

Forskning og praksis

Christian Bøtcher Jacobsen og Ole Helby Petersen

Samarbejde mellem forskning og praksis i forvaltningsforskningen: potentialer, barrierer og løsningsmuligheder

Lotte Bøgh Andersen og Mads Leth Jakobsen

Vil handling følge ord? Betingelser for en troværdig ledelsesintention

Louise Ladegaard Bro, Joachim Langagergaard og Christian Bøtcher Jacobsen

Ledelsesspænd og ledertilfredshed i offentlige og private organisationer

Niels Ejersbo, Kurt Houlberg og Lene Holm Pedersen

Selvpåført bureaukrati i kommunerne – formålstjenlig forvaltning eller et unødvendigt onde?

Caroline Howard Grøn

Når forskning og politikudvikling mødes. Erfaringer fra Ledelses-kommissionens sekretariat

Anne Mette Kjær

Udviklingsforskningens indflydelse: betydningen af forskningskonsensus og politisk polarisering

Anmeldelser

Redaktion:

Ekstern redaktør: Christian Bøtcher Jacobsen

Intern redaktør: Niels Opstrup

Anne Binderkrantz, Vincent Keating, Anne Mette Kjeldsen, Mette Kjær, Lasse Laustsen, Lasse Lindekilde, Niels Opstrup, Thomas Pallesen, Jakob Tolstrup (anmeldelser) og Sune Welling Voigt

Redaktionskomité:

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

Lotte Jensen, CBS

Helene Kyed, DIIS

Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, Institut for Miljøvidenskab og Institut for Statskundskab,

Aarhus Universitet

Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS

Ole Helby Petersen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, RUC

Søren Winter, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

© *politica*

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 6. september 2019

Tilmelding til nyhedsbrev: www.politica.dk

E-mail: politica@ps.au.dk

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet *Politica*

c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

- 269 *Christian Bøtcher Jacobsen og Ole Helby Petersen*
Samarbejde mellem forskning og praksis i forvaltningsforskningen:
potentialer, barrierer og løsningsmuligheder
- 288 *Lotte Bøgh Andersen og Mads Leth Jakobsen*
Vil handling følge ord? Betingelser for en troværdig ledelsesintention
- 307 *Louise Ladegaard Bro, Joachim Langagergaard og Christian Bøtcher Jacobsen*
Ledesspænd og ledertilfredshed i offentlige og private organisationer
- 328 *Niels Ejersbo, Kurt Houlberg og Lene Holm Pedersen*
Selvpåført bureaukrati i kommunerne – formålstjenlig forvaltning eller et
unødvendigt onde?
- 345 *Caroline Howard Grøn*
Når forskning og politikudvikling mødes. Erfaringer fra Ledelses-
kommissionens sekretariat
- 364 *Anne Mette Kjær*
Udviklingsforskningens indflydelse: betydningen af forskningskonsensus
og politisk polarisering

Anmeldelser

- 385 Barbara Geddes, Joseph Wright og Erica Frantz, *How Dictatorships Work: Power, Personalization, and Collapse*, Cambridge University Press, 2018
(Alexander Taaning Grundholm)
- 388 Mark Wickham-Jones, *Whatever Happened to Party Government? Controversies in American Political Science*, University of Michigan Press, 2018
(Henrik Jensen)
- 391 Abstracts
- 394 Om forfatterne

Christian Bøtcher Jacobsen og Ole Helby Petersen

Samarbejde mellem forskning og praksis i forvaltningsforskningen: potentialer, barrierer og løsningsmuligheder

Forvaltningsforskningen befinder sig i et krydspres mellem international publicering og relevans for dansk forvaltningspraksis. Det krydspres kommer både til udtryk ved besættelse af stillinger på universiteterne og ved uddeling af midler fra offentlige og private forskningsfonde. Samtidig forventer mange, at der vil komme større fokus på såkaldt dobbelt impact, hvor forskere og universiteter både måles på at publicere i højt anerkendte tidsskrifter og på at skabe viden, der kan anvendes i praksis. Denne artikel diskuterer muligheder, gevinster og udfordringer ved et styrket samarbejde mellem forskning og praksis i offentlig forvaltning. Artiklen fokuserer især på nogle af de gevinster, som et tættere samarbejde med praksis kan indebære, men den diskuterer også en række udfordringer og barrierer for at etablere et tættere samspil mellem forskning og praksis.

Dansk forskning i offentlig forvaltning er i de seneste årtier blevet markant i den internationale forskning. Forvaltningsforskere orienterer sig ligesom den generelle statskundskabsforskning mod at opstille testbare hypoteser og forklaringer, som bidrager til at formulere og videreudvikle generelle teorier og forståelser af, hvordan samfundet fungerer. Empiriske studier i offentlig forvaltning bygger i stigende grad på kvantitative tilgange som eksempelvis registerbaserede studier og randomiserede eksperimenter. Denne udvikling er vigtig, fordi generaliserbar viden er en grundlæggende præmis for, at forskningen kan bidrage med generelle indsigter, som kan flytte vores forståelse af, hvordan politik og offentlig forvaltning fungerer og kan forbedres til gavn for mennesker, organisationer og samfund.

Statskundskabsforskningen og måske i særdeleshed forskningen i offentlig forvaltning har potentiale til at bidrage til løsningen af væsentlige samfundsmæssige udfordringer. Det er i den forbindelse vigtigt, at forskningen bidrager med viden, som både er gyldig og generaliserbar, og som samtidig er relevant for praksis (King, Keohane og Verba, 1994). Kritikere har imidlertid peget på, at det styrkede fokus på international publicering har øget afstanden mellem forvaltningsforskningen og den praksis, den undersøger. Det ene kritikpunkt er, at forskningen i stigende grad er blevet optaget af metode på bekostning af samfundsmæssig relevans (Del Rosso, 2015: 128). Stringent metode er na-

turligvis en forudsætning for opbygning af gyldig og replicerbar viden, men risikoen er omvendt, at forskningen får vanskeligere ved at kommunikere og omsætte sine resultater til praksis (Raadschelders og Lee, 2011: 26). Et andet kritikpunkt retter sig mod incitamentsstrukturen i forskningssektoren, hvor forskeres karriere i stigende grad afhænger af evnen til at publicere artikler i internationale tidsskrifter og i mindre grad af, om forskningen også bidrager med viden og løsninger, som bidrager positivt til at forbedre forholdene for det omkringliggende samfund (Bowman, 1978).

Samarbejde mellem forskning og praksis er særligt vigtigt på et område som offentlig forvaltningsforskning, hvor forståelse, beskrivelse og omsætning af viden om den offentlige sektor kræver kontekstforståelse og interaktion med praksis (Simon, 1969). Eksempelvis fremhæver Allison, at feltet både skal appellere til "videnskabsmænd" ved at tilbyde begreber og forventninger til forklaringer af lederes rolle og betydning og til "kunstnere" ved at præsentere forklaringer på reelle resultater (Allison, 1971). Ligeledes fremhæver King, Kehane og Verba, at al god samfundsforskning har såvel en videnskabelig som en praktisk relevans (1994: 15). Forskningen kan producere generelle teoretiske begreber og forventninger til, hvordan den offentlige forvaltning fungerer, men viden om forvaltningens virkning i praksis kræver undersøgelser i den empiriske sammenhæng, hvor forvaltningen udøves (Simon, 1947; Meier og Funk, 2017). Her spiller samarbejde mellem forskning og praksis en væsentlig rolle for muligheden for at indfri begge formål.

Denne artikel diskuterer en række af de muligheder, gevinster og udfordringer, der ligger i et styrket samarbejde mellem forskning og praksis inden for offentlig forvaltning. Vores hovedargument er, at samarbejde mellem forskning og praksis rummer klare potentialer for at kombinere forskningshøjde og relevans for praksis. Det kræver imidlertid, at viden opbygges og indsamles efter de nødvendige metodiske forskrifter, og her kan forskere yde et afgørende bidrag til, at lokalt indsamlet viden omsættes til videnskab. Samtidig kan samarbejde med praksis bidrage til, at den forskningsbaserede viden bliver tolket i den relevante kontekst og bliver omsat til konkrete løsninger, der skaber en positiv forandring for mennesker, organisationer og samfund. Vi peger i artiklen på konkrete modeller for samarbejde mellem forskning og praksis og diskuterer i den sammenhæng, hvordan samarbejdets intensitet kan skaleres i forhold til forskningsspørgsmålet og de tilgængelige ressourcer i det enkelte forskningsprojekt.

Hvad er forskning, praksis og samarbejde?

Forskellen på forskning og praksis i offentlig forvaltning bliver ofte fremhævet og debatteret i den internationale litteratur, men hvad er forskning og praksis, og hvor går grænsen mellem dem? Ser man på litteraturen, er det slående, at forskning og praksis sjældent defineres eksplicit (fx Orr og Bennett, 2012; Vogel, 2010; Pollitt, 2017). Den underlæggende forståelse synes at være, at forskning og praksis er defineret ved bestemte institutioner eller aktører – der tales ofte om praksis og praktikere over for forskning og forskere. Den forståelse lægger op til, at forskning foregår på universiteterne, mens den offentlige forvaltningspraksis udspiller sig i den centrale eller decentrale forvaltning. Sondringen er imidlertid intellektuelt problematisk, fordi praksis og forskning i mange tilfælde er sammenflettet og overlappende. Eksempelvis er universiteterne også en del af den offentlige forvaltning, når de uddanner studerende, og ser vi på det, der som regel forstås som praksis – eksempelvis kommunerne, regioner og staten – så sker der dels en løbende produktion af viden, som har lighedstræk med forskningen, dels er disse organisationer ofte aktivt involveret i projekter med universiteter og sektorforskningsinstitutioner.

Uden klare definitioner på forskning og praksis er det vanskeligt at fastslå, hvornår forskning og praksis udøves, og hvordan samarbejdet kan organiseres. Vi opfatter forskning og praksis som processer og resultater frem for noget, som er knyttet til specifikke institutioner eller aktører. Fordelen ved denne tilgang er, at aktiviteterne omkring forskning og praksis ikke nødvendigvis foregår adskilt, hvilket lægger op til at diskutere, hvordan og hvornår forskning og praksis kan samarbejde. Der argumenteres ofte for, at forskning står på to centrale ben: 1) logik og 2) observation (Babbie, 2013). Logik betyder, at forskning er baseret på teori, som er generelle beskrivelser af begreber og sammenhænge, mens observation betyder, at videnskaben forholder sig til verden gennem dataindsamling. Med udgangspunkt i en udbredt definition definerer vi forvaltningsforskning som aktiviteter, der har som primært formål at indsamle, analysere og validere information, som forøger vores generelle og teoretiske forståelse af den offentlige forvaltning og dens funktionsmåde (Creswell, 2008). I modsætning hertil handler den forvaltningsmæssige praksis om at realisere politiske og organisatoriske beslutninger gennem afgørelser eller levering af ydelser til individer, virksomheder og samfund.

Hvordan kan samarbejde mellem forskning og praksis på den baggrund karakteriseres? Vi forstår her samarbejde mellem forskning og praksis som aktiviteter, hvor aktører, der primært arbejder med henholdsvis forskning og praksis, bidrager til planlægning, indsamling, fortolkning og/eller tilbageførsel af ny viden til praksis (Orr og Bennett, 2012). Definitionen er bred i den forstand,

at den omfatter samarbejde om en eller flere faser af forskningsprocessen, men snæver i den forstand, at vi fokuserer på samarbejde om at skabe, analysere og/eller tilbageføre forskningsbaseret viden, dvs. viden som er kumulativ, generaliserbar og teoretisk funderet. Vi vender senere tilbage til konkrete samarbejdsmodeller, men først ser vi nærmere på potentialer ved og barrierer for et styrket samarbejde mellem forskning og praksis.

Potentialer ved samarbejde mellem forskning og praksis

Det primære formål med forskning og praksis er som tidligere diskuteret i udgangspunktet forskellige og rettet mod henholdsvis produktion af teoretisk funderet, generaliserbar og kumulativ viden og levering af konkrete ydelser og afgørelser. Men forskning og praksis er også relateret og potentielt gensidigt afhængig. Den eksisterende litteratur peger på, at der er et betydeligt potentiale for videreudvikling af samarbejde mellem forskere og praktikere (Newman, Cherney og Head, 2015). Vi vil her fremhæve tre hovedargumenter for, at samarbejde i mange tilfælde kan give gevinster for både forskning og praksis.

For det første kan samarbejde mellem forskning og praksis bidrage til, at de forskningsspørgsmål, der undersøges, har en praktisk relevans (Head, 2010). I en omskiftelig verden, hvor politiske, organisatoriske og teknologiske udviklingskrav betyder, at vilkårene i og omkring den offentlige forvaltning skifter, er der behov for, at forskningen flytter med. Det er ikke det samme som at sige, at aktører, der arbejder med praksis, har det fulde eller sande kendskab til behovene for viden om den offentlige forvaltnings centrale problemstillinger eller vidensbehov. Dels er det ikke altid tilfældet, dels kan aktører i politik og offentlig forvaltning have stærke egeninteresser i, at specifikke problemstillinger eller spørgsmål underkastes en grundig granskning eller omvendt ikke gør det.

Det er den uafhængige forsknings rolle at stille forskningsspørgsmålene – også de spørgsmål som forvaltninger og beslutningstagere ikke ønsker stillet – men samarbejde med praksis kan være en effektiv måde at styrke forskningens aktualitet og relevans på. Mange vil hævde, at forskning har betydning i sig selv, fordi den bidrager til erkendelse og forståelse af vores verden og samfund – i dette tilfælde specifikt den offentlige forvaltning – men for omgivelserne er værdien af forskningen nogle gange mindre tydelig og især knyttet til evnen til at skabe konkret og positiv forandring for individer, organisationer og samfund. Selvom vi er enige i forskningens vigtighed for intellektuel erkendelse, så findes der mange eksempler på, at løbende dialog mellem forskning og praksis kan bidrage til en styrket teoretisk forståelse, som samtidig er relevant for praksis (Kieser og Leiner, 2009).

For det andet kan samarbejde med praksis bidrage positivt til forskningens gennemførelse. Megen forvaltningsforskning undersøger problemstillinger, som har en aktualitet og relevans i den offentlige sektor. Men som nævnt i artiklens indledning er forvaltningsforskningen i stigende grad – og efter vores opfattelse i nogen grad med rette – blevet kritiseret for at være blevet mere skolastisk og metodefokuseret på bekostning af samfundsmæssig relevans (Del Rosso, 2015: 128). Forvaltningsforskningen er ofte afhængig af, at forskerne har adgang til viden, erfaring og data om politikere, ansatte eller brugere. Her kan indsigt i og forståelse for forvaltningspraksis bidrage til opbygning af tillidsbaserede samarbejder med forvaltninger og andre organisationer. Disse samarbejder kan give forskere adgang til data og respondenter, som det ellers er vanskeligt at opnå adgang til, og sikre afgørende opbakning til undersøgelsen fra ledere og medarbejdere før, under og efter dataindsamlingen.

Endelig kan samarbejde bidrage til, at forskningen anvendes i praksis og derved skaber værdi for det omgivende samfund (Bowman, 1978). Denne pointe relaterer sig også til sondringen mellem forskningens formål som værende beskrivende, forklarende eller præskriptivt. For forskningen har det i sig selv værdi at beskrive og forklare fænomener i og omkring den offentlige forvaltning, men for samfundet i øvrigt har det især betydning, at forskningen bidrager med rådgivning om, hvordan praksis kan forbedres (Vogel, 2010). Forskningen kan ud fra generel viden om begreber og sammenhænge præsentere en ramme for forbedring af praksis, men det kræver ofte en dyb praksisnær forståelse at omsætte og implementere disse generelle forhold i en kompleks virkelighed, hvor beslutningstagere ofte skal handle holistisk og sjældent kan holde andre forhold konstante (Lynn, 1994). Her kan et tættere samspil med praksis bidrage til, at forskningens teoretiske og generaliserbare viden omsættes til lokale og kontekstnære løsninger. Dermed kan den generelle viden, som opbygges gennem forskning, bidrage til at løse konkrete problemer, som de opleves af ledere, medarbejdere og borgere i forvaltningspraksis.

Barrierer for samarbejde mellem forskning og praksis

Samarbejde mellem forskning og praksis kan også være forbundet med principielle og praktiske udfordringer. Vi diskuterer nedenfor nogle af de væsentligste barrierer, som også kendetegner samarbejde med praksis, men af pladshensyn undlader at gå ind i en gennemgang af specifikke barrierer knyttet til gennemførelse af mere konkrete forskningsprojekter. Vi henviser samtidig til andre artikler, som giver udførlige guides til de mere praktiske barrierer. Bækgaard et al. (2015) giver fx en glimrende gennemgang af udfordringer og løsninger ved eksperimentelle studier.

En ofte nævnt barriere for samarbejde med praksis er, at forvaltningsforskningen i stigende grad kendetegnes ved selvstændige målsætninger, værdisæt og kulturer i forhold til det omgivende samfund (Vogel, 2010; Orr og Bennet, 2012; Head, 2010; Pollitt, 2017). Den overvejende sociologisk orienterede litteratur argumenterer for, at den forskningsmæssige produktion er blevet et mål i sig selv, og at forskningen i stigende grad prioriterer forskningsbaserede metrikker (fx BFI, impact factor og citationer) over bredere samfundsmæssige hensyn. Der findes i hvert fald tre årsager til denne udvikling. For det første sker rekruttering til forskning i stigende grad gennem forskningsuddannelser, hvor mange forvaltningsforskere tidligere havde praktisk erfaring fra den offentlige forvaltning. For det andet sker der i disse år en øget orientering mod internationale forskningsfællesskaber med fokus på generelle teorier og problemstillinger til fordel for løsning af praktiske (ofte nationale og lokale) problemer (Bartunek, 2007). For det tredje er der i langt højere grad end tidligere metodisk fokus på eksempelvis eksperimenter og avancerede statistiske metoder, som sigter mod kausal estimation (Meier og Funk, 2017). Orienteringen mod internationale forskningsfællesskaber og avancerede metoder bidrager til at højne kvaliteten i den danske forvaltningsforskning, men kritikere fremhæver samtidig, at udviklingen kan betyde, at forskningen får sværere ved at omsætte og kommunikere sin viden til forvaltningspraksis (Del Rosso, 2015).

Det kan også være en barriere, hvis forskere opfatter samarbejde med praksis som tidskrævende, omkostningsfuldt og kompromitterende for den teoretiske og metodiske stringens (Kieser og Leiner, 2009; Newman, Cherney og Head, 2015). Det er som tidligere nævnt indiskutabelt, at forskeres karrierer i langt højere grad end tidligere afgøres af publicering i internationale tidsskrifter, mens det er mere omdiskuteret, hvad det betyder at producere og formidle viden, der er brugbar og relevant for samfundet. Det kan være problematisk, fordi det reducerer forskernes incitament til at bedrive forskning, som orienterer sig mod løsningen af praktiske problemer (Raadschelders og Lee, 2011: 26).

Blandt praktikere tales der også om et oplevet mismatch mellem forskningens fokus på generelle begreber og sammenhænge og praktikernes behov for kontekstnær viden, som bidrager til løsningen af konkrete problemer (Martin, 2010). Selvom mange praktikere ifølge eget udsagn anvender forskningsresultater (Newman, Cherney og Head, 2016), så rapporterer de fleste studier, at den praktiske anvendelse af forvaltningsforskningen reelt er begrænset (Vogel, 2010). Udfordringen for praktikere er, at den generelle forskning kan være vanskelig at omsætte til forbedring af den lokale praksis (Del Rosso, 2015; Pollitt,

2017), og at der opstår en barriere, hvis ikke forskere prioriterer konkrete og handlingsanvisende anbefalinger gennem formidling af forskningsresultater.

Dertil kommer, at skabelse af viden ikke er forbeholdt videnskaben – der foregår megen dokumentation i praksis. Især den teknologiske udvikling og evidensbevægelsens indtog i den offentlige sektor har medført, at organisationer, forvaltninger og eksterne konsulenter i stigende grad indsamler data og genererer systematisk viden (Newman, Cherney og Head, 2016). Dermed har de akademiske institutioner ikke monopol på at skabe viden, men i modsætning til videnskaben er den praktiske skabelse af viden sjældent teoretisk funderet eller rettet mod generaliserbarhed eller kumulation. Der ligger en betydelig opgave i at kvalificere denne form for viden, så den bliver gyldig og pålidelig og i at omsætte den til generaliserbar viden, som rækker ud over den lokale og kortsigtede anvendelse.

Endelig kan idealet om en uafhængig forskning være en barriere for et tættere samarbejde mellem forskning og praksis. Forskningens rolle er at bidrage til at beskrive, forklare og forstå komplekse forhold og sammenhænge i samfundet. Men mange forskningsspørgsmål inden for offentlig forvaltning er knyttet til magtfulde aktører og organisationer, som bevidst eller ubevidst kan ønske at præge den måde, som forskningen gennemføres på, eller kommunikationen af centrale forskningsresultater. Der findes relativt lidt systematisk viden på området, men en nyligt udgivet rapport indikerer, at nogle forskere oplever pres i forbindelse med offentliggørelsen af forskningsresultater, som er skabt i samarbejde med eller rekvireret af offentlige myndigheder i Danmark (Ejersbo et al., 2018). Denne type oplevelser kan givetvis afholde nogle forskere fra at samarbejde med praksis. Derudover kan nogle forskningsspørgsmål være så følsomme over for indflydelse fra, i eller omkring den offentlige forvaltning, at forskerne nødvendigvis må holde armlængde til praksis gennem alle forskningsprojektets faser. Den vigtige diskussion vender vi tilbage til nedenfor.

Samarbejde i forskningens centrale faser

Der er både i det danske og internationale forvaltningsforskningsmiljø en stigende interesse for at udforske, hvordan samspil med praksis kan tilrettelægges og gennemføres, så det bidrager til at skabe bedre forskning og større praksisrelevans. Samtidig mangler vi i forskningssamfundet et fælles sprog og konkrete modeller for, hvordan samarbejder med praksis kan tilrettelægges. Efter at have set på potentialer og barrierer for samarbejde mellem forskning og praksis, fokuserer resten af artiklen på, hvordan samarbejdet med praksis mere konkret

kan udformes. Vi gennemgår først muligheder for samarbejde i forskningsprocessens forskellige faser, hvorefter vi præsenterer fire modeller for samarbejde.

Den eksisterende litteratur om samarbejde mellem forskning og praksis fokuserer kun i begrænset omfang på, hvordan det konkrete samarbejde kan indrettes og gennemføres. For at bidrage til forståelsen af samarbejde gennem forskningsprocessens faser tager vi her udgangspunkt i en lidt stiliseret model for forskningsprocessen, hvor vi for hvert punkt giver eksempler på, hvilken rolle henholdsvis forskere og praktikere kan spille i samarbejdet. I modellen skelner vi mellem fire centrale faser i forskningsprocessen, som typisk fremhæves i den metodiske litteratur (Gall, Borg og Gall, 1996): 1) problemformulering, 2) design, 3) dataindsamling og 4) resultat- og formidlingsfasen.

Det første skridt i forskningsprocessen er problemformuleringsfasen, som består af formuleringen af et forskningsspørgsmål med relevans for praktiske og/eller teoretiske problemstillinger (Petersen og Triantafillou 2016). Her lægger man sig fast på formålet med forskningsprojektet og beslutter typisk også den forskningsmæssige ramme for undersøgelsen. Problemformuleringsfasen har i sagens natur en afgørende betydning for forskningens relevans. Forskerens rolle er at stille spørgsmål, som bidrager til, at ny forskning bygger videre på eksisterende viden og på den måde bidrager til kumulativ opbygning af gradvist mere velfunderede begreber, teorier og forklaringer. Dette er en klassisk forskeropgave, hvor forskere som hovedregel tager udgangspunkt i den eksisterende litteratur og identificerer væsentlige spørgsmål og mangler i den eksisterende viden på området, som forskningen kan bidrage til at udfylde.

Men praktikere kan også spille en afgørende og sommetider overset rolle i denne fase af forskningsprocessen. Et samarbejde med praktikere kan hjælpe forskere med at identificere videnshuller, som er centrale for praksis, og dermed skærpe forskningens evne til at formulere forskningsspørgsmål, som har potentiale til at skabe positiv forandring. I LEOS-projektet, hvor Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse samarbejder med Region Midtjylland, blev der eksempelvis allerede i projektets planlægningsfase etableret et tæt samarbejde mellem centerets forskere og regionens ledelse om at igangsætte et fælles projekt med mulighed for at bidrage både til forskningslitteraturen og til den regionale ledelsespraksis. Valget faldt på et projekt om tværgående ledelse, som dels er et underbelyst spørgsmål i litteraturen, dels berører en væsentlig problemstilling i et stadig mere specialiseret hospitalsvæsen. Erfaringerne fra projektet er, at samarbejde i problemformuleringsfasen kræver fleksibilitet fra begge parter samtidig med, at det kræver klare aftaler og tæt dialog at nå til enighed om de centrale forskningsspørgsmål og dermed projektets grundlæggende fokus.

Den næste fase i forskningsprocessen er designfasen, hvor det konkrete forskningsprojekt skal skaleres, undersøgelsesdesignet fastlægges, og dataindsamlingsmetoderne besluttet. Her er forskernes specialiserede viden om forskningsdesign og metoder afgørende for at sikre, at projektet lever op til de grundlæggende forskningskriterier om gyldighed, generaliserbarhed og replikation. I denne fase kan (og bør) forskerne også bidrage til, at nye forskningsprojekter bygger oven på den viden, som allerede er etableret i den danske og internationale forskning på området. Praktikerne kan samtidig spille en central rolle i forhold til at afgrænse undersøgelsen til bestemte områder eller deltagere i den offentlige forvaltning, fordi praktikerne ofte ved mere om, hvem undersøgelsen er relevant for, og hvilke organisationer og individer der reelt kan (og vil) deltage inden for projektets rammer. Samtidig har praktikere ofte gode muligheder for at bidrage til rekruttering af deltagere til surveys, case studier og eksperimenter. I samarbejdet mellem Center for forskning i offentlige-privat samspil (COPS) og Dansk Erhverv, Dansk Industri og Dansk Byggeri om at undersøge private virksomheders transaktionsomkostninger i kontrakter med offentlige og private organisationer bidrog erhvervsorganisationerne blandt andet med kontakt til virksomheder inden for relevante brancher. Kontakten til virksomhederne gjorde det muligt for forskerne at pilotteste surveyeksperimentet og udsende det i målrettede emails til en population af mere end 3.000 virksomheder. Projektets planlægning, skalering og gennemførelse var således afhængigt af samarbejdet med praksis.

I dataindsamlingsfasen er forskernes rolle ofte at forestå selve dataindsamlingen, men denne opgave kan i samarbejdssituationer også i mange tilfælde forestås af praktikerne. En væsentlig rolle for forskerne i indsamlingsfasen er at sikre, at forskningsplanen overholdes, og at der ikke i de praktiske hensyns navn foretages bejlige tilpasninger, som ofte kan give mening ud fra en praktisk synsvinkel men kan kompromittere forskningsdesignet og dataindsamlingen. Praktikerne kan omvendt bidrage til at fastholde deltagerne under projektets gennemførelse, hvilket kan have stor værdi for projektets validitet og generaliserbarhed. Frafald i forskningsprojekter er en stor (og formentlig stigende) udfordring, fordi de vanskeliggør muligheden for at drage slutninger omkring studiers generelle gyldighed. LEAP-projektet, som var et felteksperimentelt træningsprojekt, var eksempelvis afhængigt af forskernes succes med at fastholde de deltagende lederes opmærksomhed og commitment under forløbet, fordi mange af dem oplevede, at det var vanskeligt at afse tid til træningsprojektet samtidig med varetagelse af deres daglige ledelsesopgave. Her var forskernes individuelle kontakt til lederne en styrke, fordi det var ledernes eget ansvar at deltage, men det krævede af samme grund store ressourcer i for-

hold til kommunikation og overtalelse at fastholde lederne. I andre projekter med tættere kobling til eksempelvis en specifik organisation eller en medlemsorganisation vil man med fordel kunne udnytte kontakten til at sikre en høj deltagelse blandt ansatte eller medlemmer.

Endelig kan man også i resultatfasen, hvor de indsamlede resultater analyseres og tolkes, opnå fordele af både forskeres og praktikers bidrag. Forskere er ofte højt specialiseret i kvantitative og/eller kvalitative metoder, og de er derfor i stand til at analysere data efter forskningsmæssige standarder, hvilket kræver tid, konsistens og gennemskuelighed. Forskerne har også adgang til at kvalificere forskningsprojektets resultater gennem eksempelvis fagfællebedømmelser, videnskabelige publikationsprocesser og faglig sparring med kollegaer. Praktikerne kan på den anden side bidrage med at forstå og fortolke resultaterne i forhold til en praksisnær kontekst og bidrage til formidling og udbredelse af resultaterne til relevante medarbejdere, ledere og organisationer i øvrigt. Endelig kan praktikerne også bidrage til, at forskningsresultaterne implementeres og fastholdes i den pågældende organisatoriske praksis efter forskningsprojektets afslutning. I en felteksperimentel undersøgelse af betydningen af samproduktionsværktøjer i forhold til at øge skoleparatheden blandt børnehavebørn (Jakobsen, 2012) spillede Aarhus Kommune eksempelvis en central rolle både i formidlingen af resultaterne og i udbredelsen af den nu evidensbaserede metode til andre organisationer og kommuner.

Tabel 1 opsummerer forskeres og praktikers respektive bidrag i de fire faser af forskningsprocessen, vi ovenfor har gennemgået.

Tabel 1: Forskeres og praktikers bidrag i forskningsprocessens faser

Fase	Forskeres bidrag	Praktikers bidrag
Problemformulering	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikation af spørgsmål og vigtige huller i forskningslitteraturen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kvalifikation af forskningsspørgsmålets relevans i forhold til praksis
Design	<ul style="list-style-type: none"> • Opstilling af metodisk robust design • Kobling til eksisterende forskning og generel viden på feltet 	<ul style="list-style-type: none"> • Praktisk afgrænsning af projektet • Rekruttering af deltagere til surveys, eksperimenter og casestudier
Dataindsamling	<ul style="list-style-type: none"> • Udførelse • Fastholdelse af forskningsstandarder 	<ul style="list-style-type: none"> • Praktisk bistand • Fastholdelse af deltagere/sikre en høj svarrate
Resultat	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse efter forskningsmæssige standarder • Kvalitetssikring og publicering i forskningslitteratur • Bidrag til kumulering af generel viden 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortolkning og kvalificering • Implementering af resultater i praksis • Udbredelse og fastholdelse af fokus efter projektets afslutning

Modeller for forsker-praktiker-samarbejde

Med udgangspunkt i diskussionen af mulighederne for samarbejde gennem forskningsprocessens faser præsenterer vi i det følgende fire modeller for samarbejde mellem forskning og praksis. Modellerne, som gengives i tabel 2, adskiller sig grundlæggende i forhold til graden af interaktion mellem forskere og praktikere i forskningsprocessens faser.

Den første mulighed er, at der ikke etableres et samarbejde mellem forskning og praksis (niveau 0). I denne model gennemføres alle led i forskningsprocessen helt adskilt fra praksis. Eksempler på denne type forskningsprojekter inden for forvaltningsforskningen kan være laboratorieeksperimenter eller registerbaserede analyser uden forudgående dialog med praksis. Deltagerne i et laboratorieeksperiment kan være helt almindelige borgere eller studerende, og registerdata kan eksempelvis være data, som er tilgængelig fra Danmarks Statistik. Der kan i mange situationer være gode grunde til anvendelse af denne model, hvis sigtet med forskningen eksempelvis er teoriudvikling eller test af generelle teorier med fokus på fuld kontrol med omgivelserne. Omvendt er det også en model, som kan risikere at afsondre forskningen fra praksis, som flere iagttagere er bekymret for (Del Rosso, 2015; Pollitt, 2017).

Det første trin af reelt samarbejde mellem forskning og praksis kalder vi her udvekslingsmodellen. Udvekslingsmodellen består i, at forskere og praktikere arbejder sammen i en relation, der på mange måder svarer til Fritz Scharpfs (1994) model for negativ koordination, hvilket vil sige, at forskere og praktikerne så at sige forsøger at opnå gensidige fordele uden reelt at investere i samarbejdet. Rent praktisk kan det eksempelvis foregå ved, at en organisation eller en faggruppe giver forskeren adgang til allerede indsamlet data, eller at forskerne giver praktikere adgang til forskningsresultater for at tilskynde til anvendelsen heraf i praksis. Forskning og praksis udveksler på den måde viden eller data, men der opbygges ikke et egentligt forsker-praksis samarbejde.

En tættere integration opnås med det andet trin, koblingsmodellen, hvor forskere og praktikere reelt samarbejder om forskningsprocessen. I denne model kan forskere og praktikere samarbejde i forskelligt omfang i forskellige faser af forskningsprocessen. Denne proces kræver en tættere koordination af både forskere og praktikere, og det indebærer typisk investering af ressourcer, tid og/eller viden fra begge parter. Eksempelvis kan det være en organisation, der giver forskere adgang til at gennemføre spørgeskemaindsamling eller et eksperiment blandt deres medlemmer, og som bidrager til udvikling af forskningsdesignet og tilbageførsel og formidling af den skabte viden til organisationens medlemmer og/eller til praksisfeltet i øvrigt.

Endelig kalder vi det tredje samarbejdsstrin for partnerskabsmodellen, fordi denne form for samarbejde indebærer, at forskere og praktikere investerer ressourcer i at samarbejde i alle faser af forskningsprocessen. Partnerskabsmodellen vil ofte indebære indgåelse af formelle samarbejder, hvor parterne holder hinanden fast på rammer, tidsplaner og anvendelsen af ressourcer gennem faste (ofte nedskrevne) aftaler. Partnerskabsmodellen er på mange måder en omkostningstung samarbejdsform, fordi den kræver afsættelse af meget tid til møder mellem forskning og praksis, den kræver forhandling og tilpasning, og den kræver, at parterne er villige til tilpasse sig hinandens ønsker og behov. Det kan være ressourcekrævende og kræve erfaring udi tillidsopbygning og relationshåndtering at gennemføre partnerskabsmodellen i en verden, hvor forskere og praktikere samtidig bliver stillet til ansvar og belønnet i separate organisatoriske systemer. Tabel 2 opsummerer en række af de centrale fordele og ulemper ved de fire modeller for samarbejde.

Tabel 2: Modeller for samarbejde mellem forskning og praksis

Niveau	Beskrivelse	Fordele	Udfordring
0	Intet samarbejde	<ul style="list-style-type: none"> • Teoretisk fokus • Kontrollerbarhed • Kræver få ressourcer 	<ul style="list-style-type: none"> • Dekobling og ekstern validitet • Mangel på kontekstforståelse
1	Udvekslingsmodel	<ul style="list-style-type: none"> • Kræver relativt få ressourcer • Udnyttelse af gensidige fordele 	<ul style="list-style-type: none"> • Manglende gensidig forståelse • Ringe sammenhæng i forskningsprocessen
2	Koblingsmodel	<ul style="list-style-type: none"> • Sparring i dele af forskningsprocessen • Adgang til data, deltagere og/eller respondenter 	<ul style="list-style-type: none"> • Relativt omkostningstung • Kræver gensidig tilpasning og forståelse
3	Partnerskabsmodel	<ul style="list-style-type: none"> • Omfangsrige forskningsprojekter • Ekstern validitet • Opbakning fra praksis 	<ul style="list-style-type: none"> • Meget omkostningstung • Kræver tillid og relationshåndtering • Kompromiser

Det er vanskeligt at sige noget generelt om, hvornår samarbejde mellem forskning og praksis er mest gavnligt og relevant, fordi det afhænger af mange forhold i det enkelte forskningsprojekt. Men en central pointe er, at samarbejde mellem forskning og praksis i mange tilfælde ikke er en hindring for videnskabelighed – tværtimod. Koblinger eller partnerskaber mellem forskere og praktikere kan i mange tilfælde skabe grundlag for endnu stærkere forskning som beskrevet i eksemplerne ovenfor. Især når der er tale om større empiriske undersøgelser, er der gevinster at hente gennem et tættere samarbejde med praksis,

som eksempelvis kan muliggøre felteksperimenter eller panelundersøgelser, hvor de samme enheder eller individer følges over tid. Denne type undersøgelser vil ofte være vanskelige at gennemføre uden en vis grad af samarbejde med praksis. Men også i andre typer undersøgelser, fx spørgeskemaundersøgelser og surveyeksperimenter, vil samarbejde kunne bidrage til at øge relevansen og skaleringen af undersøgelserne og dermed bidrage positivt både til forskningshøjde og praksisrelevans.

Samarbejde med praksis: en række anbefalinger

Baseret på gennemgangen ovenfor kan vi pege på en række fordele, som kan opnås gennem samarbejde mellem forskning og praksis. Eksemplerne trækker især på erfaringer med forskning i offentlig forvaltning, men mange af pointerne vil også være relevante for forskningen i statskundskab mere generelt.

Formulering af praksisrelevante forskningsspørgsmål

At identificere forskningsspørgsmål, som både har akademisk og praktisk relevans, er et grundlæggende skridt i forvaltningsforskningen. Hvad skal undersøges, hvorfor er det relevant at vide, og hvilken forskel kan det gøre i praksis? Forskere er måske nok trænede i at opstille forskningsspørgsmål og gør det typisk med udgangspunkt i den eksisterende litteratur, hvor de kan få et overblik over, hvad vi allerede ved, og hvor de forskningsmæssige huller er. Men bare fordi der er huller i forskningslitteraturen, er spørgsmålene ikke nødvendigvis relevante at fylde ud fra et samfundsmæssigt og praktisk perspektiv. Omvendt er praktikere ikke nødvendigvis de bedste til at formulere skarpe forskningsspørgsmål. International forskning og danske erfaringer har vist, at især de tættere integrerede samarbejdsformer giver praktikerne mulighed for at provokere forskningsprocessen (Kieser og Leiner, 2009) og kvalificere forskningen, så den netop bliver mere relevant. Det gælder især den del af forskningen, som har en ambition om at bidrage med viden, som kan omsættes til praksis, hvilket er tilfældet for en forholdsvis stor delmængde af forvaltningsforskningen.

Opstilling af brugbare forskningsdesigns

Når forskningsspørgsmålet er formuleret, er det nødvendigt at opstille et relevant design, som rent praktisk kan gennemføres. Erfaringerne fra både COPS (Center for Offentlig Privat Samarbejde) og COL (Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse) har vist, hvordan samarbejde med praktikere kan give input til forskerne, som giver dem mulighed for at tage hensyn til forskellige praktiske hensyn, som ellers kunne have umuliggjort gennemførelsen af forskningsprojekter. I den føromtalte undersøgelse af virksomhedernes transakti-

onsomkostninger i kontrakter med offentlige og private organisationer havde forskerne formuleret det grundlæggende forskningsspørgsmål, mens udvikling af forskningsdesignet og pilottest af surveyeksperimentet krævede tæt sparring med praksis for at tilpasse undersøgelsen til den virkelighed, som virksomhederne opererer under, når de løser opgaver for både offentlige og private organisationer. I en tid hvor det er udfordrende at sikre høj deltagelse i forskningsundersøgelser (Pedersen, 2016), ser vi et delvist uudnyttet potentiale i, at forskerne i stigende grad inddrager praktikere i gennemførelsen, fordi det øger relevansen for praksis og dermed villigheden til at bidrage til dataindsamlingen.

Gennemførelse og adgang til feltet

En af de mest direkte måder, som praktikere kan bidrage til forskningsprojekter på, er at hjælpe med adgang til det pågældende felt. Her kan samarbejdet spænde fra udveksling af viden, hvor allerede indsamlet data bringes i anvendelse, men det kan også muliggøre forskningsprojekter i størrelsesordenen fra mindre spørgeskemainsamlinger til større felteksperimenter som i LEAP-projektet. I denne proces er kontakten til og samarbejdet med praksis vigtig, fordi den afgør muligheden for adgang til feltet. Med eksemplet fra LEAP var vi også inde på, hvordan forhold i praksis samtidig kan vanskeliggøre forskningsprocessen, fordi aftaler ikke nødvendigvis bliver overholdt, og fordi der skal tages hensyn til en række praktiske forhold. LEAP-projektet er omvendt et eksempel på et samarbejdsprojekt, som viser, hvordan man til relativt lave omkostninger kan tilbyde fordele til både praksis og forskning: Organisationerne modtager gratis ledelsestræning, som de alternativt skulle have betalt for, og forskerne får relativt billig adgang til at gennemføre randomiserede interventioner og dataindsamling i de deltagende organisationer.

Formidling og implementering af resultater

Endelig kan samarbejde med praksis spille en vigtig rolle i forhold til at sikre tilbageløbet og anvendelsen af den viden, som skabes i forskningsprocessen. Jo mere praktikerne har været involveret i forskningsprojektet, jo bedre forudsætninger har de alt andet lige for at bidrage til, at den skabte viden efterfølgende bliver anvendt i praksis. Ikke mindst fordi deltagerne gennem deres netværk kan formidle kontakt til andre samarbejdspartnere i og uden for organisationen. Endelig kalder samarbejdet med praksis på et større fokus på forskningsformidling. Der findes meget vigtig og relevant forskning, som ikke får betydning i praksis, fordi det ikke bliver formidlet i et sprog eller via de platforme, hvor praktikere typisk opsamler viden (Del Rosso, 2015).

Forskningsformidling er en disciplin i sig selv og kræver villighed til at kommunikere i et mere direkte sprog uden samtidig at overforsimple, og det kræver ofte meget tid, som ikke nødvendigvis bliver belønnet i forskningens interne evaluerings- og belønningssystemer. Forskningsformidling er imidlertid en vigtig kilde til at inspirere praksis og ikke mindst til at skabe legitimitet, interesse og dialog om forskernes resultater. Samtidig tilskynder det både forskere og praktikere til at udveksle viden, som begge parter kan lære af, og som kan give inspiration til fremtidige forskningsprojekter i samarbejde mellem forskere og praktikere. Vores erfaring er, at det er vigtigt, at især forskningsledere tydeliggør relevansen af denne vigtige samfundsopgave og støtter op om unge forskeres kommunikation af forskningsresultater til praksis.

Strukturelle tiltag

Afslutningsvis giver vi nogle bud på konkrete tiltag, som kan styrke samarbejdet mellem forskning og praksis og bidrage til at øge forskningens relevans for samfundet. Med udgangspunkt i, at forskning og praksis i en vis grad repræsenterer forskellige systemer med forskellige logikker, kan der være væsentlig og endda stigende usikkerhed omkring værdien af samarbejdet – især for de individuelle forskere (Gulati, 2007). Her kan man benytte sig af aktører, som arbejder mellem eller på tværs af de to systemer, såkaldte brobyggere (boundary spanners). Brobyggere er aktører eller institutioner, der investerer tid og ressourcer i at opbygge viden og specialiseret kompetence til at agere på tværs af sektorer (Bartunek, 2007), og som dermed kan reducere risikoen ved samarbejdet mellem specialiserede aktører.

I en dansk sammenhæng ser vi, at konsulentfirmaer påtager sig denne rolle. Som det diskuteres i Bro, Langagergaard og Jacobsen (2019) i dette temanummer, kan vi finde eksempler på, at konsulentfirmaerne giver forskere nye muligheder for at afdække spørgsmål, som har både forskningsmæssig og praktisk relevans. En udfordring ved samarbejde med konsulenter er samtidig, at de er private virksomheder, som har et selvstændigt motiv til at tjene penge, og det kan udfordre tiltroen til deres egentlige interesse i at facilitere samarbejdet for alene at fremme vidensproduktionen (se eksempelvis Christensen og Mortensen, 2018). En alternativ løsning, som ikke i samme omfang ligger under for profithensyn, er samarbejde med sektorforskningsinstitutionerne, som dog i en dansk sammenhæng er blevet væsentligt reduceret i størrelse og antal i de senere år. Endelig kan et positivt afkast af den stigende satsning på forskningsproduktion være det stigende antal ph.d.-kandidater, som må ansættes uden for universiteterne, og som derved kan spille en vigtig rolle som brobyggere mellem universitetsforskningen og praksis i offentlige og private organisationer.

Konklusion

Statskundskabs- og forvaltningsforskningen står over for en vigtig opgave med at bidrage til international forskning, som samtidig er relevant for praksis. Ved at arbejde tættere sammen med praktikere kan forskningen opnå en højere grad af relevans og praksisnærhed, og ved at arbejde tættere sammen med forskningen kan praktikere opnå mere valid og generaliserbar viden, som kan bidrage til positiv forandring for mennesker, organisationer og samfund. Set fra forskningens perspektiv er samarbejdet med praksis især vigtigt i disse år, hvor den danske forvaltningsforskning markerer sig på den internationale scene, hvilket selvsagt er et udtryk for en positiv udvikling i forvaltningsforskningens forskningshøjde. Men bagsiden af medaljen kan være, at forskningen mister en grad af praksisrelevans, fordi international publicering i stigende grad kræver specialiseret viden og metodisk sofistikerede designs, som kan være vanskelige at oversætte og formidle til praktikere. Gyldig og pålidelig viden kan dermed gå tabt, og på sigt kan forskningen tabe relevans i forhold til det omgivende samfund.

Vi har i artiklen diskuteret en række af de gevinster, der kan opnås gennem et styrket samarbejde mellem forskning og praksis. Men selvom et tættere samarbejde med praksis om formulering, design og gennemførelse af forskningsprojekter både har potentiale til at gøre forskningen bedre og mere praksisrelevant, så rummer et styrket forsker-praktiker-samarbejde også en række udfordringer og afvejninger mellem modstridende hensyn. Et tæt samarbejde med praksis kan eksempelvis kræve opbygning af større forskningsgrupper og -centre, som har ressourcer til at opbygge og vedligeholde tætte relationer til praksis. Fordele ved større forskningsmiljøer er kapacitet og ekstern genkendelighed, mens ulemper omvendt kan være koncentration af bevillinger og forskere omkring afgrænsede tematikker og forskningsspørgsmål. Forskningsmiljøerne har derfor en vigtig opgave med at sikre en bredde i forskningsemnerne, ligesom det er afgørende for diversiteten, at forskningsmiljøerne kontinuerligt arbejder på at sikre en teoretisk, metodisk og tematisk bredde i forskningsprojekterne.

Det er samtidig afgørende, at samarbejdet med praksis organiseres og ledes på en sådan måde, at forskningen altid lever op til de videnskabelige idealer om objektivitet og uafhængighed selv i tætte og langvarige samarbejder med praksis. Derfor er en større grad af integration med praksis ikke altid nødvendigt eller ønskværdigt. Der vil være forskningsspørgsmål og tematikker, der rummer så klare interessekonflikter eller risiko for indblanding fra interessenter, at forskningen må gennemføres med minimal interaktion med praksis. Det konkrete valg af samarbejdsmodel vil derfor altid skulle tilpasses det specifikke forskningsspørgsmål, de tilgængelige ressourcer og den konkrete ramme for

forskningsprojektet. Selv i tilfælde hvor samarbejde om eksempelvis dataindsamling ikke er ønskværdigt af hensyn til projektets uafhængighed, vil man i mange tilfælde kunne samarbejde for eksempel om at tilbageføre den indsamlede viden til praksis. Det sidste kan også være en måde at styrke de fremtidige muligheder for samarbejde mellem forskere og praktikere på.

Litteratur

- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown.
- Babbie, Earl (1998). *The Basics of Social Research*, 5. udg. Belmont, CA: Wadsworth.
- Bartunek, Jean M. (2007). Academic-practitioner collaboration need not require joint or relevant research: Towards a relational scholarship of integration. *Academy of Management Journal* 50 (6): 1323-1333.
- Bowman, James (1978). Managerial theory and practice: The transfer of knowledge in public administration. *Public Administration Review* 38 (6): 563-570.
- Bækgaard, Martin, Caroline Baethge, Jens Blom-Hansen et al. (2015). Conducting experiments in public management research: A practical guide. *International Public Management Journal* 18 (2): 323-342.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen (2018). *Overmod og afmagt*. København: DJØF Forlag.
- Creswell, John W. (2008). *Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research*, 3. udg. Upper Saddle River: Pearson.
- Del Rosso, Stephen J. (2015). Our new three Rs: Rigor, relevance, and readability. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 28 (2): 127-130.
- Ejersbo, Niels, Kira Solveig Larsen, Niels Matti Søndergaard, Rasmus Højbjerg Jacobsen, Emil Thranholm og Tobias Sønderby Jørgensen (2018). *Undersøgelse af forskningsfrihed i forhold til offentliggørelse på Aarhus Universitet*. København: VIVE.
- Gall, Meredith Damine, Walter R. Borg og Joyce P. Gall (1996). *Educational Research: An Introduction*, 6. udg. White Plains, NY: Longman.
- Gulati, Ranjay (2007). Tent poles, tribalism, and boundary spanning: The rigor-relevance debate in management research. *Academy of Management Journal* 50: 775-782.
- Head, Brian William (2010). Public management research: Towards relevance. *Public Management Review* 12 (5): 571-585.
- Jakobsen, Morten (2012). Can government initiatives increase citizen coproduction? Results of a randomized field experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (1): 27-54.

- Kieser, Alfred og Lars Leiner (2009). Why the rigour-relevance gap in management research is unbridgeable. *Journal of Management Studies* 46 (3): 516-533.
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Lynn, Laurence E. (1994). Public management research: The triumph of the art over science. *Journal of Policy Analysis and Management* 13 (2): 231-259.
- Mead, Lawrence M. (2010). Scholasticism in political science. *Perspectives on Politics* 8 (2): 453-464.
- Meier, Kenneth J. og Kendall D. Funk (2017). Experiments and the classical roots of public administration: Comments on the potential utility of experiments for contemporary public management, pp. 37-56 i Oliver James, Sebastian R. Jilke og Gregg G. Van Ryzin (red.), *Experiments in Public Management Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Newman, Joshua, Adrian Cherney og Brian William Head (2016). Do policy makers use academic research? Reexamining the “two communities” theory of research utilization. *Public Administration Review* 76 (1): 24-32.
- Orr, Kevin og Mike Bennet (2012). Public administration scholarship and the politics of coproducing academic-practitioner research. *Public Administration Research* 72 (4): 487-495.
- Pedersen, Mogens J. (2015). Activating the forces of public service motivation: Evidence from a low-intensity randomized survey experiment. *Public Administration Review* 75 (5): 734-746.
- Petersen, Ole Helby og Peter Triantafyllou (2016). Udarbejdelse af problemstillinger og problemformuleringer i samfundsvidenskabelige universitetsopgaver, i Catharina Juul Kristensen og M. Azhar Hussain (red.), *Metoder i samfundsvidenskaberne*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Pollitt, Christopher (2017). Public administration research since 1980: Slipping away from the real world? *International Journal of Public Sector Management* 30 (6-7): 555-565.
- Raadschelders, Jos C. N. og Kwang-Hoon Lee (2011). Trends in the study of public administration: Empirical and qualitative observations from Public Administration Review, 2000-2009. *Public Administration Review* 71 (1): 19-33.
- Scharpf, Fritz W. (1994). Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics* 6 (1): 27-53.
- Simon, Herbert A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan.
- Simon, Herbert A. (1969). *The Sciences of the Artificial*. Cambridge: MIT Press

Vogel, Rick (2010). Parallel, transfer or collaboration strategy of relating theory to practice? A case study of public management debate in Germany. *Public Administration* 88 (3): 680-705.

Lotte Bøgh Andersen og Mads Leth Jakobsen

Vil handling følge ord? Betingelser for en troværdig ledelsesintention

Snak uden handling er ofte både billig og temmelig virkningsløs. Når ledere kommunikerer en ledelsesintention til deres følgere, er troværdigheden af intentionen derfor vigtig, hvis intentionen skal påvirke følgerenes adfærd. Denne artikel udvikler en teori om troværdighedsbetingelser for ledelsesintentioner. Troværdighedsbetingelserne er gode, hvis de institutionelle rammer, lederens karakteristika og mål samt dennes tidligere adfærd gør det plausibelt, at nuværende og fremtidige ledere både vil og kan sikre intentionens gennemførelse. Til forskningen genererer artiklen empirisk testbare forventninger til troværdighedsbetingelser og deres effekter. Til ledelsespraktikere giver artiklen et sprog til at arbejde med troværdigheden af egne ledelsesintentioner.

"A Lannister always pays his debts".

Ledere udvikler og præsenterer hele tiden planer for, hvor organisationer skal bevæge sig hen, og hvordan det skal ske. Sådanne ledelsesintentioner slår imidlertid først rigtig an, når følgerne faktisk regner med, at intentionerne vil blive ført ud livet. Medarbejdere vil være tilbageholdende med at støtte op om selv den flotteste og mest attraktive vision, hvis de har god grund til at tro, at lederen ikke har vilje til eller mulighed for at føre den ud i livet. Troværdighed er en betegnelse for, hvor plausibelt følgerne mener, at det er, at en ledelsesintention faktisk bliver til noget.

Ledelsesintentioner kommunikerer til følgere i situationer, hvor der kan være mere eller mindre gode betingelser for, at følgerne kan forvente, at de handlinger, der er nødvendige for at realisere intentionen, faktisk bliver udført i fremtiden. Det er, hvad vi kalder ledelsesintentionens troværdighedsbetingelser. Det er formålet med denne artikel at udvikle en teoretisk forståelse af troværdighedsbetingelserne for de ledelsesintentioner, som ledere kommunikerer til deres følgere. Det er artiklens hovedargument, at disse troværdighedsbetingelser påvirker troværdigheden af ledelsesintentioner. Ved at tydeliggøre disse betingelser kan artiklen vise vej for fremtidig empirisk forskning samt hjælpe ledere og deres følgere med at forstå, hvad der kan fremme den oplevede troværdighed af ledelsesintentioner.

Betydningen af troværdighedsbetingelser er velkendt i fiktionens verden. I tv-serien *Game of Thrones* er folk villige til at deltage i risikable dueller og udlåne store pengesummer, hvis de bliver lovet en fremtidig belønning fra Lannister-familien. Det er nemlig en fælles erfaring, at Lannister-familiens løfter om fremtidig belønning eller straf altid indfries. Derfor har deres løfter og trusler gode troværdighedsbetingelser, og intentionerne opleves således som troværdige. Og det gør Lannister-familien til en stærk modstander, selv når den er allermest presset.

Også uden for fiktionens verden er det en udbredt opfattelse, at troværdighed og betingelser for troværdighed er vigtige, hvis lederintentioner skal gøre en forskel. I klassikeren *The Leadership Challenge* (2012) navngiver Kouzes og Posner ligefrem de tre vigtigste ledertræk – ærlighed, kompetence og inspiration – troværdighedsfaktoren. En dansk undersøgelse (Jørgensen og Poulfelt, 2013) finder tilsvarende, at danske ledere på tværs af hierarkiske niveauer opfatter troværdighed som den allervigtigste ledelseskompone

nt. Den vigtigste inspirationskilde for denne artikel er dog virkelighedens ledelsespraktikere (som vi har mødt gennem utallige kompetenceudviklingsforløb, forskningsprojekter og oplæg). De har udfordringen med at sikre troværdigheden af deres ledelsesintentioner helt inde på livet. Det gælder fx velkendte intentioner om at skabe organisatorisk læring baseret på data (Boudett, City og Murnane, 2013; Mahler og Casamayou, 2009), der strandes, hvis det ikke er troværdigt, at man ikke straffes for at fremhæve fejl. Tilsvarende lykkes visionen om værdiskabelse for borgerne først (Moore, 1994; Porter og Lee, 2013), når medarbejderne finder det plausibelt, at de faktisk vurderes på den værdi, som de giver borgerne, frem for på regeloverholdelse. I den forstand er artiklen et eksempel på, at praksis er inspiration til at formulere en videnskabelig problemstilling (se også Jacobsen og Petersen (2019) i dette temanummer).

Artiklen præsenterer først den forskningsmæssige baggrund for fokuset på troværdighedsbetingelser. Dernæst udfoldes et teoretisk perspektiv på ledelse, ledelsesintentioner og troværdighed efterfulgt af en teoretisk ramme for troværdigheden af ledelsesintentioner herunder en uddybning af de enkelte faktorer i rammen. Afslutningsvis diskuteres implikationer for videre forskning samt relevans for ledelsespraksis.

Troværdighedsfænomenet i ledelseslitteraturen

I den generelle ledelseslitteratur er der enighed om, at troværdighed betinger ledelsesintentioners effekt på organisatorisk adfærd og resultater (Yukl, 2012: 77). Sant (2016) har fx fundet, at administrerende direktørers troværdighed (i store indiske virksomheder) hænger positivt sammen med medarbejdernes

engagement samt virksomhedens ry og resultater. Grant og Sumanth (2009) finder ligeledes, at jo mere ledere i organisationer opleves som tillidsfulde, des stærkere er den positive sammenhæng mellem medarbejdernes prosociale motivation og de resultater, der bliver skabt.

I forhold til forskningen i offentlig ledelse er både teoriudvikling og empiriske undersøgelser imidlertid sparsomme (Chapman et al., 2016; Orazi, Turriani og Valotti, 2013; Vogel og Masal, 2015). Dette er bemærkelsesværdigt. Historiske principal-agent-analyser af offentlig styring har nemlig fundet eksempler på, at troværdighedsbetingelserne for styringsintentionen synes vigtige for, at intentionen realiseres. Den engelsk konge havde i 1600-tallet brug for at låne penge hos private, men før revolutionen i 1688 var kongen for magtfuld til, at det var troværdigt, at han ville tilbagebetale lånet. Da håndteringen af fremtidige lån efter revolutionen krævede parlamentets godkendelse, blev troværdigheden af kongens intention om at tilbagebetale lånet langt større, og da borgerne regnede med fremtidig tilbagebetaling, var de langt mere villige til at låne kongen penge (North og Weingast, 1989).

Tilsvarende er troværdighedsbetingelserne af ledelsesintentioner blevet set som en vigtig faktor for amerikanske præsidenters succes med at afskrække sovjetisk aggression under den kolde krig (se Schillers eksempel i Miller, 2005). Hvis modparten ikke så ledelsesintentionen om atomar gengældelse som troværdig, ville atomvåben ikke kunne modvirke sovjetisk invasion. Eftersom det ville være vanskeligt at overbevise Sovjet om, at præsidenten faktisk ville gengælde aggression – pga. de store tab for begge parter som en sådan gengældelse vil føre med sig – blev dette først troværdigt, når præsidenten var omgivet af agenter – som general Curtis “Boom-boom” LeMay under Cubakrisen – som Sovjet vidste, ikke var bange for at gengælde.

Ydermere har sammenligninger af offentlige og private organisationer indikeret, at der er forskelle i *troværdigheden* af styringsinstrumenter (fx resultatstyring og aktivitetsfinansiering af sygehuse og skoler), der er med til at skabe forskelle i *effekten* af disse styringsinstrumenter mellem offentlige og private organisationer (Andersen og Jakobsen, 2011; Hvidman og Andersen, 2014; Seritzlew, 2006). Det peger på, at nærheden til den politiske magt enten i form af ejerskab, regulering eller finansiering (Bozeman og Bretschneider, 1994); Rainey og Bozeman, 2000) skaber nogle forskellige betingelser for troværdig styring og ledelse i form af konfliktende, skiftende og tvetydige principaler. Dette er imidlertid endnu ikke teoretiseret i et eksplicit ledelsesperspektiv og med udgangspunkt i konkrete ledelsesintentioner.

En stærkere teoretisering af troværdighed og troværdighedsbetingelser, som kan danne grundlag for empiriske studier, kan trække på såvel den generelle

som den offentlige ledelseslitteratur. Dietz og Den Hartog (2006) modellerer troværdighed i forhold til (1) den person, der stoler på noget, dvs. følgeren, (2) den person, der skal stoles på, fordi denne formodes at handle, dvs. lederen og (3) relationen imellem disse to personer. Der er således mere på spil end personlig troværdighed. Troværdighed er også et spørgsmål om, at følgeren stoler på, at lederen vil foretage sig noget bestemt under hensyntagen til relationen mellem følgeren og lederen. Og dette påvirkes ydermere af institutionelle begrænsninger og hidtidige erfaringer (Dietz og Den Hartog, 2006). Artiklens teoretiske forståelse af troværdighedsbetingelser bygger videre på denne model. For at kunne koble det tættere til ledelsesintentioner diskuterer næste afsnit forskellige perspektiver på ledelse.

Perspektiver på ledelse, ledelsesintentioner og troværdighed

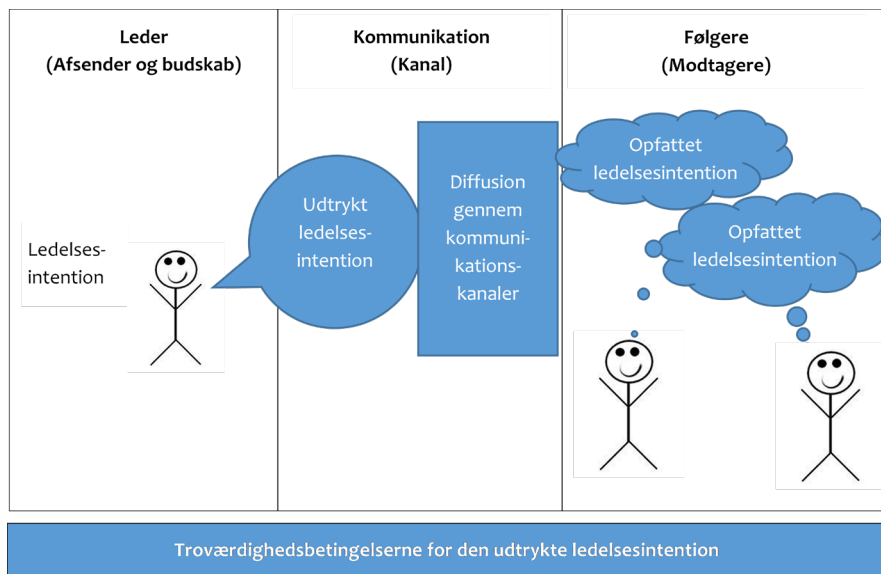
Ledelse kan defineres som “the process of facilitating individual and collective efforts to accomplish shared objectives” (Yukl, 2010: 23). Det handler med andre ord om at få mennesker både som enkeltpersoner og i grupper til at arbejde for at realisere fælles målsætninger. En sådan proces kan illustreres i den klassiske leder-følger-model for ledelse (Yukl, 2010: 24). Figur 1 illustrerer leder-følger-modellen, hvor lederen er vist til venstre, og følgerne til højre. Relationen mellem dem (jf. Dietz og Den Hartogs (2006) tredeling) består her af kommunikation, der er kanalen fra ledelsesintentionen som tanke hos lederen til følgerens opfattelse.

En ledelsesintention er en plan for at opnå en organisatorisk målsætning gennem en række bestemte indsatser, aktiviteter og principper. Ledelse udøves i denne sammenhæng ikke nødvendigvis af den eller de personer, som konkret har udtrykt ledelsesintentionen. Det kan også være andre aktører, der nu og i fremtiden har vilje til og mulighed for at påvirke realiseringen af ledelsesintentionen. Ledere er derfor alle aktører, der har mulighed for at få relevante følgere til at arbejde for at realisere den udtrykte ledelsesintention. Det vil ofte – men ikke altid – være de samme ledere, som oprindeligt har udtrykt ledelsesintentionen.

I en leder-følger-model kan ledelsesintentioner anskues i et kommunikationsperspektiv, hvor der sondres mellem en kommunikations afsender, budskab, kanal, modtager og effekt (Ohlsson, 2009). Hos afsenderen, som er lederen, findes ledelsesintentionen som en tanke med et bestemt budskab i form af intentionens indhold. Derefter udtrykkes ledelsesintentionen gennem en eller flere kanaler som nyhedsbreve, taler til medarbejdermøder og dag-til-dag interaktioner med følgerne. Der er så tale om en udtrykt ledelsesintention. Hver

enkelt følger modtager kommunikationen og danner sig en individuel opfattelse af ledelsesintentionen.

Figur 1: Ledelsesintention som tanke, kommunikation og opfattelse



Denne modellering af ledelsesintentioner i en leder-følger-model bygger på Wright og Nishiis (2007) argument om, at ledelsesintentioner bliver fortolket individuelt af hver enkelt følger. Ledere skal derfor udtrykke deres ledelsesintentioner på en måde, som de forventer vil skabe en ønsket respons hos deres følgere. Ledelsesintentionens påvirkning af følgernes adfærd går nemlig igennem deres opfattelser af ledelsesintentionen.

Det er nu også muligt at præcisere vores fokus på troværdighed. Troværdighed handler om, hvorvidt man regner med en given ledelse. Man kan sondre mellem troværdighed, der knytter sig til personer, roller og konkrete ledelsesintentioner. Troværdighed kan knytte sig til den eller de personer, som udtrykker en ledelsesintention. Fokus vil så være på personlig troværdighed. Det vil komme til udtryk i udsagn som: Vores leder, Peter, er meget troværdig – man kan regne med ham. Alternativt knytter troværdighed sig til den position, som den person, som udtrykker en ledelsesintention, indtager. Skolechefen i X-købing Kommune kan man, uanset hvem det er, regne med. Fokus er så på positionens troværdighed. Det kan også gælde positioner med flere personer. Rektoratet på et universitet kan være meget troværdigt – man kan regne med rektoratet (som

består af rollerne rektor og prorektor). Endelig kan troværdighed vedrøre en konkret ledelsesintention. Fokus er på ledelsesintentionens troværdighed. Det handler om, hvorvidt planen for, hvor vi skal hen, er troværdig – hvorvidt man regner med, at den føres ud i livet. I denne artikel fokuserer vi på troværdigheden af udtrykte ledelsesintentioner.

Troværdighed er således et individuelt, subjektivt fænomen hos følgerne. Det handler om, hvorvidt de enkelte følgere opfatter den udtrykte ledelsesintention som troværdig. Dette er vigtigt, da det er denne opfattelse, der påvirker den enkelte følgers adfærd. Vi tilføjer imidlertid begrebet om troværdighedsbetingelser, som er de karakteristika ved omgivelserne og følgerernes forståelsesrammer, som afgør, hvor plausibel realiseringen af ledelsesintentionen er.

Hvad er gode betingelser for en troværdig ledelsesintention?

Helt grundlæggende handler troværdighedsbetingelserne for en udtrykt ledelsesintention i vores perspektiv om, hvorvidt følgere har ”gode grunde til at tro” [good reasons to believe] (Jan, 2003: 271), at ledelsesintentionen faktisk vil blive ført ud i livet. Hvis der er gode grunde til at tro, at ledelsesintentionen bliver gennemført, så har den gode troværdighedsbetingelser. Gode betingelser svarer til det velkendte begreb *credible commitment* (Miller, 2000; North og Weingast, 1989), der betegner, at en aktør troværdigt har tilsluttet sig en intention. Og er der gode grunde til at tro, at ledelsesintentionen ikke bliver ført ud i livet, så har den dårlige troværdighedsbetingelser.

Men hvad skal man forstå ved, at følgere har ”gode grunde til at tro”? Vi bygger på en antagelse om, at følgerne er begrænset rationelle (Simon, 1985). Det vil sige, at de i en given situation prøver at realisere deres mål, men at deres vurdering af, hvordan dette kan gøres bedst muligt, er et resultat af de fortolkningsrammer og heuristikker, hvormed de aflæser deres omgivelser. Meget entydige omgivelser – som fx et forfatningsforbud med realiseringen af en ledelsesintention – kræver ikke meget fortolkning og brug af heuristikker.

I praksis er omgivelserne imidlertid sjældent så entydige, at man alene ud fra disse kan regne ud, hvor sandsynligt det er, at en ledelsesintention faktisk vil blive ført ud i livet. Her bliver fortolkningsrammer vigtige. Udtrykker en politisk leder en vælgermæssigt upopulær ledelsesintention et år før et valg, så er der god grund til for følgerne at formode, at denne intention ikke vil blive opretholdt i perioden frem mod valget. Men det forudsætter, at følgerne har en korrekt antagelse om, at den politiske leder ønsker at blive genvalgt.

At have god grund til at tro, at en ledelsesintention vil blive opretholdt, handler derfor om, at omgivelserne til ledelsesintentionen samt antagelserne om lederen vil få begrænset rationelle aktører til at vurdere, at det er sandsyn-

ligt, at intentionen vil blive opretholdt i fremtiden. Troværdighedsbetingelser er ikke et rent individuelt, subjektivt fænomen, men består også af generelle karakteristika. Der kan fx være kollektive forståelsesrammer, som de findes i mange fagprofessioner. Inspireret af blandt andre Dietz og Den Hartog (2006) består troværdighedsbetingelserne således af to grupper af faktorer nemlig omgivelserne (som skal fortolkes, hvis de ikke er entydige) og følgernes antagelser om lederne (jf. boks 1).

Boks 1: Ledelsesintentioners troværdighedsbetingelser

Omgivelser:	Institutionel ramme Tidligere ledelsesadfærd Lederkarakteristika Fit med andre ledelsesintentioner
Følgerantagelser:	Lederens målsætninger og rationalitet

De enkelte faktorer præsenteres mere detaljeret i næste afsnit. Først illustrerer vi pointen med troværdighedsbetingelser fra fiktionens og virkelighedens storpolitik. I tv-serien *Game of Thrones* er Tyrion Lannister blevet adskilt fra resten af sin familie og dømt til døden. Han kan kun overleve, hvis han eller en forkæmper vinder en duel til døden mod en stærk modstander. Han har derfor brug for at rekruttere en forkæmper – en følger – og her bliver troværdigheden af hans lovede fyrstelige belønning til den potentielle forkæmper afgørende. Tyrion trækker på sin position som medlem af familien Lannister og gør opmærksom på den udbredte forestilling om, at Lannister-familiemedlemmer altid betaler deres gæld. Denne forestilling er baseret på tidligere ledelsesadfærd. Givet en antagelse om, at Tyrion vil forfølge en målsætning om at vedligeholde familiens renommé, giver det god grund til at tro, at han vil agere på sin udtrykte ledelsesintention og betale sin gæld. Den senere Sir Bronn of the Blackwater melder sig, redder Tyrion og bliver fyrsteligt belønnet. Troværdigheden af Tyrions intention er høj pga. familiens renommé kombineret med antagelsen om, at Tyrion ønskede at opretholde dette renommé. Det gør det plausibelt, at belønningen faktisk vil falde, hvorved Tyrions udtrykte intention har gode troværdighedsbetingelser.

Et eksempel fra virkelighedens verden er Winston S. Churchills beslutning om at forhindre den franske flåde i at falde i tyske hænder efter Frankrigs kapitulation til Tyskland i juni 1940. Storbritannien stod stort set alene over for en meget succesrig tysk krigsmagt, og det var svært at overbevise landets egen

befolkning samt potentielle nye allierede om, at det var troværdigt, at Storbritannien ville fortsætte krigen. Den voldelige uskadeliggørelse af den hidtil allierede franske flåde øgede dramatisk troværdighedsbetingelserne af Storbritanniens udtrykte krigsintention:

The elimination of the French Navy as an important factor almost at a single stroke by violent action produced a profound impression in every country. Here was this Britain which so many had counted down and out (...) striking ruthlessly at her dearest friend (...) It was made plain that the British War Cabinet feared nothing and would stop at nothing (...) Immense relief spread through the high Government circles in the United States (...) Henceforth there was no more talk about Britain giving in (Churchill, 1949: 211-212).

Eksemplet illustrerer, hvordan troværdighedsbetingelser opstår som en funktion af omgivelserne til en ledelsesintention – i dette tilfælde en voldelig aktion mod en hidtidig allieret – og følges antagelser – fx USA's antagelse om at Churchill med angrebet ikke blot ønskede kortsigtet overlevelse for landet inden en mulig fred med Tyskland. En udtrykt ledelsesintention har altså gode troværdighedsbetingelser, når intentionens kontekst – omgivelserne vurderet i lyset af følgernes antagelser om lederne – gør det plausibelt, at nuværende og fremtidige ledere både vil og kan sikre intentionens håndhævelse. Er det ikke oplagt, at der findes nuværende og fremtidige ledere med vilje og magt til at sikre intentionens gennemførelse, så er troværdighedsbetingelserne dårlige.

Omgivelserne til udtrykte ledelsesintentioner

Den institutionelle ramme

Institutioner er centrale for troværdighedsbetingelser, fordi de påvirker, hvad ledere gerne vil gøre, og hvad de har mulighed for at gøre (Dixit og Nalebuff, 1991). Den institutionelle ramme kan komme i spil på en række måder. Institutioner kan for det første bruges til, at lederen *binde sig selv til masten*. Udtrykket er inspireret af Odysseus' fortælling om, hvordan Odysseus' intention om at sejle sikkert forbi Sirenerne fik gode troværdighedsbetingelser. Han lod sømændene binde sig til masten og beordrede dem til at stoppe deres ører med voks. Da de ikke kunne høre ham, da han – tiltrukket af Sirenernes smukke musik – gav ordre til at blive løsnet, adlød de ham ikke og realiserede dermed hans oprindelige ledelsesintention. Han sikrede sig med andre ord, at sømændene håndhævede hans oprindelige ledelsesintention uanset, at han selv senere forlangte den ændret.

Idéen med at binde sig selv til masten er særligt relevant for offentlig ledelse, fordi mange ledere i den offentlige sektor har gode grunde til ikke at føre deres udtrykte ledelsesintentioner ud i livet. Politiske prioriteter og vinde kan skifte, og der kan hurtigt komme konkurrerende dagsordener. Der er mange forskellige interessenter, der alle har forskellige forståelser af, hvad der skal til for, at offentlige organisationer lykkes (Andersen, Boesen og Pedersen, 2016). Boyne (2002) finder derudover, at offentlige organisationer kan være mere bureaukratiske (og dermed vanskeligere at gennemføre intentionerne i), ligesom offentlige ledere tenderer til at have svagere organisatorisk commitment. Det øger troværdighedsbetingelserne for en ledelsesintention, hvis den institutionelle ramme gør det omkostningsfuldt, bøvlet og måske ligefrem umuligt for lederen eller dennes afløser at løbe fra intentionen i fremtiden. Samtidig kan selv ledere med stor formelt magt ikke automatisk udtrykke ledelsesintentioner, der er troværdige. Jo mere magtfuld en leder er, des mindre troværdige kan intentionerne faktisk blive, fordi lederen har gode muligheder for at ændre sine beslutninger. Det forudsætter selvfølgelig, at følgerne har nogle antagelser om lederens målsætninger, som i den givne situation gør det oplagt for lederen at bryde med sin tidligere udtrykte ledelsesintentioner.

De institutionelle omgivelser påvirker således ikke bare lederens ønsker om at ændre deres ledelsesintention, men også deres *mulighed* for rent faktisk at implementere ledelsesintentionen. En skoleleders udtrykte intention om at undgå fyringer på skolen har fx bedre troværdighedsbetingelser, hvis skolelederen har budgetmæssig autonomi til at disponere inden for den samlede ramme, og hvis denne ramme på realistisk vis kan forventes at dække alle ansattes løn. Et andet eksempel vedrører en regional ledelsesintention om at styre økonomien på enkelte af regionens hospitalsafdelinger uden aktivitetsafregning (Jakobsen, 2019). De ville således ikke få færre midler, selvom de behandlede færre patienter. Troværdighedsbetingelserne for denne intention blev imidlertid reduceret af, at det nationale DRG-system, som regionen fortsat skulle agere inden for, bestod. Det illustreres af nedenstående citat fra en aktør på en af regionens sygehusafdelinger.

[Der er] tusindvis af måder at servere regningen på bagefter. Og det er jo et nulsumsspil (...) det her er noget, Regionen må klare selv, og så er der jo nogen, der skal betale en aktivitetsnedgang et eller andet sted.

Så længe regionen selv ikke blev fritaget for aktivitetsafregning fra staten, så var det ikke plausibelt, at man på trods af intentionen kunne undtage de enkelte hospitalsafdelinger.

Lederkarakteristika og lederadfærd

Et fokus på ledelsesintentioner betyder ikke, at vi kan se bort fra lederne som personer og deres adfærd. Denne dimension indgår som en del af de omgivelser, hvorudfra troværdighedsbetingelserne for en udtrykt ledelsesintention opstår.

Især i den offentlige sektor tilhører mange ledere en fagprofession forstået som en faggruppe med specialiseret, teoretisk viden og faste normer for udøvelsen af faget, der bliver sanktioneret inden for den givne faggruppe. Især hvis leder og følgere tilhører samme profession, vil følgerne have en klar idé om, hvordan faggruppens normer vil spille ind på lederens fremtidige adfærd. Hvis normerne er i overensstemmelse med ledelsesintentionen, styrker det troværdighedsbetingelserne for intentionen, især hvis der er tale om en stærk profession med meget faste normer. Modsat svækker det troværdighedsbetingelserne, hvis intentionen og normerne er i konflikt med hinanden. Medarbejderne vil forvente, at lederen har internaliseret de professionelle normer, hvorved et brud på disse vil være omkostningsfuldt.

Selvom argumentet især kan forventes at være gyldigt, hvis leder og medarbejdere tilhører samme profession (fordi der så vil være fuldt kendskab til normerne for begge parter), kan det også spille en rolle, hvis faggruppetilknytningen er forskellig. Hvis en leder med økonombaggrund fx udtrykker en intention om at overholde budgettet, vil troværdigheden heraf fremstå som større, end hvis lederen havde været læge. Qua lægeløftet vil forventningen være, at sidstnævnte oplever sig selv som normativt forpligtet på at sætte den enkelte patient højere end økonomiske hensyn.

Lederens personlighed kan også være en brik i etableringen af gode troværdighedsbetingelser for lederens udtrykte intentioner. Hvis lederen fx fremstår som meget samvittighedsfuld, har medarbejderne gode grunde til at tro på lederens udtrykte intentioner, fordi det vil gøre mere ondt på lederen at skulle løbe fra sit ord. Hvis lederen derimod ikke lader til at se det som problematisk at fremsætte udsagn, som ikke svarer til fakta, er der mindre grund til at tro på lederens udtrykte intentioner.

Diskussionen af personlighed fører naturligt over i lederens tidligere adfærd, for typisk har medarbejdere især adgang til viden om lederens personlighed igennem dennes tidligere adfærd. Og denne adfærd kan bevidne, i hvilken grad det generelt er vigtigt for lederen at lade handling følge intention. Når en leder stiller sig op på ølkassen og giver et nyt tiltag sin personlige opbakning, øger han omkostningerne ved ikke at bakke op om tiltaget, fordi hans omdømme vil lide skade, hvis ledelsesintentionen ikke bliver håndhævet. I det ovenfor nævnte eksempel med en region, hvis ledelse havde en intention om at afskaffe aktivitetsafregning for hospitalerne, blev troværdighedsbetingelserne forbedret

over tid. Det skyldtes blandt andet, at regionale topledere offentligt og med stor vægt bakkede op om intentionen og derved gjorde det meget omkostningsfuldt for dem selv ikke at handle på den (Jakobsen, 2019).

Konkurrerende ledelsesintentioner

Den enkelte ledelsesintention står sjældent alene. Når Præsident Trump fx udtrykker intentioner om både at bygge en mur til Mexico og sænke skatten, reduceres troværdighedsbetingelserne for hver af intentionerne, medmindre følgerne tror på, at Trump er i stand til at få Mexico til at betale for muren. Tilsvarende vil stor omskiftelighed i forhold til at udmelde forskellige ledelsesintentioner også kunne reducere troværdighedsbetingelserne for fremtidige ledelsesintentioner.

Et eksempel på eksplicit modsatrettede ledelsesintentioner findes i Forsvarets (2008) ledelsesgrundlag, hvor en central illustration er gengivet som figur 2. Mens kendetegnet ”Mod” især relaterer sig til fornyelse, kobler Forsvarets ledelsesgrundlag begrebet ”Troværdighed” til stabilitet. Argumentet er, at stabilitet som ledelsesintention kræver, at lederen udviser det gode eksempel og understøtter velovervejede og etisk forsvarlige handlinger på alle niveauer. Hensigten er at skabe orden, sikkerhed og ressourcebevidsthed i opgaveløsningen – uden at organisationen derved fastlåses i uhensigtsmæssige vaner og rutiner. Fornyelse som ledelsesintention kræver derimod jævnfør Forsvarets

Figur 2: Forsvarets ledelsesetik



Kilde: Forsvaret (2008).

ledelsesgrundlag særligt mod. Det handler om at udvise risikovillighed ved at gøre op med nulfejlskulturer, skabe åbenhed for nytænkning og tilskynde og fastholde inspiration til udvikling. Især vilje til forandring kan her ses som modpol til stabiliteten som ønskværdig faktor.

Forsvarets ledelsesgrundlag illustrerer, hvordan offentlige organisationer ofte balancerer mange hensyn, hvilket kan føre til ledelsesintentioner, som er helt eller delvist i modstrid med hinanden. Det forringer troværdighedsbetingelserne for disse ledelsesintentioner, hvorved den konkrete ledelse bliver en balancegang mellem forskellige ledelsesintentioner, hvilket følgerne så skal navigere i. Modsat kan man sige, at hvis en organisation (fx Forsvaret) under alle omstændigheder har disse modsatrettede ledelsesintentioner om både stabilitet og fornyelse, skader selve ekspliciteringen heraf i ledelsesgrundlaget næppe.

Et andet eksempel på modsatrettede ledelsesintentioner kommer fra de igangværende styringsforsøg med fokus på patientværdi og regulering af udrednings- og behandlingstider på de danske sygehuse. Topledelsen i en af regionerne promoverer en ledelsesintention om øget fokus på patientværdi i de nationale medier, hvilket i sig selv øger intentionens troværdighed, idet topledelsen nu har sat prestige ind på den (Jakobsen, 2019). Samtidig oplever afdelingsledelsen imidlertid, at samme topledelse står for en konkret og kontant håndhævelse af en anden og oplevet konkurrerende intention om udrednings- og behandlingsgarantier, hvilket svækker troværdighedsbetingelserne for værdiintentionen:

[Værdi for patienterne] har kæmpe stor bevågenhed. (...) min fornemmelse [er] da, at det er noget, man ønsker at fortsætte med. Men (...) det er jo alt sammen blevet suspenderet på grund af skal [overholdelse af udrednings- og behandlingsgarantier]

I det hele taget bliver målsætningerne hos lederens ledere en vigtig brik i forventningsdannelsen, som både ovenstående og nedenstående citat illustrerer. I en anden af regionens sygehusafdelinger har man således nogle andre antagelser om de målsætninger, som driver topledelsen. Det betyder, at denne afdelingsledelse tillægger den regionale topledelses intention om værdiskabelse for patienten større troværdighed jævnfør nedenstående citat. Det leder os tilbage til følgerantagelserne om lederne.

Jeg har stor tillid til, at ... de vil det bedste. Vi vil også det bedste, så vi er ikke ude på at misbruge den tillid.

Følgerantagelser om ledere

Alle argumenterne om de forskellige omgivelsesforhold tager for givet, at medarbejderne så at sige regner baglæns fra det, de ved om lederen, til en række konsistente forventninger om lederens fremtidige adfærd. For at kunne lave denne vurdering, må medarbejderne nødvendigvis gøre sig nogle antagelser om såvel lederens rationalitet som deres målsætninger. Der kan være tale om et utal af relevante motiver, som følgerne kan antage er motiverende for lederen, og som har betydning for troværdighedsbetingelserne af en udtrykt ledelsesintention. Vi sondrer mellem tre grupper af relevante motiver.

Der er *egoistiske* motiver. Disse motiver handler om, at følgerne antager, at lederen gennem deres ledelsesintentioner prøver enten at sikre sig personlige gevinster eller undgå ubehageligheder. Der kan fx være tale om ønsker om at blive genvalgt, undgå skyld for dårlige resultater, blive forfremmet, få større magt og/eller blive økonomisk belønnet. Hvis følgerne antager, at lederen handler ud fra sådanne motiver, så vil troværdighedsbetingelser for en udtrykt ledelsesintention blive gode, når det bliver tydeligt, at det enten vil have store personlige omkostninger, hvis intentionen ikke bliver gennemført, eller at lederen tilsvarende vil få en stor gevinst ud af intentionens realisering. Skattestoppet var troværdigt, fordi følgerne antog, at Anders Fogh Rasmussen gerne ville genvælges. Og i den givne kontekst ville det have haft store negative konsekvenser for regeringens genvalgschancer, hvis skattestoppet ikke blev overholdt.

En anden gruppe motiver knytter sig til forhold, der ikke blot er ønskede, men også ønskværdige i en ideel forstand. Her gør følgerne sig antagelser om, hvilke altruistiske målsætninger, som lederen prøver at opnå med ledelsesintentionen. Det handler ikke om personlige fordele, men om at skabe værdi for andre mennesker eller samfundet. Hvad der anses for at skabe værdi i en given kontekst, kan imidlertid sagtens være genstand for uenighed, så det er på ingen måde givet, at følgerne har samme motiver som lederen, selvom lederens målsætninger er domineret af altruistiske motiver.

Som tidligere nævnt kan sådanne motiver være knyttet til lederens faggruppertilknøytning. I praksis kan medarbejderne sagtens antage, at lederen samtidig har såvel egoistiske som altruistiske motiver. Hvis følgerne gør sig antagelser om, at lederen ønsker at realisere en ønskværdig målsætning på grund af altruistiske motiver, så udspringer troværdighedsbetingelserne for en udtrykt ledelsesintention af, at det i den givne situation er tydeligt, at denne målsætning ikke kan opnås bedre gennem andre ledelsesinitiativer (en konkurrerende ledelsesintention), og at denne målsætning også i fremtiden vil være vigtig for lederen. Antages lederen af en daginstitution at have en målsætning om at

skabe trivsel hos børnene, så får en ledelsesintention, der skal sikre dette, gode troværdighedsbetingelser, hvis lederen har vist sig tidligere at kunne fastholde dette fokus, når der kom forstyrrende pres fx i form af besparelser udefra.

Endelig kan der være *intrinsiske* motiver, der handler om, at lederen ønsker at forfølge ledelsesintentionen, fordi lederen finder denne spændende og udviklende. Det er således ikke i et sådant tilfælde den større effekt af ledelsesintentionen på fx forfremmelse eller forbedring af organisationens resultater, der motiverer lederen. Det er selve arbejdet med at formulere og udføre ledelsesintentionen, der er motivet. Antages ledere at have et sådant motiv, så udspringer troværdighed af en ledelsesintention af situationer, hvor lederen kan antages at have vedvarende mulighed for og fornøjelse ved at arbejde med intentionen. Dermed fremmes troværdighed fx af hidtidig ledelsesadfærd, der viser, at lederen formår at fastholde langvarigt fokus på ledelsesintentionen (det bliver ikke kedeligt), men også at der ikke er konkurrerende ledelsesintentioner, der kan blive mere spændende.

Fremtidig forskning i troværdighed af ledelsesintentioner

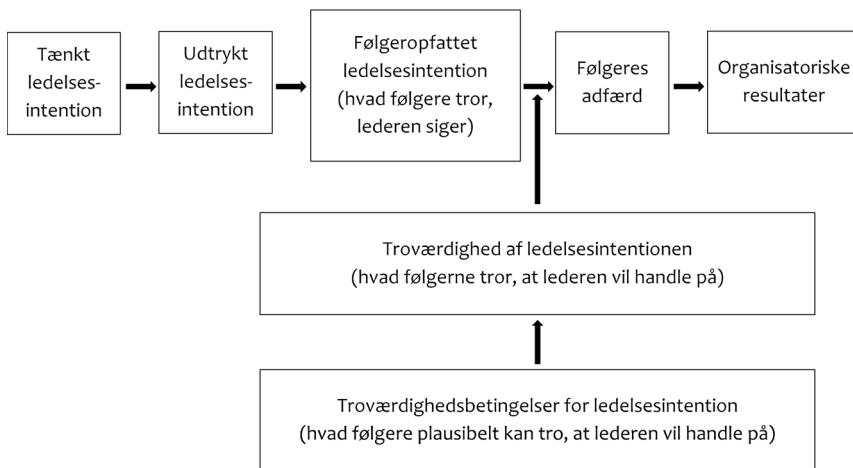
Udviklingen af troværdighedsbegrebet er langt fra færdig med denne artikels argumenter. Mere specifikke teorier om troværdighedsbetingelser for udtrykte ledelsesintentioner kan tage udgangspunkt i en eller flere af disse grupper af motiver, som følgere kan antage, at deres leder har, samt de forskellige elementer i ledelsesintentionens omgivelser.

Vigtigheden af fremtidig forskning i ledelsesintentionernes troværdighed er illustreret i figur 3. Den vandrette sammenhæng i modellen viser, at ledelsesintentioner kun bliver til organisatoriske resultater, hvis den oprindelige intention formår at bevæge sig hele vejen fra udtryk over opfattelse og adfærd til resultater. Samtidig følger det af vores argument, at springet fra opfattet ledelsesintention til adfærd betinges af, hvorvidt følgerne opfatter ledelsesintentionen som troværdig. Dette er den allerede velkendte pointe fra litteraturen. Vi tilføjer imidlertid den testbare forventning, at den opfattede troværdighed påvirkes af troværdighedsbetingelserne, som derfor bliver en vigtig faktor i forhold til, hvorvidt ledelsesintentioner i sidste instans kan påvirke organisatoriske resultater.

Fremtidig forskning kan med fordel undersøge denne model empirisk, så der kan blive skabt mere præcis viden om, hvor gode troværdighedsbetingelser en ledelsesintention skal have, for at den kan have de ønskede effekter. En anden meget vigtig forskningsdagsorden er en teoretisering og test af hele funktionen bag troværdighedsbetingelserne: Hvordan er den præcise sammenhæng mel-

lem funktionens enkelte komponenter, og hvordan er vægtningen mellem de forskellige forhold?

Figur 3. Illustration af artiklens teoretiske argument



Kilde: Baseret på Wright og Nishii (2007).

Ledelsesmæssige implikationer

Troværdighedsbetingelserne for ledelsesintentioner er interessante for ledere, fordi intentioner ifølge denne artikels argument har meget større chance for at påvirke først adfærd og derefter realisere intentionen, hvis de opleves som troværdige. Derfor ønsker ledere ofte at arbejde aktivt med deres omdømme og med de tilknyttede troværdighedsbetingelser for deres intentioner. Her er koblingen mellem tidligere adfærd og troværdighedsbetingelser for nuværende udtrykte intentioner relevant i den forstand, at hensynet til fremtidige troværdighedsbetingelser kan få ledere til faktisk at leve op til de intentioner, de har udtrykt. Selvom det måske ikke betaler sig i det specifikke øjeblik, kan ledere derfor vælge at gennemføre intentioner for at undgå at skade deres omdømme.

Det lyder måske enkelt, men der er ofte svære prioriteringer involveret i at fastholde gode troværdighedsbetingelser. Det kan illustreres ved en lægefaglig leder, der af sine overordnede får ordre til at videreformidle og implementere en plan for at køre patienter med en given sygdom 60 km til et nabohospital på grund af hensynet til kapacitet og økonomi. Vedkommende har en stærk fagprofessionel identitet og har frem til det konkrete dilemma slået meget stærkt på hensynet til den enkelte patient som afgørende for, at sygehusvæsnet lykkes.

På grund af lederens egenskaber og tidligere adfærd er troværdighedsbetingelserne for en udtrykt intention om at ændre fordelingen i den specificerede retning dårlige, fordi rejsen vil være til besvær for patienterne uden at tilføre dem yderligere værdi. Måske vælger lederen endda at nægte at formidle ledelsesintentionen videre, da lægen vil opleve en sådan melding som en alvorligt trussel mod sit personlige omdømme og som værende i modstrid med andre ledelsesintentioner baseret på altruistiske motiver. Det gælder, selvom det omtalte hensyn til kapacitet og økonomi også er altruistisk motiveret fra regionens ledere – men bare baseret på en helt anden forståelse af, hvad der er godt for borgere og samfund. Ultimativt er det jo politikerne, der har den legitime ret til at afvise disse forskellige hensyn i den offentlige sektor. Deres prioriteringer kan skifte, hvilket som nævnt også udgør en udfordring i forhold til at sikre gode troværdighedsbetingelser af de enkelte offentlige lederes ledelsesintentioner.

Det er således ofte svære valg, ledere med fagprofessionel baggrund står i, når ledelsesintentioner oppefra er i konflikt med deres egne fagprofessionelle normer. Nogle vælger at sige fra, andre vælger at forsøge at melde en ledelsesintention med gode troværdighedsbetingelser ud, og andre signalerer de dårlige troværdighedsbetingelser af deres egen ledelsesintention i selve udmeldingen. På ledelsesudviklingsforløb fortæller ledere nogle gange selv, hvordan de har sagt til medarbejderne om et nyt initiativ, at det ikke er ”en blomst, der er vokset i deres have”. Dette illustrerer sammenhængen mellem lederens forskellige udtrykte ledelsesintentioner: Hvis de er modstridende, vil troværdighedsbetingelserne for den ene intention afhænge af troværdighedsbetingelserne for den konkurrerende intention. En skoleleder har måske betegnet det, at børnene jævnfør folkeskolereformen skal have mere undervisning, som en intention, der ikke er fremvokset i hans have, selvom han lader som om, at han loyalt vil implementere den. Intentionen om loyal implementering vil have dårlige troværdighedsbetingelser, og en modsatrettet intention om at give mest mulig fleksibilitet i forhold til lærernes fremmøde (også selvom det kunne betyde manglende lærerdækning på dele af elevernes understøttende undervisning) vil have gode troværdighedsbetingelser. Artiklen her løser ikke disse udfordringer, men den bidrager forhåbentlig til at gøre det tydeligere, hvordan hver enkelt leder kan agere proaktivt i forhold til sine ledelsesintentioner.

For udøvende ledelsespraktikere er artiklens største bidrag således, at den giver et sprog og et begrebsapparat til at forstå troværdighedsbetingelserne for ledelsesintentioner. Det giver i næste led grundlag for at arbejde med troværdighedsbetingelserne for egne ledelsesintentioner. Der er mange bud på, hvordan disse troværdighedsbetingelser kan højnes, fx igennem det personlige

eksempel og ved at binde sig til masten. De baserer sig på forståelsen af troværdighedsbetingelser som noget, der konstrueres, når følgere danner forventninger om lederens muligheder og målsætninger. Den gode nyhed for ledere er, at de selv kan påvirke mange af de forhold, der indgår i denne forventningsdannelse. Den mere udfordrende nyhed er, at ledere på alle niveauer er nødt til at tage dette arbejde meget alvorligt, hvis de faktisk vil have deres hensigter først ud i livet. Det skal med andre ord være plausibelt, at deres ord bliver fulgt med handlinger.

Litteratur

- Andersen, Lotte B. og Mads Leth Jakobsen (2011). Does ownership matter for the provision of professionalized services? Hip operations at publicly and privately owned clinics in Denmark. *Public Administration* 89 (3): 956–974.
- Andersen, Lotte B., Anders Boesen og Lene H. Pedersen (2016). Performance in public organizations: Clarifying the conceptual space. *Public Administration Review* 76 (6): 852-862.
- Boudett, Kathryn P., Elisabeth A. City og Richard J. Murnane (2013). *Data Wise: A Step-by-Step Guide to Using Assessment Results to Improve Teaching and Learning*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Boyne, George A. (2002). Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies* 39 (1): 97-122.
- Bozeman, Barry og Stuart Bretschneider (1994). The “publicness puzzle” in organization theory: A test of alternative explanations of differences between public and private organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 4 (2): 197-223.
- Chapman, Carrie, Heather Getha-Taylor, Maja H. Holmes, Willow S. Jacobson, Ricardo S. Morse og Jessica E. Sowa (2016). How public service leadership is studied: An examination of a quarter century of scholarship. *Public Administration* 94 (1): 111-128.
- Churchill, Winston S. (1949). *The Second World War*. London: Cassel.
- Dietz, Graham og Deanne N. Den Hartog (2006). Measuring trust inside organisations. *Personnel Review* 35 (5): 557-588.
- Dixit, Avinash K. og Barry J. Nalebuff (1991). *Thinking Strategically: The Competitive Edge in Business, Politics, and Everyday Life*, 4. udg. New York: Norton.
- Forsvaret (2008). *Forsvarets ledelsesgrundlag*. København: Forsvarskommandoen.
- Grant, Adam M. og John J. Sumanth (2009). Mission possible? The performance of prosocially motivated employees depends on manager trustworthiness. *Journal of Applied Psychology* 94 (4): 927-944.

- Hvidman, Ulrik og Simon C. Andersen (2014). Impact of performance management in public and private organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24 (1): 35–58.
- Jacobsen, Christian Bøtcher og Ole Helby Petersen (2019). Samarbejde mellem forskning og praksis i forvaltningsforskningen: potentialer, barrierer og løsningsmuligheder. *Politica* 51 (3): 269-287.
- Jakobsen, Mads L. (2019). Buy-in to a credible vision! Why leaders make prospector responses to learning-oriented performance reform. *Public Organization Review*, 1–23. doi: 10.1007/s11115-019-00438-4.
- Jan, Stephen (2003). A perspective on the analysis of credible commitment and myopia in health sector decision making. *Health Policy* 63 (3): 269-278.
- Jørgensen, Annemette S. og Flemming Poulfelt (2013). Den gode leder er troværdig. *Lederne* 97 (4): 14–16.
- Kouzes, James M. og Barry Z. Posner (2012). *The Leadership Challenge: How to Make Extraordinary Things Happen in Organizations*, 5. udg. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Mahler, Julianne og Maureen H. Casamayou (2009). *Organizational Learning at NASA: The Challenger and Columbia Accidents*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Miller, Gary (2000). Above politics: Credible commitment and efficiency in the design of public agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 289-327.
- Miller, Gary (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science* 8: 203-225.
- Moore, Mark (1994). Public value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration* 53 (3): 296-303.
- North, Douglass C. og Barry R. Weingast (1989). Constitutions and commitment: The evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. *The Journal of Economic History* 49 (4): 803-832.
- Ohlsson, Anders (2009). Grundlæggende kommunikationsmodeller, pp. 27-49 i Jørn Helder, Torbjörn Bredenlöv og Jens L. Nørgaard (red.), *Kommunikationsteori: En grundbog*, 1. udg. København: Hans Reitzel.
- Orazi, Davide C., Alex Turrini og Giovanni Valotti (2013). Public sector leadership: new perspectives for research and practice. *International Review of Administrative Sciences* 79 (3): 486–504.
- Porter, Michael E. og Thomas H. Lee (2013). The strategy that will fix health care: providers must lead the way in making value the overarching goal. *Harvard Business Review* 91 (10): 50-67.

- Rainey, Hal G. og Barry Bozeman (2000). Comparing public and private organizations: Empirical research and the power of the a priori. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 447-469.
- Sant, Seema (2016). An analysis of credibility of CEOs in an organisation linkage with employee engagement. *Asian Social Science* 12 (10): 127-135.
- Serritzlew, Søren (2006). Linking budgets to activity: A test of the effect of output-purchase budgeting. *Public Budgeting & Finance* 26 (2): 101-120.
- Simon, Herbert A. (1985). Human nature in politics: The dialogue of psychology with political science. *The American Political Science Review* 293-304.
- Vogel, Rick og Doris Masal (2015). Public leadership: A review of the literature and framework for future research. *Public Management Review* 17 (8): 1165-25.
- Wright, Patrick M. og Lisa H. Nishii (2007). Strategic HRM and organizational behavior: Integrating multiple levels of analysis. *CAHRS Working Paper Series* 468.
- Yukl, Gary (2010). *Leadership in Organizations*, 7. udg. Upper Saddle River: Pearson.
- Yukl, Gary (2012). Effective leadership behavior: What we know and what questions need more attention. *The Academy of Management Perspectives* 26 (4): 66-85.

Louise Ladegaard Bro, Joachim Langagergaard og
Christian Bøtcher Jacobsen

Ledelsesspænd og ledertilfredshed i offentlige og private organisationer

Offentlige ledere får ansvar for stadig flere medarbejdere. Forskningslitteraturen om ledelsesspænd indeholder argumenter for både positive og negative effekter af større ledelsesspænd, men der mangler empiriske studier, som direkte sammenligner betydningen af ledelsesspænd for ledelse i offentlige og private organisationer. Derudover mangler der panelstudier, som undersøger konsekvenserne af ændringer i ledelsesspænd. Artiklen fokuserer på ledertilfredshed og ser på betydningen af ledelsesspænd i en tværsnitsanalyse af 11.234 offentlige og private medarbejdere, som viser faldende ledertilfredshed med ledelsesspændet og lidt stærkere negativ betydning for ledertilfredsheden i offentlige organisationer sammenlignet med private. Derudover viser en panelanalyse af en mindre stikprøve en vis støtte til, at ændringer i ledertilfredsheden sker i forbindelse med ændringer i ledelsesspændet – især ved små ledelsesspænd.

Hvor mange medarbejdere kan man effektivt være leder for? Både organisationer og ledelsesforskere interesserer sig for betydningen af ledelsesspænd – det antal medarbejdere, en leder har direkte ledelsesansvar for (Bro, 2016; Ledelseskommisionen, 2018). Interessen for ledelsesspænd er så gammel som Bibelen. Det Gamle Testamente beskriver den enorme ledelsesopgave, som Moses stod overfor, da han skulle føre det jødiske folk ud af Egypten. Moses var udfordret af, at alle kom direkte til ham for at afklare både små og store sager, og det var umuligt for ham at løse opgaven. Moses' svigerfar anbefalede ham derfor at dele folket op, så han kunne uddelegere ansvaret. Det skulle han gøre i enheder på tusinde, hundrede og ti – altså ud fra et ledelsesspænd på ti i hvert led. Denne bibelske analogi taler for relativt små ledelsesspænd, men det er ganske langt fra den virkelighed, som møder de fleste ledere især i den offentlige sektor. Spørgsmålet er tilmed, om små ledelsesspænd altid er en fordel. Små ledelsesspænd implicerer nødvendigvis flere ledere og muligvis også flere ledelsesslag, og det taler for, at der også kan være omkostninger og afstand forbundet med små ledelsesspænd.

Spørgsmål som disse har været genstand for forskningsmæssig debat tilbage til organisationsteoriens rødder (Gulick og Urwick, 1937; Simon, 1947) og er i de seneste år blevet genstand for fornyet interesse i både den internationale

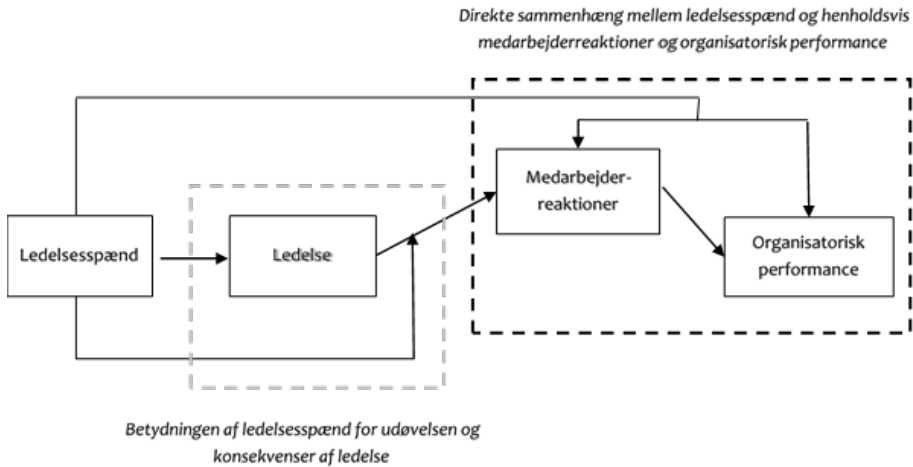
forskning (fx Cathcart et al., 2004; Meier og Bohte, 2000) og i den danske forskning (fx Holm-Petersen et al., 2015; Bro, 2016). De eksisterende studier peger på, at ledelsesspænd hverken skal være for store eller for små, men vi mangler bredere studier og ikke mindst studier, som bedre kan sige noget om ledelsesspændenes særlige betydning i den offentlige sektor og om, hvordan ledelsesspænd *påvirker* ledelse.

I forvaltningslitteraturen har der været fokus på de direkte implikationer af ledelsesspænd for performance og ønskværdig medarbejderadfærd, men studierne peger også på væsentligheden af at undersøge betydningen af ledelsesspænd for udøvelsen af ledelse og ønskværdige medarbejderreaktioner for at forstå de endelige konsekvenser af ledelsesspænd. Da ledelse ofte anskues som en vigtig faktor for ønskværdig medarbejderadfærd og organisatorisk performance, undersøger studierne tilsammen ledelsesspændets betydning i forskellige led af den teoretiske kausalmodel fra ledelsesspænd til ledelse og videre til medarbejderadfærd og performance, som er skitseret i figur 1. Når man ser på den eksisterende litteratur, er der derfor en vigtig opdeling mellem studier, som falder inden for to kategorier: 1) studier som undersøger den direkte sammenhæng mellem ledelsesspænd og henholdsvis medarbejderreaktioner og organisatorisk performance (altså de sammenhænge der er indrammet med stiplede sorte linjer i figur 1), og 2) studier som undersøger betydningen af ledelsesspænd for udøvelsen og konsekvenserne af ledelse (de sammenhænge der er indrammet med stiplede grå linjer i figur 1). For at få et billede af de samlede implikationer af ledelsesspænd vil vi give en kort gennemgang af studierne af de direkte konsekvenser af ledelsesspænd, men vi vil hovedsageligt fokusere på konsekvenserne for udøvelse af ledelse og herunder komme ind på betydningen af sektor. Ledelsesspændene er særligt store i den offentlige sektor, men vi vil også pege på, at der kan findes en række argumenter for, at store ledelsesspænd faktisk er særligt problematiske i den offentlige sektor. I undersøgelsen fokuserer vi på medarbejdernes tilfredshed med deres leder, som er et sammenligneligt mål for ledelseskvaliteten på tværs af sektorer og organisationer. Artiklen arbejder dermed ud fra at besvare spørgsmålet: *Hvordan afhænger medarbejdernes tilfredshed med ledelse i offentlige og private organisationer af ledelsesspændets størrelse?*

Artiklen bidrager til vores viden om ledelsesspænd i offentlige organisationer på tre måder. For det første samler artiklen indsigter fra den danske og internationale litteratur for at give en samlet oversigt over betydningen af ledelsesspænd. For det andet anvender vi unikke data til at sammenligne ledelsesspændets betydning for tilfredshed med ledere på tværs af sektorer, hvilket ikke er gjort tidligere i en dansk sammenhæng. Endelig har vi mulighed for

at undersøge betydningen af ændringer i ledelsesspænd, hvilket heller ikke er gjort tidligere.

Figur 1: Teoretiske forventninger til konsekvenser af ledelsesspænd



Det er udfordrende og dyrt at indsamle store mængder data på tværs af organisationer fra både den private og offentlige sektor, og det er især svært at få fat på paneldata, hvor man følger de samme organisationer og ledere over tid. Vi vil derfor i denne artikel bygge på data fra et konsulentfirma, som giver mulighed for at kaste nyt forskningsmæssigt lys over ledelsesspændets betydning. Data giver dels adgang til sammenlignelige vurderinger af ledere for 11.234 medarbejdere på tværs af offentlige og private organisationer, som har forskellige ledelsesspænd, dels har vi mulighed for at følge en større del af stikprøven over en periode, hvor ledelsesspændet ændres for mange medarbejdere.

Teorier og empiriske indsigter om ledelsesspænd

I det følgende vil vi se på, hvad vi ved fra litteraturen om betydningen af ledelsesspænd for henholdsvis 1) medarbejderreaktioner og organisatoriske resultater og 2) for udøvelsen af ledelse, som det blev skitseret i figur 1.

Ledelsesspændets direkte betydning for organisatoriske resultater og medarbejderreaktioner

Den forskningsmæssige interesse for ledelsesspænd fokuserede indledningsvis på optimering af ledelsesspændenes størrelse, og inspireret af den videnskabe-

lige ledelsestilgang (scientific management) var ambitionen at finde generelle organisationsprincipper. Gulick og Urwick var blandt de fremmeste på området, og de anbefalede begrænsede ledelsesspænd. Selvom de ikke kom med så håndfaste anbefalinger, som de senere er blevet anklaget for, pegede de på, at det er vanskeligt at lede mere end syv-otte personer (Gulick og Urwick, 1937). Man var allerede dengang opmærksom på, at antallet nok var afhængigt af den konkrete opgave, men især Herbert Simon ansporede til en mere videnskabelig tilgang til studiet af organisationer, og han påpegede, at små ledelsesspænd ikke ubetinget er en fordel. Eksempelvis fremdrog Simon, at små ledelsesspænd i store organisationer nødvendigvis må indbefatte flere hierarkiske led, og at det kan flytte ledelessautoriteten længere væk fra de yderste medarbejdere (Simon, 1947). Simons væsentligste argument var, at der var behov for stærkere teorier om ledelsesspænd og ikke mindst empirisk forskning på området.

Ser vi på den senere forvaltningslitteratur på området, er et af argumenterne faktisk det modsatte af Gulicks; nemlig at større ledelsesspænd – i hvert fald indtil et vist niveau – giver bedre organisatoriske resultater (Meier og Bothe, 2000). Den positive forventning skyldes, at større ledelsesspænd er ensbetydende med flere ansatte i det udøvende led og færre med ledelses- og administrationsopgaver (Meier og Bothe, 2000: 120). Ifølge denne litteratur må ledelsesspændet dog heller ikke blive *for* stort. Tilføjjelsen af medarbejdere ved store ledelsesspænd kan resultere i manglende koordination og ledelse, hvilket forventes at medføre dårligere organisatoriske resultater (Meier og Bothe, 2000: 120). Der kan altså både være fordele og ulemper forbundet med større ledelsesspænd, hvilket også er en tendens, der genfindes i danske studier. Ser man på kvalitative studier fra det socialpædagogiske område, ældreområdet, den kommunale forvaltning (Holm-Petersen et al., 2013) og daginstitutionsområdet (Holm-Petersen et al., 2015), ser det på den ene side ud til, at større ledelsesspænd øger mængden af kompetencer til rådighed i opgaveløsningen og giver fleksibilitet for borgere, medarbejdere og ledere. På den anden side betyder større ledelsesspænd, at lederne kommer længere væk fra medarbejderne og borgerne, bliver mindre synlige og mister detailkendskab til arbejdets udførelse og potentielle udfordringer (Holm-Petersen et al., 2013; Holm-Petersen et al., 2015).

En række internationale kvantitative undersøgelser har set på den direkte sammenhæng mellem ledelsesspænd og henholdsvis organisatorisk performance og forskellige medarbejderfaktorer. Her kædes større ledelsesspænd fx sammen med dårligere organisatoriske resultater (Gitell, 2001), lavere medarbejderengagement (Cathcart et al., 2004), større medarbejderudskiftning (Doran et al., 2004), mindre sikker adfærd og flere arbejdsulykker (Hechanova-

Alampay og Beer, 2001). I mange studier er der dog forholdsvis stor variation i ledelsesspændet; med en forskel på 115 medarbejdere i studiet med den største variation (Doran et al., 2004).

Der er dog også en forventning til, at forskelle i ledelsesspænd ikke har samme konsekvenser ved små og store ledelsesspænd. Ved store ledelsesspænd betyder mindre forskelle relativt mindre end ved små ledelsesspænd. Et studie af ledelsesspænd og medarbejderengagement fandt eksempelvis, at der sker de mest drastiske fald i medarbejderengagement, når ledelsesspændet overstiger 15 medarbejdere – og igen når ledelsesspændet overstiger 40 medarbejdere (Cathcart et al., 2004: 397-398). Ligeledes viser studier fra amerikanske skoler, at ændringer i ledelsesspændet kan have forskellige implikationer for de organisatoriske resultater afhængigt af ledelsesspændets størrelse. Et studie finder, at for skoler med mindre gode testresultater, hænger flere lærere per administrativ leder positivt sammen med andelen af elever, der består standardiserede tests – men kun indtil et vist niveau af ledelsesspænd (i det specifikke studie 21,4 medarbejdere). Herefter har større ledelsesspænd negative konsekvenser. For skoler med middel eller gode testresultater hænger større ledelsesspænd udelukkende positivt sammen med andelen af elever, der består standardiserede test (Meier og Bothe, 2000). Resultaterne skal dog ses i lyset af, at større ledelsesspænd samtidig hænger negativt sammen med fastholdelsen af elever på skolerne. Et studie baseret på det samme amerikanske skoledatasæt finder, at større ledelsesspænd øger frafaldet blandt eleverne (Theobald og Nicholson-Crotty, 2005).

Hvor store ledelsesspænd organisationerne kan håndtere, ser altså både ud til at afhænge af det initiale ledelsesspænd, af hvordan organisationerne klarer sig, og af hvilke mål man ser på. Derudover peger mange studier på ledelse som en mellemkommende variabel mellem ledelse og resultatskabelse, som det også er beskrevet i figur 1. I det følgende ser vi på studier, som undersøger ledelsesspændets betydning for netop udøvelsen og konsekvenserne af ledelse.

Ledelsesspændets betydning for ledelse

Ser man på ledelsesspændets betydning for ledelse, er der også her argumenter for, at større ledelsesspænd kan have både positive og negative implikationer. Danske kvalitative studier har eksempelvis argumenteret for, at større ledelsesspænd på den ene side gør det svært at nå at udføre ledelsesopgaverne i forhold til medarbejderne tilfredsstillende. Det kan fx være en udfordring at skabe tid nok til at støtte medarbejdere, have en finger på pulsen og at nå alle MUS (medarbejderudviklingssamtaler) (Holm-Petersen et al., 2013: 6, 42). På den anden side indgår ledere af små ledelsesspænd i langt højere grad i det daglige

fagprofessionelle arbejde (Holm-Petersen et al., 2015). Dermed kan det være svært at finde tid til det ledelsesstrategiske arbejde, og der er risiko for, at tingene bliver så familiære, at det er svært at træde i kraft som leder (Andersen et al., 2018). Disse resultater har også fundet støtte i kvantitative studier, som både har fundet positive sammenhænge mellem større ledelsesspænd og lederens identitet som leder, og tendenser til at større ledelsesspænd gør det svært at nå alle medarbejdere på en effektiv måde (Bro, 2016; Grøn, Bro og Andersen, 2018). Denne balance får også en betydning for udøvelsen af visse ledelsesstrategier. Fx peger studiet af Bro (2016) på, at niveauet af transformationsledelse (også kaldet visionsledelse) er størst i organisationer med mellemstore spænd. Det skyldes netop, at man i disse organisationer har bedst mulighed for at fastholde en lederidentitet og prioritere det strategiske visionsarbejde, samtidig med at man kan dele og fastholde visionen på en meningsfuld måde overfor medarbejderne (Bro, 2016: 171).

Tre internationale studier har undersøgt betydningen af ledelsesspænd for *konsekvenserne* af ledelse. To af disse studier ser på sammenhængen mellem transformationsledelse og henholdsvis organisatoriske resultater (brugertilfredshed) og medarbejderfaktorer (medarbejdernes organisatoriske engagement og opfattelse af processuel retfærdighed), og ét studie undersøger sammenhængen mellem lederens emotionelle intelligens og medarbejdernes følelse af empowerment på arbejdspladsen. I alle tre tilfælde mindskes de positive implikationer af ledelse, jo større ledelsesspændet er. Som argumenteret i studierne skyldes dette, at større ledelsesspænd sænker lederens mulighed for at interagerer med de enkelte medarbejdere og opretholde gode relationer til dem (Lucas, Laschinger og Wong, 2008; Gumusluoglu, Karakitapoğlu-Aygüna og Hirst, 2013). Når ledelsesspændet vokser, falder lederens mulighed desuden for at kommunikerer med medarbejderne, og for at være opmærksom på individuelle medarbejders behov og trivsel (Gumusluoglu, Karakitapoğlu-Aygüna og Hirst, 2013).

Samlet set er det altså muligt, at ledelse *virker* bedst, når ledelsesspændet er lille, men at ledelse er nemmest at *udøve*, når ledelsesspændet hverken er for småt eller for stort. Vi ved dog meget lidt om, hvordan virkningerne af ledelsesspændet på ledelse afhænger af den offentlige kontekst, og om hvordan ændringer i ledelsesspænd over tid spiller ind.

Betydningen af ledelsesspænd for tilfredshed med ledelsen – et behov for analyse over områder og tid

Som gennemgangen af litteraturen omkring ledelsesspænd viser, har ledelsesspænd været undersøgt i relation til mange forskellige typer mål og i mange

forskellige typer organisationer. Ser vi fx på de eksisterende studier af ledelsesspænd og ledelse, er der fokus på én bestemt ledelsesadfærd (fx transformationsledelse) eller på én bestemt ledelseskarakteristik (fx lederidentitet eller lederens emotionelle intelligens). Fokus i disse studier er således meget specifikt, og spørgsmålet er, om resultaterne også gælder for den helt overordnede vurdering af lederen. I denne artikel fokuserer vi på tilfredsheden med lederen som et udtryk for en generel vurdering af lederen. Tilfredsheden med lederen forstås som en overordnet vurdering af, om lederen opfylder medarbejdernes behov for ledelse på tilfredsstillende vis. Tilfredshed med ledelse er i litteraturen blevet anvendt som et mål for ledelseskvalitet og er positivt relateret til især udvekslingsforholdet mellem leder og medarbejder (LMX) (Mardanov, Sterret og Baker, 2007; Liden og Maslyn, 1998), som er tæt relateret til både trivsel og performance i organisationer (Tummers og Knies, 2013).

Forventningen til ledelsesspændets betydning for tilfredsheden med ledelse trækker på de eksisterende studier om ledelsesspænd og ledelse. I forlængelse af studierne af ledelsens betydning er forventningen, at tilfredsheden med ledelsen falder med ledelsesspændenes størrelse, fordi store ledelsesspænd kan gøre det svært at opretholde en god kommunikation med hver enkelt medarbejder, vanskeliggøre kendskabet til medarbejdernes arbejde, behov og trivsel, samt gøre det svært at opretholde gode relationer til dem. I tråd med studierne om udøvelsen af ledelse er argumentet desuden, at større ledelsesspænd kan gøre det svært for medarbejderne at opfatte, at lederen udøver strategier, som anses som positive i ledelseslitteraturen. Hovedforventningen er derfor:

H1: Større ledelsesspænd er forbundet med mindre tilfredshed med lederen

Vi forventer dog også, at små ledelsesspænd kan være forbundet med mindre tilfredshed, fordi bliver svært for lederen at fastholde en lederidentitet og prioritere det ledelsesstrategiske arbejde. Sker dette, kan medarbejderne have en oplevelse af, at der ikke udøves tilstrækkelig ledelse. Baseret på disse argumenter er den mere nuancerede forventning vedrørende ledelsesspænd og tilfredshed med lederen, at:

H2: Større ledelsesspænd er forbundet med større tilfredshed med lederen indtil et vist niveau af ledelsesspænd, hvorefter større ledelsesspænd er forbundet med mindre tilfredshed med lederen

I de eksisterende studier af ledelsesspænd er der også udelukkende fokus på én type organisation. Selvom ledelsesspændslitteraturen indeholder studier fra

både den offentlige sektor og den private sektor – og fra fx hospitalssektoren, skolesektoren og daginstitutionssektoren – er der ingen af de ovennævnte studier, der undersøger, om ledelsesspændet har samme betydning på tværs af sektorer. For at påbegynde denne opgave undersøger artiklen, om ledelsesspændet har forskellig betydning i offentlige og private organisationer. Offentlige organisationer adskiller sig fra private i flere henseender. Fx er argumentet i den traditionelle forvaltningslitteratur, at offentlige organisationer har mere vage, mangfoldige og konfliktende mål end private organisationer (se fx Downs, 1967; Lipsky, 1980; March og Olsen, 1976; Wilson, 1989; studier også citeret i Lee, Rainey og Chun, 2010). Offentlige organisationer kan således være præget af større usikkerhed om mål, og denne usikkerhed forstærkes, når specifikke typer af politisk indflydelse øges (Pandey og Wright, 2006). Det er derfor ikke utænkeligt, at der er et større behov for kontinuerligt at meningsgøre, udfylde og konkretisere de skiftende mål for medarbejderne i offentlige organisationer, hvilket tilsiger et behov for mindre ledelsesspænd. Litteraturen på området har dog ikke noget specifikt bud på dette forhold, og vi vil derfor foretage en eksplorativ analyse for at undersøge spørgsmålet.

Endelig er der ingen af de nævnte studier, der undersøger ledelsesspændet over tid. Det er derfor ikke entydigt, at det faktisk er ledelsesspændet, som medfører de hævdede konsekvenser; dvs. om der faktisk er tale om en kausal *effekt* af ledelsesspændet. Det er fx muligt, at ledere med stærke lederidentiteter vælges som ledere af store ledelsesspænd, eller at øvrige faktorer påvirker begge forhold. For at komme nærmere på svaret om, hvorvidt det faktisk er ledelsesspændet, som *påvirker* medarbejdernes tilfredshed med ledelse, undersøges sammenhængen i denne artikel både via en tværnsnitsanalyse med et stort antal observationer samt over tid.

Undersøgelingsdesign

Artiklens datagrundlag bygger på spørgeskemadata indsamlet af konsulentfirmaet Musskema.dk. Data er et komplet udtræk af firmaets database, som indeholder lederevalueringer foretaget af medarbejdere hos firmaets kunder, som dækker et stort antal offentlige og private arbejdspladser. Data er indsamlet systematisk i forbindelse med MUS, og det betyder, at data er næsten fuldt dækkende for de deltagende organisationers ansatte. Som vi vil vende tilbage til i diskussionen, er en af fordelene ved at samarbejde med praksis på denne måde, at data er direkte relevante for respondenterne selv (i dette tilfælde som forberedelse af MUS), hvorimod man i forskningssammenhænge generelt oplever faldende svarprocenter (Pedersen og Nielsen, 2016), blandt andet som følge af at respondenterne ikke oplever værdi af at deltage. Data er anonymise-

ret fuldt ud, så det har ikke været muligt for forskerne at identificere hverken personer eller firmaer i datasættet, hvilket er nødvendigt i lyset af GDPR, men det betyder også, at vi kun har haft adgang til de kontrolvariable, der findes i datasættet. Den udfordring vender vi tilbage til i diskussionen.

I tværsnitsanalysen, hvor vi ser på betydningen af ledelsesspænd på tværs af sektorer, anvender vi svar fra 11.234 respondenter, hvor vi har oplysninger om ledelsesspænd og tilfredshed med egen leder (se nedenfor). Hovedparten af respondenterne er fra private firmaer (61,4 pct.), men en stor del kommer også fra offentlige organisationer (38,6 pct.) og dækker kommuner (30,9 pct.), regioner (4,8 pct.) og staten (2,9 pct.) (se tabel 1). De anvendte data strækker sig over tidsperioden fra 2012 til 2018. Ser vi på arbejdsmarkedet generelt midt i denne periode i 2015, var omtrent 1,8 mio. mennesker fuldtidsbeskæftiget i den private sektor, mens godt 800.000 var fuldtidsbeskæftiget i den offentlige sektor (Statistikbanken.dk). Det svarer til, at de privatansatte udgjorde ca. 69 pct. af beskæftigelsen, og de er derfor lettere overrepræsenteret i stikprøven, som dog dækker et bredt udsnit af arbejdsmarkedet på tværs af sektorerne.

Tabel 1: Fordeling af respondenter

	Respondenter	Andel (pct.)
Private	6.894	61,4
Offentlige	4.340	38,6
I alt	11.234	

De 11.234 respondenter anvendes til en tværsnitsundersøgelse, som skal af-dække forholdet mellem niveauerne af ledelsesspænd og tilfredshed med ledelse. Derudover har vi for 2.754 respondenter adgang til to målinger, hvor vi kan koble den samme respondent og dermed udnytte paneldatastrukturen og se på, hvordan ændringer i ledelsesspænd er forbundet med ændringer i tilfredshed med ledelsen. Analysestrategierne beskrives nærmere nedenfor.

Mål

I undersøgelsen er der fokus på sammenhængen mellem ledelsesspænd og tilfredshed med lederen. Vi fokuserer på to spørgsmål, som er blevet anvendt til en stor del af respondenterne i det samlede datasæt: 1. ”Hvor godt er samarbejdet mellem dig og din leder?” 2. ”I hvor høj grad er du tilfreds med din leder?” Spørgsmålene er højt korreleret ($\text{Gamma} = 0,54$), og for at få et samlet mål for tilfredshed med lederen lægges værdien for de to likert-skalerede spørgsmål (værdier 1-6 fra helt lav grad til høj grad) sammen. En reliabilitetsanalyse viser

et Cronabchs Alpha på 0,64, hvilket er i underkanten af det tilfredsstillende, men også et velkendt problem for dette mål ved få items. Målet skaleres fra 0-100, så det bliver nemmere at fortolke.

Ledelsesspændet er målt som det antal respondenter, der refererer til en given leder. Det gennemsnitlige ledelsesspænd i stikprøven er 17, men det dækker over en ganske stor variation, som også er forskellig mellem de fire områder. Ledelsesspændene i stikprøven varierer mellem 1 og 82, og standardafvigelsen for stikprøven er 12,3, hvilket vil sige, at spredningen i ledelsesspænd er ganske betragtelig. Det mindste ledelsesspænd finder man i de private virksomheder, hvor ledelsesspændet er 14,7. Ledelsesspændet er generelt større i de offentlige organisationer, men det er klart størst på de regionale arbejdspladser, hvor det er omkring 30. Det svarer til Ledelseskommisionens (2018) resultater, som generelt viste store ledelsesspænd på sundhedsområdet. I kommunerne er ledelsesspændet gennemsnitligt 19,6 og på de statslige arbejdspladser 15,2. T-tests viser, at ledelsesspændene er signifikant større i de offentlige organisationer end i de private organisationer.

Tabel 2: Ledelsesspænd fordelt på områder

	Respondenter	Gns. ledelsesspænd	Std. afv.	Min.	Max.
Private	6,894	14,7	12,1	1	82
Offentlige	4,340	20,6	11,8	1	65
I alt	11,234	17,0	12,3	1	82

Figur 2 viser fordelingen af ledelsesspænd på tværs af offentlige og private organisationer, hvor man ser at især blandt de private virksomheder er der mange mindre ledelsesspænd, mens ledelsesspændene generelt er mere forskellige på de offentlige arbejdspladser. Der findes dog også enkelte private virksomheder med meget store ledelsesspænd. I analyserne anvender vi også et mål for det kvadrerede ledelsesspænd, som giver os mulighed for at undersøge eventuelle aftagende eller tiltagende effekter af ledelsesspændene, hvilket er nødvendigt for at teste H2.

Figur 2: Fordeling af ledelsesspænd på tværs af sektor



Tabel 3 viser en oversigt over de variable, der anvendes i studiet. Generelt er tilfredsheden med lederne relativt høj (gennemsnit 76,7 på 0-100 skalaen), men der er en væsentlig spredning i målet (standardafvigelse 16,4). Vi kontrollerer i studiet for både lederens og medarbejderens køn. I stikprøven er 54 pct. af respondenterne kvinder, hvilket igen understreger, at stikprøven ikke er fuldt ud repræsentativ for det danske arbejdsmarked. 41 pct. af lederne er kvinder.

Tabel 3: Beskrivende statistik (n = 11.234)

Variabelnavn	Gns.	Std. afv.	Min.	Max.
Tilfredshed med ledelse	76,70	16,40	0	100
Ledelsesspænd	17,00	12,30	1	82
Medarbejderkøn (kvinde = 1, mand = 0)	0,54	0,50	0	1
Lederkøn (kvinde = 1, mand = 0)	0,41	0,49	0	1
Organisationstype				
Privat organisation	0,61	0,49	0	1
Offentlig organisation	0,39	0,49	0	1

Analysestrategi

Analysen er baseret på to tilgange: 1) en tværsnitsundersøgelse af ledelsesspændsniveauer og 2) en undersøgelse af ændringer i ledelsesspænd. Til analyserne af tværsnitsdata anvender vi en multilevelmodel, hvor vi tager højde for, at medarbejderne er grupperet i forhold til en leder. I ændringsanalyserne anvendes en first difference model, som tager højde for tidsinvariante uobserverbare forhold knyttet til den enkelte respondent.

Analyse af niveauer af ledelsesspænd

Den første undersøgelse er tværsnitsundersøgelsen (tabel 4), hvor vi undersøger sammenhængen mellem forskellige niveauer af ledelsesspænd og tilfredshed med lederen. Model 1 viser, at der generelt er mindre tilfredshed med lederen på de offentlige arbejdspladser sammenlignet med de private, at kvinder generelt er mere tilfredse med deres leder end mænd, og at ansatte generelt er mest tilfredse med kvindelige ledere. I model 2 undersøger vi hypotese 1 om den forventede negative betydning af større ledelsesspænd. Resultaterne understøtter, at større ledelsesspænd er forbundet med lavere tilfredshed med lederen. Koefficienten angiver, at tilfredsheden falder med 0,094 på skalaen fra 0-100 for hver ekstra medarbejder, hvilket trods alt er en relativt begrænset betydning. De reducerede koefficienter for sektorvariablen peger på, at de større ledelsesspænd er en lille del af forklaringen på sektorforskellen, men at der generelt er noget lavere tilfredshed med lederne på de offentlige arbejdspladser – her svarende til omkring tre point.

I model 3 tester vi, om sammenhængen mellem ledelsesspænd og tilfredshed med lederen som forventet i hypotese 2 er kurvelineær. Som beskrevet i teorien forventer vi en positiv sammenhæng indtil et vist niveau af ledelsesspænd, hvorefter vi forventer en negativ sammenhæng. Resultaterne viser, at dette ikke er tilfældet, men at forskelle i ledelsesspænd er mest negativt forbundet med tilfredshed med lederen for små ledelsesspænd – altså der hvor den relative ændring i ledelsesspændene er størst – og at den negative sammenhæng er aftagende virkning. Det vil sige, at tilfredsheden er allerhøjest blandt ledere med de mindste ledelsesspænd, og at tilfredsheden falder med ledelsesspændet med aftagende virkning. Figur 3 viser på baggrund af resultaterne fra tabel 4, at tilfredshed med lederen falder, indtil ledelsesspændet når 36, hvorefter det forventes at være svagt stigende igen. En nærmere analyse, hvor analyserne køres for henholdsvis ledelsesspænd under og over 36 medarbejdere, viser dog, at den negative effekt kun er signifikant for ledelsesspænd op til 36 medarbejdere, mens der ingen effekt findes for ledelsesspænd over 36 ($p = 0,94$, ikke vist). Resultaterne peger dermed på, at større ledelsesspænd ser ud til at være

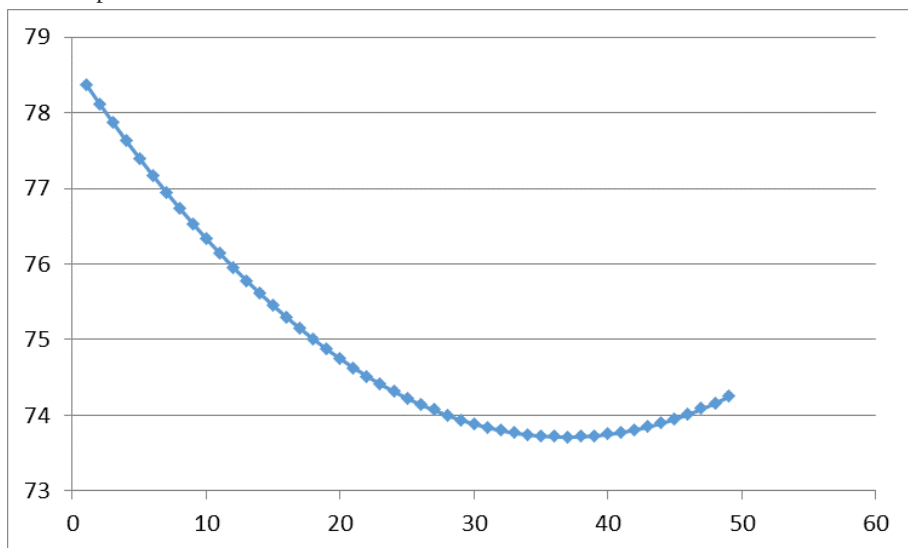
Tabel 4: Multilevel regression af tilfredshed med ledelse (0-100)

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
		Alle		Offentlige	Private
Ledelsesspænd (antal medarbej.)		-0,0944*** (-4,12)	-0,267*** (-5,39)	-0,294** (-2,94)	-0,256*** (-4,35)
Ledelsesspænd ²			0,00362*** (3,92)	0,00366+ (1,79)	0,00363*** (3,55)
Medarbejderkøn (kvinde = 1)	0,613+ (1,69)	0,626+ (1,73)	0,669+ (1,85)	0,176 (0,28)	0,897* (2,03)
Lederkøn (kvinde = 1)	1,535** (2,64)	1,575** (2,75)	1,652** (2,89)	0,832 (1,00)	2,095** (2,81)
Sektor (0 = offentlig, 1 = privat)	4,037*** (6,66)	3,437*** (5,60)	3,138*** (5,09)		
Konstant	75,61*** (121,76)	77,22*** (106,00)	78,64*** (96,76)	79,97*** (66,06)	81,44*** (130,66)
n	11.234	11.234	11.234	4.340	6.894
R ²	0,014	0,018	0,019	0,010	0,013
Just. R ²	0,014	0,018	0,019	0,009	0,012

Note: t-statistikker i parentes. * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001.

forbundet med lavere tilfredshed med lederen op til ledelsesspænd på 36, hvorefter ledelsesspænd ikke er forbundet med større eller mindre tilfredshed med lederen. Den forventede betydning af ledelsesspænd svarer til omkring en tredjedel standardafvigelse set i forhold til variationen i ledelsestilfredshedsmalet, hvilket kan betegnes som en moderat sammenhæng.

Figur 3: Forudsagte værdier for "Tilfredshed med ledelse" afhængigt af ledelsesspænd



Det næste spørgsmål er i forhold til sektorforskelle. Model 4 og 5 viser betydningen af ledelsesspændet for tilfredshed med ledere i henholdsvis private og offentlige organisationer. Der er ikke formuleret specifikke hypoteser om sektorforskellene, men i tråd med den overordnede forventning ser vi, at den negative koefficient for ledelesspænd er større i de offentlige organisationer end i de private organisationer. Sektorforskellen er dog relativt begrænset (0,294 i de offentlige organisationer og 0,256 i private organisationer). En interaktionsanalyse (ikke vist) viser, at forskellen ikke desto mindre er signifikant.

Analyse af ændringer i ledelsesspænd

Går vi videre og ser på panelanalysen, har vi mulighed for at komme nærmere en vurdering af, om ledelsesspændet har en effekt på tilfredsheden med ledelsen (tabel 5). Selvom ændringer i ledelsesspændet ikke er en eksogen variabel, muliggør analysen, at vi kan se på samvariationen i ændringer i ledelsesspændet

og tilfredshed med lederen og samtidig håndtere invariante forhold (eksempelvis uobserverede individkarakteristika). Model 1 viser, at ændringer i ledelsesspændet ikke gennemsnitligt er forbundet med ændringer i tilfredshed med lederen, og det gælder heller ikke udgangsniveauet for ledelsesspændet. I model 2 undersøges det, om ændringer i ledelsesspænd har forskellig betydning for tilfredshed med lederen for forskellige niveauer af ledelsesspænd. Model 2 viser en negativ interaktionseffekt, hvilket vil sige, at som forventet er betydningen af ledelsesspænd aftagende med ledelsesspændets størrelse. Modellen er dog vanskelig at fortolke, da den samlede betydning af ændringer i ledelsesspænd afhænger af de tre koefficienter, så figur 4 viser en grafisk illustration af den forudsagte betydning af ledelsesspænd. Figuren viser, at ved meget små ledelsesspænd har ændringer i ledelsesspænd en positiv indvirkning på tilfredshed med lederen, men denne positive indvirkning bliver mindre, når ledelsesspændene vokser. Figuren viser dog også, at modellen er meget usikker, og at de marginale effekter ikke er signifikante, hvilket vil sige, at modellen skal behandles med stor forsigtighed. Betydningen af ændringer i ledelsesspænd ser med andre ord ud til at afhænge af ledelsesspændets størrelse, men der er på baggrund af det forhåndenværende data tilsyneladende ikke tale om stor og konsistent betydning for tilfredsheden med lederen.

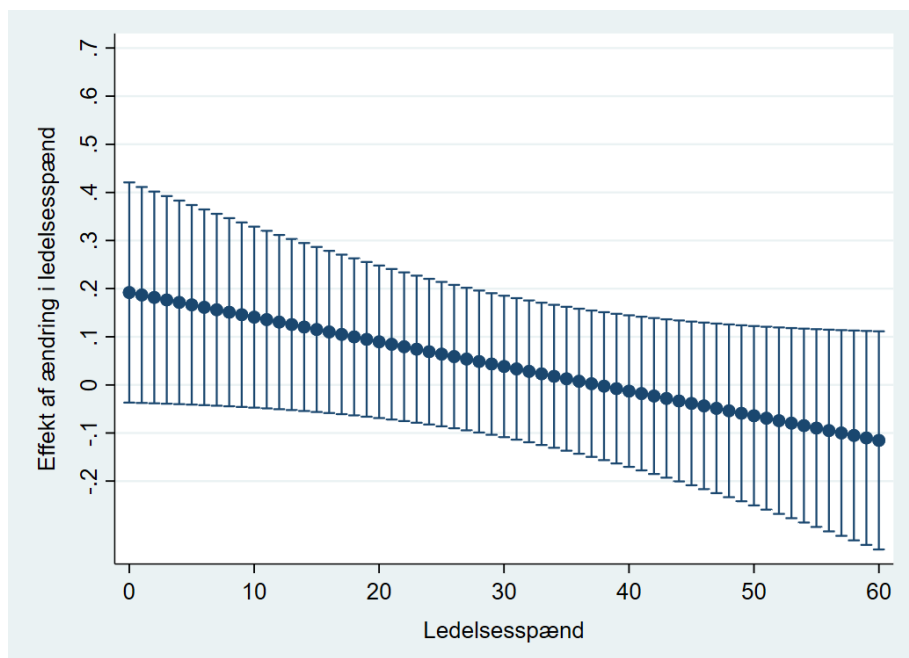
Table 5: First differences multilevel regression af ”Tilfredshed med ledelse” (ændring t2-t1, 0-100)

	(1)	(2)
	Ledelse	Ledelse
Ændring i ledelsesspænd (t2-t1)	0,070 (0,084)	0,192† (0,116)
Ledelsesspænd (t1)	0,049 (0,031)	0,058† (0,033)
Interaktion Ledelsesspændsændring*Ledelsesspænd		-0,0051† (0,0029)
Konstant	-3,23 (2,19)	-3,38 (2,14)
n respondenter	2.310	2.310
R2	0,0068	0,0076

Note: t-statistics i parentes. † p < 0,10, * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001.

Analysen, som ikke er vist her, finder ingen støtte til sektorforskelle, når vi ser på ændringer i ledelsesspænd. Vi har både kørt analyserne med interaktionseffekter for sektor og med opsplittede analyser for sektorerne separat, som begge viser konsistente resultater på tværs af offentlige og private organisationer.

Figur 4: Effekten af ændringer i ledelsesspænd på tilfredshed med ledelse



Diskussion

Vi har i denne artikel anvendt data indsamlet i samarbejde med praksis for at kaste nyt lys over et klassisk spørgsmål i ledelsesforskningen – hvilken betydning har ledelsesspænd for medarbejdernes tilfredshed med deres ledelse? Vi vil først diskutere, hvordan undersøgelsen bringer os videre i forståelsen af ledelsesspændets betydning, og derefter vil vi gå nærmere ind i de muligheder og begrænsninger, et samarbejde mellem forskning og praksis giver i forhold til den konkrete undersøgelse og i forhold til de udviklingsmuligheder, et konkret samarbejde som dette giver.

Som beskrevet i gennemgangen af den eksisterende litteratur om ledelsesspænd, kan der findes argumenter for både positive og negative konsekvenser af større ledelsesspænd. I flere af studierne argumenteres der endda for et ”optimum”, hvor større ledelsesspænd har positive konsekvenser indtil et vist

niveau af ledelsesspænd, hvorefter konsekvenserne er negative. Baseret på tværsnitsanalyserne finder vi i forhold til tilfredshed med lederen ikke sådan et optimum, men derimod at større ledelsesspænd har en ubetinget negativ sammenhæng med medarbejdernes tilfredshed med lederen, som dog er svagt aftagende frem til omkring 36 medarbejdere og derfra tilsyneladende helt fraværende. Resultaterne fra panelanalysen er mere uklare, men de understreger for det første, at ændringer i ledelsesspænd ikke ubetinget er forbundet med klare ændringer i tilfredshed med lederen. Dernæst lader der måske nok til at være forskelle i konsekvenserne af ændringer i ledelsesspænd på tværs af ledelsesspændenes størrelse, men der er på den anden side meget uforklaret variation i ændringer i tilfredshed med lederen, hvilket understreger, at vurderinger af ledelse skyldes mange andre ting end lige præcis ændringer i ledelsesspænd.

Resultaterne understøtter Herbert Simons pointe om, at man skal være forsigtig med at forvente at finde generelle optimale punkter for ledelsesspænd. Ledelsesspænd kan have implikationer for mange forhold, som i nogle henseender kan være positive og andre negative, og det er derfor et væsentligt hensyn at afdække ledelsesspændets betydning for forskellige forhold i organisationer. Resultaterne fra denne analyse er derfor heller ikke nødvendigvis i konflikt med de eksisterende studier, som har fundet mere støtte for optimering af ledelsesspænd i forhold til mål fokuseret på ledernes adfærd. Fx kan transformationsledelse fortsat være nemmest at udøve i mellemstore organisationer, selvom der er andre forhold, der gør, at medarbejderne overordnet set er mest tilfredse med deres leder i de små ledelsesspænd. Derudover er det også muligt, at der selv for medarbejdernes tilfredshed med lederen findes et optimum for ledelsesspændet i nogle typer organisationer og ikke i andre. I denne artikel er det ikke muligt at skelne mellem mere specifikke sektorområder, hvilket også betyder, at vi ikke kan tage højde for den variation i arbejdets kompleksitet, diversitet og medarbejderkompetencer, som der kan være mellem områderne. Selvom artiklen ser på forskelle mellem offentlige og private organisationer, opfordrer vi derfor til, at fremtidige studier ser nærmere på betydningen af ledelsesspænd i organisationer, som varierer på disse faktorer.

Ser vi på ledelsesspændets betydning i offentlige og private organisationer, viser tværsnitsanalysen lidt større negative konsekvenser for tilfredshed med lederen af større ledelsesspænd i offentlige organisationer end i private organisationer. Ændringsanalysen, som er præget af større usikkerhed, viser til gengæld ingen sektorforskelle. Resultaterne peger på, at ledelsesspænd i offentlige organisationer er forbundet med lavere tilfredshed, men man skal være forsigtig med at tolke dette som en konsekvens af ledelsesspændene alene. Forskellene kan meget vel tilskrives forskellige karakteristika ved organisationer med

forskellige ledelsesspænd, som vi ikke har kontrolleret for her. Vi ved derfor heller ikke på baggrund af dette studie, om de identificerede forskelle skyldes eksempelvis mere uklare mål i de offentlige organisationer, eller om det skyldes, at vi i analysen sammenligner organisationer, som for en stor dels vedkommende løser meget forskelligartede opgaver. Fremtidige studier må komme tættere på at besvare disse spørgsmål ved blandt andet at sammenligne mere sammenlignelige typer af offentlige og private organisationer for at adskille organisatoriske karakteristika som eksempelvis opgavetypen, lederkvalifikationer og medarbejderkvalifikationer fra sektorkarakteristika (eksempelvis ejerskab, finansiering og graden af politisk kontrol).

Anvendelsen af data, som er indsamlet til konsulentfirmaet, har muliggjort, at vi kunne lave dels en sektorsammenligning, dels en panelanalyse, men det er også en begrænsning for undersøgelsen, at vi kun kan anvende de spørgsmål, der er anvendt i forbindelse med MUS. Selvom spørgsmålene er hentet fra organisationsforskningen, har forskerne ikke haft mulighed for at præge formuleringen af spørgsmål i det eksisterende data, og det er derfor ikke muligt at foretage direkte sammenligninger med eksempelvis transformationsledelse, som ellers er et af de mest undersøgte aspekter af ledelse i forhold til ledelsesspænd. Samarbejdet er dog også et eksempel på, hvordan værdien for forskning og praksis kan udvikle sig over tid, og der er på baggrund af samarbejdet etableret dialog om tilpasning til fremtidige undersøgelser, som gør det muligt at integrere validerede spørgsmål. Det illustrerer også introartiklens pointe om, at tættere samarbejder kan udvikle sig mod større integration over tid (Jacobsen og Petersen, 2019).

En anden begrænsning ved data er, at selvom vi har haft adgang til paneldata, så har vi ikke information om forklaringer på ændringer i ledelsesspænd. De anonymiserede data betyder i denne sammenhæng, at vi ikke kan kontrollere for forhold, som kunne have betydning for både ændringer i ledelsesspændet og tilfredshed med ledelsen. Det kunne eksempelvis være at ledelsesspændet ændres i forbindelse med besparelser eller reorganiseringer, hvorfor vi ikke kan isolere effekten af ændringer i ledelsesspændet. Her er det også værd at være opmærksom på, at det jo langtfra er sikkert, at det er tilfældigt, hvilke ledere der får større og mindre ledelsesspænd. Et gæt kunne være, at det nok ikke er de ringeste ledere, der får større ledelsesspænd, og at de derfor muligvis kan kompensere for større ledelsesspænd gennem effektiv ledelse. Det er dog også en begrænsning i forhold til paneldata, at de to målinger er foretaget med omtrent et års mellemrum, men vi ved ikke, på hvilket tidspunkt mellem målingerne ledelsesspændet faktisk er øget. Vi kan med andre ord ikke vide, om eventuelle ændringer har haft tid til at indtræde i de vurderinger, vi kan foretage.

Konklusion

Forskere og praktikere har i mange år diskuteret mulighederne for optimering af organisationsprincipper, og især diskussionen om ledelsesspænd har stået centralt i denne debat. I litteraturen findes der teoretiske argumenter både for og i mod store ledelsesspænd, og empiriske studier har fundet støtte til begge sider af lejren. Formålet med denne artikel har været at afdække betydningen af ledelsesspænd for ledertilfredshed og særligt komme ind på eventuelle sektorforskelle samt at undersøge, om betydningen af ledelsesspænd også kan genfindes, når vi kigger på ændringer i ledelsesspænd og ikke bare på niveauer, som alle hidtidige studier har gjort. I artiklen finder vi alene tegn på negative implikationer af større ledelsesspænd for tilfredshed med ledelsen. Det gælder især i tværnsnitsanalysen, men panelstudiet viser også nogen støtte til, at øgede ledelsesspænd alt andet lige er forbundet med lavere tilfredshed med lederen. Vi finder derudover, at større ledelsesspænd er forbundet med endnu lavere ledelsestilfredshed i offentlige organisationer. Her skal man dog være opmærksom på, at vi ikke kan afvise, at dette kan skyldes, at vi undersøger offentlige og private organisationer, som løser forskellige typer opgaver.

Skal man på baggrund af disse resultater så bare reducere ledelsesspændene mest muligt ved for eksempel at indsætte flere ledere? Det peger denne undersøgelse ikke på, men fra litteraturen ved vi, at små ledelsesspænd også kan være forbundet med ulemper – eksempelvis at lederne har svært ved reelt at bedrive ledelse. Derudover peger litteraturen på flere ulemper ved at indsætte flere ledere. For det første betyder flere ledere større omkostninger og færre medarbejdere i det udførende led. Samtidig kan flere ledelseslag også skabe en større distance mellem medarbejderne og den øverste ledelse, hvilket kan medføre mangel på autoritet hos lederne i de laveste hierarkiske positioner og en oplevelse hos medarbejderne af, at beslutningskompetencerne er langt væk fra deres hverdag. Litteraturen peger derfor også på ledelsestilgange som eksempelvis distribueret ledelse (Jakobsen, Kjeldsen og Pallesen, 2016), hvor medarbejdere og ledere på alle niveauer aktiveres mere strategisk i ledelsesarbejdet. Hvordan man konkret kan kompensere for de stigende ledelsesspænd, må fremtidig forskning – meget gerne i samspil med praksis – arbejde på at skabe endnu bedre viden om.

Referencer

- Andersen Lotte Bøgh, Louise Ladegaard Bro, Anne Bøllingtoft et al. (2017). *Ledelse i offentlige og private organisationer*. København: Hans Reitzel Forlag.
- Andersen Lotte Bøgh, Louise Ladegaard Bro, Bente Bjørnholt og Christina Holm-Petersen (2018). Achieving high quality through transformational leadership: A

- qualitative multi-level analysis of transformational leadership and perceived professional quality. *Public Personnel Management* 47 (1): 51-72.
- Bro Louise Ladegaard (2016). Små, store eller rettere mellemstore ledelsesspænd? En undersøgelse af sammenhængen mellem ledelsesspænd, ledelsesidentitet og brugen af transformationsledelse i danske daginstitutioner. *Politica* 48 (2): 158-178.
- Cathcart, Deb, Susan Jeska, Joan Karnas, Sue E. Miller, Judy Pechacek og Lolita Rheault (2004). Span of control matters. *Journal of Nursing Administration* 34 (9): 395-399.
- Doran, Diane, Amy Sanchez McCutcheron, Martin G. Evans, Kathleen MacMillan, Linda McGillis Hall, Dorothy Pringle, Susan Smith og Antonio Valente (2004). Impact of the Manager's Span of Control on Leadership and Performance. Toronto: Canadian Health Services Research Foundation.
- Downs, Anthony. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Gittell, Jody Hoffer (2001). Supervisory span, relational coordination, and flight departure performance: A reassessment of postbureaucracy theory. *Organization Science* 12 (4): 468-483.
- Grøn, Caroline Louise Howard, Louise Ladegaard Bro og Lotte Bøgh Andersen (2018). Leadership identity: Concept, causes and consequences among public managers. Paper præsenteret på EGPA.
- Gulick, Luther og L. Urwick (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Gumusluoglu, Lale, Zahide Karakitapoğlu-Aygüna og Giles Hirst (2013). Transformational leadership and R&D workers' multiple commitments: Do justice and span of control matter? *Journal of Business Research* 66 (11): 2269-2278.
- Hechanova-Alampay, Regina og Terry A. Beehr (2001). Empowerment, span of control, and safety performance in work teams after workforce reduction. *Journal of Occupational Health Psychology* 6 (4): 275-282.
- Holm-Petersen, Christina og Olaf Rieper (2013). *Når ledelsesspændet vokser. Lederes erfaringer fra social- og aldringsområdet samt kommunal forvaltning*. Rapport. København: KORA.
- Holm-Petersen, Christina, Lotte Bøgh Andersen, Bente Bjørnholt, Matilde Høybye-Mortensen, Louise Ladegaard Bro og Vibeke Normann Andersen (2015). *Ledelsesspænd på daginstitutionsoverområdet. Størrelse, ledelsesstil, faglig kvalitet og trivsel*. Rapport. København: VIVE.
- Jacobsen, Christian Bøtcher og Ole Helby Petersen (2019). Samarbejde mellem forskning og praksis i forvaltningsforskningen: potentialer, barrierer og løsningsmuligheder. *Politica* 51 (3): 269-287.
- Jakobsen, Mads L., Anne Mette Kjeldsen og Thomas Pallesen (2016). Distribueret ledelse i offentlige serviceorganisationer. *Politica* 48 (2): 208-227.

- Ledelseskommisionen (2018). Offentlige ledere og ledelse anno 2017. Samlet afrapportering fra ledelseskommisionens spørgeskemaundersøgelse. <https://ledelseskomm.dk/publikationer>
- Lee, Jung Wook, Hal G. Rainey og Young Han Chun (2010). Goal Ambiguity, Work Complexity, and Work Routineness in federal Agencies. *The American Review of Public Administration* 40 (3): 284-308.
- Liden, Robert C. og John M. Maslyn (1998). Multidimensionality of leader-member exchange: An empirical assessment through scale development. *Journal of Management* 24 (1): 43-72.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lucas, Victoria, Heather K. Spence Laschinger og Carol A. Wong (2008). The impact of emotional intelligent leadership on staff nurse empowerment: The moderating effect of span of control. *Journal of Nursing Management* 16 (8): 964-973.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Mardanov, Ismatilla, Jack Sterrett og Julie Baker (2007). Satisfaction with supervision and member job satisfaction in leader-member exchange: An empirical study in the restaurant industry. *Journal of Applied Management and Entrepreneurship* 12 (3): 37-56.
- Meier, Kenneth J. og John Bohte (2000). Ode to Luther Gulick: Span of control and organizational performance. *Administration & Society* 32 (2): 115-137.
- Pandey, K. Sanjay og Bradley E. Wright (2006). Connecting the dots in public management: Political environment, organizational goal ambiguity, and the public manager's role ambiguity. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (4): 511-532.
- Pedersen, Mogens J. and Christian Vestergaard Nielsen (2016). Improving survey response rates in online panels: Effects of low-cost incentives and cost-free text appeal interventions. *Social Science Computer Review* 34 (2): 229-243.
- Simon, Herbert A. (1947). *Administrative Behavior*, 3. udg. New York: Free Press.
- Theobald, Nick A. og Sean Nicholson-Crotty (2005). The many faces of span of control: Organizational structure and multiple goals. *Administration and Society* 36 (6): 648-660.
- Tummers, Lars G. og Eva Knies (2013). Leadership and meaningful work in the public sector. *Public Administration Review* 73 (6): 859-868.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy*. New York: Basic Books.

Niels Ejersbo, Kurt Houlberg og Lene Holm Pedersen Selvpåført bureaukrati i kommunerne – formålstjenlig forvaltning eller et unødvendigt onde?¹

Bureaukrati og regler har været udsat for kritik i årevis. Med begrebet om ”selvpåført bureaukrati” er der sat fokus på de regler, som kommunerne selv vedtager, og det spiller samtidig videre på de negative billeder, som typisk forbindes med bureaukrati. Artiklen undersøger, hvad der driver fremvæksten af interne regler i to kommuner, og hvordan ledere og ansatte opfatter de lokale regler. Fremvæksten af interne regler er påvirket af lokale forhold som politisk opmærksomhed og sikring af ligebehandling af såvel borgere som ansatte, men nationale forhold som regulering også ser ud til at have betydning. I modsætning til de gængse fordomme over for regler opfatter ledere og medarbejdere, at de fleste regler leverer et positivt bidrag til kvaliteten i servicen.

Afbureaukratisering og regelforenklning har været en del af moderniseringsdagsordenen de seneste 30 år, hvor skiftende regeringer har forsøgt at reducere omfanget af love, regler og dokumentationskrav (Ejersbo og Greve, 2014). I forvaltningslitteraturen er der efterhånden en omfattende litteratur om *red tape*, der sætter fokus på regler uden et klart formål, og som opleves som omkostningsfulde at efterleve, hvilket suppleres med begrebet *green tape* forstået som effektive regler, der er baseret på klare mål-middel-relationer (Bozeman, 1993; Dehart-Davis, 2009). Den modstilling mellem en negativ versus en positiv side af bureaukratiet genfindes i den politiske debat. Kommunerne har peget på, at den statslige regulering er omkostningsfuld og gør det vanskeligt at levere en ordentlig service til borgerne. Modsat har staten fremhævet, at kommunerne selv laver regler og opstiller dokumentationskrav. Der har således eksisteret et *blame game* mellem staten og kommuner, der skiftes til at give hinanden skylden for besværlige regler, men hvor regler også bruges aktivt til at sikre opfyldelsen af målsætninger. I 2017 introducerede daværende økonomi- og indenrigsminister Simon Emil Ammitzbøll således begrebet ”selvpåført bureaukrati”, hvormed han henviste til kommunernes egen produktion af regler og dokumentationskrav. Det kan ses som et forsøg på at ændre retningen i det fortløbende blame game, hvor staten og kommuner gensidigt beskylder hinanden for at skabe unødigt bureaukrati.

Der er en del viden om statslige regler, og om hvordan statslige regler opfattes på kommunalt niveau (Ejersbo, Lindeberg og Pedersen, 2017), men vi ved ikke så meget om, hvordan man på kommunalt niveau opfatter regler, man selv har besluttet og iværksat, og hvad der påvirker fremkomsten af lokale regler. Derfor er det relevant at se nærmere på selvpåført bureaukrati. Regler, der er bebyrdende for den ene, kan være formålstjenlige for en anden (Van Loon et al., 2016). Derfor er det vanskeligt entydigt at afgøre, om regler er formålstjenlige eller unødige. I tråd hermed har tidligere undersøgelser af regler og dokumentationskrav på dagtilbudsområdet og ældreområdet vist, at regler og krav i stor udstrækning bliver opfattet som formålstjenlige, og noget som bidrager til kvaliteten (Pedersen, Buch og Holm-Petersen, 2014; Ejersbo, Lindeberg og Pedersen, 2017). Det sætter den aktuelle debat om regelforenkling og afbureaukratisering i et noget andet lys, hvor regler og dokumentationskrav bliver præsenteret som noget negativt og overflødigt. Artiklen afgrænser sig til at se på opfattelsen af regeludformningen på det lokale niveau, og i hvor høj grad de opleves som formålstjenlig forvaltning eller et unødvendigt onde, men det skal pointeres, at det ikke vurderes, om reglerne faktisk er formålstjenlige eller unødige. Det rejser følgende forskningsspørgsmål: Hvilke dynamikker har betydning for fremvæksten af regler lokalt, og hvordan opfattes disse regler af medarbejdere og ledere i kommunerne?

Artiklens empiriske grundlag er en undersøgelse af interne regler (selvpåført bureaukrati) i to kommuner, som VIVE gennemførte efter opdrag fra Økonomi- og Indenrigsministeriet (Ejersbo et al., 2018). I Horsens Kommune blev de interne regler i relation til rehabiliteringsteams på arbejdsmarkedsområdet undersøgt, mens ældreområdet og personalepolitikken blev undersøgt i Greve Kommune. Begrebet om selvpåført bureaukrati udspringer af en nylig politisk diskussion og er derfor ikke tydeligt forankret i den teoretiske forvaltningslitteratur. For at give begrebet en teoretisk forankring kobler vi det til litteraturen om reglers fremvækst og henholdsvis red tape og green tape. Selvom begrebet således knyttes til den eksisterende forvaltningslitteratur, har artiklen en deskriptiv og eksplorativ karakter. Det skyldes, at case-udvælgelsen ikke har været funderet på en systematisk vurdering af ligheder og forskelle mellem de to cases, men på frivillighed og interesse fra kommunerne i forhold til at deltage.

Næste afsnit indledes med en kort drøftelse af begrebet om selvpåført bureaukrati, og hvordan det kan afgrænses, hvorefter begrebet kobles til den internationale litteratur om reglers fremvækst og red tape versus green tape. Tredje afsnit redegør nærmere for det empiriske grundlag og de anvendte data. I fjerde afsnit analyseres fremvæksten og oplevelsen af de interne regler (det

selvpåførte bureaukrati) i de to kommuner, og artiklen afsluttes med en diskussion og konklusion.

Selvpåført bureaukrati

Begrebet ”selvpåført bureaukrati” signalerer umiddelbart noget negativt. Når man ”påføres” noget, forbindes det nemlig ofte med en form for ubehag eller lidelse. Selvpåført bureaukrati er imidlertid et nyt begreb, og i det følgende søger vi derfor at opstille en nærmere afgrænsning af begrebet. Vi bruger betegnelserne selvpåført bureaukrati og interne regler som udtryk for det samme fænomen – regler, arbejdsgangsbeskrivelser, procedurer, retningslinjer m.m., som kommunerne selv har besluttet at indføre, og som de selv kan fjerne igen. Reglerne kan som udgangspunkt være besluttet uden for organisationen og pålagt organisationen at overholde, men de kan også være resultatet af interne beslutninger. I sidstnævnte tilfælde er der tale om selvpåført bureaukrati. Selvpåført bureaukrati er således defineret ved *regler, den offentlige organisation selv har besluttet, og som den selv kan beslutte at fjerne igen og dermed reducere omfanget af bureaukrati i organisationen*. Vi definerer regler som: *nedskevne forskrifter, der på en forholdsvis præcis måde angiver en bestemt adfærd i konkrete situationer. De kan, i stedet for ”regler” også omtales som retningslinjer, procedurer, guidelines, faglige tilgange, kvalitetssikring, tilrettelæggelse, politikker o.l.* (Ejersbo et al., 2018). Der kan være en gråzone mellem pålagt bureaukrati og selvpåført bureaukrati. Det kan være i tilfælde, hvor interne regler og procedurer opleves som nødvendige for at leve op til eksternt fastsatte regler – og derfor ikke ses som regler, man som kommune kan beslutte at ophæve. I sådanne tilfælde vil kommunerne opleve det som pålagt bureaukrati, mens staten vil se det som selvpåført bureaukrati.

Opfattelsen af regler

Bureaukratiet har i høj grad været udsat for kritik og er blevet forbundet med udemokratiske procedurer, upersonlighed, langsommelighed, stivhed og ineffektivitet (Osborne og Gaebler, 1992). Imidlertid kan man også argumentere for, at bureaukratiet ikke blot skal opfattes som noget negativt, og at man burde ”genopdage” bureaukratiet (Olsen, 2005), fordi det er bedre end dets omdømme (Goodsell, 1983; Byrkjeflot og Engelstad, 2018). Bureaukrati er oprindeligt set som en organisationsform, der var tidligere tiders organisationer overlegne, når det gjaldt effektivitet, ligebehandling, accountability og forudsigelighed (Wilson, 1989: 224; Weber, 1992). Efterhånden som organisationer vokser og bliver mere komplekse, er der et større behov for strukturer, der kan være med til at reducere kompleksiteten (Mintzberg, 1983). Én måde at gøre

dette på er gennem indførelse af bureaukratiske procedurer – herunder regler. Regler tydeliggør handlingsalternativer og kan dermed skabe forudsigelighed og mindske usikkerhed i organisationen (Wilson, 1989).

Der er en betydelig litteratur om reglers betydning i organisationer og baggrunden for reglers opståen og fjernelse, ligesom der er gennemført undersøgelser af udviklingen i love og regler på statsligt niveau (March, Schulz og Zhou, 2000; Jakobsen og Mortensen, 2014; Jakobsen, 2013; Christensen, 1991). Her peges der på, at organisationer med et veludviklet bureaukrati vil være tilbøjelige til at lave flere regler. Der kan opnås en vis ekspertise i at udforme regler, fx via særligt talentfulde regelkonceptister i organisationen, hvor der opstår en mekanisme, hvor ”regler avler regler”. De eksisterende regler vil skabe problemer, fx i form af koordinationsbehov, der så løses ved at lave nye regler, hvilket Weber også var opmærksom på i hans oprindelige beskrivelse af den bureaukratiske styreform (Bild, 1989: 133). Der argumenteres også for, at der på et tidspunkt opstår et mætningspunkt i forhold til antallet af regler, hvor en stor tæthed af regler vil resultere i en mindre vækst i antallet af nye regler. Argumentet er, at organisationer over tid vil blive bedre til at udnytte de eksisterende regler til at løse nye problemer. Ud fra samme tankegang kan der på visse områder opstå et reguleringsmæssigt råderum (*regulatory space*), som kan udnyttes til at lave nye regler (March, Schulz og Zhou, 2000).

På den baggrund forventes graden af reguleringsmæssigt råderum at have betydning for, inden for hvilke områder der udformes nye regler lokalt. Hvis der er et reguleringsmæssigt råderum, er der grund til at tro, at der i højere grad vil blive lavet flere lokale regler. Kommunerne styres gennem lovgivning og national regulering, men har ellers en høj grad af selvstyre – særligt hvis vi sammenligner med kommuner i andre lande (Mouritzen og Svava, 2002). Hvis et policy-område er stærkt reguleret fra statslig hånd, vil der ikke være et særligt stort frirum for interne regler. Det modsatte gælder for områder, hvor den statslige regulering er begrænset eller kendetegnet ved rammelovgivning, hvor det er op til kommunerne at udfylde reglerne. Arbejdsmarkedsområdet er kendetegnet ved at være tæt reguleret fra statslig side, hvorfor forventningen er, at der er forholdsvis få interne regler i kommunerne på dette område. Ældreområdet er derimod karakteriseret ved begrænset statslig regulering og større anvendelse af rammelovgivning. Det giver kommunerne et reguleringsmæssigt frirum, hvor de kan – og et stykke af vejen også forventes – at udfærdige egne regler for at styre området.

Et andet forhold, der kan være med til at forklare udviklingen af interne regler i kommunerne, er den opmærksomhed, der er omkring et policy-område. Tidligere forskning viser, at den offentlige opinion påvirker den politiske dags-

orden og de politiske beslutninger (Mortensen, 2010), og at regeludviklingen på bestemte områder påvirkes af den politiske og mediemæssige opmærksomhed (Jakobsen og Mortensen, 2014). Med andre ord kan man forvente, at policy-områder, der nyder særlig stor interesse fra politikere og offentligheden, vil have flere interne regler end områder, hvor interessen er mindre. Et pejlemærke for politisk og offentlig interesse kan være borgernes udgiftspolitiske præferencer (jf. Mortensen, 2010). Det er rimeligt at antage, at de områder, hvor borgerne ønsker at bruge flere penge, har stor opmærksomhed, mens områder, hvor behovet for ekstra penge ikke er så stort, har mindre opmærksomhed. En undersøgelse i forbindelse med kommunalvalget 2017 viser, at borgerne peger på ældreområdet som det område, der har størst behov for at få tilført ekstra ressourcer. Det er i modsætning til beskæftigelsesforanstaltninger, der er blandt de områder, hvor behovet for ekstra ressourcer ifølge borgerne er mindst (Houlberg og Hjelmer, 2017). Det kan betyde, at politikere og embedsmænd vil være tilbøjelige til at udfærdige mange regler og dokumentationskrav. Arbejdsmarkedsområdet er – sammenlignet med ældreområdet – ikke nær så centralt et velfærdsområde i kommunerne. Forventningen er derfor, at der vil være flere interne regler på ældreområdet end på arbejdsmarkedsområdet.

Et tredje element er, at regler og fastsættelsen af nye regler kan bruges som kommunikationsværktøj og en måde at regulere forventninger på hos aktører inden for og uden for organisationen (May, 2000: 164). For det første kan politikere bruge regler til at tydeliggøre et bestemt serviceniveau over for borgerne eller nogle særlige kendetegn ved den service, der leveres af kommunen. For det andet kan administrationen gennem fastsættelse af regler for servicen klargøre over for politikerne, hvilke konsekvenser deres beslutninger har for servicen. For det tredje kan regler bruges som rettesnor over for kommunens medarbejdere, så det er tydeligt, hvilke dele af servicen der skal prioriteres. Fastsættelse af regler kan være en måde at tydeliggøre på, hvordan og på hvilket niveau de fagprofessionelle skal levere service til borgerne. I en kommunal kontekst kan fastsættelse af regler derfor være med til at sikre forventningsafstemning og ensartethed i behandlingen af borgerere, og politikerne og administrationen kan have et ønske om at sikre lige behandling af borgerne, og at der ikke er variation i den service, som de får tilbudt fra kommunens side.

Red tape og opfattelsen af regler som unødige

Der har været en interesse for antallet af regler ud fra det argument, at jo flere regler, jo større er risikoen for, at regler bliver red tape (Bozeman og Scott, 1996; Bozeman, 2000: 313). Det bygger på antagelsen om, at der er proportionalitet mellem omfanget af regler og forekomsten af regler, som ikke tjener et

klart formål og som er besværlige. Det er dog ikke alene antallet af regler, der bestemmer forekomsten af red tape. Det er i større udstrækning et spørgsmål om, hvordan reglerne bliver opfattet (Pandey og Kingsley, 2000). I studiet af red tape er der en stigende erkendelse af, at det ikke blot drejer sig om antallet af regler, men i lige så høj grad om opfattelsen af regler. Regler, der ikke har positiv indvirkning på arbejdsopgaven, vil sandsynligvis blive opfattet negativt. I red tape-litteraturen er der to ting, der er centrale for, om regler opfattes negativt. Det handler dels om byrden i forbindelse med regeloverholdelse, dels om manglen på et klart formål med reglen (Van Loon et al., 2016). I tråd hermed er det relevant at se på, i hvor høj grad regler opleves at have et klart formål, om de bidrager til kvalitet i opgaveløsningen, og om de opleves som belastende at opfylde. Inden for forvaltningsforskningen er green tape opstået som et modbegreb til red tape (Dehart-Davis, 2009). Dette sker i erkendelse af, at regler som udgangspunkt ikke er sat i verden for at være besværlige og formålsløse. Det er som sådan et modbegreb, der i stedet betoner effektiviteten af regler. Betoningen af bureaukratiets effektivitet trækker tråde helt tilbage til Weber, og det er netop den dobbeltsidede karakter, der er central for at forstå, hvorfor et begreb som selvpåført bureaukrati kan blive et element i den offentlige debat.

Den dobbeltsidede karakter afspejler sig også i, at alle ikke har samme vurdering af samme regel. En regel kan blive opfattet som besværlig og omkostningsfuld af nogle, mens andre vil opfatte den samme regel som understøttende og et bidrag til kvaliteten. Opfattelsen af regler kan blandt andet være påvirket af, hvem der bærer byrden ved opfyldelse af regler og krav. Da det ofte vil være de lavere niveauer i organisationen, der fx skal indsamle information ved dokumentationskrav, kan det forventes, at medarbejdere på lavere niveauer vil være mere kritiske og i større udstrækning opfatte regler som unødigt bureaukrati end medarbejdere på et højere hierarkisk niveau. Regler, der kommer udefra, har også en større risiko for at blive opfattet som red tape (Bozeman, 1993: 291; Brewer et al., 2012; Rainey, Pandey og Bozeman, 1995). Det kan skyldes, at det er vanskeligere at få ejerskab til regler og krav, hvis de, der udsteder regler, befinder sig langt væk. På samme måde kan stor afstand påvirke muligheden for at kommunikere om reglerne negativt, så der opstår risiko for misforståelser og fejlfortolkninger.

Data og metode: undersøgelse af selvpåført bureaukrati i to kommuner

Denne artikel baserer sig på resultater fra en undersøgelse af selvpåført bureaukrati, som VIVE (Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd) har udført for Økonomi- og Indenrigsministeriet. Ministeriet gav de danske

kommuner mulighed for at ansøge om at få undersøgt graden af selvpåført bureaukrati og udvalgte Horsens Kommune og Greve Kommune. Horsens Kommune indgår med rehabiliteringsområdet, mens Greve Kommune indgår med ældreområdet og tiltag omkring det personalepolitiske område. De to kommuner er således ikke udvalgt ud fra teoretiske overvejelser om, at de er forskellige på et eller flere punkter, som forventes at have betydning for selvpåført bureaukrati, og der er derfor ikke tale om et klassisk komparativt studie. Når det er sagt, så omfatter studiet tre områder, som er meget forskellige med hensyn til såvel emne som aktivitet. Rehabiliteringsområdet har således vægt på sagsbehandling i forhold til indkomstoverførsler og beskæftigelse og går på tværs af forvaltninger, hvorimod aktiviteten på ældreområdet vedrører tilvejebringelsen af kommunal service (tjenesteydelser) på et bestemt sektorområde. Endelig har det personalepolitiske område at gøre med kommunens interne funktion og rekruttering af medarbejdere mv. Den betydelige variation i de undersøgte områders aktivitet giver mulighed for at opnå indsigt i anvendelsen af interne regler i flere forskellige sammenhænge, men der er tale om et beskrivende og eksplorativt snarere end et forklarende studie. Det centrale bidrag ligger således i, at man på en række områder – rehabilitering, ældre, personalepolitik – beskriver mulige årsager til regler, og hvordan de bliver opfattet lokalt.

Undersøgelsen afdækkede dels antallet af interne regler inden for de tre områder, dels opfattelsen og vurderingen af reglerne blandt ledere og medarbejdere. Afdækningen af antallet af interne regler er sket med hjælp fra de deltagende kommuner, der har leveret de relevante dokumenter til VIVE. Første trin i afdækningen var et indledende interview med centralt placerede personer for at skabe overblik over dokumentationssystemer og -formater med henblik på at sikre en udtømmende overlevering af interne regler på området.

Inden for hvert område blev der blandt alle de registrerede interne regler udvalgt en række regler til nærmere undersøgelse, hvor der blev fokuseret på ledes og medarbejders vurdering af reglerne.

- Rehabiliteringsområdet (Horsens Kommune): 5 regler – 29 pct. af det samlede antal regler på området
- Ældreområdet (Greve Kommune): 8 regler – 5 pct. af det samlede antal regler på området
- Det personalepolitiske område (Greve Kommune): 4 regler – 14 pct. af det samlede antal regler på området.

Udvælgelsen af regler til vurdering tog afsæt i alle de registrerede regler inden for de pågældende områder og sigtede på at få et bredt udvalg af de undersøgte interne regler. Den endelige udvælgelse af regler til vurdering er sket efter dia-

log med kommunerne. Det betyder for det første, at der ikke kan konkluderes entydigt for det samlede område eller for hele kommunen, da reglerne ikke er repræsentative. Det er dog tilstræbt, at reglerne var særligt centrale eller vigtige for funktionen, og at de samtidig repræsenterede en forskellighed i forhold til omfang, udbredelse og type. For det andet kan deltagerkommunerne have interesser i, hvilke regler der bliver udvalgt til vurdering, fx regler der får området eller regelejerne til at fremstå særligt gode. Det skal dog understreges, at dette ikke har været indtrykket. Dialogen har endvidere været underbygget af konkrete argumenter for, hvorfor forslag til enkelte reglers vurdering var hensigtsmæssige eller mindre hensigtsmæssige.

Vurderingen af reglerne tager afsæt i ledere og medarbejders subjektive opfattelse af reglerne og følger dermed argumentationen fra red tape-litteraturen (jf. Pandey og Kingsley, 2000). Dataindsamlingen er baseret på fokusgruppeinterview. Denne metode er velegnet til at afdække og kvalificere forskellige personers syn på det samme, da personerne er i stand til direkte at kvalificere og be- eller afkræfte hinandens udsagn. Det sikrer en mere præcis og valid af-dækning af vurderingen af en given regel, og større sikkerhed om hvorvidt der er enighed eller uenighed i vurderingen deraf.

Vurderingen af reglerne tager afsæt i nedenstående dimensioner:

- Om reglen har et klart formål.
- Om reglen bidrager til kvalitet.
- Om reglen opleves som belastende at opfylde.

Derudover har vi spurgt til baggrunden for reglen, hvordan regler generelt bliver brugt i kommunerne, hvorvidt der er en særlig regelkultur, og hvordan de undersøgte regler eventuelt hænger sammen med andre regler, fx statslige.

Som et forberedende skridt til fokusgruppeinterview blev samtlige deltagere bedt om at besvare et kort spørgeskema om de udvalgte regler. Spørgeskemaet indeholdt spørgsmål til hver enkelt regel ud fra ovenstående dimensioner. Spørgeskemaet har ikke tjent som en selvstændig datakilde, men som et redskab til at gøre fokusgruppeinterviewene så effektive som muligt. Der blev afholdt i alt tre fokusgruppeinterview i Horsens Kommune og fire fokusgruppeinterview i Greve Kommune. Ønsket var at sikre spredning i hierarkisk position. Deltagerne i grupperne varierer fra kommune til kommune og fra område til område, men generelt set samles ledere i én gruppe, mellemledere i en anden og medarbejdere i en tredje. Lederne repræsenterer ”regelejerne”, mens medarbejderne repræsenterer dem, som skal efterleve reglerne. Udvælgelsen af respondenter skete i samarbejde med de respektive kommuner. Der deltog 6-12 personer i fokusgrupperne.

Analyserne er udført ved at analysere og sammenstille indholdet fra fokusgrubeinterview. Datamaterialet bestod af tematiske referater udarbejdet på baggrund af direkte noter samt interviewoptagelser. De samlede vurderinger af de udvalgte regler præsenteres i tabel 1. Reglerne vurderes til at have hhv. ikke have fx et klart formål, markeret med ”+” eller ”-” i tabel 1, når der er enighed eller overvejende enighed i udsagnene om den pågældende reglen. Hvis der ikke er en klar positiv eller negativ retning i udsagnene markeres det med ”+/-”. Det skal understreges, at der her er tale om en sammenfattende vurdering af de udsagn, der blev givet i fokusgrubeinterviewene, snarere end en vurdering på grundlag af en eksplicit skala.

Analyse

I dette afsnit analyseres dels, hvilke hensyn der kan være bag indførelsen af regler på lokalt niveau, dels hvordan reglerne opfattes af ledere og medarbejdere. Undersøgelsen viser, at der er stor variation i omfanget af selvpåført bureaukrati på de tre undersøgte områder. På rehabiliteringsområdet er der optalt 17 interne regler, på ældreområdet 165 interne regler og på det personalepolitiske område 28 regler (Ejersbo et al., 2018). Områderne er ligeledes forskellige med hensyn til omfanget af ekstern regulering, de er udsat for – set i forhold til kommunen. Rehabiliteringsteams på beskæftigelsesområdet er forholdsvis tæt reguleret af statslige regler via love, bekendtgørelser og vejledninger, og her var det selvpåførte bureaukratis omfang i form af regler og procedurer forholdsvis begrænset. På det personalepolitiske område, hvor den lovgivningsmæssige, retlige regulering forekommer mindre tæt end på beskæftigelsesområdet, men hvor til gengæld overenskomster og kollektive aftaler også tegner sig for en form for ekstern regulering. Der efterlades dog et vist spillerum, og kommunens egen regulering var også af et vist omfang på det personalepolitiske område. På ældreområdet er der fastsat overordnede mål, men ellers er der ikke fastsat kvalitetskrav (Rostgaard, 2015). Derudover er området kendetegnet ved rammelovgivning, hvilket giver betydelige frihedsgrader for kommunens egne beslutninger. Her var omfanget af interne regler ganske betydeligt. Selvom området sags- og aktivitetsmæssigt også er betydeligt større end de to øvrige områder, kan det være nærliggende at sætte omfanget af selvpåført bureaukrati i relation til det reguleringsmæssige råderum (regulatory space). Det kan pege på, at jo mere plads den eksterne regulering efterlader til den interne regulering, jo mere selvpåført bureaukrati vil der forekomme. Kommunens egne dispositioner er afgørende i den sammenhæng, hvor den kan tage initiativ til regeludstedelse, hvor den finder, at en sådan er tiltrængt. Alternativt kan kom-

munen imødegå, at der udstedes (for) mange regler. Dette peger på, at det reguleringsmæssige råderum har betydning.

Data materialet pegede også på, at den politiske opmærksomhed på et område eller en bestemt sag har betydning for regelvæksten. Som nævnt tidligere er ældreområdet et af de policyområder, der har meget stor opmærksomhed – både politisk og i offentligheden. Det er også et område, hvor der er mange interne regler. Vi har ikke foretaget systematisk indsamling af data om den politiske opmærksomhed på de forskellige områder eller i relation til de konkrete regler. Der er dog flere eksempler på, at regler direkte udspringer af problemstillinger, som har fået særlig politisk opmærksomhed eller er knyttet til politisk formulerede indsatsområder. Det gælder eksempelvis reglen om ”det gode måltid”, der er direkte koblet op på den ”værdighedspolitik for ældreplejen”, som byrådet vedtog for nogle år siden. Et af temaerne i værdighedspolitikken er ”mad og ernæring”. Der er også respondenter, som peger på, at ældreområdet generelt har haft stor opmærksomhed og at politikerne er særligt opmærksomme på, hvad der sker på dette område.

Der er også regler, der udspringer af et behov for at give information om og forme forventninger til servicen. Det gælder eksempelvis reglen om sagsbehandlingstider, hvor der fastsættes maksimale sagsbehandlingstider for de enkelte ydelser. Lederne forklarer, at det i høj grad er information til politikerne, og den skal hjælpe politikerne til at give borgerne de rette forventninger til, hvornår deres sag kan være afgjort. En leder udtaler: ”Vi har ikke altid haft sagsbehandlingstider, men det hjælper til at give borgeren en idé om, hvor lang tid det tager”. I forhold til en regel på rehabiliteringsområdet siger en medarbejder: ”Det tjener også som gennemsækelighed for borgeren. Så borgeren ved, hvad det er, der skal ske i løbet af mødet” (Ejersbo et al., 2018). For lederen er det også et redskab til at prioritere medarbejderressourcer og opgaver. Det bliver eksempelvis muligt at sætte fokus på de sager, hvor tidsfristen er ved at udløbe, og der kræves en ekstra indsats. Det er også ledernes vurdering, at reglen om sagsbehandlingstider ikke alene bruges af dem selv til at strukturere deres hverdag, men også af medarbejderne.

Denne forventningsafstemning kan også være en måde at sikre ens behandling af alle borgere og medarbejdere på. I Greve Kommune er der en regel om samtaler ved sygdom, der fastsætter, hvor meget fravær hos en medarbejder der udløser en samtale med den nærmeste leder. Lederne giver udtryk for, at den er med til at sikre, at et ikke bliver tilfældigt, hvem der indkaldes til samtale, og hvem der slipper. Hensynet om ligebehandling gælder også i forhold til borgerne, hvor en medarbejder siger om regler vedrørende tildeling ydelser til

borgerne: ”Så det ikke vurderes på mavefornemmelser, hvem der får hvad. Jeg synes, at det giver en tryghed” (Ejersbo et al., 2018).

Vurdering af regler

I undersøgelsen i de to kommuner har vi som nævnt set på konkrete regler og bedt ledere og medarbejdere vurdere de enkelte regler på tre parametre. For det første om reglen har et klart formål, der er til at forstå, og som der er kendskab til. For det andet om reglen bidrager til kvaliteten i opgaveløsningen. Og for det tredje spørger vi til, hvor besværligt/let det er at efterleve reglen.

Som det fremgår af tabel 1, er den generelle vurdering af de undersøgte regler overvejende positiv. De fleste regler har et klart formål, hvor ledere og medarbejdere har en tydelig forståelse for, hvad reglen skal, og hvorfor den er lavet. Der er naturligvis også regler, hvor formålet er mindre klart, eller hvor respondenterne peger på mange forskellige mål. I forbindelse med drøftelserne om reglernes formål har vi også spurgt til kendskab og tilgængelighed. Her kom det frem, at der generelt var et godt kendskab til mange af reglernes eksistens, men at der også var flere eksempler på, at kendskabet til indholdet i reglerne manglede. Derudover var der flere eksempler på, at tilgængeligheden til reglerne var problematisk. Under diskussionen om en konkret regel siger en medarbejder: ”Hvor har I fundet den henne?” Foruden problemer med tilgængeligheden for nogle regler er der også eksempler på, at det kniber med at holde reglerne opdateret, så den seneste og gældende version af reglen er tilgængelig.

I forhold til reglernes bidrag til kvaliteten er den dominerende holdning blandt respondenterne, at reglerne i de fleste tilfælde leverer et bidrag til kvaliteten. I relation til en regel om udarbejdelse af rehabiliteringsplaner siger en leder: ”Jeg tror, at det vil stå skidt til, hvis vi fjernede den”, og en medarbejder følger op på spørgsmålet om, hvorvidt reglen skal fjernes: ”Nej, det tror jeg ikke. Den er rigtig, rigtig god” (Ejersbo et al., 2018).

Samlet set er vurderingen af de undersøgte interne regler, at de fleste har et klart formål, og at de leverer et positivt bidrag til kvaliteten. Vurderingen af omkostninger ved efterlevelse af reglerne varierer noget mere, men her går noget af kritikken ikke på reglen som sådan, men mere på implementeringen. Der er også eksempler på regler, hvor formålet er mindre klart, og hvor bidraget til kvaliteten i opgaveløsningen er tvivlsom eller begrænset. Analysen peger på, at regler ikke blot er til besvær og en hindring for at levere god service og drive en ordentlig offentlig forvaltning, men giver et positivt bidrag til organisationen. Interne regler og bureaukrati har også nogle steder karakter af red tape, men oplevelsen af green tape er generelt mere fremherskende.

Table 1: Vurdering af reglers formål, bidrag til kvaliteten samt omkostninger ved efterlevelse

Regel	Reglen har et klart formål	Reglen bidrager til kvaliteten	Reglen er let at efterleve
Horsens Kommune – Beskæftigelse (rehabiliteringsteamets)			
1. Faglig kvalitetssikring af sager, der ønskes forelagt for rehabiliteringsteamet i forhold til førtidspension, ressourceforløb og fleksjob	+	+	+
2. Sagsflow og arbejds gange i forlængelse af rehabiliteringsteamets afgivne indstillinger	+/-	+	+
3. Guide til rehabiliteringsplanens forberedende del	+	+	+
4. Ny mødestruktur	+	+	(+)
5. Retningslinjer for rehabiliteringsteamets opgaver.	+	+	+
Greve Kommune - Personalepolitik			
6. Forskrift/ anbefaling for, hvordan jobannoncer bør udarbejdes	+/-	+/-	(-)
7. Regler og kriterier for sygefraværssamtaler	+/-	+/-	+
8. Retningslinjer for brug af sociale medier	+	(+)	+
9. Retningslinjer i forbindelse med afskedigelser ved strukturændringer mv.	+	+	+
Greve Kommune – Ældreområdet			
10. Sagsbehandlingstider	+	+	(+)
11. Udskrivningsforløb	+	+	-
12. Arbejdsgang for ”pakker, visitation til borgere på plejecentre i Greve Kommune”	(+)	+/-	-
13. Arbejdsgang ansøgning til plejebolig	+	+	+
14. Ernæringscreening	+	-	-
15. Kontaktpersonordningen	+	+	+
16. Døgnytimeplan	+	+	+
17. Det gode måltid	(+)	-	(-)

Note: ”+” og ”-” angiver enighed eller overvejende enighed i udsagnene om den pågældende regel. ”+/-” angiver hvis der ikke er en klar positiv eller negativ retning i udsagnene.

Når det er sagt, så er der en tendens til, at ledere er mere positive i deres vurdering af de interne regler end medarbejderne. Det ligger utvivlsomt også som konsekvens af forskellige roller og arbejdsfunktioner, at det regeludstedende chefflag og de udførende ansatte i noget omfang må forventes at have forskelligt syn på interne regler. Ejerskabet til reglerne – det formelle og reelle – ligger i udgangspunktet hos regeludstederne, dvs. chefflaget, hvorimod erfaringerne med den praktiske anvendelse i første omgang ligger hos medarbejderne. Det er også medarbejderne, der typisk har byrden i forbindelse med efterlevelse af reglen. Denne indsigt bidrager med en nuancering af forståelsen af, at det i højere grad er eksterne end interne regler, der opfattes negativt (Bozeman, 1993; Bozeman og Feeney, 2011). Det genfindes, at dem, der udsteder reglerne, har det mest positive syn på reglerne, men det gælder ikke kun, hvis regeludstederne er eksterne i forhold til organisationen, det gælder også, hvis de er interne. Desuden bekræfter det, at dem, der bærer implementeringsomkostningerne, har det mest negative syn på reglerne, og at det også gælder interne regler (Van Loon et al., 2016).

Noget af kritikken angår ikke selve reglen, men i stedet den måde det er tilrettelagt på i afdelingen og den interne arbejdsproces, der er nødvendig for håndhævelsen af udvalgte regler. Der efterspørges nødvendigvis ikke andre eller færre regler, men snarere justeringer og mindre tilpasninger af disse procedurer. Kritikken kan dermed ses som forbedringsforslag til, hvordan reglerne bedre kan håndhæves. Lederne er opmærksomme på, at implementeringen og tilrettelæggelsen af procedurer i forbindelse med efterlevelse af reglerne er meget afgørende for, hvorvidt de opfattes som meningsfulde og lette at efterleve. En leder udtrykker det på følgende måde: ”Implementeringen er noget af det allersværeste – og der kan vi godt blive dygtigere, for det er svært at nå ud til 700 medarbejdere. Vi skal få kommunikeret til medarbejderne, hvorfor de skal bruge reglen, og hvorfor den er god”. Der er variation i vurderingen af, hvor besværlige/lette reglerne er at efterleve. Nogle regler er uproblematiske at efterleve og giver ikke anledning til problemer. Derimod kan meget lange og udførlige regler forekomme omkostningstunge, især hvis de ikke bruges hyppigt. Modsat mindsker regelmæssig ”træning” ved anvendelse af reglen omkostningerne.

Der er også kritik af nogle enkelte regler, og det gælder især regler, der opleves som kontrollerende frem for understøttende. Et eksempel er reglen om samtaler ved sygefravær. Her siger en medarbejder: ”Den virker meget kontrollerende, så den bare måler, hvor meget er du syg, og du kommer til samtale, uanset om det er barn eller mand eller en selv, der er syg. Og den gør, at folk er bange for fyring, den skaber ikke tryghed blandt medarbejderne”. Der er også enkelte andre eksempler, hvor kritikken af reglen blandt andet går på, at

den ikke i tilstrækkelig grad respekterer medarbejdernes fagprofessionelle vurdering og nogle gange står i vejen for at levere den service, som medarbejderne ser som fagligt relevant.

Diskussion og konklusion

Artiklen har undersøgt, hvad der driver fremvæksten af lokale regler, og hvordan reglerne vurderes af ledere og medarbejdere. De metodiske begrænsninger i udvælgelsen af cases gør, at der ikke er tale om et klassisk komparativt studie, men at artiklens bidrag primært er beskrivende og eksplorativ. Artiklen bidrager således med indsigter i forhold til, hvordan regler genereres lokalt, og hvilke forhold der har betydning for, hvordan de opfattes. Analysen peger på, at en række lokale forhold i kommunerne påvirker fremvæksten af interne regler. For det første bekræftes forventningen om, at der laves flest nye regler, der hvor der som udgangspunkt er mest plads til nye regler (regulatory space). Fremvæksten af regler lokalt kan således være knyttet til den statslige regulering af et område, for så vidt at forskelle i omfanget af interne regler kan være påvirket af, hvor meget rum den statslige regulering efterlader til lokale regler.

I tillæg hertil ser det ud til, at den politiske opmærksomhed på et område har betydning. Flere af de undersøgte regler har direkte afsæt i politiske initiativer og udspringer af den politiske interesse på området. Ældreområdet er det af de undersøgte områder med flest regler og er samtidig et område, hvor der generelt er stor politisk og offentlig opmærksomhed. Selvom der ikke er grundlag for håndfaste konklusioner, peger det på behovet for nærmere analyser af forholdet mellem forekomsten af lokale regler og omfanget og kendetegn ved den statslige regulering. Analysen peger desuden på, at ønsket om afstemning af forventninger til servicen i kommunen, gennemsigtighed og information til borgerne er hensyn bag fremkomsten af regler. Det er også tydeligt, at ligebehandling af borgere og medarbejdere er et væsentligt hensyn bag etableringen af lokale regler. En afledt effekt er, at reglerne kan bruges til at prioritere ressourcer – både for ledere og medarbejdere.

Artiklen har haft fokus på de interne regler og dermed også på den ”lokale motors” betydning for fremvæksten af regler. I den sammenhæng bliver det tydeligt, at regler tjener andre formål end blot at regulere adfærden hos kommunens ansatte. I afledt betydning bliver de et kommunikationsværktøj i forhold til kommunens ansatte, politikerne og borgerne. Det bliver ligeledes klart, at fremvæksten af regler også er knyttet til politik. Den lokale politiske opmærksomhed er en væsentlig drivkraft for fremvæksten af regler og kan dermed tjene som en påmindelse om, at forvaltningsforskningen ikke skal glemme betydningen af politik.

Den anden del af analysen så på lederes og medarbejderes vurdering af konkrete regler. De blev vurderet ud fra, hvorvidt de har et klart formål, om de bidrager til kvaliteten i opgaveløsninger, og hvor lette/omkostningsfulde de er at efterleve. Det generelle billede er, at de undersøgte lokale regler langt overvejende har et klart formål og bidrager til kvaliteten i opgaveløsningen. Med hensyn til omkostninger ved efterlevelse af reglerne afdækkede analysen større variation. Nogle af de kritiske vurderinger går ikke så meget på reglen som på implementeringen. Der var også eksempler på uhensigtsmæssige regler, der virkede overflødige, og som gav anledning til irritation hos medarbejdere. Et væsentligt fund er også, at hierarkisk position betyder noget for vurderingen af reglerne – ledere er generelt mere positive i vurderingen end medarbejdere.

Artiklens titel stiller spørgsmålet, om selvpåført bureaukrati er et unødvendigt onde, eller om det er god forvaltning. Analysen viser, at hvis man spørger ledere og medarbejdere, har regler deres eksistensberettigelse, og de leverer i de fleste tilfælde et positivt bidrag til opgaveløsningen. Det støtter den bevægelse i forvaltningslitteraturen, der forsøger at ændre bureaukratiets position fra prygelknaibe til en organisationsform med fordele. Denne konklusion bør ikke få kommunerne til at glemme det kritiske eftersyn af interne regler. Som det fremhæves i analysen, er implementeringen af reglerne afgørende, og udnyttelse af de positive sider ved regler forudsætter ligeledes, at de er opdaterede og let tilgængelige for medarbejderne og ledere. Bureaukrati og regler har været udsat for kritik i årevis. Med begrebet ”selvpåført bureaukrati” er der sat fokus på de regler, som kommunerne selv vedtager. Umiddelbart giver udtrykket indtryk af, at kommunerne i forhold til indførelsen af egne regler er at betragte som ”selvskadende teenagere”, men en nærmere analyse viser, at bureaukratiet ikke kun er skidt, ja faktisk har regler en række positive virkninger, fordi de gør det muligt at styre og ændre adfærd i en ønsket retning. Når de ofte bliver anset som bøvlende og besværlige, så er det netop, fordi de tvinger folk til at gøre noget andet, end de selv vil, og fordi de tager tid at håndhæve og implementere. Men det er ikke overraskende, for formålet med regler er netop at sikre en bestemt adfærd. Netop derfor er det tankevækkende, at både ledere og medarbejdere i større udstrækning fremhæver fordele ved regler på bekostning af ulemper. Den automatiske reaktion på regler som unødigt bureaukratiske bør erstattes af et grundigere og mere nuanceret syn på regler, hvor de mere positive elementer også inddrages, og implementeringen af regler har større fokus.

Note

1. Artiklen er baseret på Niels Ejersbo, Niels Jørgen Mau Pedersen, Martin Williams Strandby og Amanda Thor Andersen (2018). *Selvpåført bureaukrati i to kommuner*. København: VIVE.

Litteratur

- Bild, Tage (1989). Tvivlen om det rationaliserede samfunds fornuft. økonomi og samfund hos Max Weber, pp. 105-137 i Kurt K. Klausen og Torben H. Nielsen (red.), *Stat og marked*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bozeman, Barry (1993). A theory of government "red tape". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART 3* (3): 273-303.
- Bozeman, Barry (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Bozeman, Barry og Mary K. Feeney (2011). *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Bozeman, Barry og Patrick Scott (1996). Bureaucratic red tape and formalization: Untangling conceptual knots. *The American Review of Public Administration* 26 (1): 1-17.
- Brewer, Gene. A., Richard M. Walker, Barry Bozeman, Claudia N. Avellaneda og Gene A. Brewer (2012). External control and red tape: The mediating effects of client and organizational feedback. *International Public Management Journal* 15 (3): 288-314. doi:10.1080/10967494.2012.725291
- Byrkjeflot, Haldor og Frederik Engelstad (red.) (2018). *Bureaucracy and Society in Transition: Comparative Perspectives*. <http://ez.statsbiblioteket.dk:2048/login?url=https://www.emeraldinsight.com/doi/book/10.1108/S0195-6310201833>
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). Den usynlige stat. København: Gyldendal.
- Dehart-Davis, Leisha (2009). Green tape: A theory of effective organizational rules. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (2): 361-384.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2014). *Modernisering af den offentlige sektor*. København: Lindhart og Ringhoff.
- Ejersbo, Niels, Niels Jørgen Pedersen, Martin W. Strandby og Amanda T. Andersen (2018). *Selvpåført bureaukrati i to kommuner*. København: VIVE.
- Ejersbo, Niels, N. H. Lindeberg og Lene Holm Pedersen (2017). *Dokumentationskrav på dagtilbudsområdet*. København: Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Forskning.
- Goodsell, Charles T. (1983). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 4. udg. Washington: CQ Press.
- Houlberg, Kurt og Ulf Hjelmer (2017). *Borgerne vil helst bruge penge på ældre og børn*. By: Danske Kommuner.

- Jakobsen, Mads L. F. (2013). Bureaukrati: Ven eller fjende af (offentlig sektor) innovation? *Politica* 45 (3): 250-266.
- Jakobsen, Mads L. og Peter Bjerre Mortensen (2014). *Regelstaten: Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kaufman, Herbert (1960). *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*, 3. udg. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- March, James G., Martin Schulz og Xueguand Zhou (2000). *The Dynamics of Rules*. Stanford: Stanford University Press.
- May, Peter (2002). Social regulation, i Lester M. Salamon (red.), *Tools of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Mintzberg, Henry (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mortensen, Peter Bjerre (2010). Political attention and public policy: A study of how agenda setting matters. *Scandinavian Political Studies* 33 (4): 356-380.
- Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara (2002). *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Olsen, Johan P. (2005). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1): 1-24.
- Osborne, David E. og Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government*. New York: Plume.
- Pandey, Sanjay K. og Gordon A. Kingsley (2000). Examining red tape in public and private organizations: Alternative explanations from a social psychological model. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 10 (4): 779-799. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024291
- Pedersen, Hanne S., Martin S. Buch og Christina Holm-Petersen (2014). Dokumentation i praksis. København: KORA.
- Rainey, Hal G., Sanjay Pandey og Barry Bozeman (1995). Research note: Public and private managers' perceptions of red tape. *Public Administration Review* 55 (6): 567-574. doi:10.2307/3110348
- Rostgaard, Tine (2015). *Når fortiden er længere end fremtiden*. Stockholm: Nordens Välfärdscenarier.
- Van Loon, Nina M., Peter L. M. Leisink, Eva Knies og Gene A. Brewer (2016). Red tape: Developing and validating a new Job-Centered measure. *Public Administration Review* 76 (4): 662-673. doi:10.1111/puar.12569
- Weber, Max (1992). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. City: University of California Press.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. København: Nota. <https://nota.dk/bibliotek/bogid/417026>

Caroline Howard Grøn

Når forskning og politikudvikling mødes. Erfaringer fra Ledelseskommisionens sekretariat

Samspillet mellem forskning og praksis kan tage mange former. I denne artikel er ambitionen at give indblik i, hvordan et meget omfattende samarbejde, en reel indlejring af forskeren i en offentlig organisation, fungerede. Der er tale om en partikulær og induktiv beretning om, hvordan forskningsprocessen tog sig ud i samarbejdet, og på den baggrund identificeres en række konkurrerende hensyn i vidensproduktion, der kom til udtryk i processen. Afslutningsvis diskuterer artiklen, hvad læringspointerne kunne være for andre forskere og praktikere, der overvejer at indgå et tilsvarende langtrækkende samarbejde.

I foråret 2017 nedsatte VLAK-regeringen en ledelseskommision. I kommissionens kommissorium stod blandt andet, at kommissionen skulle kortlægge og analysere offentlige leders karakteristika, vilkår og udfordringer, og at kommissionen skulle komme med ”konkrete anbefalinger, der kan styrke kvaliteten af offentlige ledelse i fremtiden” (Finansministeriet, 2017: 2). Der var som sådan ikke tale om en lovforberedende kommission, og i modsætning til de fleste andre kommissioner var medlemmerne af kommissionen alle udpegede, fordi de var eksperter i ledelse (Christiansen og Nørgaard, 2009: 37). Imidlertid blev kommissionens arbejde i januar 2019 fulgt op af en ledelses- og kompetencereform der efterfølgende mundede ud i en aftale mellem Regeringen, KL og Danske Regioner (Regeringen, KL og Danske Regioner, 2019).

Det blev meget hurtigt klart, at en stor del af det vidensgrundlag og den analyse, kommissionens anbefalinger skulle stå på, skulle komme fra en stor spørgeskemaundersøgelse blandt offentlige ledere. Det var kommissionens ambition at inddrage eksisterende forskning så vidt muligt i sit arbejde. I den sammenhæng blev kommissionens sekretariat forstærket med en forsker, der blev placeret sammen med embedsmændene. Opgaven lød på at lave en undersøgelse, der kunne skabe valid viden til kommissionens arbejde, der kunne afspejle kommissionens og andre aktørers politiske interesser og endelig kunne skabe opbakning og interesse i kommissionens arbejde. Forskeren var mig.

Spørgeskemaundersøgelsen blev ved offentliggørelsen pænt modtaget af offentligheden og er, så vidt forfatteren ved, ikke blevet substantielt kritiseret i den offentlige debat efterfølgende (jf. blandt andet interne presseklip fra Ope-

rate). Efterfølgende blev en række af spørgeskemaundersøgelsens fund inddraget i Ledelseskommisionens endelige rapport (Ledelseskommisionen, 2018) og brugt til at underbygge kommissionens anbefalinger. Samarbejdet er af alle involverede parter blevet set som en succes. Tilsvarende er de involverede aktører enige om, at undersøgelsen gav Ledelseskommisionens øvrige arbejde en vis faglig tyngde og legitimitet, der også var vigtig i legitimeringen af kommissionens øvrige aktiviteter.

I forlængelse af temaet for denne udgivelse ser artiklen nærmere på, hvad vi som forvaltningsforskere kan lære af erfaringerne fra et konkret projekt; gennemførelsen af Ledelseskommisionens spørgeskemaundersøgelse. Der er så at sige tale om et mikroperspektiv på de samarbejdsprocesser, der i mere abstrakte termer blev diskuteret hos (Jacobsen og Petersen, 2019 i dette temanummer). Den konkrete case er et eksempel på et langtrækkende partnerskab (jf., Jacobsen og Petersen, 2019), da forskeren blev ansat og fysisk sad i den organisation, som indgik i partnerskabet, og partnerskabet entydigt blev initieret af praktikersiden. Dertil kommer, at Ledelseskommisionen, herunder spørgeskemaundersøgelsen, var genstand for ret stor offentlig opmærksomhed, og kommissionens potentielle anbefalinger, allerede før kommissionen begyndte sit arbejde, var genstand for en del kritisk debat (Jyllands-Posten, 2017; Hegnsvad, 2017; Sørensen, 2017; Klausen, 2017). Der var altså en central politisk dimension i dette samarbejde, selvom kommissionen ikke som fx strukturkommissionen var sat i verden for at gøde jorden for ny – potentielt upopulær – lovgivning (Christensen, Mourtizen og Nørgaard, 2009). Mens langt de fleste samarbejder med offentlige organisationer har en politisk dimension, blev det meget tydeligt i denne case og helt uomgængelig at forholde sig til.

Mogens N. Pedersen bemærker i sin tale ”Politologen som konsulent” fra 1990, at politologer siden Machiavelli har bevæget sig tæt på politikken, og at denne rolle med fordel kan blive mere fremtrædende for at sikre forskningens relevans (1990: 321). Han påpeger også, at mens der er mange gode ting at hente i den slags samarbejder, indebærer de også en risiko for forskeren. Særligt er der en risiko for, at forskeren kompromitterer sin personlige integritet. Det er ikke mindst med Pedersens fokus på forskerens personlige rolle, at denne tekst er skrevet.

Metodisk og teoretisk tilgang

I modsætning til traditionelle akademiske artikler, vil artiklen have en relativt induktiv, og på sin vis teorifattig, karakter, og minde mere om en etnografisk afrapportering (jf. fx Van Maanen, 2010; Watson, 2010). Som en – meget overordnet – ramme italesættes de forskellige forventninger til samarbejdet som

kulturelt betingede grundlæggende antagelser (Schein, 2010). Schein forklarer de udfordringer, man kan møde i konfrontationen med en anden kultur:

we will be maximally comfortable with others who share the same set of assumptions and very uncomfortable and vulnerable in situations where different assumptions operate, because either we will not understand what is going on, or, worse, we will misperceive and misinterpret the actions of others (Schein, 2010: 32).

Citatet lyder voldsomt, når temaet er samarbejdet mellem en forsker og embedsværket, men sætter på sin vis meget fint ord på den oplevelse, det var at indtræde i arbejdet i Ledelseskommisionens sekretariat. Det var, i starten af processen, ukomfortabelt, fordi samarbejdet udfordrede både embedsværkets og mine forestillinger om, hvordan processen skulle håndteres, og hvordan produktet skulle blive. Med blik for både de gevinster der kan hentes i et sådant samarbejde og med risiko for kompromittering af forskerens professionelle integritet, er det centralt at diskutere, hvordan man som forsker positionerer sig i et sådant samarbejde, og hvilke kompromiser man må indgå for at få det til at lykkes.

Som Schein (2010) påpeger, er de grundlæggende antagelser oftest mest synlige i mødet med en organisation, hvis kultur man ikke kender og et sådant møde synliggør også ens egen grundlæggende antagelser. I det følgende beskrives således en række situationer, hvor det, som er "naturligt" og "rigtigt" i en forskningskontekst, udfordres af det, der er "naturligt" og "rigtigt" i en embedsmandskontekst.

Artiklen er baseret på forfatterens erfaringer som "udlånt" forsker til Ledelseskommisionens sekretariat. Empirisk bygger artiklen på observationer, personlige korrespondance og dokumenter fra udviklingen af spørgeskemaet. På den måde minder data om etnografiske data (jf. fx Rhodes, 2004; Watson, 2010), selvom metodens stringens ikke på alle parametre lever op til de krav, denne type litteratur typisk stiller. Kilderne suppleres med en række interviews med aktører, der har spillet en central rolle i arbejdet med spørgeskemaet. Interviews er blevet brugt til at give indsigt i, hvordan andre aktører har oplevet processen og ikke mindst til at validere forfatterens egen hukommelse og oplevelser af situationen. Efterfølgende har respondenterne haft mulighed for at gennemlæse og kommentere på analysen; en kommunikativ validering (Huberman og Miles, 2002: 344; Dahler-Larsen, 2002). Informanterne citeres ikke.

Interviews er foretaget ca. et år efter samarbejdet. Derfor skal aktørernes hukommelse også ses i lyset af, at der er generel enighed om, at samarbejdet fungerede godt, og at spørgeskemaundersøgelsen var en succes. Det gav rum for at italesætte problemer undervejs, men også at erindringerne hos alle aktører, forfatteren inklusiv, er farvet af efterfølgende erfaringer og de personlige relationer, der blev opbygget undervejs i processen. Konkret er der ikke helt ens fortællinger om processen blandt aktørerne, og en del erindringer kunne formentlig ses som efterrationaliseringer i Weicks (2001) forstand. Formålet med denne analyse er ikke at afdække disse uoverensstemmelser eller forskydninger i hukommelse, men i stedet prøve at ordne erfaringerne på en måde, så andre kan have glæde af dem i fremtidige samarbejder.

Artiklen beskriver først processen omkring samarbejdet; herunder særligt hvor samarbejdet blev oplevet som udfordrende. Herefter teoretiserer den en række af de beskrevne udfordringer og udleder på den baggrund opmærksomhedspunkter for fremtidige samarbejder.

En forsker møder embedsværket

I det følgende diskuteres først arbejdet med Ledelseskommisionens spørgeskemaundersøgelse i et nogenlunde kronologisk perspektiv med fokus på forskellige faser af en forskningsproces (jf. Jacobsen og Petersen, 2019). Afslutningsvis rejser jeg et par mere generelle pointer omkring forskelle i arbejdskulturen.

Ledelseskommisionens arbejde startede 1. april 2017, og allerede på første møde blev det besluttet, at kommissionen skulle gennemføre en stor spørgeskemaundersøgelse blandt offentlige ledere. Samtidig blev det også godkendt, at jeg skulle tiltræde en deltidsstilling i Ledelseskommisionens sekretariat for en periode på seks måneder for at bistå med udarbejdelsen af undersøgelsen. Idéen til spørgeskemaet var født i Moderniseringsstyrelsen som en del af forberedelserne til kommissionens opstart. Idéen om at inkludere en forsker i sekretariatet kom fra centrale kommissionsmedlemmer. Konkret blev jeg udlånt på deltid fra min stilling som lektor på Københavns Universitet fra 1. april-1. oktober.

Sekretariatet var sammensat af udlånte medarbejdere fra en række centrale interessenter: Kommunernes Landsforening (KL), Danske Regioner, Region Hovedstaden, Gentofte Kommune, Digitaliseringsstyrelsen samt et antal medarbejdere fra Moderniseringsstyrelsen, der også var vært for sekretariatet. På den måde kom jeg som forsker ind i en organisation, der nok var i gang, men som samtidig bestod af mennesker, der stort set lige havde mødt hinanden. Enkelte medlemmer i sekretariatet startede først efter mig. På trods af dette var

medarbejdere fra Moderniseringsstyrelsen i klart overtal, ligesom chefen kom fra Moderniseringsstyrelsen.

Hvor hurtigt kan det gå?

Ved kommissionens start 1. april blev det meldt ud, at de første resultater af undersøgelsen gerne skulle være klar, så de kunne præsenteres på Folkemødet på Bornholm medio juni 2017. Det gav 2½ måned til at udvikle en spørgeramme, validere den, gennemføre en repræsentativ undersøgelse blandt alle offentlige ledere i Danmark og nå at lave så meget databehandling, at de første resultater kunne præsenteres. Det lød umiddelbart meget optimistisk i forskerøre, og der var derfor et behov for en forventningsafklaring om, hvor hurtigt undersøgelsen kunne gennemføres, og hvilke ressourcer det ville kræve. Her blev det tydeligt, at hvor en forskningsproces selvfølgelig har deadlines, der skal nås, så er de ofte sat af forskeren selv, hvorimod embedsværket i langt højere grad er vant til, at deadlines kommer udefra, uden nødvendigvis at tage hensyn til faglige skøn over, hvor lang tid processen vil tage, hvis den samtidig skal være god. Min bekymring over, om vi kunne nå at lave noget af ordentlig kvalitet på den knappe tid, blev i øvrigt modsvaret af dele af embedsværkets bekymringer over, om man overhovedet kunne få en forsker til at arbejde så hurtigt, som det var påkrævet. Forskellige opfattelser af tiden til processen var altså en af de første samarbejdsudfordringer, vi stødte på.

Hvem skal spørges?

Et centralt spørgsmål for undersøgelsen var, hvem der skulle besvare undersøgelsen. Et spørgsmål, der rent teknisk først blev afklaret kort før udsendelsen. At finde ud af, hvem de offentlige ledere er, og hvordan de skulle kontaktes, var en stor opgave. En løsning med brug af Moderniseringsstyrelsens position i staten og samarbejde med KL gav adgang til løndatabaser. Validering på baggrund af data fra udvalgte kommuner og styrelser, forbedrede datagrundlaget. En proces der for en forsker ikke havde været nem at få til at fungere uden adgang til Moderniseringsstyrelsens ressourcer. Tilsvarende blev undersøgelsen sendt til respondenterne ved brug af cpr-numre og e-Boks, konkret med hjælp fra et program leveret af Digitaliseringsstyrelsen. Muligheden for at tilgå den slags ressourcer er et stærkt argument for samarbejde.

Dertil kom, at der i starten af processen var en del diskussioner om, hvem der skulle kontaktes. Mens en del af kommissionens medlemmer gerne ville gennemføre en populationsundersøgelse, både for at sikre datakvaliteten, men også for at give lederne en invitation til at spille ind til kommissionen, var andre dele af kommissionen og embedsværket entydigt imod en populations-

undersøgelse. Argumenterne imod var primært ressourcerorienterede: Kunne kommissionen forsvare at bruge så mange menneskers tid, hvis resultatet i statistiske termer ikke ville blive bedre? Her blev det tydeligt, at kommissionen også befandt sig i et interessebæstigt spændingsfelt, og blandt andre KL og Danske Regioners holdning til spørgsmålet om en populationsundersøgelse kom til at spille en central rolle, inden den endelige beslutning blev truffet. Samtidig var kommissionen stadig i en meget tidlig fase, hvor villigheden til at sætte hårdt mod hårdt internt i kommissionen ikke var særlig stor af hensyn til det fremtidige lange samarbejde.

Dernæst skulle det besluttes, om spørgeskemaundersøgelsen skulle bero på en stratificeret sample. I udgangspunktet er der flest kommunale ledere i den offentlige sektor og flest ledere i "første linje"; ledere af medarbejdere. Hvis vi skulle kunne sige noget meget tungtvejende om fx topledere i uddannelses-sektoren, ville det kræve, at vi vægtede de forskellige grupper i vores populationsgrundlag. Det blev tidligt besluttet, at vi ville udtrække 4.000 tilfældige fra vores populationsgrundlag. Mens der var gode videnskabelige grunde til at ud-tage stikprøven på den måde, var det også klart, at det var en prioritering af at lade kommunale ledere i første linje komme til orde. At topcheferne nok skulle blive hørt af kommissionen, var en del af ligningen, men beslutningen var også en prioritering af ledere af medarbejdere i den kommunale sektor. At sample-strategien på den måde også var et politisk valg om at fokusere kommissionens interesse i en bestemt retning, blandt de metodiske og politiske aspekter af undersøgelsen meget tættere sammen, end hvad man normalt tænker over i klassiske forskningsprocesser – selvom samplingstrategier også her typisk er helt centrale.

Hvad skal vi spørge om?

Spørgeskemaets spørgeramme gav en del diskussioner af to årsager. For det første er viden magt, og resultaterne forventedes at påvirke kommissionens anbefalinger. Spørgerammen blev et politisk værktøj, hvormed centrale aktører håbede at kunne påvirke kommissionens retning. For det andet fordi der var en meget klar begrænsning på, hvor omfangsrig den kunne være.

Mens undersøgelsen i princippet var "ejet" af kommissionen, var det kun enkelte kommissionsmedlemmer, der havde en reel interesse i at blande sig i, hvad der skulle spørges om i undersøgelsen. Særligt Lotte Bøgh Andersen, der som kommissionsmedlem arbejdede tættest sammen med sekretariatet om undersøgelsen, havde input til dette. Kommissionens medlemmer havde en fuldt ud legitim interesse i, hvad der skulle spørges om, og dertil kom Lottes forskningsmæssige kompetencer på området. Men det er i efterfølgende sam-

taler blevet klart, at det for nogle aktører blev set som en politisering. Her er et centralt opmærksomhedspunkt. Mens der kan være mange gode argumenter for en bestemt forskningsinteresse, er prioritering af nogle spørgsmål over andre essentielt en politisk afvejning i denne type arbejde.

Jeg kom ind i sekretariatet for at sikre den forskningsmæssige kvalitet, men mødte af og til en vis uforståenhed over for det, man i forskerkredse vil betegne som *common sense*. Det gjaldt fx behovet for at anvende tidligere validerede survey items og indeksering. Hvor anvendelse af tidligere anvendte items medførte modstand på grund af deres formulering, blev særligt indeksering diskuteret igen og igen. Jeg tror, en del af de involverede i processen aldrig helt forstod, hvorfor det var vigtigt, at der var ”tre spørgsmål, der er stort set det samme”. Men særligt på følsomme emner som lederadfærd, hvor vi traditionelt anvender indeksskonstruktioner, fik de lov til at overleve på trods af en del pres.

Før jeg tiltrådte i sekretariatet, var der også etableret en følgegruppe for spørgeskemaundersøgelsen, ikke at forveksle med den gruppe, der var etableret for hele kommissionen.¹ I denne lille følgegruppe sad repræsentanter for KL og Danske Regioner. Følgegruppen skulle sikre kvalificering af spørgerammen fra personer med kendskab til hhv. regioner og kommuner, og skulle derudover sikre, at KL og Danske Regioner efterfølgende bakkede undersøgelsen op. Denne politiske sensitivitet var en tydelig afvigelse fra normal forskningspraksis. Undervejs i processen blev særligt KL en central aktør i at udvikle spørgerammen og validere spørgsmål i forhold til den kommunale sektor. Samarbejdet endte alt i alt med at være relativt konfliktfrit og produktivt for kvaliteten af undersøgelsen.

På ét punkt var der dog uenigheder. Et kommissionsmedlem ønskede – med Moderniseringsstyrelsen som mellemmand – at der skulle spørges til fyringspraksis. KL var uenig. Et kompromisitem blev udarbejdet, og i den endelige survey blev der spurgt til, om der var ”tradition for at fyre” ledere, der ikke performer.

Forløbet gjorde det tydeligt, at man som forsker skal kunne forklare de standarder, man tager for givet, i sådan et samarbejde, og må acceptere, at der kan være flere legitime syn på, hvad der er et godt spørgsmål. Et godt spørgsmål kan også være et spørgsmål, der sikrer opbakning fra centrale stakeholders, eller et spørgsmål, der afspejler legitime politiske interessenters interesse i undersøgelsen, som fx indspark fra kommissionsmedlemmerne. Når Pedersen taler om risikoen for forskerens personlige og professionelle integritet, er det også vigtigt at huske, at det på sin vis havde været lige så kompromitterende for min integritet ikke at have været responsiv over for legitime interesser, der var

anderledes end mine egne, som det ville have været at gå på kompromis med centrale faglige standarder.

Samtidig er det også værd at bemærke, at jeg i samarbejdet besad et vist antal forskervetobrikker. Det er en central del af forskellen på at have inviteret en forsker indenfor og have entreret med en konsulent. Hvis jeg havde haft oplevelsen af, at min faglighed var blevet gået for nær, havde jeg trukket mig fra samarbejdet. Her bliver det en entydig fordel for forskere at have et karrierespor, der kører i et andet system, med andre krav end at holde liv i samarbejdsrelationer med embedsmænd.

Hvordan skal data behandles?

I løbet af processen med designet af undersøgelsen var der begyndende overvejelser om, hvordan data skulle behandles. Udspillet var, at data skulle kunne behandles i Excel, og der ikke skulle laves noget, der var mere kompliceret end krydstabuleringer. Endelig skulle undersøgelsen afrapporteres i et PowerPoint-format, hvor tallene skulle præsenteres, men ikke analyseres.

Alle tre dele bekymrede både mig og forskeren i kommissionen. For det første fordi Excel er et mindre sikkert og avanceret valg til databehandling end fx Stata. For det andet fordi bivariate analyser ville åbne kommissionen op for kritik for at frembuse med ”forkerte” resultater, idet resultaterne ville kunne bero på spuriøse sammenhænge. Og endelig var vi bekymrede over afrapporteringsformatet, fordi det gav mindre rum for at fortolke tallene.

Det viste sig, at forklaringen på de valgte formater fandtes i de kompetencer, der var til rådighed i sekretariatet. Der var simpelthen ingen med en statistisk forståelse eller softwarekendskab, der tillod brug af Stata eller lignende, eller som kunne lave analyser, der var mere avancerede end bivariate analyser. Tilsvarende blev det klart, at en del af frygten for at lave et ”worddokument” til afrapportering delvist blev forklaret med formidlingshensyn, men nok også med, at de relevante embedsmænd ikke havde det faglige overblik til at skrive sådan en analyse.

Her blev forskerlogikken alvorligt udfordret – det er sjældent et argument for metodevalg, at man ikke behersker en teknik – selvom det sikkert ofte forklarer en del metodevalg i praksis. Løsningen blev, at spørgeskemaundersøgelsen fik tilført ekstra interne ressourcer i form af en medarbejder med god forstand på statistik og databehandling. Tilsvarende blev der rekrutteret et par studenter, der kunne stå for både kvantitativ og kvalitativ databehandling af åbne svarkategorier. Mens samarbejdet med embedsværket på den ene side udfordrede forskerlogikken i forhold til at træffe så optimale valg som muligt,

gjorde indlejring også, at det var muligt at tilføre ekstra ressourcer, så opgaveløsningen kunne blive god nok.

I forhold til det analytiske håndværk og sektorforståelsen blev løsningen en anden. Her endte jeg med at skrive et udkast til en mindre analyse på baggrund af det store datamateriale. Den empiriske forståelse for et felt, man har efter at have fulgt det forskningsmæssigt i en årrække, er ikke noget, der kan løbes op af nok så dygtige og arbejdsomme embedsmænd uden noget særligt forhåndskendskab.

Hvordan skal data formidles?

Endelig skulle undersøgelsen formidles. Ledelseskommisionen brugte kommunikationsbureauet Operate til at bistå med kommunikationsopgaver. Også i formidlingen af undersøgelsen skulle Operate involveres, og de første udfordringer opstod i bureauets forsøg på at gøre undersøgelsens resultater politisk relevante. Kommunikationsbureauets behandling af datamaterialet endte i nogle meget uheldige fremstillinger, der på ingen måde var metodisk forsvarlige. På baggrund af det indledende arbejde måtte både forsker og embedsmænd bag undersøgelsen skriftligt sige fra over for bureauets arbejde. Internt i arbejdsgruppen havde vi en stærk fælles forståelse af, hvor langt data kunne trækkes, som ikke blev delt af kommunikationsbureauet. Vores bekymringer blev hørt, og arbejdet mundedede ud i en væsentlig mindre stram udlægning af undersøgelsens resultater.

Hvor der havde været tydelige interesseforskelle i arbejdet med spørgerammen og definitionen af populationsgrundlaget, var der væsentligt mere overensstemmelse mellem både interne og eksterne administrative aktører og forskerne i denne del af arbejdet, som primært blev udfordret af kommunikationsbureauets lave metodiske kompetenceniveau. Deres arbejde afspejlede formentlig deres dataforståelse, men også et anderledes trade-off mellem faglighed/validitet og politisk relevans end det trade-off, embedsmænd og forskere på det tidspunkt var kommet til at dele. Mens jeg oplevede hensynet til andre aktørers politiske interesser som legitime i designprocessen, oplevede jeg samarbejdet med kommunikationsbureauet som væsentligt mere udfordrende for min forskningsmæssige integritet. Særligt i de første formidlinger af undersøgelsen, der på en række parametre gjorde vold på data.

Tilbage til universitetet

Som Mogens N. Pedersen påpeger, kan tæt samarbejde mellem forskeren og praksis indebære risiko for forskerens integritet. Samarbejdet rækker så at sige udover den periode, hvor man samarbejder, og kan potentielt påvirke ens vir-

ke, når man vender tilbage til universitetet. Jeg oplevede et behov for, at jeg selv tog stilling til, hvordan jeg ville være en del af Ledelseskommisionens sekretariat. Jeg valgte at forsøge at blive ”insider” i sekretariatet, men afskrev mig dermed muligheden for at agere som ”kritisk” forsker i forhold til kommissionens anbefalinger og arbejde. Det gjorde, at jeg, da anbefalingerne blev lanceret, måtte takke nej til at kommentere på dem som ekspert. Jeg følte ikke, jeg legitimt kunne forholde mig kritisk til anbefalingerne, fordi jeg så, i et vist omfang, kunne risikere at misbruge den viden, involverede aktører havde delt med mig i fortrolighed. På den anden side kunne jeg heller ikke troværdigt rose arbejdet, fordi jeg selv havde været en del af det.

Der er næppe meget tabt for mig – eller samfundsdebatten – ved, at jeg en gang imellem siger nej tak til en journalist. Men det kan være vigtigt at afklare forskerens stilling, både med de praktikere, forskeren arbejder sammen med, og forskerens eget institut. Det var mit klare indtryk, at mit behov for rene linjer fx ikke blev delt af min daværende institutleder, der nok syntes, jeg kunne have deltaget mere aktivt i den offentlige debat om anbefalingerne. Omvendt har jeg kun mødt forståelse for min position blandt mine forskerkolleger.

Det er svært at vide, hvordan forløbet ville have været, hvis jeg var blevet i forskerrollen og havde holdt større afstand til processen. Jeg havde nok, alt andet lige, haft mindre indflydelse på produktet, fordi en central del af at finde løsninger, alle parter kunne stå inde for, også bestod i at få indblik i, hvad de ønskede at få ud af undersøgelsen, og hvilke logikker der lå bag de argumenter, de fremførte. Samtidig ville det på det personlige plan have været en udfordring de facto at opretholde distancen, når man, som jeg, fysisk var en del af sekretariatet, og i et storrumskontor ville det have gjort det ret besværligt for de øvrige medlemmer, hvis der sad ét medlem af sekretariatet, der ikke ville acceptere samme fortrolighed som de øvrige.

Vi er nu nået til enden af den kronologiske beskrivelse, men jeg synes, der er to pointer af mere generel karakter, der bør nævnes. I det følgende, vil jeg kort beskrive arbejdskulturen og kritikulturen, der kan siges at være tværgående fænomener i forhold til det hidtil beskrevne.

Tidsregistrering og tavlestyring – arbejdskulturen

I udgangspunktet indgik jeg i sekretariatet på deltid på linje med de øvrige medarbejdere. Da jeg blev rekrutteret midt i et semester, var aftalen, at jeg ville forsøge at være i Moderniseringsstyrelsen to dage om ugen, men det var ikke altid, det kunne lade sig gøre i praksis. Der var mange fordele ved at være en del af sekretariatet; det gjorde samarbejdet meget nemmere, det gav mig indblik i, hvad der foregik rundt om undersøgelsen – af relevans for undersøgelsen eller

af interesse for mig. Men det betød også, at i stedet for at være ”konsulent på besøg”, var jeg en del af sekretariatet. Det betød et møde med livet som ansat i centraladministrationen. Jeg har deltaget i adskillige tavlemøder – et standard-mødeformat i Finansministeriets koncern. Et sikkert glimrende værktøj til at skabe sammenhæng og overblik, men noget der føltes som et totalt tidsspilde fra mit perspektiv. Tilsvarende er mødekulturen helt anderledes end i akademia, hvor møder af tre timer ikke ligefrem er hverdagskost. Mødedisciplinen var mildest talt varierende. Endelig stødte jeg også ved en enkelt lejlighed på bekymringer over, om jeg egentlig passede mit arbejde, når de nu ikke så mig så meget (ikke fra sekretariatschefen, der udmærket forstod betingelserne for mit arbejde).

Pointen er, at hvis man, som jeg, bliver ”indstationeret”, så er der mange fordele, men man må også indstille sig på, at man befinder sig en organisation med en markant anderledes kultur.

Rummet for kritik

Når man kommer fra et forskningsmiljø, er man vant til, at kritikken er institutionaliseret. Forskning handler ikke kun om produktet, men også om proces, og jeg blev klar over, i min tid som udlånt, at det også er en del af en forskerkompetence.

Spørgsmålet om tolerancen for kritik udløste nok den største ”krise” i samarbejdet om undersøgelsen. Relativt tidligt i processen havde vi arrangeret en workshop sammen med KL, hvor vi skulle afprøve dele af skemaet på et antal inviterede ledere, og hvor vi skulle generere svarkategorier til en anden del af skemaet. Jeg havde ikke mulighed for at deltage i mødet, der var lagt i kalenderen uden hensyntagen til min kalender. Der var andre vigtigere aktører at tage hensyn til – i sig selv noget overraskende for forskeren! Workshoppen resulterede i en del kritik, både på mødet og efterfølgende, og det var tydeligt, at kritikken kom som en overraskelse for embedsværket. Jeg var mindre overrasket og ikke særligt bekymret over, at vi på et så tidligt stadie fik kritik for vores arbejde. Men for embedsmændene, der ikke er vant til kritik, var det en hård oplevelse. Vi fik snakket om episoden, og det tydeliggjorde behovet for yderligere valideringer. For mig blev det tydeligt, at jeg burde have forstået, at deres forhold til kritik af produkt er helt anderledes end en forskers, og at vi derfor burde have talt om det.

I embedsmandens sted: multiple hensyn i vidensproduktion

Erfaringerne fra samarbejdet i Ledelseskommisionen kan give input til andre, der overvejer den samme type samarbejde. Den organisatoriske side af sam-

arbejdet kan forhåbentlig inspirere; altså den faktiske indlejring af forskeren i sekretariatet, der medvirkede til et godt produkt og gode relationer. Men der opstod også situationer undervejs i arbejdet, som besværliggjorde arbejdet, og som nok delvist kunne have været undgået, eller i hvert fald forudset.

I den relativt induktive analyse fremstår tre konkurrerende logikker for vidensproduktion, der stødte mod hinanden i processen omkring spørgeskemaet (jf. også diskussionen i Jacobsen og Petersen, 2019). En bedre forståelse for disse logikker og muligheden for også at italesætte deres eksistens ville nok have afhjulpet en del af de udfordringer, samarbejdet om undersøgelsen stødte på. I det følgende udfoldes de tre logikker som weberianske idealtyper; de er altså relativt rendyrkede logikker (Weber, 1971). I modsætning til disse udspiller praksis sig i realtyper. Pointen er ikke at sige, at enkelte aktører i processen kun opererede inden for en af de tre logikker – eller at disse modsvarer deres kulturelt baserede præferencer. I stedet er der tale om analytiske destillater, der kan synliggøre bestemte tankemønstre og dermed også gøre det tydeligt, hvordan aktørerne kunne have meget forskellige forventninger til proces og resultater. Tilsvarende er det vigtigt at understrege, at mens hver af idealtyperne tydeligt har deres egen forståelse af, hvornår noget er legitimt og illegitimt, er formålet med diskussionen ikke at privilegere forskningsidealtypen. Den er entydigt privilegeret i vores normale forskningspraksis, men den hverken kan eller bør have forrang i den type samarbejde, der beskrives her.

Viden i politik – et klassisk tema

Relationen mellem viden(skab) og politik er et klassisk tema, både i politologien og forvaltningsforskningen, som det også blev gjort klart i introduktionen til dette temanummer. Både i forhold til den måde politikken designes på, og den måde den omsættes til praksis.

En del af litteraturen kan sammenfattes som *fidelitetsperspektivet*. Her fremhæves vigtigheden af at basere politik på forskning, der lever op til positivistiske videnskabelige kriterier, og at sikre ”fidelitet” i den efterfølgende implementering af evidensbaserede løsninger (Fixen, 2009), som det fx ses i opbygningen af standardiserede *metareviews* som Cochrane. Når forskning ikke anvendes i dette perspektiv, skyldes det som oftest implementerings- eller oversættelsesproblemer (jf. Røvik, 2007).

Hvor det første perspektiv privilegerer en form for viden – den akademiske – i forhold til mere praksisbaserede vidensformer, har der i ledelses- og organisationsforskningen også været en modbølge i forskellige variationer over temaet *action research* eller *engaged scholarship* (Kemmis og McTaggart, 2005; Reason og Bradbury, 2001; Van de Ven, 2007; Van de Ven og Johnson, 2006;

McKelvey, 2006 for kritik). Disse forskere påpeger, at forskeren må gå i en ligeværdig dialog med relevante praktikere og anerkende deres vidensformer og prioriteringer for at kunne bidrage til problemløsning. Der er selvfølgelig forskellige variationer over temaet, men de har ligestillingen af akademisk og ”praktisk” viden til fælles.

De to perspektiver illustrerer klassiske debatter om betydningen af kontekst og generaliserbarhed i socialvidenskaberne, men efterlader også et vigtigt spørgsmål, som politologer har haft blik for i generationer – at viden også er politisk (fx Boswell, 2009). I Allison's (1969) klassiske studie af Cubakrisen kontrasteres rationelle beslutningsmodeller med *organizational process*, et perspektiv der understreger betydningen af anvendelsen af standardiserede fortolkningsmønstre, og *bureaucratic politics*, der ser handlingsforløbet som et udtryk for magtkampe mellem forskellige administrative fraktioner. Den type politik, *turf battles*, har forvaltningsforskningen haft et godt blik for siden (fx Downs, 1967). Men også dette organisatoriske perspektiv på magt i vidensproduktion underspiller måske betydningen af politiske interesser, fordi det politiske aspekt af vidensproduktionen ikke kun handler om bureaukratisk positionering i snæver forstand, men også om *ideologiske præferencer* for bestemte typer outcome og forskningsspørgsmål. Der er altså også forskellige politiske drivere på spil, når forskning og politik skal spille sammen.

I denne case er der dertil forskellige niveauer af praksis i spil. Mens praksis hos aktionsforskningen diskuteret ovenfor ofte er de aktører, der skal anvende eller implementere forskningsresultater direkte, fx fagprofessionelle eller førstelinjeledere, er praksis i denne case et mere komplekst og sammensat fænomen, der i første orden udgøres af et policyudviklende embedsværk, der i mange tilfælde har de samme implementeringsproblemer, som forskningen kan have, jf. *fidelitetsperspektivet*. Først i anden orden finder vi i denne case de ”rigtige” offentlige ledere, der skal have glæde af kommissionens anbefalinger i deres arbejde.

Denne noget hårdhændede overflyvning leder til, at debatten indtil nu kan destilleres i tre idealtyper: en *forskningsidealtipe* og to praksisidealtyper, hhv. *praksis/politik* og *praksis/ledere*. Dermed tilføjes et ekstra lag af praksis til diskussionen i temanummerets første artikel.

Forskningsidealtypen er kendetegnet af ofte positivistiske idealer for vidensproduktion, der centrerer sig omkring traditionelle forskningskriterier som validitet, reliabilitet, transparens og akkumulativitet, og hvor vidensproduktionen grundlæggende er rettet mod andre forskere (jf. fx Andersen, Hansen og Klemmensen, 2012). Forskningens formål er vidensopbygning, subsidiært

prestigøs publicering, der giver prestige i forskningsmiljøet, selvom det oftest er en "usynlig" valuta uden for forskningsmiljøet.

En række af de centrale spørgsmål, som gav udfordringer i arbejdet med spørgeskemaundersøgelsen, fx spørgsmålsformuleringer, databehandling og dataformidling, har relativt klare svar, hvis man tager udgangspunkt i en forskningslogik: Spørgsmål skal i videst muligt omfang være validerede indeks og afhænger af forskningsinteressen (dvs. kommissoriet). Databehandling skal efterleve vores normale standarder; det betyder ikke, at deskriptiv statistik ikke har værdi, men det kræver overvejelser om, hvad der kan betegnes som den mest relevante metode i forskellige situationer. Formidling af resultater skal ske under hensyntagen til relevante forbehold og med opmærksomhed på ikke at strække resultaterne for langt.

Den *praksis/politiske* logik er tydeligt anderledes, både i *bureaucratic politics*-varianten og i *ideologi*-varianten. Hvor blikket rettes mod forskningsfællesskabet i den første logik, er relevante stakeholders i denne model policyfeltet, i dette tilfælde ret tydeligt identificeret i spørgeskemaundersøgelsens følgegruppe: Moderniseringsstyrelsen, KL og Danske Regioner. Dertil kom kommissionsmedlemmerne. Stakeholders havde politiske interesser; dagsordner de gerne ville have understøttet. Det gjaldt fx KL's interesse i faglig ledelse eller deres interesse i at nedtone spørgsmål om fyringspraksis. Til gengæld var der væsentlig mindre interesse i, hvad vi så gjorde med data, når de var indsamlet, og hvordan data blev afrapporteret, så længe der ikke var fund, der gik imod stærke politiske interesser.

Det er ikke overraskende, at forskningslogikken og praksis/politik-logikken til tider stødte sammen; fx i forhold til udviklingen af spørgerammen, men også på mere kulturelle parametre, som fx i reaktionerne på kritikken rejst på KL workshopen. Men det er også vigtigt at understrege, at de to typer autoritet, der er på spil – forskningsmæssig autoritet og politisk autoritet – på lange strækninger gjorde hinanden bedre.

Imidlertid blev det allerede tidligt i processen tydeligt, at der også var en tredje logik på spil: *praksis/ledere*. Kommissionen havde et ønske om, at de offentlige ledere også skulle inddrages og finde arbejdet nyttigt. Her er vi altså tilbage i den klassiske logik, hvor praksisviden, dvs. de praktikere, der skal bruge forskningen aktivt, prioriteres på linje med, eller over, forskningsviden. I stedet for at afspejle forskningsfronten eller politiske interesser, skulle spørgsmål resonere med målgruppen, og succeskriteriet blev synlighed i målgruppen og resonans. Mens denne logik havde mindre at sige om, hvordan data skulle behandles, var det tydeligt, at der var forskrifter for, hvordan formidlingsarbejdet skulle angribes. I dette arbejde stødte ambitionen om synlighed kraftigt

sammen med både forsknings- og politiklogikken, da kommunikationsbureauet præsenterede efterbehandlinger af data, der på igen måde kunne forsvares metodisk, og som også gjorde resultaterne væsentligt mere kontroversielle, end hvad den politiske logik tilskrev som nyttigt.

De tre logikker er samlet i tabel 1.

Tabel 1: Tre logikker for vidensproduktionen

	Forskning	Praksis/Politik	Praksis/Ledere
Stakeholders	Andre forskere	Institutionelle aktører, KL, DR, Moderniseringsstyrelsen, kommissionsmedlemmerne	Offentlige ledere
Endemål	Erkendelse og publicering; vidensproduktion der lever op til akademiske standarder	Understøtter politikudvikling, fred, ingen der tager afstand fra undersøgelsen	Synlighed og engagement
Hvor kommer spørgsmål fra?	Eksisterende forskning, kommissoriet	Politiske aktørers interesser	En vurdering af hvad der resonerer
Hvordan skal data behandles?	Efter normale standarder for databehandling	Ingen særlige meninger om databehandling, men skal kunne klares med "husets" kompetencer	Ingen særlige meninger om databehandling
Hvordan skal data formidles?	Under hensyn til forbehold	Under hensyn til politiske interesser	Under hensyn til at skabe debat og synlighed

Opsamlingen i tabellen synliggør, at de tre typer hensyn til hhv. *forskningslogikken*, *praktiker/politik* og *praktiker/ledere* gav forskellige opskrifter på, hvordan arbejdet skulle gribes an, hvem der skulle være tilfredse med arbejdet, og hvornår arbejdet var en succes. Konflikterne opstod på tre fronter, og mens størstedelen af denne artikel beskriver konflikterne mellem forskningslogikken og de to andre, er det også tydeligt, at *praktiker/politik* og *praktiker/leder*-logikkerne stødte sammen. Særligt i forhold til antallet af adspurgte ledere og formidlingen blev det tydeligt, at der også var en konfliktlinje mellem behovet for at sikre fred og stabilitet omkring undersøgelsen og så interessen i at skabe offentlig opmærksomhed og debat. Hvor *forsker*-logikken var sammenfaldende med *praktiker/leder*-logikken i forhold til sampling, var det klart, at *forsker*-

logikken var mere sammenfaldende med *praktiker/politik*-logikken i forhold til spørgsmålet om formidling.

Næste gang – hvad kan andre lære af samarbejdet om Ledelseskommisionens spørgeskemaundersøgelse?

Mit arbejde med Ledelseskommisionens spørgeskemaundersøgelse er et konkret eksempel på et partnerskab mellem forskning og embedsværk. Overordnet står tilbage, at det var umådeligt lærerigt for mig at indgå i partnerskabet. Det gav mig adgang til at lave en dataindsamling, som ville have været svær at lave uden samarbejdet, og det har medvirket til at opbygge gode netværk, som alle parter kan have glæde af i fremtiden. Analysen gør det dog tydeligt, at mange af de ting, der både gik godt og mindre godt i processen, er drevet af en række kontingente faktorer. Nedenfor gør jeg alligevel forsøget på at udlede nogle mere generelle pointer – vel vidende at fx personlighed hos både forskere og embedsmænd nok også har en del at sige, når vi skal forstå samarbejdsrelationer. Endelig spiller kommissionens karakter også en rolle. En mere politiseret kommission havde nok gjort samarbejdet sværere både i forhold til timing og omfanget af de kompromisser, man som forsker kan blive nødt til at indgå.

Gode personlige relationer er centrale

En væsentlig del af læren fra processen er, at mange af de udfordringer, vi mødte undervejs, blev håndteret, fordi processen grundlæggende var præget af et godt og tillidsfuldt samarbejdsclima (jf. Cunliffe og Alcadipani, 2016). Processen var grundlæggende kendetegnet af gensidig respekt og forståelse for både arbejdsvilkår og positioner. Det gjorde sig gældende i samarbejdet internt i sekretariatet såvel som i samarbejdet med kommissionen og KL.

Samarbejde er trade-offs

Erfaringerne fra samarbejdet viser, at alle involverede parter skal forstå, at et sådant samarbejde også beror på villigheden til at indgå kompromisser. Som forsker må man acceptere, at politik også er legitimt. Embedsværket må tilsvarende acceptere, at forskeren har andre legitimitetsparametre. Grundlæggende er der tale om en potentiel konflikt mellem forskellige autoritetsformer. Det kan være fornuftigt at tage en snak om disse ting, inden samarbejdet indledes, men det er nok svært at vide præcist, hvor samarbejdet bliver udfordret, inden det går igang. Derfor kan det være hensigtsmæssigt at genbesøge sådan en samtale, når samarbejdet er veletableret (jf. punkt 1).

Bliver forskeren en del af forvaltningen?

En central erfaring fra arbejdet i Ledelseskommissionens sekretariat var de mange fordele, der fulgte med den fysiske placering i sekretariatet, men det var også en beslutning, der havde institutionelle implikationer og måske kunne have fortjent en afklaring. Særligt i den situation hvor jeg gerne ville have haft mulighed for også at udtale mig offentligt om kommissionens arbejde.

Urene går forskelligt på Slotsholmen og på universitetet

Det er fortærsket at sige, at "timing is everything", men det er ikke helt forkert. Jeg tiltrådte med ca. en uges varsel, og vi gennemførte en stor undersøgelse på ca. 2½ måned. Muligheden for at smide mange andre ting og træde til med det samme gjorde, at samarbejdet kunne fungere. Havde jeg sagt, at jeg kunne tiltræde til næste semester, ville samarbejdet ikke kunne være realiseret. Mens forskeres planlægningshorisont typisk er ret lang, er virkeligheden en anden i politiske organisationer. Det kræver gensidig forståelse, hvis man skal overkomme denne "tidsforskel". Konkret blev løsningen, at jeg var fysisk til stede så meget som muligt i sekretariatet, men hvis chefen havde stået hårdt på, at han skulle kunne se mig 18,5 timer om ugen, ville det ikke have kunnet lade sig gøre.

Hvad sker der bagefter?

Denne artikel stopper ved offentliggørelsen af undersøgelsens resultater og min retur til universitetet. Imidlertid er en central pointe, at den slags samarbejde også gør andre ting end at løse en konkret opgave. I min tid i sekretariatet har jeg opbygget gode relationer til en række af de involverede aktører. Det gør på den ene side, at min adgang til centrale aktører er blevet lettere, og at de – forhåbentlig – tænker, at de har lettere adgang til forskningen. Hvis ambitionen er, at forskningen skal være relevant for praksis, er et godt første skridt at få forskere og praktikere til at tale sammen – også i uformelle rum.

Note

1. Se <https://ledelseskom.dk/kommissionsmedlemmer/foelgegruppens-medlemmer>.

Litteratur

- Allison, Graham T. (1969). Conceptual models and the Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review* 63 (3): 689-718.
- Andersen, Lotte Bøgh, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (2012). *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Boswell, Christina (2009). *The Political Use of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2009). Kommissioner og reformstrategier, pp. 247-274 i Jørgen Grønnegaard Christensen, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard (red.), *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2009). Kommissioner i dansk politik efter 1980, pp. 31-55 i Jørgen Grønnegaard Christensen, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard (red.), *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Cunliffe, Ann L. og Rafael Alcadipani (2016). The politics of access in fieldwork: Immersion, backstage dramas, and deception. *Organizational Research Methods* 19 (4): 535-561.
- Dahler-Larsen, Peter (2002). *At fremstille kvalitative data*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Downs, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy*. Illinois: Waveland Press.
- Finansministeriet (2017). *Kommissorium for ledelseskommisionen*. København: Finansministeriet
- Fixsen, Dean L., Karen A. Blase, Sandra F. Naoom og Frances Wallace (2009). Core implementation components. *Research on Social Work Practice* 19 (5): 531-540.
- Hegnsvad, Mogens (2017). Ledelseskommisionen er (forsøgt) sat hen i en krog. *DenOffentlige.dk*, 31. marts.
- Huberman, Michael og Matthew B. Miles (2002). *The Qualitative Researcher's Companion*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Jacobsen, Christian Bøtcher og Ole Helby Petersen (2019). Samarbejde mellem forskning og praksis i forvaltningsforskningen: potentialer, barrierer og løsningsmuligheder. *Politica* 51 (3): 269-287.
- Jyllands-Posten (2017). Endnu en overflødig kommission, Leder, 19. marts.
- Kemmis, Stephen og Robin McTaggart (2005). Participatory action research: communicative action and the public sphere, pp. 559-603 i Norman K. Denzin og Yvonna S. Lincoln (red.), *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Klausen, Kurt Klaudi (2017). Ledelseskommisionen: Det kunne have været meget værre. *DenOffentlige.dk*, 4. april.
- Ledelseskommisionen (2018). Sæt borgerne først. Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udviklingen af driften. Ledelseskommisionens rapport. https://ledelseskomm.dk/files/media/documents/hovedpublikationer/saet_borgerne_foerst_-_ledelseskommisionens_anbefalinger.pdf

- McKelvey, Bill (2006). Van de Ven and Johnson's "engaged scholarship": Nice try, but ... *Academy of Management Review* 31 (4): 822-829.
- Pedersen, Mogens N. (1990). Politologen som konsulent. Tanker om en rolle under udvikling. *Statsvetenskaplig tidskrift* 93: 317-328
- Reason, Peter og Hilary Bradbury (red.) (2001). *Handbook of Action Research. Participative Inquiry & Practice*. London: Sage Publications.
- Regeringen, KL og Danske Regioner (2019). Ledelse og kompetencer i den offentlige sektor. <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2019/01/aftale-om-ledelse-og-kompetence>
- Rhodes, R.A.W. (2005). Everyday life in a ministry: Public administration as anthropology. *The American Review of Public Administration* 35 (1): 3-25
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schein, Edgar H. (2010). *Organizational Culture and Leadership*, 4. udg. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sørensen, Eva (2017). Professor udfordrer Ledelseskommisionen: Her er tre ting I bør tage med trods kommissoriet. *DenOffentlige.dk*, 4. april.
- Van de Ven, Andrew H. (2007). *Engaged Scholarship: Creating Knowledge for Science and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Van de Ven, Andrew H. og Paul E. Johnson (2006). Knowledge for theory and practice. *Academy of Management Review* 31 (4): 802-821.
- Van Maanen, John (2010). Ethnography as work: Some rules of engagement. *Journal of Management Studies* 48 (1): 218-234.
- Watson, Tony J. (2011). Ethnography, reality, and truth: The vital need for studies of "how things work" in organizations and management. *Journal of Management Studies* 48 (1): 202-217.
- Weber, Max (1971). *Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier. Utvalg og innledning ved Egil Fivelsdal*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Weick, Karl E. (2001). *Making Sense of the Organization*. Malden: Blackwell Publishers.

Anne Mette Kjær

Udviklingsforskningens indflydelse: betydningen af forskningskonsensus og politisk polarisering¹

Udviklingsforskningen har tradition for at være i tæt udveksling med udviklingspraksis. Men vi ved for lidt om de omstændigheder, der gør, at udviklingsforskningen har indflydelse. Denne artikel undersøger betydningen af forskningsfaglig konsensus og polarisering af politikområdet for forskningens indflydelse i Danmark og England. To casestudier af hhv. forskningsfeltet om politisk økonomi-analyse og forskningsfeltet om bistandens effekt viser, at en bred og stærk konsensus og en lav polariseringsgrad kan påvirke udviklingspolitik. Dette medfører dog ikke nødvendigvis, at forskningsindsigterne også tages til indtægt i implementeringsfasen.

Udviklingsforskning er defineret ved sit formål om at fremme forståelsen for de mange faktorer, der fører til samfundsmæssig og økonomisk udvikling. Dette indebærer oftest et normativt aspekt i form af et eksplicit eller implicit ønske om, at forskningen er relevant for – og kan påvirke – udviklingspolitik. Et førende center for udviklingsforskning skriver eksempelvis: “We believe passionately that cutting-edge research, knowledge and evidence are crucial to achieving the transformative changes that will bring about more equal, sustainable and safe societies where everyone can live secure, fulfilling lives free from poverty and injustice”.²

De offentlige institutioner, der finansierer udviklingsforskning, efterspørger i stigende grad, at forskningsprogrammer har strategier, der kan sikre anvendelse af programmernes resultater (Booth, 2012: 164; Harris, 2015: 26). Dette gør sig gældende i de fleste donorlande. I Danmark vurderes forskningsansøgninger efter tre ligeværdige kriterier: forskningshøjde, relevans for Danmarks udviklingspolitiske prioriteter og mulighed for en effekt på udviklingspraksis.³

I takt hermed er der et voksende antal publikationer om, hvordan forskere skal få deres budskaber ud (Evans, 2017; Tilley et al., 2017). Forskere bør ikke kun publicere i videnskabelige tidsskrifter. De bør også skrive letforståelige policy briefs og sørge for at præsentere deres resultater for praktikere. Men selvom forskerne følger disse anbefalinger, er det ikke givet, at deres forskningsresultater også får indflydelse på praksis. Politiske og administrative beslutninger påvirkes, som statskundskaben længe har vist, af en lang række forskellige fakto-

rer (Albæk, 1995; Christiansen og Nørgaard, 2006; Booth, 2012), hvoriblandt forskningsresultater sjældent er de vigtigste (Albæk, 1995; Lejano og Dodge, 2017). Politikere og embedsmænd er i sagens natur underlagt myriader af hensyn og har forskellige ideologier, idéer, interesser og incitamenter (Booth, 2012; Jacobsen og Petersen, 2019, dette nummer). Vi ved i realiteten meget lidt om omfanget af udviklingsforskningens indflydelse på udviklingspolitik eller om de betingelser, under hvilke forskningen får indflydelse.

Der findes studier af enkelte forskningsprogrammets indflydelse (Cassidy, 2017). Der findes studier, der forsøger at identificere en række strategier, forskere kan anvende for at maksimere deres forsknings effekt (Court og Maxwell, 2005; Court og Young, 2006; Stone, 2009). Disse eksisterende analyser beskæftiger sig hovedsagelig med, hvordan forskningsprogrammer kan designes, så budskaberne kommunikeres bedre, og med betydningen af at skabe tætte netværk mellem forskere og praktikere (Harris, 2015). De har i mindre grad fokuseret på karakteren af debatten inden for et forskningsfelt eller på karakteren af "modtageren" i form af den politiske og administrative beslutningsproces. Fra miljø- og klimaforskningen ved vi, at konsensus inden for et forskningsfelt som regel fremmer indflydelse på politikere og embedsmænd (Oreskes, 2004; Lejano og Dodge, 2017). Fra politologisk forskning ved vi, at forskellige politikområder er præget af forskellig grad af interessekonflikt (Christiansen og Nørgaard, 2006; Harris, 2015).

Målet med denne artikel er at bygge videre på disse indsigter og undersøge betydningen af henholdsvis (i) forskningsfeltets karakter, og (ii) karakteren af politikområdet for forskningens indflydelse. Jeg har valgt to cases, der varierer på disse parametre. Den første case er forskningen i betydningen af den lokale politisk-økonomiske kontekst for design og implementering af udviklingsprogrammer. Dette forskningsfelt er præget af en høj grad af konsensus. På modtagerside har der ikke været stærk polarisering eller interessekonflikt. Den anden case er forskningen i udviklingsbistandens effekt på vækst. Dette forskningsfelt er ikke præget af konsensus. Samtidig er området i Danmark blevet mere polariseret. Jeg undersøger disse to forskningsfelters indflydelse i både Danmark og England.

Litteratur om udviklingsforskningens indflydelse

Inden for udviklingsdebatten er indflydelse hyppigst blevet forstået som at forskningen skal føre til en ændring enten i debatten eller i den vedtagne policy (Court og Young, 2006; Booth, 2012). Implementeringsfasen er ofte enten blevet taget for givet, eller der er blevet argumenteret for, at politik og praksis er to sider af samme sag (Harris, 2015: 27). Inden for udviklingspolitik, hvor

der kan være langt fra vedtagelsen af en politik hos en bilateral donor i Nord til politikens gennemførelse i et modtagerland i Syd, er det imidlertid særlig vigtigt at skelne mellem politikvedtagelse og implementering. Efter politikbeslutningen er taget, kan en hel række forskellige aktører have betydning for, i hvor høj grad den implementeres (Thomas og Grindle, 1990; Winter og Nielsen, 2008). I denne artikel skelner jeg derfor mellem indflydelse som en ændring af den politiske dagsorden, en ændring af en vedtaget politik eller strategi eller en ændring i selve implementeringen (Booth, 2012).

Litteraturen fremhæver flere faktorer, der spiller ind på, hvorvidt forskningen har indflydelse. Som nævnt ovenfor har flere bidrag påvist betydningen af, at forskningsbudskaberne kommunikeres tydeligt. Samtidig må budskabet ikke kommunikeres i en alt for simplificeret form, fordi det i så fald kan misforstås (Court og Maxwell, 2005). Ligeledes fremhæves betydningen af stærke netværk mellem forskere, politikere og praktikere, hvori policy tænketanke kan spille en rolle som brobyggere (Harris, 2015: 31; Court og Young, 2006. Stone, 2009). Hvad der imidlertid i mindre grad har været diskuteret er, at disse omstændigheder ikke er en garanti for indflydelse. Måske er forskningens budskab ikke i overensstemmelse med, hvad der politisk er interesse i. Måske støder budskabet på modstand i implementeringsprocessen fra aktører, der har interesse i at bekæmpe forandring (Booth, 2012). Med andre ord er der faktorer på både afsendersiden og modtagersiden, der spiller ind.

På afsendersiden kan et forskningsfelt med modsatrettede budskaber gøre det svært for forskerne at opnå indflydelse, selvom de anvender de anbefalede strategier. Strategierne kan implicit hvile på en antagelse om, at der kan identificeres en endegyldig evidensbaseret sandhed, som kan kommunikeres lineært fra forskerne til praktikerne (Albæk, 1995; de Vibe, Hovland og Young, 2002; Oreskes 2004). Men, som Naomi Oreskes (2004) har påpeget, kan man, snarere end sandhedsbaseret viden, tale om, hvorvidt der er konsensus inden for et forskningsfelt. Ligesom i politik er der også forskellige interesser inden for forskningen, og det, der tæller som viden inden for et forskningsfelt, er også i en vis grad baseret på en forhandling (Albæk, 1995: 96). Oreskes (2004: 372) bruger betegnelsen konsensus om en situation, hvor der kan identificeres en bred enighed blandt de vigtigste eksperter inden for feltet, og hvor der ikke findes væsentlige publikationer, som modsiger denne enighed. Hun viser, at der er en sådan konsensus om menneskeskabt klimaopvarmning. I teorien vil en sådan konsensus fremme indflydelsen på politik og praksis, fordi budskabet er mere entydigt. I forhold til klimaforandring er dette også generelt tilfældet. Dog er den amerikanske klimadebat blevet fremhævet som en undtagelse, hvor en stærk, vedholdende forskningskonsensus ikke har været i stand til at påvirke

policy (Oreskes, 2004; Lejano og Dodge, 2017). Oreskes (2004) forklarer undtagelsen med en stærk ideologisk polarisering,

På modtagerside vil udviklingsforskningens indflydelse afhænge af den politiske kontekst. Den eksisterende litteratur nævner ”den politiske kontekst” på en forholdsvis bred måde (Court og Maxwell, 2005; Booth, 2012). Booth (2012) gør opmærksom på, at forskningsbudskaber kan have sværere ved at få indflydelse, hvis de ikke passer med interesser og/eller incitamentsstrukturer. Et højt konfliktniveau kan have betydning for brugen af forskningsbudskaber. Hvis et policy-område er polariseret, kan forskningsbudskaber blive brugt som ammunition af de aktører, der finder, at budskabet støtter deres holdning (Weiss, 1979; Albæk; 1995; Frey, 2010). Hvis det derimod er præget af kontinuitet og lav grad af polarisering, er der ifølge Kathryn Frey (2010: 673) højere sandsynlighed for, at den resulterende politik bliver informeret af forskningen. Erik Albæk (1995: 85) argumenterer her for, at en lavere grad af polarisering medfører en anden type indflydelse, fordi beslutningsstrukturen er mere inkrementalistisk. Der vil typisk ikke blive søgt efter mange forskellige alternativer til den eksisterende politik. I stedet kan organisationen gennemgå en kontinuerlig læring, i hvilken forskningsbudskaber kan indgå som præmis.

Metode

Som al samfundsvidenskabelig forskning har udviklingsforskning en karakter, hvor den i et vist omfang afdækker og systematiserer viden, der allerede eksisterer i samfundet blandt lægfolk. Denne viden siver så tilbage igen, så der hele tiden er en udveksling af viden. Dette betyder, at samfundsforskningens indflydelse er sværere at påvise end naturvidenskabens. Det er denne konstante udveksling mellem forskning og praksis, som Anthony Giddens benævnte ”den dobbelte hermeneutik” (1984: 374). Inden for udviklingsforskningen er denne observation særdeles relevant. Forskere har nemlig siden udviklingsbistandens begyndelse arbejdet regelmæssigt sammen med praktikere. Det er almindeligt, at forskere i perioder er ansat i udviklingskontorer eller lokale ambassader. I Danmark har forskere været repræsenteret i Danidas styrelse, som har rådgivet den siddende minister siden bistandens start i 1962 (Bach et al., 2008). Omvendt kan praktikere have en ph.d. grad i økonomi eller udviklingsstudier. Der er mange eksempler på, at de har taget orlov for at forske mere i et bestemt udviklingsrelateret emne.⁴ Denne konstante udveksling mellem forskning og praksis har to modsatrettede implikationer for mit formål her. På den ene side er udviklingsforskningen en god sektor at studere, fordi forskningen ikke, som introduktionsartiklen til dette tema giver eksempler på, har fjernet sig fra praksis (Jacobsen og Petersen, 2019). Dermed er der gode muligheder

for indflydelse. På den anden side gør det det sværere at koble policy-ændringer til forskningen og dermed konkludere noget sikkert om, hvorvidt det reelt er forskningen, der har haft indflydelse.

Ud fra den teoretiske antagelse om grad af forskningskonsensus og grad af polarisering af policy-området har jeg valgt to cases fra forskningsfelter med forskellig grad af konsensus og polarisering: forskningen i betydningen af politisk økonomianalyse og forskningen i bistandens effekt. I den første case-analyse starter jeg med en undersøgelse af Englands udviklingspolitik. Herefter undersøger jeg, om jeg kan finde tilsvarende mønstre i Danmark. Den anden case-analyse gennemfører jeg med fokus på, hvorvidt forskningen i bistandens effekt havde indflydelse på den danske udviklingspolitiske dagsorden, som blev polariseret omkring 2001, og herefter undersøger jeg, om jeg finder noget tilsvarende i England, hvor der ikke var polarisering. I begge cases laver jeg altså within-caseanalyser, hvor jeg diskuterer, om identificerede mønstre kan findes tilsvarende i det andet land (Gerring, 2007: 204-207). Denne tilgang tillader mig ikke at generalisere, men den gør det muligt for mig at sandsynliggøre betydningen af henholdsvis konsensus på afsenderside og polarisering på modtagerside.

Jeg har som datagrundlag kombineret en grundig analyse af videnskabelige produktioner med policy-dokumenter, debatter og interviews: I hver case har jeg først vurderet status af feltet i akademiske publikationer med henblik på at identificere, hvorvidt feltet er præget af konsensus. Herefter har jeg karakteriseret modtagersiden og graden af polarisering af området. Jeg har dernæst undersøgt, om forskningsbudskaberne er blevet debatteret eller trukket på af praktikere. Det gjorde jeg ved at læse de vigtigste policy-dokumenter, væsentlige folketings- og mediedebatter, samt ved at interviewe eksperter med viden om bistand, enten fra konsulent- eller forskningsverdenen eller fra de statslige bistandsorganisationer i Danmark og England. I alt har jeg interviewet 18 personer i Aarhus, København, London, og Brighton mellem 10. oktober og 22. december, 2018. I tillæg til de personlige narrativer har jeg sporet citationer i de vigtigste strategidokumenter inden for hver case og set på, hvilke forskere, om nogen, disse dokumenter refererer til.

Forskningen i politisk økonomianalyses betydning

Konsensus?

Betydningen af politik blev mere fremherskende i udviklingsforskningen fra 1980'erne. Adrian Leftwich (1993) var en af de første politologiske udviklingsforskere, der fremhævede den politiske interesse- og klassekamps rolle i de asiatiske "tigres" evne til at fremme udvikling. Moore og Putzel (1999) argumen-

terede, på basis af en grundig litteraturgennemgang, for, at statskundskabens indsigter burde anvendes mere direkte i udviklingsprogrammer. De henviste til bidrag i den dengang relativt ny statscentrerede bølge, som eksempelvis Theda Skocpols (1992) arbejde om statens rolle i udviklingen af USA's socialpolitik og Harvard-politologen Merilee Grindles og John Thomas' arbejde med reformpolitik (Thomas og Grindle, 1990). Mick Moore (2001) fulgte op med mere konkrete bud på, hvordan en forståelse af politiske institutioner kunne inkorporeres i udviklingsprogrammer.

Parallelt hermed udkom også en række bidrag fra skandinaviske forskere. Allerede i 1988 publicerede Ole Therkildsen bogen *Watering White Elephants* om donorerers hjælp til at forbedre drikkevandssystemer i Tanzania. Therkildsen trak på tidlige teorier om offentlig forvaltning. Gennem en analyse af de enkelte vandprogrammer fandt han frem til, at "blue-print designs", der ikke var tilpasset den lokale kontekst, ikke var lykkedes. Senere trak Therkildsen på disse resultater, da han for Danida udarbejdede redskaber til at bygge kapacitet (Boesen og Therkildsen, 2005). Tilsvarende argumenterede den svenske politolog, Goran Hyden, for, hvordan lokale samfundsstrukturer både kunne fremme og hæmme udviklingsplanlægning, men at donorer i hvert fald ikke kunne tillade sig at ignorere dem (Hyden, 1983). Dette arbejde blev senere grundlaget for Hydens fokus på konteksttilpassede forståelser af god regeringsførelse (*good governance*), og for hans efterlysning af flere magtanalyser i bistandsverdenen (Hyden, 2005).

Der er hyppige krydsreferencer disse bidrag imellem. Særligt går Merilee Grindles arbejde om politik og implementering igen, ligesom både Mick Moore og Hyden refereres flittigt. Den forskningsmæssige konsensus er altså opstået via gradvis akkumuleret viden internationalt og med henvisning til de samme rødder i politologien. En læsning af debatten om politisk økonomianalyse finder ingen bidrag, der argumenterer imod vigtigheden af politisk økonomianalyse. Betænkeligheder går snarere på, at donorerne kan mangle incitament til at tage indsigterne til indtægt (Booth, 2012; McLoughlin, 2012).

Polarisering af policy-området?

OECD-landenes udviklingspolitik blev i 1990'erne præget af den kolde krigs ophør. Donorerne var i stigende grad begyndt at stille krav om "god regeringsførelse" til gengæld for bistand. Det var ikke længere i orden at støtte diktatorer. Forvaltningsreformer og antikorrupsionsprogrammer vandt i stigende grad indpas. Men donorerne erfarede allerede efter forholdsvis kort tid, at sådanne programmer var svære at gennemføre med succes. Der fandtes ikke et hurtigt fix i forhold til at indføre institutioner efter et primært vestligt forbillede

(Grindle, 2004; Kjær, 2014). Denne erkendelse drev donorer til at søge efter forklaringer på reformernes blandede resultater. Her gav det mening bedre at forstå karakteren af de nationale politiske systemer og disses underliggende politiske økonomi (Grindle, 2004; OECD-DAC, 2009). Blandt andet derfor blev flere udviklingskontorer interesserede i den politologisk inspirerede udviklingsforskning (Warrener, 2004). Forskningsindsigterne opstod således på et tidspunkt, hvor der var ganske meget selvrefleksion blandt udviklingskontorer, der havde været gennem en organisatorisk læringsproces og gjort erfaringer med, hvad der (ikke) virkede. Skiftet til politisk økonomianalyse blev derfor, som vi skal se, ikke primært drevet af politikere, men ligeså meget af et samspil mellem forskere og embedsmænd i en atmosfære, der var præget af lav grad af polarisering.

Forskningens indflydelse

Det engelske udviklingskontor, DfID, var blandt de første, der arbejdede fokuseret med politisk analyse. Primus motor var en tidligere direktør for DfID's Asiensektion, Sue Unsworth, som i årene 2001-2002 var på arbejdsorlov på Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex. Unsworth arbejdede sammen med forskere fra IDS systematisk med, hvordan udviklingsaktører kan blive bedre til politisk analyse. Unsworth var inspireret af Mick Moores arbejde med at bygge bro mellem politologi og udviklingsforskning (Interviews, London og Brighton, November, 2018; Warrener, 2004). Unsworth publicerede flere af disse arbejder i letforståelig form (Unsworth, 2001, 2002, 2003). Hendes 2003-publikation om "better government" byggede på ovennævnte forskningskonsensus og var skrevet udelukkende til udviklingspraktikere. Hvor den første halvdel opsummerede eksisterende viden, handlede den sidste halvdel, med titlen "How donors can support better government" om, hvordan denne viden kunne omsættes til praksis. Den havde afsnit med konkrete skridt, donorer kunne tage, hvilket var reflekteret i overskrifterne på afsnittene, såsom "Start with the country context, not with specific policies", og "Think strategically about change itself" (Unsworth, 2003). Unsworths arbejde åbnede døren for politisk analyse i DfIDs arbejde og også blandt donorer internationalt.⁵ Unsworth havde tæt forbindelse til Clare Short, som var udviklingsminister i England på det tidspunkt. Short ville gerne ændre den hidtidige, ret tekniske, tilgang til bistand og var interesseret i de politiske budskaber. "Clare Short really picked this up ... She used to read a lot" (Interview, Stifter af the Policy Practice, London, 7. november). Short bad Unsworth om at foretage en rundrejse til DfID's landekontorer for at udbrede budskabet (Warrener, 2004: 5). Landekontoret i Bangladesh havde netop bedt en konsulent,

Alex Duncan, om at foretage en landeanalyse af Bangladesh. Duncan havde selv været på et ophold ved St. Anthony's college og havde læst samme litteratur som Unsworth. "I was working with Oxford Policy Management (et konsulentfirma) at the time but we had had a research group at Oxford and we were very focused on applied research" (Interview, Stifter af the Policy Practice, London, 7. november). Landerapporten blev den første politiske analyse foretaget for DfID. Dens hovedkonklusioner var nye, fordi de ikke kun understregede betydningen af institutioner, men også betydningen af en politisk forståelse af, hvilke institutioner det var muligt at forbedre, og hvilke det ikke ville være realistisk at reformere (Duncan et al., 2002). Clare Short iværksatte herefter en række såkaldte "drivers of change"-analyser for først Nigeria og herefter et stort antal andre lande. Typisk samarbejdede forskere og konsulenter om disse analyser. I DfID blev en IDS-forsker (Mark Robinson) chef for governance-enheden og var en af dem, der skubbede på for at omsætte de brede indsigter til praktisk politisk økonomi analyse. Efterlysningen af mere omsættelighed førte til, at politisk økonomianalyse blev en vigtig del af mange bistandsprogrammer hos DfID. Politisk økonomikurser bliver nu rutinemæssigt tilbudt DfID's programmedarbejdere (Interviews, London og Brighton, oktober, 2018; se også DfID, 2009; Dasandi et al., 2019).

Spørgsmålet er dog, hvor langt ud i den faktiske programimplementering, politisk økonomianalyse er slået igennem. David Booth og Sue Unsworth indledte i 2014 et paper med, at donorerne havde fundet det "hard to move from thinking politically to working differently" (Booth og Unsworth, 2014). På trods af at politisk analyse er blevet et hensyn, der automatisk inkorporeres i udviklingen af britiske udviklingsprogrammer, har der jævnligt været eksempler på, at analysens resultater ignoreres. Landekontorer er under pres for at bruge bistandsmidlerne. Det er omkostningsfuldt at ændre eller helt stoppe et program, som der allerede er afsat penge til. En politisk analyse, der bliver udført inden et program bliver påbegyndt, kan være så politisk farlig, at den bliver stemplet fortrolig og ikke bliver delt med det efterfølgende implementeringsteam (Interviews, London og Brighton, 2018).

Danmark havde ikke en "Clare Short" på det tidspunkt, hvor politisk økonomianalyse blev aktuelt. Da Fogh Rasmussen-regeringen kom til i 2001, blev Per Stig Møller udenrigsminister med ansvar for udviklingsområdet, der hermed mistede sin egen minister. Men på det administrative niveau var der derimod udenrigsministerielle embedsmænd, der interesserede sig for forskningsinput (Interview, chef for Danidas evalueringsenhed, København, 31. oktober, 2018). Budskabet om vigtigheden af politisk kontekstanalyse fandt således vej gennem de ansatte i Danida, der interesserede sig for det.

Evalueringkontoret i Danida havde mange forskningsinteresserede, og enkelte med en ph.d.-grad i økonomi eller udviklingsstudier. I starten af 00'erne efterspurgte evalueringkontoret en analyse af kapacitetsopbygningsprogrammer (Interviews, København, oktober, 2018). Boesen og Therkildsen (2005) studerede 18 danske bistandsprogrammer og udviklede heraf en metode til bedre at evaluere kapacitetsopbygningsprogrammer. Metoden blev udviklet i tæt samarbejde med personale på både ambassader og i Danidas evalueringseenhed. Rapporten anvender begrebet ”drivers of change” og bruger en del af de britiske analysers begrebsapparat. Den trækker også i høj grad på politologisk organisations- og implementeringsteori. Deres evalueringsværktøj er sidenhen blevet hyppigt anvendt. David Booth kunne således i 2015 konkludere, at Therkildsens *Watering White Elephants* på sin vis havde været forud for sin tid og ad snørklede veje havde haft stor indflydelse (Booth, 2015).

Hvorvidt politisk økonomianalyse slår igennem i den faktiske programimplementering, afhænger til dels af det enkelte landekontor. Vigtigheden af politisk analyse blev skrevet ind i Danidas ”aid-management guidelines” i 2010-2011, men samtidig har lokalkontorer og ambassader oplevet reduktion af personale (MFA, 2011). Dette medfører, at der er ikke på samme konsekvente måde som i England, er blevet afsat ressourcer til at gennemføre denne type analyse i programforberedelserne. DfID har en forskningsenhed på ca 60-70 medarbejdere, mens der i Danidas udviklingsfaglige tjeneste nu er 11 medarbejdere, der har mange andre opgaver ud over at beskæftige sig med faglige analyser (Interview, Danmarks ambassadør i Accra, 22. december, 2018). Danmark har oparbejdet en tradition for at være tilpasningsdygtig til lokale kontekster (OECD-DAC, 2011; interview, Danmarks ambassadør i Accra, 22. december, 2018). Men på ambassaderne er der skåret på personalet, hvilket gør, at der ikke altid er tid til at få gennemført en politisk økonomianalyse af nye programmer. Danidas støtteprogram til kapacitetsopbygning af Ghanas skattemyndigheder fik eksempelvis problemer, og Danida måtte indse, at der på modtagerside var mange og stærke interesser i status quo (MFA, 2018). ”Det ville Danida sandsynligvis have set, hvis der havde været tid til at lave en ordentlig politisk økonomianalyse” (Danmarks ambassadør i Accra, 22. december, 2018).

Opsummerende har en forholdsvis enig forskerverden været i stand til at trænge igennem med budskabet om at tænke udviklingsarbejdet politisk. Men i selve implementeringen af programmerne har politisk analyse fortsat begrænset plads.

Forskningen i udviklingsbistandens effekt

Konsensus?

Forskningen i bistandens effekt på modtagerlandenes økonomiske vækst begyndte ikke længe efter, at de vestlige lande startede med give udviklingsbistand. Det blev snart klart, at bistandens effekt var svær at måle, ikke mindst fordi den har mange forskellige formål (Kovsted, Broegaard og Andersen, 2012). Selvom det i sidste ende drejer sig om at bidrage til modtagerlandenes udvikling, kan bistanden være rettet mod forbedring af sundhed, genopbygning af skrøbelige stater eller styrkelse af menneskerettigheder.

Der er ligeledes stor forskel på, om bistanden på makroniveau samlet set har en effekt på økonomisk vækst, og på om konkrete bistandsprojekter på mikro-niveau opfylder deres formål. I 1986 pegede Paul Mosley således på et såkaldt mikro-makroparadoks i udviklingsbistanden. Når man på mikroniveau studerede effekten af et højt antal af udviklingsprojekter, kunne der identificeres en positiv effekt. Imidlertid var en sådan effekt svær at finde på makroniveau (Mosley, 1986). Cassen (1994) fandt i et stort studie, at de fleste projekter virker i forhold til deres eget formål, men at det på makroniveau er svært at sige, om bistanden har haft en effekt på vækst. Riddels bidrag (1987; 2007) anerkendte, hvor komplekst området er, men endte med forsigtigt at konkludere, at bistandens samlede effekt var positiv (Riddel, 2007). Martin Paldam (1997) vurderede, at 37 danske projekter havde varierende grad af succes. I alt kunne ca. halvdelen af projekterne, ifølge Paldam, demonstrere positive resultater, hvilket ledte ham til en kritisk stillingtagen til bistanden.

På makroniveauet har resultaterne peget i forskellig retning. I en tidlig artikel identificerede Levy (1988) fx en signifikant positiv effekt på vækst i Afrika Syd for Sahara, mens Boone (1996) fandt, at bistand ikke har medvirket til højere vækstrater i fattige lande. I en meget omtalt artikel fandt Burnside og Dollar (2000), at bistand interagerede med policies, sådan at den havde en positiv effekt på vækst i lande med gode økonomiske politikker, og ingen effekt i lande med dårlige politikker. Omtrent samtidig viste Hansen og Tarp (2001) en positiv effekt på vækst, selv i lande med dårlige politikker. Burnside og Dollars artikel blev fulgt op med en ny undersøgelse af Collier og Dollar (2001), hvori de anbefalede, at donorerne brugte deres resultater som en fordelingsregel. Reglen gik så ud på, at kun fattige lande med gode økonomiske politikker skulle have bistand.

Makro-undersøgelser har den udfordring, at det er vanskeligt at finde instrumentvariable, der kan tage højde for den såkaldte allokerings effekt; altså det fænomen, at donorerne gerne vil give til de fattigste lande og derfor ofte kanaliserer bistanden til mere trængende lande i takt med, at et modtagerland

bliver rigere. Der skal derfor findes instrumentvariable, der påvirker bistandens størrelse uden at påvirke vækst (Dalgaard, Tarp og Hansen, 2004). Studier, der ved hjælp af instrumentvariable forsøger at tage højde for denne allokeringseffekt har fundet at bistand *har* en lille positiv effekt på per capita BNP-vækst (Brückner, 2013; Galiani et al., 2017).

Et metastudie af fagfællebedømte arbejder om bistandens effekt konkluderer ligeledes, at der er en signifikant men lille positiv effekt på vækst (Doucouliagos og Paldam, 2014).⁶ Ligeledes finder Arndt, Jones og Tarp (2015) i et meta-studie, at bistandens effekt er positiv. De argumenterer også for, at akademiske studier i det seneste årti har bevæget sig tættere på enighed i den ”positive lejr”. Imidlertid findes der fortsat publikationer imod, såsom Dreher og Langlotz (2015), som ingen effekt finder. Opsummerende viser de mange modsatrettede forskningsbidrag, at der ikke har udviklet sig en konsensus inden for forskningen i bistandens effekt. Debatten har, ifølge nogle iagttagere, været påvirket af ideologiske ståsteder om ”for” og ”imod” (Engel, 2017; interviews, København, oktober, 2018).

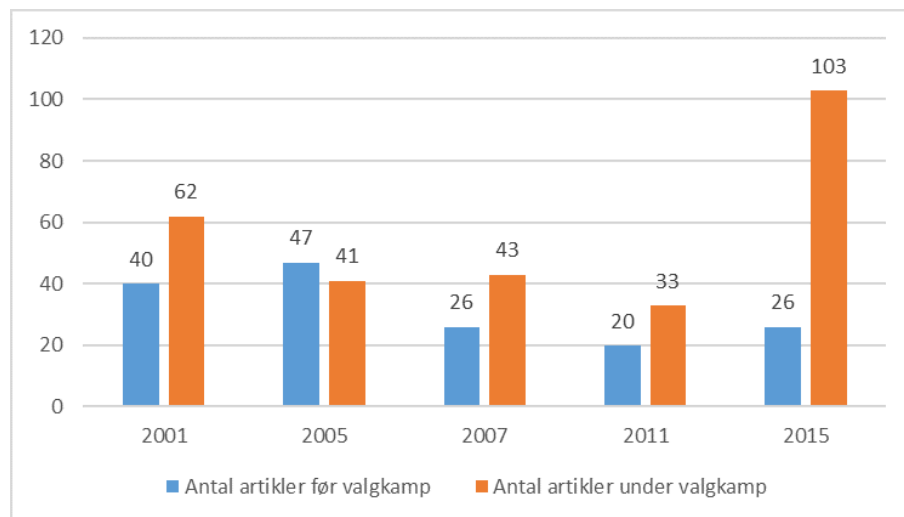
Polarisering af policy-området?

I Danmark er bistandens lave polariseringsgrad op til årtusindskiftet veldokumenteret (Holm, 1982; Olsen, 1995; Bach et al., 2008; Brunbech og Olesen, 2013). Der var bred opbakning til et generøst bistandsniveau og et stærkt fattigdomsfokus. Denne opbakning blev forklaret dels ved et såkaldt tæt policy-community, hvor alle havde en fælles interesse i bistanden, en interesse der både var båret af at ville styrke Danmarks position udadtil, af en humanistisk værdi om omfordeling fra rig til fattig på globalt plan og af danske erhvervsøkonomiske interesser (Olsen, 1995; Lancaster, 2007; Brunbech og Olesen, 2013). Bistanden blev derfor sjældent genstand for konflikt. I det ny årtusind ændrede dette sig. En bistandsskepsis havde bredt sig, dels hos Dansk Folkeparti, dels hos partiet Venstre, som i november 2001 blandt andet gik til valg på et løfte om at skære bistanden med 1,5 mia. kroner til fordel for sundhedsudgifter i Danmark. Lancaster (2007) bemærkede, at dette var første gang, bistanden var blevet præsenteret i den offentlige debat som et trade-off med det hjemlige serviceniveau. Venstre og konservative dannede efter valget 20. november 2001 regering med Dansk Folkeparti som støtteparti. Dette betød, at udviklingspolitik nu kunne beslattes uden støtte fra de små midterpartier, der typisk var for bistand (Brunbech og Olesen, 2013).

Nyere analyser observerer, at udviklingspolitikken de senere år mere og mere er blevet genstand for hjemlige politiske slagsmål (Engberg-Pedersen og Fejerskov, 2018; Marcussen, 2018). For at dykke nærmere ned i debattens karakter

foretog jeg først en optælling af antallet af artikler om udviklingsbistand i de 15 danske landsdækkende dagblade både tre uger før valget blev udskrevet og tre uger under valgkampen i årene 2001, 2005, 2007, 2011 og 2015. Herefter nærlæste jeg artiklerne for at vurdere graden af uenighed mellem partierne. Figur 1 viser, at med undtagelse af valget i 2005 og i særlig høj grad i 2015 blev der skrevet flere artikler om udviklingsbistand i de tre uger under valgkampen end før, hvilket er et tegn på politisering.

Figur 1: Avisartikler der diskuterer bistand under valgkampene



Kilde: Infomediasøgning på artikler i de 15 landsdækkende dagblade.

Både i 2001 og 2015 førte Venstre valgkamp på at skære i bistanden og øge hjemlige sundhedsudgifter.⁷ Begge valgkampe var præget af polarisering af debatten med stor uenighed partierne imellem. Men hvor der i 2001 var strid mellem Venstre og Socialdemokraterne, var Socialdemokraterne i 2015 nu enige med Venstre i at beholde et niveau på 0,7 pct. af bruttonationalproduktet. Venstrefløjspartierne og Det Radikale Venstre vil fortsat opretholde et højt niveau (Engberg-Pedersen, 2018), men det socialdemokratiske skift har sandsynligvis bevirket, at udviklingsbistand ikke var et vigtigt emne i valgkampen i 2019.

I England har flere aviser, fx *the Daily News*, jævnligt dækket korrupsionssager og fremhævet bistanden som spild af penge (Foreman, 2013; Scott, 2017). Alligevel synes politiseringen i medierne ikke at have givet sig udslag i en tilsvarende polarisering mellem de politiske partier. Tværtimod, i 00'erne satte

Tony Blairs regering med sin internationale interventionisme udviklingsbistand højt på dagsordenen (Aza, 2016). Efterfølgende borgerlige regeringer har også bakket op om øget udviklingsbistand, og under David Cameron blev der udviklet en stærkere konsensus på tværs af partierne om, at det er en moralsk forpligtelse at give udviklingsbistand (Tran, 2012; Heppell, Crines og Jeffrey, 2017). Der har derfor været politisk opbakning om bistanden, hvor man synes at enes om et eksplicit ønske om at afhjælpe fattigdom og sygdom i den tredje verden. Forfatterne til en analyse af parlamentsdebatter om udviklingsbistand under Cameron observerer, at nogle konservative medlemmer satte spørgsmålstegn ved, hvorfor udviklingsbistand skulle have så høj prioritet. Flere spurgte til, om bistanden nu også gav gode resultater. Men politikerne spurgte mere til prioritering af bistand end til niveauet. Og det lykkedes Cameron at skabe opbakning til et øget bistandsniveau inden for partiet. Den konservative opbakning til bistand skyldes flere faktorer, men efter Thatchertidens nedskæringer og Falklandskrigen afspejlede den i høj grad et hensyn til image, idet Tory-partiet havde fået et rygte for at være ”the nasty party” (Financial Times, 2014). Cameron så bistanden som en måde at imødegå dette rygte på med et signal om at være internationalt stemt (Interview, professorial fellow ved IDS, Sussex University, 6. november). Hvor længe denne lave polariseringsgrad holder, er en anden sag, der ikke skal diskuteres her.

Efter et fald i britisk bistand i løbet af 1990’erne, steg bistanden således fra et niveau på under 0,3 pct. af BNI i 2000 til 0,7 pct. i 2014. Begge lande har nu et niveau på 0,7 pct., men hvor Danmark har skåret betydeligt fra et højere niveau efter en øget polarisering, har England gradvist øget fra et lavere niveau og oplevet mindsket polarisering (indtil videre).

Forskningens indflydelse?

I undersøgelsen af hvorvidt forskningen havde indflydelse på den danske bistandspolitiske dagsorden, er det oplagt at se på debatten op til den store nedskæring i bistanden i 2001, fordi det var her, udviklingsbistanden blev politiseret. En læsning af avisartikler om udviklingsbistand i valgåret viser, at forbavsende få politikere henviste til forskningsresultater. Debatten drejede sig primært om størrelsen af bistanden som procent af BNP og blev mere begrundet i holdninger end i evidens. Men i forudgående debatter er der eksempler på, at særligt repræsentanter fra de borgerlige partier henviste til forskningsresultater, der viste bistandens negative effekt. Medlemmer af Dansk Folkeparti og Venstre refererede eksempelvis i flere debatter til Paldams bog fra 1997, også selvom den ikke havde fuldstændig klare budskaber om bistandens effekt. Således stillede Kim Behnke i en folketingsdebat i 1998 en række spørgsmål til

udviklingsminister Poul Nielsson, fx om bistanden ikke blot gik til korrupktion, om den overhovedet havde en effekt, og hvorvidt såkaldt "ulandssocialisme" med mislykkede projekter i form af "hvide elefanter" var udbredt. Udviklingsministeren svarede blandt andet på følgende måde: "Hr. Kim Behnke talte også om de hvide elefanter i ulandene og om sammenhængen mellem dem og begrebet 'ulandssocialisme', som jo er taget fra professor, dr.oecon. Martin Paldams bog om den danske ulandspolitik ...".⁸

Partiet Venstre skelede nok til, at Dansk Folkeparti kunne blive støtteparti. Venstre blev i 1998 også skubbet af de konservative, der meldte ud med et ønske om nedskæring af bistanden. Og i 1998 foreslog Venstre en fastfrysning af midlerne: "Med henvisning til professor Martin Paldams bog fra sidste år, *Dansk u-landshjælp – altruismens politiske økonomi*, der leverede et hårdt angreb på bistandens substans, kræver Venstre ... en fastfrysning af bistandsmidlerne – indtil man har fået bistandens effektivitet undersøgt" (Breum, 1998). Det tyder altså på, at politikerne i disse eksempler brugte Paldams resultater som "policy-ammunition", som det bedst passede med deres egen dagsorden.⁹

I valgåret 2015 var der også eksempler på, at politikere kunne læne sig op ad det resultat, de ønskede. I en høring i folketingets udenrigsudvalg debatterede blandt andre professorerne Christian Bjørnskov og Finn Tarp fra to forskellige ståsteder: Hvor førstnævnte holdt fast i, at bistanden ingen effekt havde, talte sidstnævnte for en effekt. Det interessante ved debatten var ikke, at der var uenighed mellem forskerne, men snarere at politikere lyttede til det budskab, der bedst passede ind i deres partis politik. Liberal Alliances Mette Bock tog eksempelvis det negative budskab op og stillede sit spørgsmål til eksperterne ud fra præmissen om, at "når bistanden nu overordnet set ikke virker", hvilke strategier kunne man så anvende.¹⁰ I England har der, som nævnt, været kritik af bistanden, men den "negative lejr" er ikke blevet brugt som ammunition med så stor gennemslagskraft som i Danmark blandt højrefløjspolitikere.¹¹ Der har været negative stemmer indenfor det konservative parti. Et parlamentsmedlem henviste eksempelvis til forskning, der viste, at kun halvdelen af modtagerlande af engelsk bistand havde leveret resultater (Heppell, Crines og Jeffery, 2017: 901). Men ingen af de kritiske røster citeret fra denne debat nævnte debatten om bistandens effekt på vækst (Heppell, Crines og Jeffery, 2017). Dette kan indikere, at tværpolitisk enighed og lav polariseringsgrad gør, at der ikke opstår så stort et behov for at bruge forskningsresultater selektivt.

Konklusion

Udviklingsforskere søger at kommunikere deres resultater, så de får indflydelse på praksis. Men gode kommunikationsstrategier betyder ikke nødvendigvis,

at forskningen får indflydelse. Jeg har i denne artikel undersøgt betydningen af forskningskonsensus og politisk polarisering for indflydelse. Forskningen i politisk økonomianalyse havde gode betingelser for indflydelse, fordi forskningsfeltet var præget af konsensus, og området var ikke polariseret. Forskningsresultaterne blev da også indarbejdet i udviklingsprogrammer. Alligevel var der både i Danmark og England problemer med at anvende politisk økonomistrategierne i den faktiske implementering på grund af manglende tid til at udføre analyserne eller manglende interesse i at efterleve dem. Den anden case, forskningen i bistandens effekt, havde knap så gode betingelser for indflydelse. Der var ikke konsensus om resultater, og området blev i Danmark politiseret og polariseret op til valget i 2001. Forskningsresultater blev brugt som policyammunition, altså som argumenter til støtte for en bestemt holdning. I England var der ikke eksempler på, at forskningen om negativ effekt blev brugt som ammunition. De to felter var således præget af to forskellige former for indflydelse. Forskningen i bistandens effekt havde en tilfældig indflydelse, på grund af områdets høje polariseringsgrad. Med hensyn til politisk økonomianalyse indgik budskaberne i et område, der ikke var præget af stærke interessekonflikter. Indsigterne kunne således indgå i en organisatorisk læringsproces og blev gjort til officiel politik. Alligevel var der grænser for indflydelsen på de faktisk udførte programmer.

Noter

1. Denne artikel blev til i forbindelse med forskningsprogrammet Political Settlements and Revenue Bargaining (www.ps.au.dk/psrb) finansieret af Danidas forskningsfaglige udvalg. Stor tak til Christian Bøtcher Jacobsen, til to anonyme fagfæller for grundige kommentarer, til de 18 eksperter der var generøse med deres tid og indsigt samt til Tove Degnbol, Lars Engberg-Pedersen, Ole Winckler Andersen, Ole Therkildsen, Martin Paldam og Helle Ørsted Nielsen for at læse og kommentere på tidligere udkast.
2. <https://www.ids.ac.uk/about/impact/> (25. april, 2019).
3. Danida Fellowship Centre, Assessment Criteria for FFU applications. <https://df-centre.com/window-1-research-in-danida-priority-countries/> (25. april, 2019)
4. Denne observation er dels min egen, gennem erfaring i og med Danida, dels baseret på de 18 gennemførte interviews for denne artikel.
5. Se <https://thepolicypractice.com/sue-unsworth/> (28. november, 2018), og se også Verdensbankens nekrolog <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/sue-unsworths-upside-down-view>
6. Debatten efter 2010 er glimrende summeret op i en *Economist*-artikel, "Aid to the Rescue", 14. august, 2014. <http://www.economist.com/news/finance-and>

economics/21612183-new-research-suggests-development-aid-does-foster-growth-but-what-cost-aid (9. december, 2018). Økonomen Steven Radelet tilbyder i en blog fra 2017 på The Brookings Institution en nyere oversigt over debatten med nogenlunde samme konklusion: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/05/08/once-more-into-the-breach-does-foreign-aid-work/> (1. maj 2019).

7. For 2001-valget, se fx ”Ulandsbistand og danske sygehuse”, *Dagbladet Holstebro-Struer*, 15. november 2001, som er en beskrivelse af et valgmøde, hvor ulandsbistand i forhold til sygehuse blev det mest diskuterede emne; ”Valgtemaer 2001: Det er tid til forandring”, *Politiken*, 3. november 2001, hvor Anders Fogh Rasmussen skitserer Venstres prioritering af sundhedssektoren. For 2015-valget, se fx ”Debat: Nej, vi kan forbedre uden vækst”, *BT*, 27. maj 2015, hvor Sophie Løhde argumenterer for at løfte sundhedsområdet og hente penge på bistanden; eller Frederik Buhl Kristensen, ”Hvor skal Venstres nulvækst gælde?”, *Politiken*, 24. maj, 2015.
8. Se Folketingsdebat i 1998. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19971/salen/F3_BEH1_10_2_49.htm
9. Martin Paldam fandt, at halvdelen af projekterne var lykkedes. Som han selv udtrykte det, kan det også tolkes positivt: I verdensbanken vurderer man en succesrate på 50 pct. for at være høj. Interview, 22. oktober 2018, Aarhus.
10. Se høringen fra 27. januar 2015 på <http://www.ft.dk/webtv/video/20131/uru/tv.2566.aspx?as=1#player>
11. Interview, seniorforsker emeritus ved ODI, London, 7. november; professorial fellow ved IDS, Brighton, 6. november; konsulent og medstifter af the politypractice, London, 7. november; tidligere chef for DFID’s governance-enhed, Skype, 8. december 2018.

Litteratur

- Albæk, Erik (1995). Between knowledge and power: Utilization of social science in public policy making. *Policy Sciences* 28: 79-100.
- Arndt, Channing, Sam Jones og Finn Tarp (2015). What is the aggregate economic rate of return to foreign aid? *The World Bank Economic Review* 30 (3): 446-474.
- Aza, Ondine (2016). British Official Development Assistance (ODA) and the 2008 financial crisis: A noteworthy commitment or a self-interested strategy? *French Journal of British Studies* XXI-2.
- Bach, Christian Friis, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen (2008). *Idealer og realiteter. Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*. København: Gyldendal.

- Boesen, Nils og Ole Therkildsen (2005). *A Results-oriented Approach to Capacity Change*. København: Udenrigsministeriet.
- Boone, Peter (1996). Politics and the effectiveness of aid. *European Economic Review* 40 (2): 289-329.
- Booth, David (2012). Working with the grain and swimming against the tide. *Public Management Review* 14 (2): 163-180. DOI: 10.1080/14719037.2012.657959.
- Booth, David (2015). Still watering white elephants? The blueprint versus process debate thirty years on, i Anne Mette Kjær, Lars Engberg-Pedersen og Lars Buur (red.), *Perspectives on Politics, Production and Public Administration in Africa*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Booth, David og Sue Unsworth (2014). Politically smart, locally led development. *ODI Discussion Paper*. London: Overseas Development Institute.
- Breum, Martin (1998). K baner vejen for Venstre. *Information*, 17 september.
- Brückner, Marcus (2013). On the simultaneity problem in the aid growth debate. *Journal of Applied Econometrics* 28 (1): 126-150.
- Brunbech, Peter Yding og Thorsten Borring Olesen (2013). The late front-runner: Denmark and the ODA percentage question, 1960-2008, i Thorsten Borring Olesen, Helge Ø. Pharo og Kristian Paaskesen (red.), *Saints and Sinners: Official Development Aid and its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*. Oslo: Akademika forlag.
- Burnside, Craig og David Dollar (2000). Aid, policies, and growth. *The American Economic Review* 90 (4): 847-868.
- Cassen, Robert (1994). *Does Aid Work?* Oxford: Oxford University Press.
- Cassidy, Caroline (2017). Structural transformation in Africa: Impact Case Study. *Working paper, Growth Research Programme*. London: Overseas Development Institute.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2006). *Demokrati, magt og politik i Danmark*. København: Gyldendal.
- Collier, Paul og David Dollar (2001). Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet international development goals. *World Development* 29 (11): 1787-1802.
- Court, Julius og Simon Maxwell (2005). Policy entrepreneurship for poverty reduction: bridging research and policy in international development. *Journal of International Development* 17 (6): 713-725.
- Court, Julius og John Young (2006). Bridging research and policy in international development: an analytical and practical framework. *Development in Practice* 16 (1): 85-90.
- Dalgaard, Carl-Johan, Finn Tarp og Henrik Hansen (2004). On the empirics of foreign aid and growth. *The Economic Journal* 114: 191-216.

- Dasandi, Niheer, Edward Laws, Heather Marquette og Mark Robinson (2019). What does the evidence tell us about ‘thinking and working politically’ in development assistance? *WIDER Working Paper* 2019/12.
- De Vibe, Maja, Ingeborg Hovland og John Young (2002). Bridging research and policy: An annotated bibliography. *Working Paper 174*. London: Overseas Development Institute.
- Doucouliagos, Christos og Martin Paldam (2014). Finally a breakthrough? The recent rise in the size of the estimates of aid effectiveness, i Mak Arvin (red.), *Handbook on the Economics of Foreign Aid*. Edward Elgar. http://econ.au.dk/fileadmin/site_files/filer_oekonomi/Working_Papers/Economics/2014/wp14_07.pdf (9. december 2018).
- Dreher, Axel og Sarah Langlotz (2015). Aid and growth: New evidence using an excludable instrument. *CESifo Working Paper Series 5515*. CESifo Group Munich.
- Duncan, Alex, Iffad Shariff, Pierre Landell-Mills, David Hulme og Jayanta Roy (2002). *Supporting the Drivers of Pro-Poor Change*. DfId, Bangladesh Country Office.
- Engberg-Pedersen, Lars (2018). Dér røg barnet ud med badevandet. *Globalnyt*, 9. februar. <https://globalnyt.dk/content/der-roeg-barnet-ud-med-badevandet> (1. maj, 2019).
- Engberg-Pedersen, Lars og Adam Moe Fejerskov (2018). The transformation of Danish Foreign Aid. *Danish Foreign Policy Review* 2018: 138-158.
- Engel, Susan (2014). The not-so-great aid debate. *Third World Quarterly* 35 (8): 1374-1389.
- Evans, David (2017). The right data at the right time: How to effectively communicate research to policy-makers. World Bank blog. <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/right-data-right-time-how-effectively-communicate-research-policy-makers> (januar 2019).
- Financial Times (2014). David Cameron’s foreign aid pledge to cost extra 1£bn, 4. december.
- Foreman, Jonathan (2013). How your money is squandered on foreign aid. *Daily News*, 1. januar.
- Frey, Kathryn (2010). Revising road safety policy: The role of systematic evidence in Switzerland. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 23 (4): 667-690.
- Galiani, Sebastian, Stephen Knack, Lixin Colin Xu og Ben Zou (2017). The effect of aid on growth: Evidence from a quasi-experiment. *Journal of Economic Growth* 22: 1-33. doi: 10.1007/s10887-016-9137-4.
- Gerring, John (2007). *Case-Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.

- Grindle, Merilee S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 17 (4): 525-548. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>
- Grindle, Merilee og John Thomas (1991). *Public Choice and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Hansen, Henrik og Finn Tarp (2000). Policy arena aid effectiveness disputed. *Journal of International Development* 12: 375-398.
- Hansen, Henrik og Finn Tarp (2001). Aid and growth regressions. *Journal of Development Economics* 64 (2): 547-570. doi: 10.1016/S0304-3878(00)00150-4
- Harris, Roger (2015). The impact of research on development policy and practice: This much we know, pp. 21-43 i Arul Chib, Julian May og Roxana Barrantes (red). *Impact of Information Society Research in the Global South*. Springer online book-chapter https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-981-287-381-1_2.pdf (1. maj 2019).
- Heppell, Timothy, Andrew Crines og David Jeffery (2017). The UK Government and the 0.7 % international aid target: Opinion among Conservative parliamentarians. *British Journal of Politics and International Relations* 19 (4): 895-909.
- Holm, Hans-Henrik (1982). *Hvad Danmark gør*. En analyse af dansk u-landspolitik. Aarhus: Politica.
- Hyden, Goran (1983). *No Shortcuts to Progress: African Development Management in Perspective*. New York: Heinemann.
- Hyden, Goran (2005) Why do things happen the way they do? A power analysis of Tanzania, Sida. http://hei.unige.ch/news/files/Goran_Hyden_Power_analysis.pdf.
- Jacobsen, Christian Bøtcher og Ole Helby Petersen (2019). Samarbejde mellem forskning og praksis i forvaltningsforskningen: potentialer, barrierer og løsningsmuligheder. *Politica* 51 (3): 269-287
- Kjær, Anne Mette (2014). From “good” to “growth-enhancing governance”: Emerging research agendas on Africa’s political economy. *Governance in Africa* 1 (1): 2. doi: <http://dx.doi.org/10.5334/gia.ac>
- Kovsted, Jens, Eva Broegaard og Ole Winckler Andersen (2012). *Hjælper vi? En introduktion til evaluering af udviklingsbistand*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag
- Lancaster, Carol (2007). *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Leftwich, Adrian (1993). Governance, democracy and development in the Third World. *Third World Quarterly* 13 (3): 605-626.

- Lejano, Raul P. og Jennifer Dodge (2017). The narrative properties of ideology: The adversarial turn and climate skepticism in the USA. *Policy Sciences* 50: 195-215.
- Levy, Victor (1988). Aid and growth in Sub Saharan Africa: The recent experience. *European Economic Review* 32 (9): 1777-1795.
- Marcussen, Martin (2018). Dag-til-dag indsatser fjerner fokus fra den udviklingspolitiske strategi. *Altinget*, 27. august.
- McLoughlin, Claire (2012). Topic guide on political economy analysis. *Working Paper*. Governance and Social Development Resource Centre. <https://gsdrc.org/topic-guides/political-economy-analysis/>
- Moore, Mick (2001). Political underdevelopment: What causes “bad governance”. *Public Management Review* 3 (3): 385-418. doi: 10.1080/14616670110050020.
- Moore, Mick og James Putzel (1999). Thinking strategically about politics and poverty. *IDS Working Paper 101*. Sussex: International Development Studies.
- Mosley, Paul (1986). Aid effectiveness: The micro-macro paradox. *IDS-Bulletin* 17 (2): 22-27.
- OECD-DAC (2009). *Donor Approaches to Governance Assessments. A 2009 Sourcebook*. <https://europa.eu/capacity4dev/governance/document/donor-approaches-governance-assessments-2009-sourcebook>
- Olsen, Gorm Rye (1995). Dansk udviklingspolitik. Kompromisets kunst. *Politica* 27 (2): 195-212.
- Oreskes, Naomi (2004). Science and public policy: What’s proof got to do with it? *Environmental Science and Policy* 7: 369-383.
- Paldam, Martin (1997). *Dansk u-landshjælp – altruismens politiske økonomi*. Aarhus: Rockwool Fonden, Aarhus Universitetsforlag.
- Riddell, Roger C. (1987/2007). *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press.
- Scott, Martin (2017). Does the Daily Mail’s criticism of foreign aid matter? *The Guardian*, 23. juni.
- Skocpol, Theda (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Stone, Diane (2009). RAPID knowledge: Bridging research and policy at the Overseas Development Institute. *Public Administration and Development* 29: 303-315.
- Therkildsen, Ole (1988). *Watering White Elephants? Lessons from Donor Funded Planning and implementation of rural water supplies in Tanzania*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies.
- Thomas, John og Merilee Grindle (1990). After the decision: Implementing policy reforms in developing countries. *World Development* 18 (8): 1163-1181

- Tilley, Helen, Louise Shaxson, John Yong, Joanna Rea og Louise Ball (2017). *10 Things to Know about How to Influence Policy with Research*. London: Overseas Development Institute.
- Tran, Mark (2012). The politics of UK aid explained. *The Guardian*, 26. september. <https://www.theguardian.com/global-development/2012/sep/26/the-politics-uk-aid-explained>
- Unsworth, Sue (2001). Understanding pro-poor change: A discussion paper. Department for International Development.
- Unsworth, Sue (2002). Understanding incentives and capacity for poverty reduction: What should donors do differently? Department for International Development.
- Unsworth, Sue (2003) *Better Government for Poverty Reduction: More Effective Partnerships for Change*. London: Department for International Development.
- Warrener, Debbie (2004). The drivers of change approach. *Synthesis Paper 3*. London: Overseas Development Institute, London.
- Weiss, Carol (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review* 39 (5): 426-431.
- Winter, Søren C. og Vibeke Lehmann Nielsen (2008). *Implementering af politik*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anmeldelser

Barbara Geddes, Joseph Wright og Erica Frantz, *How Dictatorships Work: Power, Personalization, and Collapse*, Cambridge University Press, 2018.

Hun er tilbage! Barbara Geddes har med sine medforfattere Joseph Wright og Erica Frantz udgivet bogen *How Dictatorships Work: Power, Personalization, and Collapse*, der med al sandsynlighed vil komme til at etablere sig som en moderne klassiker og standardreference inden for studiet af ikke-demokratiske landes politiske stabilitet – eller mangel på samme – og deres demokratiske udviklingspotentialer.

I 1999 udgav Geddes en review-artikel med titlen *What Do We Know about Democratization after Twenty Years?* Som titlen antyder, var det umiddelbare formål med artiklen at gøre status over demokratiseringslitteraturen på daværende tidspunkt. Artiklens primære bidrag skulle dog vise sig at blive et noget andet, idet denne blev startskuddet til intet mindre end en moderne revolution af studiet af *ikke*-demokratiske regimer (også kaldet diktaturer eller autokratier). I artiklen påpegede Geddes, at forskere indtil da havde manglet blik for den enorme institutionelle mangfoldighed, der kendetegner verdens diktaturer, og at vigtige analytiske indsigter var gået tabt ved blot at behandle diktaturer som en ”restkategori” af regimer, der ikke lever op til kravene for demokrati. I stedet argumenterede hun for, at diktaturer kan klassificeres ved hjælp af distinkte diktaturtyper, der hver især er drevet af vidt forskellige politiske logikker. I forlængelse heraf frigav hun også et storstilet datasæt, der klassificerede alle verdens diktaturer siden afslutningen af anden verdenskrig på baggrund af disse typer. Geddes diktaturtyper har haft enorm indflydelse på de sidste to årtiers forskning i ikke-demokratiske regimer, og det medfølgende datasæt – som Geddes har opdateret i 2014 i samarbejde med selvsamme Joseph Wright og Erica Frantz – har siden dets frigivelse været langt det hyppigst anvendte i kvantitative studier af diktatur.

Nu er Geddes, Wright og Frantz aktuelle med en ny bog om diktaturer – og et dertilhørende nyt datasæt. Den forholdsvis ubeskedne titel, *How Dictatorships Work*, antyder bogens ambition: Geddes og hendes medforfattere vil endnu engang føre os med ind i den mørke verden af ikke-demokratiske regimer og forklare os, hvorfor de er så forskelligt indrettet, hvordan deres politiske logikker adskiller sig fra hinanden, og, ikke mindst, hvorfor nogle diktaturer består generation efter generation, mens andre bryder sammen næsten lige så hurtigt, som de etableres.

Bogens omdrejningspunkt – og det der fremhæves som den vigtigste faktor i forhold til at forstå og forklare forskelle mellem diktaturer – er det, som forfatterne kalder den autokratiske ”bemægtigelsesgruppe” (*seizure group*, p. 3). Bemægtigelsesgruppen er den gruppe af aktører, som igangsatte det indeværende diktatur – eksempelvis en gruppe af officerer, der anførte et militærkup, eller de ledende figurer i en guerillabevægelse, der tilkæmpede sig magten i et væbnet oprør. Det er i denne sammenhæng centralt at bemærke, at bemægtigelsesgruppen ikke er synonym med den gruppe, der regerer diktaturet på et givet tidspunkt – medlemmer af bemægtigelsesgruppen er ikke garanteret medlemskab i regeringsgruppen, og medlemmer af regeringsgruppen kan (og vil ofte) blive skiftet ud løbende under et diktators eksistens.

Ifølge forfatterne er der to hovedtræk ved bemægtigelsesgruppen, der er udslagsgivende for indretningen og udviklingen af det diktatur, der følger gruppens magtovertagelse: 1) Hvem bemægtigelsesgruppen består af, og 2) hvordan – og med hvilke virkemidler – gruppen tager magten. Disse to overordnede karakteristika dækker over en del forskellige distinktioner, som forfatterne drager i bogen, men især to distinktioner er rammende for de to hovedtræk: I forhold til spørgsmålet om hvem, bemægtigelsesgruppen består af, er en af de helt centrale sondringer, om denne overvejende består af civile eller af militære aktører. I forhold til hvordan, gruppen tager magten, er den centrale sondring, om gruppen kommer til magten ved hjælp af en disciplineret og sammenhængskraftig organisation (eksempelvis et veletableret parti eller en kohærent officersgruppe) eller ej.

Førstnævnte distinktion (civile vs. militære medlemmer) er udslagsgivende for især to forhold: 1) Hvilke redskaber regimets øverste leder (diktatoren) tager i brug i forsøg på at holde sig ved magten, og 2) hvilke interesser regimeeliten (dvs. den koalition af aktører, der holder diktatoren ved magten) har, herunder dens villighed til at acceptere demokratisering i landet, hvis regimet kommer under pres. Sidstnævnte distinktion (disciplineret og sammenhængskraftig organisation eller ej) er endnu mere central, da dette er udslagsgivende for, om regimeeliten efterfølgende er i stand til at lægge bånd på diktatoren og dermed forhindre fremvæksten af ”personalistiske” diktaturer, som vi kender fra eksempelvis Nordkorea og Syrien. Netop denne type diktatur fremhæves af forfatterne – samt et hav af tidligere forskning på området – som særligt ”slem”. Regimer i disse lande regerer typisk deres befolkninger særlig skånselsløst, er tilbøjelige til at bryde sammen i voldelige opgør frem for ikkevoldelige forhandlinger, og er mindre tilbøjelige til at demokratisere, hvis det lykkes at vippe regimet af pinden. I medfør af deres fokus på bemægtigelsesgruppens sammenhængskraft argumenterer Geddes et al. altså for, at personalistiske re-

gimer ikke er et produkt af særligt magthungrende eller særligt skånselsløse diktatorer. Snarere er kimen til fremvæksten af denne diktaturtype allerede lagt ved regimets fødsel. Med denne dristige og innovative tese er forfatterne med til at kaste nyt lys over en gruppe af verdens diktaturer, der længe har voldt hovedbrud for forskere såvel som kommentatorer.

Med deres bog leverer Geddes et al. således et vigtigt bidrag til vores forståelse af, hvordan diktaturer fungerer. Ikke blot introducerer de en spændende ny vinkel med vigtige distinktioner, der uden tvivl vil medvirke til at give os en mere nuanceret forståelse af denne notorisk hemmelighedsfulde gruppe af lande; de præsenterer tilmed endnu et nyt, ambitiøst og spændende datasæt, der med al sandsynlighed kommer til at berige fremtidige, især kvantitative, studier af verdens diktaturer.

Med dette sagt, er forfatternes bidrag dog heller ikke helt lige så stort, som de lægger an til. For det første er det sidste punktum naturligvis langt fra sat i forhold til spørgsmålet om, hvordan diktaturer fungerer. Dels er det selvsagt for stort et spørgsmål til, at det kan behandles udtømmende i en enkelt bog. Derudover er en væsentlig svaghed ved bogen, at de empiriske analyser – om end baseret på nyt og spændende data – flere steder er noget overfladiske samt funderet på nogle ret heroiske antagelser omkring muligheden for at drage kausal inferens på baggrund af deres statistiske modeller. Ydermere trækker Geddes et al. mange steder tydeligvis ret kraftigt på tankegods fra en anden nyklassiker i diktaturforskningen – Milan Svolic's *The Politics of Authoritarian Rule* fra 2012 – hvilket de ikke gør nær nok ud af at anerkende og kreditere i deres fremstilling.

Ikke desto mindre er *How Dictatorships Work* et både spændende og vigtigt bidrag til litteraturen om ikke-demokratiske regimer, som enhver autokratiforsker bør læse og forholde sig til, og som også andre med interesse for diktaturer, politisk konflikt og demokratiseringsprocesser bør unde sig selv at læse.

Alexander Taaning Grundholm
Institut for Statskundskab, Aarhus BSS
Aarhus Universitet

Referencer

- Geddes, Barbara (1999). What do we know about democratization after twenty years?, *Annual Review of Political Science*, 2(1), 115-144.
- Svolic, Milan W. (2012). *The Politics of Authoritarian Rule*. Cambridge University Press.

Mark Wickham-Jones, *Whatever Happened to Party Government? Controversies in American Political Science*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2018 (403 sider + forord mv.).

Det er mig bekendt sjældent, at politologer og politologien bliver kigget i kortene af folk fra andre discipliner. Det bliver de – og det i den grad – af Wickham-Jones i *Whatever Happened to Party Government?* Wickham-Jones, der er britisk professor i historie, lægger lidt indirekte ud med at sætte sit emne i relief i en prolog. I prologen beskriver forfatteren, hvordan det lykkes en politisk uerfaren outsider og excentrisk, New York-baseret celebrity, Donald Trump, at blive præsidentkandidat for Det Republikanske Parti, trods modstand i Det Republikanske Parti; og præsidentkandidaten blev som bekendt præsident i konkurrence med demokraternes præsidentkandidat, Hillary Clinton, som undervejs var udfordret af endnu en outsider, Bernie Sanders.

Wickham-Jones får derigennem antydnet, at det ikke er så nemt at forudsige, hvem der bliver partiernes kandidater, og hvilken politik de vil forfølge, men bogens emne og ærindet er ikke en politologisk analyse af det amerikanske topartisystem. Det er derimod en historikers undersøgelse af en rapport fra amerikansk politologi om det amerikanske topartisystem. Rapporten kom fra et udvalg nedsat i 1946 i regi af APSA (American Political Science Association) med nogle af datidens fremtrædende politologer som medlemmer. Rapporten bar titlen, *Toward a More Responsible Two-Party System* og udkom som et supplement til årgang 1950 af APSAs tidsskrift, *American Political Science Review*. Som rapportens titel antyder, var den både en analyse af og især et forsøg på eller forslag til at ændre det amerikanske partisystem i retning af at være mere tydeligt baseret på to konkurrerende partier med tydelige valgprogrammer. Rapporten fik behersket opmærksomhed ved sin fremkomst i 1950. Ikke desto mindre har den tilbagevendende hjemsøgt amerikansk politologi siden da.

Chefkoncipist på rapporten og formand for APSA-udvalget var en af datidens store kanoner, E.E. Schattschneider, hvis navn optræder på hver anden side i bogen. Nogle af Schattschneiders aforismer – “the flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upper-class accent”! – har muligvis overlevet kendskabet til hans værker. Også andre af samtidens store navne, blandt andre V.O. Key, havde i en periode aktier i foretagendet.

Rapporten argumenterede for et behov for ændringer i partisystemet og fremsatte, i samklang med sin titel og uden at være i modstrid med datidens politologiske tidsånd, forslag til ændringer i partisystemet og dets omgivelser. Forslagene angik eksempelvis ændringer i partiernes repræsentative og ledende organer og i deres opstilling af kandidater. Den indeholdt også krav om og for-

slag til fremme af mere partidisciplin og fremlæggelse af partiprogrammer, som partierne kunne stilles mere til ansvar for. Indførelse af fireårige valgperioder i Repræsentanternes Hus og afskaffelse af fordeling af udvalgsformandsposter efter anciennitet var ligeledes blandt forslagene. Det samme gjaldt afskaffelse af *cross fling*, som gav en kandidat mulighed for at stille op til primærvalg i en stat for mere end et parti, hvilket for eksempel gav sig udslag i, at en vis Richard M. Nixon stillede op i 1950 i Senat-sammenhæng for både republikanerne og demokraterne (s. 78)! Men som man kan regne ud, havde flere af forslagene direkte konsekvenser for magtforhold i partierne og Kongressen. Og politiske magtforhold er i sagens natur ikke nemme at flytte rundt på, slet ikke hvis man ikke engang er blevet bedt om at gøre det. Det holdt imidlertid ikke udvalget tilbage.

Wickham-Jones følger og analyserer kapitelvis minutøst APSA-rapportens tilblivelse, udformning, formidling, modtagelse og effekter med tilhørende kontroverser internt i APSA-udvalget og efter publiceringen, hvor ikke alle medlemmer var lige stolte af rapporten. Dens beherskede modtagelse i amerikansk politologi, i medierne og i Kongressen og Det Hvide Hus kortlægges også. Det samme gælder rapportens og udvalgets inspiration fra det britiske topartisystem som muligt ideal for udvalgets forslag. Wickham-Jones konstaterer i den forbindelse, at interessen for det britiske topartisystem var til stede i amerikansk politologi. Som et kuriosum og illustration af forfatterens grundighed finder Wickham-Jones også, at interessen den modsatte vej, dvs. fra britisk politologi til amerikansk politologi, øjensynlig ikke var gengældt: Der blev i 1942 aftaget flere eksemplarer af APSR i Indien end på universiteterne i Storbritannien, der abonnerede på hele tre (3) eksemplarer af APSR, om end 2. verdenskrig kan have haft sin virkning her (s. 210).

Forfatteren kommer også ind på det politiske klima efter krigen som en del af rapportens kontekst, herunder McCarthyismen, som kastede skygger – hvis ikke over rapportens udformning, så efterfølgende over nogle af udvalgets medlemmer. Et par af dem blev efter rapportens offentliggørelse inddberettet på foranledning af en republikaner, George Smith, som fik tilknytning til udvalget sent i forløbet, og som mistænkte et par demokrater i udvalget for noget i retning af ”uamerikansk eller undergravende virksomhed”. Et af udvalgets meget aktive medlemmer, Bertram Gross, var genstand for flere undersøgelser fra blandt andre FBI. Gross blev, uagtet at en hans bøger vandt APSA’s prestigøse Woodrow Wilson-award, drevet i eksil øjensynligt som resultat af McCarthyismen (s. 261).

Wickham-Jones kommer som antydnet vidt omkring. Hoved- og sidetemaer til rapporten tages op, og hver en sten ser ud til at være vendt. Bogen har 75 si-

der noter, næsten kun rene referencer til de foregående ca. 300 sider brødtekst. Og forfatteren har også i geografisk forstand været vidt omkring i USA som led i den utvivlsomt tidkrævende og besværlige jagt på kilder og anden relevant dokumentation. Det drejer sig ikke blot om officielle kilder, interviews, artikelbidrag, mødereferater, men også om private breve, hvor forfatteren henviser til boksnumre i private arkiver og citerer fra håndskrevne randbemærkninger og artikeludkast, eksempelvis fra Schattschneiders hånd.

Det er således ikke småting, forfatteren har udsat sig selv – og nok også andre! – for i jagten på relevante data. En Mary (Fainsod) Katzenstein, political science professor emirita på Cornell University, New York State, ser ud til at have haft besøg af Wickham-Jones med tilhørende adgang til arkivet fra hendes far, Merle Fainsod, som var Harvard-professor, medlem af APSA-udvalget og senere APSA-formand. Og selv ikke Schattschneiders – hold nu fast: ikke børn, men – børnebørn er gået ram forbi! De har ligeledes hjulpet forfatteren med arkivadgang. Det ene af dem var i øvrigt blandt tilhørerne ved et ”Author meets critics”-arrangement om bogen på APSA-konferencen i Boston i 2018. Og hvis ikke en sådan bog, der i den grad får analyseret et 70 år gammelt APSA-initiativ og dets virkningshistorie inden for og uden for amerikansk politologi skulle have relevans på en APSA-konference, hvor så?

Bogen er omfattende og aldeles veldokumenteret. Forfatteren udviser et imponerende kendskab til amerikansk politologi, herunder den såkaldt behavioralistiske revolution, og dens politologer. Han demonstrerer undervejs også et blik for quasi-politiske mekanismer i forskningsverdenen og udviser kildekritisk besindighed. Som nogle beskedne forbehold over for bogen kan nævnes, at man kunne have ønsket sig, at forfatteren lagde ud med en karakteristik af APSA-rapporten. Der linkes imidlertid tydeligt til den i begyndelsen af bogen, og APSA-rapporten er svær at sammenfatte. Bogen rummer lejlighedsvis for mange citater fra primærkilder. Det styrker på den ene side dokumentationen og giver stoffet liv, men citathypigheden har et omfang, hvor forfatterens egne vurderinger nogle gange kommer til at stå for meget i baggrunden. Men først og fremmest osrer bogen til overflod af soliditet. Hvis man vil have godt indblik i en vigtig del og periode af amerikansk politologi og se dens politologer blive kigget grundigt i kortene, er bogen formentlig helt og aldeles uden sidestykke.

Henrik Jensen
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Abstracts

Christian Bøtcher Jacobsen and Ole Helby Petersen

Collaboration between research and practice in public administration: potentials, barriers and options

Public administration research is in a cross-pressure between relevance for the international research community and for Danish practice. This cross-pressure is particularly evident in hiring of new academic staff and the distribution of grants from public and private research funds. It is generally expected that there will be more focus on so-called double impact, where researchers and universities are measured on publication in prestigious journals as well as generation of knowledge with practical use. This article discusses opportunities, gains and challenges of strengthened collaboration between research and practice in public administration. The article particularly focuses on some of the potential gains from closer collaboration and discusses a number of challenges and barriers to establishing closer collaboration between research and practice.

Lotte Bøgh Andersen and Mads Leth Jakobsen

Will action follow words? Conditions for credibility of leadership intentions

Talk without action is both cheap and ineffective. When leaders communicate a leadership intention to their followers, the credibility is important if the intention is going to affect the behavior of the followers. This article develops a theory about the conditions for credibility of leadership intentions. These conditions are good if the institutional framework, the leader's characteristics and goals, and the leader's prior behavior make it plausible that present and future leaders both can and will ensure that the intention is realized. To contribute to future research, the article develops expectations concerning the conditions for credibility and their effects. It also contains several points for practitioners and presents a terminology for developing the credibility of one's own leadership intentions.

*Louise Ladegaard Bro, Joachim Langagergaard and
Christian Bøtcher Jacobsen*

Span of control and leadership satisfaction in public and private organizations

Public leaders are managing an increasing number of employees. The literature on span of control holds arguments about positive as well as negative effects of larger spans of control, but we lack empirical studies, which directly compare the consequences of span of control in public and private organizations. Furthermore, we lack panel studies, which investigate the consequences of changes in span of control. This article focuses on leadership satisfaction and investigates the importance of span of control among 11,234 public and private employees and shows that span of control is negatively associated with leadership satisfaction, and that this negative relationship is slightly stronger in public organizations compared with private organizations. Furthermore, a panel study of a subsample provides some support for the argument that changes in leadership satisfaction occur in relation to changes in span of control –especially at lower spans of control.

Niels Ejersbo, Kurt Houlberg and Lene Holm Pedersen

Self-imposed bureaucracy in municipalities: expedient administration or an unnecessary evil?

Bureaucracy and rules have been subject to criticism for years. The concept "self-imposed bureaucracy" emphasizes the rules that municipalities themselves have decided and implemented and at the same time plays on the negative images that are typically associated with bureaucracy. The article examines what drives the growth of internal rules in two municipalities and how managers and employees perceive the local rules. The emergence of internal rules is influenced by local conditions such as political attention and the wish to ensure equal treatment of both citizens and employees, but national conditions such as regulation also appear to be important. Contrary to common assumptions about rules in public organizations, managers and employees perceive that most rules make a positive contribution to the quality of service.

Caroline Howard Grøn

When research and policy development interact: experiences from the Leadership Commission's secretariat

When research and policy development interact, it can take a number of forms. This article provides insights from a very extensive cooperation in which the researcher took up a part-time position within the civil service. The article chronicles the cooperation and inductively presents a number of competing demands in this type of cooperation, as they appeared in the process. Finally, the article discusses what can be learned by practitioners and researchers who consider entering similar extensive cooperation.

Anne Mette Kjær

The influence of development research: the significance of research consensus and policy polarization

There is a long tradition for close exchange between research and practice in the international development community. However, we know very little about the circumstances under which research really has an impact on development practice. This article examines how the degree of research consensus and policy polarization matters. Drawing on evidence from English and Danish aid, I study two cases in the form of two fields of research; research on political economy analysis and research on aid effectiveness. The case studies show that a broad research consensus and a low degree of polarization promote influence. However, this does not necessarily mean that research will also have an influence on the implementation of a development program.

Om forfatterne

Lotte Bøgh Andersen, leder af Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse, professor på Aarhus Universitet og tilknyttet VIVE, Det Nationale Forsknings- og analysecenter for Velfærd. Var medlem af Regeringens Ledelseskommision og har i mange år forsket i ledelse, styring, motivation og målopnåelse i offentlige og private organisationer. E-mail: lotte@ps.au.dk

Louise Ladegaard Bro, ph.d. i statskundskab, analytiker hos VIVE, Det Nationale Forsknings- og analysecenter for Velfærd. Louises forskningsinteresser fokuserer primært på forholdet mellem organisatorisk struktur, ledelse og medarbejdermotivation. E-mail: lolb@vive.dk

Niels Ejersbo, ph.d., vicedirektør, Københavns Professionshøjskole. Forsker i styring og reformer i den offentlige sektor. E-mail: nej@kp.dk

Caroline Howard Grøn, lektor ved Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i offentlig ledelse og styring og har tidligere publiceret i blandt andet *Public Management Review*, *Journal of European Public Policy* og *Review of Public Personnel Administration*. E-mail: cg@ps.au.dk

Kurt Houlberg, ph.d., professor mso i VIVE. Forsker i strukturelle, økonomiske, politiske og organisatoriske faktorerens betydning for kommunernes styring, økonomiske prioriteringer og resultater. E-mail: kuho@vive.dk

Christian Bøtcher Jacobsen, lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet og vicecenterleder i Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse. Har stor erfaring med forskning, uddannelse og formidling om styring, ledelse, motivation og resultatskabelse i den offentlige sektor. Nylige artikler er udkommet i blandt andet *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Public Administration Review*, *Public Administration* og *International Public Management Journal*. E-mail: christianj@ps.au.dk

Mads Leth Jakobsen, forsknings- og analysechef i VIVE, dDet Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. Har i mange år arbejdet med kompetenceudvikling af offentlige ledere samt forsket i offentlig ledelse og styring og dettes samspil med fagprofessionalisme og performance. E-mail: malj@vive.dk

Anne Mette Kjær, professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, forsker i politisk økonomi og implementering af reformer i udviklingslande med specielt fokus på Østafrika. Har blandt andet publiceret i tidsskrifterne *Commonwealth and Comparative Politics*, *World Development* og *Public Administration and Development*. Er medforfatter på bogen *The Politics of African Industrial Policy*, der udkom på Cambridge University Press i 2015. E-mail: mkjaer@ps.au.dk

Joachim Langagergaard, direktør og partner i Musskema.dk. Beskæftiger sig med rådgivning af offentlige og private organisationer i forhold til organisationsudvikling med særligt fokus på optimering af medarbejderudvikling. E-mail: joachim@musskema.dk

Lene Holm Pedersen, ph.d., professor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Forsker i styring og motivation i den offentlige sektor. E-mail: lhp@ifs.ku.dk

Ole Helby Petersen, professor MSO, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet og leder af Center for forskning i offentligt-privat samspil (COPS). Forsker i konkurrenceudsættelse, udlicitering og offentlige-private partnerskaber (OPP) i dansk og komparativt europæisk perspektiv. Nylige artikler er udkommet i blandt andet *Public Administration Review*, *Local Government Studies*, *Perspectives in Public Management and Governance* og *Social Science & Medicine*. E-mail: olehp@ruc.dk