

Ud af regelfængslet!

Nyttige spørgsmål

Frisættelse, afbureaukratisering og regelforenkling er tidløse ambitioner for den danske offentlige sektor. Forskning kan ikke give svar på, hvad ledere skal gøre, når deres organisationer frisættes. Men den peger på spørgsmål, som det kan være nyttigt at overveje.



Af Mads Leth Jakobsen,
lektor og vicecenterleder,
Kong Frederiks Center for
Offentlig Ledelse

I snart 50 år har det været en ambition at afbureaukratisere, regelsanere og frisætte den danske offentlige sektor. Den skal ud af regelfængslet og blomstre i verden udenfor! Forskningen har fulgt lige i kølvandet på virkelighedens ambitioner. Det er blevet undersøgt, om ambitionerne faktisk er blevet ført ud i livet, hvorfor det ikke altid er sket, hvad der har skabt regler, og hvorfor reglerne opleves unødige (f.eks. Christensen 1991 & 2022; Jakobsen & Mortensen 2014; van Loon & Jakobsen 2022). Samtidig har forskningen i offentlig ledelse set på, hvordan man kan skabe mening og værdi, når offentlige organisationer gives frihed (f.eks. Tønnesvang et al. 2022; Bentzen 2021; Hjelmar & Jakobsen 2021).

Jeg formulerer i dette essay syv spørgsmål, der kan være nyttige for offentlige ledere (og andre), hvis organisationer frisættes. Fire spørgsmål om, hvordan det er at blive løsladt fra "regelfængslet", og tre spørgsmål om, hvordan "friheden gribes". Forskningen kan ikke svare på, hvad offentlige ledere præcist skal gøre. Men den peger på, hvad det kan være nyttigt at overveje.

Løsladelse fra regelfængslet

Grundspørgsmålet offentlige ledere bør stille sig selv ved løsladelsen er: Hvordan er min organisation blevet frisat? Det fører til fire konkrete spørgsmål.

Det er for det første: *Hvor troværdig er løsladelsen?* Løsladelsen af de offentlige organisationer er blevet proklameret mange gange. Og der er blevet fjernet regler, blevet aftalt færre administrative procedurer og givet frihed til udvalgte kommuner. Alligevel er det værd at overveje, om den proklamerede frisættelse faktisk sætter en fri.

Det har nemlig vist sig, at antallet af regler alligevel er vokset, oplevelsen af unødigt bureaukrati ikke er faldet, og at svaret på problemer ofte stadig er nye regler. Det kan både

skyldes, at regler faktisk kan være nyttige svar på problemer, men også at regler faktisk sjældent er unødige for alle. Den amerikanske bureaukratiforsker Herbert Kaufman (2015) udtrykte det således: "En mands unødige regler er en anden mands skattede rettigheder" (forfatterens oversættelse).

Det er også værd at overveje, om løsladelsen gælder, hvis omstændighederne skifter. Vil Folketinget reagere med regler ved den første skandalesag? I så fald er løsladelsen ikke troværdig. Endelig er proklamationer om løsladelse ikke altid præcise. Er det kommunen, de enkelte institutioner, de faglige medarbejdere eller borgerne, som løslades? Det er langt fra altid klart i beskeden om løsladelse. Så det er værd at overveje, hvem der tænkes på, når fangevogteren får besked på at åbne fængselsporten.

Det leder frem til det andet spørgsmål: *Hvad bestod tremmerne egentlig af?* Fængslets beskaffenhed er et vigtigt men ofte overset emne. Nogle af tremmerne har helt sikkert bestået af regler, der begrænser friheden til at træffe beslutninger, der kan fremme kvalitet og effektivitet. Beskæftigelsesområdet frem-



hæves ofte som et sådant område. Fjernes tremmerne, frisættes organisationen fra uhensigtsmæssige begrænsninger. Men de står også med et større ansvar for resultaterne. Frihed opfattes ofte som et ubetinget gode, men med frihed følger et ansvar, der også kan være angstfuldt (Kierkegaard 2021). Det er ikke alle offentligt ansatte – heller ikke ledere – der faktisk ønsker sig et større ansvar. Bare husk, hvordan Averell, den ældste af Dalton-brødrene, nogle gange hellere vil blive i fængslets faste rammer end ud i friheden, hvor de bliver jagtet af Lucky Luke (Morris & Goscinnny 2006).

Men selv ydre regeltremmer har et indre aspekt. Det er velkendt, at når folk oplever, at de har selvbestemmelse, opfatter de regler mere understøttende og mindre kontrollerende (Jacobsen, Hvitved & Andersen 2014). Folks oplevelse af unødigt bureaukrati varierer ganske markant inden for det samme sæt af regler (Jakobsen & Mortensen 2014). Som leder skal man derfor heller ikke blive overrasket, hvis man møder folk fra samme organisation, som har vidt forskellige opfattelser af, hvorvidt de var indsat i regelfængslet. Efter en proklamation om frisættelse kan man møde ledere og medarbejdere, der slet ikke synes, at de var i et regelfængsel. Derfor oplever de heller ikke, at de har fået bedre mulighed for at skabe værdi ved deres formelle løsladelse. Men det er altså stadig forventningen fra det højere politiske og administrative niveau, at de gør det.

Spørgsmålet bliver endnu mere vigtigt, hvis tremmerne består af indre forestillinger fremfor ydre regler. En oplevelse af unødigt bureaukrati kan opstå, når mennersker prøver at få deres forestillinger om verden til at hænge sammen (van Loon & Jakobsen 2022). Er det f.eks. svært at lykkes med sit arbejde, kan man gøre reglerne til syndebug. Hvis bare der ikke var så mange dumme regler, så ville jeg præstere meget bedre! Det samme gør sig gældende på politisk niveau. Politikerne ville kunne realisere deres ambitioner om mere og bedre service, hvis bare de kunne komme af med de dumme regler. Det er ikke deres ambitioner, men reglerne der er noget i vejen med. Er folk først og fremmest i fængsel bag sådanne indre tremmer, kan det blive

ubehageligt at komme ud i friheden. Så står de nemlig overfor en dobbelt erkendelse. De har hele tiden kunnet handle ret frit, og nu står de både med ansvaret for ikke at have gjort det tidligere og for at gøre det i fremtiden. Ubehaget ved denne erkendelse er måske også en del af forklaringen på den vedholdende forestilling om, at der stor en regelbyrde, som “bare” kan fjernes. Så er tremmerne nemlig ydre og ikke indre.

Vi er nu nået til det tredje spørgsmål: *Hvorfor bliver man løsladt?* Typisk løslades folk, fordi de har udstået straffen for deres forbrydelse. Retfærdigheden er sket fyldest, og fængselsopholdet har måske mindsket risikoen for et tilbagefald til kriminalitet. Måske folk også løslades for god opførsel, før den oprindelige straf er udstået. De har forbedret sig, og dette skal belønnes. Disse grunde til løsladelse passer med en fortælling om, hvorfor de offentlige organisationer oprindeligt blev sat i regelfængslet. De selvrådende offentlige organisationer og deres stærke faggrupper agerede ikke til borgernes bedste – som man politisk forstod dette – og derfor skulle de bag tremmer af regler, målinger og konkurrence (Foged, Hjelmar & Jakobsen 2022). Nu er straffen udstået, og de offentlige organisationer forventes at opføre sig bedre. Denne fortælling har været populær de steder, hvor der har været mistro til, hvorvidt de offentligt ansatte af sig selv vil handle for det fælles bedste. Ingen nævnt – ingen glemt. I denne historie har de offentlige organisationer og ansatte derfor en plettet straffeattest, og de skal passe på, at de ikke træder ved siden af igen.

Men folk kan også blive løsladt af en mere opsigtsvækkende grund. Retssystemet erkender, at det har sat en uskyldig bag tremmer. Det var justitsmord. De offentlige organisationer havde ikke gjort noget forkert, men de røg alligevel i brummen. Ideologi, politisk konkurrence og et samfund i krise kan være årsag til denne uretfærdighed, men nu kan alle se, at de slet ikke var kriminelle. Den fortælling kan mange offentlige organisationer, ledere og medarbejdere spejle sig i. For den er virkelig rar. De var uskyldige ofre, og nu skal de ud i friheden og realisere deres fulde potentiale. De rejser derfor ikke ud i friheden med en plettet straffeattest – men med oprejsning.

” De selvrådende offentlige organisationer og deres stærke faggrupper agerede ikke til borgernes bedste – som man politisk forstod dette – og derfor skulle de bag tremmer af regler, målinger og konkurrence

” Når offentlige organisationer sættes fri fra regelfængslet, så kan ledere spørge: Hvordan er vi blevet friset? Og hvordan gribes friheden? For uden frihed kan der ikke skabes værdi.

” Frisættelsen bliver nemlig svær, hvis nogle ser det som resocialisering af forbrydere, mens andre ser det som soningen af en uretfærdighed.

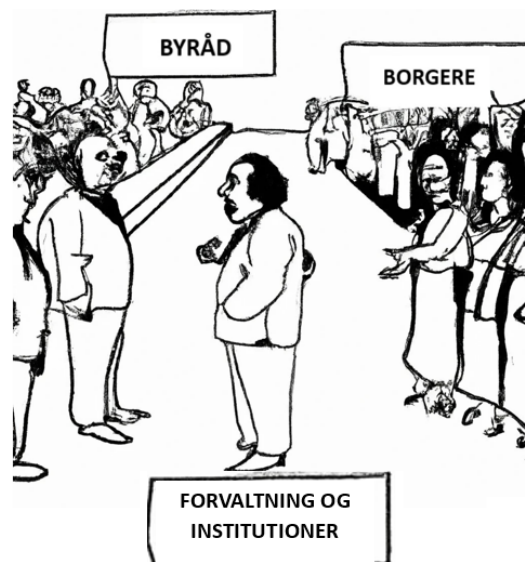
Der er næppe helt enighed blandt politikere, offentlige organisationer og faggrupper om, hvorfor de offentlige organisationer er blevet løsladt. De færreste mener dog, at kun den ene af de to fortællinger har noget for sig. Men der vil være stor uenighed om, hvilken fortælling er vigtigst. Men der er god grund til at tænke over dette. Frisættelsen bliver nemlig svær, hvis nogle ser det som resocialisering af forbrydere, mens andre ser det som soningen af en uretfærdighed. Den sande – eller i hvert fald nyttige for det fremtidige samarbejde – fortælling har nok elementer af begge dele i sig.

Endelig bør man for det fjerde spørge sig selv: *Hvad bliver man løsladt til?* Det handler om verden udenfor fængslet. Det kan i princippet være en velordnet verden med klare roller og stabile relationer. Frontlinjemedarbejdere, ledere, faglige organisationer, borgere og politikere respekterer hinandens roller og mål. De har en fælles forståelse af, hvem der har den legitime ret til at udøve magt. Det er en ideel forestilling om frisættelse som befrielse. De offentlige ledere og medarbejdere kommer ud i en verden, hvor mange gode kræfter kan skabe noget sammen. Det er muligt, at verden uden for regelfængslet nogle gange er sådan. Men det kan ikke tages for givet. Måske fængslets tremmer ligefrem var en fastfrysning af bestemte aktørers magt. Det kan være arbejdstageres vilkår eller borgernes rettigheder. Når folk lukkes ud af regelfængslet, åbner spillet igen. Det bliver en genoptagelse af tidligere magtkampe, og så kan den nye situation hurtigt blive, om ikke en kampplads, så i hvert fald en meget åben spilleplade. Og her kan ikke alle løsladte få lige stor indflydelse.

Ude af fængslet

Ude i friheden er det grundlæggende spørgsmål for offentlige ledere: Hvordan gribes friheden? Det kan tilgås med tre konkrete spørgsmål, der desværre ikke kan rummes i fængselsmetaforen.

For det første kan offentlige ledere spørge i forhold til deres organisationer: *Skaber de fælles drømme?* Det handler om, hvorvidt og hvordan de forskellige aktører prøver at realisere en ønskværdig fremtid (Andersen et al. 2017). Det er et vigtigt element for at skabe fælles tilslutning til den værdi, der kan skabes i frisættelsen. Og det er vigtigt, om det er fælles eller konkurrerende projekter. Politik handler om konkurrence, men hvis der ikke er fælles problemer, som man vil prøve at løse, så bliver det svært at undgå hård en magtkamp, når folk løslades fra regelfængslet.



Det andet spørgsmål lederne kan stille er: *Danser vi i organisationen den samme dans?* Det handler grundlæggende om sammenhængen i ledelseskæden (Jakobsen 2021). Politikerne har brug for medarbejderne f.eks. i skoler for at skabe værdi for borgerne. Medarbejderne får deres legitimitet og midler fra politikerne. Det er en dans, hvor alle parter har brug for hinandens forskelligheder. Politikerne har ret til at føre, men de kommer ikke langt i dansen, hvis der ikke er en grundlæggende forståelse igennem ledelseskæden af, hvilken dans vi danser, og hvor stort rummet for improvisation er. Det er samtidig ledere og forvaltningens opgave at hjælpe med få dansen til at glide.

Det tredje og sidste spørgsmål ledere kan stille er: *Hvordan findes modet?* Det kræver mod at gribe friheden. Og det kan selvfølgelig godt komme fra individuelt mod, som kan trække andre med. Det kan være den modige lærer, den modige leder eller den modige borgmester. Men mod er også forankret i en fælles følelse af tryghed. At folk kan regne med, at de kan gribe friheden, prøve noget nyt og tage chancer uden at blive mødt af unfair kritik. Det er ikke det samme, som at de ikke kan kritiseres. Men det betyder, at både ledere og politikere skal kultivere deres kritik – kritisere sagen og ikke mennesket. Men ledere og medarbejdere skal også huske at tage ansvar for det, som de faktisk har ansvar for. Det kræver også alt sammen mod, som så igen bedst fremmes, når folk føler sig trygge sammen.

Så summa summarum: Når offentlige organisationer sættes fri fra regelfængslet, så kan ledere spørge: Hvordan er vi blevet friset? Og hvordan gribes friheden? For uden frihed kan der ikke skabes værdi. Men at skabe værdi kræver også, at folk faktisk griber friheden.

Litteratur

Andersen, Lotte Bøgh, Louise Ladegaard Bro, Anne Bøllingtoft, Tine Louise Mundbjerg Eriksen, Anne-Louise Holten, Christian Bøtcher Jacobsen, Ulrich Thy Jensen et al. 2017. *ledelse i offentlige og private organisationer*. 1. udg. Kbh: Hans Reitzel.

Bentzen, Tina Øllgaard. 2021. *Samskabt styring: nye veje til afbureaukratisering*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Christensen, Jørgen Grønnegaard. 1991. *Den usynlige stat*. København: Gyldendal.

Christensen, Jørgen Grønnegård. 2022. "Frikommuner: Idéen Der hverken vil dø eller slå an." *Politica* 54(3): 223–33.

Foged, Søren Kjær, Ulf Hjelmar & Mads Leth Jakobsen. 2022. "Hvis velfærdsaftaler er løsnin-gen – hvad er så problemet?" *Politica* 54 (3): 234–58.

Hjelmar, Ulf & Mads Leth Jakobsen. 2021. "Frikommuneforsøg bør (også) forstås ud fra en in-novationsdoktrin." *Politica - Tidsskrift for politisk videnskab* 53 (3): 218–39.

Jacobsen, Christian Bøtcher, Johan Hvitved & Lotte Bøgh Andersen. 2014. "Command and Mo-tivation: How the Perception of External Interventions Relates to Intrinsic Motivation and Pub-lic Service Motivation." *Public Administration* 92 (4): 790–806.

Jakobsen, Mads Leth Felsager. 2021. "At få dansen til at flyde: kommunalpolitikere bør skabe gode rammer for faglig ledelse." I *Kommunalpolitisk lederskab*, red. Ulrik Kjær and Lotte Bøgh Andersen, 169–85. Hans Reitzels Forlag.

Jakobsen, Mads Leth Felsager & Peter Bjerre Mortensen. 2014. *Regelstaten: væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*. 1. udgave. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jakobsen, Mads Leth & Peter Bjerre Mortensen. 2014. "Det Formelle Fundament: Love, Be-kendtgørelser Og Unødigt Bureaucrati" I *Styring, ledelse og resultater på ungdomsuddannel-serne*, red. Peter Bogetoft Lotte Bøgh Andersen Jørgen Grønnegaard Christensen, Torben Tranæs, 33–51. Syddansk Universitetsforlag.

Kaufman, Herbert. 2015. *Red Tape, Its Origins, Uses, and Abuses*. The Brookings Classics. Wa-shington, D.C.: Brookings Institution Press.

Kierkegaard, Søren. 2021. *Begrebet angst*. (Red.) Jens. Staubrand. 1. udgave. Frederiksberg: Stauer.

Loon, Nina Mari van & Mads Leth Felsager Jakobsen. 2022. "Connecting the Dots between Per-formance Management and Red Tape Perceptions." *International Public Management Journal*, January, 25(3), 435–453.

Morris (Maurice de Belvedere) & René Goscinny 2006. *Lucky Luke 1978-1980*. Valby: Egmont Serieforlaget.

Tønnesvang, Jan, Lotte Bøgh Andersen, Cecillie Lindgaard Petersen & Sanne Schou. 2022. *Mening Og Motivation i Organisation Og Ledelse*. København: Djøf Forlag.