

Arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd

Notat til Produktivitetskommissionen

Jørgen Grønnegård Christensen

Institut for Statskundskab

Aarhus Universitet

Maj 2013

Sammenfatning

Den danske offentlige sektor er i overensstemmelse med de styringsprincipper, der gælder i et repræsentativt folkestyre underlagt en politisk forvaltningsledelse. Det drejer sig først og fremmest om ministre, borgmestre og formænd for regionsrådene. De løser deres opgaver med en udstrakt bistand fra embedsmænd, til hvem der samtidig er delegeret et ledelsesmæssigt ansvar for regulering og styring af de institutioner og virksomheder, som leverer offentlig service. Der er tale om et meget tæt samspil mellem den politiske ledelse og disse embedsmænd. Den integrerer en faglig og en politisk-taktisk rådgivning, som bygger på et gnidningsfrit samarbejde med en klar forståelse af rollerne. Der er ingen indikation af, at produktivitetshensyn indgår med særlig vægt i denne rådgivningsrelation. Det samme gælder i reguleringen og styringen af de institutioner og virksomheder, som udgør det udførende led i den offentlige sektor. De embedsmænd, som leder dem, står altså ikke over for velspecificerede produktivitetskrav, ligesom de ikke har nogen stærk tilskyndelse til selv at prioritere produktivitetshensynet højt. Der er ikke desto mindre betydelige forskelle på ydeevnen (performance) for institutioner inden for samme sektor. De lægger vægt på forhold som ledelsesmæssig autonomi, troværdighed og stabilitet i regulerings-, styrings- og ledelsesadfærd, og selv om de af de anførte grunde sjældent har fokuseret på produktiviteten men derimod på institutioners og virksomheders ydeevne med hensyn til kvalitet og indholdsmæssig målopfyldelse, kan der være mulighed for at udnytte disse erfaringer med det sigte at fremme produktiviteten i den offentlige sektor.

1. Indledning

I et folkestyre er den offentlige sektor med dens institutioner, myndigheder og virksomheder underlagt politisk ledelse og politisk styring. Det er en omfattende og krævende opgave. Derfor løser den politiske ledelse nødvendigvis opgaven med bistand fra embedsmænd. Arbejdsdelingen er for en første betragtning klar og simpel, idet den politiske ledelse udgør toppen af et hierarki, hvori indgår ikke bare de embedsmænd, der bistår dem, men også de personer, der i det daglige leder institutioner, myndigheder og virksomheder. Der eksisterer med andre ord forudsætningsvis et ubrudt hierarki, hvor den politiske ledelse

- Formulerer forvaltningens opgaver.
- Modtager bistand og rådgivning fra deres embedsmænd.
- Har et ansvar for og kan intervenere i den daglige forvaltning og drift, også når opgaven bliver løst af underordnede institutioner, myndigheder og virksomheder.
- Tager stilling til sager, forslag og problemer, som bliver formidlet gennem det ledelses- og styringshierarki, hvor den politiske ledelse udgør toppen.
- Er ansvarlig for opgavernes organisering, bemanning og økonomi.
- Har det politiske ansvar for opgavens løsning, idet den
 - i det statslige system står til regnskab over for Folketinget.
 - i det kommunale og regionale system skal have tilslutning til trufne dispositioner i henholdsvis kommunalbestyrelsen og regionsrådet.

Det siger sig selv, at løsningen af en så vidtspændende og omfattende ledelsesopgave forudsætter ikke bare bistand, men også en omfattende delegation fra den politiske ledelse til embedsmændene i forvaltningen samt til ledelsen af de underliggende myndigheder, institutioner og virksomheder. Der er altså to typer af embedsmænd, som det er relevant at sondre mellem i denne vurdering af arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd: De embedsmænd, der bistår og rådgiver politikere med politikudformning og overordnet styring og prioritering, og de embedsmænd, der leder myndigheder, institutioner og virksomheder med udførende opgaver.

Dermed er den problemstilling, som denne rapport beskæftiger sig med, også anslået. For spørgsmålene er:

1. Hvordan er arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd generelt i det danske politiske og administrative system?
2. Hvad er det for hensyn, som henholdsvis den politiske ledelse og den administrative ledelse lader indgå i de beslutninger, hvori de er involveret?
3. Hvilken rolle spiller produktivitetshensynet for såvel den politiske som den administrative ledelse?

Grundlaget for notatet er først og fremmest den empiriske forskning, der foreligger om samspillet mellem politikere og embedsmænd og politik og forvaltning i det danske politisk-administrative system. Det varierer en del, hvor godt grundlaget for at besvare spørgsmålene er. Derfor inddrager notatet i et vist omfang også forskning vedrørende andre lande, hvor det giver mening at sammenligne, samt på nogle punkter også teoretisk litteratur. Det ændrer ikke ved, at notatets sigte er at belyse samspillet mellem politikere og embedsmænd i en dansk sammenhæng samt at vurdere, om dette samspil har konsekvenser for vægtningen af produktivitetshensynet inden for den

offentlige sektor. I forlængelse heraf vil notatet også vurdere, om det er muligt at opnå en stærkere vægtning af produktivitetshensynet gennem en ændring af arbejdsdelingen.

Der er et ret solidt grundlag for at besvare det første spørgsmål. Det andet og især det tredje spørgsmål lader sig derimod ikke besvare udtømmende. Det ændrer ikke afgørende herpå at inddrage empirisk forskning fra sammenlignelige lande. Det er derfor nødvendigt, som nævnt ovenfor, at besvare disse spørgsmål under inddragelse af den teoretiske litteratur. Når det sker, er der større usikkerhed med hensyn til beskrivelsens gyldighed for den faktiske politiske og administrative adfærd.

Problemstillingen omfatter hele den offentlige sektor. Produktivetsproblematikken har imidlertid særlig vægt på de områder, hvor det offentlige selv står for produktion af serviceydelser (Sørensen 2009). Det gælder i høj grad for velfærdsservice, hvor opgaverne er placeret hos enten kommunerne (folkeskolen, social indsats over for børn og unge samt ældreservice) eller regionerne (sygehusene). Store opgaver inden for uddannelses- og forskningsområdet er samtidig henlagt til selvejende institutioner. Derfor ser notatet også på, i hvilket omfang dette gør en forskel sammenlignet med opgaveløsning inden for det kommunale, regionale og statslige hierarki.

Det har været nødvendigt at afgrænse behandlingen af emnet. Kernen i problemstillingen er arbejdsdelingen mellem politikerne i deres egenskab af politisk forvaltningsledelse og embedsmændene som enten rådgivere og overordnede koordinators i toppen af hierarkiet og embedsmændene længere nede i hierarkiet, som har ansvar for driftsledelsen. Det betyder, at notatet kun beskæftiger sig med de offentlige styringssystemet i det omfang, de er knyttet tæt sammen med det overordnede spørgsmål om arbejdsdelingen. Det betyder også, at et forhold som de kommunale styreformer er holdt udenfor.

Notatets fokus er på vægtningen og håndteringen af produktivetsproblemer i den offentlige sektor forstået som spørgsmålet om omkostningerne ved løsningen af givne opgaver og givne opgavemængder. Det er kun en side af spørgsmålet om offentlige organisationers generelle ydeevne – eller performance. Andre målestokke er effektiviteten forstået som målopfyldelse, kvaliteten af ydelserne samt deres effekt (Produktivetskommissionen 2013). Selv om fokus således er på produktivetsproblematikken, indgår de andre mål for vurdering af den offentlige sektors ydelser i et vist omfang i notatets analyse.

2. Folkestyrets ledelseslogik

Dansk folkestyre hviler grundlæggende på en demokratisk ledelseslogik. Den indebærer, at den øverste ledelse i forvaltningen er lagt i hænderne på politikere, der direkte eller indirekte har et demokratisk mandat. I den statslige forvaltning kommer det meget præcist til udtryk i ministerstyret (Christensen 1999). Ministeren er såkaldt politisk forvaltningschef. Som sådan har han eller hun kompetence til at træffe afgørelse i en hvilken som helst sag, der er til afgørelse inden for ressorten, medmindre der ved lov er gjort en undtagelse. Der ligger to ting i ministerens status som politisk forvaltningschef. Den ene er erkendelsen af, at rigtigt mange af de dispositioner, der er henlagt til forvaltningen, involverer en politisk stillingtagen eller mere præcist en politisk afvejning: "Hvad vil vi som regering og jeg som minister her? Er der i denne sag interesser, som vi som regering eller jeg som minister ønsker at fremme frem for andre?" Dermed har ministeren selv adkomst til at træffe

afgørelsen, og hvis han eller hun ikke kan det, at fastlægge politiske retningslinjer for, på hvilket grundlag det skal ske. Deri ligger også, at den hierarkiske organisationsform, som er typisk for den statslige forvaltning, placerer ministeren som øverste chef i et politisk-administrativt hierarki. Den anden er, at ministeren selv arbejder inden for en politisk grænse. I en dansk sammenhæng kommer det klart til udtryk i det parlamentariske princip, hvor ministeren står til regnskab over for Folketinget. Formelt indebærer det, at ministeren må træde tilbage, hvis et flertal udtrykker sin mistillid til hans eller hendes embedsførelse. Så dramatisk er det ikke i praksis. Realiteten er imidlertid, at ministeren som politisk forvaltningschef må vise sit gehør over for, hvor flertallet i en given sag ligger, og den er også, at en minister, hvis ledelsesmæssige autoritet langvarigt eller i flere sager bliver anfægtet i Folketinget, risikerer at måtte forlade sin post, f.eks. fordi statsministeren oplever embedsførelsen som en politisk belastning.

Den samme demokratiske ledelseslogik gælder i kommuner og regioner (Blom-Hansen m.fl. 2012). Der er imidlertid en afgørende forskel. Den politiske kompetence ligger hos et politisk organ, kommunalbestyrelsen eller dens stående udvalg, som kan have det, der hedder ansvaret for den umiddelbare forvaltning, og regionsrådet, som har det politiske ansvar for den umiddelbare forvaltning. Borgmesteren og regionsrådsformanden er samtidig politiske chefer for kommunernes, henholdsvis regionernes forvaltninger. Det giver en mere kompliceret organisation end den, der karakteriserer ministerierne og den statslige forvaltning. På den ene side har borgmesteren og formanden for regionsrådet ansvar for den daglige drift af forvaltningen, herunder forberedelsen af sager til forelæggelse for kommunalbestyrelsen, henholdsvis regionsrådet, som har den endelige beslutningskompetence. Med alt hvad vi ved, er det temmelig sikkert, at borgmestrene og formændene for regionsrådene har en meget stærk position i forhold til kommunalbestyrelser og regionsråd. På den anden side er der ikke parlamentarisme i kommunalbestyrelser og regionsråd; dermed er grænsen mellem den politiske ledelse og oppositionen udvisket; det bliver yderligere understreget af, at der i kommunal og regional politik hersker en meget stærk tradition for konsensus, således at politiske beslutninger bliver truffet i enighed eller med meget brede flertal.

Til trods for den mere komplicerede politiske struktur i kommuner og regioner, er deres forvaltninger også opbygget som politisk-administrative hierarkier (Christensen, Christiansen og Ibsen 2011, 111-129). Borgmestre og regionsrådsformænd er således politiske forvaltningschefer dels for en forvaltning placeret på rådhus og regionsgårde, dels for en lang række institutioner og virksomheder, som indgår i et hierarki under de centrale forvaltninger. Der er to komplikationer ved denne opbygning. Den ene er det kommunale udvalgsstyre, som betyder, at stående politiske udvalg har ansvaret for den umiddelbare forvaltning af f.eks. skolerne, ældreplejen eller teknik- og miljøforvaltningen; her er altså lagt op til en arbejdsdeling mellem borgmesteren, udvalgsformændene og udvalgene. Den anden er, at forvaltningens embedsmænd både har ansvaret for betjening af borgmester og regionsrådsformand og for forberedelsen af sager til afgørelse i enten kommunalbestyrelse eller udvalg. I denne egenskab skal de balancere mellem hensynet til borgmesteren (og udvalgsformændene) samt regionsrådsformanden, som fastlægger dagsordenen for kommunalbestyrelsen og regionsrådet, og som også fremlægger sagerne, og hensynet til kommunalbestyrelse og regionsråd, hvor embedsmændene bliver mødt af et krav om en præsentation af sagerne, som ikke er snævert politisk vinklet efter borgmesteren eller udvalgsformandens, henholdsvis regionsrådsformandens politiske præferencer.

Der ligger således et klart rationale bag denne forenkede beskrivelse af det politisk-administrative hierarki:

1. Forvaltningen er politisk ledet, og den politiske ledelse har primat, hvad enten det drejer sig om ministrene eller om borgmestre og kommunalbestyrelser, formændene for regionsrådene og regionsrådene selv.
2. Den politiske ledelse har krav på bistand og rådgivning fra forvaltningens embedsmænd.
3. Den politiske ledelse har alene i kraft af opgavernes omfang ikke kapacitet til at træffe alle de afgørelser og dispositioner, der falder inden for dens kompetenceområde, og delegerer derfor i betydeligt omfang kompetence til forvaltningen og videre til de institutioner og virksomheder, som er underordnet den.
4. Den politiske ledelse har således altid det sidste ord, hvis den insisterer og fremturer.

Det beskrevne rationale gennemsyrrer den offentlige sektors organisation. Det tillader en vidtgående delegation, som tager hensyn til de meget omfattende opgaver, som bliver løst af offentlige organisationer. Samtidig er det en fleksibel organisationsform. Den politiske ledelse bevarer adgangen til lejlighedsvis at gribe ind, hvis en sag har særlig politisk vægt, eller hvis der opstår en situation, hvor en sag pludselig får stor politisk opmærksomhed. Det kan yderligere føre til, at den politiske ledelse vurderer det som afgørende at inddrage andre i en politisk forhandling, inden afgørelsen blev truffet; alternativt kan det føre til, at andre partier eller organisationer ønsker at forhandle en afgørelse i sagen.

En række vigtige undtagelser bryder med grundmodellen (Christensen, Christiansen og Ibsen 2011, 39-48). De opstår, når bestemte opgaver bliver trukket ud af det politisk ledede og det politisk styrede hierarki i den offentlige sektor. Dermed er også antydnet, at det her ikke er opgavernes omfang, som fører til delegation til instanser uden for det politisk-administrative hierarki. Hvis det udelukkende handlede om det, kunne det have været klaret inden for hierarkiet. Det ville tilmed have den store fordel for den politiske ledelse, at den selektivt kunne gribe ind i et sagsforløb, hvis situationen tilsagde det. Det er tværtimod sådan, at der eksisterer et parallelt rationale, som hviler på helt andre antagelser end dem, der kendetegner det politisk-administrative hierarki i ministerier, kommuner og regioner. Der er dog i lige så høj grad her tale om løsninger, som bunder i en politisk vurdering af opgaveløsningen, selv om rationalet ikke har samme enkle karakter som grundmodellen:

1. Opgaverne bliver trukket ud af det politisk-administrative hierarki, fordi den politiske ledelse og det flertal, som den støtter sig til, ønsker
 - a. at friholde sig selv for politisk ansvar
 - b. at beskytte opgaveløsningen mod et andet flertal, som senere måtte overtage magten
 - c. en aflastning af den politisk-administrative ledelse uden at slippe den politiske kontrol med politikken på området.
2. Opgaverne bliver trukket ud af det politisk-administrative hierarki, fordi berørte interesser har forhandlet sig til en løsning, der delegerer kompetence til et organ, hvor de selv er repræsenteret.
3. Opgaverne bliver endelig nogle gange trukket ud af det politisk-administrative hierarki ud fra et ønske om
 - a. at afgørelserne skal træffes af et organ, som kombinerer retlig uafhængighed med faglig sagkundskab

- b. at fremme beslutninger, som i højere grad er markedsorienterede, fordi organisationen er konkurrenceudsat, eller driftsøkonomisk baserede, fordi ledelsen er sammensat af personer med erhvervsmæssig baggrund og erfaring.

Som det fremgår, gennemsyrrer et politisk ledelses- og styringsrationale den offentlige sektor. Det er grundlæggende en logisk konsekvens af den demokratiske styringsform og dermed også et generelt vilkår for forvaltningens og den offentlige sektors organisering overalt i den vestlige verden. Den er først og fremmest knyttet sammen med det politisk-administrative hierarki, hvis rationale blev beskrevet først. Men som det fremgår, bygger også de mangfoldige brud på hierarkiet, som kendetegner både den danske og andre vestlige landes offentlige sektorer, på et lige så klart politisk rationale, hvor man med varierende motiver forlods har fordelt indflydelse over organisation, politik og forvaltning på en anden måde end i det politisk-administrative hierarki. Det er i virkeligheden først i de to brud med hierarkiet, som er nævnt under punkt 3a og 3b, at man kan se tilløb til en fuldstændig frigørelse af offentlige organisationer fra den politiske ledelse og styring, der som oftest er knyttet til det politisk-administrative hierarki, men som også kan være forankret i et formelt brud med hierarkiet. Det er tilsvarende temmelig åbenbart, at det først er med punkt 3b, at man nærmer sig en løsning, hvor der *kan* være et decideret økonomisk rationale bag valget af organisationsform.

3. Forholdet mellem politikere og embedsmænd

Det politisk ledede hierarki er ikke alene grundmodellen for forvaltningens organisation i et demokrati. Det er også den mest anvendte organisationsform. Ledelsesopgavens omfang og karakter gør, at den politiske ledelse i alle dele af den offentlige sektor er afhængig af bistand og rådgivning. Den gør også, at en meget stor del af beslutningerne beror på delegation til embedsmændene og ledelse og medarbejdere i institutioner og virksomheder. Det rejser to spørgsmål, som dette afsnit behandler:

- Hvordan foregår samspillet mellem politikere og embedsmænd, når det gælder bistand og rådgivning?
- Hvordan foregår den politiske styring af institutioner og virksomheder inden for det politisk-administrative hierarki?

Integreret politisk rådgivning

De institutionelle rammer for henholdsvis centraladministrationen og den kommunale og regionale forvaltning er, jf. ovenfor, meget forskellige. Ikke desto mindre følger samspillet mellem politikere og embedsmænd samme praksis. Den forekommer så rodfæstet, at der er tale om et ganske normbundet mønster, hvor der er klare opfattelser af, hvad politikerne forventer og kan forvente, og omvendt også klare opfattelser af grænserne for embedsmændenes bistand til og rådgivning af politikerne. Dertil kommer, at problemstillingen er empirisk velbelyst, således at det er muligt at sætte samspillet grundlæggende træk på en ret enkel formel (Christensen 1980; Berg og Kjær 2005; Dyhrberg og Opstrup 2010; Kjær 2012; Mouritzen og Svava 2002).

Formelen bygger på et fuld service-koncept, hvor embedsmændene 1) bliver mødt af et krav fra deres politiske chefer om bistand og rådgivning, som omfatter både politikens indhold og den politiske bestræbelse på at få politiken igennem og 2) strækker sig meget langt for at imødekomme dette politiske krav (Christensen 2012). Man sonderer her typisk mellem den faglige og den politisk-taktiske rådgivning. Den faglige rådgivning vedrører politikens indhold: Hvilke instrumenter er til

rådighed for at nå et givet mål? Hvilke informationer er til rådighed? Hvad kan konsekvenserne af politikken være, og hvordan kan man fremstille dem? Hvilke retlige, økonomiske eller teknisk-faglige begrænsninger og forhold skal man tage med ind i de overvejelser og forhandlinger, som går forud for en beslutning? Den politisk-taktiske rådgivning vedrører derimod vurderingen af mulighederne for politisk at komme igennem med en given politik: Hvad er flertalsmulighederne? Hvad er det for interesser, der er berørt, og hvordan vil de reagere? Hvad kan den politiske ledelse gøre for at overvinde modstand? Og hvilke muligheder er der for gennem medierne at præsentere politikken på en måde, som fremmer den? Der er selvfølgelig en flydende overgang mellem den faglige rådgivning, der, som det er beskrevet, rækker ud over det retlige, tekniske og om man vil videnskabeligt og forskningsmæssigt forankrede, og den politiske-taktiske rådgivning, som i høj grad inkorporerer den information, som embedsmændene formidler videre til den politiske ledelse gennem den faglige rådgivning. Derfor er det også rammende at karakterisere embedsmændenes rådgivning som en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning (Christensen 1980; Finansministeriet 1998; 2004; 2013).

Der er grænser for embedsmændenes bistand til og rådgivning af deres politiske foresatte. Den knytter sig først og fremmest til, at embedsmændene yder bistand til ledelsen i dens egenskab af politisk forvaltningschef/forvaltningsledelse. Det betyder generelt, at embedsmændene ikke yder bistand til deres politiske chefers partipolitiske virksomhed. I en ministeriel sammenhæng får det særlig betydning, når der er udskrevet valg til Folketinget. Det samme gælder for så vidt de kommunale valg. Men begrænsningen får en særlig karakter i kommuner og regioner, fordi borgmesteren, henholdsvis formanden for regionsrådet er politisk chef for forvaltningen og som sådan sætter dagsorden og forelægger sager for kommunalbestyrelse og regionsråd. Disse direkte valgte råd har imidlertid også krav på bistand og rådgivning for forvaltningen, og det ligger derfor i rollefordelingen, at embedsmændene i deres rådgivning skal balancere hensynet til deres umiddelbare politiske chef over for hensynet til kommunalbestyrelse og regionsråd. Erfaringen er, at embedsmændene generelt er i stand til at foretage denne balancegang, uden at deres partipolitiske neutralitet bliver anfægtet. I ministerierne er det yderligere sådan, at ansættelsen af særlige rådgivere knyttet til de enkelte ministre i stigende grad har bidraget til at opretholde et klart skel mellem rådgivningen til ministeren som politisk forvaltningschef og rådgivningen af ministeren som partipolitisk leder.

I administrativ teori beskæftiger man sig med to centrale spørgsmål, når det gælder embedsmændenes bistand til og rådgivning af deres politisk foresatte. Det ene – og klassiske – spørgsmål er, om politikerne kan forvente bistand og rådgivning, som er lydhør over for deres politiske præferencer. Det er nogenlunde velbelyst. Svaret er for det første, at politikerne både i forhold til centraladministrationen og i den kommunale forvaltning altovervejende udtrykker tilfredshed med og tillid til den rådgivning, som de får fra forvaltningens embedsmænd. Svaret er for det andet, at politikerne råder over redskaber, som gør det muligt for dem gennem diskretionære afskedigelser og udskiftninger af deres nærmeste medarbejdere at sikre sig rådgivning fra embedsmænd, som de har tillid til. Det sker vel at mærke uden brug af partipolitiske udnævnelser. Det er yderligere sådan, at der over tid har været en for alle praktiske formål parallel udvikling i den ministerielle og den kommunale forvaltning, som indebærer, at departementschefer og kommunaldirektører i gennemsnit bliver udskiftet efter forholdsvis korte funktionsperioder og yderligere væsentligt før, at de nærmer sig en normal tilbagetrækningsalder. Der er dermed skabt en incitamentsstruktur, som tilskynder embedsmændene til at imødekomme de krav og ønsker, som

deres politiske foresatte har. Fleksibiliteten i ansættelserne indebærer yderligere, at de politiske forvaltningschefer kan omgive sig med rådgivere rekrutteret fra det almindelige embedsværk med hvem, de kan have et tæt og tillidsfuldt samarbejde. Det er, som det ofte bliver udtrykt, et spørgsmål om at sikre en god personlig kemi mellem den politiske chef og dennes nærmeste medarbejder i form af departementschef, kommunal- og regionsdirektør (Christensen, Klemmensen og Opstrup (under udgivelse)).

Normalt antager man, at embedsmændene i deres bistand og rådgivning af den politiske ledelse er bundet af et særligt normsæt for god og korrekt rådgivning. Normsættet, der bygger på demokratisk-retsstatsligt tankegods, tilsiger, at embedsmændene i deres bistand og rådgivning holder sig inden for lovens grænser, taler sandt og står fast på den faglige viden og indsigt, som er relevant i sagens sammenhæng samt respekterer kravet om partipolitisk neutralitet. Disse normer indgår utvivlsomt i embedsmændenes forståelse af deres egen rolle, og der kan være situationer, hvor respekten for dem får embedsmænd til at sige fra i forhold til den politiske ledelse eller i det mindste rådgive imod den politiske ledelses foretrukne løsning. Men kun den retlige lovlighedsnorm sætter i yderste fald en grænse, som ikke må overskrides. Derimod er både sandheds- og faglighedskravet så rummeligt, at der er et betydeligt spillerum for politisk kreativitet i den politiske beslutningsproces og i den administrative rådgivning, som den støtter sig til. Godt nok påhviler der i vestlig administrativ tankegang en normativ forpligtelse til at yde "åbenhjertig og oprigtig rådgivning" (free and frank advice), når en minister eller anden politisk chef lægger op til en politik, som ikke er ordentligt fagligt og sagligt forankret (Se f.eks. Cabinet Office 2008). Men hvad der præcis ligger i dette normative krav, og hvor ofte embedsmændene lever op til det, står hen i det uvisse (Gregory 1999; 2012). Det er i den sammenhæng væsentligt at tilføje, at den normative ramme for samspillet mellem politisk ledelse og administrativ rådgivning intet har at sige om grundlaget for embedsmændenes bistand og rådgivning. Ganske vist bygger folkestyrets forudsætning om en politisk ledet og styret forvaltning på en antagelse om, at politikerne formulerer de mål og pejlemærker, ud fra hvilke politikken bliver formet. Men det er alment erkendt, at sådan er det ikke, og sådan kan det ikke være i et samfund, hvor rigtigt mange forhold er genstand for offentlig regulering, og rigtigt mange opgaver bliver løst i den offentlige sektor.

Det andet – og mere moderne – spørgsmål er derfor, på hvilket grundlag de embedsmænd arbejder, der yder den beskrevne tætte bistand og rådgivning i forhold til den politiske forvaltningsledelse. Det er empirisk ikke nær så velbelyst. Teoretisk er der flere muligheder, hvoraf ingen uden videre kan afvises, og som sandsynligvis alle har noget for sig. Fire muligheder tiltrækker sig i denne sammenhæng særlig interesse:

1. Embedsmændene er neutrale, og deres bistand og rådgivning over for den politiske ledelse holder sig inden for den politiske ramme, som den har stukket ud, eller som den bevæger sig inden for. Modellen er ikke så naiv, som den forekommer. Den forudsætter nemlig ikke nødvendigvis, at den politiske ledelse har en politik, hvor der er taget stilling til alt, hvad der falder inden for dens ressort. Der er derfor et behov for at fylde den politiske ramme ud, og embedsmændene kan gøre dette uden at krænke neutralitetskravet, hvis deres egen foretrukne politik eller linje finder tilslutning hos relevante interessenter, og hvis den ikke direkte er i konflikt med den politiske ledelses egne præferencer (Bruun 1976).
2. Embedsmændene arbejder inden for en normkultur og en incitamentsstruktur, som tilsiger dem at bøje af over for krav fra den politiske ledelse, som ikke er klart ulovlige. Den lydhørhed over

for politikerne, som såvel loyalitetskulturen som karrieretilskyndelserne lægger op til, præger deres rådgivning. Resultatet kan være en rådgivning, som er svagere fagligt forankret og en rådgivning, som undertrykker hensyn, som den politiske ledelse ikke vier interesse, f.eks. fordi de ikke er politisk opportune i situationen (Gregory 1998).

3. Den politiske ledelse ligger under for en skæv fordeling af information, som gør den afhængig af og sårbar over for forvaltningen og dens embedsmænd. De kan have en tilskyndelse til at fremme en politik, som plejer deres individuelle interesser i magt og karriere, eller en politik, som plejer institutionelle interesser hos deres egen organisation eller hos organisationer, som indgår i den organisation, som de har det administrative ansvar for. Strategien kan komme til udtryk både i form af budgetmaksimering og i form af fremme af politiske løsninger, som man har en forkærlighed for i organisationen (Christensen 1983).
4. Den politiske ledelse justerer løbende sin politik, uanset hvad den måtte have givet udtryk for af mere langsigtede mål og forpligtelser, og uanset hvilke spilleregler den selv måtte have sanktioneret. Det får embedsmændene og forvaltningen til at indrette deres dispositioner på en måde, som beskytter dem og deres organisation mod pludselige skift af politik. Denne tilpasning forplanter sig ned gennem det politisk-administrative hierarki, fordi den erklærede politik eller de fastlagte spilleregler ikke bliver oplevet som troværdige (Miller 1991).

Selv om de fire muligheder først og fremmest er behandlet teoretisk, og der således ikke foreligger empiriske studier, som gør det muligt præcist at bestemme, hvordan de vægter i forhold til hinanden, har overvejelser af denne art spillet en rolle ved indretningen af organisation og styring i den danske offentlige sektor. Det gælder både for den præcise indretning af den administrative organisation, som refererer til den politiske ledelse, og for indretningen af de offentlige budget- og styringssystemer, som omfatter de udførende led i hierarkiet.

Arbejdsdelingen i den administrative organisation

Problemstillingen tager sig forskellig ud i henholdsvis centraladministrationen, kommunerne og regionerne. Det hænger sammen med de formelle forskelle, som beskrevet ovenfor. I centraladministrationen indebærer ministerstyret, at hvert ministerium er en selvstændig politisk og organisatorisk enhed. Spørgsmålet er derfor, hvordan man indretter den organisation, som betjener ministeren, og hvad forholdet mellem den og underliggende styrelser og institutioner skal være. Der er efterhånden en ret veletableret model, hvor ministrene bliver sekretariatsbetjent af et departement ledet af en departementschef. Der er også et klart mønster, hvorefter departementschefen både er ministerens tætteste rådgiver og den embedsmand, hvorigennem rådgivningen kanaliseres. Det udelukker ikke styrelserne fra at levere bidrag til den politiske rådgivning, men departementschefen koordinerer og formidler den, ligesom departementet filtrerer den i samspil med styrelserne. Den præcise balance varierer. I forhold til de fire muligheder, der er nævnt ovenfor, er det åbenbart, at modellen ikke udelukker nogen af dem. Her kan både departementets og departementschefens tætte tilknytning til ministeren og styrelsernes stærke specialisering, betydelige sagkundskab og ressourcer spille ind, og der er al mulig grund til at antage, at udnyttelsen af mulighederne er stærkt situationsbestemt. Der er også belæg for, at man blandt såvel embedsmænd som ministre er fuldt opmærksomme på, hvad der er på spil, når man skal tage stilling til, hvordan man vil indrette organisationen. Endelig gælder det, at departementernes og departementschefernes opmærksomhed i højere grad er orienteret mod den politiske rådgivning af ministeren end mod ledelse og drift på styrelsesniveauet, jf. nedenfor om budget- og kontraktstyring.

Der er altså i centraladministrationens organisation tilsyneladende en klar differentiering mellem politik og forvaltning, policy og drift. Formuleret på den måde kommer man tæt på fortidens forestillinger om en tilsvarende klar arbejdsdeling mellem politikere og embedsmænd, regering og forvaltning. Det er imidlertid en gal slutning. Det er mere præcist at beskrive arbejdsdelingen sådan, at ministeren til sin rådighed har en departemental stab, som alt overvejende er dedikeret opgaven med at servicere den politiske ledelse og koordinere virksomheden inden for den samlede ressort (Finansministeriet 2006). Det har tre konsekvenser:

- For det første er styrelserne i betydeligt, men fra ministerium til ministerium varierende omfang, inddraget i forberedelsen af ny politik og dermed direkte eller indirekte i betjeningen af den politiske ledelse.
- For det andet er løbende forvaltning og drift nok delegeret til styrelserne med den konsekvens, at den ikke får stærk politisk opmærksomhed. Men dens integration i et politisk-administrativt hierarki gør det muligt at vi særlige områder stor politisk opmærksomhed, også hvad angår den løbende drift. Det er yderligere sådan, at de partier, som indgår i et forlig om et givet område, bliver inddraget i denne drifts- og implementeringsmæssige overvågning. Et eksempel er flerårsaftalerne om politiets og anklagemyndighedens økonomi, som instituerer regelmæssige overvågningsmøder mellem justitsministeren og henholdsvis forligsparternes rets- og finansordførere (Justitsministeriet 2012).
- For det tredje indebærer organisationen en intern sektoropdeling af ministerierne. Dermed er der samlet en betydelig ekspertise på styrelsesniveau. Den kan bidrage til en skævvridning af informationsfordelingen, skabe grobund for institutionelle interesser hvad angår både politikens indhold og dens ressourcemæssige rammer, og den kan koble styrelsen stærkt sammen med interesser uden for ministeriet. Man har siden 1970'erne søgt at råde bod herpå gennem en såkaldt koncernledelse, hvor departementets ledelse regelmæssigt mødes med ledelsen af ministeriets styrelser. Koncernledelserne er dog fortrinsvis fora for informationsudveksling og generel samordning af ministeriernes interne drift. De adresserer derfor ikke i samme omfang som kommunernes direktionsmodeller direkte et sektoriseringsproblem i det omfang, et sådant måtte bestå inden for de enkelte ministerier (Christensen, Christiansen og Ibsen 2011, 92-94).

I den kommunale forvaltning er organiseringen i høj grad anderledes. Baggrunden er udvalgsstyret, som er den mest udbredte styreform i kommunerne. I dets klassiske form indebar det, at kommunalbestyrelsen nedsatte en række stående udvalg med ansvar for den umiddelbare forvaltning. De stående udvalg matchede fuldt ud en forvaltningsorganisation, hvis direktør eller forvaltningschef havde ansvar for bistand og rådgivning af udvalget. Koordinationen lå dels hos borgmesteren og økonomiudvalget (samt økonomiforvaltningen), dels i sidste ende i kommunalbestyrelsen. Den stærke sektoropdeling har næret bekymring for, at der blev dannet alliancer mellem de enkelte forvaltninger og deres fagudvalg, som vanskeliggjorde en tværgående prioritering og koordination, og som i sidste ende svækkede den økonomiske styrings evne til at prioritere mellem områder og til at modstå et sektorforankret pres for forøgelse af rammerne eller for tillægsbevillinger i tilfælde af budgetoverskridelser. En række kommuner har bl.a. med udgangspunkt i denne bekymring ændret deres organisation. Der indgår typisk to tiltag i reorganiseringerne. Det ene er en udvalgsstruktur, som ikke er symmetrisk med forvaltningens organisation. Det andet er etableringen af en direktionsmodel med kommunaldirektøren som ordførende direktør og to-fire meddirektører uden eget linjeansvar. Empiriske analyser viser, at de to

modeller gør en forskel, for så vidt som det tætte samspil mellem de stående udvalg og fagforvaltningerne bliver brudt, og for så vidt som borgmesteren i højere grad fremstår som forvaltningens politiske chef (Bækgaard 2010).

Der er imidlertid den vigtige tilføjelse, at der ikke har kunnet påvises nogen ændring i præferencestrukturen hos politikere og embedsmænd i de to modeller (Bækgaard 2010). Resultatet understøttes af en eksperimentelt anlagt studie af kommunalpolitikeres reaktion på forskellige oplæg fra embedsværket (Blom-Hansen, Bækgaard og Serritzlew 2012; Bækgaard, Blom-Hansen og Serritzlew 2012). Konklusionen er, at embedsmændene nok har mulighed for at påvirke politikernes præferencer, og at denne mulighed slår stærkere igennem end både partitilhørsforhold og udvalgsmedlemskab. Men der er den væsentlige tilføjelse, at politikernes egne præferencer gennemgående slår stærkere igennem end de præferencer, der ligger bag administrationens oplæg til dem. Resultatet er væsentligt, fordi det viser, at de folkevalgte politikere ikke uden videre lader sig føre af embedsmændene, men kan sætte sig igennem med deres egne præferencer. Spørgsmålet er dog, som forfatterne selv nævner, hvor langt det rækker. Det skyldes, at analysen omfattede fastlæggelsen af et budget, ikke fastholdelsen af det. Det skyldes også, at den eksperimentelt tilrettelagte analyse ikke omfattede f.eks. situationer, hvor forvaltningen tager initiativ til et nyt projekt, eller hvor en institution enten arbejder for udvidelse, argumenterer mod lukning eller indskrænkning eller eventuelt for en modifikation af en allerede truffet beslutning. Det samme gælder i høj grad ved forberedelsen af nye regler i form af lovgivning og administrative forskrifter (Page, 2012). Konkrete situationer af denne karakter er både meget realistiske, og de sætter meget sandsynligt politikerne under et andet pres end i generelle budgetsituationer. Der er ældre undersøgelser med en delvis tilsvarende tilrettelæggelse, som viser dette (Kristensen 1987, 61-75).

Regionernes struktur er meget anderledes end både kommunernes og centraladministrationens (Mouritzen 2010). Det hænger sammen med flere ting. Regionsrådet har for det første ansvar for den umiddelbare forvaltning, og der er ikke andre stående udvalg end forretningsudvalget. For det andet har formanden for regionsrådet en meget fremtrædende placering takket være positionen som politisk chef for regionsgården, formand for forretningsudvalget og formand for rådet. For det tredje er regionens opgavemæssige og økonomiske struktur helt domineret af sundheds- og sygehuspolitikken. Resultatet er en politisk-administrativ organisation under en potentielt stærk politisk ledelse med en opgaveportefølje, som er domineret af en enkelt sektor. Dertil kommer, at sundheds- og sygehussektoren i de seneste år i stigende grad er underlagt en central statslig regulering og styring. Konsekvensen er en organisation, der på den ene side er orienteret mod regeringen og de statslige myndigheder, på den anden side mod regional prioritering og drift af regionens institutioner.

4. Styringen inden for hierarkiet

Særlig interesse knytter sig til styringen inden for det politisk-administrative hierarki. Styringen er her betegnelsen for de procedurer, der er etableret for at sikre, at underordnede enheder holder sig inden for de rammer, der er fastlagt enten af den relevante folkevalgte forsamling eller af den politisk-administrative ledelse. Rammerne dækker i sammenhængen både de mere eller mindre specificerede mål, der måtte være fastlagt for virksomheden, og de bevillingsmæssige rammer, der for det første sætter en overgrænse for ressourceforbruget, for det andet fastlægger de regler, som gælder for disponeringen af bevillingen inden for budgetperioden. Det ligger i afgrænsningen af styringen, at den kan være mere eller mindre eksplicit med hensyn til forudsætningerne for styringen

og i særdeleshed med hensyn til forholdet mellem mål og resultater. Endelig er det spørgsmålet, i hvilket omfang styringen er rent fremadrettet, samt i hvilket omfang der efterfølgende sker en afrapportering af, om opgaven blev løst som forudsat i den fremadrettede styring.

Den økonomiske styring har særlig relevans for den del af den offentlige sektor, som løser ressourcekrævende driftsopgaver. Det drejer sig om kommunernes og regionernes opgaver på velfærdsområdet og på det statslige område om f.eks. politiet og forsvaret. I det følgende beskrives først nutidens budgetsystemer. Dernæst den mål- og resultatstyring, som siden 1990'erne især har taget form af den såkaldte kontraktstyring, som bliver anvendt overalt i den offentlige sektor (Ejersbo og Greve 2002). Vinklen er i begge tilfælde arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd og dens konsekvenser for ledelse og opgavevaretagelse på driftsniveauet.

Budgetter og rammestyring

De offentlige budgetsystemer bygger i Danmark på rammestyrings- og rammebevillingsprincippet. Det er systemer, som blev introduceret i staten allerede i 1960'erne, og som efter den første kommunalreform i 1970 også blev implementeret i kommunerne og de daværende amter. Siden da er systemerne udbygget. Det er sket gennem en blanding af løbende tilpasning og enkelte større reformer som f.eks. den statslige budgetreform i midten af 1980'erne, som udbyggede rammestyringen, og den omkostningsreform, som i begyndelsen af 2000-tallet er gennemført i både staten og kommuner og regioner. Den sidste tilføjelse er de ændringer, som følger af budgetloven, der blev vedtaget i 2012 (Finansministeriet, 2012a).

Princippet er overordentligt enkelt. Det gælder for logikken i rammebudgetteringen og for den arbejdsdeling mellem politikere og embedsmænd, specielt embedsmændene i driftsledet, som er indbygget i rammestyringen. Der indgår tre grundelementer i den:

1. De enkelte bevillingshavere modtager et budget i form af en samlet pose penge, som de med visse begrænsninger selv disponerer. Systemet er bygget hierarkisk op, således at bevillingshaverne i det statslige system er de enkelte ministre/ministerier, i kommunerne de enkelte forvaltningsgrene. For regionerne er det anderledes, idet sundheds- og sygehusområdet har sin egen finansieringsordning, som indebærer, at udgifterne hertil ikke indgår i en tværgående prioritering. Den hierarkiske struktur indebærer, at rammeprincippet kan – og ofte – føres videre på underordnet institutions- og virksomhedsniveau. Det ligger imidlertid også i det, at bevillingshaverne på øverste niveau kan have stor frihed til selv at bestemme, i hvilket omfang den decentralisering, der ligger i princippet, skal føres videre til ledelserne i de udførende led.
2. Rammebevillingssystemet etablerer en formelt klar kompetence- og ansvarsfordeling. Ledelsen forpligter sig til inden for den bevilgede ramme at løse institutionens eller virksomhedens opgaver. Den får til gengæld en vis, om end varierende frihed til at disponere rammen, som den finder det hensigtsmæssigt ud fra driftsmæssige hensyn. Sådan som systemet har udviklet sig over årene, har det indebåret
 - a. adgang til at overføre mindre-, henholdsvis merforbrug til følgende budgetår,
 - b. adgang til at flytte bevillinger fra en konto til en anden,
 - c. adgang til at ændre personalesammensætningen i forhold til de hidtidige normeringsplaner,

- d. idet det dog generelt gælder, at der i varierende omfang har været fastlagt større eller mindre begrænsninger for dispositionsfriheden på de punkter, der er nævnt under a-c.
- 3. Rammebevillingssystemet forudsætter vidtgående delegation til den administrative ledelse i alle led, hvor opgaveløsning og målopfyldelse inden for den fastlagte økonomiske ramme er det centrale, og hvor politikerne ikke blander sig i driften, men afventer afrapporteringen ved periodens udløb.

Der er bag rammebevillingssystemet et klart rationale, som er helt i pagt med folkestyrets klassiske ledelseslogik, jf. afsnit 1 ovenfor. Det går ud på, at politikerne, inkl. forvaltningens politiske ledelse fastlægger de overordnede mål og rammer, hvorefter det er op til embedsmændene og i særdeleshed den daglige ledelse på institutions- og virksomhedsniveau at disponere de tildelte ressourcer på den måde, der giver det bedste resultat. Det ligger yderligere i rationalet, at dispositionsfriheden er effektivitetsfremmende, fordi den decentrale ledelse har større indsigt i driften, og fordi rammestyringens frihed til at flytte ressourcer over tid og mellem konti imødegår utilsigtet adfærd i form af f.eks. 'benzinafbrænding' inden budgetperiodens udløb eller indsættelse af f.eks. andre medarbejdertyper end dem, ledelsen skønner bedst til at løse en given opgave. I rammestyringsrationalet indgår altså et effektivitetsrationale, hvor antagelsen er, at man gennem delegation ned gennem det politisk-administrative hierarki kan sikre en resourceallokering, som giver en bedre målopfyldelse end et traditionelt budget med bindende specifikationer af bevillingsanvendelsen og helt faste bevillingsperioder. Derimod ligger der lige så lidt i rammebevillingssystemet som i det traditionelle budget nogen tilskyndelse til fremme af produktiviteten. Den underforståede antagelse er i virkeligheden, at ledelsen bruger bevillingen på maksimering af målopfyldelsen, og det er i den sammenhæng yderligere underforstået, at det sker med den bedst mulige produktivitet. Hvis der ikke er formuleret præcise mål, og hvis der ikke er gjort forudsætninger med hensyn til omkostningerne, er rammebudgetteringen således først og fremmest et budgetteringssystem, som 1) i mindre grad belaster den øverste politiske ledelse, bl.a. ved at internalisere nogle af de fordelingskonflikter, som knytter sig til prioriteringen af ressourcer inden for den offentlige sektor, og som 2) lægger op til udnyttelse af decentral viden og indsigt, som på grund af informationsasymmetrier inden for hierarkiet ikke er til rådighed hos hverken den politiske ledelse eller den øverste administrative ledelse.

I 2012 indgik regeringen en aftale med Venstre og Det konservative Folkeparti om indførelse af en budgetlov (Finansministeriet 2012b; lov 547/2012). Loven er en udmøntning af EU's finanspagt fra ligeledes 2012, men dens styringskoncept er stærkt inspireret af først og fremmest Sverige, der i en årrække har haft en budgetlov (Wehner 2007). Logikken bygger på rammestyringsprincippet, som er beskrevet ovenfor. Den indebærer, at regeringen for Folketinget hvert år fremlægger et forslag til budgetlov, som for de følgende fire år fastsætter et udgiftsloft for henholdsvis staten, kommunerne og regionerne. Lofterne er for hver af sektorerne brudt ned i dellofter. Budgetlovens lofter tilstræber at forpligte såvel regeringen som Folketinget og i virkeligheden også kommuner og regioner på et øvre loft for de offentlige udgifter. Samtidig er der lagt op til en strammere løbende kontrol med udgiftsudviklingen i løbet af året, ligesom det er forudsat, at overskridelser af rammerne modregnes i det efterfølgende år. I den statslige sektor er der yderligere fastlagt regler, som indebærer, at de enkelte ministerier skal holde sig inden for den tildelte ramme. Overskridelser af budgettet på et område skal derfor kompenseres af besparelser på andre områder inden for ministeriet. Man har altså udvidet den internalisering af ressourcemæssige konflikter, der blev omtalt ovenfor, til også at gælde bevillingsanvendelsen inden for de etårige budgetter. Det indebærer, at adgangen til

overførsel af mindre- og merforbrug er fjernet. Endelig er der i forbindelse med budgetlovens indførelse foretaget en udvidelse af Det økonomiske Råds opgaver, således at det skal vurdere de offentlige budgetters og regnskabers holdbarhed i forhold til de udgiftslofter, som er vedtaget af Folketinget. Det skal ske både i planlægningsfasen og efter aflæggelsen af regnskabet (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2012). Proceduren er et eksempel på, at man forsøger at løse det forpligtelses- og troværdighedsproblem, som er indbygget i det politisk-administrative hierarki, gennem delegation af en opgave til et organ uden for hierarkiet.

Det ligger imidlertid også i budgetlovens logik, at der er ret vidtgående bemyndigelser til, at finansministeren kan justere udgiftslofterne og de deraf følgende delrammer. Det sker efter forelæggelse for Folketingets Finansudvalg. Når man ser bort fra den tættere løbende budgetopfølgning og udgiftskontrol, ændrer budgetloven ikke de eksisterende offentlige rammebudgetsystemer. Det er snarere sådan, at man gennem lovfæstede udgiftslofter tilstræber at fastlægge et mere gennemsigtigt og et politisk mere forpligtende udgangspunkt for budgetteringen, som yderligere er koordineret for hele den offentlige sektor. Stramningen af den løbende udgiftskontrol kan dog skabe nye tilskyndelser til forbrug af bevillinger inden for helt korte tidsrum, fordi overførselsadgangen til en senere periode er begrænset.

Rammebevillingssystemet hviler som nævnt på et rationale, der forudsætter en ret vidtgående delegation fra det politiske niveau, herunder den politiske ledelse af forvaltningen, til embedsmændene generelt og i særdeleshed til ledelsen på institutions- og virksomhedsniveau. Spørgsmålet er nu, hvordan denne arbejdsdeling fungerer i praksis. Der er flere elementer i det. Den empiriske forskning, der er på området, tillader ikke en dækkende beskrivelse, men den kan med stor sikkerhed identificere de problemer, der kan være og i et eller andet omfang er der:

1. Rammebevillingssystemet er ikke udmøntet i udtømmende og præcise formelle regler. Det skaber usikkerhed med hensyn til delegationens omfang (Christensen og Pallesen 2001a).
2. Rammebevillingssystemet er formelt gennemført, men adfærden afviger i væsentlige henseender fra det,
 - a. fordi den politisk-administrative ledelse intervenserer med ad hoc-indgreb, som underminerer de incitamenter og den kompetence- og ansvarsfordeling, som systemet hviler på
 - b. fordi ledelsen på decentralt niveau overskrider den tildelte ramme uden negative konsekvenser
 - c. fordi den politisk-administrative ledelse håndhæver andre og uudtalte politiske bindinger end dem, der er indbygget i rammebevillingssystemet (Serritzlew 2005; Rigsrevisionen 2010).
3. Der er andre politiske bindinger, f.eks. i lovgivningen eller i overenskomsterne med medarbejderne.
4. Den politiske proces fortsætter efter udmeldingen af rammerne og de forudsætninger, som de bygger på.
5. Selv om rammebudgetterne udvikler sig ganske minimalt fra den ene periode til den anden, eksisterer der på det mellemlange sigt usikkerhed med hensyn til, hvad rammerne vil være, og om de vil blive respekteret.

På dette grundlag kan man konkludere, at rammebudgetter og rammestyring bygger på en vidtgående delegation fra den politiske ledelse til forvaltningen og i særdeleshed til ledelsen af institutioner og virksomheder. Der er også et præcist rationale bag rammestyringen, som kombinerer en aflastning af den politisk-administrative ledelse med udvidede dispositionsbeføjelser til ledelser, der må formodes at have et indgående kendskab til driften. Det er samtidig også klart, at rammestyring og rammebudgettering ikke i sig selv indeholder incitamenter til at fremme produktiviteten i driftsledet. Det er endelig klart, at rammestyringens og rammebudgetteringens effektivitet står og falder med, i hvilket omfang den bliver oplevet som troværdig.

Troværdighedsproblemet opstår, fordi praksis indikerer, at der, jf. punkt 1-5 ovenfor, langt fra er sikkerhed for fastholdelsen af den arbejdsdeling mellem den øverste politisk-administrative ledelse og driftsledelsen, som systemet forudsætningsvis bygger på (Pallesen 1997; Christiansen 1999; Christiansen 2008; Blom-Hansen m.fl. 2012). Det problem kan have sin rod i såvel toppen af det politisk-administrative hierarki som i styringshierarkiets udførende niveau. Det viser sig i toppen af hierarkiet på to måder: Den politisk-administrative ledelse griber diskretionært ind over for ledelser på decentralt niveau, som har disponeret i tillid til rammesystemets spilleregler og f.eks. foretaget opsparring til finansiering af større projekter eller imødegåelse af chok, og den politisk-administrative ledelse diskriminerer til fordel for decentrale ledelser, som har overskridt deres bevillinger, ved at inddrage andre decentrale ledelsers opsparring. Det viser sig i bunden af hierarkiet ved, at decentrale ledelser systematisk underbudgetterer eller på anden vis ikke overholder det tildelte budget. Der er endelig den mulighed, at man har en budgetkultur, hvor såvel den politisk-administrative ledelse som ledelserne på decentralt niveau betragter budgettet som et foreløbigt udgangspunkt, der i løbet af året bliver justeret ved tillægsbevillinger.

Kontraktstyring

Rammebevillingssystemet er først og fremmest et udgiftsstyringssystem, som ideelt gennem delegation decentraliserer en del af kompetencen til at anvende ressourcerne, hvor de har størst og bedst effekt, og til også at anvende den type ressourcer, som man på decentralt ledelsesniveau vurderer mest hensigtsmæssig. Det er allerede nævnt, at der ikke heri ligger nogen tilskyndelse til at fremme produktiviteten. Der ligger heller ikke uden videre en klar tilskyndelse til hverken at forøge produktionen eller at forbedre kvaliteten. For at råde bod på denne skavank har der været talt meget om udbygning af rammebevillingssystemet til et mål- og resultatstyringssystem. Idéen er, at politikerne ud over at tage stilling til, hvor stor budgetrammen skal være, også formulerer krav til produktionens størrelse og måske kvalitet. I det omfang det sker, er der mulighed for at stille krav til produktiviteten. Samtidig ligger der i tankegangen et ønske om udvidet delegation, således at de decentrale ledelser inden for budgetperioden får friere hænder til at realisere målene mod til gengæld efterfølgende at skulle stå til regnskab for målopfyldelsen inden for den givne ramme.

Mål- og resultatstyringsprincippet har som nævnt fundet stor tilslutning i såvel Danmark som andre vestlige lande. I Danmark har det yderligere især fundet anvendelse i form af såkaldte resultatkontrakter. Resultatkontrakterne er ikke retligt bindende kontrakter, men derimod interne aftaler eller dokumenter, som den politisk-administrative ledelse indgår eller udarbejder i samspil med underordnede enheder, det være sig styrelser, institutioner og virksomheder. Somme tider er systemet udbygget, så man også afslutter kontrakter mellem ledelse og underordnede enheder i en organisation, f.eks. afdelinger og kontorer.

Kontraktstyringen blev introduceret i den danske offentlige sektor i begyndelsen af 1990'erne (Binderkrantz og Christensen 2009a). Det skete med inspiration fra især Storbritannien og New Zealand. De første kontrakter blev indgået på forsøgsbasis. Nogle fakulteter på universiteterne fik status som "frifakulteter", ligesom nogle styrelser fik status som "fristyrelser". Grundlaget var i begge tilfælde en aftale, i den første situation mellem ministeriet og det pågældende universitet og fakultet, i den anden situation mellem ministeriets departement og en styrelse. Forstavelen "fri-" antydede også ret klart rationalet, som gik ud på, at ledelsen af den pågældende enhed skriftligt forpligtede sig på bestemte mål eller krav mod, at den til gengæld fik en udvidet dispositionsfrihed på den resterende del af sit opgaveområde. Kontraktstyringskonceptet bredte sig i løbet af ret få år til hele den statslige sektor og videre til den kommunale og den daværende amtskommunale og nuværende regionale sektor. Det blev senere udvidet med direktørkontrakter, der kobler styrelsens eller institutionens kontraktopfyldelse sammen med direktørens ledelsesmæssige resultater, og som yderligere giver mulighed for udbetaling af en bonus, der er koblet sammen med kontraktopfyldelsen.

Der er ret sikker viden om, hvordan kontraktstyringen fungerer i praksis. Det gælder specielt i den statslige sektor (Binderkrantz og Christensen 2009a; 2009b; 2011). Fem ting er i nærværende sammenhæng væsentlige.

For det første slog det oprindelige forpligtelses- for frihedskoncept aldrig igennem. Nutidens kontrakter er derfor et katalog over krav fra den hierarkisk overordnede ledelse til den hierarkisk underordnede enhed, som skal løse et sæt af opgaver. Der er ikke i resultatkontrakterne, som de i løbet af 1990'erne udviklede sig, defineret noget udvidet frirum for styrelser og institutioner. For det andet er kontrakterne meget omfattende kravkataloger; der er altså ikke i kontrakterne formuleret generelle og præcise mål for virksomheden. Men kravene er i betydeligt omfang kvantificerbare. For det tredje er kontrakterne aldrig koblet sammen med budgettet. I de tidlige kontrakter blev der i et vist, men mindre omfang opstillet produktivitetskrav i kontrakterne. Det hører imidlertid i de kontrakter, der gælder i 2000-årene til de meget sjældne undtagelser. Det gælder også andre krav til ressourceudnyttelsen. For det fjerde dækker kontrakterne generelt felter, som har ringe politisk opmærksomhed. Det er aftaler, der bliver indgået mellem departementets ledelse og direktionen i styrelserne. Den politiske ledelse er derimod sjældent inde over kontrakterne og inddraget i kontraktindgåelsen. For det femte er direktørkontrakterne i hovedsagen en genspejling af styrelsernes resultatkontrakter, og der er ikke nogen sammenhæng mellem direktørernes kontraktopfyldelse og den bonus, de får udbetalt. Det er ikke udtryk for manglende differentiering af de engangsvederlag, hvori bonus indgår, men derimod for, at departementscheferne anlægger et andet skøn, der prioriterer andre kriterier, når de udlodder bonus til ministeriets direktører.

Der foreligger kun en mere omfattende og kvantitativ analyse af anvendelsen af kontraktstyring i kommunerne (Pedersen 2009). Dens resultater passer grundlæggende ind i det mønster, der gælder for den statslige kontraktstyring. Det betyder først og fremmest, at der i kontrakterne ikke er stillet krav til produktivitet og omkostninger. Samtidig er kontrakterne gennemsnitligt mindre præcise end de statslige kontrakter, idet kravene til de udførende institutioner mindre hyppigt er kvantificer- og verificerbare. Til gengæld er kontrakternes politiske forankring tydelig, idet kontrakterne formelt indgås mellem typisk byrådet eller et udvalg og de udførende institutioner. En analyse af anvendelse af aftaler i et kvasi-markedslignende system på det specialiserede socialområde når samme konklusion (Gregersen 2013).

Det kan på denne baggrund konkluderes, at anvendelsen af kontraktstyring i den danske offentlige sektor ikke bidrager til yderligere klargøring af arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd. Samtidig er det også klart, at man ikke har brugt kontrakterne til at formulere krav og måske etablere incitamenter til fremme af produktiviteten i de udførende led.

4. Regulering og styring uden for hierarkiet

En række offentlige opgaver bliver løst af organisationer, der er placeret uden for det politisk-administrative hierarki. Det sker som nævnt på tre forskellige måder: gennem råd og nævn, offentlige selskaber og selvejende institutioner. I alle tre tilfælde indebærer det, at virksomheden er placeret i armslængdeafstand til politikerne i dels Folketinget, kommunalbestyrelser og regionsråd, dels ministre og borgmestre som politiske forvaltningschefer. For råd og nævn sker det, fordi man ønsker at delegere kompetencen til en myndighed uden for det politisk-administrative hierarki. Modellen, som især finder anvendelse på myndigheds- og reguleringsområdet, kan medføre delegation til et organ sammensat af dommere og/eller uafhængige sagkyndige inden for området; den kan imidlertid også være et udtryk for, at man har ønsket at sikre en anden form for politisk indflydelse på beslutningsprocessen end den, som politiske forvaltningschefer, der står til ansvar over for Folketinget eller et kommunalt råd, udøver gennem hierarkiet. I og med at modellen især finder anvendelse på myndigheds- og reguleringsområdet, har den mindre relevans i forhold til driften af de offentlige institutioner og virksomheder, som producerer service. Derimod kan den have betydning for de økonomiske rammevilkår, der gælder for privat virksomhed og dermed også for produktivitetsudviklingen i den private sektor. Den kan også, som det omtales nedenfor, have tilsvarende betydning på områder, hvor den lader sig anvende i forhold til offentlig virksomhed.

Offentlige selskaber og selvejende institutioner har altid haft en vis plads i den danske offentlige sektor (Christensen og Pallesen 2001b; Christensen 2003). Siden 1980'erne har en række reformer imidlertid givet de to organisationsformer en mere fremtrædende placering i det samlede billede. Tendensen er yderligere forstærket med først universitets- og siden kommunalreformen, som fjernede gymnasierne fra den regionale sektor. Man kan i den sammenhæng grundlæggende sondre mellem fem organisationsformer:

1. Statslige aktieselskaber eller selskabslignende konstruktioner, der følger reglerne for aktieselskaber. DONG A/S og TV2 A/S er eksempler på det første, Danmarks Radio, DSB og Energinet Danmark på det andet.
2. Kommunale aktieselskaber, der enten ejes af en enkelt kommune eller af flere kommuner i fællesskab. De kommunale forsyningsselskaber inden for vand-, spildevands-, affalds- og varmeområdet er organiseret som aktieselskaber. Det er delvis en konsekvens af forsyningsreformen.
3. Selvejende institutioner med tilknytning til staten. Det er betegnelsen for institutioner, der ledes af en bestyrelse, men som løser deres opgaver i henhold til lov, og som er finansieret ved statslige tilskud. Erhvervsskolerne, gymnasierne og universiteterne er de vigtigste eksempler.
4. Selvejende institutioner med tilknytning til kommunerne. Det er betegnelsen for institutioner, som efter aftale med kommunen løser opgaver på linje med kommunale institutioner, men som har deres historiske oprindelse i et privat initiativ.
5. Andre bestyrelsesledede organisationer med tilknytning til staten. Det er betegnelsen for institutioner, som ledes af en bestyrelse, som er finansieret ved tildelte budgetter. Eksempler er kulturelle institutioner som Det kgl. Teater og en række forskningsinstitutioner.

Fælles for disse selskaber og institutioner er, at deres forhold er reguleret ved lov, og at der er indsat en bestyrelse, som den daglige ledelse refererer til. Ser man bort fra de tilfælde, hvor organisationsformen er historisk betinget, er rationalerne bag den, som kan være kombineret med hinanden, følgende:

- Et erklæret ønske om at drive virksomheden som et privat selskab med en ledelse, hvori der er repræsenteret erhvervserfaring og på enten markeds- eller markedslignende vilkår. Det gælder for de statslige selskaber.
- Et erklæret ønske om at udskille virksomheden fra det politisk-administrative hierarki, således at det ikke på en og samme tid løser både myndighedsopgaver og produktions- og serviceopgaver. Det gælder for de kommunale selskaber, som er oprettet i medfør af forsyningsreformen.
- Et erklæret ønske om at give virksomheden en større driftsmæssig og økonomisk selvstændighed samtidig med, at den daglige ledelse er underlagt et eksternt tilsyn gennem bestyrelsen. Det gælder for gymnasier og universiteter, idet erhvervsskolerne historisk er selvejende institutioner, typisk oprettet af arbejdsmarkedets lokale organisationer.
- Et erklæret ønske om at etablere afstand mellem politikerne og de udførende institutioner, således at der er etableret et formelt værn mod politisk indgreb over for deres ledelse og drift.

Alle rationaler indebærer umiddelbart, at politikerne formelt rykker på afstand af den daglige drift, og at det samme gælder for de embedsmænd, der indgår i det politisk-administrative hierarki som rådgivere for den politiske ledelse og forvaltere af opgaver, som den politiske ledelse har delegeret til dem. Forholdet mellem politikere og embedsmænd i hierarkiet og de "embedsmænd", der fungerer som daglig ledelse er med andre ord forrykket. Spørgsmålet er, hvad det betyder for driften af virksomheder og institutioner.

Der er ikke noget solidt empirisk grundlag for at besvare det. Man kan imidlertid pege på en række forhold, som er kritiske for vurderingen af, i hvilket omfang disse organisationsformer fungerer anderledes end den hierarkisk integrerede organisation, og yderligere for i hvilket omfang de har konsekvenser for produktiviteten.

For det første er der reguleringstætheden. Den er bestemt af ejerforholdet og af de lovgivningsmæssige og bevillingsmæssige rammer for virksomheden. For aktieselskaberne og de selskabslignende virksomheder er ejerskabet entydigt placeret hos enten en statslig eller kommunal ene- eller majoritetsejer. Det giver ejerne stærke muligheder for generelt at sætte grænser for virksomheden og også for diskretionært at gribe ind. På det statslige område belyser det udviklingen for hhv. DONG A/S, DSB og Banedanmark. Netop Banedanmarks udvikling viser, at det tilsyneladende klare rationale bag selskabsformen ikke uden videre afspejler væsentlige reelle ændringer i ledelsesforholdene. Oprindeligt var Banedanmark en integreret del af DSB. EU-krav om adskillelse af infrastruktur og jernbanedrift førte til, at infrastrukturopgaven blev henlagt til en ministeriel styrelse, Banestyrelsen. Den blev siden omdannet til et statsligt selskab med egen ekstern bestyrelse. Efter en række sager, som skabte stor opmærksomhed om selskabets opgaveløsning, og som også førte til, at ministeren måtte svare for sig, blev selskabet ført tilbage til det nuværende Banedanmark, der igen har status som en ministeriel styrelse under Transportministeriet. Eksemplet viser, hvordan det politiske "ejerforhold" sætter rammer for virksomheden, og hvordan samspillet med politikerne og forvaltningen ikke nødvendigvis adskiller sig afgørende fra forholdene inden for en klar hierarkisk model. I den kommunale model er det mindre klart, hvordan ejerforholdet udøves. Den traditionelle

løsning har været henlæggelsen af opgaven til en kommunal hvile i sig selv-virksomhed, som var en del af den kommunale forvaltning og politisk underlagt et politisk udvalg; en anden og ligeledes udbredt form har været opgavens overdragelse til et fælleskommunalt selskab, som blev ledet af en bestyrelse sammensat af politikere fra ejerkommunerne, men som fungerede på samme hvile i sig selv-basis. Med forsyningsreformen på vandforsynings- og spildevandsområdet har teknik- og miljøforvaltningerne og de udvalg, som de refererer til, ansvaret for ejer- og myndighedsopgaverne (planlægning og teknisk-miljøfagligt tilsyn), mens driften er overladt til de kommunale eller fælleskommunale aktieselskaber (eller private selskaber), som løser selve forsyningsopgaven. For selvejende institutioner i statsligt regi varetager bestyrelsen "ejerrollen". Der er altså ikke i denne sidste variant en veldefineret ejer.

De lovgivningsmæssige og bevillingsmæssige rammer varierer. Man kan generelt fastslå, at status som selskab eller selvejende institution ikke nødvendigvis indebærer en mindre tæt regulering end den styring, der finder sted ved integration i det politisk-administrative hierarki. Det gælder for både lovgivningen, som regulerer opgaveløsningen, og budgetreglerne, som bestemmer institutionens råderet over tilskud og/eller bevillinger (Finansministeriet 2011, 73-78). Men det gælder også på anden vis. Kontraktstyringsmodellen finder således også anvendelse i forhold til selvejende institutioner, ligesom de på en række punkter skal indhente tilladelse fra fagministeriet eller andre statslige regulerings- og tilsynsorganer. Tilsvarende gælder for f.eks. DSB, som opererer med udgangspunkt i kontrakter med Transportministeriet for henholdsvis fjern- og regionaltoget og S-togene. Endelig er en række af virksomhederne og institutioner reguleret gennem flerårsaftaler mellem regeringen og partier i Folketinget. Det gælder DSB, Danmarks Radio og Det kgl. Teater. Aftalerne adskiller sig ikke fra de aftaler, der gælder på andre store driftsområder som f.eks. forsvaret eller politiet.

Reguleringen af de kommunale forsyningsselskaber er anderledes. Den er grundlæggende rettet mod deres økonomiske dispositioner, og sigtet er at fremme deres effektivitet, således at priserne holdes nede. Det gælder for energiområdet, hvor Energitilsynet varetager opgaven, og for vandforsynings- og spildevandsområdet, hvor Forsyningssekretariatet i Forbruger- og Konkurrencestyrelsen løser den (se Energitilsynet 2013; Forbruger- og Konkurrencestyrelsen 2013; Miljøministeriet 2009). Modellen er interessant i sammenhængen, fordi reguleringen er henlagt til en instans, som er uafhængig i forhold til det ministerielle hierarki. For Energitilsynet er det sikret gennem sekretariatets reference til det kollegiale Energitilsynet, for Forsyningssekretariatets vedkommende gennem en klausul i vandsektorloven om, at sekretariatet, der indgår i Forbruger- og Konkurrencestyrelsen, ikke kan modtage instruktioner i konkrete sager. Sekretariatet er uafhængigt i den forstand, at det ikke kan modtage instruktioner i konkrete sager, men det er oprettet efter forhandling mellem miljøministeren, som har ansvaret for den miljømæssige regulering af sektoren, og erhvervs- og vækstministeren, under hvis ressource den delvis uafhængige Forbruger- og Konkurrencestyrelsen hører; dens opgave er konkurrencefremme og forbrugerbeskyttelse. Det interessante ved modellen er, at man her har etableret en uafhængig 3.-parts instans med fokus på den økonomiske regulering af opgaver, der i væsentligt omfang bliver løst af offentlige selskaber og virksomheder. Det er samtidig de eneste felter, hvor effektivitetsfremme indgår som det centrale led i den organisatoriske indretning.

For det andet er der sammensætningen af bestyrelsen og bestyrelsens funktionsmåde og indflydelse. Der er ingen opdateret og systematisk viden om bestyrelsernes sammensætning. Generelt gælder

dog to ting. Den ene er, at der sjældent er klare ejerforhold, hvorfor det heller ikke lader sig gøre at lade en ejerinteresse repræsentere i bestyrelsen, som enten kan give modspil til politisk pres eller markere en ledelsesmæssig position over for medarbejderne og deres repræsentanter. En analyse af sammensætningen af statslige selskabers og andre bestyrelsesledede organisationers ledelse har vist, at deres formænd og medlemmer typisk har været stærkt integreret i det politisk-administrative system. Konsekvensen heraf er ikke nødvendigvis, at de ligger under for politisk-administrativ intervention; den kan alene være, at de har et godt kendskab til de politiske præmisser, der generelt gælder for offentlig virksomhed. Da embedsmænd ikke længere kan have sæde i statslige selskabsbestyrelser, må dette hensyn sikres på anden vis. For selvejende institutioner gælder, at erhvervsskolernes bestyrelser i høj grad repræsenterer de oprindelige "Gründer-"interessenter på arbejdsmarkedet. Derimod er der ingen systematisk oversigt over, hvad det er for interesser og sagkundskab, som indgår i bestyrelserne for gymnasier og universiteter. For de kommunale selskaber på forsyningsområdet gælder, at bestyrelserne er domineret af kommunalpolitikere.

Det er uafklaret, hvordan bestyrelserne fungerer. Der er teoretisk flere muligheder. En er, at de fungerer som et skærmbælte for den daglige ledelse og selskabets eller institutionens medarbejdere; de kan da både beskytte mod indgreb og fungere som et aktiv for selskabet eller institutionen, hvis den ønsker at fremme en sag eller et projekt. En anden er, at bestyrelsen fungerer som et redskab for den politisk-administrative instans, inden for hvis område den er etableret; i så fald er der ikke stor reel forskel mellem en sådan institution eller et sådant selskab og en traditionel offentlig institution, virksomhed eller styrelse, og bestyrelsen virker da alene som en kilde til symbolsk legitimation. Den tredje mulighed er, at bestyrelseskonstruktionen flytter kontrollen af virksomheden fra det politisk-administrative hierarki til interessenter inden for den pågældende sektor.

Det fører til to konklusioner. For det første siger bestyrelsens sammensætning ikke noget sikkert om, hvordan den vil vægte forskellige hensyn, herunder hensynet til effektivitet og produktivitet. For det andet giver bestyrelsens funktionsmåde som mellemlid mellem institutionen eller virksomheden ingen sikker indikation af, hvilke hensyn den vil varetage, og hvordan den vil vægte effektivitet og produktivitet. En mulighed kan her være, at bestyrelsen er sammensat og fungerer på en sådan måde, at der ikke er nogen reel forskel mellem den klassiske hierarkiske organisation og selskabs- eller selvejeformen. Det gælder specielt, hvis der i den institutionelle or reguleringsmæssige ramme er lagt op til, at man fra politisk-administrativt hold kan gribe ind i særlige situationer. Generelt er der altså alle muligheder for, at institutionelt selveje og offentlige selskabskonstruktioner sætter rammen for en politisk-administrativ ageren med andre midler og i andre former end dem, der er karakteristiske for myndigheder, institutioner og virksomheder inden for hierarkiet, men hvor det politisk-administrative hierarki ikke desto mindre kaster en lang skygge ind over den måde, som disse institutioner og virksomheder fungerer på (Scharpf 1997).

6. Politiker- og embedsmandsadfærd

Det er ovenfor vist, at der er et tæt samspil mellem politikere og embedsmænd. Det foregår i det danske politisk-administrative system gennemgående gnidningsfrit, og alt taler for eksistensen af et gensidigt tillidsforhold mellem den politiske ledelse og det almindelige embedsværk. Det er endelig også sådan, at embedsmændene løser deres opgaver inden for en politisk ramme, og at der i den sammenhæng er en forventning om, at de ikke alene har en forståelse for den politiske proces, men aktivt kan bidrage til den.

Normalt er opgaveløsningen i den offentlige sektor henlagt til enheder, der indgår i et ganske entydigt politisk-administrativt hierarki. Der er imidlertid undtagelser, hvor opgaver er trukket ud og henlagt til organisationer uden for hierarkiet. Disse undtagelser bunder ikke så meget i opgavernes omfang, men snarere i politiske ønsker om formelt at trække dem væk fra direkte politisk styring gennem hierarkiet. Sådanne brud med hierarkiet har ikke nødvendigvis konsekvenser for opgaveløsningen på det øverste politisk-administrative niveau og dermed heller ikke for arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd. Opgaven kan have skiftet karakter fra styring til regulering, men det indebærer ikke nødvendigvis en forskel i opgavernes indhold og tætheden i regulering og styring; derudover er der en del indikationer af, at også den mere vidtgående delegation ved brud på hierarkiet tillader situationsbestemt intervention, ligesom den ikke altid skærmer den politiske ledelse mod at blive stillet til regnskab (Mortensen 2012, cf. Mortensen 2013). Endelig viser erfaringen, at valget mellem en hierarkisk og en ikke-hierarkisk løsning ikke gør nogen forskel med hensyn til den politiske overvågning, som finder sted gennem f.eks. forligskredsen bag langsigtede aftaler mellem regeringen og partier i Folketinget.

En ting er imidlertid samspillet mellem den politiske forvaltningsledelse og de embedsmænd i departementerne og de kommunale og regionale centralforvaltninger, som bistår og rådgiver dem. En anden ting er varetagelsen af ledelsesopgaven i det udførende led, altså på institutioner og i myndigheder og virksomheder. Det ligger også i rationalet bag brud med det politisk-administrative hierarki, at man ønsker at give de embedsmænd, der varetager denne decentrale ledelsesfunktion, et større spillerum. Det rejser både spørgsmålet, om de formelt og reelt har fået det, og hvordan de i givet fald forvalter det. Hvad angår det formelle spillerum, er der ingen sikker viden. Hvad angår reelle spillerum, følger det af ovenstående afsnit, at det ikke nødvendigvis følger med en udvidelse af det formelle spillerum. Det foreligger der dog heller ikke nogen sikker viden om. Hvordan den decentrale ledelse forvalter sine opgaver inden, henholdsvis uden for hierarkiet afhænger antagelsesvis af tre forhold:

- Troværdigheden i den regulering og styring, som politisk-administrativt bliver udøvet, hvad enten det sker inden for en hierarkisk eller en reguleringsmæssig ramme (Andersen og Blegvad 2004; Serritzlew 2006).
- Graden af konkurrenceudsættelse, som ikke kompenseres af politisk-administrative indgreb til fordel for virksomheden (Christensen 2003; Serritzlew 2006; Gregersen 2013).
- Eksistensen af en form for 3.-partstilsyn eller -regulering, som kan kompensere dels for manglende eller svag konkurrenceudsættelse, dels for manglende troværdighed i de formelle rammer for regulering og styring på området, jf. ovenfor om reguleringen af forsyningsreformerne.

Man kan med andre ord konkludere, at flytningen af en opgave fra det politisk-administrative hierarki til et reguleringsmæssigt regime uden for hierarkiet kan ændre vilkårene for den decentrale ledelses opgavevaretagelse. Der er imidlertid ingen sikkerhed for, at det sker, idet det hviler på ret stramme antagelser med hensyn til troværdigheden i det ikke-hierarkiske regime. Det hører med til en sammenfatning af erfaringerne, at effektivitet og produktivitet efter alt at dømme har en forholdsvis ringe vægt, hvad enten opgaverne bliver løst inden for eller uden for hierarkiet.

I det følgende danner denne sammenfatning af arbejdsdelingen mellem den politiske ledelse i offentlige sektor og dels de embedsmænd, som de arbejder tæt sammen med i det daglige, dels de

embedsmænd, der leder de udførende organisationer på decentralt niveau, udgangspunkt for en nærmere analyse af henholdsvis politikernes og embedsmændenes adfærd. Der er ikke grundlag for at basere denne del af analysen på empiriske studier af den danske forvaltning. Der er imidlertid to sæt politologisk litteratur, som er relevante; det er litteratur inden for feltet komparativ politik, som bl.a. beskæftiger sig med politiske aktørers adfærd inden for varierende institutionelle rammer, og inden for feltet offentlig forvaltning, som bl.a. beskæftiger sig samspillet mellem politisk ledelse og administrativ adfærd inden for varierende organisatoriske rammer. Det følgende trækker derfor på den indsigt, som lader sig udlede af den internationale og i visse tilfælde rent teoretiske litteratur. Spørgsmålene er:

- Hvad driver henholdsvis politikere og embedsmænd?
- Er der en forskel, og gør det en forskel?
- Hvad driver henholdsvis embedsmænd, som arbejder tæt sammen med den politiske ledelse, og embedsmænd med ledelsesopgaver i det udførende led?
- I hvilket omfang kan produktivitetsovervejelser og produktivitetshensyn antages at spille en rolle for såvel politikere som embedsmænd af den ene eller den anden kategori?

Den politiske forvaltningsledelse

De politiske partier og politikerne bliver i teorien tillagt tre motiver: De kan maksimere stemmer, realiseringen af en bestemt politik eller opnåelsen af politiske poster. Der er enighed om, at det ikke drejer sig om ét mål, men at der er tale om mulige strategier, som bliver afvejet mod hinanden, og hvor det afhænger af politisk-institutionelle forhold, hvordan de prioriterer de tre typer af mål i forhold til hinanden (Strom 1990). For partier og politikere, der er placeret som politiske forvaltningschefer i en regering eller som udvalgsformænd eller borgmestre, gælder det samme, og afvejningen af, hvordan den relative prioritering skal være, afhænger igen af de politisk-institutionelle forhold. En hypotese er, at det i politiske systemer som de nordiske, hvor afstanden mellem partierne er beskeden, på nationalt niveau i høj grad drejer sig om at sikre sig andel i regeringsmagten; en anden hypotese er, at det i systemer, hvor de formelle magtpositioner fordeles forholdsmæssigt mellem partierne, ligeledes fører til strategier, som betoner opnåelsen af politiske poster (Strom 1990, 586-588). Overført til en dansk sammenhæng indebærer det, at man på nationalt niveau må forvente, at de politiske partier og deres politikere lægger overordentlig stor vægt på at opnå regerings- og ministerpositioner, og på regionalt og kommunalt niveau må forvente, at de tilsvarende prioriterer opnåelsen af borgmesterposter, alternativt den størst mulige andel i formands- og udvalgsposter højere end bestemte politiske mål.

Det er i den sammenhæng gjort gældende, at den politiske ledelse ikke i noget særligt omfang er optaget af økonomiske efficiensproblemer – den vægter altså produktiviteten lavt – og at den har en meget selektiv interesse i, hvad der foregår i den organisation, som den har det politiske ledelsesansvar for (Moe 1984). Der er to grunde hertil. Den ene er, at den ligger under for en betydelig informationsasymmetri, som gør det svært for den at danne sig et præcist billede af produktiviteten inden for den ressort, som den har det politiske ledelsesansvar for. Det kunne man teoretisk rette op på gennem systematisk ledelsesinformation, som også rummer produktivetskrav og -information. Det blev imidlertid vist ovenfor, at sådan information ikke systematisk bliver tilvejebragt. Den politiske ledelse forlader sig i stedet på simple mål, som inkluderer budgetoverholdelsen kombineret med selektive indgreb over for områder eller sager, som enten tiltrækker sig kritisk opmærksomhed, eller som den ønsker at opprioritere. Den anden grund er

derfor, at det involverer politiske transaktionsomkostninger, hvor de mister tilslutning, hvis de sætter ind for at opnå produktivetsforbedringer. Det kan altså være politisk omkostningsfuldt for dem at sætte ind over for produktivetsproblemer. Det involverer dem i forløb og forhandlinger, som er konfliktbetonede, og som kan forøge risikoen for at miste tilslutning (Horn 1995: 13-14). Det gælder både i forhold til f.eks. personaleorganisationer og velorganiserede grupper, som nyder godt af den pågældende service, og som frygter for at lide en effektivitetsfremmende politik. Det kan på det korte sigt reducere muligheden for at opnå flertal i Folketinget, kommunalbestyrelsen eller regionsrådet; på længere sigt kan det gå ud over den vælgermæssige tilslutning.

Embedsmændene

Den politiske forvaltningsledelse er stærkt afhængig af bistand og rådgivning samt ledelsesmæssig aflastning fra embedsmænd i ministeriernes departementer og i de kommunale og regionale centralforvaltninger. Det sker i et meget tæt og samarbejdspræget samspil, hvor der er et gensidigt afhængighedsforhold. Den politiske ledelse har meget begrænsede muligheder for at klare sig – og for at overleve i embedet – uden denne bistand. Omvendt er embedsmænd, der ønsker at fastholde deres position i toppen af det administrative hierarki og måske endog at opnå forfremmelse til mere betydningsfulde og statusgivende poster, helt afhængige af, at de bevarer den politiske ledelses tiltro til dem. De ved, at gør de ikke det, er der en betydelig risiko for, at de bliver udskiftet med en anden embedsmand. Det indebærer to ting: De må generelt være lydhøre i forhold til den politiske ledelse, og de må for alt i verden undgå, at den politiske ledelse får sager. Sådanne sager kan være regelbrud, budgetoverskridelser eller dispositioner i forvaltningen eller i hierarkiets udførende led, som rejser tvivl om skønsomheden, og som derfor tiltrækker sig offentlig opmærksomhed og i forlængelse heraf politisk kritik. Denne tilskyndelse til politisk lydhørhed hos embedsmændene er yderligere understøttet af de normer, som omgærder det almindelige embedsværk.

Tilskyndelseslogikken, som den er fremstillet her, er først og fremmest møntet på de embedsmænd, som beklæder de øverste poster som departementschefer og kommunal- og regionsdirektører samt styrelseschefer og kommunale forvaltningschefer. I lighed med deres politisk foresatte er de selv afhængige af bistand fra chefer og sagsbehandlere længere nede i hierarkiet. Den logik, der gælder i forhold til deres egen bistand og rådgivning af ministre og borgmestre, kan imidlertid overføres til embedsmændene på underordnet niveau. De er karrieremæssigt underlagt de samme tilskyndelser, og de arbejder inden for præcis den samme normative ramme som deres øverste chefer.

Der er flere aspekter af samspillet mellem den politiske og den administrative ledelse. Det vigtigste i denne sammenhæng er, at de lige så lidt som den politiske forvaltningsledelse har nogen tilskyndelse til at interessere sig for produktiviteten. Deres opmærksomhed er, som det er fremhævet ovenfor, i ganske høj grad rettet mod betjeningen af den politiske ledelse snarere end mod driftsledelse og forvaltning, hvad der i sig selv leder deres opmærksomhed væk fra produktivetsproblematikken. Samtidig vil et engagement fra deres side bringe dem i en situation, som kan involvere interne konflikter, og som derfor kan risikere at skabe sager, som den politiske ledelse oplever som belastende for sig selv. Det mindsker den kredit, som de nyder hos den politiske ledelse; samtidig leder det opmærksomheden bort fra den politikerbetjening, som i praksis er deres primære opgave.

På denne baggrund er der ingen grund til at antage, at arbejdsdelingen mellem politiske forvaltningschefer og de øverste embedsmænd og deres medarbejderstabe, der har ansvaret for betjeningen af dem, indebærer en forskellig vægtning af økonomiske og produktivetsmæssige

hensyn. Der er imidlertid en anden vinkel på problemstillingen, som vedrører spørgsmålet om, hvad det er for et grundlag embedsmændene rådgiver på, når de til deres politiske chefer yder den integrerede faglige og politisk-taktiske rådgivning, som er omtalt ovenfor. Der er ikke grundlag for at behandle problemstillingen udtømmende, men et par centrale problemstillinger fortjener fremhævelse.

Klassisk administrativ teori har ofte antaget, at embedsmændene ikke bare var partipolitisk neutrale, sådan som det forventes af dem, men også politisk neutrale i den forstand, at de ikke selv havde præferencer for, hvilken politik, der bør føres og derfor ikke søgte at påvirke dennes indhold. Det er en antagelse, som også optræder i moderne teori, enten som en positiv påstand om, at sådan er det, eller som en forenkende antagelse i analytisk sammenhæng. Hvordan det end er, er det ikke nogen realistisk antagelse.

I fald dette antages at være tilfældet, er der flere muligheder. En teoriretning antager, at embedsmænd er egennytttemotiverede, og at det fører til først og fremmest bestræbelser på at maksimere budgetterne. Der er efterhånden en erkendelse af, at dette ikke generelt holder, og at det specielt for den type embedsmænd, hvis hovedopgave er politikerrådgivning ikke er nogen gevinst ved en sådan strategi, selv hvis den skulle være succesfuld (Dunleavy 1991: 174-188).

Den anden mulighed er, at embedsmændene fylder et tomrum ud. Den opstår, fordi den politiske ledelse har begrænset kapacitet og selektiv opmærksomhed. Den kan også opstå, fordi den politiske ledelse ikke selv har et program eller har udtømt sit program, men efterspørger en politik i bestræbelsen på at bevare sin egen position. Denne politik kan være en afspejling af institutionelt indlejrede præferencer, som er udviklet over en lang periode i forvaltningen, og som indgår i den pågældende forvaltnings institutionelle arv. Man har så at sige en veldefineret, institutionelt betinget missionsopfattelse og også et sæt af indarbejdede procedurer og rutiner, som bliver aktiveret, når man bliver stillet over for et bestemt problem.

Den tredje mulighed er, at embedsmændene aktivt arbejder for eller imod en bestemt politik. Det kan ligge i forvaltningens egen missionsopfattelse, jf. ovenfor. Det kan også ligge i den interessekonstellation, der er på området, hvor forvaltningen enten har tradition for at arbejde tæt sammen med bestemte eksterne interesser, eller hvor forvaltningens ledelse arbejder som "advokat" for institutioner eller myndigheder på underordnet niveau. Frygten for denne form for administrativ gidseltagning (provider capture) spillede en stor rolle for udformningen af de reformer, der i 1980'erne blev gennemført i den new zealandske offentlige sektor (Boston m.fl. 1996).

Den fjerde mulighed er, at man politisk og/eller administrativt (f.eks. fra en central budgetinstans) ønsker at omlægge virksomheden på et givet område, f.eks. gennem en større reorganisering eller omprioritering. Det er kun i denne sammenhæng, at produktivitetshensynet kommer direkte ind i beslutnings- og rådgivningsprocessen. Der er imidlertid god grund til at antage, at der internt vil være stor opmærksomhed på, hvem der i denne sammenhæng er vindere og tabere og dermed også ofte en betydelig modstand, og at den øverste administrative ledelse i rådgivningen af den politiske forvaltningsledelse i det mindste har en stærk tilskyndelse til at henlede dens opmærksomhed på de politiske omkostninger, der kan være forbundet med en sådan politik (Christensen 1997).

Den femte mulighed er, at den administrative ledelse i samspil med den politiske slår ind på en politik baseret på forbedringer af produktiviteten, og hvor de selv forventer gennem det at fremme

andre mål, uden at det går ud over dem selv (Geddes 1994: 36). Det er en meget vanskelig strategi, fordi asymmetrien mellem dem, der kan vinde på den (dem der nyder godt af det kollektive gode) og dem, der taber, er iøjnefaldende (Kristensen 1987). Forudsætningerne for dens succes er derfor, at provenuet af gevinsten kan indgå i en omfordeling, som skaber en lige så stærk koalition bag den nye løsning (Moe 1984; 2005; Scharpf 1997). Sammenkædningen af lærernes overenskomst- og arbejdstidsregler med en folkeskolereform kunne være et eksempel. Den viser dog også, hvor svært det er, fordi det her både drejer sig om en overenskomstforhandling på det offentlige arbejdsmarked, der var kørt i hårdknude og blev afsluttet ved et politisk indgreb, en forhandling mellem partierne om en skolereform, der økonomisk er knyttet sammen med overenskomsten, og en implementering af både overenskomst og skolereform i først kommunerne siden på de enkelte skoler. Det samme gælder den meget omfattende litteratur om reorganiseringer, hvis entydige konklusion er, at der ikke herigennem er en sikker vej til effektiviseringer af offentlig virksomhed (Se f.eks. Meier 1980). En del af problemet kan være, at rastløse og omfattende reorganiseringer udløser et stort og længerevarende produktivitetstab.

Embedsmænd som institutions- og virksomhedsledere

Litteraturen har viet de embedsmænd, der arbejder tæt på og meget sammen med den politiske forvaltningsledelse meget større opmærksomhed, end de embedsmænd, der leder offentlige institutioner og virksomheder. Det er dog muligt at ridse nogle problemstillinger op, som for det første er relevante for en vurdering af, hvad der driver ledelsen på decentralt niveau, og hvad der er på spil for den, og for det andet på det grundlag at drage nogle konklusioner med hensyn til arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd, herunder specielt for vægtningen af produktivitetshensynet på decentralt niveau.

Udgangspunktet for diskussionen er, at ledelsen på det udførende niveau under alle omstændigheder har et betydeligt spillerum; det gælder både formelt i forhold til den overordnede regulering og den hierarkiske styring og i forhold til ledelsens oplevelse af autonomi (Se f.eks. Andersen og Winter 2011 og Pedersen m.fl. 2011 om folkeskolen). Det gælder med hensyn til selve opgaveløsningen og med hensyn til anvendelsen af budgettet, som i en eller anden grad har karakter af et rammebudget. Samtidig er det også temmelig sikkert, at ledelsen ikke generelt står over for et velspecificeret produktivetskrav. Det gælder, uanset om opgaven bliver løst inden for eller uden for det politisk-administrative hierarki. Spørgsmålet er derfor, i hvilket omfang den kan antages selv at vægte produktiviteten højt.

Svaret er generelt benægtende. Der er i denne sammenhæng forhold, som man kan forvente er afgørende:

- Ledelsen står over for en ret veldefineret budgetbegrænsning. Dens muligheder for at budgetmakismere vil ofte være begrænsede, men den løber med en vis sandsynlighed en betydelig risiko, hvis den ikke holder budgettet. Der er dog, som det blev anført tidligere, nogen variation i praksis fra f.eks. en kommune eller en region til andre kommuner eller regioner. Risikoen er dramatisk, for så vidt som ledelsen kan sætte sin fortsatte ansættelse på spil.
- Ledelsen får ingen belønning for at forbedre produktiviteten på en måde, som indebærer tilbageførsel af overskydende ressourcer til det bevilgende niveau.
- Ledelsen pådrager sig tværtimod betydelige ledelsesmæssige transaktionsomkostninger ved at forfølge en produktivetsstrategi. Det gælder, selv om den på det udførende niveau er placeret i

stor organisatorisk afstand i forhold til den politisk-administrative ledelse. Den er nemlig underlagt politiske restriktioner af samme art som dem, der gælder på det overordnede niveau. Heri ligger to ting:

- Den står over for medarbejdere, som er fagligt organiserede, og som er inddraget i den interne ledelse gennem MED-systemet.
- Medarbejdernes repræsentanter kan på grund af MED-systemets opbygning, personaleorganisationernes centraliserede struktur og den politisk-administrative ledelses egen sårbarhed over for pludselige stigninger i de politiske transaktionsomkostninger med stor sandsynlighed politisere spørgsmålet og få det sat på dagsordenen på øverste politisk-administrative niveau.

Med disse antagelser kan man forvente, at de embedsmænd, som varetager ledelsesopgaverne på det udførende niveau, har en meget stærk tilskyndelse til inden for det tildelte budget at forsøge at sikre en vis grad af luft (slack), som er de ressourcer, der er til overs, hvis institutionen eller virksomheden er drevet med lavere produktivitet end muligt, f.eks. efter benchmarking i forhold til sammenlignelige institutioner og virksomheder (Migué og Balanger 1974). Budgetluft af denne art kan tjene som en stødpude, i fald institutionen eller virksomheden bliver stillet over for sparekrav eller får nye opgaver uden ledsagende merbevilling; de kan også tjene som en ressourcepulje, som ledelsen kan benytte til at belønne medarbejderne, f.eks. finansiering af efteruddannelse, særlige projekter, personalegoder. Budgetluft bliver på denne måde en tvetydig størrelse. Luft er altså en væsentlig og eftertragtet ledelsesmæssig ressource: Den "er kun til rådighed i det omfang organisationen generelt bliver drevet ineffektivt for et budget, som er større end nødvendigt. Jo større denne ineffektivitet er, jo mere luft er der. Så når luft er en kontrol- og ledelsesmekanisme, eksisterer effektivitet og ineffektivitet på forunderlig vis ved siden af hinanden. Faktisk finder de næring hos hverandre" (Moe 1984: 763 (min oversættelse)).

Der er en væsentlig tilføjelse til dette ræsonnement. Det hænger sammen med, at ledelsen på det udførende niveau sjældent arbejder inden for en ramme, hvor der er fuldstændig sikkerhed for, hvor langt delegationen rækker. Det gælder, selv om ledelsen i det daglige både formelt har og reelt oplever en høj grad af autonomi. Risikoen er nemlig, at den bliver offer for pludselige indgreb. Baggrunden kan, som nævnt overfor, være ledelsens manglende årvågenhed over for, hvor grænserne for, hvad en politisk acceptabel ledelsesadfærd er, f.eks. på det personalepolitiske område eller i forhold til brugerne. Men den kan også være, at der politisk-administrativt sker ting, som udløser pludselige indgreb ovenfra. Endelig kan den være udløst af, at den politisk-administrative ledelse griber ind i forhold til den oprindelige fordeling af ressourcer, fordi den vælger at kompensere andre institutioner og virksomheder, som ikke har holdt sig inden for de tildelte budgetter.

Konklusionen er således, at embedsmænd med ledelsesmæssigt ansvar for driften af offentlige institutioner og virksomheder nyder en betydelig grad af autonomi. Den er imidlertid også, at de arbejder inden for en ramme, som er politiseret. For det første fordi den politisk betingede usikkerhed, som ofte hersker på overordnet niveau, forplanter sig til institutions- og virksomhedsområdet. For det andet fordi ledelsen internt arbejder under vilkår, som indebærer, at den må tænke politisk i forhold til medarbejderne og deres organisationer og tillidsmænd. For det tredje fordi konflikter let lader sig placere på dagsordenen for den politisk-administrative ledelse, hvor institutionsledelsen ikke med sikkerhed kan regne med opbakning til sin linje, selv om den har

holdt sig inden for den officielle politik. Endelig gælder for det fjerde, at ledelsen på dette niveau sjældent står over for et egentligt produktivetskrav, og den ikke har noget at vinde ved selv at prioritere produktiviteten højt.

7. Mulighederne for opprioritering af produktivitetshensynet

Alt taler for, at produktivitetshensyn ikke spiller nogen selvstændig rolle i den politiske beslutningsproces. Det gælder i hvert fald generelt. Det udelukker ikke, at de lejlighedsvis kan finde plads på den politiske dagsorden, således som det f.eks. er sket i forhold til politiet med flerårsaftalen for politiets og anklagemyndighedens økonomi for årene 2012-2015. Det udelukker heller ikke, at der kan ske produktivetsforbedringer, som man over en årrække har set det for sygehusenes vedkommende, og som man for øjeblikket sandsynligvis ser det på en række kommunale serviceområder. For sygehusenes vedkommende sker det imidlertid i en sammenhæng, hvor man parallelt har tilført sygehusene betydelige ekstra ressourcer og sat aktiviteten i vejret gennem dels flere behandlinger, dels en højere værdi pr behandling; det betyder, at produktivetsforbedringen ikke har været ledsaget af de fordelingsmæssige konflikter, som ville forøge de politiske transaktionsomkostninger, hvis det var sket i en situation, hvor produktivetsforbedringen blev inddraget gennem reduktion af budgetterne (Danske Regioner m.fl. 2012; Produktivetskommissionen 2013, 40-42). For de kommunale serviceområder er der siden 2011 konstateret et fald både i de budgetterede udgifter og i de regnskaber, der foreligger, samt for 2011 et fald i antallet af fuldtidsbeskæftigede i kommunerne (KL 2013). På områder, hvor produktionen er givet, kan det også indebære en forbedring af produktiviteten gennem reduktion af luft. Eksemplerne viser, at det er muligt at forbedre produktiviteten i den offentlige sektor. Det springende punkt er imidlertid, om det er et udtryk for en kortsigtet politisk opmærksomhed på ressourceforbrug og produktivitet. Det er et fænomen, som man kan iagttage i dagsordensætningen af andre områder, hvor det i øvrigt er iøjnefaldende, at produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor ikke tydeligt figurerer på den politiske dagsorden (Green-Pedersen 2011). Det gælder så meget mere, som man politisk ikke generelt har nogen stærk tilskyndelse til at prioritere produktiviteten højt. Samtidig er der ikke noget, der taler for, at produktivitetshensyn indgår som et væsentligt element i embedsmændenes rådgivning af den politiske ledelse: Der er ringe efterspørgsel efter den, og der er svage tilskyndelser til, at embedsmændene selv trækker den ind i deres politikerrådgivning.

Det er ingenlunde ensbetydende med, at man i den politisk-administrative ledelse kan have noget imod produktivetsforbedrende tiltag. Spørgsmålet er, hvordan man opnår dem, så man undgår, at den politiske ledelse påføres eller påfører sig selv politiske transaktionsomkostninger af den art, som er omtalt tidligere. Det handler grundlæggende om to ting: For det første at etablere institutionelle rammer, som tillader, tilskynder til eller måske fremtvinger en stærkere vægtning af produktiviteten i institutioner og virksomheder. For det andet at drage en lære af den store variation i ydeevnen (performance) målt ved kvalitet og målopfyldelse såvel som produktivitet. Den rejser spørgsmålet om, hvad der betinger disse forskelle mellem institutioner og virksomheder, som opererer inden for de samme politiske, institutionelle samt regulerings- og styringsmæssige rammer.

Den viden, der er til rådighed, giver ingen sikker vejledning. Der er dog tilstrækkeligt meget i den til, at man forsøgsvis kan formulere nogle idéer og måske skitsere nogle løsninger. De kan, i overensstemmelse med notatets systematik deles i to, nemlig foranstaltninger rettet mod

institutions- og virksomhedsniveauet og foranstaltninger rettet mod den interne ledelse på dette niveau:

1. *Overordnet regulering og styring*

- a. En højere grad af troværdighed i styringen, som giver den decentrale ledelse på institutioner og virksomheder tiltro til, at man kan disponere under de givne vilkår. Det er et spørgsmål om respekt for de gældende spilleregler, som bliver undergravet, både hvis den politisk-administrative ledelse bryder dem, og hvis der er en praksis, hvor ledelserne på det udførende niveau kan bryde dem uden negative konsekvenser. Den forventede effekt vil være en forebyggelse af defensiv, luftopbyggende adfærd og en afskrækkelse af kortsigtede forsøg på at løse interne problemer gennem merforbrug (Serritzlew 2006).
- b. En højere stabilitet i den økonomiske styring. Der er belæg for, at institutioner og virksomheder som over en årrække har forholdsvis stabile bevillinger, har en bedre ydeevne end andre. Det går i høj grad på kvalitet og indholdsmæssig målopfyldelse, men spørgsmålet er, om det kan udstrækkes til produktiviteten (Andersen og Mortensen 2010).
- c. Klare, præcist og i bedste fald talmæssigt formulerede krav og mål giver institutioner og virksomheder større sikkerhed med hensyn til, hvad der politisk forventes af dem. Det eksisterende kontraktstyringssystem sikrer klart ikke dette. Der er imidlertid et vist belæg for, at enkle krav af denne karakter kan fremme ydeevnen. Udfordringen er ikke så meget at få dem formuleret politisk-administrativt som at få dem gjort troværdige i forhold til de ledelser, der skal implementere dem (Meynhardt og Diefenbach 2012).
- d. Der er ikke noget entydigt belæg for, at information om ydeevne i form af kvalitet, målopfyldelse og produktivitet i sig selv bidrager til bedre ydeevne (Askim 2007; Moynihan og Pandey 2010; Hvidman og Andersen 2013). Det udelukker ikke, at man arbejder videre med tiltag som f.eks. det fælleskommunale ledelsesinformationssystem (FLIS) eller inddragelsen af KORA som formidler af løsningsinspiration, således som det er forudsat i budgetloven (KOMBIT 2013). Problemet er, at udnyttelsen af denne information i høj grad vil være politisk situationsbestemt; dermed er der ikke heri noget generelt bidrag til sikring af vedholdende opmærksomhed på ydeevne og produktivitet. Men det er i sammenhæng interessant, at man på de store forsyningsområder, som ligger i offentligt regi i enten statsejede virksomheder eller i kommunale virksomheder eller selskaber, har etableret et system med 3.-partsregulering, som er møntet på produktivitet og omkostninger. Disse områder har formentlig mindre politisk opmærksomhed end den velfærdsservice, der bliver drevet i kommunalt og regionalt regi. Ikke desto mindre er spørgsmålet, hvad erfaringerne med denne form for regulering er, når det gælder fremme af produktiviteten, og om man kan overføre dem til de store områder for velfærdsservice.
- e. Det er iøjnefaldende, at den politologiske litteratur om offentlige organisationers ydeevne og performance, ganske i overensstemmelse med den politisk-administrative, fortrinsvis beskæftiger sig med effektivitet forstået som målopfyldelse, effekt og kvalitet og i mindre grad med produktivitet og økonomisk efficiens.

2. *Ledelse på institutions- og virksomhedsniveau*

- a. Ledelser, der formulerer klare og præcise krav til institutionens medarbejdere, opnår bedre ydeevne for deres institutioner og virksomheder, end ledelser, der ikke gør dette. Denne erfaring knytter sig først og fremmest til kvalitet og målopfyldelse. Spørgsmålet er, under hvilke betingelser den lader sig udstrække til produktiviteten (Nielsen 2013).

- b. Ledelser, der kommunikerer klare og præcise krav til medarbejderne, synes gennem en samarbejds- og medinddragelsesstrategi i forhold til medarbejderne at kunne forbedre ydeevne. Omvendt har en mere vidtgående medinddragelse af medarbejderne en negativ effekt på ydeevne, hvis den ikke er ledsaget af klart og præcist kommunikerede krav og mål (Grissom 2012).
- c. Ledelser, der nyder en højere grad af autonomi i driften af deres institutioner og virksomheder, opnår bedre ydeevne (Andersen og Winter 2011; Nielsen 2013).
- d. Den interne kultur defineret som de normer, som ledelse og medarbejdere føler sig forpligtede i forhold til i forbindelse med løsningen af institutionens eller virksomhedens opgaver, har konsekvenser for ydeevnen (Andersen og Winter 2011).

De skitserede tiltag fremstår som en blanding af problemidentifikationer og mulige løsninger. Om og i hvilket omfang de vil virke, kan ikke siges med sikkerhed. Det er i den sammenhæng for det første væsentligt at fastslå, at der er behov for en konkretisering. Der er i den sammenhæng givet flere modeller, som man kan overveje. I nedenstående tekstboks er det skitse-mæssigt antydnet, hvad det er for præmisser, der ligger til grund for overvejelserne, og hvad det er for problemer, man produktivitet-mæssigt står overfor. Endelig skitseres i boksen nogle løsninger, som overvejelserne kunne tage udgangspunkt i.

De modeller, der er skitseret, afviger ret afgørende fra hinanden. Nogle af dem forudsætter ret vidtgående institutionelle reformer; andre af dem er mere bøde tiltag, som først og fremmest tilsigter at få produktivetsproblemerne trukket frem i lyset gennem en bedre og mere systematisk gennemsigtighed i den offentlige sektor. Der er ingen modstrid mellem de to typer af tiltag. Men de hviler på forskellige rationaler. De første forudsætter for det første, at man politisk ønsker at gennemføre så omfattende ændringer i ledelse og styring af den offentlige sektor. De forudsætter for det andet, at man gør det på en måde, som er troværdig; det vil sige, at den hverken må indeholde for mange kattelemme, som man kan smutte ud af, hvis situationen politisk tilsiger det, eller må hvile på regulerings- og organisationsformer, som man bare kan sætte til side. De næste er formentlig politisk forholdsvis nem at opnå tilslutning til. Spørgsmålet er, om de vil påvirke adfærden. I den sammenhæng er det imidlertid væsentligt, at selv om det næppe generelt er tilfældet, så vil systematisk og åben dokumentation kunne udgøre en mere effektiv platform for i konkrete situationer at sætte produktiviteten på den politiske dagsorden. Dertil kommer, at den vil give politikerne et bedre datamæssigt udgangspunkt, når den politiske opmærksomhed i perioder fører til, at man i højere grad er optaget af den offentlige sektors produktivitet.

Regulerings-og styringsmæssige rammer for produktivitetsfremmende tiltag

Fril institutioner

Præmis: En høj grad af decentralisering til driftsniveauet og lokalt niveau fremmer generelt institutioners og virksomheders ydeevne (produktivitet og/eller effektivitet)

Problem: Offentlig serviceproduktion er underlagt en omfattende og over tid meget tæt regulering, ikke mindst i form processuelle krav og krav til arbejdsgange og arbejdstilrettelæggelse

Skitseret løsning: Der indføres en udfordringsret, hvor enten institutioner og virksomheder eller kommunalbestyrelserne kan søge om frisættelse i forhold til en række nærmere specificerede krav i lovgivningen for en årrække. Institutionerne forpligter sig til gengæld til at underkaste sig en tættere, men efterfølgende overvågning med hensyn til deres realiserede ydeevne målt på produktivitet og effektivitet, jf. nedenfor.

Lov om institutionsdrift

Præmis: En højere grad af troværdighed og stabilitet i den økonomiske styring af institutioner og virksomheder, giver den decentrale ledelse sikre rammer for driften.

Problem: Ledelsen på decentralt niveau disponerer under betydelig usikkerhed, hvorfor den ikke oplever tilskyndelse til produktivtets- og effektivitetsforbedringer.

Skitseret løsning: Der indføres en lov om institutionsdrift, som omfatter kommunale, regionale og statslige samt selvejende institutioner inden for den offentlige sektor, hvor

- Alle institutioner får budgetgaranti i budgetperioden (et år) uden adgang til tillægsbevillinger, men med sikkerhed mod dispositionsbegrænsninger selvejende institutioner inden for den offentlige sektor.
- Selvejende institutioner får udvidet deres sikring af deres ejendomsrettigheder til eventuelle overskud og egenkapital.
- Hvor alle institutioner bliver underlagt en systematisk effektivitets- og produktivitetsovervågning, der muliggør sammenligning mellem institutioner.

Effektivitets- og produktivitetssikring

Præmis: Klart formulerede og talmæssigt definerede krav bidrager til effektivitets- og produktivitetsfremme på institutionsniveau.

Problem: Offentlige institutioner og virksomheders ydeevne bliver ofte ikke vurderet på klart formulerede og talmæssigt definerede krav. Det giver ingen pejlemærker eller støtte for ledelsen, ligesom det vanskeliggør systematisk sammenligningen mellem institutioner og virksomheder såvel som mellem kommuner og regioner indbyrdes. Problemet er særlig påtrængende for produktiviteten.

Skitserede løsninger:

KORA-modellen: En uafhængig instans udarbejder og offentliggør regelmæssigt en produktivetsrapport for de vigtigste institutionsområder inden for offentlig velfærdsservice.

Revisionsmodel: Den kommunale revision styrkes således, at den som led i systematisk forvaltningsrevision af de enkelte kommuner og regioner skal levere sammenlignelige nøgletal for produktiviteten på kommunens (regionens) institutioner.

3.-parts-regulering: En uafhængig instans på centralt niveau vurderer løbende produktivetsudviklingen på de offentlige serviceområder. Den formulerer krav til produktivetsudviklingen, som indgår i grundlaget for dels fastsættelsen af udgiftslofter i henhold til budgetloven dels budgetlægningen. For selvejende institutioner med taksameterfinansiering kan man indføre en form for indtægtsrammer gennem løbende justering af taksterne.

Udvidet udfordringsret gennem fritvalgsordninger: På en række områder har borgerne frit leverandørvalg. Der er i et vist omfang, f.eks. i § 91 i lov om social service en sammenkobling mellem betalingen til private, hhv. offentlige leverandører af ældreservice. Der er ingen viden om, hvordan det påvirker priserne/omkostningsproduktiviteten. Reguleringen kunne indrettes på en måde, som sikrer konkurrence på produktiviteten.

Med disse præmisser falder de skitserede tiltag falder i tre kategorier. De har alle et dobbelt udgangspunkt, for så vidt som vi som nævnt ovenfor har en vis viden om, hvad der fremmer hhv. hæmmer offentlige institutioners effektivitet og produktivitet, og hvad der under den nuværende regulerings- og styringsordning fremstår som praktiske problemer i så henseende. Den første gruppe af tiltag tager således sigte på at frigøre institutioner og virksomheder fra nogle af krav, der er indbygget i de gældende regelsæt og styringsformer. Idéen er at gøre det muligt for enkeltinstitutioner at udfordre den gældende regulering mod at binde sig på ydeevnen, herunder produktiviteten. Det er et tiltag, som ligger i forlængelse af frikommuneordningen, ligesom det genopliver de idéer, der lå bag den oprindelige ordning om frifakulteter, som for godt 20 år siden blev introduceret på universiteterne, jf. ovenfor, men som aldrig rigtigt blev afprøvet.

Den anden gruppe af tiltag tager udgangspunkt i, at alle offentlige institutioner står over for fælles problemer med hensyn til troværdighed og stabilitet i den økonomiske styring. Det fører til en form for kortsigtet og opportunistisk adfærd både på decentralt niveau og overordnet politisk-administrativt niveau. Spørgsmålet er derfor, om man gennem en generel styringslov (lov om institutionsdrift) kan skabe mere sikre rammer, som på den ene side giver den decentrale ledelse sikkerhed for de vilkår, som den disponerer under på det korte og mellemlange sigt, på den anden side forpligter institutionerne under et bindende effektivitets- og produktivitsregime. Loven skulle omfatte både selvejende institutioner i den offentlige sektor og budgetstyrede statslige, kommunale og regionale institutioner. Den skulle i givet fald udformes, så den respekterer det kommunale selvstyres forudsætning om lokal fastlæggelse af serviceniveauet. Tilsvarende skulle den fjerne usikkerheden omkring selvejende institutioners rådighed over overskud og egenkapital gennem en styrkelse af deres ejendomsrettigheder.

Den tredje gruppe af tiltag tager udgangspunkt i det forhold, at præcist formulerede krav efter alt at dømme fremmer produktiviteten, men omvendt ikke altid bliver formuleret. De skitserede løsninger spænder fra ret bløde tiltag, som primært sigter mod at skabe gennemsigtighed og øge mulighederne for at søge inspiration fra andre institutioner, virksomheder eller for den sags skyld andre kommuner og regioner til hårdere indgreb. De første tiltag kunne være en udvidet og systematiseret nøgletalsmodel, som en uafhængig instans, f.eks. KORA, får til opgave at oprette og vedligeholde, eller en styrkelse af forvaltningsrevisionen på specielt det kommunale og de selvejende institutioners område. Idéen er, at revisionen systematisk skal inddrage og offentliggøre sammenlignelige produktivitetstal for kommunens (regionens) institutioner og for sammenlignelige selvejende institutioner i forbindelse med deres forvaltningsrevision. Ingen af disse løsninger vil anfægte det kommunale selvstyre. De to næste tiltag er mere vidtgående. Det ene går ud på, med inspiration fra reguleringen af dele af forsyningsområdet, at indføre en form for 3.-parts-regulering, hvor en uafhængig central instans løbende følger udviklingen og formulerer krav til produktivitetsforbedringer. Dens krav kanaliseres så ind i den politiske proces, f.eks. i forbindelse med budgetlovens udgiftslofter, de årlige økonomiaftaler eller konkrete budgetlægningsforløb. En sådan ordning vil givet støde an mod udbredte forestillinger om selvbestemmelse og autonomi. Det er imidlertid i den sammenhæng værd at nævne, at den er indført på forsyningsområderne, og at den er analog til f.eks. de akkrediteringsordninger, som er indført på bl.a. dele af

uddannelsesområdet. Det giver et grundlag for at vurdere fordele og ulemper ved en sådan 3.-partsregulering. Det andet tiltag tager udgangspunkt i de fritvalgsordninger, som eksisterer på dele af velfærdsområdet. Det erkendes i den sammenhæng, at de ikke er indført af økonomiske grunde med det sigte at fremme effektiviteten. Ligeledes erkendes det, at erfaringerne med udlicitering inden for velfærdsområdet er begrænsede. Det er imidlertid muligt at sammenkæde disse ordninger med den økonomiske styring. Det er således sket gennem reglerne i lov om social service, jf. Lov nr. 810 19.07. 2012, § 91). Disse regler kan for det første udformes på en måde, som tilskynder til fremme på produktiviteten, for det andet kan man overveje, i hvilket omfang de finder anvendelse på andre områder. Man kan på den måde introducere en vis grad af konkurrence uden at det indebærer en omfattende udlicitering af offentlig velfærdsservice.

Der knytter sig imidlertid usikkerhed til, om de skitserede eller lignende mere eller mindre vidtgående løsninger uden videre lader sig indføre i den offentlige sektor. Tre forhold gør sig her i særlig grad gældende.

For det første er performance (organisationens ydeevne) i de fleste af de undersøgelser, som foreligger, og hvis resultater har inspireret tiltagene, defineret som kvalitet og målopfyldelse i indholdsmæssig forstand. Det er altså ikke økonomisk ydeevne defineret ved omkostninger og produktivitet, som man har rettet opmærksomheden mod.

For det andet kan en stærk 3.-partsregulering være en udfordring af det kommunale selvstyre, der bygger på kommunen og regionen som enheder med deres egen demokratiske styreform. Det kræver derfor stor omhu at udforme en sådan ordning med det sigte at fremme produktiviteten inden for den del af velfærdsservice, som kommuner og regioner står for. Som nævnt er der dog i forhold sygehusene i de seneste år gjort en række tiltag, som ikke ligger langt fra en sådan ordning. Det er samtidig givet, at den i ret høj grad vil ændre den rolle, som politikerne og de embedsmænd, der betjener dem, har i kommuner og regioner. Tilsvarende kan den rolle, som Det Økonomiske Råd i budgetloven er tillagt i forhold til de samlede offentlige finansers bæredygtighed.

For det tredje er der stor forskel på den politiske opmærksomhed, som både vælgerne og de politiske partier vier forskellige offentlige opgaver. Mens opgaver som energi, vandforsyning og spildevands- og affaldshåndtering fremstår som teknisk betonedede opgaver, gælder det samme ikke velfærdsservice, som i langt højere grad spiller en rolle i partiernes konkurrence med hinanden.

De foranstaltninger, som er beskrevet under punkt 1 og 2 ovenfor, hænger til en vis grad sammen. Man kan ganske vist forestille sig, at man kan nå et stykke gennem en styrkelse og ændret orientering af ledelsen i det udførende led. Begrundelsen er, at man allerede inden for de nuværende rammer kan iagttage forskelle i institutioners og virksomheders ydeevne, som lader sig forklare ved forskelle i den måde, som de enkelte enheder ledes og fungerer på. Men samtidig er det vigtigt, at forskelle i troværdighed og stabilitet i den overordnede regulerings- og styringsrelation er afgørende, hvis man ønsker at fremme en sådan adfærd hos ledelsen og medarbejderne i det udførende led. Såvel troværdighed som stabilitet i regulerings- og styringsrelationen er grundlæggende et adfærdsmæssigt fænomen, men det er muligt at fremme den gennem en anden udformning af de formelle regler for den.

Tidligere er der gjort opmærksom på, at en højere prioritering af produktiviteten involverer betydelige politiske transaktionsomkostninger både for den politiske ledelse (det kan koste stemmer

og tilslutning) og for ledelserne i det udførende led (det kan give internt bøvnl med medarbejderne og deres organisationer, som risikerer at springe til politisk-administrativt niveau) og således undergrave ledelsens position, i sidste instans true dens karriere. Der er imidlertid også økonomiske transaktionsomkostninger i spil i form af de omkostninger, som knytter sig til styring og overvågning af virksomheden i det udførende led. De er alt andet lige forholdsvis beskedne i en offentlig sektor med en høj grad af decentralisering og få systematiske overvågningsmekanismer sammenlignet med de transaktionsomkostninger, som vil følge med et system, hvor en 3.-partsinstans løbende skal følge udviklingen på de enkelte områder og i givet fald kunne formulere krav, som forudsætter opfølgning på både politisk-administrativt ledelsesniveau (og måske i de repræsentative organer) og hos ledelsen af offentlige institutioner og virksomheder. Det er en væsentlig tilføjelse, at der slet ikke foreligger analyser, som sammenligner de økonomiske transaktionsomkostninger i det kendte politisk-administrative hierarki med transaktionsomkostningerne i dels nye organisationsformer, som formelt bryder med hierarkiet, og i den form for regulering ved 3.partsinstans, som er indført på nogle få områder, og som her mere generelt er beskrevet som en mulig løsningsmodel.

8. Konklusion

For at forstå arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd er det nødvendigt at sondre mellem de embedsmænd, for hvem det er en hovedopgave at yde bistand og rådgivning til den politiske forvaltningsledelse, og de embedsmænd, der leder institutioner og myndigheder på det udøvende niveau. De første indgår i et meget tæt samspil og samarbejde med de politiske forvaltningschefer. Det er båret af et fuld service-koncept, hvor embedsmændene bliver afkrævet og også imødekommer et krav om en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning. Der er ikke meget, der antyder, at produktiviteten i den offentlige sektor indgår med stor vægt i denne rådgivning.

De embedsmænd, der leder institutioner, myndigheder og virksomheder, indgår som hovedregel i et politisk-administrativt hierarki, hvor den politiske forvaltningsledelse i princippet har det sidste ord. Det udelukker ikke en betydelig delegation og en høj grad af autonomi for ledelsen i det udførende led. Det er imidlertid væsentligt, at ledelsen i meget høj grad arbejder inden for et politisk defineret rum. Det gælder i forhold til det politisk-administrative hierarki, men også i høj grad i den interne ledelse i forhold til medarbejderne, som er stærkt organiserede, og som har en betydelig grad af formel medindflydelse. Disse omstændigheder gør, at varetagelsen af den decentrale ledelsesopgave kan lide under væsentlige troværdighedsproblemer. De kan være bundne i inkonsistente dispositioner i det politisk-administrative ledelseshierarki og i ledelsesmæssige dispositioner i strid med gældende spilleregler på det decentrale niveau, som ikke bliver sanktioneret af hierarkiet. Samtidig er det ofte sådan, at ledelsen hverken bliver stillet over for specificerede produktivitetskrav eller har nogen tilskyndelse til selv at forfølge sådanne mål.

En stigende del af de offentlige opgaver løses af offentlige institutioner og virksomheder, som formelt er trukket ud af det politisk-administrative hierarki. I hvilket omfang det gør en forskel med hensyn til deres ydeevne i almindelig og deres vægtning af produktiviteten, afhænger helt og holdent af troværdigheden af den reguleringsmæssige ramme. Der er altså ingen sikkerhed for, at det gør en forskel.

Arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd skal vurderes i et demokratisk perspektiv, hvor en afgørende præmis er, at den offentlige politik er under politisk-demokratisk kontrol, og hvor væsentlige ledelsesopgaver i forvaltningen varetages af politikere, som direkte eller indirekte står til

ansvar over for vælgerne. Reformen skal derfor vurderes i dette lys. Med dette udgangspunkt gælder to ting. Den ene er, at arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd ikke generelt giver anledning til ændring, og der er da heller ikke noget, der kan tale for, at en styrkelse af den administrative rådgivning af de politiske forvaltningschefer ville ændre vægtningen af produktivitetshensynet. Derimod kan man med forsigtighed drage en vis lære med hensyn til rammerne for varetagelsen af ledelsesopgaven på decentralt niveau. Det gælder med hensyn til fremme af institutioners og virksomheders generelle ydeevne (performance) med hensyn til kvalitet og indhold, og det gælder også, om end i mindre omfang, deres økonomiske effektivitet målt ved produktiviteten.

Henvisninger

Andersen, Lotte Bøgh og Marianne Blegvad (2006). "Does ownership matter for the delivery of professionalized public services? Cost-efficiency and effectiveness in private and public dental care for children in Denmark." *Public Administration*, 84, 147-164.

Andersen, Simon Calmar og Peter Bjerre Mortensen (2010). "Policy Stability and Organizational Performance." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 1-22.

Andersen, Simon Calmer og Søren C. Winter (red.) (2011). *Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne. Rapport nr. 47/11*. København: SFI.

Askim, Jostein (2007). "How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience." *International Review of Administrative Sciences*, 73, 453-472.

Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2005). *Den danske borgmester*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Binderkrantz, Anne Skorkjær og Jørgen Grønnegaard Christensen (2009a). "Governing Danish Agencies by Contract: From Negotiated Freedom to the Shadow of the Hierarchy." *Journal of Public Policy*, 29, 55-78.

Binderkrantz, Anne Skorkjær og Jørgen Grønnegaard Christensen (2009b). "Delegation without Agency Loss? The Use of Performance Contracts in Danish Central Government." *Governance*, 22, 263-293.

Binderkrantz, Anne Skorkjær og Jørgen Grønnegaard Christensen (2011). "Agency Performance and Executive Pay in Government: An Empirical Test." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 31-54.

Blom-Hansen, Jens m.fl. (2012). *Fra sogn til velfærdsproducent*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Blom-Hansen, Jens, Martin Bækgaard og Søren Serritzlew (2012). "The Bureaucratic Shaping of Politicians' Preferences." Aarhus: Department of Political Science, Aarhus University.

Boston, Jonathan m.fl. (1996). *Public Management. The New Zealand Model*. Oxford: Oxford University Press.

Bruun, Hans Henrik (1976). "Miraculous Mandarins? Investigating the Functions and Influence of Bureaucracy in foreign Policy." *Scandinavian Political Studies*, 11, 113-129.

Bækgaard, Martin (2010). *Udvalgsmedlemskab, organisering og præferencer: analyser af sektorisering i danske kommuner*. Aarhus: Politica.

Bækgaard, Martin, Jens Blom-Hansen og Søren Serritzlew (2012). "Do Politics Really Matter? Controlling for Bureaucrats' Policy Preferences." Aarhus: Department of Political Science, Aarhus University.

Cabinet Office (2008). *Cabinet Manual – Integrity and Conduct Across the State Sector*. <http://cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/node/68> (26.4. 2013)

Christensen, Jørgen Grønnegård (1980). *Centraladministration. Organisation og politisk placering*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1983). "Ministre og mandariner." *Politica*, 18, 284-304.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1997). "Interpreting Administrative Change: Bureaucratic Self-Interest and Institutional Inheritance in Government." *Governance*, 10, 143-174.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1999). "Det tidløse ministerstyre", ss. 185-205 i Jørgen Goul Andersen m.fl. (red.): *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård (2012). "Weber's Modern Form – The Persistence of Merit Bureaucracy in Danish Central Government", ss. 125-149 i Dieter Schimanke m.fl. (red.): *Bürokratie im Irrgarten der Politik*. Baden-Baden: Nomos.

Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen og Marius Ibsen (2011). *Politik og forvaltning*. København: Hans Reitzels Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård, Robert Klemmensen og Niels Opstrup (2013 (early view)). "Politicization and Replacement of Top Civil Servants in the Danish Civil Service." *Governance*.

Christensen, Jørgen Grønnegård og Thomas Pallesen (2001a). "Institutions, Distributive Concerns and Public Sector Reform." *European Journal of Political Research*, 39, 179-202.

Christensen, Jørgen Grønnegård og Thomas Pallesen (2001b). "The Political Benefits of Corporatization and Privatization." *Journal of Public Policy*, 21, 283-309.

Christiansen, Peter Munk (1999). *Ej blot til pynt*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Christiansen, Peter Munk (red.) (2008). *Budgetlægning og offentlige udgifter*. Aarhus: Academica.

Danske Regioner, Finansministeriet og Ministeriet for Forebyggelse og Sundhed (2012). *Analyse af aktiviteten i sygehusvæsenet 2005-2010*. http://www.sum.dk/~media/Filer%20-%20Publikationer%20i%20pdf/2012/Tal%20og%20analyser/Aktivetsrapport%2010_05_12/Analyse%20af%20aktiviteten%20i%20sygehusvæsenet.ashx

- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy & Public Choice*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Dyhrberg, Niels og Niels Opstrup (2010). "Politikere og embedsmænd", ss. 205-229 i Poul Erik Mourtzen (red.): *Opfundet til lejligheden*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2002). *Den offentlige sektor på kontrakt*. København: Børsen Forlag.
- Energitilsynet (2013). Om Energitilsynet. <http://energitilsynet.dk/om-energitilsynet/>
- Finansministeriet (1998). *Forholdet mellem minister og embedsmænd*. Bet. Nr. 1354. København: Statens Information.
- Finansministeriet (2004). *Embedsmænds rådgivning og bistand*. Bet. Nr. 1443. København: Schultz Information.
- Finansministeriet (2006). *Centraladministrationens organisering – status og perspektiver*. København: Schultz Distribution.
- Finansministeriet (2011). *Budgetvejledning 2011*.
http://www.fm.dk/publikationer/2010/budgetvejledning-2011/download/~media/Publikationer/Imported/2010/Budgetvejledning%202011/web_budgetvejledning_2011.ashx
- Finansministeriet (2012a). Forslag til budgetlov af 25. april 2012.
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=141549&exp=1>
- Finansministeriet (2012b). Lov 547/02o12. Lov nr. 547 af 18. juni 2012 (budgetlov).
- Finansministeriet (2013). *Ministrenes særlige rådgivere*. (under udgivelse)
- Forbruger- og Konkurrencestyrelsen (2013). Forsyningssekretariatet. <http://www.kfst.dk/tilsyn/>
- Geddes, Barbara (1994). *Politician's dilemma*. Berkeley: University of California Press.
- Green-Pedersen, Christopher (2011). *Partier i nye tider. Den politiske dagsorden i Danmark*. Aarhus: aarhus Universitetsforlag.
- Gregory, Robert (1998). "A New Zealand Tragedy: Problems of Political Responsibility." *Governance*, 11, 231-240.
- Gregersen, Johannes Engers (2013). *Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked*. Aarhus: Politicas ph.d.-serie.
- Gregory, Robert (1999). "Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service." *Public Administration Review*, 59, 63-75.
- Gregory, Robert (2012). "Accountability in Modern Government, ss. 681-697 i B. Guy Peters og Jon Pierre (red.): *Handbook of Public Administration*. London: Sage.

Grissom, Jason A. (2012). "Revisiting the Impact of Participative Decision Making on Public Employee Retention: The Moderating Influence of Effective Managers. *American Review of Public Administration*, 42, 400-418.

Horn, Murray J. (1995). *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hvidman, Ulrik og Simon Calmar Andersen (2013(Advance publication)). "The Impact of Performance Management in Public and Private Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*.

Justitsministeriet (2012). Aftale mellem regeringen, Venstre, Det konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti om: Politiets og anklagemyndighedens økonomi i 2012-2015 (dateret 15. november 2011). <https://www.politi.dk/NR/rdonlyres/DF6B131F-0550-43C2-A930-2A9C811962D6/0/Flerarsaftalepolitioganklagmyndighed.pdf>

Kjær, Ulrik (2012). "Her går det godt." Odense: Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

KL (2013). Markante besparelser i kommunerne. <http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Markante-besparelser-i-kommunerne-id98189/?n=1> (27.04. 2013)

KOMBIT (2013). Fælleskommunal ledelsesinformation (FLIS). <http://www.kombit.dk/flis> (27.04. 2013).

Kristensen, Ole P: (1987). *Væksten i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Meier, Kenneth J. (1980). "Executive Reorganization of Government: Impact on Expenditure and employment." *American Journal of Political Science*, 24, 396-412.

Meynhardt, Timo og Fabian E. Diefenbach (2012). "What Drives Entrepreneurial Orientation in the Public Sector? Evidence from Germany's Federal Labor Agency." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 761-792.

Migué, J.L. og G. Balanger (1974). "Towards a general theory of managerial discretion." *Public Choice*, 17, 27-43.

Miljøministeriet (2009). Lov nr. 469 af 12.06. 2009 (vandsektorloven).

Miller, Gary J. (1991). *Managerial Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press.

Moe, Terry M. (1984). "The New Economics of Organization." *American Journal of Political Science*, 28, 739-777.

Moe, Terry M. (2005). "Power and Political Institutions." *Perspectives on Politics*, 3, 215-233.

Mortensen, Peter Bjerre (2012). "It's the Central Government's Fault: A Study of Elected Regional Officials' Use of Blame Shifting Rhetoric." *Governance*, 25, 439-461.

Mortensen, Peter Bjerre (2013). "NPM reform and the use of blame shifting by public managers." Paper presented at MPSA Annual conference, April 2013.

- Mouritzen, Poul Erik (red.) (2010). *Opfundet til lejligheden*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Government*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Moynihan, Donald P. and Sanjay K. Pandey (2010). "The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 849-866.
- Nielsen, Poul A. (2013 (under udgivelse)). "Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance." *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- O'Toole Jr., Laurance J. og Kenneth J. Meier (2011). *Public Management. Organizations, Governance, and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Page, Edward C. (2012). *Policy without Politicians*. Oxford: Oxford University Press.
- Pallesen, Thomas (1997). *Health Care Reforms in Britain and Denmark: The Politics of Economic Success and Failure*. Aarhus: Politicas ph.d.-serie.
- Pedersen, Jesper Roest (2009). *Hvorfor anvender danske kommuner kontraktstyring, og hvad kan forklare resultatkontraktens indhold?* Aarhus: Institut for Statskundskab (specialeafhandling).
- Pedersen, Mogens Jin m.fl. (2011). *Ledelse af folkeskolerne*. Rapport 11:39. København: SFI.
- Produktivitetskommissionen (2013). *Måling af produktivitet i den offentlige sektor. Baggrundsrapport. April 2013*.
<http://produktivitetskommissionen.dk/media/135939/Baggrundsrapport%20om%20måling%20i%20den%20offentlige%20sektor.pdf>
- Rigsrevisionen (2010). *Beretning nr. 2/2009 om sygehusenes økonomi i 2009*.
[http://www.rigsrevisionen.dk/media\(1710,1030\)/02-2010.pdf](http://www.rigsrevisionen.dk/media(1710,1030)/02-2010.pdf)
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play*. Boulder, Co.: Westview Press.
- Serritzlew, Søren (2005). "Breaking Budgets: An Empirical Examination of Danish Municipalities." *Financial Accountability & Management*, 21, 413-435.
- Serritzlew, Søren (2006). "Linking Budgets to Activity: A Test of the Effect of Output-Purchase Budgeting." *Public Budgeting & Finance*, 26, 101-120.
- Strom, Kaare (1990). "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties." *American Journal of Political Science*, 34, 565-598.
- Sørensen, Rune J. (2009). *En effektiv offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wehner, Joachim (2007). "Budget reform and legislative control in Sweden." *Journal of European Public Policy*, 14, 313-332.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012). Lov nr.583 af 18.06. 2012 om ændring af lov om Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd.