



I de seneste års diskussioner af dansk forvaltningspolitik har mange sagt: "Det handler om ledelse!". Underforstået i denne påstand ligger, at alt ville blive godt, hvis der kom noget bedre ledelse i de offentlige organisationer. Men ved vi faktisk, hvad god ledelse er?

Transformations- og transaktionsledelse i offentlige organisationer

En meget kontrollerende transaktionsledelse bygger på forståelsen af de ansatte som rene egoister, der kun gør noget, hvis der er positive eller negative sanktioner knyttet til handlingen. Tilsvarende har en rendyrket transformationsledelse ikke blik for, at de ansatte også er optaget af deres egen nytte og ikke kun af organisationens mål. Argumentet for at kombinere de to ledelsesstile bygger derimod på en opfattelse af ansatte i professionaliserede driftsorganisationer som værende motiveret af at gøre godt for både sig selv, organisationen og samfundet i det hele taget.

**AF LOTTE BØGH ANDERSEN, PROFESSOR
MSO VED INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB,
AARHUS UNIVERSITET**

Artiklen diskuterer den seneste forskningsbaserede viden om offentlig ledelse. Det er et stort felt, og frem for at gennemgå alle aspekter er fokus på hhv. transformations- og transaktionsledelse i relation til incitamenter, motivation, værdier, normer og målopfyldelse i professionaliserede driftsorganisationer så som gymnasier, skoler og sygehusafdelinger.

Hvad er ledelse?

Ledelse kan forstås som det at skabe resultater sammen med og via sine medarbejdere. Det handler om at formulere og arbejde hen imod opfyldelsen af bestemte mål, hvilket kan gøres på i hvert fald to forskellige måder. Lederen kan tilskynde sine medarbejdere til at arbejde hårdere og bedre via betingede belønninger og sanktioner, eller han kan påvirke medarbejdernes motivation og værdier indirekte og derigennem øge villigheden til at yde mere, fordi medarbejderne bliver mere opsatte på at bidrage til organisationens mål. Disse to typer ledelse kaldes for transaktions- og transformationsledelse, og de kan kombineres, hvilket jeg vil komme tilbage til senere.

I den offentlige sektor handler god ledelse om at bidrage til opfyldelsen af de mål, politikerne har opstillet. I nogle dele af den offentlige sektor er dette vanskeligt at måle, fordi der er mange og vanskeligt målbare mål, men min påstand er, at det for alle dele af den offentlige sektor er relevant at opstille mål og forsøge at nå dem. Hvordan det gøres via hhv. transaktions- og transformationsledelse er næste spørgsmål.

Hvad er transaktionsledelse?

Transaktionsledelse bygger på transaktioner – byttehandler – mellem leder og medarbejder og bliver derfor også kaldt "noget-for-noget ledelse". Ud over byttehandlen "løn for arbejdsindsats" kan det også handle om sanktioner, ros eller andre goder. For offentligt ansatte afhænger kun en meget lille del af den samlede løn på kort sigt af, om medarbejderne leverer den ønskede indsats og bidrager til at nå organisationens mål, men på langt sigt har karriereincitamenter og løn stadig betydning.

En stor arbejdsindsats bidrager til at avancere til bedre lønnede stillinger, og hvis offentligt ansatte ikke yder en vis arbejdsindsats, kan de blive fyret. Der sker sjældent, men man skal ikke undervurdere betydningen af ledelsesmæssig ros og kritik, fordi lederen derved sender stærke signaler til medarbejderen. Transaktionsledelse handler også om selve opstillingen af rammer og mål for medarbejderne. Ved at udstikke retningslinjer kan lederen skabe klare forventninger til medarbejderne.

Transaktionsledelse og incitamenter

Transaktionsledelse handler om at sanktionere medarbejderne, når de ikke lever op til disse forventninger, og belønne dem, når de gør. Det kan fx ske igennem individuelle

» **Både for incitamenter og reguleringssystemer er det af stor betydning, hvordan medarbejderen opfatter transaktionsledelsestiltaget.**

økonomiske incitamenter, men i den offentlige sektor er reguleringssystemer (forstået som regler, der monitoreres og sanktioneres) mere udbredte. Både for incitamenter og reguleringssystemer er det af stor betydning, hvordan medarbejderen opfatter transaktionsledelsestiltaget. Motivation crowding-teorien argumenterer således for, at der i tilgift til den ydre motivation, der får individer til at respondere på ledelsestiltaget, også findes indre motivationsformer. Hvis et ledelsestiltag opfattes som en kontrolforanstaltning, fortrænges den indre motivation (crowding out), hvorimod det kan forøge den indre motivation, såfremt ledelsestiltaget opfattes som understøttende (crowding in). I Danmark er forventningen om, at effekten af ledelsestiltag afhænger af, hvor kontrollerende versus understøttende de opfattes, bl.a. blevet bekræftet i undersøgelser af universitetslærere, fysioterapeuter og folkeskolelærere (Andersen, 2013).

Transaktionsledelse og målopfyldelse

Muligheden for crowding in forklarer, hvorfor transaktionsledelse kan øge medarbejdernes opfattelse af at have social støtte til deres arbejde og derigennem føre til et højere niveau af jobtilfredshed. Når ledelsestiltag implementeres på en måde, der opfattes som understøttende, kan det have dobbelt positiv virkning (via både den direkte tilskyndelse og medarbejdernes øgede indre motivation). Transaktionsledelsestiltag, der opfattes som kontrollerende, kan derimod have den modsatte effekt. Det er fx blevet påvist, at skoleledernes implementering af elevplaner via enten dialog eller ordrer har betydning for lærernes opfattelse af elevplaner, som igen hænger sammen med lærernes motivation. Det indikerer, at det kan være vigtigt at gennemføre "transaktionerne" på en måde, der opleves som understøttende af medarbejderne. Selvom det på ingen måde er givet, at transaktionsledelse altid opfattes som understøttende, tenderer resultaterne fra både danske og internationale undersøgelser til at vise, at højere grad af transaktionsledelse hænger sammen med højere grad af målopfyldelse.

Transformationsledelse

Transformationsledelse handler om at øge medarbejdernes motivation og ændre deres værdier, så de stemmer overens med organisationens, hvorved medarbejderne frivilligt investerer mere energi i at bidrage til at opnå organisationens mål. Transformationsledelse kaldes også "visionsledelse", da det vigtigste redskab er formuleringen af en klar visi-

» (...) transformations- og transaktionsledelse komplementerer hinanden, så længe transaktionsledelse udøves på en måde, der ikke opleves kontrollerende af medarbejderne.

on, som medvirker til at skabe fælles mening og øget engagement blandt medarbejderne. Transformationslederen viser med andre ord vejen for sine medarbejdere snarere end at kontrollere, at de går den rigtige vej. Kernen i denne ledelsestil er således at motivere medarbejderne.

Transformationsledelse og public service motivation

En motivationsform, der har speciel relevans i offentlig serviceproduktion, er public service motivation. Det er orienteringen mod at levere service for at gøre godt for samfundet og andre mennesker, og individer med denne motivationsform tiltrækkes i særlig grad af organisationer, der leverer offentlig service, og de giver også et større bidrag til disse organisationer.

Mange internationale studier har således fundet positive sammenhænge mellem public service motivation og målopfyldelse, og en dansk undersøgelse viser, at folkeskoleelever, der har haft en lærer med høj public service motivation i et givet fag, får højere afgangsprøvekarakterer i dette fag sammenlignet med samme elevs karakterer i andre fag. Når public service motivation er relevant for transformationsledelse, skyldes det, at international forskning har påvist, at transformationsledelse øger medarbejdernes public service motivation. Det giver grund til at forvente, at transformationsledelse fører til øget målopfyldelse.

» For offentligt ansatte afhænger kun en meget lille del af den samlede løn på kort sigt af, om medarbejderne leverer den ønskede indsats (...)

» (...) de fagprofessionelle følger en række faste professionelle normer, selv når det bedre kan betale sig for dem at gøre noget andet.

Transformationsledelse og målopfyldelse

Størstedelen af de internationale undersøgelser bekræfter, at der er en positiv sammenhæng mellem transformationsledelse og målopfyldelse. I Danmark har Holten og Nielsen (2007) påvist, at transformationsledelse hænger positivt sammen med medarbejdernes involvering og derigennem med tilfredsheden med arbejdet. Holten og Nielsen argumenterer i forlængelse heraf for, at mens transaktionsledelse har størst indflydelse på den konkrete, daglige arbejdsorganisering og dermed medarbejdernes umiddelbare tilfredshed med arbejdet, så fremmer transformationsledelse de visionære og udviklingsorienterede aspekter af arbejdet og har betydning for medarbejdernes trivsel. Argumentet er altså her, at transformations- og transaktionsledelse komplementerer hinanden, så længe transaktionsledelse udøves på en måde, der ikke opleves kontrollerende af medarbejderne.

Transformationsledelse når der er værdikonflikt

Den nævnte positive sammenhæng mellem transformationsledelse og public service motivation er blevet bekræftet i Danmark med det forbehold, at der ikke er en sammenhæng, når der er alvorlig værdikonflikt i organisationen (Krogsgaard, Thomsen & Andersen 2013). Det er forståeligt i den forstand, at når ansatte med høj public service motivation er meget optaget af at gøre godt, så skal ”godt” forstås ud fra deres individuelle opfattelse af, hvad der er ønskværdigt for samfundet og den enkelte borger. Socialrådgiverne forsøgte fx i lang tid at gøre deres klienter til hele mennesker, selvom målene var blevet ændret til at få folk i arbejde.

Transformationsledelse går netop ud på at styrke prioriteringen af organisationens mål og få medarbejderne til at dele disse og gøre deres bedste for at opnå dem. Hvis medarbejderne imidlertid er helt uenige med ledelsen om, hvad målene skal være, kan transformationsledelse næppe på kort sigt forventes at have betydning for public service-motivation (og formodentlig heller ikke for målopfyldelsen).

Der kan også være en værdikonflikt mellem brugerne af en offentlig ydelse og de offentligt ansatte. Universitetsundervisere ser det fx typisk som ønskværdigt, at de studerende opnår teoretisk dybdeviden, mens nogle studerende hellere vil erhverve sig mere praktiske kompetencer.

Et andet eksempel er praktiserende læger og deres patienters syn på brugen af bredspektret antibiotika i konkrete situationer. I nogle tilfælde handler disse værdikonflikter om afvejninger mellem individuelle og kollektive hensyn (som med antibiotika, hvor hensynerne er individuel helbredelse versus resistente bakterier), mens det i andre tilfælde handler om mere fundamentale uenigheder om, hvad en given offentlig organisation skal prioritere. I et demokrati har de folkevalgte politikere retten og pligten til at foretage disse prioriteringer, men det kan være nemmere sagt end gjort, især når vi taler om fagprofessionelle medarbejdere.

Ledelse af fagprofessionelle medarbejdere

Fagprofessionelle er karakteriseret ved at have en specialiseret, teoretisk viden kombineret med professionelle normer internt i faggruppen. Specialiseret, teoretisk viden er utilgængelig for udefrakommende, og produktionen af ydelser, der kræver denne type viden, er derfor vanskelig at kontrollere. Derfor kan der være en underforstået aftale mellem faggruppen, som kollektivt garanterer gode ydelser via intern sanktionering af normerne, og offentligheden, som tildeler faggruppen større status og aflønning. Vi stoler på, at ortopædkirurgen bruger den rigtige type antibiotika før vores hofteoperation, fordi hans fagfæller ellers ville gribe ind og ultimativt fratage ham hans autorisation, og ortopædkirurgerne er tilsvarende højt aflønnede.

Forskningen på området dokumenterer, at de fagprofessionelle følger en række faste professionelle normer, selv når det bedre kan betale sig for dem at gøre noget andet. Men selv på meget professionaliserede områder findes der stadig forhold, som ikke er reguleret af normer. Mens de praktiserende lægers standardkonsultation således bliver reguleret af faste normer, er der ingen normer for, hvornår de skal tilbyde en samtalekonsultation, og så betyder lægens økonomiske incitamenter en del for, hvad han gør. I forlængelse heraf betyder kombinationen af specialiseret, teoretisk viden og professionelle normer ikke, at de fagprofessionelle skal

være enevældige på deres område. Ortopædkirurgerne skal ikke have monopol på at afgøre prioriteringen mellem hofte- og knæoperationer, og det er stadig relevant at inddrage patienternes ønsker i behandlingen, fx i forhold til valget mellem forskellige typer af genoptræning.

Selvom der er gode argumenter for at stole på de professionelle og respektere deres viden og normer (på nogle områder også langt mere, end det er tilfældet i dag), så forudsætter dette, at de fagprofessionelle tilsvarende har respekt for rammerne og for, at politikerne har ret til at bestemme i den offentlige sektor. De offentlige ledere skulle gerne formidle politikernes målsætninger til de offentlige serviceproducenter, men heller ikke de offentlige ledere bør opføre sig som enevældige konger. Især på de professionaliserede områder bliver beslutningerne som regel bedre, når de træffes i dialog med de fagprofessionelle. En sådan dialog betyder også, at ledelsestiltagene bliver opfattet som mere understøttende.

Transformations- og transaktionsledelse

Uanset hvad man som leder gør, kan det føre til problemer. Hvis man undlader at lede, gør de offentligt ansatte, som de finder bedst, og det stemmer ikke nødvendigvis overens med hverken politikernes eller brugernes ønsker. Hvis en offentlig leder kører hårdt på med transaktionsledelse, risikerer han, at de ansatte bliver demotiverede og yder mindre. Hvis han leder via motivation og tydeliggør organisationens mål for medarbejderne, kan det prelle af på medarbejderne, hvis der er stor uenighed om de grundlæggende værdier. En mulighed er her at kombinere transformations- og transaktionsledelse.

Transaktionsledelse demotiverer kun, når medarbejderne opfatter tiltagene som kontrollerende, og det sker næppe, hvis de bliver indført i konteksten af en vision, som skaber fælles mening og engagement. Tilsvarende er visioner næppe nok, hvis de ikke bliver fulgt op af konkrete konsekvenser knyttet til medarbejdernes indsats og resultater. Det handler altså om at vise vejen for sine medarbejdere og at formulere mål, som følges op i forhold til medarbejderne.

En meget kontrollerende transaktionsledelse bygger på forståelsen af de ansatte som rene egoister, der kun gør noget, hvis der er positive eller negative sanktioner knyttet til handlingen. Tilsvarende har en rendyrket transformationsledelse ikke blik for, at de

» (...) visioner er (red.) næppe nok, hvis de ikke bliver fulgt op af konkrete konsekvenser knyttet til medarbejdernes indsats og resultater.

ansatte også er optaget af deres egen nytte og ikke kun af organisationens mål. Argumentet for at kombinere de to ledelsesstile bygger derimod på en opfattelse af ansatte i professionaliserede driftsorganisationer som værende motiveret af at gøre godt for både sig selv, organisationen og samfundet i det hele taget. ■

Referencer:

Andersen, Lotte Bøgh (2013). "Hvordan kan man styre den offentlige sektor bedre? Incitament, motivation og normer". Økonomistyring & Informatik 28 (5): 477-497.

Holten, Ann-Louise & Karina Nielsen (2007). Ledelsesstil, psykosocialt arbejdsmiljø og trivsel i ældreplejen. SOSU rapport, Nr. 9, København, NFA. <http://www.arbejdsmiljoforskning.dk/~media/Boeger-og-rapporter/sosu-rapport-9.pdf>

Krogsgaard, Julie Alsøe, Pernille Thomsen & Lotte Bøgh Andersen (2013). Only if we agree? How value conflict moderates the relationship between transformational leadership and public service motivation. Præsenteret på IRSPM konferencen i Prag 10-12. April 2013.

Se også www.forvaltningspolitik.dk