

Jørgen Grønnegård Christensen

Strategisk ledelse i den offentlige sektor

I artiklen formuleres med udgangspunkt i rationel institutionel teori hypoteser om ledelsesadfærden på offentlige institutioner, som producerer velfærdsydelser. Lederne antages i lighed med politikere og embedsmænd at handle strategisk og opportunistisk. De antages at have en stærk præference for indadvendte strategier, hvor tilslutning fra mellemledere og tillidsmænd tillægges stor værdi i beskyttelsen af egne interesser.

Offentlig ledelse er et af de forsømte forskningsområder inden for politologien og forvaltningsforskningen. Vi ved en del om den offentlige sektors organisation og styring. Noget vides også om den side af ledelsesproblematikken, som knytter sig til samspillet mellem politikere og embedsmænd. På det punkt har den politologiske forskning haft samme optik som praktikerne: Den interessante og interessevækkende del af den offentlige forvaltning er de niveauer, hvor forholdsvis få embedsmænd arbejder som rådgivere og håndlangere for den politiske ledelse i form af ministre, borgmestre og politisk sammensatte kollegiale organer.

Det er unægteligt også et relevant forskningsområde. For det er her, at demokratiets institutioner mødes med bureaukratiets institutioner. Den problemstilling, som formes her, er lige så væsentlig, som den kan være elementært spændende. Men den dækker kun en del af de problemer, som knytter sig til varetagelsen af ledelsesopgaverne inden for den offentlige sektor. Det er først og fremmest et område, der kaster lys over de vanskelige vilkår, som den politiske ledelse trives under i moderne offentlige sektorer. Som sådan er det mindre egnet til at kaste lys over den administrative ledelses adfærd. For selvfølgelig har chefen for Skatteministeriets 13. kontor også selvstændige ledelsesfunktioner for sin stab af fem akademiske sagsbehandlere og to HK-sekretærer. Men det er utvivlsomt ledelsesopgaver, som vanskeligt tåler sammenligning med de opgaver, der varetages af skoleinspektøren, museumslederen eller sygehusdirektøren, der sammen med chefsygeplejersken og cheflægen har det driftsmæssige ansvar for en organisation, hvis driftsbudget løber op i adskillige hundreder millioner kroner, som har en medarbejderstab på et par tusinde fuldtidsansatte, og som betjener en befolkning på hundrede tusinde mennesker. Det er her, ligesom det er på landets skoler af alle arter, dets daginstitutioner, DSB-stationer og posthuse, at offentligt ansatte chefer varetager administrative ledelsesopgaver, som er politologisk udforskede og blandt andet af den grund dårligt forståede. Det er en side af denne ledelsesadfærd, som er emnet for denne artikel. For det første fokuseres der alene på lederne af velfærdsstatens institutioner. Det vil sige lederne af de institutioner, som gratis eller stærkt subsidieret forsyner borgerne med velfærdsmæssige serviceydelser i form af pasning, undervisning, pleje og behandling. Perspektivet kunne med stor fornuft udvides til at omfatte andre offentlige ledere uden for velfærdssek-

Jørgen Grønnegård Christensen

Strategisk ledelse i den offentlige sektor

I artiklen formuleres med udgangspunkt i rationel institutionel teori hypoteser om ledelsesadfærden på offentlige institutioner, som producerer velfærdsydelser. Lederne antages i lighed med politikere og embedsmænd at handle strategisk og opportunistisk. De antages at have en stærk præference for indadvendte strategier, hvor tilslutning fra mellemledere og tillidsmænd tillægges stor værdi i beskyttelsen af egne interesser.

Offentlig ledelse er et af de forsømte forskningsområder inden for politologien og forvaltningsforskningen. Vi ved en del om den offentlige sektors organisation og styring. Noget vides også om den side af ledelsesproblematikken, som knytter sig til samspillet mellem politikere og embedsmænd. På det punkt har den politologiske forskning haft samme optik som praktikerne: Den interessante og interessevækkende del af den offentlige forvaltning er de niveauer, hvor forholdsvis få embedsmænd arbejder som rådgivere og håndlangere for den politiske ledelse i form af ministre, borgmestre og politisk sammensatte kollegiale organer.

Det er unægteligt også et relevant forskningsområde. For det er her, at demokratiets institutioner mødes med bureaukratiets institutioner. Den problemstilling, som formes her, er lige så væsentlig, som den kan være elementært spændende. Men den dækker kun en del af de problemer, som knytter sig til varetagelsen af ledelsesopgaverne inden for den offentlige sektor. Det er først og fremmest et område, der kaster lys over de vanskelige vilkår, som den politiske ledelse trives under i moderne offentlige sektorer. Som sådan er det mindre egnet til at kaste lys over den administrative ledelses adfærd. For selvfølgelig har chefen for Skatteministeriets 13. kontor også selvstændige ledelsesfunktioner for sin stab af fem akademiske sagsbehandlere og to HK-sekretærer. Men det er utvivlsomt ledelsesopgaver, som vanskeligt tåler sammenligning med de opgaver, der varetages af skoleinspektøren, museumslederen eller sygehusdirektøren, der sammen med chefsygeplejersken og cheflægen har det driftsmæssige ansvar for en organisation, hvis driftsbudget løber op i adskillige hundreder millioner kroner, som har en medarbejderstab på et par tusinde fuldtidsansatte, og som betjener en befolkning på hundrede tusinde mennesker. Det er her, ligesom det er på landets skoler af alle arter, dets daginstitutioner, DSB-stationer og posthuse, at offentligt ansatte chefer varetager administrative ledelsesopgaver, som er politologisk udforskede og blandt andet af den grund dårligt forståede. Det er en side af denne ledelsesadfærd, som er emnet for denne artikel. For det første fokuseres der alene på lederne af velfærdsstatens institutioner. Det vil sige lederne af de institutioner, som gratis eller stærkt subsidieret forsyner borgerne med velfærdsmæssige serviceydelser i form af pasning, undervisning, pleje og behandling. Perspektivet kunne med stor fornuft udvides til at omfatte andre offentlige ledere uden for velfærdssek-

toeren. Men det er ikke tilfældet. For det andet er det teoretiske perspektiv også snævert. Rammen er rationel institutionel teori. Påstanden er ikke, at det er den eneste frugtbare analytiske vinkel. Men den er trods alt, at det er en overordentlig lovende tilgang til studiet af ledelsesadfærden på velfærdsstatens institutioner. Af samme grund er den valgt som teoretisk platform for et projekt om velfærdsstatens institutioner, som den 1. januar 1994 indledtes ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.¹

Bureaukratisk styring

Velfærdsstatens organisation hviler på traditionelle bureaukratiske principper. Det gælder i det mindste den vesteuropæiske velfærdsstat og specielt den nordiske udformning af den. Velfærdsstatens bureaukratiske organisation indebærer flere ting (Williamson, 1985: 149):

- 1) Politiske og administrative retningslinjer fastlægges i toppen af et ofte højt hierarki, hvori velfærdsstatens institutioner indgår.
- 2) Institutionernes integration i den offentlige sektors hierarki placerer deres ledere som ansvarlige i forhold til politiske og administrative chefer på hierarkiets højere niveauer.
- 3) Den hierarkiske organisations- og styringsform sikrer institutionernes responsivitet over for klienternes krav og behov.

Den samme bureaukratiske tankegang præger den interne opbygning af velfærdsstatens institutioner. Institutionernes chefer har tjenestemandstatus. Uanset virksomhedens karakter er antagelsen, at de fastlægger retningslinjer for deres medarbejderes virksomhed. Tilsvarende er forestillingen også, at medarbejdere er ansvarlige over for institutionernes administrative ledere. På denne måde bliver lederne af velfærdsstatens institutioner bindeled mellem institutionerne og det offentlige hierarkis højere lag. Der er gennem den bureaukratiske organisationsform skabt en ubrudt kommando- og kontrollinje. Top og bund er forbundet med hverandre, idet antagelsen synes at være, at demokratisk responsivitet over for folket på denne måde gnidningsfrit spiller sammen med bureaukratiets karakteristiske egenskaber, som antages at være neutralitet, instrumentel rationalitet og effektivitet. Det parlamentariske demokrati kompletteres på denne måde af bureaukrati som styrings- og intern organisationsform. Gennem den parlamentariske styringskæde sikres politisk styring og kontrol af bureaukratiet. Gennem bureaukratiet sikres effektivitet og en til punkt og prikke loyal gennemførelse af politisk truffne beslutninger.

Rationel institutionalisme

Rationel institutionalisme er betegnelsen for en teoriretning inden for samfundsvidenskaberne, som er under kraftig udvikling. Den bygger på to grundlæggende antagelser. Individet er for det første tilstræbt rationelle i forfølgelsen af deres egne interesser. Individuelle handlinger er for det andet i de fleste tilfælde underlagt samfundsmæssige, herunder ikke mindst institutionelle begrænsninger. Den rationelle institutionalisme kombinerer således økonomer-

nes fokus på individuelle præferencer med sociologernes fokus på sociale normer (Egertsson, 1991; Knight, 1992; North, 1990; Williamson, 1985). Teoriene er dog først og fremmest udviklet af økonomer, der arbejder inden for den neo-institutionelle økonomi og økonomisk organisationsteori (Furubotn og Richter, 1991; Douma og Schreuder, 1992). Men institutionel teori har et betydeligt potentiale, når det gælder udviklingen af teorier om det *politiske* samspil mellem egeninteressemotiverede individer og bureaukratiske og politiske institutioner (Christensen, 1994; Moe, 1984 og 1990; Ostrom, 1986; 1990; Shepsle, 1989; Windhoff-Héritier, 1991).

Dette politiske samspil er på flere måder af stor politologisk interesse. Således er institutionerne genstand for strategisk adfærd. På den ene side er institutionerne dannet på grundlag af forskellige aktørers rationelt kalkulerede strategier. Aktørerne forsøger at påvirke institutionernes udformning, fordi de derigennem mener at kunne maksimere deres egennytte og beskytte deres egne interesser ud over den foreliggende situation. På den anden side tilskynder eksisterende institutioner individerne til at handle strategisk. Også herigennem kan de tage vare på deres egne interesser. I den sammenhæng spiller teoriens sidste antagelse, hvorefter individer er opportuniste, en central rolle. Den indebærer nemlig med Williamsons ord, at de er "self-interest seeking with guile" (Williamson, 1985: 47).

Rationel institutionel teori rejser tre spørgsmål af relevans for studiet af ledelsesadfærd på velfærdsstatens institutioner. Det første drejer sig om indholdet af ledernes præferencer. Det andet om karakteren af de institutionelle rammer, inden for hvilke de virker. Det tredje spørgsmål bliver da, hvordan egennyttemaksimerende ledere reagerer på forskellige institutionelle begrænsninger. Det er dels spørgsmålet om ledernes reaktion på de begrænsninger, der ligger i hierarkiet og i andre institutionelle arrangementer, som omgiver velfærdsstatens institutioner. Det er dels spørgsmålet om ledernes reaktion på institutionelle reformer, som ændrer rammerne, inden for hvilke de arbejder.

Lederpræferencer

I traditionel bureaukratisk og administrativ teori tillægges embedsmændenes, herunder de offentlige leders præferencer ingen selvstændig vægt. Det skal næppe forstås sådan, at de ikke har individuelle præferencer, som de søger at få opfyldt bedst muligt. Men tankegangen synes at være, at deres individuelle præferencer fuldt ud tilfredsstilles gennem den ansættelses- og forfremmelsespolitik, som er så karakteristisk for den bureaukratiske organisation. Dette synspunkt stod ganske længe uanfægtet. Ganske vist var der organisationsteoretikere, som havde deres opfattelse af organisationer som værende bemandede med hele mennesker. Men synspunktet var ikke specielt præcist. Derfor var det først med public choice teoriens bidrag til bureaukratiteorien, at der for alvor blev skabt opmærksomhed omkring det problematiske samspil mellem den politisk-demokratisk styrede offentlige organisation og den enkelte medarbejders præferencer. For Niskanen var bureaukraterne - hans betegnelse for lederne af offentlige organisationer med egne budgetter - budgetmaksimeren-

de. Gennem budgetmaksimering kunne lederne maksimere deres individuelle nytte. Niskanens påstand var nemlig, at en række attraktive goder varierer positivt med budgettet:

“Among the several variables that may enter the bureaucrat’s utility function are the following: salary, perquisites of the office, public reputation, power, patronage, output of the bureau, ease of making changes, and ease of managing the bureau. All these variables except the last two, I contend, are a positive monotonic function of the total budget of the bureau during the bureaucrat’s tenure in office” (Niskanen, 1971: 22).

En begrænsning i Niskanens teori om den budgetmaksimerende bureaukrat er, at han ikke sonder mellem bureaukrater, som har et selvstændigt politisk mandat, og bureaukrater, som har embedsmandsstatus. En anden begrænsning er, at han ikke sonder mellem forskellige typer af embedsmænd. Hos ham har de alle de samme præferencer, ligesom de alle forfølger den samme budgetmaksimerende strategi.² Læg dertil, at Niskanen i lighed med en del andre public choice-teoretikere kun i begrænset omfang tillægger de institutionelle rammer, som individerne handler indenfor, betydning (Downs, 1967; Dunleavy, 1991). Det sidste er vigtigt. For stramme institutionelle begrænsninger på de enkelte ledes adfærd kan på visse punkter lette lederens strategiske overvejelser. Det kan for eksempel godt være, at de så godt som alle sammen gerne vil have mere i løn. Men hvad hjælper det, hvis de ikke selv har mulighed for at lægge og følge strategier, som giver den mindste udsigt til realisering af dette gode (Christensen, 1994)?

Institutionelle begrænsninger på individuel adfærd

I institutionel teori er institutioner regler. De defineres som “prescriptive statements that forbid, require, or permit some action or outcome” (Ostrom, 1986). Institutionelle regler kan være både formelle forskrifter og uformelle normer. Som begrænsninger for individuelle ledes adfærd vil de institutionelle regler dels være indbygget i organisationens formelle og uformelle struktur, dels ligge i organisationens omgivelser. Disse interne og eksterne institutionelle rammer udgør den strategiske sammenhæng, inden for hvilken lederens optimerende adfærd finder sted (Shepsle, 1989).

Institutionelle regler i den anførte forstand er netop rammesættende grænser for individers adfærd snarere end adfældsbestemmende forskrifter. De begrænser til dels den enkelte leders autonomi. Men de er ikke så stramme, at de tager indholdet ud af enhver forestilling om intentionel handling og individuel autonomi. Deres betydning ligger i, at de definerer de relevante aktører og fastlægger de spilleregler, der regulerer samspillet mellem dem. De sikrer med andre ord også, at individuelle præferencer kan aggregeres til kollektive valg. I denne forbindelse giver de forskrifter for, hvordan fordele og omkostninger skal fordeles mellem aktørerne, ligesom de regulerer arten og mængden af de fordele og omkostninger, som er på spil i en given sammenhæng (Ostrom, 1986). På denne baggrund kan det ikke undre, at enhver form for politiske og bureaukratiske aktører vier institutionelle og organisatoriske

problemer inden for den offentlige sektor stor opmærksomhed (Shepsle og Weingast, 1984; Moe 1990; Pommerehne, 1978; Weaver og Rockman, 1992). Institutionernes fordelingsmæssige konsekvenser gør, at nogle aktører vil have stærke tilskyndelser til at bevare dem i deres nuværende form. Andre øjner en mulig gevinst gennem institutionelle reformer. Kan de ikke komme igennem med det, kan der i institutionernes udformning ligge en tilskyndelse til at handle opportunistisk.

Spørgsmålet er nu, hvorledes man kan forvente, at lederne af velfærdsstatens institutioner vil opføre sig, når udgangspunktet er rationel institutionel teori. Hvordan de opfører sig er i sidste ende et empirisk spørgsmål. Her kan alene gives et teoretisk begrundet svar på, hvordan adfærden kan forventes at være med det valgte teoretiske udgangspunkt. Tabel 1 viser i skematisk form, hvilke institutioner, der forventes at være relevante i et ledelsesperspektiv, hvem de legitime aktører inden for disse institutioner er, samt hvilke goder der positivt og negativt fordeles gennem de forskellige institutioner.

Tabel 1. Institutionelle bånd og goder fordelt af ledelsen

Institutioner	Legitime deltagere	Positive goder	Negative goder
<i>Formelt bureaukrati</i> - autoritets-fordeling - ressource-fordeling - regulering af aktiviteter - regulering af personale-administration - ex ante godkendelse af afvigende beslutninger - ex post revision	Politikere Embedsmænd Ledere Driftspersonale	Forfremmelser Social status Fagligt ry Faglig udvikling	Formel kritik Jobusikkerhed Stress
<i>Formel korporatisme</i> - overenskomstforhandlinger - lønregulering - regulering af arbejdsforhold - regler omkring medarbejder-ansvar og demokrati på arbejdspladsen	Fagforeninger og arbejdsgivere inden for den offentlige sektor - centralt niveau - lokalt niveau	Indkomst Jobsikkerhed	
<i>Intra-organisatorisk korporatisme</i> Formelle og uformelle normer, der foreskriver høring af medarbejder-repræsentanter omkring - reorganisering - udnævnelses- og ansættelsesbeslutninger - ressourcefordeling Ditto gælder repræsentanter fra underafdelinger	Ledelse Tillidsrepræsentanter Mellemledere Samarbejdsudvalg og andre kollegiale organer på institutioner	Fred og ro Fagligt ry Popularitet	Intern kritik Stress

Institutionerne er for det første det formelle bureaukrati. Det allokerer myndighed inden for hierarkiet. Det allokerer også ressourcer og giver forskrifter for personaleadministrationen, ligesom det regulerer den virksomhed, som de enkelte offentlige serviceinstitutioner tager sig af. Endelig fastlægger det regler

for, under hvilke omstændigheder gældende forskrifter kan fraviges, og procedurer for den efterfølgende kontrol af virksomheden. De legitime deltagere i dette bureaukratiske institutionelle system er få og veldefinerede. Der er politikere og embedsmænd på overordnet forvaltningsniveau, ligesom det er institutionernes daglige ledere og deres medarbejdere. De individuelle og kollektive goder, som fordeles gennem institutionerne, og som har relevans for lederne, er forfremmelser og social status, fagligt renommé og respekt og faglige udfordringer og udviklingsmuligheder. Men bureaukratiet er også rammen for tildeling af negative sanktioner. Det kan være formel kritik, som kan være kilden til stress og bekymring, og som i sidste ende skaber et vist element af jobusikkerhed selv for offentlige ledere. Det er altså som forudsat i den bureaukratiske model, som ligger til grund for indretningen af det offentlige styringssystem.

Der er imidlertid væsentlige tilføjelser. Lederne af velfærdsstatens institutioner arbejder ikke kun inden for det formelle bureaukratiske restriktioner. I den danske offentlige sektor har der udviklet sig stærkt formaliserede korporative institutioner. Det vil sige institutioner, inden for hvilke der foregår et tæt samarbejde mellem den politiske og administrative ledelse og interesseorganisationerne inden for området. De korporative institutioner er rammen om kollektive forhandlinger vedrørende de offentligt ansattes løn og arbejdsvilkår. Det stærkt formaliserede system legitimerer de offentligt ansattes organisationer som deltagere i beslutningsprocesserne inden for den offentlige sektor på lige fod med de bureaukratiske institutioners aktører. Gennem dette system fordeles væsentlige goder som indkomst og jobusikkerhed til de offentligt ansatte. Det gælder også i forhold til lederne. Det har været et stærkt centraliseret system, men der er siden 1980'erne sket en vis decentralisering af de korporative institutioner. Den indebærer, at visse kollektive forhandlinger nu finder sted på lokalt og regionalt niveau.

Ved siden af denne formelle korporatisme har der på velfærdsstatens institutioner udviklet sig en lidet påagtet og dårligt forstået intra-organisatorisk korporatisme. Den karakteriseres af et sæt af uformelle og formelle normer, som forudsætter høring af medarbejdernes repræsentanter før reorganiseringer, ansættelser og forfremmelser. De samme normer sikrer medarbejdernes inddragelse i beslutninger om interne ressourceallokeringer. Ud over ledelsen deltager tillidsmænd for de faglige organisationer og alskens mellemledere i beslutninger, som har betydning for opretholdelsen af fred og ro på arbejdspladsen, for lederens popularitet hos medarbejderne samt for den faglige respekt, som lederen nyder. Men svigtende evner til at begå sig inden for den intra-organisatoriske korporatisme kan også udløse intern kritik og således være en ubehagelig kilde til stress.

Institutionelle begrænsninger og ledelsesstrategier

Det beskrevne institutionelle system har få lighedstræk med det hierarkiske styringssystem, som normalt forbindes med den offentlige sektor (Scharpf, 1989). Påstanden er i stedet, at en realistisk beskrivelse af den offentlige sek-

tors styringssystem forudsætter en kombination af flere institutionelle systemer. De udgør til sammen de institutionelle begrænsninger, som ledelsen må iagttage. Det placerer lederne i en kompleks situation, hvor de på en og samme tid må tage hensyn til spillereglerne i tre forskellige institutionelle systemer. Det bliver ikke lettere af, at de krav, som de stilles overfor, kan stride mod hinanden. En beslutning, som de træffer under iagttagelse af spillereglerne i et institutionelt system, kan således udløse negative sanktioner, fordi den strider mod de krav, som stilles til dem i et andet institutionelt system. Det gør, at den dygtige og succesrige leder også skal være en habil strateg.

Et af de mest påtrængende spørgsmål for den enkelte leder er derfor, hvilke strategiske optioner der er åbne. Det hjælper som nævnt ovenfor ikke alverden, at han/hun gerne vil have mere i løn, hvis hans/hendes muligheder for selv at gøre noget i så henseende ikke er til stede. Lønnen kan i praksis kun forbedres gennem kollektive strategier inden for det offentlige aftalesystem. Men som vist i tabel 2 har lederen selv mulighed for inden for rammerne af det formelle bureaukratiske system at forbedre sin sociale og professionelle status. Det forudsætter, at hans/hendes foresatte på de højere hierarkiske niveauer påskønner lederens indsats. Teoretisk kan det også lede til yderligere advancement. Men forfremmelsespolitikken i den danske offentlige sektor gør, at institutionschefer sjældent har muligheder for yderligere advancement. Det er typisk forbeholdt administrative generalister, som har startet deres karriere tæt på den politiske ledelse.³

Tabel 2. Institutionelle bånd og ledelsens strategivalg

Institutioner	Strategityper	Valg	Goder til rådighed	
Formelt bureaukrati	Individuel	Åben	Positive Forfremmelser Social Status Fagligt ry	Negative Jobusikkerhed Stress
	Fælles	Lukket	Ingen	Ingen
Formel korporatisme	Individuel	Lukket	Ingen	Ingen
	Fælles	Åben	Lønstigninger Jobsikkerhed	
Intra-organisatorisk korporatisme	Individuel	Åben	Fred og ro Fagligt ry	Intern kritik Stress
	Fælles	Åben	Popularitet	

Institutionschefernes individuelle strategier kan kun undtagelsesvis sikre dem attraktive materielle belønninger. De nås i stedet gennem kollektive strategier inden for den formelle korporatismes rammer. De samme kollektive strategier kan give lederne en høj grad af sikkerhed i jobbet, som supplerer den formelle beskyttelse, det bureaukratiske tjenestemandssystem yder. Konsekvensen af de begrænsninger, der ligger i henholdsvis det formelle bureaukrati og den formelle korporatisme, er da, at den enkelte leder i høj grad tvinges til at fokusere på immaterielle goder så som opretholdelsen af fred og ro på arbejdspladsen,

popularitet blandt medarbejderne sammen med den sociale og professionelle status, der kan knytte sig til positionen som institutionschef i det offentlige. Negativt ytrer det sig gennem en høj grad af følsomhed over for enhver form for kritik, hvad enten den måtte formidles gennem det politisk-administrative hierarki eller gennem den intra-organisatoriske korporatisme.

Den sidste slutning kunne lede til den opfattelse, at det formelle bureaukratis og den intra-organisatoriske korporatismes krav er i pagt med hinanden. Sådan er det imidlertid næppe i praksis. Det gør det tilsyneladende bekvemme job som institutionsleder i den offentlige sektor til en krævende og til tider belastende stilling, hvis indehaver tvinges ud i valg, som er rene Catch 22-situationer.

Gensidig opportunistik og valg af ledelsesstrategi

Lederne af velfærdsstatens institutioner adskiller sig fra forestillingen om den neutrale, regelfortolkende og -anvendende bureaukrat. De er ikke ansvarlige for subsumptionen af konkrete sager under generelle regler. De er driftsledere, hvis ansvar det er at lede en institution i overensstemmelse med den politik, der er formuleret for institutionen.

Den officielle politik kommer for velfærdsstatens institutioner først og fremmest til udtryk i budgetter og planer. De fastlægger, hvor mange ressourcer institutionen må bruge. Ideelt kobler de også budgettet sammen med krav til institutionens totale output. Ideelt er der skabt en verden, som bygger på gensidig tillid, og hvor den højst mulige effektivitet er forudsat. På hierarkiets top forudsættes man præcis at vide, hvad man kan forvente af lederne på institutionsniveau. På deres side forudsættes lederne i et og alt at kunne stole på deres foresatte længere oppe i hierarkiet. De kender deres budgetter. De forudsættes at vide, hvad deres institution skal præstere for netop det tildelte budget. Skulle disse forudsætninger på et eller andet punkt bryde, er der også fastlagt procedurer for løsningen af det problem.

Virkeligheden tager sig anderledes ud. En grund er den mål- og opgavekompleksitet, som i litteraturen ofte tilskrives offentlige organisationer (Wilson, 1989). Denne kompleksitet understreges yderligere i stærkt professionaliserede organisationer (Antonsen m.fl., 1992). Dem er der mange af i velfærdsstatens servicesektor. Medarbejdernes professionalisering kan da forvandle institutionen til en løst koblet organisation, hvor medarbejdere med professionsstatus nyder godt af en udstrakt autonomi i forhold til den administrative ledelse og i forhold til hinanden. Men en sidste politologisk interessant kilde til tvetydighed i ledelsesfunktionen på velfærdsstatens institutioner er såvel de politiske som de administrative aktørers opportunistik. Den forvandler ledelsen af velfærdsstatens institutioner til en løbende politisk proces.

Politikernes opportunistik skaber usikkerhed hos institutionslederne. På trods af bureaukratiets klare hierarkiske principper kan kortsigtet opportunistik friste politikerne til at krænke den hierarkiske styrings principper, som de selv betragter som dyrebare (Knight, 1992: 55-59). Formelt er institutionernes ledere således forpligtet til at disponere inden for de begrænsninger, som

budgettet med tilhørende aktivitetsforudsætninger sætter. Men man kan blot forestille sig en situation, hvor repræsentanter for medarbejderne beklager sig over en manglende sammenhæng mellem budgettet og dets aktivitetsforudsætninger. Det vil politikerne opleve som en stærk kritik. En fuldstændigt tilsvarende situation opstår, når politikerne *offentligt* drages ind i sager vedrørende reorganiseringer eller omlægninger af personalepolitikken. Den opportunistiske politiker, og det fristes de alle til at være, ser da sig selv placeret i en situation, hvor fristelsen til at give efter for hans/hendes egen kortsigtede opportunisme er stor. Gør de det ikke, kan de politiske omkostninger være store. Derfor har politikerne en stærk tilskyndelse til at se bort fra de regler og forskrifter, som de selv har fastlagt, og som de af princip hylder.

Erfaringen har lært institutionslederne at tage sig i agt for politisk opportunisme. Det nytter ikke, at de holder sig stramt til den hierarkiske styringsformelle spilleregler. Så risikerer de at blive snigløbet af deres egne politiske foresatte. For det første udsætter de sig for kritik for i utilstrækkeligt omfang at udøve et passende ledelsesmæssigt skøn. Den kritik kan komme fra såvel politikerne som fra de embedsmænd, som er deres rådgivere. For det andet vil det belaste deres image som professionelle ledere. For det tredje formindskes deres chancer for forfremmelse. De er i forvejen små for denne kategori af offentligt ansatte. Oppefra vil man nemlig tolke deres adfærd som udtryk for bureaukratisk stivstikkeri og for mangel på den form for politisk fornemmelse, som er en vigtig kvalifikation for enhver offentlig ansat med ambitioner.

Politikernes lejlighedsvisе opportunisme skaber således en stærk tilskyndelse til, at institutionslederne er indadvendte i deres valg af ledelsesstrategi. Herigennem kan de maksimere deres egne positive gevinster og minimere risikoen for negative sanktioner fra hierarkiet. Et vigtigt element i en defensiv ledelsesstrategi består da i at dyrke det gode forhold til institutionens medarbejdere, det være sig mellemledere eller tillidsfolk. Dermed sikrer de sig mod, at kritik fra medarbejderne rettet mod dem når frem til politikerne. Samtidig beskytter de sig selv mod kritik for ikke at vise lydighed over for deres egne medarbejdere. Det kunne ligne en rigtig sikker strategi.

Men den kan være risikabel. Institutionslederne udsættes nemlig også for kritik, når de disponerer uden tilbørlig hensyntagen til den officielle politik og måske i strid med gældende administrative procedureforskrifter. Revisionsanmærkninger kan være en alvorlig affære. De kan endog ødelægge en ellers smuk og lovende karriere. Det placerer institutionslederne i et dilemma, hvor der er stor usikkerhed med hensyn til, hvordan de skal opgøre de politiske costs og benefits ved en bestemt strategi.⁴

Stillet over for dette dilemma kunne det måske være rationelt for dem at forsøge sig med en mere offensiv strategi. I velfærdsstatens institutioner vil den primære basis for strategien igen være interesser internt i organisationen. Lederen finder her potentielle allierede. Mellemledere og tillidsmænd deler lederens interesse i at beskytte organisationen mod politisk og administrativ indflydelse. De formelle regler for medinddragelse af personalet lægger yderligere op til valget af denne strategi. De specificerer en lang række situationer,

hvor medarbejderne skal høres i sager vedrørende budget og ressourcer, personale og organisation. Der kan imidlertid for ledelsen være et stærkt incitament til at udbygge disse formelle regler til også at omfatte en høring af mellemledere og medarbejderrepræsentanter, før der træffes beslutninger, der berører deres interesser.

Ledelsen og medarbejderne har også en fælles sag. Gennem et tæt indbyrdes samarbejde har de hver for sig en mulighed for at fremme deres respektive interesser. Ledelsen opnår beskyttelse mod ekstern intervention. Den får samtidig mulighed for at fremme sin egen popularitet. Denne ledelse har gjort sit til at skabe fred, ro og udstrakt enighed på institutionen. Det styrker altsammen lederens faglige renommé og bør således ikke skade karrieren.

Mellemlederne og tillidsmændene får også noget ud af det. For lederen kontrollerer en række ressourcer, som gør ham/hende til en attraktiv samarbejdspartner for dem. Ledelsen er således bindeled til det politisk-administrative niveau. Som følge af den informationsasymmetri, hvorunder hierarkiet lider, er det ledelsen, der er kilden til informationer om organisationen. Den information er ofte tvetydig og uklar, og det er vanskeligt for de øverste niveauer i hierarkiet at fortolke den. Ledelsen har derfor alle muligheder for at udfordre tolkninger, som er kritiske over for institutionen, af for eksempel dens omkostninger eller dens output. Disse muligheder bliver ikke ringere, hvis ledelsen har opbygget solide samarbejdsrelationer til medarbejderne. I professionelle organisationer vil dette samarbejde tilmed forlene ledelsens tolkninger af informationer om organisationen med ekstra faglig legitimitet (Miller, 1992: 120ff.).

Denne udnyttelse af informationsasymmetrien gør ledelse og medarbejdere til naturlige allierede. Men den offensive ledelsesstrategi forudsætter yderligere, at der er luft i organisationen. Det vil sige, at organisationen råder over flere ressourcer end nødvendigt for at producere det nuværende output. Residualt er vigtigt for både medarbejderne og ledelsen. For mellemlederne og medarbejderne har det karakter af luft eller slack. Det kan således dække en god del skulkeri og unddragelse blandt medarbejderne (Moe, 1984). En sløset arbejdsmoral og et højt fravær er eksempler. Men unddragelsen kan specielt i professionelle organisationer også "finansiere" aktiviteter, hvis omkostninger ikke officielt dækkes af budgettet. Det gælder megen forskning på sygehusene og en del aktiviteter på skoler og andre uddannelsesinstitutioner.

For ledelsen er det afgørende at opretholde en ressourcereserve af en betydelig størrelse. Den udgør nemlig en væsentlig del af ledelsens kapital. Rigtigt udnyttet kan den motivere mellemledere og medarbejderrepræsentanter til at støtte ledelsen. Opretholdelsen og udnyttelsen af ressourcereserven er således også en væsentlig del af ledernes egennyttmaksimerende strategi. I et strategisk perspektiv er det slet ikke afgørende for lederne, om luften bruges til at dække den ene eller den anden af de to former for unddragelse. Den giver muligheden for både at appellere til de medarbejdergrupper, som prioriterer fred, ro og stabilitet højt, og til de medarbejdergrupper, som søger udfordringer og muligheder for professionel udvikling.

Fuldstændigt som politikerne fristes institutionslederne til at handle opportunistisk. Det sker åbenlyst, når de på trods af den officielle politik overskrider årets driftsbudget. Det er ikke uden risiko. En mere sikker strategi går ud på først at opbygge intern støtte til et forslag om ekstra ressourcer, hvad der ikke volder vanskeligheder. I næste træk henvender lederen sig til politikerne. Han/hun vil dels henvise til de skæbnesvangre konsekvenser af et afslag dels til uroen blandt institutionens ansatte. Der er ingen garanti for gevinst. Politikerne handler også under restriktioner, der ikke giver dem mulighed for at give efter for ethvert krav nedefra. Men ledelsen har skabt en forhandlingssituation, hvor den har mulighed for at udnytte den uklare kobling mellem det tildelte budget og det forventede output. En mulighed kan meget vel være, at den ikke får sine bevillingsønsker igennem, men derimod får politisk accept af en - midlertidig - reduktion af institutionens serviceproduktion. Et andet muligt udfald er, at ledelsen uden officiel godkendelse udnytter situationen til på inkremental vis at nedsætte outputtet, mens budgettet holdes. En variant af denne strategi er en sænkning af servicekvaliteten på en eller flere dimensioner (Pallesen og Pedersen, 1993; Migué og Bélanger, 1974). Der er tale om komplementære strategier. De indgår perfekt i en mere langsigtet strategi til sikring af flere ressourcer til institutionen.

Den umiddelbare effekt af strategien er en forøgelse af institutionens ressourcereserve. Med sin imødekommende strategi over for mellemledere og medarbejdere har lederen gjort sit til at forbedre sin egen popularitet som chef. Han har også forbedret sit ry som en habil leder, der adræt og sikkert kan bevæge sig i et stærkt politiseret terræn. Institutionsledere, som følger denne strategi, risikerer sjældent kritik. De risikerer heller ikke selv alverdens meget, hvis deres politiske og administrative foresatte pludselig lægger vægt på overholdelsen af formelle institutionelle forskrifter. Tværtimod er der gode chancer for, at disse ledere også i forhold til det politisk-administrative hierarki befæster deres ry som habile og kompetente ledere, som forstår de vilkår, hvorunder offentlige ledere arbejder. Den indadvendte, imødekommende ledelsesstrategi, som er beskrevet i det foregående, er både attraktiv for den institutionsleder, som prioriterer fred og ro og en tilværelse uden unødige belastninger højt, og for den leder, som søger professionelle udfordringer. For den første type er ressourcereserven en behagelig sovepude. For den anden er den en kapital, som kan finansiere nye, internt iværksatte projekter.

Den politiske leder

Den offentlige institutionsleder, der er beskrevet i det foregående, har få lighedstræk med traditionelle forestillinger om, hvordan disse ledere opfører sig. Han/hun adskiller sig afgørende fra den klassiske administrative skoles og den klassiske bureaukratiteoris rationelle leder. Han/hun kan ikke uden videre forventes at lægge den officielle, gennem hierarkiet udstukne politik til grund for sine dispositioner. Den offentlige leders egeninteresse vil altid være på spil.

Den offentlige chef, der er beskrevet ovenfor, er imidlertid heller ikke identisk med public choice teoriens bureaukratkarikatur. Han/hun deler præferen-

cer med denne bureaukrat. Meget taler også for, at han/hun i lighed med Niskanens bureaukrat ser budgetmaksimering som en adækvat strategi til fremme af sine egne interesser. Men det er for det første en budgetmaksimering, som mest sandsynligt tager form af en reservemaksimering. Det er for det andet en strategi, der kan mislykkes. Det skyldes, at den offentlige leder er underlagt en række institutionelle bindinger, som måske kan overskrides. Men det er ikke sikkert, at det lykkes, og det er alt andet end risikofrit.

Det lykkes alligevel ganske ofte, fordi dygtige offentlige ledere er habile politiske operatører. De kender spillereglerne i det politiske system, det vil sige inden for det offentlige hierarki og for samspillet mellem politiske og administrative instanser i dette hierarki. De har en præcis forståelse for, hvad der motiverer politikerne, embedsmænd i administrationen såvel som deres egne ansatte. De bedste af dem har også fundet ud af, hvordan man tør sig strategisk inden for det hierarkisk opbyggede offentlige system.

Deres sandsynlige succes kan forekomme paradoksal. For de tillægges motiver og gennemfører dispositioner, som ligger langt fra forestillingen om den klassiske embedsmandstype, som er tildelt en hovedrolle i det hierarkisk-bureaukratiske administrations- og styringsapparat, som fortsat er det institutionelle fundament i den offentlige sektor. Når den ikke er så usandsynlig endda, skyldes det, at heller ikke deres politiske og administrative overordnede ser ledelsens opgave på offentlige institutioner som værende den at sikre en efficient udnyttelse af de tildelte ressourcer. De er i lighed med deres underordnede chefer også deltagere i et spil, der snarere handler om, hvem der tager en fordelingsmæssig gevinst hjem, end om efficient udnyttelse af ressourcerne inden for den offentlige serviceproduktion.

Den teoretiske tilgang, som er skitseret i denne artikel, har adskilligt for sig. For det første er den realistisk. Det gælder først og fremmest i sammenligning med den klassiske rationelt-bureaukratiske tilgang. Det gælder imidlertid af nøjagtigt de samme grunde i forhold til en økonomisk tilgang, som fokuserer på økonomisk efficiens. Begge forekommer umiddelbart naive og dermed lidet frugtbare som udgangspunkter for empiriske analyser af offentlig ledelsesadfærd, for eksempel på velfærdsstatens institutioner. For det andet er den analytisk frugtbar. Det skyldes dens præcise, men selvfølgelig også snævre udgangspunkt i en række antagelser om individuelle lederes handlingsmotiver og deres strategiske handlen inden for givne institutionelle rammer. Dermed har den en komparativ fordel i forhold til en række organisationsteoretiske og sociologisk inspirerede tilgange til studiet af offentlige organisationer og adfærd i offentlige organisationer. Det er endnu ikke demonstreret, at der med udgangspunkt i dem kan formuleres mere præcise hypoteser. Det hindrer ikke, at de kan være intuitivt inspirerende. Derimod kan det være vanskeligt at basere empiriske analyser på dem.

En sidste betragtning er på sin plads. Den offentlige sektors indretning har ikke mindst i 1980'erne og 1990'erne været under oprøvning. Det gælder i Danmark og i andre vestlige lande. Det har både været diskuteret, om man skulle indrette velfærdsstaten anderledes, det vil sige reformere dens institutio-

nelle rammer, og det har i forlængelse heraf været diskuteret, i hvilket omfang dette foreløbig nu er lykkedes i det ene eller andet land. Rationel institutionel teori lægger her i høj grad op til komparative analyser. Det giver gode muligheder for afprøvning af hypoteser, som er afledt af teorien. Det er samtidig analyser, som i høj grad kan have praktisk relevans.

Noter

1. Medarbejdere på projektet er Peter Nannestad, Jens Bejer Damgaard, Thomas Pallesen, Lars Dahl Pedersen samt forfatteren. Projektet gennemføres med støtte fra Aarhus Universitets Forskningsfond.
2. Sådan har man læst Niskanen. I og med Niskanens bureaukrater er defineret som bureaukratiske organisationers øverste ledere, er læsningen misvisende.
3. Derimod avancerer administrative generalister ikke sjældent til chefstillinger uden for den centrale administration, herunder til stillinger som institutionschefer.
4. Et aktuelt og illustrativt eksempel - fra en dansk statsvirksomhed - er DSB-ledelsens dispositioner i forbindelse med færgefarten mellem Kalundborg og Århus. Se Redegørelse 1 fra den af trafikministeren den 29. september 1993 nedsatte arbejdsgruppe, Betænkning nr. 1263, 1994.

Litteratur

- Antonsen, Marianne, Torben Beck Jørgensen *et al.* (1992). *Livet i offentlige institutioner. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Betænkning nr. 1263* (1994). Redegørelse for den af trafikministeren den 29. september 1993 nedsatte arbejdsgruppe, København: Statens Informationstjeneste.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1994). *Managerial Behaviour, Opportunism and Institutional Reform of the Welfare State*, Paper presented at the workshop "The New Public Management", ECPR Joint Sessions, Madrid, April 17-22 1994, Aarhus: Department of Political Science.
- Douma, Sytse og Hein Schreuder (1992). *Economic Approaches to Organizations*, Hemel Hempstead: Prentice Hall.
- Downs, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy*, New York: Harper-Collins.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice*, Hemel Hempstead: Harvester-Wheatsheaf.
- Eggertsson, Thráinn (1991). *Economic Behaviour and Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Furubotn, Eirik og Rudolf Richter (1991). "The New Institutional Economics: An Assessment", pp. 1-34 i Eirik G. Furubotn og Rudolf Richter (eds.), *The New Institutional Economics*, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Migué Jean-Lue og Gérard Bélanger, (1974). "Toward a General Theory of Managerial Discretion", *Public Choice*, Vol 17, pp. 27-43.
- Miller, Gary J. (1992). *Managerial Dilemmas*, New York: Cambridge University Press.
- Moe, Terry M. (1984). "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, 28, pp. 739-777.

nelle rammer, og det har i forlængelse heraf været diskuteret, i hvilket omfang dette foreløbig nu er lykkedes i det ene eller andet land. Rationel institutionel teori lægger her i høj grad op til komparative analyser. Det giver gode muligheder for afprøvning af hypoteser, som er afledt af teorien. Det er samtidig analyser, som i høj grad kan have praktisk relevans.

Noter

1. Medarbejdere på projektet er Peter Nannestad, Jens Bejer Damgaard, Thomas Pallesen, Lars Dahl Pedersen samt forfatteren. Projektet gennemføres med støtte fra Aarhus Universitets Forskningsfond.
2. Sådan har man læst Niskanen. I og med Niskanens bureaukrater er defineret som bureaukratiske organisationers øverste ledere, er læsningen misvisende.
3. Derimod avancerer administrative generalister ikke sjældent til chefstillinger uden for den centrale administration, herunder til stillinger som institutionschefer.
4. Et aktuelt og illustrativt eksempel - fra en dansk statsvirksomhed - er DSB-ledelsens dispositioner i forbindelse med færgefarten mellem Kalundborg og Århus. Se Redegørelse 1 fra den af trafikministeren den 29. september 1993 nedsatte arbejdsgruppe, Betænkning nr. 1263, 1994.

Litteratur

- Antonsen, Marianne, Torben Beck Jørgensen *et al.* (1992). *Livet i offentlige institutioner. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Betænkning nr. 1263* (1994). Redegørelse for den af trafikministeren den 29. september 1993 nedsatte arbejdsgruppe, København: Statens Informationstjeneste.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1994). *Managerial Behaviour, Opportunism and Institutional Reform of the Welfare State*, Paper presented at the workshop "The New Public Management", ECPR Joint Sessions, Madrid, April 17-22 1994, Aarhus: Department of Political Science.
- Douma, Sytse og Hein Schreuder (1992). *Economic Approaches to Organizations*, Hemel Hempstead: Prentice Hall.
- Downs, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy*, New York: Harper-Collins.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice*, Hemel Hempstead: Harvester-Wheatsheaf.
- Eggertsson, Thráinn (1991). *Economic Behaviour and Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Furubotn, Eirik og Rudolf Richter (1991). "The New Institutional Economics: An Assessment", pp. 1-34 i Eirik G. Furubotn og Rudolf Richter (eds.), *The New Institutional Economics*, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Migué Jean-Lue og Gérard Bélanger, (1974). "Toward a General Theory of Managerial Discretion", *Public Choice*, Vol 17, pp. 27-43.
- Miller, Gary J. (1992). *Managerial Dilemmas*, New York: Cambridge University Press.
- Moe, Terry M. (1984). "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, 28, pp. 739-777.

- Moe, Terry J. (1990). "The Politics of Structural Choice: Toward A Theory of Public Bureaucracy", i Oliver E. Williamson (ed.), *Organization Theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York: Oxford University Press.
- Niskanen, William (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (1986). "An Agenda for the Study of Institutions", *Public Choice*, 48, pp. 3-25.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.
- Pallesen, Thomas og Lars Dahl Pedersen (1993). "Decentralisation of Management Responsibility: The Case of Danish Hospitals", *International Journal of Health Planning and Management*, 8, pp. 275-294.
- Pommerehne, Werner W. (1978). "Institutional Approaches to Public Expenditure", *Journal of Public Economics*, 9, pp. 255-280.
- Scharpf, Fritz W. (1989). "Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices", *Journal of Theoretical Politics*, 2, pp. 149-176.
- Shepsle, Kenneth A. (1989). "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach", *Journal of Theoretical Politics*, 2, pp. 131-147.
- Shepsle, Kenneth A. og Barry R. Weingast (1984). "When Do Rules of Procedure Matter?", *The Journal of Politics*, 46, pp. 206-221.
- Weaver, R. Kent og Bert A. Rockman (1992). "Assessing the Effects of Institutions", i R. Kent Weaver og Bert A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter?*, Washington: Brookings Institution.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why they Do It*, New York: Basic Books.
- Windhoff-Heritiér, Adrienne (1991). "Institutions, Interests, and Political Choice", i Roland M. Czada og Adrienne Windhoff-Heritier (eds.), *Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag.