

Peter Bjerre Mortensen &
Jørgen Grønnegaard Christensen (2016)

I POLITIKKENS VOLD



Forord

Bogen handler om institutionsledere og andre driftsledere. Den offentlige sektor er politisk ledet, reguleret og styret, men hvordan spiller det ind på lederens varetægtelse af ledelsesopgaven?

Bogen bygger på 4 konstateringer:

1. Offentlige institutioner, myndigheder m.m. arbejder inden for en politisk ramme
2. Der er masser af litteratur om offentlig ledelse - oftest overvurderes lederens formåen
3. Mange velmente råd til offentlige ledere handler om, hvad de bør gøre og ikke hvad de kan gøre
4. Kun offentlige ledere, der forstår den politiske kontekst, er i stand til at løse ledelsesopgaven.

Bogen vender tingene på hovedet: Når dette er de politiske vilkår, hvilke handlemuligheder har offentlige ledere så?

1. Offentlig effektivitet?

Når man vil skabe sig indblik i livet i den offentlige rejser der sig en række spørgsmål:

- Hvordan laver man offentlige budgetter og hvordan styrer man økonomien?
- Hvad er det politiske vilkår, der gælder for personalepolitikken på offentlige arbejdspladser?
- Hvilke politiske og administrative hensyn indgår i beslutninger om (re)organisering?
- Hvordan bliver problemer til politiske møjsager og hvordan påvirker de driften?

Politik trænger ind i alle kroge af den offentlige sektor og sætter vilkår for ledere og embedsmænd. Samtidig bliver relationen mellem politikere og topchefer så tæt, at den politiske og den administrative ledelse kan tendere til at smelte sammen.

Offentlig ledelse vanskeliggøres af at

- Det ikke altid er klart, hvad der er målestokken for god ledelse (rationel vs. Politisk logik, fx)
- Der er en tendens til mange reformer i den offentlige sektor - men skaber det effektivitet?
- Der er mange opskrifter på, hvordan man får bedre og mere effektiv ledelse.

Med hensyn til resultater, så peger analyser på forskellige retninger:

1. Den klassiske rationelle, hvor en organisation har et klart formuleret og prioriteret mål
2. Den sociologiske, hvor ledelsen skal motivere medarbejderne (værdibaseret ledelse)
3. Den mikroøkonomiske, hvor der er klare mål som kan konflikte med medarbejderinteresser/-motivation.

Hertil kommer et fjerde element, nemlig de politiske, som betyder at

- Beslutninger bliver ikke til efter præcise og entydige kriterier
- Man bruger politiske procedurer, når man skal træffe beslutninger (forhandling mere end kalkule)
- Man tænker i politiske konsekvenser.

Når politik og forhandling præger drift og ledelse i den offentlige, så bliver det rammevilkår som gør det nødvendigt for ledere på alle niveauer at have indsigt i det politiske system og dets processer.

Hensynet til effektiviteten i løsningen af de offentlige opgaver vejer tungt, og der er ikke den reorganisering, som ikke er begrundet i hensynet til effektiviteten. Men det effektivitetsbegreb, som politikere og embedsmænd henviser til, er sjældent klart defineret. Og noget andet er, at effektivitet i givet fald kun er ét af flere hensyn at tage.

Effektivitetsbegrebet dækker over tre ret forskellige mål eller kriterier:

1. Omkostningseffektivitet = produktivitet eller omkostningsefficiens
2. Resultateffektivitet = målopfyldelse eller målrealisering
3. Allokeringseffektivitet = sikring af den største mulige velfærd for borgerne.

Et ofte gentaget mantra i diskussioner om højere effektivitet og bedre offentlig ledelse er, at man i højere grad skulle tage ved lære af veldrevne, private virksomheder - det er det, der har præget NPM-

bevægelsen. Man skal dog huske, at politikere ikke er ejere i klassisk forstand og at de har andre og helt legitime mål, der ikke handler om overskudsmaksimering.

2. Lederen som politisk aktør og offer

Hierarkisk organisering og hierarkisk ledelse gennemtrænger forvaltningen og den offentlige sektor. Dels fordi sådan er det i alle offentlige og private organisationer af en vis størrelse og kompleksitet. Og dels fordi den offentlige sektor indgår i en parlamentarisk styringskæde.

Der er dog i praksis grænser for den hierarkiske styring. Som Weber i sin tid påpegede, så kan embedsmændene i et vist omfang tage magten fra politikerne på grund af deres faglige og organisatoriske indsigt samt på grund af informationsasymmetri. Og spørgsmålet er så, om embedsmænd handler egennyttemaksimerende?

Endvidere kan der opstå et troværdighedsproblem, hvis ledere/medarbejdere i driftsledet oplever, at forvaltningschefer og politikere ikke respekterer de spilleregler, de selv har sat op for det udførende led.

Christopher Hood (NPM's "bagmand") taler om Public Service Bargains (PSB), der er udtrykkelige eller underforståede aftaler mellem de offentligt ansatte og dem, de tjener - mellem politikerne og embedsmændene:

- Politikerne afgiver kontrol og indflydelse til de offentlige ledere, der til gengæld er loyale
- Politikerne vinder politisk loyalitet og lederne vinder autonomi og indflydelse
- Begge parter oplever mere faglig kompetent opgaveløsning, fordi ansvaret er delegeret.

Men politikernes lyst til at blande sig i indholdet kan være så stor - ikke mindst hvis der er mediemæssig opmærksomhed - at de kan fristes til ikke at overholde den delegerede magt. Det er især, når ting går galt, eller når der skal træffes upopulære beslutninger, at den NPM-inspirerede PSB kommer under pres.

Den klassiske demokratiske tænkning bygger på en forestilling om den mål- og rammesættende politiske ledelse og den rådgivende og udførende forvaltning. I et normativt perspektiv har bureaukratisk politik både positive og negative sider. Den positive side følger af den stærke specialisering i den offentlige sektor. Den bureaukratiske politik har en positiv side, fordi den under visse omstændigheder kan frigøre potentiale for effektiviseret målopfyldelse og fornyelse af den offentlige politik og dens administrative og udførende institutioner. Men bureaukratisk politik kan også være et demokratisk onde. Den kan gøre det svært for politikerne at fremkalde nye idéer, fordi embedsværket så at sige er forprogrammeret til at tænke i bestemte baner.

Gregory Huber har udviklet en teori om strategisk neutralitet. Succesfulde offentlige ledere og bureaukrateer fremstår i deres retorik og handlinger som loyale over for det politiske system, men det udelukker ikke, at de også plejer strategisk interessevaretagelse. Det gør de primært i 2 faser: (1) I dagsordensfasen kan lederne qua deres ekspertise påvirke udformningen af den konkrete politik. Og (2) i implementeringsfasen kan de påvirke, hvilke resultater organisationen skal vurderes på og dermed påvirker de også hele implementeringen af de politiske ønsker og krav.

Huber siger, at for politikerne er politisk efficiens vigtigere end økonomisk efficiens. Det vigtigste er ikke bundlinie og omkostningsminimering men at levere resultater, der i sidste instans giver politisk opbakning. Og her har den strategisk dygtige offentlige leder stor mulighed for indflydelse.

Muligheden for at udnytte den strategiske neutralitet er størst jo længere oppe i organisationen den offentlige leder befinder sig.

Politologisk entreprenørteori tager afsæt i økonomisk entreprenørteori. Den bygger på antagelsen om, at aktørerne er begrænset rationelle, fordi de har ufuldstændig information.

Den politiske og administrative entreprenør tilbyder offentlige goder (gevinster som tilfalder mange eller alle og som ikke er forbeholdt en afgrænset gruppe) i forventning om selv at opnå en gevinst. Nogle af de træk, der kendetegner den succesfulde administrative og politiske entreprenør er, at

- De kan læse de politiske spil

- De kan definere problemer
- De er koalitionsbyggere
- De er gode eksempler for andre.

Altså: Den offentlige leder er både aktør og offer. Embedsmænd og ledere spiller en noget mere aktiv rolle, end de klassiske forestillinger om neutrale - og politisk tilbageholdende - embedsværk antager. Offentlige ledere har ganske store muligheder for at skabe og udnytte et spillerum, som giver dem betydelig indflydelse på den offentlige politik og dens udmøntning. Det gør embedsmænd og offentlige ledere til politiske aktører. Men indflydelsen kræver strategisk omtanke og politisk tæft. Og den er ikke uden risiko. Tidligere tiders livstidsansættelse som embedsmand er afløst af, at lederne ofte sidder på øretævernes holdeplads og kan risikere deres stillinger.

3. Begrænset rationalitet

Der er i politisk-administrative systemer en stærk tro på lederes og politikeres evne til at kapere og forholde sig til store mængder information. Massive investeringer i tilvejebringelse af information stiller store krav til ledere og beslutningstageres kognitive kapacitet og opretholder illusionen om rationelle beslutninger.

Men teorien om begrænset rationalitet er en mere nyttig beskrivelse af, hvordan administrative og politiske ledere træffer beslutninger. Og begrænset rationalitet betyder ikke irrationalitet eller tilfældige beslutninger!

Nogle centrale karakteristika ved begrænset rationel beslutningstagen er:

- Der vil altid være mere information tilgængelig
- Beslutningstagerne har en tilbøjelighed til at fokusere på nogle få aspekter af informationer ad gangen
- Beslutningstagere søger information indtil de træffer en beslutning, som de finder "god nok".
- Kun et lille udvalg af relevante alternativer er under seriøs overvejelse.

Den administrative ledelse skal løbende vurdere, hvordan man fordeler ressourcerne ift. en bredere vifte af opgaver, som ikke kan optimeres samtidigt. Derfor er det relevant med en beslutningsprocesmodel for, hvordan man opdaterer sine gældende beslutninger og prioriteringer i lyset af ny information. Ofte vil man fortsætte med at gøre som man plejer, hvis det vurderes som OK. Indtil man pludselig gør noget andet - enten som en under- eller en overreaktion.

Teorien om begrænset rationelle beslutninger peger på vigtige aspekter af en beslutningsproces:

- Hvilket problem skal have opmærksomhed (når der nu er flere samtidige)?
- Hvad handler problemet om?
- Hvilke løsningsforslag er relevante?
- Hvilket løsningsforslag skal vælges?

Samspillet mellem individernes kognitive begrænsninger og kravet om at løse opgaver med stor kompleksitet og stor usikkerhed påvirker beslutningsadfærden i retning af enten træghed eller abrupte, kraftige kursjusteringer.

Udgangspunktet i den begrænset rationelle beslutning er individet. Den enkelte handler ikke uintelligent men må leve med begrænset kognitiv kapacitet. Derfor koncentrerer man sig om én eller ganske få ting ad gangen og man er tilbøjelig til at udvise træghed over for forandringer - arbejder med simple tommelfingerregler. Samtidig medfører en pludselig erkendelse af nye omstændigheder ofte abrupte/voldsomme ændringer i individets dispositioner - det, der hedder teorien om serielle skift.

De fleste individer arbejder i og for organisationer. Tilrettelæggelsen af arbejdet i organisationer kan bidrage til, at de samlede beslutninger kommer lidt tættere på idealet om rationelle beslutninger.

Men hvad kan man gøre for at afhjælpe svaghederne i teorien om begrænset rationalitet? Svaret er:

- Udvikling af og satsning på informations- og ledelsessystemer, der er så simple og gennemskuelige som muligt
- Vidtgående decentralisering og delegation snarere end centralisering og hierarkisk topstyring
- Redundans i betydningen af accept af flere mulige løsninger på samme opgavetype uanset de overlap og det rod, det måtte give.

4. Penge og budgetstrategier

Budgetlægning er en kompleks beslutningsproces med en nærmest uendelig mængde information fra en lang række forskellige kilder. Det resulterer ofte i en såkaldt inkrementel budgetlægning (=marginal-budgettering), hvor beslutningstagerne kun træffer beslutninger, som er marginale tilpasninger til tidligere beslutninger og hvor man ikke stræber efter optimale løsninger men typisk stiller sig tilfreds med løsninger, der netop er "gode nok". Det er en budgetlægningsmetode helt på linie med teorien om begrænset rationalitet, der gælder for alle beslutningstagere.

Der er dog alternativer til marginalbudgettering:

- Normbudgettering = taxameterfinansiering, dvs. en fast takst pr. "produceret" enhed (fx årselever)
- Mål- og rammestyring, hvor tanken er, at bevillingsgiverne opstiller mål og visioner hvorefter bevillingsmodtagerne får budgetrammer, der gør det muligt at nå målene. Det kræver, at bevillingsgiverne skal formulere klare mål og være i stand til at vurdere, hvad det bør koste at indfri målene. Og det er svært.
- Marginalbudgettering = blokbudgettering. En nulbudgettering (på et afgrænset område), hvor bevillingsgiverne i princippet skal starte fra scratch og foretage en mere grundlæggende prioritering frem for blot at opdatere og justere på tidligere beslutninger.

Der indgår mange hensyn og interesser i budgetlægningen, og man kan ikke finde én model, der tilgodeser alle hensyn og interesser på én gang.

Forenklet kan man tale om to roller i offentlig budgetlægning: (1) udgiftsadvokater og (2) udgiftsvogtere.

Et fællestræk ved udgiftsadvokater er, at de forsøger at fastholde eller øge den politiske tillid og opbakning til den organisation, de repræsenterer. De kan bl.a. arbejde med følgende strategier:

- Klientellet. Det handler om at arbejde aktivt med klientellet; gøre dem til en værdifuld ressource i budgetspillet. Hvis man fx som skoleleder kan mobilisere elever/forældre, så...
- Resultater. Den administrative leder kan påvirke fastsættelse og afrapportering af resultater ved fx:
 - At definere succeskriterier, der kan opfyldes
 - At undgå for gode resultater
 - At gøre kritiske resultater svært gennemskuelige
 - At stille fremtidige resultater i udsigt.

De fleste offentlige organisationer har svært ved at påvise, hvilke resultater man får for pengene. Kan man ikke det, kan man i stedet påvise, at man har gjort en stor indsats og har benyttet politisk populære metoder

Udgiftsvogterne har nogle modstrategier. De kan:

- Spille udgiftsadvokaterne ud mod hinanden
- Tilvejebringe information, der synliggør omkostningssiden
- Designe budgetsystemer, så det svækker presset for højere udgifter
- Gøre det lettere/mindre politisk problematisk at skære ned
 - Skære på de usynlige udgifter (de kolde hænder)
 - Skære på de svage områder
 - Placere besparelser langt fra næste valg
 - Danne brede sparekoalitioner.

Magtbalancen mellem udgiftsadvokater og udgiftsvogtere er variabel. Fra tid til anden bliver man som leder af en organisation formentlig stillet over for sparekrav, der må betragtes som vilkår, der ikke er til forhandling. Det betyder så bare, at det politiske spil rykker ind i organisationen.

Implementering af besparelser kan skabe uro og medarbejderutilfredshed, som hurtigt kan sprede sig til det politiske system.

For lederen med en stærk position kan sparekrav være en nyttig anledning til at trimme organisationen. For den svage leder, derimod, vil det være nødvendigt at inddrage/involvere medarbejdergrupper og/eller placere besparelsen på de mindst magtfulde enheder og medarbejdergrupper.

Det kan i budgetmæssig sammenhæng ofte være svært at adskille egeninteressen fra hensynet til andre, men hvis alle taler på vegne af andre end dem selv, så bliver det svært at gennemskue - også for udgiftsvogterne - hvilke værdier og interesser, der bliver overset. Så faktisk er en vis egeninteressevaretagelse helt OK...

Generelt gælder det for budgetstrategierne, at hensynet til bevillingsgiverens tillid sætter en grænse for, hvad man kan tillade sig.

Og formentlig er det sådan, at den, der klarer sig bedst i kampen om budgettet, ikke nødvendigvis er der har de teknisk bedst understøttede argumenter - men at vinderen er den, der er bedst til at opfange og omsætte de politiske signaler til politisk bæredygtige budgetstrategier.

5. Personaleledelse i politikens skygge

Man taler ofte om den danske model; en velfærdsmodel, der bygger på produktion af velfærdsservice i institutioner, som det offentlige selv ejer og driver. Den danske model er også en arbejdsmarkedsmodel, hvor arbejdsgivere og arbejdstagere aftaler løn- og arbejdsvilkår med hinanden gennem kollektive forhandlinger.

Undersøgelser viser dog, at der ikke er én dansk model - men to. Reelt er der tale om en offentlig og en privat model. Det skyldes flere ting: For det første er organisationsgraden meget højere blandt de offentligt ansatte end blandt de private. Og for det andet er de offentliges faglige organisationer både fagforeninger og professionelle sammenslutninger. Et omfattende MED-system gør desuden, at tillidsrepræsentanterne og deres personaleorganisationer spiller en anden og meget mere fremtrædende rolle på offentlige end på private arbejdspladser. Endelig har det private arbejdsmarked været igennem en vidtgående decentralisering, sådan at lønforhandlinger foregår på den enkelte arbejdsplads. En tilsvarende udvikling har ikke fundet sted i den offentlige sektor.

Samspelet mellem ledelse og medarbejdere på offentlige arbejdspladser foregår inden for rammerne af to systemer, nemlig (1) aftalesystemet og (2) MED-systemet, som begge er organisationsbaserede og som begge er hierarkiske i deres opbygning.

Offentlig ledelse er ikke bare en hierarkisk relation mellem leder og medarbejder - men i lige så høj grad en forhandlings- og samarbejdsrelation mellem hierarkiets formelle ledelse og organisationsrepræsentanter.

Samarbejdssystemet er kollektive aftaler, som bl.a. indebærer (1) Gensidig pligt til information, (2) Medbestemmelse ved fastlæggelse af retningslinier og (3) mulighed for forhandling og indgåelse af aftaler.

Rammerne for offentlig ledelse er hierarkiske, men eksistensen af en samarbejdsorganisation og et forhandlingssystem skaber et parrallelsystem. Den sideordnede eksistens af de to systemer rejser spørgsmålet om, hvordan ledelsen orienterer sig. Og det viser sig, at den øverste ledelse orienterer sig mod samspelet med den politiske ledelse, hvorimod driftsniveauet altovervejende er optaget af relationen til medarbejderne.

Der er dog det paradoks, at selvom institutionsledere fokuserer på medarbejdertrivsel, så oplever de samtidig medarbejderne som en bremse. Og lige så paradoksalt er det, at borgerfokus er svagere hos institutionsledere end hos forvaltningsledere.

Offentlig ledelse er politisk betinget, fordi lederne i praksis udøver den inden for rammerne af institutioner, hvor både det repræsentative demokratis og den korporative organisationsverdens aktører går efter politisk indflydelse for at fremme bestemte idéer og interesser.

Folkeskolelærernes arbejdstid har været kampplads i årtier. Lærerne ønsker centralt forhandlede arbejdstidsaftaler mens kommunerne ønsker at delegerede ledelsesretten til skolelederne. Det bliver til en kamp på de enkelte skoler, men også til en politisk kamp, hvor fagforeningen kæmper på alle arenaer - bl.a. ved at "tage forældrene som gidsler".

Den ledelse, der satser på at kunne mobilisere støtte fra det politisk-administrative hierarki og derfor står fast på det ledelsesrum, der er etableret gennem hierarkisk delegation kan nemt risikere at gøre regning uden vært. Den danske fagbevægelse er stærk!

Det er usikkert, hvilke konsekvenser det har for opgaveløsningen og varetagelsen af ledelsesfunktionen i offentlige organisationer, at man arbejder inden for rammerne af kollektive aftaler, som ofte går langt i reguleringen af arbejdstilrettelæggelsen og har deltaljerede regler for samarbejdet mellem ledelse og medarbejdere. Personaleorganisationerne gå i høj grad "på to ben" - varetager medlemmernes interesser som lønmodtagere og involverer sig i politikens indhold.

Undersøgelser tyder dog på 3 konsekvenser, nemlig:

- Omkostningerne bliver højere og omkostningseffektiviteten lavere
- Kvaliteten af ydelserne bliver lavere
- Det højere ressourceforbrug resulterer ikke i bedre kvalitet af ydelserne.

Alligevel er der en udbredt antagelse om, at aftale- og samarbejdssystemet alt taget i betragtning har positive effekter for den offentlige opgaveløsning. Grundlaget er svagt, men medarbejderne har (selvfølgelig) en oplevelse af, at deltagelse i beslutninger, der vedrører deres arbejde, har en positiv effekt på jobtilfredshed.

Alt i alt betyder indlejringen i et politisk-demokratisk styringshierarki og det udbredte aftalesystem, at den dygtige offentlige leder skal besidde en betydelig politisk kompetence. Ledelsen skal være så fuldbefaren, at den kan optræde politisk adræt og politisk troværdigt hvad enten de politiske aktører er den øverste politiske og administrative ledelse eller det er medarbejderne, deres tillidsfolk og lokale og centrale organisationer.

6. Organisering og magt

Der er ret faste forestillinger om, hvordan den rationelle organisationsform ser ud - med veldefinerede kommandolinier, entydig arbejdsdeling, udnyttelse af stordriftsfordele og med en klar arbejdsdeling mellem politikere og embedsmænd.

Når man organiserer og reorganiserer er "effektivitet" en populær begrundelse, men effektivitetsbegrebet er sjældent præcist defineret. Og ofte vil man opleve, at en eventuelt effektivisering først viser sig på den lange bane.

Analysen viser, at der generelt ikke er nogen systematisk sammenhæng mellem reorganisering og organisationers effektivitet. Men det er ikke nogen hindring....Myten er, at vi kan løse dybt rodfæstede og brydsomme problemer af substantiel art gennem reorganisering. Og den myte lever i bedste velgående.

Organisationen er vigtig - den formelle organisation er betydningsfuld, fordi den strukturerer informationsstrømme og beslutningsgange i organisationen. Derfor er det aldrig ligegyldigt, hvordan man indretter sig organisatorisk.

I en kommune vil den formelle struktur i grove træk fastlægge den interne rollefordeling mellem det politiske og det administrative niveau - og inden for det administrative mellem over- og underordnede.

Den formelle strukturs forskellige enheder og roller er bundet sammen af interne arbejdsgange.

Formel organisering og reorganisering er en måde, hvorpå man kan blande kortene på ny for derigennem at skaffe sig indflydelse eller beskytte sin egen politik mod andres indflydelse. Det handler altså ikke om effektivitet i klassisk, rationel forstand - men om politisk effektivitet eller mere præcist politisk gennemslagskraft. Terry Moe siger, at aktører ikke arbejder for at maksimere organisations mål eller politik - med mindre da, at de skulle falde sammen med aktørens snævre egeninteresse. I et miljø med mange usikkerhedsfaktorer er det legitimt, at aktører forsøger at gardere deres egne interesser og vælger en organisationsform, der fastfryser en for dem gunstig magtfordeling.

Organisationen er vigtig for deltagerne i den bestemmende koalition. Den er et stærkt politisk instrument for dem, fordi det er ad den vej, de kan sikre sig indflydelse på politikken. Det er nemlig i den administrative organisation, at politikken bliver forberedt, så gennem kontrollen over den får den bestemmende koalition også en dagsordenssættende magt.

Klassisk rationel teori ser den administrative organisation og andre offentlige organisationer som magtneutrale instrumenter for det politiske flertal og den politiske ledelse. I praksis kan man se på organisering og reorganisering som politisk-strukturelle valg der handler om at sikre interessenter indflydelse på en organisations ledelse og virksomhed. I det perspektiv bliver reorganisering til et politisk valg om fordeling af magt og myndighed.

I en undersøgelse pegede kommunaldirektører på, at organiseringsmagten er en af de centrale og også effektivitetsfremmende ledelseskompetencer som netop de har i kraft af deres stilling.

I kommunerne spiller strukturelle og organisatoriske spørgsmål en stor rolle, og de indtager en central plads såvel i kommunalbestyrelsernes arbejde i samspillet mellem forvaltninger og institutioner samt mellem politikere, borgere og medarbejderorganisationer.

En reorganisering rækker pr. definition ved den bestående fordeling. Det skaber ifølge teorien om strukturelle valg en konservativ bias. En reorganisering skaber usikkerhed for de mange aktører.

Over for de interne reorganiseringer står de politiske. De er defineret som reorganiseringer, der bliver besluttet, forhandlet og måske også initieret på politisk niveau. Reorganiseringen kan have et sigte og et indhold, som gør, at driftsledelsen enten går for den eller imod den. Hvis driftsledelsen er imod, så kan den (1) involvere parløb med medarbejderne og deres tillidsmænd/organisationer, (2) synliggøre de omkostninger, som den politiske ledelse må bærer, hvis man fremturer med organisationsændringen, (3) mobilisere alliancepartnere hos eksterne interessenter (fx brugere) eller vælge en aktiv mediestrategi (hvis man ellers tør udfordre den politiske ledelse så åbent).

Et tilbageblik på offentlige organisationsændringer peger på:

- At man har haft en ide om at kunne fremme rationaliteten og effektiviteten i det offentlige ved at indføre en organisationsmodel, der adskiller det politiske niveau og det administrative
- At NPM-bølgen har "ramt" den offentlige sektor i stor stil
- At man går fra generelle reformer til specifikke/specialiserede reformer inden for de enkelte fagområder/professioner - men stadig med Finansministeriet som en stærk medspiller og nu med de respektive ressortmyndigheders inddragelse.

Den klassiske rationelle teori om reorganiseringer arbejder som beskrevet ovenfor ud fra hypotesen om, at man gennem reorganisering kan opnå forbedringer af offentlige organisationers effektivitet. Men en lige så vigtig forklaring er, at masser af reorganiseringer er politiske og at de primært handler om magtfordelingen over organisationen og dens politik.

7. Møgsagerne

Fra tid til anden opstår såkaldte møgsager, hvor der bliver sat spørgsmålstegn ved, om der politisk og administrativt er handlet korrekt eller hensigtsmæssigt (Statsløsesagen, Christiania-sagen, Skatte-sagen, Tønder-sagen, Brønderslev-sagen m.fl.).

Møgsagerne er et forstørrelsesglas på mange af de konflikter og dilemmaer, der er i den offentlige sektor. Samtidig kan sagerne sætte varige spor i organisationen - karrieremæssigt og/eller organisatorisk.

Mange love og regler giver rum for et vist skøn i forhold til, hvordan de skal anvendes i konkrete tilfælde. Der er altså betydelige gråzoner, og ofte en gråzone i forhold til, hvor ansvaret for fejlen skal placeres.

Teorien om begrænset rationalitet sætter først og fremmest fokus på betydningen af den kompleksitet, der er forbundet med varetagelsen af mange offentlige opgaver.

Resultatet bliver, at man typisk forsøger at ramme løsninger, *der er gode nok* - frem for optimale løsninger. Kimen til en møgsag ligger imidlertid netop deri, at det ikke er klart formuleret oppefra, hvad der er *godt nok*.

Vurderingen af, hvornår noget blot er et vilkår, man må leve med, og hvornår det bliver et problem, der kræver handling og anvarsplacering, er ikke objektivt givet. Det, der var acceptabelt i går, kan være politisk uacceptabelt i morgen.

En (re)organisering afspejler ofte organisationens sidste krise. Det gør den ikke nødvendigvis hensigtsmæssig til den næste krise. Man kan sige, at organisationens akilleshæl er, at den er indrettet ud fra fortidens magtstrukturer og problemopfattelser.

Et vigtigt element i de store møgsager er, at de ofte udvikler sig til regulære mediestorme. Mediestormene udspringer ikke nødvendigvis af svigt og uløste, sociale problemer. Økonomiske og politiske uenigheder spiller en mindst lige så stor rolle. Konflikt er så at sige mediestormens brændstof.

Det er sjældent, at mediestorme får store konsekvenser for den førte politik i form af ny lovgivning, men stormene kan få alvorlige konsekvenser for de implicerede politikere og embedsmænd.

Møgsager ender ofte i en kamp om skyld og ansvar. Møgsagerne skaber ikke sig selv, men uden aktører, der vil og kan gøre betingelserne til problemer, der kræver handling og sanktioner, så bliver sagerne ikke store.

Hvis problemet konstrueres som en enkeltstående hændelse, så vil det typisk være ledere og ansatte i de udførende led, der står for skud. Hvis problemet derimod karakteriseres som en symptomatisk hændelse, så rettes fokus mod toppen - mod politikere og topembedsmænd. Det betyder, at enhver leder/medarbejder, der bliver involveret i en konflikt, der kan blive til en møgsag, bør tage stilling til, om han/hun ønsker at inddæmme eller udvide konflikten. En udvidelse af en konflikt er typisk ensbetydende med, at ledere på et højere niveau involveres og gøres ansvarlige.

I overvejelsen om at ville begrænse eller facilitere konflikter bør man overveje (1) neutralitets- og lojalitetsnormer, der kan gøre det vanskeligt for embedsmænd, (2) tavshedspligtens begrænsninger og (3) en journalistisk etos, som tilsiger at det er bedre at hænge en stor fisk til tørre end en lille.

Kan møgsager undgås? Ja, hvis de tager afsæt i annoncerede upopulære beslutninger, så kan sagen ofte lukkes ved at trække beslutningen tilbage. Det gælder fx skolelukninger eller udflytning af statslige styrelser.

Men ellers? Tjah.... I et system, hvor der er begrænset opmærksomhed og begrænsede ressourcer til at overvåge og kontrollere drifts- og mellemlidelsens dispositioner, bliver tillid og omdømme en vigtig ressource. Det, der investeres i tillid og omdømme i fredstid, er den kapital, der skal henholdsvis reducere risikoen for at møgsagerne opstår og dels - hvis de opstår - reducere risikoen for skadelige konsekvenser for organisation og for egen karriere.

8. Anvendt politologi

Bogen har anlagt et politologisk perspektiv på offentlig ledelse. Det politologiske perspektiv er et opgør med forestillingen om, at politik og forvaltning kan adskilles.

Når politikere træffer beslutninger, tænker de først og fremmest i politiske konsekvenser. Det betyder ikke, at økonomi og effektivitet er uvæsentlige politiske målsætninger. Men det er målsætninger, der ofte konkurrerer med andre legitime politiske målsætninger.

Den politiske kontekst gør, at offentlige ledere ofte må balancere mellem mange - nogle gange gensidigt udelukkende - succeskriterier.

Ligesom politik er et vilkår for offentlig ledelse, så er også begrænset rationalitet et vilkår. Kompleksiteten i form af de mange interessenter og de mange og omskiftelige succeskriterier gør det begrænset rationelle perspektiv særlig relevant.

Analyser af kampen om budgettet, håndteringen af personalet, reorganiseringer og dynamikken i møgsager har vist, hvordan kombinationen af politik og begrænset rationalitet kan give både problemer og muligheder for den offentlige leder.

Der er ikke den regering, ikke det land og ikke den kommune eller region, som ikke har en administrativ reformdagsorden. Det handler om at forblive effektive, om at levere den bedste betjening af borgere og virksomheder, om at sikre den bedste servicekvalitet.

En væsentlig del af reformopskriften er, at det offentlige skal lære af private virksomheder. Det er de mange styrings- og ledelsesmæssige tiltag, der indgår i NPM. Vi har set det i Danmark i form af:

- "Vi lader markedet gøre arbejdet" (udlicitering, privatisering)
- "Vi efterligner markedet" (Institutionelt selveje, taxameterfinansiering, frit-valgs-ordninger)
- "Vi organiserer os som en virksomhed" (offentlige selskaber m.m.)
- "Vi stiller krav til ledelsen" (Mål- og resultatstyring, resultatløskontrakter)

Den danske offentlige sektor har i ganske betydeligt omfang taget NPM-tiltagene til sig, men erfaringerne er enten ikke systematisk gennemanalyserede eller også er de noget blandede. Og i reformiveren har man måske negligeret nogle vigtige forhold:

- Politiske transaktionsomkostninger - omkostningerne i form af tabte stemmer eller mistet tilslutning, som politiske aktører risikerer at pådrage sig, hvis de gennemfører en given foranstaltning.
- Troværdighed. Problemet viser sig, når man i én situation træffer en beslutning, som i en anden og anderledes situation bliver til en politisk belastning. Det skaber utroværdige politikere. Og det betyder, at ledelsen ikke helt ved, hvor den står, når svære beslutninger skal føres ud i livet. Ligesom det kan friste embedsmænd til at spille op mod systemet.
- Urealistiske krav. Man vil det hele og har meget ambitiøse mål for udviklingen af fx sagesbehandlingssystemer - men i virkelighedens verden viser det sig, at ambitionerne er så store, at de ikke kan indfris.

Det er ofte anført, at offentlige institutioner og myndigheder er spændt fast med regler og restriktioner, som ikke giver dem noget ledelsesrum. Men der er et mulighedsrum! Det handler om at udnytte mulighederne.

For det første efterlader den officielle politik en ramme, der skal fyldes ud. For det andet er det langt fra givet, hvordan den skal fyldes ud. For at udnytte sit mulighedsrum er det et krav, at lederen viser fuld respekt for de politiske rammer. Strategisk ledelse handler også om at optræde strategisk neutral.

For det andet så siger teorien om politiske og administrative entreprenører, at man som leder kan udnytte det politiske mulighedsrum til at knytte forbindelse, danne alliancer og opbygge koalitioner, som skaber politisk tilslutning til at gøre tingene anderledes end hidtil på institutionens politikområde.

Forudsætningen for succesfuldt offentligt lederskab er kombinationen af politisk dømmekraft og et vist mål af idealisme.

Forfatterne giver et bud på 6 læresætninger:

1. Gør det enkelt. Ambitionerne er store, fordi mange hensyn bliver tilgodeset og fordi der er mange kokke. Så hold fast i enkelheden.
2. Et skridt ad gangen. Små og skridtvise beslutninger lader sig forankre i brede politiske løsninger, de har et eksperimentelt tilsnit og de er lette at justere. "The science og muddling through" er ikke nødvendigvis kønt, det er ikke dristigt, men det kan være overmåde nyttigt og effektivt.
3. Djævelen i detaljen. Offentlig politik er kompleks og en detalje der svigter i et stort system kan være nok til at kompromittere hele pakken. Den ofte gentagne afsværgelse af 0-fejls-kulturen hviler på en manglende forståelse for den politiske logik i et pluralistisk demokrati.
4. Politik er lumsk - men ikke ond. Politikere har ansvaret for løsningen af opgaver, som man netop har henlagt til det offentlige. Og selv i de allermest decentraliserede dele af den offentlige sektor er der som regel en kattelem for politiske indgreb i beslutningsprocesserne.
5. Stabilitet er undervurderet. Et vist mål af stabilitet gavner opgaveløsningen i form af effektivitet eller kvalitet.
6. Troværdighedens primat. Troværdigheden er en akilleshæl i al offentlig politik og ledelse. Individer indretter sig nemlig i deres adfærd i høj grad efter, om de tør stole på de vilkår, som formelt er sat op for dem. Det er nemt at påpege eksistensen af et troværdighedsproblem, men troværdighed og tillid er og bliver afgørende i dette system og bør derfor få stor opmærksomhed i både store og små reformbestræbelser.

De seks læresætninger er på en og samme tid enkle og komplekse.