust". I: Cook, Karen (red.): *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.

- Le Grand, Julian (2003): *Motivation, Agency and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, Gary (1992): *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Möllering, Guido (2005): "The Trust/Control Duality: An Integrative Perspective on Positive Expectations of Others". I: *International Sociology*, vol. 20, no. 3, pp. 283-305.
- Rosseau, Denise M., Sitkin, Sim B., Burt, Ronald S. og Camerer, Colin (1998): "Introduction to Special Topic Forum: Not so Different after All: A Cross-Discipline View of Trust" I: *The Academy of Management Review*, vol. 23, no. 3, pp. 393-404.
- Sitkin, Sim B. og George, Elizabeth (2005): "Managerial Trust-Building through the Use of Legitimizing Formal and Informal Control Mechanisms". I: *International Sociology*, vol. 20, no. 3, pp. 307-338.
- Villesen, K. og Kristensen, K. (2016). "Mette Frederiksen lover opgør med kontrol i det offentlige". *Information*, 23. september, 2016.
- Weibel, Antoinette (2010): "Managerial objectives of formal control: high motivation control mechanisms". I: Sitkin, Sim B., Cardinal, Laura B. og Bijnsma-Frankema, Katinka M. (red.): *Organizational Control*. Cambridge: Cambridge,
- Zand, D. E. (1972): "Trust and Managerial Problem Solving". I: *Administrative Science Quarterly*, vol. 17 no. 2, pp. 229-239.

— Ledelses
Kommissionen

Ledelseskommisionen
2017 - 2018

Landgreven 4
Postboks 2193
1017 København K

www.ledelseskom.dk