

Jørgen Grønnegård Christensen

Hvorfor medarbejderne har stor indflydelse på deres arbejdsplads, og hvorfor den er særlig stor i det offentlige

Den hierarkiske organisationsform er fremherskende i både private virksomheder og offentlige organisationer. Som ledelsesstruktur begunstiger hierarkiet ledelsen meget stærkt. Ikke desto mindre er der snævre grænser for ledelsens mulighed for at lede og kontrollere medarbejderne. Det gælder for alle organisationer, men der er teoretisk grund til at antage, at specielt medarbejderne i den offentlige sektor har en meget stærk position i forhold til den politiske og administrative ledelse ikke mindst, når offentlige organisationer er integreret i korporative makroinstitutioner.

Hierarkiet er grundorganisationen i det moderne samfund. Den private virksomhed (maskinfabrikken, supermarkedet, banken og byggepladsen), den frivillige organisation (partiet, fagforeningen, fodboldklubben), den offentlige myndighed (skattekontoret, arbejdsformidlingen, borgmesterkontoret og ministeriet) og den offentlige institution (børnehaven, skolen, sygehuset) har alle klare hierarkiske træk i deres formelle organisation. Deri ligger som minimum, at der sondres mellem chef(er) og medarbejdere, og at medarbejderne forudsættes at arbejde under chefens instruktioner og overvågning. Selv organisationer, hvis formelle organisation har andre træk, typisk kollegialitet og professionel autonomi, vil tillige have visse hierarkiske træk. Også her vil der være en sondring mellem overordnede og underordnede samt en formel regulering af deres kompetence, samspillet mellem medarbejderne indbyrdes såvel som mellem ledelse og medarbejdere.

Hierarkiet er således den perfekte ledelsesstruktur. Ikke bare klare og entydige mål, koordination og kontrol sikres gennem hierarkiet. Det forankrer også magten, hvor magten retmæssigt hører hjemme. Det vil i den demokratisk styrede organisation sige hos politikerne, og

det vil i den private virksomhed sige hos ejerne med direktøren som deres befuldmægtigede. Samtidig maksimerer hierarkiet målopfyldelsen, hvad enten kriteriet er effektivitet eller efficiens. Man finder støtte for denne enkle tankegang ved en læsning af klassikerne, og man kan gøre gældende, at neo-klassikerne har udbygget deres argumentation for hierarkiets perfektion som ledelsesmæssigt styrings- og kontrolapparat. Men deres synspunkt var mere nuanceret. Weber *havde* blik for informationsasymmetrien, som begunstiger embedsmændene i det politisk styrede hierarki (Weber, 1921/1956: 580-581, 859ff.). Gulick *var ikke* skråsikkert inkonsistent, som Simon hævdede (Gulick, 1937; Simon, 1945; Hammond, 1990) og neo-klassikeren Williamsons *budskab er netop ikke* en lobhudling af hierarkiets efficiens, men alene en teoretisk argumentation for dets relative efficiens under specificerede omstændigheder (Williamson, 1975).

I nutidig hierarkiteori bliver klassikernes skepsis forvandlet fra et mindre forbehold til et generelt problem, som knytter sig til hierarkiet som organisations- og styringsystem. Det er især forholdet mellem ledelse og medarbejdere, som er genstand for interesse i nutidig teori. Det er,

Jørgen Grønnegård Christensen

Hvorfor medarbejderne har stor indflydelse på deres arbejdsplads, og hvorfor den er særlig stor i det offentlige

Den hierarkiske organisationsform er fremherskende i både private virksomheder og offentlige organisationer. Som ledelsesstruktur begunstiger hierarkiet ledelsen meget stærkt. Ikke desto mindre er der snævre grænser for ledelsens mulighed for at lede og kontrollere medarbejderne. Det gælder for alle organisationer, men der er teoretisk grund til at antage, at specielt medarbejderne i den offentlige sektor har en meget stærk position i forhold til den politiske og administrative ledelse ikke mindst, når offentlige organisationer er integreret i korporative makroinstitutioner.

Hierarkiet er grundorganisationen i det moderne samfund. Den private virksomhed (maskinfabrikken, supermarkedet, banken og byggepladsen), den frivillige organisation (partiet, fagforeningen, fodboldklubben), den offentlige myndighed (skattekontoret, arbejdsformidlingen, borgmesterkontoret og ministeriet) og den offentlige institution (børnehaven, skolen, sygehuset) har alle klare hierarkiske træk i deres formelle organisation. Deri ligger som minimum, at der sondres mellem chef(er) og medarbejdere, og at medarbejderne forudsættes at arbejde under chefens instruktioner og overvågning. Selv organisationer, hvis formelle organisation har andre træk, typisk kollegialitet og professionel autonomi, vil tillige have visse hierarkiske træk. Også her vil der være en sondring mellem overordnede og underordnede samt en formel regulering af deres kompetence, samspillet mellem medarbejderne indbyrdes såvel som mellem ledelse og medarbejdere.

Hierarkiet er således den perfekte ledelsesstruktur. Ikke bare klare og entydige mål, koordination og kontrol sikres gennem hierarkiet. Det forankrer også magten, hvor magten retmæssigt hører hjemme. Det vil i den demokratisk styrede organisation sige hos politikerne, og

det vil i den private virksomhed sige hos ejerne med direktøren som deres befuldmægtigede. Samtidig maksimerer hierarkiet målopfyldelsen, hvad enten kriteriet er effektivitet eller efficiens. Man finder støtte for denne enkle tankegang ved en læsning af klassikerne, og man kan gøre gældende, at neo-klassikerne har udbygget deres argumentation for hierarkiets perfektion som ledelsesmæssigt styrings- og kontrolapparat. Men deres synspunkt var mere nuanceret. Weber *havde* blik for informationsasymmetrien, som begunstiger embedsmændene i det politisk styrede hierarki (Weber, 1921/1956: 580-581, 859ff.). Gulick *var ikke* skråsikkert inkonsistent, som Simon hævdede (Gulick, 1937; Simon, 1945; Hammond, 1990) og neo-klassikeren Williamsons *budskab er netop ikke* en lobhudling af hierarkiets efficiens, men alene en teoretisk argumentation for dets relative efficiens under specificerede omstændigheder (Williamson, 1975).

I nutidig hierarkiteori bliver klassikernes skepsis forvandlet fra et mindre forbehold til et generelt problem, som knytter sig til hierarkiet som organisations- og styringsystem. Det er især forholdet mellem ledelse og medarbejdere, som er genstand for interesse i nutidig teori. Det er,

understreges det, mere kompliceret, end klassikerne alt i alt antog. Generelt er konsekvensen, at ledelsen er placeret i et afhængighedsforhold til de hierarkisk underordnede medarbejdere. Det gør det svært for ledelsen at udnytte ledelseskompetencen fuldt ud. De mere specifikke konsekvenser er "slack" og suboptimering, fordi delmål prioriteres over organisationens mål, og fordi individuelle interesser sættes over hensynet til organisationen. Samtidig opstår der usikkerhed med hensyn til ledelsens muligheder for at skabe sammenhæng mellem ledelsens mål og medarbejdernes indsats. Kontrol og overvågning *kan ikke* være effektiv, hvorfor ledelsen kan have en interesse i at motivere medarbejderne gennem incitamentmanipulation. Da ledelse og medarbejdere imidlertid i nogle sammenhænge har forskellige interesser, bliver det et problem på troværdig vis at forpligte sig i forhold til hinanden. For uden troværdige "commitments" er det en realistisk forventning, at den ene eller anden part i en given situation fristes til at løbe fra tidligere indgåede forpligtelser.

Disse relativt nye erkendelser danner udgangspunktet for denne artikel. Dens påstand er, at medarbejderne i en hvilken

som helst organisation nyder stor indflydelse. Det gælder både i private virksomheder og i organisationer, der hører hjemme i den offentlige sektor. Men der er samtidig grund til at forvente, at medarbejderindflydelsen varierer mellem forskellige typer af organisationer. Det er ikke ligegyldigt, om organisationens virksomhed reguleres gennem markedet eller gennem politisk styring, og det er heller ikke ligegyldigt, hvordan forholdet mellem organisationen og dens omgivelser ser ud. De kan være neutrale, for så vidt som samspillet med omgivelserne finder sted hen over en teknisk-økonomisk grænseflade, over hvilken der udveksles ressourcer og informationer; men de kan også være institutionaliserede, idet der i omgivelserne formuleres normative krav til organisationens indretning og virksomhed.

Det fører til en sondring mellem fire forskellige typer af organisationer. I tabellen er de karakteriseret som henholdsvis den klassiske virksomhed og den klassiske myndighed, det moderne selskab og den moderne institution. Som det ses, antages de at have træk, som er fælles for dem alle. Det vil sige egenskaber, som er generiske for den hierarkiske organisa-

Tabel 1. Samspillet mellem institutionel placering og organisatoriske omgivelser i hierarkiske organisationer

Regulering		
Omgivelser Neutrale	Marked <i>1 Klassisk virksomhed</i> Rollebestemte præferencer Asymmetrisk information Enkelt mål	Politik <i>2 Klassisk myndighed</i> Rollebestemte præferencer Asymmetrisk information Multiple mål
Institutionaliserede	<i>3 Moderne selskab</i> Rollebestemte præferencer Asymmetrisk information Enkelt mål Normative "constraints" Modificeret succeskriterium	<i>4 Moderne institution</i> Rollebestemte præferencer Asymmetrisk information Uklare mål Normative "constraints" Kortslutning af hierarkiet

tionsform. Men de er tillige tillagt karaktertræk, som er specifikke for hver enkelt variant. Det er dette dobbelte træk ved den hierarkiske organisation, som sikrer medarbejderne en stærk position over for ledelsen i enhver hierarkisk organisation, og som samtidig medfører, at medarbejderne i nogle organisationer har større indflydelse end i andre organisationer. I det følgende analyseres først konsekvenserne af disse forskelle for medarbejderens placering i forhold til ledelsen. Dernæst tages et specielt problem op, som knytter sig til den danske offentlige sektor. Det opstår på grund af de stærke korporative institutioner, som eksisterer på makro- og meso-niveau. Så spørgsmålet er, hvilke konsekvenser de korporative institutioner har for medarbejdernes indflydelse på drift og ledelse af offentlige myndigheder og institutioner?

Den klassiske virksomhed

Den klassiske virksomhed er en organisation med stærke hierarkiske træk. Chefen er ofte samtidig ejer af virksomheden, og medarbejderne er ansat på kontrakter, som understreger chefens/ejerens fulde dispositionsret over de aktiver, som virksomheden råder over, og som også understreger chefens/ejerens ret til at lede og fordele arbejdet i virksomheden. Medarbejderne er ansat på kontrakter med virksomheden, men kravene til kontrakterne er få. En kontraktmodel er således medarbejdernes ansættelse på daglejervilkår, hvor ansættelsesforholdet ophører, når arbejdsdagen er slut, og kun videreføres næste dag, hvis chefen/ejeren ønsker at genansætte medarbejderen. Modellen har ikke stor udbredelse i moderne virksomheder, men det var i en ikke særlig fjern fortid modellen for ansættelse af husmænd og landarbejdere i landbruget,

ligesom det var den typiske ansættelsesmodel for havnearbejdere.

Men selv den lidt mere moderne ansættelseskontrakt, hvor arbejdere og funktionærer ansættes under en kollektiv overenskomst, understreger grundlæggende hierarkiet mellem chef/ejer og medarbejderne med alt, hvad dette indebærer, når arbejdsstyrken skal dimensioneres, arbejdet ledes og fordeles, samt når det måtte komme på tale at indskrænke medarbejdertallet gennem fyringer. Det er denne hierarkiske virksomhed, som Williamson i sin banebrydende idealtypiske analyse af hierarkiet fremstiller som det efter omstændighederne efficiente alternativ til markedet (Williamson, 1975).

Retligt skaber det et overordentligt ulige forhold mellem den almægtige leder og virksomhedens medarbejdere. Det gælder også under nutidige forhold, til trods for at det store flertal af medarbejderne er ansat i henhold til en kollektiv overenskomst. Ikke desto mindre er der snævre grænser for den magt, der bygger på hierarkiets kommando- og kontrolsystem. Det skyldes to forhold, som hænger nøje sammen:

1. Chefen/ejeren og medarbejderne har hver for sig interesser knyttet til arbejdet. Deres præferencer er rollebestemte, for så vidt som deres placering i organisationens hierarki giver dem forskellige interesser i relation til forholdet mellem indsats, løn og overskud. Der er derfor en interessemodsætning indbygget mellem leder og medarbejdere på alle niveauer.
2. Informationer vedrørende virksomhedens drift, medarbejdernes indsats og præstationer er skævt fordelt. Den asymmetriske fordeling af informationerne begunstiger imidlertid medarbejderne på bekostning af chefen/eje-

ren. Sidstnævnte er handicappet af to forhold: *Skjulte informationer* hindrer ledelsen i at få et validt grundlag for kontrol og overvågning af medarbejderne. *Skjulte handlinger* gør det i nogle sammenhænge umuligt for ledelsen overhovedet at skaffe sig informationer om medarbejdernes indsats og præstationer, idet deres handlinger ikke direkte kan iagttages, og idet der ikke er nogen iagttagelig sammenhæng mellem den enkeltes muligvis observerbare indsats og præstationerne.

Den indsigt, der ligger i de to modifikationer af hierarkiet er først og fremmest formuleret af moderne principal-agent-teori. Men den støttes af iagttagelser gjort inden for public choice-teorien (Douma og Schreuder, 1991; Dunleavy, 1991; Miller, 1992). Løsningen ligger tilsyneladende lige for. Kontrakterne mellem chefen/ejeren og medarbejderne må indeholde incitament, som udligner konsekvenserne af forskellen i præferencer og af den asymmetriske informationsfordeling. Men løsningens realisme begrænses af betydelige troværdighedsproblemer: Hvilken grund har medarbejderne til at stole på, at ledelsen ikke udnytter sin ret til at lede og fordele arbejdet på en måde, som er til ugunst for medarbejderne? Og hvilken grund har ledelsen til at stole på, at medarbejderne har afsløret deres præferencer i forbindelse med kontraktforhandlingerne? Og hvilken grund har den til at stole på, at medarbejderne ikke fortsat udnytter informationsasymmetrien på bekostning af chefens/ejerens interesser (Miller og Hammond, 1994)?

I den stærkeste form for hierarki, som man finder inden for den klassiske virksomhed, er der således indbygget en asymmetri, som i væsentlige henseender begrænser ledelsens hierarkiske magt.

Disse skævheder forstærkes, hvis man lader organisationens størrelse og struktur variere. Jo flere lag og jo flere sideordnede enheder og funktioner, der skal indpasses i organisationen, jo større bliver informationsasymmetrien. Det samme gælder, hvis ejerskab og ledelse adskilles fra hinanden, som det ofte vil være tilfældet for virksomheder, der drives i selskabsform. Dertil kommer, at der i den større og komplekse organisation må antages at være flere kompetence- og procedureforskrifter, som regulerer informationsstrømme og beslutningsgange i organisationen. De vil påvirke incitamentstrukturen og informationsfordelingen i organisationen og således bidrage til en begrænsning af ledelsens hierarkiske myndighed i forhold til medarbejderne (Hammond og Thomas, 1989).

Trods skævhederne, der i den klassiske virksomhed begrænser ledelsens muligheder for hierarkisk kontrol med medarbejderne, er der to forhold, som styrker den. De kommer frem ved en sammenligning med andre organisationstyper. For det første må chefens/ejerens mål antages at være enkelt, nemlig overskudsmaksimering. For det andet er forholdet mellem virksomheden og omgivelserne neutralt. Hen over grænsefladen til omgivelserne udveksles input og output. Virksomheden skal tilføres ressourcer, ligesom den skal afsætte sin produktion på markedet. Samspillet er teknisk-økonomisk, og den omstændighed, at det foregår på markedsvilkår, styrker ledelsen i forhold til medarbejderne. Der vil ikke være nogen virksomhed og ingen arbejdspladser, hvis der ikke på længere sigt er overskud. Men som det også ses, er det et magtmiddel af begrænset værdi. Det understreger, at ledelsens relative svagheit også er dens ultimative styrke. I og med at den er underkastet konkurrencen

på markedet, tilskyndes medarbejderne til på langt sigt at vise tilbageholdenhed i udnyttelsen af asymmetrien. Det er imidlertid en strategisk tilbageholdenhed, som lider under betydelige kollektive handlingsproblemer.

Den klassiske myndighed

Den klassiske myndighed svarer til Webers idealtypiske bureaukrati (Weber, 1921/1956: 559-564). Det er med andre ord en regelstyret forvaltningsorganisation, hvis medarbejdere behandler enkelt-sager i henhold til generelle regler. I et parlamentarisk demokrati er ledelsen i sidste ende politisk, men også denne politiske ledelse er bundet af lovens regler. Det er kun inden for deres stramme ramme, at der er plads til et politisk skøn.

Lige så lidt som i den klassiske virksomhed kan chefen i den klassiske myndighed løse opgaverne uden bistand fra en stab af underordnede. Der må delegeres, og i det omfang beslutningskompetencen ikke er delegeret, beror chefens afgørelser på informationer, der helt eller delvis er tilvejebragt af medarbejderne. Men akkurat som i virksomheden må chefens og medarbejdernes præferencer antages at være delvis bestemt af deres roller, det vil sige af deres formelle indplacering i myndighedens hierarki. Det gælder den politiske chef over for embedsmændene, og inden for det administrative hierarki gælder det forholdet mellem over- og underordnede embedsmænd. Det kan ganske vist gøres gældende, at embedsmændene som tjenestemænd er ansat i henhold til en mere sofistikeret kontrakt end medarbejderne i den klassiske virksomhed. Men argumentet rækker ikke langt. Webers teoretiske ræsonnement bag tjenestemandsansættelsen var lidet eksplicit og grundlæggende uklart.

Det er først i nutidig teori, at man finder mere systematiske, men modstridende analyser af merit- og tjenestemandssystemet (jf. Johnson og Libecap, 1994 vs. Horn, 1995: 95ff). Samtidig lider hierarkiet i den klassiske myndighed under fuldstændigt den samme informationsasymmetri som i den klassiske virksomhed. I en henseende forstærkes det oven i købet. Hvor den klassiske enkeltmandsejede virksomhed ofte forener ejer- og cheffunktionen, er der i myndighedsorganisationen en adskillelse af den politiske fra den administrative ledelse, og allerede Weber gjorde som omtalt opmærksom på, hvordan informationsasymmetrien begunstiger embedsmændene på politikernes bekostning.

Den politiske regulering af myndighedernes virksomhed har andre konsekvenser, som bidrager til at udvide medarbejdernes spillerum. Således er det karakteristisk, at de politisk fastsatte mål, som de kommer til udtryk gennem lovgivning og budgetter, som regel er sammensatte. De kan ikke reduceres til et enkelt mål svarende til virksomhedens overskudsmaksimering. Deraf følger problemer med hensyn til vurdering af myndighedens efficiens og effektivitet. Men som det er tilfældet for den klassiske virksomhed, er samspillet med omgivelserne forudsætningsvis præget af neutralitet. Den udveksling af ressourcer og informationer, som finder sted mellem myndigheden og dens omgivelser, er reguleret gennem lovgivningen og gennem det i sidste instans politisk ledede hierarki. I denne idealtypiske situation er der derfor i myndighedens samspil med omgivelserne intet, som kan antages at påvirke styrkeforholdet mellem ledelsen og medarbejderne. Tilbage står, at den særegne politiske regulering af forvaltningsmyndighedens virksomhed resulterer i multiple mål og i

en funktionel specialisering af den politiske og administrative ledelse. Sammenlignet med den klassiske virksomhed slører det vurderingskriterierne, skaber usikkerhed med hensyn til deres troværdighed, og gør det vanskeligere at specificere kravene til de data, som ville være forudsætningen for hierarkisk overvågning af medarbejdernes indsats og præstationer. De undslipper lettere kontrol end virksomhedens medarbejdere, fordi der altid vil være et eller flere andre konkurrerende eller komplementære krav. De skal alle opfyldes, men deres sammenlagte tvetydighed giver i stedet medarbejderne et betydeligt spillerum i forhold til deres overordnede. Det gælder så meget mere, som den politiske og/eller administrative ledelse i modsætning til virksomhedsejeren/-lederen ikke finder styrke i truslen om, at virksomheden kan bukke under i konkurrencen på markedet. Medarbejderne i den klassiske myndighed står ikke over for en sammenlignelig trussel.

Det moderne selskab

Nutidens store virksomheder ligner ikke den klassiske enkeltmandsejede virksomhed. Ejer- og ledelsesstrukturen er adskilt. Dermed påvirkes præference- og incitamentstrukturen på en måde, som kendes fra den politisk ledede myndighed. Men der sker også noget andet. Virksomheden underlægges gennem selskabslovgivningen et andet reguleringspolitisk regime. I nogle henseender beskytter det ejernes (aktionærernes) kapitalinteresser. Men i andre henseender begrænser det virksomhedens bevægelsesfrihed (årsregnskaber, revision, åbenhed, generalforsamling, bestyrelse, vedtægter, krav om medarbejderrepræsentation i bestyrelsen m.v.). Er selskabet tilmed børsnoteret, tilføjes atter andre krav, der er fastlagt i lovgivningen

eller i fondsbørsens interne børssetiske regler. Den klassiske virksomheds neutrale omgivelser er her erstattet af en mere intens og indgribende regulering. Virksomhedens ledelse (bestyrelse og direktion) er underlagt et sæt af normative begrænsninger. I sociologisk institutionel teori taler man her rammende om en institutionalisering af omgivelserne, idet organisationens ledelse i samspillet med omgivelserne stilles over for normative krav, hvis imødekommelse er forudsætningen for organisationens legitimitet, og som på sigt kan være en betingelse for dens overlevelse (Meyer, Scott og Deal, 1981/1992; Scott, 1992: 132-133 og 268-269).

Institutionaliseringen af det moderne selskabs omgivelser kan være omfattende. Lovgivningen stiller en lang række krav, som skal opfyldes (miljø- og arbejdsmiljøregler, produktgodkendelser). Hele erhvervssektorer er underkastet en meget branchespecifik regulering, således som det er tilfældet med finansielle virksomheder og med virksomheder, som producerer lægemidler. Men institutionaliseringen af omgivelserne sker ikke kun gennem retlig regulering. Den finder også sted gennem normdannelsen i samfundet, som stiller virksomheder og andre organisationer over for krav om tilpasning. I modsat fald risikerer de at udsætte sig selv for kritik og misbilligelse, som igen går ud over virksomhedens legitimitet.

Mange moderne selskaber er meget store virksomheder med en betydelig omsætning, en betragtelig markedsandel og et meget stort medarbejdertal. Denne styrke gør dem paradoksalt nok svage i politisk henseende. Det sker på to måder. For det første formuleres der sandsynligvis større krav til dem fra det omgivende samfund. De normative "constraints", hvorunder ledelsen disponerer, bliver så-

ledes strammere. For det andet er det store selskab meget synligt i offentligheden, hvorfor en normativt begrundet kritik risikerer at ramme dets omdømme meget hårdt.

For det moderne selskab er der to konsekvenser af omgivelsernes institutionalisering. Den ene er, at succeskriteriet modificeres. Det er ganske vist stadig en forudsætning for selskabets fortsatte beståen på langt sigt, at det har overskud. Men de normative "constraints" på ledelsen, som formuleres gennem institutionaliseringen af omgivelserne, medfører nye krav. Succeskriteriet er herefter ikke alene overskuddets størrelse, markedsandelen eller andre driftsøkonomiske mål, men et modificeret flerdimensionalt succeskriterium. Dertil kommer, at medarbejdernes position i forhold til ledelsen styrkes. Kravenes mangfoldighed slører kravene til medarbejderne, hvad der gør ledelsens overvågning af dem vanskeligere. Det gælder så meget mere, som det moderne selskab skal imødekomme en række krav, som styrker medarbejdernes rettigheder i forhold til ledelsen, herunder krav om repræsentation i bestyrelsen. Dertil kommer endelig, at den store virksomhed, som drives i selskabsform er utroligt sårbar over for kritik fra medarbejderne. Da den ikke kan kontrollere, om kritikken offentliggøres, er der risiko for, at intern uro og utilfredshed vil påvirke selskabets omdømme negativt. Det tilskynder ledelsen til at inddrage repræsentanter for medarbejderne i alle beslutninger, som berører organisation, arbejdsgange og bemanding. Det tilskynder også ledelsen til en forsigtig politik, når det gælder overvågningen af medarbejdernes indsats og præstationer. Konklusionen er derfor, at ledelsen i virksomheder af den type, som her er karakteriseret som det moderne selskab, har en stærk tilskyndelse til at søge

tilslutning til deres politik fra medarbejderne og deres repræsentanter.

Den moderne institution

Den moderne institution adskiller sig fra den klassiske myndighed ved sine uklare mål. Hvor den klassiske myndighed er regelstyret, er den moderne institution budget- og opgavestyret. Politisk opregnes opgaverne, og der fastlægges et budget til dækning af driftsudgifterne. Det er meningsløst at tale om ét mål for institutionen og dens virksomhed. Dertil kommer, at institutionens virksomhed er stærkt reguleret via institutionaliserede omgivelser. I så henseende ligner den det moderne selskab. Der er imidlertid en vigtig forskel. En stor del af den offentlige sektors institutioner er stærkt professionaliserede. Deres medarbejdere har i organisationen funktioner, som forudsætter en bestemt, rimeligt specialiseret uddannelse, og kun personer, der har denne uddannelse har adgang til stillingerne. De varetager samtidig deres opgaver med betydelig selvstændighed. Ofte udføres opgaverne tilmed på en måde, som involverer skjulte handlinger og dermed moralsk hasard i principal-agent-teoriens forstand. En anden konsekvens er, at professionaliseringen i sig selv indebærer en normativ regulering af virksomheden. Den kan have retlig karakter, men den tager ofte form som en selvregulering, hvor professionen selv fastsætter normer for medlemmernes udførelse af deres opgaver. Institutionaliseringen af omgivelserne må derfor antages at være særlig stærk for de offentlige organisationer, der her er karakteriseret som moderne institutioner.

Den moderne institution er først og fremmest en serviceinstitution. Det er sygehuse, skoler og andre uddannelsesin-

stitutioner, sociale institutioner m.v. Som sådan adskiller den moderne organisation sig fra den klassiske myndighed ved at have helt andre opgaver. Men også forvaltningsmyndigheder kan have træk, som får dem til at nærme sig den moderne institution. Lovgivningsteknikken har således ændret sig. Detailregulering er på en række områder afløst af rammelovgivning. Dertil kommer, at man på en række nye reguleringsområder med miljølovgivningen som et typisk eksempel udelukkende bruger rammelovgivning. Dermed udvides spillerummet for reguleringsmyndighederne. Effekten heraf forstærkes, hvis der samtidig sker en professionalisering af bemanningen, idet generalister med juridisk uddannelse erstattes af specialister (biologer, læger, ingeniører m.v.).

De uklare mål forstærker sammen med professionaliseringen informationsasymmetrien mellem ledelse og medarbejdere. Institutionaliserings af omgivelserne skaber samtidig stærke normative "constraints". I en stærkt professionaliseret organisation legitimerer det medarbejdernes autonomi i forhold til ledelsen. Det gælder i faglig henseende, og det gælder driftsmæssigt, hvor krav fra omgivelserne kan omsættes i krav til bemanning og ressourcefordeling.

Så vidt minder den moderne institution om det moderne selskab. Kombinationen af uklare mål og professionalisering af medarbejderstaben udvider medarbejdernes autonomi og tilskynder dermed ledelsen til at forfølge en strategi for samarbejde med medarbejderne og deres repræsentanter. Den vil ikke komme langt med hierarkisk overvågning og kontrol over for medarbejdere, hvis indsats vanskeligt kan kontrolleres, og som samtidig kan henvise til deres forpligtelse over for professionelle normer, der er fastlagt

uden for organisationen. Stadig er der dog tale om en gradsforskel i forhold til det moderne selskab.

Der er imidlertid en afgørende forskel mellem selskabet og institutionen. Selskabet opererer på markedsvilkår under normative "constraints". Institutionen indgår i et politisk ledet hierarki. Det indebærer ikke bare politisk fastsættelse af opgaver og budget. Det indebærer også, at sager vedrørende ledelse og drift af institutionen kan tages op på politisk plan. Det gælder, selv om den politiske ledelse har delegeret kompetence til institutionsledelsen på det økonomiske område og på personaleområdet. Det får på tre måder stor betydning for forholdet mellem den daglige ledelse og medarbejderne. For det første må institutionsledelsen regne med, at delegationen kan kaldes tilbage. Det kan ske generelt, men det sker mere sandsynligt gennem specifik politisk intervention i konkrete dispositioner. Det kan imidlertid også ske i den klassiske myndighed. For det andet vil der være en form for politisk "spill over" fra samspillet mellem medarbejderne og de normative "constraints", som opstår gennem institutionaliseringen af omgivelserne. Disse normative rammer fungerer nemlig som et politisk aktiv for medarbejderne. Ved henvisning til deres forpligtelse til at respektere dem, kan de legitimere en offentliggørelse af deres bekymringer og dermed sikre, at sagen tages op politisk. Den politiske ledelse stilles her over for et dobbelt problem. Den er sårbar over for de professionelle medarbejders per definition saglige kritik. Det tilskynder til lydighed og eftergivenhed. Men den politiske ledelse ansføres også af muligheden for at score et politisk point i forhold til andre politikere og politiske partier uden ledelsesansvar. Det placerer driftsledelsen i et dilemma, hvor et tæt

samarbejde med repræsentanter for medarbejderne og mellemlederne er en væsentlig forudsætning for succes og overlevelse. Det er dette forhold, som gør, at man specielt i den moderne institution må forvente en høj grad af medarbejderindflydelse og dermed en stærk begrænsning af ledelsens hierarkiske magt.

Intraorganisatorisk korporatisme

Den teoretiske analyse, som er gennemført ovenfor, leder frem til tre delkonklusioner:

1. Forskellen mellem private virksomheder og organisationer i den offentlige sektor skal ikke overdrives.
2. Med en institutionalisering af virksomhedernes omgivelser indsnævres forskellen mellem private og offentlige organisationer, idet ledelsen af moderne selskaber tilskyndes til at tage udstrakt hensyn til medarbejderne.
3. Der vil dog fortsat være en forskel, som beror på, at selv ledelsen af det moderne selskab er underkastet markeds-mæssige constraints, hvorimod den politiske regulering af moderne institutioners virksomhed sandsynliggør en politisk kortslutning af hierarkiet, hvor medarbejderne kan gå uden om institutionsledelsen og appellere til den politiske ledelse.

Spørgsmålet er nu, om det gør en forskel, om samspillet mellem ledelse og medarbejdere foregår i et system med stærke korporative institutioner. Ved korporatisme forstås her et institutionelt system, hvor den offentlige politik formuleres og gennemføres i et tæt samspil og samarbejde mellem interesseorganisationerne og de politiske og administrative myndigheder (Lijphart og Crepaz, 1991; Leh-

bruch, 1996). Korporatismeteorien er en udpræget makroteori. Den beskæftiger sig med institutioner på samfunds- eller sektorniveau. I det sidste tilfælde fokuserer den også på den form for korporatisme, som er karakteristisk for store dele af den offentlige sektor. For Danmarks vedkommende er det tidligere påvist, at der inden for den offentlige servicesektor er et tæt samspil mellem de politiske og administrative myndigheder og personaleorganisationerne. Dette samspil rækker væsentligt ud over det samspil, der kendes inden for det kollektive forhandlings-system på arbejdsmarkedet. I det omfang der lovgives, inddrages personaleorganisationerne i lovforberedelsen. Samtidig har overenskomsterne en særegen karakter på store dele af det offentlige arbejdsmarked. De fastlægger ikke bare løn- og arbejdsvilkår i snæver forstand. De formulerer ofte også regler, som har direkte konsekvenser for allokeringen af ressourcer til den pågældende del af den offentlige sektor. De klareste eksempler er overenskomsterne for yngre læger og for folkeskolens og gymnasiets lærere. En videregående konsekvens er, at mulighederne for en politisk reallokering mellem forskellige dele af den offentlige sektor er stærkt begrænset.

Den særlige offentlig sektor korporatisme er et nationalt fænomen. Institutionerne fungerer på nationalt niveau, og der er formentlig betydelige nationale variationer i dens udbredelse. Det er væsentligt i sammenhængen, fordi analysen af forholdet mellem ledelse og medarbejdere netop har peget på, at der selv i organisationer, som fungerer inden for neutrale omgivelser, på mikroniveau er en stærk tilskyndelse for ledelsen til at søge samarbejde og forståelse med medarbejderne, da forudsætningerne for hierarkisk myndighedsudøvelse altid er udhulede. Med

andre ord er der ganske stærke tilskyndelser til, at ledelse og medarbejdere internt i organisationen institutionaliserer et indbyrdes samarbejde, der har korporative træk. Det kan derfor, jf. definitionen ovenfor, hensigtsmæssigt karakteriseres som en intraorganisatorisk korporatisme.

Ikke desto mindre må det forventes at gøre forskel for forholdet mellem ledelse og medarbejdere, om en offentlig organisation er integreret i korporative (makro-)institutioner. Der er to grunde hertil. For det første er integrationen i et korporativt system i sig selv et stærkt udtryk for omgivelsernes institutionalisering. Gennem offentlig sektor korporatisme skabes et sæt af formelle og uformelle spilleregler, som regulerer samspillet mellem ledelse og medarbejdere. Samarbejdsorganisationen på offentlige arbejdspladser er det vigtigste eksempel, idet den etablerer en formel ramme for det samspil, som ledelse og medarbejdere ganske vist har en generel tilskyndelse til at etablere. Det hindrer imidlertid ikke, at der kan være situationer, hvor ledelsen fristes til at disponere uden om medarbejderne. Med en formalisering af samarbejdet er der skabt en ramme, som det vil være illegitimt (og således ledelsesmæssigt) uklogt at fravige. For det andet er de moderne offentlige institutioners integration i et korporativt system en væsentlig forudsætning for, at det er både legitimt og effektivt af medarbejderne at kortslutte hierarkiet og appellere direkte til den politiske ledelse og/eller de repræsentative politiske institutioner.

Siden 1960'erne og 1970'erne er der i den offentlige sektor gennemført en væsentlig decentralisering. Opgaver er overført fra staten til kommuner og amter, og på hvert af de tre myndighedsniveauer (staten, amterne og kommunerne) er der

yderligere sket en decentralisering gennem delegation inden for det politisk-administrative hierarki. Denne decentralisering har ikke fået udelt støtte fra de offentligt ansattes organisationer. En grund hertil kan være, at decentraliseringens overførelse af kompetence til lavere myndighedsniveauer og til decentrale ledelser svækker organisationernes indflydelse på både politikforberedelse (nationale regler får mindre betydning) og politikens gennemførelse (overladt til administrative ledere på lavt niveau). Dermed udhules de korporative institutioner. En anden grund kunne være, at der med decentraliseringen skabes korporative netværk på decentralt niveau, som undergraver de centrale organers og lederes position inden for personaleorganisationerne. Det sidste forudsætter imidlertid, at medarbejderne og deres repræsentanter på de offentlige arbejdspladser har en interesse heri.

Det er ikke nødvendigvis tilfældet. Tværtimod kan fortsat opretholdelse af nationale korporative institutioner i en i øvrigt stærkt decentraliseret offentlig sektor fungere som et effektivt værn for varetagelsen af medarbejdernes interesser over for den politisk-administrative ledelse, hvis det skulle komme til en interessekonflikt. Så længe ledelsen følger tilskyndelsen til at varetage sine ledelsesfunktioner i tæt samarbejde med medarbejderne, er de nationale korporative institutioner uden betydning. Men skulle den derimod føle sig fristet til at disponere mod medarbejdernes interesser, kan de nationale korporative institutioner aktiveres som appelinstant, hvor medarbejderne kan udløse et veto over for lokale initiativer, som strider mod deres interesser. Der ligger således en sikring af medarbejdernes interesser på den enkelte arbejdsplads i eksistensen af en national

offentlig sektorkorporatisme, selv om der også i ikke korporative systemer er stærke tilskyndelser til på offentlige arbejdspladser at etablere en form for intraorganisatorisk korporatisme som ramme for samarbejdet mellem ledelse og medarbejdere.

Konklusion

Analysen i denne artikel er rent teoretisk. Der er defineret fire idealtypiske organisationer, som alle har en hierarkisk ledelsesstruktur. De fire organisationer har nogle generiske egenskaber, som antages at være fælles for alle organisationer med en hierarkisk ledelsesstruktur. Disse egenskaber fører generelt til, at der er væsentlige begrænsninger i ledelsens mulighed for at kontrollere og overvåge medarbejderne. De fire organisationer har imidlertid også nogle træk, som er specifikke for hver enkelt type. De forventes generelt at føre til, at medarbejderne står stærkere over for ledelsen i en offentlig organisation. Det gælder specielt i de tilfælde, hvor offentlige organisationer er integreret i korporative makro-institutioner, således som det er tilfældet i den danske offentlige sektor.

Artiklen antager blandt andet, at der er en interesse modsætning mellem ledelse og medarbejdere, idet deres respektive præferencer påvirkes af deres formelle indplacering i organisationens hierarki. Dermed rettes opmærksomheden mod egeninteressen (løn, karriere, ansættelses-sikkerhed) hos såvel de enkelte medarbejdere som medlemmer af organisationens ledelse. Man kan også forestille sig, at medlemmer af stab eller ledelse har forskellige opfattelser af, hvilken linje eller politik, organisationen skal følge. Meningsforskelle af denne art kan ikke henføres til individernes egeninteresse.

Det gør imidlertid ingen forskel for analysen, om en interesse modsætning mellem ledelse og medarbejdere eller mellem ledelsen og underordnede enheder i organisationen bunder i individuelle interessekonflikter eller i forskellige opfattelser af, hvilken politik organisationen bør følge. Konfliktpotentialet vil være det samme, og ledelsen må i begge tilfælde fare med lempe over for medarbejderne, da den er afhængig af deres samarbejde snarere end af muligheden for tæt hierarkisk overvågning.

I sidste ende er de problemer, som er diskuteret i artiklen, af empirisk natur. Det er derfor værd at overveje, hvorledes og i hvilket omfang man kan belyse dem. Der forestår her en række vanskeligheder af metodisk art. Her skal alene nævnes behovet for nærmere overvejelse af, hvor langt man kan komme med en analyse af de formelle strukturer i hierarkiske organisationer i og uden for den offentlige sektor. Næste trin ville være egentlige adfærdsanalyser. I begge tilfælde er der behov for komparative analyser. Der er imidlertid et videre perspektiv i empiriske analyser på dette område. Antag at det bekræftes, at der er en signifikant forskel mellem hierarkier af de fire typer, som er defineret i artiklen. Men antag også, at der inden for hver af kategorierne er en vis spredning mellem organisationer med for eksempel høj eller lav effektivitet. Det er en rimeligt realistisk antagelse, da hverken reguleringsregimet eller omgivelserne udgør deterministiske spændetrojer, men netop "constraints", som ledelsen må tage sig i agt for, men som også giver åbninger for strategisk handling. Da bliver det næste empiriske spørgsmål, om man kan indkredse de effektive ledelsesstrategier til forskel fra de mindre effektive strategier.

Litteratur

- Douma, Sytse og Hein Schreuder (1991). *Economic Approaches to Organizations*, New York: Prentice Hall.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy, & Public Choice*, London: Harvester-Wheatsheaf.
- Gulick, Luther (1937). "Notes on the Theory of Organization. I Luther Gulick og Lyndall Urwick, *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration/Columbia University.
- Hammond, Thomas H. (1990). "In Defence of Luther Gulick's 'Notes on the Theory of Organization'", *Public Administration*, Vol. 68, pp. 143-173.
- Hammond, Thomas H. og Paul A. Thomas (1989). "The Impossibility of A Neutral Hierarchy, *Journal of Law, Economics, and Organization*. Vol. 5, pp. 155-184.
- Horn, Murray J. (1995). *The Political Economy of Public Administration*, New York: Cambridge University Press.
- Johnson, Ronald N. og Gary D. Libecap (1994). *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Lehmbruch, Gerhard (1996). "Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie", *Politische Vierteljahresschrift*, 37. Jg., pp. 735-751.
- Lijphart, Arend og Markus M.L. Crepaz (1991). "Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages", *British Journal of Political Science*, Vol. 21, pp. 235-256.
- Meyer, John W., Richard W. Scott og Terence Deal (1981/992). "Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organizations", pp. 45-67 i John W. Meyer og Richard W. Scott (eds.), *Organizational Environments. Ritual and Rationality*, Newbury Park: Sage, Updated edition.
- Miller, Gary J. (1992). *Managerial Dilemmas*, New York. Cambridge University Press.
- Miller, Gary J. og Thomas Hammond (1994). "Why Politics Is More Fundamental than Economics. Incentive Compatible Mechanisms Are Not Credible", *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 6, pp. 5-26.
- Scott, Richard W. (1992). *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*, 3rd ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Simon, Herbert A. (1945). *Administrative Behavior*, New York: Free Press.
- Weber, Max (1921/1956). *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr, 4. Auflage.
- Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and Hierarchies*, New York: Free Press.