

Torben Beck Jørgensen:

## Besparelser og offentlige ansatte

Der opstilles en idealtypisk fase-model for en tænkt offentlig organisations udvikling over tid, givet at den bliver udsat for stadige besparelseskra-  
v. Spe-  
cielt diskuteres udviklingen i søgeprocessen efter besparelsesforslag, ændringer  
i rationalitetsfokus og besparelsetyper. Det konkluderes, at behovet for viden  
stiger med stigende besparelseskra-  
v, og at det operative personale (dvs. det  
personale der direkte producerer ydelser for eksempel passer børn, fanger tyve,  
udmåler socialydelser osv.) på grund af dets særlige viden får en mere og mere  
central placering. Samtidig peges på det dilemma, at personalet ofte kobles el-  
ler kobler sig selv ud af besparelser/omstillingsdrøftelser. Baggrunden herfra  
diskuteres. Endelig peges på forskellige muligheder for at skabe en dialog mel-  
lem ledelse og personale i offentlige organisationer.

### 1. Indledning

Besparelser i den offentlige sektor karakteriseres ofte som enten  
"nødvendige" eller som "ødelæggende og ugennemtænkte".<sup>1</sup> Men det er  
selvsagt sjældent, at det er en og samme gruppe i samfundet, der  
udtrykker begge holdninger. "Nødvendigheden" signaleres ofte af de  
politiske aktører, der i toppen af systemet udtaler sig på vegne af  
inflationen, betalingsbalancen, de offentlige udgifters ustyrbar-  
hed, skattetrykket og lignende generelle fænomener.

"Skadevirkningen" signaleres derimod typisk af de aktører, der i  
bunden af systemet udtaler sig på vegne af de nødstedte opgaver -  
uden dog altid at bestride "nødvendigheden" af besparelser: det kun-  
ne jo være, der kunne spares på andre områder end ens eget.

Systemets "bund" er ofte repræsenteret ved klienter, interesse-  
organisationer og de ramte institutioner, herunder de offentligt  
ansatte samt deres organisationer. Denne artikel beskæftiger sig  
med systemets "bund", især det producerende personale: de, der hel-  
breder, forsker, gør rent, laver udstillinger, underviser, passer  
børn, fanger tyve osv.

---

1) Jeg skylder Flemming Agersnap, Finn Borum, Harald Enderud og Olaf Rieper tak  
for hjerteløse men konstruktive kommentarer.

Torben Beck Jørgensen:

## Besparelser og offentlige ansatte

Der opstilles en idealtypisk fase-model for en tænkt offentlig organisations udvikling over tid, givet at den bliver udsat for stadige besparelseskra-  
v. Spe-  
cielt diskuteres udviklingen i søgeprocessen efter besparelsesforslag, ændringer  
i rationalitetsfokus og besparelsetyper. Det konkluderes, at behovet for viden  
stiger med stigende besparelseskra-  
v, og at det operative personale (dvs. det  
personale der direkte producerer ydelser for eksempel passer børn, fanger tyve,  
udmåler socialydelser osv.) på grund af dets særlige viden får en mere og mere  
central placering. Samtidig peges på det dilemma, at personalet ofte kobles el-  
ler kobler sig selv ud af besparelser/omstillingsdrøftelser. Baggrunden herfra  
diskuteres. Endelig peges på forskellige muligheder for at skabe en dialog mel-  
lem ledelse og personale i offentlige organisationer.

### 1. Indledning

Besparelser i den offentlige sektor karakteriseres ofte som enten  
"nødvendige" eller som "ødelæggende og ugennemtænkte".<sup>1</sup> Men det er  
selvsagt sjældent, at det er en og samme gruppe i samfundet, der  
udtrykker begge holdninger. "Nødvendigheden" signaleres ofte af de  
politiske aktører, der i toppen af systemet udtaler sig på vegne af  
inflationen, betalingsbalancen, de offentlige udgifters ustyrbar-  
hed, skattetrykket og lignende generelle fænomener.

"Skadevirkningen" signaleres derimod typisk af de aktører, der i  
bunden af systemet udtaler sig på vegne af de nødstedte opgaver -  
uden dog altid at bestride "nødvendigheden" af besparelser: det kun-  
ne jo være, der kunne spares på andre områder end ens eget.

Systemets "bund" er ofte repræsenteret ved klienter, interesse-  
organisationer og de ramte institutioner, herunder de offentligt  
ansatte samt deres organisationer. Denne artikel beskæftiger sig  
med systemets "bund", især det producerende personale: de, der hel-  
breder, forsker, gør rent, laver udstillinger, underviser, passer  
børn, fanger tyve osv.

---

1) Jeg skylder Flemming Agersnap, Finn Borum, Harald Enderud og Olaf Rieper tak  
for hjerteløse men konstruktive kommentarer.

Det er min tese i det følgende, at det især er disse personalegrupper, der ofte er mod besparelser, og som karakteriserer besparelser eller besparelsesforslag som "ødelæggende og ugennemtænkte". Artiklens sigte er at diskutere, hvorfor det netop er disse grupper, der er mod besparelser, hvorfor de så sjældent inddrages - eller lader sig inddrage - i besparelsesforhandlinger (med et andet formål end at undgå besparelser), hvilke virkninger dette har for besparelsernes gennemførelse og konkretisering i offentlige organisationer, og hvilke foranstaltninger der eventuelt kunne ændre på disse forhold.

Personalets inddragelse i besparelsesforhandlinger er ikke et problem, der er lige interessant under alle omstændigheder. Personalets funktion og betydning afhænger således i høj grad af, hvor hårdt ramt den pågældende offentlige organisation er, fordi arten af besparelser hænger sammen hermed. I afsnit 2 diskuteres derfor den sandsynlige udvikling en tænkt offentlig organisation vil gennemløbe under stadig stigende ressourceknaphed, herunder især udviklingen i besparelsestyper over tid. I afsnit 3 sammenholdes denne diskussion med et mindre empirisk materiale for at vurdere, hvorvidt den forventede udvikling i besparelsestyper svarer til den faktiske. I afsnit 4 diskuteres forskellige egenskaber ved det producerende personale, som gør dette særlig interessant i omprioriteringssammenhæng. I afsnit 5 præsenteres forskellige forklaringer på, hvorfor man må forvente, at personalet ofte er mod besparelser, forklaringer, som bl.a. danner udgangspunkt for diskussionen i afsnit 6 af forskellige ændringer, der kan fremme personalets inddragelse i omprioriteringsforhandlinger.

Empiriske undersøgelser af disse problemstillinger findes så vidt vides ikke. Derimod findes der teoretiske diskussioner og debatindlæg, der berører de offentlige ansattes betydning som vækstfaktor og dermed også implicit eller explicit deres betydning for prioriteringen af de offentlige udgifter, for eksempel Dich (1973), Haarder (1980), Kristensen (1980) og Brydensholt (1981).<sup>2</sup>

---

2) Brydensholt (1981) kommer i sin diskussion af de offentlig ansattes utilfredshed med resultatet af den offentlige virksomhed tættest på problemstillingen i nærværende artikel.

Denne artikel danner ingen undtagelse i forhold til den tidligere litteratur. Den er af teoretisk diskuterende art og kan snarere ses som et oplæg til fremtidige undersøgelser end som fremlæggelse af empirisk viden.

Besparelser skal i artiklen ikke kun forstås i snæver betydning. Når der tales om omstilling, omprioritering og fornyelse i den offentlige forvaltning (som er positivt ladede udtryk) indebærer dette sædvanligvis, at noget må nedtrappes til fordel for noget andet. Artiklen kan derfor ses som et indlæg i den igangværende "omstillingsdebat".

Selv om artiklens overvejelser explicit går på det offentlige producerende personale i forhold til organisationens ledelse, kan analoge overvejelser i mange tilfælde formentlig gøres på forholdet mellem en institution eller styrelse på den ene side og et fagdepartement eller budgetdepartementet på den anden side. Dette gælder især i det omfang for eksempel institutionsledelsen solidariserer sig med personalet.

## 2. Besparelsestyper og ressourceknaphed

Hvorledes vælger en offentlig organisation nu at spare, givet at der findes et sparekrav fra oven, dvs. at nogle har defineret besparelser som nødvendige og kanaliseret dem hen til konkrete organisationer?

I dette afsnit skal skitseres et sandsynligt udviklingsforløb for en tænkt offentlig organisation. Der er tale om en idealtypisk skitse af et udviklingsforløb, dvs. der arbejdes ud fra relativt enkle og stramme forudsætninger og bestemte træk ved den tænkte offentlige organisation og dens gang ad besparelsernes vej rendyrkes og fremhæves. Den idealtypiske model er derfor mere et skema, virkeligheden kan holdes op imod, end en model, der nøje beskriver virkeligheden. I slutningen af dette afsnit diskuteres kort forhold ved organisationen og dens omgivelser, som kan betinge andre udviklingsforløb.

I det følgende går jeg ud fra, at offentlige organisationer handler rationelt i den forstand, at de først og fremmest ved placeringen af besparelsen søger at beskytte deres hovedaktiviteter eller organisationens tekniske kerne (Thompson 1967), og at de i

søgeprocessen tager hensyn til de omkostninger, der er forbundet med at indhente information om forskellige besparelsetypers virkninger (Galbraith 1973).

Vi kan herefter opstille en model for, hvilke besparelsetyper en tænkt organisation vælger over tid, givet at bevillingerne på grund af sparekrav bliver mere og mere knappe. Modellen består af 3 faser: en inkrementalistisk fase, management-fase og en strategisk fase.<sup>3</sup> Faserne karakteriseres ved 3 variable: 1) det psykologiske klima, 2) processen og 3) de valgte besparelsetyper.

Den første fase forventes at være inkrementalistisk, primært fordi myndigheden stadig befinder sig i en vækstperiode. Besparelseskravet opfattes som en enlig svale, og man kan måske klare problemet ved at lægge lidt ekstra på budgetforslaget for næste år. Tidshorisonten er altså kort. Der er derfor ingen grund til at foretage drastiske overvejelser om omprioriteringer, myndighedens målstruktur o.l. Søgeprocessen må i denne situation forventes at være marginal, idet informationsomkostningerne hermed minimeres.<sup>4</sup>

Hvilke besparelsetyper vælges da ud? Det er de "klassiske" typer:

- luften presses ud af budgettet,
- anlægsprojekter udskydes midlertidigt,
- og/eller besparelserne fordeles procentuelt på de enkelte aktiviteter/konti.

Kernen i disse besparelsetyper er, at de er billige og hurtige at gennemføre, og at de minimerer konflikter. Netop konfliktminimeringen som et mål ligger implicit i procentmetoden, når man begrundes den med, at "alle må bære noget".

Men fortsætter sparekravene, og sparer den offentlige organisation videre efter den inkrementalistiske metode, må man forvente, at der opstår forskellige skævheder. Især må man regne med, at or-

---

3) For en mere uddybende beskrivelse af fasemodellen henvises til Beck Jørgensen (1981: 154-167).

4) Beslutningsprocessen må her forventes ofte at kunne beskrives ved a) Lindbloms "muddling through" model, der bl.a. bygger på inkrementale bevægelser og overvejelser vedrørende midler frem for mål, og b) en regelmodel, der bygger på, at beslutninger træffes ud fra relativt stabile rutiner eller "standard operating procedures" (Allison, 1969). For en beskrivelse af empiriske rutiner i besparelsemæssig sammenhæng, se Beck Jørgensen (1981: 184-191).

ganisationens produktionsfaktorer får en skæv sammensætning. Gendagne udskydelser af anlægsprojekter betyder, at "apparatet" forældes; sparer man konstant på det løse personale og driftsudgifter (bortset fra det fastansatte personale), ender man med at have et personale, som helst ikke bør lave noget, da dette ville koste penge; udskydelser af vedligeholdelsesarbejder betyder fordyrelser på langt sigt; planlagte med udskudte nydannelser betyder, at fremtiden spares bort.

Organisationen må herefter forventes at overveje andre besparelsestyper, da de afledte omkostninger ved den inkrementalistiske metode vokser. Det bliver herved mere rationelt at ofte ressourcer på søgeprocessen efter besparelser. Organisationen glider herefter over i management-fasen.

Denne er præget af, at man i højere grad betragter organisationen som et produktionssystem. Mens man i den inkrementalistiske fase snitter isoleret rundt omkring, hvor konsekvenserne er mindst og således opfatter organisationen som bestående af et antal løst koblede eller uafhængige aktiviteter, ser man i management-fasen sammenhænge mellem de forskellige aktiviteter, som udgør produktionssystemet. Og det er naturligt nok manglende ligevægt mellem produktionsfaktorerne, der påkalder sig størst interesse. Det betyder, at søgeprocessen efter besparelser orienteres mod at sikre den interne produktivitet.<sup>5</sup>

Det kan ske på to måder. For det første kan man regulere på interne forhold for at opretholde samme produktion til færre omkostninger. Det kan ske ved at ændre sammensætningen af produktionsfaktorer og ved at rationalisere interne arbejdsgange. For det andet kan man regulere grænsen mellem organisationen og dens omgivelser ved at reducere, standardisere eller udjævne mængden af input (klient/sags/problemtilgang). Det kan gøres ved for eksempel at stille skemaekrav til borgeren, at etablere adgangsbegrænsning, indføre eller forhøje priser eller takster og at etablere kø-systemer. På output-siden kan serviceniveauet "tilpasses" ved gradvis reduktion, standardisering o.l. Essensen i disse besparelsestyper er, at

---

5) Der sker en udvidelse af rationalitetens fokus. Midlerne (ressourcerne) sættes i relation til hinanden og til præstationerne, mens der i den inkrementalistiske fase sker en vurdering af midlerne løsrevet fra målene.

der sker en overvæltning af omkostninger/problemer på eksterne parter i myndighedens omgivelser, for eksempel klienter, leverandører, andre myndigheder m.v.

I begge tilfælde bliver søgeprocessen rettet mod organisationens strukturer og processer.<sup>6</sup> Denne søgeproces er mere omkostningskrævende af to hovedårsager. For det første er processen mere informationskrævende og tidskrævende (ofte nedsættes der særlige arbejdsgrupper, der købes ekstern konsulentbistand eller søges bistand fra administrationsdepartementet). For det andet hæves konfliktniveauet, idet eksterne parter eventuelt vil protestere mod overvæltningsstrategien, og interne parter vil reagere mod den interne opstramning.

Allerede her kan vi endvidere se, at forudsætningen om en organisatorisk rationalitet begynder at blive tvivlsom. I managementfasen bliver organisationen så småt opløst i forskellige interessenter (ledelse, personale, klienter m.v.), og rationalitetsbegrebet begynder derfor at blive et parts-relateret begreb.<sup>7</sup>

Fortsætter bevillingsnedturen, kommer det punkt, hvor organisationen ikke kan hente de tilstrækkelige besparelser ind ved fortsatte rationaliseringer og overvæltninger. Situationen vil på dette tidspunkt være den, at det kører dårligt over hele linien. Eller som en respondent fra en statslig institution udtrykker det:

Og der kommer vi ind i den problematik, at vi kun kan overleve; hvis vi smider noget væk. Hvis et skib er ved at synke, er det da bedre, at man smider noget af lasten væk - den være nok så værdifuld - end at alle går under?

På dette punkt er problemet derfor blevet, at der må vælges mellem forskellige aktiviteter, eller med andre ord at en egentlig prioritering mellem forskellige formål er nødvendig. Disse besparelser er besværlige, og derfor dukker de op til sidst. Organisationen har her nået den strategiske fase. I denne fase er fremskridtstroen væk. Det psykologiske klima har ændret sig fra tro på fortsat vækst til pessimistiske forventninger til fremtiden.

---

6) Beslutningsprocessen i management-fasen kan nærmest beskrives ved "begrænset rationalitet"-modellen.

7) Det er naturligvis muligt, at den politisering, der omtales under den strategiske fase, indtræder allerede her.

Søgeprocesserne efter besparelser er her præget af især to forhold, nemlig stigende krav fra en eller flere interessenter om rationel beslutningstagen og øgede konflikter. Når der skal prioriteres i betydningen: at vælge mellem aktivitet x eller y, vil tendensen til at anvende "rationalitetsværktøjer" (planlægning, cost-benefitanalyser, informationssystemer o.l.) stige af flere grunde. Optimismens implicitte korte tidshorisont er væk, mens den strategiske fases nedlæggelse af aktiviteter er beslutninger med langsigtede virkninger. Det betyder, at højere omkostninger forbundet med at vælge de "rigtige" besparelser bedre kan accepteres end i de tidligere faser. Det bliver rationelt at være "rationel", men - som det skal ses - svært at være det!

Dernæst må det efter en lang vækstperiode forventes, at der bliver rejst krav om grundig dokumentation, når noget skal nedlægges. Ved man nu, hvad man gør? Er denne besparelse "fornuftig"? Er der ubelyste konsekvenser? Behovet for information, som organisationen sandsynligvis ikke har på forhånd, vil stige stærkt, og opgaveusikkerheden stiger følgelig (Galbraith 1973). Det skyldes, at man med stigende ressourceknaphed opdager, at man ved for lidt om opgavernes karakter, produktion og effekt for at kunne prioritere mellem dem. Man opdager med andre ord en opgaveusikkerhed, som ret beset hele tiden har været tilstede, men som ikke har haft betydning, fordi ressourcerne har været rigelige. Man kan også sige, at organisationen har fået den nye og usikre opgave at prioritere.

Men samtidig med at "rationalitetsværktøjerne" introduceres, forsvinder forudsætningerne for at bruge dem. Det sker, fordi situationen på grund af det nødvendige valg mellem forskellige aktiviteter politiseres.<sup>8</sup> Spørgsmålet om én aktivitet skal have forrang for en anden, kan ses som et valg mellem forskellige mål og værdier. Tidligere latente konflikter bliver nu manifesterede, og uoverensstemmelser om den rette målsætning kommer op på bordet. Samtidig

---

8) Rationalitetens fokus udvides igen i forhold til de tidligere faser. I den strategiske fase er fokus dualistisk. Dels vedrører rationaliteten organisationens effektivitet, dvs. relationerne mellem ressourceforbrug og målopfyldelse (altså principielt effekter/outcome i omgivelserne). Dernæst optræder - til forskel fra den økonomisk/teknisk prægede rationalitet - politisk rationalitet, dvs. evne til opbygning af image, koalitionsdannelse o.l.



bliver information om organisationens aktiviteter, deres omkostninger, effekter m.v. en strategisk parameter.<sup>9</sup>

Den strategiske fase er derfor præget af flere paradokser. For det første introduceres krav om "rationel beslutningstagen" i et beslutningsmiljø, der samtidig er stærkt politiseret. Og mens behovet for information stiger stærkt, øges informationsusikkerheden, fordi den tilgængelige information politiseres. Den tilgængelige information kan samtidig tænkes at mindskes, fordi informationstilbageholdelse og -monopol betyder større forhandlingsstyrke.

For det andet stiger behovet for omkostningskrævende prioriteringsanalyser i den fase, hvor ressourcerne er mest knappe. Det kan i sig selv forhindre brugen af "rationalitetsværktøjer".

For det tredje stiger behovet for nytænkning i den periode, hvor pessimismen begynder at blive udbredt. I den situation kan man ikke forvente kreativitet.

Hvordan opfattes organisationen i den strategiske fase? I den inkrementalistiske fase anskues organisationen som et sæt løst koblede uafhængige aktiviteter. I management-fasen er der en tendens til at se organisationen som et samlet produktionssystem, fordi den ressourcerigelighed, der har "betalt" et koordinationsproblem, begynder at forsvinde. Samtidig begynder begrebet organisatorisk rationalitet at blive problematisk, fordi den interne stramning blotlægger et begyndende nulsum-spil. I den strategiske fase fuldbyrdes denne udvikling, og organisationen vil her snarere blive set som en løs koalition af forskellige interessenter eller fraktioner, samtidig med at disse i det mindste finansielt er stærkt gensidigt afhængige.

Rationalitet er derfor mere ensbetydende med aktørrationalitet eller interesserationalitet. At tale om organisatorisk rationalitet er for så vidt kun interessant, i det omfang det er muligt at specificere en kollektiv rationalitet, for eksempel af typen: myndighedens fortsatte overlevelse og udvikling er kun mulig, såfremt alle slækker på egne krav.

---

9) Beslutningsprocessen i den strategiske fase vil kunne beskrives med elementer både fra den rationelle beslutningsmodel og fra de "politiske" beslutningsmodeller (målkompromis- og middelkompromismodellerne), for en beskrivelse af disse og de i det foregående nævnte beslutningsmodeller, se Enderud (1976).

Disse betragtninger leder frem til det fjerde paradoks, der i og for sig er grundlæggende i forhold til de tre første: myndigheden fremtræder som en løs koalition af interessenter netop i den periode, hvor behovet for helhedsvurderinger vil melde sig med størst styrke, på grund af den stærke gensidige finansielle afhængighed.

Hvad vil den strategiske fase føre videre til? Dette spørgsmål kan ikke besvares umiddelbart, da den strategiske fase er den mest "rodede" af dem alle. Men det kan tænkes, at organisationen glider ind i en næste fase, som man kunne kalde "retsfasen". For eksempel kan der i den strategiske fase være fundet "de svære løsninger", der gør, at der er kommet balance i driften men på et lavere udgiftsniveau. Hvad enten dette sker eller ej er det sandsynligt, at der vil blive søgt etableret konfliktreguleringsmekanismer, således at interessekonflikter snarere end at blive afgjort ved magtkampe bliver afgjort som retstvister, for eksempel gennem dannelsen af nye regler for budgetfordeling eller med dannelsen af særlige prioriteringsorganer.

Når dette kan forventes at ske, hænger det sammen med, at organisationen næppe kan blive ved med at ofre store ressourcer på konflikter, "uro" og indre spændinger. Rationalitetens fokus er i retsfasen at skabe "ordnede forhold" og stabilitet for organisationen. Man kunne her tale om systemrationalitet. Beslutningsprocesserne vil i denne fase bedst kunne beskrives ved en regelmodel og/eller kunne karakteriseres som strukturbestemte beslutninger.

Om en given offentlig organisation i et og alt vil følge disse faser, når den bliver udsat for stigende ressourceknaphed, kan ikke udledes af modellen i sig selv. Offentlige organisationer varierer kraftigt i henseende til opgaver, teknologi, personale, politisk støtte m.v., og alene af den grund varierer offentlige organisationer meget med hensyn til, hvor sårbare de er overfor besparelseskra-  
v. Nogle offentlige organisationer er gode til at undgå allokering af besparelseskra-  
v, andre ikke; nogle kan absorbere store besparelser uden større skadevirkninger, andre ikke.<sup>10</sup>

---

10) En diskussion af faktorer, der bevirker variationer i allokerings- og drifts-sårbarhed, findes i Beck Jørgensen (1982).

Dertil kommer, at offentlige organisationer i initialsituationen kan variere med hensyn til konfliktniveau. Er der harmoni eller lav latent konflikt i organisationen vil faserne i højere grad gennemløbes, end hvis initialsituationen er præget af manifesterede konflikter. Er det sidste tilfældet, er det sandsynligt, at selv strøtanke om rationalisering vil skabe stærk politisering, og selv om strategiske besparelsesformer ikke er nødvendige, vil besparelsesprocessen alligevel meget tidligt få præg af den strategiske fase.<sup>11</sup>

Selve besparelsens størrelse spiller en rolle. Store besparelser vil med det samme producere strategisk adfærd, mens mange små besparelser år efter år kan gøre det muligt at forblive i den inkrementalistiske fase.<sup>12</sup>

### 3. Model og empiri

Fasemodellen er en teoretisk konstruktion, der ikke kan siges at være empirisk efterprøvet. Et mindre datamateriale fra 11 ministerier og 5 statslige institutioner giver dog belæg for at sige, at den statslige administration i et vist omfang har undergået den udvikling i besparelsesformer, der forudsiges af modellen. Men det er nødvendigt at bemærke, at tendenserne er svage, og at den enkelte fase snarere end at afløse den (de) foregående faser aflejrer sig oven på den (disse). Modellen har derfor mere sammen struktur som en "value-added" typologi eller Guttman-skala. - En spørgeskemaundersøgelse af besparelser i amtskommunerne, hvor blandt andet fasemodellen blev efterprøvet, viste stort set samme resultat (Brøchner Jespersen & Lind, 1981). Der kan også peges på, at en større undersøgelse af en egentlig og fra starten af tilstræbt strategisk spareproces (civilforsvarssagen) endte med typisk inkrementalistiske besparelsesformer (Beck Jørgensen 1981: 271-345).

Man kan herefter spørge: hvorfor er besparelser sjældent "strategiske"?

---

11) Man kan også sige, at balancen mellem harmoni og konflikt i organisationen kan være afgørende for hvilken adfærd, der udløses, se Borum & Enderud (1982).

12) Endelig bør det præciseres, at andre eksterne "chock" end store besparelser kan fremkalde strategisk adfærd, for eksempel ny teknologi, kraftigt stigende - eller faldende - efterspørgsel osv.

Der findes flere forskellige mulige svar hertil. Det mest åbenbare er, at den offentlige administration ikke har oplevet den stigende ressourceknaphed, som er modellens forudsætning.

For eksempel kan anføres, at de politiske styringssignaler angående besparelser ofte kan kaldes ukare, ambivalente og ustabile over tid, således at administrationen ikke har oplevet et stærkt og konsistent ønske om besparelser fra politisk side, som formentlig er forudsætningen for gennemførelsen af besparelser i den nuværende politisk-institutionelle system. Således er der ikke i administrationen og i bevillingssystemet indbygget tilskyndelser til af egen drift at finde besparelser.<sup>13</sup>

En anden forklaring bygger på, at administrationen er omgærdet af en række praktiske og politiske bindinger. Ofte er omkostningsudviklingen bundet af love, kontrakter, overenskomster, politiske tilsagn m.v. og kan af den grund vanskeligt ændres afgørende inden for den korte tidshorisont, besparelsekraevne ofte er forsynet med af politikerne.

Desuden må strategiske besparelsers gennemførelse for det tredje sædvanligvis forudsætte ministeropbakning. Men ministeren synes sjældent at gå direkte ind og pege på, hvor der skal spares. Snare vil ministeren pege på områder, der bør friholdes (Beck Jørgensen 1981: 227-234).

For det fjerde kan samspillet mellem de administrative niveauer (departement, styrelse, institution) låse sig fast i inkrementalistiske besparelsesformer, fordi for eksempel procentmetodens fordele (administrativ enkel, konfliktminimerende) tilflyder dem, der anvender den (de øvre lag), mens den giver ulemper (driftsøkonomiske skævheder) for dem, den bliver anvendt på (de nedre lag).

Endelig er der for det femte spørgsmålet om personalets holdninger til og medvirken i besparelserprocessen. Nå strategiske besparelsetyper stadig synes at være relativt sjældne, kan det skyldes, at personalet af forskellige grunde ikke ønsker at medvirke i søgeprocessen efter besparelser på anden måde end ved at blokere pro-

---

13) I virkeligheden kan man nemt forestille sig, at ledere/aktører på topniveau, som tænker i "helheder" og på betalingsbalancen (for eksempel stats/finansministrene, finanspolitiske ordførere o.l.), kan være langt inde i den strategiske fase, mens aktørerne på institutionsniveau forbliver - eller gerne vil forblive - i fase 1 eller 2.

cessen ved at nægte støtte til udførelse af bestemte forslag eller ved at tilbageholde viden om muligheder for aktivitetssomlægninger.<sup>14</sup>

#### 4. Hvorfor er personalets forhold til besparelser interessant?

Som nævnt i indledningen er dét personale, denne artikel beskæftiger sig med, det operative personale. Det er de ansatte, som arbejder på "gulvniveau" og som varetager den egentlige produktion i snæver betydning: pasning af gamle og børn, operation af syge, kontrol af selvangivelser, udmåling af sociale ydelser etc.

Det operative personale kendetegnes generelt ved flere afgørende forhold. De har

- 1) kontakt med ydelsesmodtagerne i bred forstand - klienterne, borgerne, de sociale tabere, skatteyderne, de kriminelle,
- 2) de kender "teknologien" dvs. de rutiner, arbejdsmønstre, regler, edb-udstyr, som normalt anvendes i myndighedens produktion,
- 3) de har ofte en forudgående grunduddannelse inden for et bestemt område eller har fået en videreuddannelse i forbindelse med arbejdet og
- 4) samlet er de derfor de fagligt vidende i den pågældende organisation.

Sammenholder man dette med det forskellige behov for information i de forskellige faser, vil man se, at det operative personale får en stigende betydning i fasemodellen. Eller anderledes udtrykt: så længe organisationen er i den inkrementalistiske fase, spiller personalets viden en underordnet rolle, fordi denne fases besparelsesformer jo går uden om en informationskrævende formålsprioritering. Budgetkontoret kan nøjes med at sondere, hvor der er luft, hvor der kan udskydes anlægsprojekter, hvor besættelse af ledige stillinger kan udskydes o.l. og iøvrigt at fordele procentuelt. Fordelingen af besparelser hviler her på en vurdering af forskellige bi-omstændigheder snarere end på en formålsvurdering (Collin 1980: 50). Dette kan gøres med et minimum af information.

---

14) Et eksempel på denne problematik findes i artiklen "Skal sagsbehandlere foreslå konkrete besparelsesforslag?", socialrådgiveren, nr. 16, 1980.

Anderledes i management-fasen og især i den strategiske fase. Her må personalets viden spille en væsentlig rolle. Dette må antages specielt at gælde i de tilfælde, hvor opgaverne er komplekse og ugenomsigtige for "lægfolk" (dvs. ledelsen i mange tilfælde), hvor den pågældende personalegruppe har et vidensmonopol, hvor personalet udgør en profesieion, og hvor en del af opgaverne varetages ved hjælp af et professionelt skøn. Er ledelsen i den pågældende organisation tillige koopteret af professionen, er de højere magters afmagt i henseende til direkte at prioritere indlysende.

Eksempler, hvor alle disse kendetegn i et vist omfang findes samtidig, er sundhedsvæsenet, uddannelsessektoren (nok især universiteter og læreanstalter) og - måske i mindre grad - socialsektoren.

Det indtryk man samtidig får ved at følge med i den offentlige debat er, at personalegrupperne sædvanligvis er stærke modstandere af besparelser. Dette skal ikke dokumenteres nærmere her, men som illustration skal kort redegøres for reaktioner mod besparelser på civilforsvaret i 1974-79.<sup>15</sup>

Der er især tre aspekter ved civilforsvarssagen, som har interesse i nærværende sammenhæng. For det første var det civilforsvarets utvetydige holdning, at "fornuftige" eller som det kaldes "fagligt forsvarlige" besparelser og omprioriteringsforslag ikke kunne findes, medmindre de involverede parter (dvs. civilforsvaret) var med i processen.<sup>16</sup>

For det andet er det interessant at bemærke, at indholdet i de mange protester mod besparelserne især gik på to forhold. Dels understregedes det, at civilforsvaret er nyttigt: civilforsvaret producerer noget, der er af stor betydning for samfundet. Dels understregedes det, at besparelser ikke betaler sig for samfundet. Private eller andre myndigheder bliver påført omkostninger, hvis civilforsvaret skal spare. Besparelserne er altså ikke "reelle". Fælles for disse to anklagepunkter var, at besparelsesforslagene ikke

---

15) Civilforsvarssagen er i sin helhed beskrevet i Beck Jørgensen (1981: 236-345). I denne sag syntes der at være et stærkt sammenfald mellem civilforsvarsstyrelsens interesser og personalets interesser. De behandles derfor under ét i det følgende.

16) Dette fremgår meget klart af civilforsvarsstyrelsens udtalelse af 3. november 1976, men genfindes i mange andre reaktioner mod administrationsdepartementets besparelsesforslag, blandt andet i en række protestskrivelser fra Civilforsvars-Forbundet og fra Civilforsvarets personaleorganisationer.

var gennemtænkte. Nok så interessant er endvidere, at personalets interesser stort set ikke blev båret frem. Det er ydelsesmodtagerne, der skubbes frem i argumentationen: dem, der rammes af stormflod, snestorm, skovbrande, kemiske ulykker - samfundet. Det er et mønster, man genfinder inden for en række andre områder, der har været besparelsestruede.

For det tredje var det karakteristisk, at i de runder af civilforsvarssagen, hvor civilforsvaret var inddraget og i vidt omfang har haft mulighed for at dominere processen, var resultatet forslag, som stort set støttede det nuværende civilforsvarssystem, altså forslag, der var status quo orienterede. Det gælder også den sidste runde, hvor de faktisk gennemførte besparelsesforslag var af udpræget inkrementalistisk art. Eksempelvis gik besparelserne uden om nøgleproblemerne: nedlæggelse af kaserner og afskedigelser.

Men i den runde, hvor administrationsdepartementet arbejdede alene med sagen, var resultatet et markant anderledes: forslag om kasernenedlæggelse, personaleafskedigelser, reduktion af de værnepligtiges uddannelsestid m.v., dvs. forslag som var af strategisk natur.

Hvis dette mønster har generel gyldighed, er følgen endnu et "strategisk" paradoks: i den strategiske fase er der behov for personalets medvirken i form af information og accept, men en faktisk medvirken betyder en blokering af strategiske besparelsesformer og en fastholden af inkrementalistiske besparelsesformer. Det sandsynlige resultat heraf er udviklingen af en ond cirkel, hvor den inkrementalistiske spareproces' skævheder gør ondt værre.<sup>17</sup>

##### 5. Forklaringer af personalets reaktioner mod besparelser

Såfremt sigtet i en besparelser- og omstillingspolitik er at bryde den strategiske faser paradokser og den dermed følgende onde cirkel, er det nødvendigt at forstå personalets situation. For personalets reaktion mod besparelser er ikke hentet ud af den blå luft.

---

17) Herved forudsættes selvfølgelig, at blokeringen af strategiske besparelsesformer ikke medfører, at myndigheden slipper for besparelser, men alene at andre besparelsesformer træder i stedet, jvf. definitionen af den strategiske fase.

En forklaring af personalets reaktion tager udgangspunkt i en analyse af fordelingen af fordele og omkostninger ved offentlige aktiviteter.

Parkinson (1964) og Dich (1973) hæfter sig ved personalets interesse i mere personale, flere kontorer, perfektionering af aktiviteterne, flere bevillinger osv. Galbraiths (1974) analyse af teknostrukturen i store private aktieselskaber bygger ligeledes i høj grad på en diskussion af behovene for vækst sammen med en understregning af ejernes vanskeligheder med at kontrollere de vidende (teknostrukturen). Niskanen (1971) hæfter sig ved, at offentlige myndigheder kan forstås som bevillingsmaximerende enheder.

Kristensen (1980) breder analysen ud til også at omfatte ydelsesmodtagerne. Da disse sædvanligvis udgør en minoritet i forhold til befolkningen som helhed, kan han konkludere, at nytten af offentlige aktiviteter sædvanligvis falder relativt koncentreret i forhold til omkostningerne, der gennem skatterne fordeles bredt.

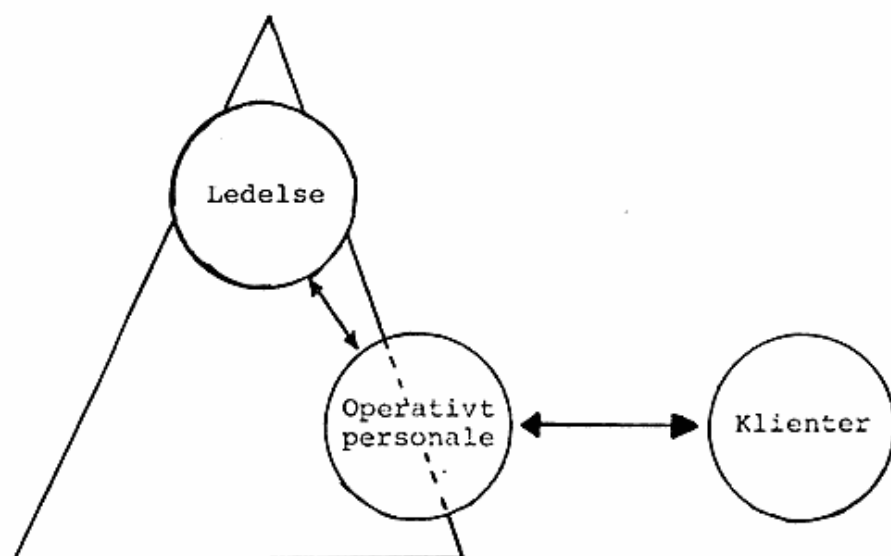
Herved får ydelsesmodtagerne og det producerende personale en stærk interesse i vækst og i at undgå besparelser, mens skatteyderne har svært ved at mobilisere en modstand mod denne omkostning, fordi den for dem er langt mere marginal i forhold til nytten for dem, der modtager den. I Kristensens analyse bliver personalet blot en del af dette samlede kompleks af ydelsesmodtagere, institutionsinteresser, leverandører osv., som alle er interesseret i fortsat vækst. Det er tankegangen om det militært-industrielle kompleks, der overføres til andre offentlige områder. Det, der sædvanligvis kaldes kollektive goder, kan på denne måde ses som private goder. I Riker (1978) og Wildavsky (1980) rejses spørgsmålet om dette mønster ikke er af relativ almen betydning. Samlet er denne forklaring på personalets reaktion mod besparelser altså, at der bag de ideelle motiver også ligger personlige fordele eller private goder. Men især Wildavsky betoner, at den slags "vækst-mafiaer" er vi alle med i.

En anden og/eller supplerende forklaring på det operative personales reaktioner mod besparelser tager udgangspunkt i personalets strukturelle placering og arbejdssituation.

Det operative personale arbejder på grænsen mellem organisation og omgivelser. Personalet varetager kontakten med klienterne og



forvalter transaktioner mellem organisationen og omgivelserne. Det er læger og sygeplejersker, der behandler det "eksterne input" fra hospitalets omgivelser, nemlig patienterne; det er socialrådgiverne, der har kontakten til og udmålingen af ydelser til klienterne osv. Personalet arbejder så at sige mellem to systemer med hver sine behov, forventninger og restriktioner.<sup>18</sup> Forenklet kan man sige, at der opstår en triade, bestående af organisationens ledelse, det operative personale og klienten.<sup>19</sup>



I triader vil der ofte være en tendens til, at der opstår en koalition mellem to af parterne vendt mod den tredje (Caplow, 1968).<sup>20</sup> Spørgsmålet er mellem hvilke parter, der opstår en koalition. I denne sammenhæng er det interessante, hvorvidt det operative personale går i koalition eller solidariserer sig med klienterne el-

18) Jvf. termen "the street-level bureaucracy" (Lipsky, 1980) refereret i Brydsholt (1981).

19) Denne triade er en stærk forenkling af virkeligheden, idet det operative personale ofte er opdelt i forskellige faggrupper og/eller afdelinger.

20) Jvf. titlen på Caplows bog: "Two Against one: Coalitions in Triads".

ler med ledelsen.<sup>21</sup> Den foregående analyse af "vækstmafiaer" peger på en koalition mellem personale og klienter. Men andre forhold peger i samme retning.

Det operative personale har ofte en face-to-face kontakt med klienterne og ser derfor klienternes problemer ikke nødvendigvis mest rigtigt, tydeligt eller med størst overblik - men mest intenst. Det er patienterne, på operationsbordet, klienterne foran skranken i socialforvaltningen, de kriminelle i narkomiljøerne, som det operative personale bliver præsenteret for - ledelsen ser dem sjældent eller aldrig.

Dertil kommer, at borgernes efterspørgsel efter offentlige serviceydelser ikke er styret af nogen prismekanisme. Klienterne tvinges derved ikke ind i ressourceovervejelser.<sup>22</sup> Personalet får derved den ubehagelige opgave at dæmme op for efterspørgslen: at sige stop. Det er så meget mere problematisk i de tilfælde, hvor offentlige serviceydelser fastlægges efter et professionelt skøn. Her er der ingen præcise retningslinier for ydelsen, og forbedringer vil altid være mulige. Personalet vil derved altid opleve sin arbejds-situation som utilfredsstillende, i og med at ressourcerne aldrig er rigelige nok. Da ledelsen opleves som den, der disponerer over bevillingerne, bringer denne oplevelse personalet i et modsætningsforhold til ledelsen, og personalet tilskyndes herved til at danne koalition med klienterne mod ledelsen.

Sandsynligheden for at der dannes koalition med klienterne hænger selvsagt sammen med ledelsens muligheder for at kontrollere personalets adfærd "hen over organisationsgrænsen". Jo mindre regelstyret og jo mere heuristisk produktionen af serviceydelserne er, jo sværere er det for ledelsen at kontrollere og gennemskue aktiviteterne (Thompson, 1962). Den offentlige sektor som helhed har imidlertid gennem de sidste mange år gennemgået en udvikling, der betyder 1) en relativ formindskelse af konkrete sager i forhold til mere generelle problemstillinger og 2) en øget vægt på

---

21) I en række tilfælde vil institutionsledelse og -personale fælles solidariser sig med klienterne i front mod øvre myndigheder for eksempel departement, direktorat eller finansministeriet. Triaden ligger her på et højere niveau.

22) Men andre barrierer for efterspørgslen kan findes, for eksempel kan borgerne mangle kendskab til egne berettigede krav på serviceydelser. For denne problemstilling, se i øvrigt Bleiklie m.fl. (1979).

professionelt eller helhedspræget skøn.<sup>23</sup> Generelt ser det derfor ud til, at ledelsen har sværere ved at hindre en koalition mellem personale og klienter.

I samme retning trækker det, hvis personalet er organiseret som en landsdækkende profession. Her vil personalet formentlig ofte opleve en konflikt mellem de institutionspolitiske mål i sparetider og den professionelle organisations landspolitiske mål. De professionelle mål vil formentlig tillige opleves som mere nærværende, fordi de økonomiske restriktioner sædvanligvis begrundes med for en given offentlig organisation fuldstændig uvedkommende forhold, såsom betalingsbalance, inflation o.l.

Mere problematisk bliver det alligevel, såfremt de politiske sparemål er begrundet konkret. En besparelse på daginstitutionsområdet, som er direkte motiveret af et politisk ønske om at reducere daginstitutionernes pædagogiske og pasningsmæssige funktion i samfundet vil formentlig mobilisere en stærkere reaktion end en generelt motiveret spareforslag.

#### 6. Og hvad så? Nogle handlemuligheder

I den strategiske fase fremtræder organisationens produktionssystem på grund af ressourceknapheden som et sæt af gendigt stærkt afhængige aktiviteter, samtidig med at organisationens beslutningssystem opløses i en stadig løsere koalition af interessenter. Behovet for helhedsvurderinger og information stiger, mens det bliver mere rationelt for personalet at holde på sin viden og at bruge den strategisk.

Den kollektive rationalitet for myndigheden som organisation består for så vidt kun i at undgå den inkrementalistiske sparemetodes akkumulerede skævheder. Spørgsmålet er her: skal organisationen undgå en fælles organisatorisk deroute, hvor alle har én fordel, nemlig at alle har det lige slemt, eller skal en del af organisationen fungere godt på bekostning af andre dele, som må nedtrappes konsekvent? Det kan gælde både nedtrapping af bestemte sagsområder, eller omprioritering mellem produktionsfaktorer, for eksempel øget vægt på anlægsinvesteringer frem for personaleresourcer.

---

23) Dette gælder i høj grad indenfor for eksempel bistandslovens område.

Under hvilke betingelser kan man forvente, at personalet sætter sig til forhandlingsbordet med ledelsen for at finde strategiske besparelsesformer, eller anderledes udtrykt: hvad påvirker motivationen til at deltage?

I de foregående afsnit er påpeget forskellige paradokser ved den strategiske fase og forskellige forklaringer på, at strategiske besparelsesformer tilsyneladende sjældent vælges. Herunder er især personalets situation behandlet. Diskussionen tager udgangspunkt i disse forhold, men kun i disse forhold. Alene derfor - læseren advares hermed - vil de i de følgende afsnit skitserede muligheder være skrivebordsprægede.

### 6.1. Visse vildveje

Der er to muligheder, som begge er nærliggende for ledelsen, men som næppe løser problemet. Under alle omstændigheder påvirker de personalets motivation til at deltage i negativ retning.

Ledelsen kan ønske at bryde koalitionen mellem det operative personale og klienterne ved en centralisering af alle væsentlige beslutninger, større sager o.l. En neo-centralisme kan netop begrundes i, at hvis personalet tages med i fastlæggelsen af besparelser, blokeres alle strategisk prægede besparelsesformer. Altså må personalet kobles ud, hvis de da ikke allerede har koblet sig selv ud. De sandsynlige konsekvenser er, at ledelsen bliver "videns-fattig", og at situationen polariseres. Det er naturligvis muligt, at ledelsen opnår en følelse af at styre, men dette er langtfra ensbetydende med, at styring foregår.<sup>24</sup>

Neo-bureaukratisme er en anden ledelsestrategi. Hvis det operative personale har et vidensmonopol, fordi opgaverne er stærkt professionaliserede og præget af et professionelt skøn, kan ledelsen svække koalitionen mellem personale og klienter ved at udfylde skønsområdet med regler. Herved kan det pågældende sagsområde måske gøres mere gennemsigtigt og kontrollabelt for ledelsen. Personalet kan faktisk tænkes selv at være interesseret heri. Det beror ganske enkelt på, at regler kan beskytte det operative personale mod klienternes "umættelige behov", samtidig med at regler kan beskytte personalet mod vilkårlighed fra ledelsens side.

---

24) For en dybtgående fremstilling af denne problemstilling, se Larsen (1981).

Resultatet kan imidlertid blive en åndeligt stagnerende og fastlåst organisation, hvor virkeligheden og kreativiteten holdes på afstand af regelrytteri.

## 6.2. At definere situationen som strategisk

Ingen af ovennævnte muligheder tager udgangspunkt i den strategiske fases problemer. Det væsentlige er imidlertid først og fremmest at etablere en fælles forståelse i organisationen for, at der er tale om, at strategiske besparelserformer er nødvendige. Her vil det være nødvendigt at få defineret situationen med en fælles referenceramme gennem en holdningsbearbejdelse for at få løst paradokset med behovet for helhedsvurderinger og den opspaltede organisatoriske rationalitet. Det samme gælder paradokset mellem pessimisme og behovet for kreativitet.

Holdningsbearbejdelsen kan eventuelt lettes ved gennemførelsen af større analyser af myndighedens aktiviteter, deres effekter, ressourceforbrug etc., men gennemførelsen forudsætter en accept af myndighedens interesser. I modsat fald vil deres resultater problematiseres, og den information, personalet skal tilvejebringe, vil blive politiseret.

Det vil formentlig vise sig at være et af problemerne ved direktoratet for de videregående uddannelsers forskningsbudgettering, at dette system ikke har accept hos de berørte parter. I vidt omfang ser det endvidere ud til, at de institutioner, der går med i forsøgsbudgetteringen, gør det for at påvise, at budgetteringssystemet ikke kan fungere. Hvorefter det naturligtvis ikke kan fungere.

Holdningsbearbejdelsen vil endvidere lettes ved eller forudsætter ligefrem to betingelser opfyldt hos den politiske ledelse. For det første klarere politiske styringssignaler og politisk engagement i omstillingsproblemer og for det andet en længere tidshorison. En udgiftspolitisk zig-zag kurs vil gøre det vanskeligt og for så vidt også problematisk for myndighedens ledelse at definere en situation som strategisk.

Hvis ledelsen benytter ethvert besparelserkrav som en anledning til at gennemføre omlægninger, man alligevel i forvejen gerne vil gennemføre, vil organisationen hurtigt komme til at lide under

"ulven kommer-syndromet". Syndromet forstærkes, hvis det iøvrigt har været muligt tidligere for personalet (eller ledelsen) at undgå besparelser ved at mobilisere modstand ved for eksempel at lægge stærkt kontroversielle spareforslag frem (i realiteten at lægge besparelserne, hvor de gør mest ondt for beslutningstagerne og/eller klienterne).

De sidste betragtninger leder frem til spørgsmålet, om det overhovedet er muligt "objektivt" at definere en situation som strategisk. For at besvare dette spørgsmål må vi se nærmere på konkurrenceforholdet mellem offentlige organisationer.

### 6.3. "Det bruger penge, altså er det"

Parkinsons (1960) satiriske descartesianske "statsbevis" udtrykker virkningerne af et bevillingssystem, hvor den enkelte offentlige organisation straffes, 1) når den ikke forbruger hele sin bevilling (næste års bevilling reduceres - de har jo haft for meget) og 2) når den sparer frivilligt (intern uro - det var jo ikke nødvendigt, andre belønnes indirekte ved at skulle spare mindre).

Dertil kommer - udover det formelle bevillingssystem - at offentlige organisationer opererer på et "politisk marked", hvor der er stærk konkurrence om at få flere bevillinger. Men det er ikke nødvendigvis et lukket marked, hvor den enes brød er den andens død. Tværtimod har det været et kraftigt ekspanderende marked de sidste 20 år. Det betyder, at den enkelte offentlige organisation ikke behøver føle sig forpligtet til at holde igen. Snarere kan det betyde, at stagnation opfattes som ensbetydende med tilbagegang. Vækst bliver herved identisk med eksistensberettigelse: det bruger flere penge, altså er det!

Derfor vil det være svært for ledelsen i en offentlig organisation at få accepteret en definition af situationen som strategisk: det bruger færre penge, altså er det ikke!

En konklusion fra forskningen i politiske sektorer og i den politiske beslutningsproces er imidlertid, at det er svært for aktørerne på makroplan (folketing, regering, finansministeriet) at stå imod bevillingspresset.<sup>25</sup> Hvis dette fortsat er tilfældet, rejses

---

25) Se for eksempel Dich (1973), Damgaard (1977), Kristensen (1980) og Beck Jørgensen (1981).

spørgsmålet, om en videre decentralisering af det økonomiske ansvar, end budgetrammesystemet er udtryk for, ikke er nødvendig.

En decentralisering af det økonomiske ansvar kan ses som en løsning på flere af de tidligere skitserede problemer. En af de nævnte forklaringer på, at statslige myndigheder i beskedent omfang benytter strategiske besparelsesformer var, at der med den inkrementalistiske spareform kan udvikle sig en ond cirkel mellem de forskellige administrative niveauer, fordi denne spareforms fordele og ulemper er asymmetrisk fordelt. En økonomisk decentralisering måtte i denne sammenhæng indebære, at offentlige organisationer kan dele uforbrugte eller bevidst sparede midler i porten sammen med budgetdepartementet eller fagdepartementets budgetkontor.

Tager vi udgangspunkt i opfattelsen af personalet som en del af eller måske kernen i en "vækstmafia", kan løsningen være at gøre vækst til et betinget gode for personalet, dvs. at decentralisere det økonomiske ansvar ikke blot til ledelsen af en offentlig organisation, men også ind i organisationen, for eksempel således at der opnås en vis dispositionsret over sparede midler. Herved tvinges personalet endvidere ind i en afvejning af den fagpolitiske målsætning kontra økonomiske restriktioner, men det er en afvejning, som kan ske med mindre frygt for, at ledelsen tager hele hånden, når personalet rækker den en lillefinger.

Andre økonomisk prægede virkemidler kan sikkert tænkes, men kernen i disse forslag er at etablere bedre betingelser for dannelsen af en koalition mellem ledelse og personale.

Omkostningsbevidstheden kan decentraliseres videre til klienterne. Et af de problemer, der blev nævnt i forbindelse med personalets arbejdssituation, var netop det arbejdspress, der kan opstå, fordi mange offentlige ydelser er gratis. Derved bringes klienten ikke til at overveje omkostningerne. Priser, gebyrer m.v. kommer her på tale.

De virkemidler, der er skitseret ovenfor, kan fremme en løbende fleksibilitet, fordi en polarisering mindskes. Men ved større omstillinger kan det tænkes at være utilstrækkeligt. Omstillingen kan i sig selv være ressourcekrævende. En pulje til finansiering af større omstillinger kan tage højde for det paradoks, at de "dyre" strategiske besparelsesformer er mest nødvendige, når den offentlige organisation er fattigst.

Tryghedsaftaler om for eksempel naturlig afgang, prioritet ved anden ansættelse o.l. kan blødgøre de situationer, hvor der er en ubalance mellem produktionsfaktorerne i organisationen.

Offentlige organisationer oplever endvidere givetvis en mangel på fleksibilitet, fordi statens personalepolitik er stærkt centraliseret. På den ene side har organisationen lønnings- og pensionsdepartementet og på den anden side de landsdækkende personaleorganisationer. Lønnings- og pensionsdepartementet trækker ledelsen af organisationen ud til den ene side, og personaleorganisationerne trækker personalet ud til den anden.

Som en sidste mulighed skal nævnes, at ledelsen kan vælge at gå i koalition med klienterne. Det operative personale er tidligere nævnt som de, der ser klienternes problemer mest intenst - men ikke nødvendigvis mest rigtigt. Kan ledelsen gå i koalition med klienterne, formindskes behovet for personalets viden, og der kan samtidig opnås muligheder for omstillinger, der går udover professionelle etiketter og faggrænser.

De her præsenterede muligheder er alle afledede af den foregående analyse af den strategiske fases problemer og personalets situation, og det fælles sigte har derfor været at "rehabiliter" den organisatoriske rationalitet, dvs. at gøre den enkelte organisation til en mere handlekraftig enhed. Der er herved i høj grad anlagt et "organisationsperspektiv". Dette er ikke det eneste mulige, og andre perspektiver ville givetvis føre til andre konklusioner.



Litteraturliste til Torben Beck Jørgensen, "Besparelser og offentligt ansatte"

- Allison, G. T., "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", American Political Science Review, vol. LXIII, nr. 3, 1969, pp. 689-718.
- Beck Jørgensen, Torben, Når staten skal spare, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 1981.
- Beck Jørgensen, Torben, "Offentlige myndigheders sårbarhed overfor besparelseskrav - eller hvordan man huler højt og længe", i Skrifter fra Forvaltningshøjskolens Lederuddannelse, 1982 (publiceres i ændret version i Økonomi & Politik, nr. 2, 1982).
- Bleiklie, Ivan m.fl., "Forvaltningen og den enkelte", i Skare, L. (red.), Forvaltningen i samfunnet, Oslo: Tanum, 1979.
- Borum, Finn & Harald Enderud, Konflikter i organisationer, København: Nyt Nordisk, 1981.
- Brøchner Jespersen, Ole & Bruno Lind, Besparelser i amtskommunerne, Aarhus Universitet, speciale, 1981.
- Brydensholt, Hans Henrik, "Ledelsesstrukturen i offentlige virksomheder", Juristen og Økonomen, nr. 18, 1981, pp. 385-400.
- Caplow, Theodore, Two Against One: Coalitions in Triads, New Jersey: Prentice-Hall, 1968.
- Collin, Bent, "Hvilke problemer af administrativ og styringsmæssig art skaber opbremsning og besparelser for de enkelte myndigheder?", Nordisk Administrativ Tidsskrift, Hæfte 4, 1980, pp. 45-56.
- Damgaard, Erik, Folketinget under forandring, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1977.
- Dich, Jørgen S., Den herskende klasse, København: Borgen, 1973.
- Galbraith, Jay, Designing Complex Organizations, Menlo Park: Addison-Wesley, 1973.
- Galbraith, John Kenneth, Økonomi og samfundets tarv, København: Lindhardt og Ringhof, 1974.
- Haarder, Bertel, Midt i en klynketid, København: Forum, 1980.

- Kristensen, Ole P., "Den politisk-bureaukratiske beslutningsproces som medvirkende årsag til væksten i den offentlige sektor", Nordisk Administrativt Tidsskrift, Hæfte 4, 1980, pp. 80-102.
- Larsen, Bøje, Styringstankning - er ledelse mulig?, København: Nyt Nordisk, 1981.
- Lipsky, Michael, Street-Level Bureaucracy, New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- Niskanen, William A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago: Adline-Atherton, 1971.
- Parkinson, C. Northkote, Parkinsons anden lov - eller loven om staten og skatterne, København: Fremad, 1960.
- Parkinson, C. Northkote, Parkinsons lov - eller stræben efter fremgang, København: Fremad, 1964.
- Riker, William H., "The Cause of Public Growth", University of Rochester, 1978.
- Thompson, James D., "Organizations and Output Transactions", American Journal of Sociology, November, 1962, pp. 309-324.
- Thompson, James D., Organizations in Action, New York: McGraw-Hil, 1967.
- Wildavsky, Aaron, How to Limit Government Spending, Berkeley: University of California Press, 1980.