



Det offentlige styringsunivers. Fra government til governance?

Torben Beck Jørgensen &
Karsten Vrangbæk

Magtudredningen

**Det offentlige styringsunivers.
Fra government til governance?**

Magtudredningen

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse.

Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Torben Beck Jørgensen & Karsten Vrangbæk

**Det offentlige styringsunivers.
Fra government til governance?**

Magtudredningen

Det offentlige styringsunivers. Fra government til governance?

© Magtudredningen og forfatterne, 2005

ISBN: 87-7934-880-7

Omslag: Svend Siune

Magtudredningen
c/o Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet
Universitetsparken
8000 Århus C
Danmark

Magtudredningen@ps.au.dk
www.ps.au.dk/magtudredningen

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog er kun tilladt i overensstemmelse med overenskomst mellem Undervisningsministeriet og CopyDan. Enhver anden udnyttelse er uden forlagets skriftlige samtykke forbudt ifølge dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser.

Forord

Dette skrift var ikke blevet til uden knap to tusinde respondenteres omhyggelige udfyldelse af vort meget lange og ind imellem ikke helt nemme spørgeskema. Vi håber, at mange af dem havde det på samme måde som den kommunaldirektør, der ringede og fortalte, at skemaet havde ligget yderst på hans skrivebord – lige over papirkurven – indtil han besluttede, at han ville give det chance, og derefter opdagede, at det var interessant for ham selv at udfylde. En tak til alle respondenterne.

En tak også til professor Werner Jann og ph.d.-studerende Thurid Hustedt, begge Universitæt Potsdam samt Haldor Byrkjeflot, Stein Rokkan Centeret i Bergen, som tog sig tid til at læse et foreløbigt og utaknemmeligt manuskript og til at give os meget grundige kommentarer.

Dette skrift er struktureret således, at den udførlige og til dels tekniske empiriske analyse findes i kapitel 3, 4 og 5. I kapitel 6 konkluderes der så tilpas fyldigt på den empiriske analyse, at man kan nøjes med at læse konklusionen uden at tabe for mange detaljer. Men hvis man vil have dokumentationen med, må man se i de foregående kapitler. I kapitel 7 perspektiveres analysen.

I skriftet afbildes udviklingstendenser i ”nutidens styringsunivers” i den offentlige sektor, som offentlige ledere oplever det. Tager man dette billede af den offentlige sektors udvikling alvorligt, er det næste skridt en normativ diskussion, om denne udvikling er ønskværdig, og hvorledes man kan håndtere den. Den diskussion tager vi kun i meget beskedent omfang i dette skrift. Vi henviser til undertegnede ”Værdibaseret bidrag til kodeks for god offentlig topledelse”, som kan findes på hjemmesiden for Forum for Offentlig topledelse (www.publicgovernance.dk).

Torben Beck Jørgensen

Karsten Vrangbæk

Indhold

Kapitel 1. Forandring: fra government til governance?	9
Governance-begrebet og forandringer	10
Flere veje til ”orden” i den offentlige sektor: hierarki, marked, klan og netværk som governance-former	11
Governance-forandringer, legitimitet og kontrol	16
Kapitel 2. Opspil til den empiriske undersøgelse	18
Empiriske studier af governance i Danmark	18
Forskydninger mellem governance-former	22
Præsentation af datamaterialet – dets styrke og dets svagheder	26
Kapitel 3. Offentlige organisationer mellem hierarki, marked, klan og netværk: en tilstandsrapport.....	31
Offentlige organisationer set indefra	31
Offentlige organisationer i samspil med deres omgivelser	36
Bevillingstildelingen	46
Sammenfatning: hvor blev hierarkiet af?	49
Kapitel 4. Offentlige organisationer i forandring – på vej mod?	50
Transformation af hierarki til netværk	50
Bevillingstildeling og forskydninger i ressource typer	53
Nye ledelsesredskaber	58
Opsummering	63
Kapitel 5. Forandringernes kontekst – eller ledelsens verden?	64
Hvem bestemmer forandringer?	64
Håndtering af organisationens interne problemer	67
Egenskaber ved succesfulde forandringsprojekter	71
Kapitel 6. Empirisk konklusion	74
Tilstanden i dag	74
Offentlige organisationer på vej mod? Hvordan ledere oplever forandringer	78
Forandring som proces	80
Kapitel 7. Diskussion og perspektivering.....	83

Appendiks om metode	87
Indsamling af data.....	87
Afrapportering af data	89
Litteratur	91
Om forfatterne	94

Kapitel 1

Forandring: fra government til governance?

Gennem de seneste tiår har den offentlige sektor været genstand for megen reformsnak og mange forandringer. Nogle forandringer er resultat af formelle tiltag fra politiske beslutningstagere. Andre forandringer er vokset frem uden formel planlægning via udvikling i daglig praksis eller ved kopiering af det, der betragtes som gode eksempler i andre organisationer, sektorer eller lande. Men hvor har disse mange forskellige ændringer ført os hen, og hvilke type udfordringer står vi over for i dag? Hvilke krav stiller forandringstendenserne til offentlige ledere og ansatte?

Med dette skrift vil vi give en slags tilstandsrapport over den offentlige sektor på baggrund af spørgeskemasvar fra 1985 offentlige ledere på alle niveauer i den offentlige sektor i Danmark. Tilstandsrapporten vil tegne konturerne af det offentlige styringsunivers og vil pege på forskelle mellem de forskellige niveauer i den offentlige sektor og mellem forskellige policyområder. Dermed kan vi nuancere nogle af de udsagn og påstande, som er rejst i både den offentlige og den akademiske debat i de seneste år.

Vi tager her udgangspunkt i governance-litteraturen, som repræsenterer et relativt gennemslagskraftigt bud på begrebsdannelse om forandringer i den offentlige sektor. Denne litteratur samler op på en række forskningsmæssige bidrag og peger blandt andet på følgende forandringstendenser: europæisering, administrativ og politisk decentralisering, centralisering af ledelsesfunktioner, øget politisering af forvaltningen og ændringer i statens samspil med private aktører som væsentlige forandringstendenser. Disse forandringer danner baggrund for en forskydning fra formelle hierarkiske strukturer og hen imod en mere kompleks (eller fragmenteret) tilstand med nye typer mekanismer til skabelse af større eller mindre grad af orden. Eller som det ofte udtrykkes: fra government – traditionel hierarkisk styring – til governance – nye, moderne og muligvis bedre former for styring.

De spørgsmål, man principielt kan stille på baggrund af governance-forskningen, er:

- Er der en bevægelse fra government til governance?
- Er det en uafvendelig bevægelse?
- Er den nødvendigvis god?

- Og er det overhovedet den rigtige måde at stille tingene op på? Er begrebsdannelsen OK?

I dette kapitel starter vi ud med at svare negativt på det sidste spørgsmål. Vi mener, at governance oftest er defineret forkert eller for diffust. Det betyder, at vi stiller de tre første spørgsmål på en anden måde.

Governance-begrebet og forandringer

Der findes efterhånden en række studier af governance og forandringer (se fx Pierre, 2000; Hirst, 2000; Thompson, 2001; Van Kersbergen & Van Waarden, 2004; Kooiman, 1993 og 2003; Jessop, 1998; Rhodes, 1997). Vi skal se nærmere på disse og præcisere, hvorledes vi vælger at bruge begrebet governance.

Hirst (2000) beskriver, hvorledes governance-begrebet i den internationale litteratur knyttes til (mindst) fem forskellige sammenhænge.

- For det *første* bruges begrebet i en normativ tilgang til etablering af samfundsmæssige rammer for økonomisk udvikling. Denne tilgang viser sig eksempelvis i Verdensbankens arbejde med *good governance*-betingelser knyttet til låne- og støtteprogrammer. Bag *good governance*-tankerne ligger et forsøg på at fremme en klassisk liberal statstype med klare grænseflader mellem stat, marked og civilsamfund. Demokratiske institutioner fremmer legitimitet og modvirker enkeltgruppers dominans, men statens rolle skal i store træk begrænse sig til at sikre stabilitet i rammebetingelser for marked og civilsamfund gennem regulering og retshåndhævelse. Både Verdensbanken og OECD har i de seneste år lagt større vægt på statslig *government*-kapacitet, ud fra den erfaring at evnen til at vedtage og implementere beslutninger er vigtig for skabelse af stabil udvikling i nyligt industrialiserede lande og tredje verdenslande. Der har været en vis frygt for, at springet til en liberal stat med fokus på New Public Management (NPM)-værdier uden forudgående etablering af en stærk og velfungerende offentlig sektor giver mange problemer i form af manglende styrbarhed, korruption og svag legitimitet (Hughes, 2003).
- For det *andet* knytter governance-begrebet sig til analyse af internationale institutioner og regimer. Governance betyder her etablering af orden i internationale samfund med deltagelse af flere nationalstater.
- For det *trede* anvendes governance-begrebet om organisering og styring af store private virksomheder. Denne *corporate governance*-litte-

ratur ser blandt andet på samspil mellem bestyrelse, aktionærer, direktion og medarbejdere (jf. Nørby-udvalget i Danmark).

- Den *fjerde* anvendelse sigter på styringsmæssige udfordringer ved introduktion af NPM – eksternt i form af privatisering og kontrakter, internt i form af autonomisering og nye ledelsesprincipper.
- Den *femte* anvendelse omhandler nye mekanismer til koordination af aktiviteter gennem netværk, partnerskaber og deliberative fora på tværs af traditionelle organisationsgrænser og på tværs af stat, marked, civilsamfund. Der tages udgangspunkt i en tese om forskydning af styringsstruktur fra formelle hierarkier til uformel forhandlet orden uden et dominerende centrum.

Vi tager udgangspunkt – men også kun det – i de to sidste typer anvendelse af governance-begrebet, der begge relaterer governance til styring i den offentlige sektor. I vores optik er governance *et overordnet teoretisk begreb om koordinationsformer i sociale systemer. Governance-former kan dermed beskrives som ordensskabende mekanismer, der organiserer og strukturerer givne aktivitetsområder* (jf. Pierre 2000: 3; Beck Jørgensen, 1993: 219-220).

Det betyder, at vi afviger fra den efterhånden herskende tradition på tre måder. *Government* – hierarkisk styring – er en bestemt form for governance. Governance kan derfor ikke være en kontrast til government. *Governance* er dermed ikke noget pr. definition nyt, og er heller ikke nødvendigvis noget bedre. Dermed mister governance sin *catchword*-styrke, men til gengæld kan det undgås, at fortiden implicit eller eksplicit betragtes som hierarkisk (= government), at mange forskellige fænomener (alt det ”formentlig nye”) mudres sammen som ”governance”, og at det ”formentlig nye” nærmest definatorisk kommer til at fremstå som noget bedre, fordi det repræsenterer en afvigelse fra hierarki, som af forskellige grunde ikke er godt.

Flere veje til ”orden” i den offentlige sektor: hierarki, marked, klan og netværk som governance-former

Denne opfattelse af governance kræver en uddybende identifikation af de forskellige former for governance. Thompson (2001) skelner mellem hierarki, marked og netværk som eksempler på koordinationsmekanismer, der bringer forskellige aktører og aktiviteter sammen og således mere eller mindre intentionelt skaber en form for orden. Hertil kan man med udgangspunkt i organisationsteorien og professionsteorien lægge forestillin-

gen om en klanbaseret orden byggende på fælles værdier i familiemæssige, demografiske eller fagprofessionelle netværk. I det følgende beskrives de enkelte idealtypiske organiseringsformer. Der gøres mest ud af at diskutere netværksbegrebet, da dette er mindst veldefineret i litteraturen.

Hierarkisk orden indebærer et bevidst forsøg på at etablere et regime af styringsmekanismer og operationel praksis, som organiserer socioøkonomisk aktivitet i overensstemmelse med bestemte mål og design. Hierarkier findes både i den offentlige sektor og i private organisationer. Inden for rammerne af hierarkiet forudsættes der at være en kæde af beslutningsniveauer med udspring i et autoritativt centrum, som kan være en demokratisk valgt forsamling, en udpeget bestyrelse eller en enkeltperson (direktør eller diktator). Styring i hierarkiske systemer sker via regler og legitim delegeret autoritet.

Markedsorden kan i modsætning hertil defineres som naturlig eller spontan, idet resultater skabes via markedsmekanismens "usynlige hånd" i mødet mellem uafhængige udbydere og efterspørgere. Det forudsættes i neoklassisk økonomisk teori, at denne orden skabes uden bevidst intervention eller styringsmæssigt design, mens institutionelle økonomer og økonomiske sociologer lægger vægt på udviklingen af markedsregulerende og understøttende institutioner (Granovetter & Swedberg, 2001; North, 1990).

Klanbaseret orden beskrives af Ouchi (1980) som et effektivt alternativ til marked og hierarki i de tilfælde, hvor det er vanskeligt for opdragsgivere at etablere entydige eksterne måle- og kontrolredskaber på grund af informationsmangel, og hvor der i opgaveudførelsen er behov for tæt samspil og gensidig tillid baseret på fælles målopfattelse. Typiske eksempler er videns- tunge og ikke standardiserede arbejdsprocesser, som kræver høj grad af professionel/faglig ekspertise såsom specialistbehandling på sygehuse og forskning på universiteter eller i virksomheder. Andre eksempler kunne være specialenheder i militæret eller illegale organisationer. I alle tilfælde er der tale om gensidig afhængighed og brug for et vist rum til autonom beslutningstagning. Grundet opgavernes karakter vil det være vanskeligt for udenforstående at kontrollere opgavevaretagelsen i detaljer. Kontrol sker derfor primært gennem socialisering til arbejdsfunktionen typisk via langvarig træning og løbende professionsinterne evalueringsmekanismer (peer review, kvalitetskontrol). Dermed skabes tværgående koordinationsformer, som bygger på fælles forståelse, og som opretholdes gennem internt fagligt baseret kontrol og meritering. Klaner kan internt være organiseret med et vist mål af hierarki baseret på faglighed, meritering og gensidig anerkendelse frem for formel position. I forhold til eksterne hierarkiske strukturer,

som fx det politisk-administrative system, vil klanforståelse typisk søge at skabe frirum til autonom styring.

Netværksbaseret orden er mindre veldefineret. Der findes en række forskellige teoretiske tilgange til netværksbegrebet, og i empirisk forstand opfattes netværk ofte som en residualgruppe af organiseringsformer, som hverken har karakter af hierarkisk eller markedsbaseret orden, men derimod består af former med særlige karakteristika (jf. nedenfor) eller former, som understøtter og sammenkæder hierarkiske og markedsbaserede former.

I dette skrift vil vi opfatte netværk som en uformel, forhandlet orden, der skabes i interaktion mellem interdependente aktører med fælles interesse i et sagsområde eller en aktivitet. Netværk holdes ikke kun sammen af gensidig interesse, men også ved en gradvis udvikling af fælles forståelsesrammer og normer for handling. Netværk kan være både intra- og interorganisatoriske og kan gå på tværs af formelle organisationsgrænser og opdelinger mellem offentligt og privat. Hierarki og monokratisk lederskab er af mindre betydning eller helt fraværende.

Vi har udviklet denne definition efter en gennemgang af flere forskellige teoretiske tilgange til netværksbegrebet. De vigtigste følger nedenfor.

- Rhodes (1997) illustrerer mangfoldigheden i netværkstilgange ved at beskrive policy-netværk som et kontinuum af former med løst koblede *issue networks* i den ene ende og mere faste og stabile *policy communities* i den anden. Imellem disse yderpunkter ligger en række mellemformer. Netværksaktørernes relationer er ifølge Rhodes baseret på interdependens og udvikles på baggrund af deres indbyrdes styrkeforhold baseret på konstitutionelle, økonomiske og retorisk/diskursive ressourcer. Rhodes bygger dermed videre på Bensons ofte citerede definition af netværk som: "a complex of organizations connected to each other by resource dependency and distinguished from each other by breaks in the structure of resource dependencies" (Benson, 1982: 148).
- En anden nyttig netværksdefinition findes hos Kickert et al. (1997: 30): "Policy networks are more or less stable patterns of social relations between interdependent actors, which take shape around policy problems and/or policy programmes". Definitionen ligner Rhodes' tilgang, men Kickert et al. fokuserer på muligheder for at styre netværkskonstruktioner ved at påvirke netværksstrukturer eller netværksprocesser (jf. også Van Kersbergen & Van Waarden, 2004). De udvikler på baggrund heraf en liste over mulige styringsredskaber rettet mod netværksstruktur eller netværksprocesser, fx netværksaktivering og facilitering, mediering og

konflikthåndtering, påvirkning af selvforståelse og samspilsforståelse (kultur og information).

- Thompsons tilgang til en nærmere definition af netværksbegrebet er at fokusere på netværksattributter i form af adfærdsmæssige grundlag for kontinuerlig koordination såsom moralske normer, vanemæssig gensidighed, fælles erfaringsgrundlag, tillid, pligt, sympati mv. Begreber som tillid, solidaritet, altruisme og loyalitet er dermed centrale for forståelsen af netværks funktionsmåde. Ud fra en politologisk vinkel må disse elementer betragtes som supplerende adfærdsparemetre til aktørernes relativt rationelle interessevaretagelse i netværk. Følger vi Scharpf (1997), kan vi dermed opfatte disse adfærdselementer som bidrag til skabelsen af aktørernes handlingsstrategier i gentagne spilsituationer, hvor netværk udgør den institutionelle ramme om spillene.
- Van Kersbergen og Van Waarden (2004: 152) fastslår i deres oversigtsartikel, at netværkstanken er central i de fleste definitioner af governance, og at dette kan dække over både intra- og interorganisatoriske konstruktioner, som organiserer relationer mellem relativt autonome, men interdependente aktører (eksempelvis private virksomheder, offentlige og private organisationer eller EU medlemslande). I sådanne netværk er hierarki og monokratisk lederskab af mindre betydning eller helt fraværende. Formelle magthavere (fx regeringen og centrale ministerier) kan være involveret, men er i givet fald kun én aktør blandt flere, omend en aktør med særlige beføjelser og muligheder.
- I dansk sammenhæng finder vi anvendelse af governance- og netværksperspektiver hos fx Bogason (2000) og Sørensen (2002). Sørensen tager udgangspunkt i forestillingerne om udvikling af selvstyrende socio-politiske netværk på tværs af grænsen mellem offentligt og privat hos bl.a. Kooiman (1993; 2003), Jessop (1998) og Rhodes (1997) (jf. Sørensen, 2002: 52). Selvstyrende netværk er ifølge Sørensen (og Jessop) blevet en nødvendighed i takt med at samfundet er blevet mere komplekst, forskelligartet og dynamisk. De indebærer ”kimen til en ny form for samfundsstyring, der udgør et spændende alternativ til såvel markedsstyring som statsstyring” (Sørensen, 2002: 53 med reference til Jessop, 1998).

Konklusionen er, at netværkslitteraturen rummer en række forskellige definitioner og tilgange, hvilket afspejler netværksbegrebets status som en relativt fleksibel (og vanskelig) residual mellem de mere traditionelle idealtypiske koordinationsformer (hierarki, marked, klan). I valget af vores definiti-

on har vi tilsigtet at give netværk en selvstændig identitet og dermed undgå karakteren af ”restgruppe”. En mere konkret indkredsning af de særegne træk ved hierarki, marked, netværk og klan med henblik på empirisk forskning findes i figur 2.3 i kapitel 2.

Det er vores påstand, at tilstedeværelsen af forskellige governance-former ikke i sig selv er noget nyt i den offentlige sektor. Det nye kan ligge i udviklingen inden for idealformerne, i deres relative vægt på forskellige sektorområder og i muligheden for kombinationsmodeller, hvor elementer fra de forskellige idealtypiske former sættes sammen på nye måder. Nye kombinationsformer kan give anledning til krydspres, konflikt og forvirring for de berørte aktører, men rummer samtidig muligheden for synergi og syntese, hvor kvalitativt nye governance-former kan opstå i samspillet. Summen af kombinationerne kan med andre ord godt blive mere end blot de enkelte komponenter.

Governance-forskningens mission må derfor ligge i beskrivelsen af udviklingstendenser og begrebsliggørelsen af nye kombinationsmodeller og deres konsekvenser. I vores forståelse bør det begrebslige udgangspunkt herfor være de fire skitserede traditionelle former: hierarki, marked, netværk og klan.

Vores anvendelse af governance-begrebet rummer således fire adskilte analyseniveauer:

- For det første en analyse af de fire kendte governance-formers udbredelse og spørgsmålet, om der er sket forskydninger, således at enkelte former har afløst andre i givne organisatoriske felter og sektorer.
- For det andet en analyse af, hvorvidt der kan identificeres kombinationsmodeller, og hvilke udfordringer og muligheder som ligger heri.
- For det tredje en kritisk vurdering af, om der i de opståede kombinationsmodeller er helt nye elementer, som supplerer de fire grundformer eller måske på sigt peger mod en opløsning af disse.
- For det fjerde en normativ diskussion af, hvorvidt nye vægtninger, kombinationer og helt nye former skal betragtes som problematiske eller som forbedringer, og en diskussion af, ud fra hvilke kriterier man kan gennemføre en sådan normativ vurdering.

Datagrundlaget for dette skrift – surveydata – lægger især op til at diskutere de to første punkter. De normative spørgsmål berøres i begrænset omfang i dette skrift. Der henvises i stedet til vores bidrag til udvikling af ”kodeks for offentlig topledelse” (www.publicgovernance.dk).

Governance-forandringer, legitimitet og kontrol

Hvorfor er alt dette nu interessant? Det er som nævnt en generel antagelse i governance-litteraturen, at vestlige lande i de senere årtier har gennemgået et skift fra hierarkisk governance mod andre former. Især netværk og marked vurderes at være vundet frem. Sådanne og andre forskydninger rejser uvægerligt en række teoretiske spørgsmål om legitimitet, kontrol og ledelse i den offentlige sektor (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004: 155-160).

Hvis væsentlige samfundsmæssige udviklinger i stigende grad drives i uformelle netværk på kryds og tværs af offentlige og private organisationer og med begrænset mulighed for direkte kontrol fra et autoritativt centrum, så rejser spørgsmål om såvel politikeres som offentlige topledere handlingrum. Hvad er egentlig politikeres og topledere mandat i netværks-samspil? Hvor langt kan man forpligte organisationer, og hvilke muligheder har offentligheden for at få indsigt og for at holde valgte og udpegede ledere ansvarlige?

Tilsvarende problemstillinger gælder, når hierarkiet i stigende grad skal spille sammen med markedsmæssige governance-former eksempelvis via kontrakter og udlicitering, eller hvis væsentlige dele af den samfundsmæssige udvikling bestemmes af store nationale og internationale virksomheder.

Også professionelle og klanbaserede governance-former giver anledning til legitimetetsmæssige overvejelser. Der er risiko for, at fagligt-professionelle grupper udelukkende orienterer sig indad mod egen faglig logik uden at inddrage bredere samfundsmæssige hensyn. Denne problematik forstærkes af, at det ofte vil være svært for udenforstående at få adgang til og at fortolke information om den faglige kerneaktivitet. Dette kan lede til begrænsninger i den offentlige indsigt og kontrol. På baggrund heraf kan der opstå konflikter mellem politisk styrbarhed på den ene side og professionelle normer og begrundelser for udviklingsdynamik på den anden.

Man kan sige, at der i hver af de idealtypiske governance-former ligger en indbygget mulighed for perversion (Beck Jørgensen & Larsen, 1987; Hernes, 1978). I den hierarkiske governance-form er det indlysende, at problemfiguren er et janusansigt: den altid lydige og medløbende embedsmand opad i systemet og den stempelglade og regelfortærende skrankepave nedad. De vertikale autoritetslinjer sander til i ineffektiv monstrøsitet. I klanbaseret governance er problemfigurene teknokraten og missionæren, belærende, docerende og moraliserende, og fagligheden udarter til indadvendt dogmatik og ekspertarrogance. Netværksbaseret governance er beåret med opportunisten og pamperen. Her rager man til sig, der tænkes og handles

utåleligt strategisk, interesser balanceres ikke ud fra nogle ideelle motiver, man har tværtom travlt med selv at holde balancen. Dialogen og kompromiset degenererer til sammenspisthed og vejrhaneforvaltning. Markedets problemfigur er det snæversynede menneske, der enten er kapslet inde af udsigten til egen vinding, egne selvudviklingsbehov eller af organisations- og sognegrænser. I en nøddeskal er problemet altså at undgå, at de rene former udarter, eller at en værdiendring tager over.

Kombinationsmulighederne rummer sine egne problematikker. Det er let at forestille sig, at den enkelte organisation og topleder kan komme i tvivl om det underliggende legitimitets- og værdigrundlag for en given sag. Handlerum og begrundelser herfor kan variere, afhængigt af hvilket governance-princip der lægges vægt på. Dette kan føre til værdidilemmaer, som må håndteres på den ene eller den anden måde. Skrækscenariet er, at ubestemtheden leder til opportunisme og mangel på integritet.

For den enkelte organisation kan legitimitetsdiskussioner og konfliktmuligheder således oversættes til konkrete udfordringer med at balancere samspil med politikere, offentlighed, brugere og deres respektive organisationer og at tilrettelægge et konsistent grundlag for handling. Nye kombinationsformer giver større kompleksitet, ikke bare teknisk, men også politisk og socialt. Der skal tages hensyn til flere samtidige hensyn og forskellige værdier i et forandret styringsunivers, hvor traditionelle ansvarsformer i den offentlige sektor mødes med netværkets uformelle dynamik, markedets krav om strategisk handlerum og klanernes krav om faglig autonomi.

Offentlige organisationer skal derfor være gode til at zappe rundt i en verden præget af kompleksitet og værdisammenstød. Dette giver måske sig selv. Men de skal samtidig kunne bevare en fast kerne, hvor der er sammenhæng og kontinuitet, og hvor grundlæggende principper for det offentlige opretholdes og nyfortolkes. Ledelsen er øverste ansvarlig for at skabe en samlet arkitektur, som på passende vis balancerer forskellige hensyn og værdier og udvælger, hvilke der skal have hovedvægt i bestemte sager.

Kapitel 2

Opspil til den empiriske undersøgelse

Empiriske studier af governance i Danmark

Hvad ved vi så om udbredelse af nye governance-former i dansk forvaltning? Et godt udgangspunkt er Sørensen (2002), som på baggrund af en række empiriske undersøgelser gør status over netværksstyring i henholdsvis statslig og kommunal forvaltning. Hun opdeler undersøgelsen af nye governance-former i studier af forvaltningspolitisk retorik og ”konkrete ændringer i det politiske systems institutionelle indretning” i de seneste årtier. Som typologi for nye styringstiltag anvender hun begrebet metastyring, der omfatter 1) fastlæggelse af institutionelle strukturer og rammer, 2) konstruktion af mening og identitet, 3) netværksopbygning og netværksunderstøttelse og 4) deltagelse i netværk.

Med hensyn til ændringer i den forvaltningspolitiske retorik på statsligt niveau viser en gennemgang af statslige forvaltningsskrifter, at Finansministeriet især gør sig til talsmand for 1 og 2, mens Erhvervsministeriet, Socialministeriet og Arbejdsministeriet også lægger vægt på 3 og 4. Til gengæld fremstår Justitsministeriet som noget mere skeptisk over for netværksbaserede styreformere. Dette antyder, at gennemslaget af nye styringstanker er ujævnt fordelt.

Gennemgangen af statslige forvaltningsdokumenter suppleres med resultater fra ”Det danske ledelsesbarometer 2000”, som viser, at netværksbaserede ledelsesformer såsom ”dialog og samarbejde”, ”ledelse gennem formning af holdninger og værdier, motivation og gensidig tillid” i hvert fald i retorikken står stærkt for offentlige ledere.

Undersøgelsen af retoriske udviklinger på det kommunale niveau bygger på en gennemgang af skrifter fra KL. Hovedkonklusionen er, at opgøret med den suveræne styringstænkning er slået igennem i lige så høj grad som i Finansministeriet, og at der er stor overensstemmelse med Finansministeriets tænkning omkring muligheder for metastyring gennem kobling af mål- og rammestyring og forskellige former for menings- og identitetsstyring. Netværk nævnes nu og da som alternativ, men spiller ellers en marginal rolle.

Hvordan ser det så ud med ”konkrete ændringer” i det politiske systems institutionelle indretning?

Sørensen bygger på sekundære studier (Antonsen & Beck Jørgensen, 2000; Lægred & Pedersen, 1999; Knudsen, 2000; Jensen, 2000; Ronit, 2000) og opregner fem dimensioner, som repræsenterer opbrud i forhold til en traditionel styringsforståelse: 1) Europæisering af det politiske system. 2) Administrativ og politisk decentralisering. 3) Centralisering af politisk og administrativ ledelse. 4) Øget politisering af forvaltningen. 5) Ændring af statens samspil med private aktører.

- *Europæisering* slår igennem i alle ministerier, men særligt på de områder, som i en årrække har været underlagt EU-regulering. Det gælder fx erhverv, miljø og økonomi. Europæiseringen indebærer, at grænserne mellem indenrigs- og udenrigspolitik udviskes, og at den danske stats placering som ubestridt suveræn beslutningstager i Danmark og som enhedsaktør i udlandet brydes ned. For den enkelte topleder indebærer det et stigende antal forskellige impulser til administrative og beslutningsmæssige processer, men også nye muligheder og behov for samspil på tværs af organisationsgrænser og nationale grænser. Internationaliseringstendenser er behandlet af Beck Jørgensen (2003) med udgangspunkt i surveydata og vil ikke blive beskrevet yderligere her.
- *Administrativ og politisk decentralisering* handler om amter og kommuners store betydning for varetagelse af velfærdsopgaver, samt overflytning af opgaver og kompetence til mere selvstændige enheder i den centrale forvaltning, herunder styrelser og offentlige institutioner. Den administrative decentralisering betyder, at ministerierne i mindre grad end tidligere tager del i konkrete reguleringsopgaver og i højere grad kan koncentrere sig om ministerbetjening og strategilægning. Decentraliseringen af opgaver og kompetence er fulgt op med udvikling af en række nye styringsredskaber, som kan bruges internt eller i relationer mellem styringsniveauer. Nogle af disse redskaber handler om mål-opstilling, resultatvurdering og incitamenter. Andre retter sig mere mod værdier og nye organiseringsformer såsom netværksstyring, projektstyring, partnerskaber osv. På samme måde som europæisering indebærer decentraliseringen, at den offentlige sektor bliver mere fragmenteret, og der udvikles stærkere alternativer til den hierarkiske styringskæde. For topledere giver dette en situation med flere orienteringspunkter og flere strategiske handlemuligheder, men også flere krav om kendskab til og håndtering af nye styringsredskaber.
- *Centralisering af politisk og administrativ ledelse* er en modgående tendens, som til dels skal ses som reaktion på tabet af kontrol på centralt

niveau. Centraliseringen består i forsøg på at etablere stærkere mulighed for metastyring via politisk, økonomisk og administrativ koordination. Eksempler er statsministerens og statsministeriets stigende betydning som koordinator af udenrigspolitik og som intern styringsaktør i regeringen. Dette følger en periode, hvor Finansministeriet og finansministeren har etableret sig som koordinerende aktør på det økonomisk-politiske område og med en stadig stærkere påvirkning af de enkelte sektorministeriers aktiviteter. Finansministeriets centrale rolle afspejler en stærkere vægt på økonomiske og effektivitetsmæssige styringskriterier på bekostning af lov- og regelstyring, som tidligere gav Justitsministeriet en central koordinerende rolle. Finanslovprocessen og økonomiaftalerne mellem staten og de kommunale parter er konkrete forankringspunkter for denne indflydelse.

- *Øget politisering af forvaltningen* handler om skift i roller og forventninger til embedsmænd i både stat og kommune. Flere analytikere har beskrevet, hvordan embedsmænd er kommet til at spille en mere central rolle i de politikformulerende processer i ministerierne. Dette bunder i den danske tradition for mindretalsparlamentarisme, som giver stort spillerum til embedsværket (Christensen, 2001; Knudsen, 2000). Embedsmænd agerer politiske sparringspartnere for politikere, de deltager i uformelle tværministerielle netværk med både ministre og embedsmænd, de deltager i administrative netværk, og de producerer en stor mængde skriftligt materiale spændende fra redegørelser til debatoplæg og strategipapirer. Embedsmænd spiller en særlig central rolle i forhold til politikere, fordi politikere ofte tvinges til at orientere sig kortsigtet og på dagsaktuelle emner med henblik på opnåelse af genvalg.
- *Ændring af statens samspil med private aktører* rummer flere aspekter. For det første samspillet med organiserede private interesser i korporative strukturer, for det andet samspillet med private aktører i forbindelse med udlicitering, privatisering mv., for det tredje brugen af fritvalgordninger, hvor private borgere via deres ret til valg af ydelser på tværs af administrative grænser stiller nye krav og åbner nye muligheder for offentlige organisationer.
- I forhold til korporatismediskussionen kan man konkludere, at væksten i korporatistiske organer stoppede i løbet af 1980'erne, men at den formelle korporatisme blev afløst af mere uformelle løbende kontakter, således at kontakten fortsat er meget vigtig, men har fået en anden form og nogle nye deltagere. Den mindre formaliserede kontaktform styrker statslige aktørers muligheder for at handle stra-

tegisk ved at spille de forskellige organiserede interesser ud mod hinanden.

- I forhold til privatisering, udlicitering og offentlig-private partnerskaber kan man konstatere, at denne type instrumenter for alvor vinder frem i løbet af 1990'erne, og at idéer om udlicitering og partnerskaber fortsat er højt på dagsordenen hos den nuværende regering (Ejersbo & Greve, 2002). Dette stiller nye krav til lederes kompetencer med kontraktforhandling og opfølgning, og det åbner op for vigtige diskussioner om ansvarlighed og grænser for handlerum (jf. også Farumsagen).
- Også fritvalgsmodeller har været på den politiske dagsorden siden slutningen af 1980'erne. Der er indført større eller mindre grad af valgfrihed på en række velfærdsområder (fx sundhed, uddannelse og socialområderne). Dette sætter nye krav og giver nye muligheder for offentlige organisationer og topledere. Ressourcetildeling og struktur påvirkes nu mere direkte af borgernes individuelle valg.

Alt i alt kan der peges på en del forandringstendenser, som ifølge hidtidig politologisk forskning peger på opbrud i den suveræne hierarkiske styringsforestilling og udvikling af nye typer styringsrelationer. Sørensens konklusioner understøttes af en række andre forfattere, som fx Bogason (2001), der med begrebet ”fragmenteret forvaltning” sætter fokus på udvikling af nye organiseringsformer på det kommunale niveau. Det handler om lokalråd, brugerbestyrelser, rådgivende organer, brug af frivillige organisationer, specielle puljeprojekter og brug af markedet. Åkerstrøm Andersen (1995) udvikler begrebet ”selvskabt forvaltning” til at karakterisere centrale ministeriers evne til selvrefleksiv strategiudvikling i en polycentrisk forvaltningskontekst, hvor regel og ordrestyring i vid udstrækning suppleres med forhandlingsspil og tilskyndelse til selvstyring.

Læg Reid og Pedersen (1999) beskriver forandringstendenser i forvaltningspolitik og organisering af centralforvaltningerne i Norden. De fremhæver stigende kompleksitet og opbrud i hierarkiske strukturer som hovedtendenser, men påpeger også, at den historiske arv lægger bindinger på, hvilke forandringer der sker. Den grundlæggende organisatoriske struktur forbliver intakt. Denne konklusion svarer til hovedlinjen i slutrapporten fra den Danske Magtudredning, som peger på en række forandringstendenser, men konkluderer, at folkestyret i store træk har formået at tilpasse sig ændringerne. Folketinget og nationalstaten har stadig en betydelig rolle i for-

hold til beskrivelsen af demokrati og magt i Danmark, selvom der under overfladen kan peges på en række forandringer (Togebjerg et al., 2003).

Vi kan dermed konstatere, at der findes en del empiriske studier af forskellige aspekter ved nye governance-former. Det, der imidlertid kniber med i den empiriske forskning, er bredt anlagte og systematiske undersøgelser. I dette skrift vil vi derfor med hjælp af surveydata indhentet fra alle dele i den offentlige sektor forsøge at nuancere den hidtidige debat om forskydninger i governance-former i dansk forvaltning. Er det snak, eller er der noget om det? Generelt eller kun i kommunerne? I alle sektorer eller kun inden for fx det sociale område? Men inden vi kaster os over den empiriske analyse i kapitel 3, 4 og 5, skal vi for det første præcisere og eksemplificere et af de mest centrale punkter, nemlig forskydninger mellem governance-former, og for det andet diskutere styrker og svagheder ved vort empiriske materiale.

Forskydninger mellem governance-former

Hvis vi tager udgangspunkt i hierarkiet som idealtypisk organisering i den offentlige sektor, kan man principielt forestille sig flere typer bevægelse: For det første kan visse governance-former have fået større vægt på bekostning af andre. Dette leder til fortrængning og omstillingsproblematikker. For det andet kan nye governance-former være indført uden at tilbagevise tidligere former. De kombineres eller sameksisterer med eksisterende former. Dette leder til kompleksitets- og krydspresproblemer, hvor de forskellige governance-former enten spiller sammen eller er i konflikt. For det tredje er det muligt, at traditionelle hierarkiske governance-former omformes eller revitaliseres med nye redskaber. I det følgende diskuteres de tre typer bevægelse mere detaljeret.

Første mulige bevægelse er fortrængning eller erstatning. Tankegangen er illustreret i figur 2.1. Fortrængning er den enkleste og logisk mest omfattende forandringsform. Men det er sjældent, at noget socialt system ændres så radikalt, at en governance-form helt forlader scenen for at overlade den til en ny. I langt de fleste tilfælde vil der snarere være tale om forskellige kombinationer, hvor hierarkiets rolle omdefineres, og andre ordensskabende mekanismer sameksisterer med hierarkiske strukturer. Dermed øges kompleksiteten i rationalitetsformer og værdigrundlag.

Figur 2.2 illustrerer nogle af disse kombinationsmuligheder. Udgangspunktet er grundformerne i venstre kolonne. I de efterfølgende kolonner beskrives muligheder for at supplere grundformer med andre governance-former. Kombinationsmulighederne vil reelt udgøre et kontinuum fra af-

grænsede, men sammenkoblede former til reel sammensmeltning. I figuren gives eksempler med varierende integrationsgrad.

Figur 2.1. Fortrængning: bevægelse fra hierarki til marked, netværk eller klan

Hierarki	→ marked	→ netværk	→ klan
	Hierarkiske former erstattes af markeds-mekanismer	Hierarkiske former erstattes af netværks-konstruktioner med mere uformel og forhandlings-præget karakter	Hierarkisk styring over-tages af klanstyring
Eksempel	Privatisering, konkurrenceudsættelse, udlicitering	- Etablering af frivillige regionale samarbejder - Offentlig-private net-værk til udmøntning af lovgivning, udvikling af standarder og ret-ningslinjer mv.	- Overførsel af kontrol eller certificerings-opgaver til professions-baserede organisationer - Sammenbrud i hierar-kisk struktur fx som følge af ressource-mangel, krig eller kon-flikter

I realiteten burde figuren være flerdimensionel, idet man kan have aktivitets-områder, hvor alle fire governance-former overlapper (jf. Thompson, 2001). Et eksempel er sundhedsvæsenet, som traditionelt har været domineret af hierarkiske styringsmodeller kombineret med professionel klanbaseret styring. I de senere år har markedsstyring i form af frit valg og aktivitetsbase-ret finansiering vundet indpas. Tilsvarende har der været en bevægelse mod mere faste netværksstrukturer i form af ”funktionsbærende enheder” og be-handlingsnetværk på tværs af primær og sekundær sektor. Ledere i sund-hedsvæsenet skal dermed typisk forholde sig til en mangfoldighed af go-vernance-former.

Det er måske ikke noget nyt med overlappende eller sameksisterende governance-former for offentlige organisationer. Fx har der altid været samspil mellem hierarkisk og klanbaseret styring på en række offentlig sek-torområder. Spørgsmålet er, om det nye ikke ligger i den stigende kom-pleksitet særligt efter den større vægt til markeds- og netværksfomer siden 1980’erne og den relativt mindre grad af formaliseret hierarkisk styring. Grænsefladerne mellem governance-principperne er måske mere uklare i dag, og mængden af modsatrettede krav til offentlige organisationer og le-dere måske større end tidligere.

Figur 2.2. Kombination: hierarki, marked, netværk og klan

	+ Hierarki	+ Marked	+ Netværk	+ Klan
Hierarki	-	Markedsmekanismer i samspil med hierarki. Fx "frit valg", "offentligt styrede markeder": Kontrakter, Udlicitering, Konkurrenceudsettelse mv.	Hierarki suppleres med tværgående strukturer internt i offentlig sektor eller med inddragelse af private organisationer og virksomheder	Hierarki sameksisterer med klanbaseret orden. Der etableres autonomizoner, hvor klaner kan styre indenfor rammer der udstikkes af hierarkiet
Marked	- Offentlige aktører/udbydere bliver spillere på private markeder. - Hierarkiets reguleringsmæssige "skygge" styrkes f.eks. via standarder og overvågning	-	- Konkurrencerelationer kombineres med samarbejds- og forhandlings-situationer fx i form af branchefor-ninger eller ad hoc koordination som svar på policy-tiltag eller implementeringsopgaver (Etablering af fælles retningslinier og overvågningsinsti-tutioner mv).	- Klanbaseret faglig kontrol udgør grundlag for konkurrence mellem of-fentlige og private udbydere (fx på sundhedsområdet) - Klanlignende koordinationsformer udvikles internt i private virksomhe-der som følge af stærk satsning på virksomhedskultur - Illegale og grå markeder baseret på klanfilknytning
Netværk	- Uformelle netværksdannelser forma-liseres med faste kommandoveje og beføjelser - Hierarkiske aktører får stærkere ko-ordinerende rolle i netværk - Flere netværk kan være organiseret i hierarkisk struktur	- Eksterne skift fx i form af offentligt etablerede markedsdannelser skaber nye relationer mellem aktører i net-værk. - Enkeltaktører ændrer strategi fra samarbejde til konkurrence - Konkurrence om at blive medlem af netværk	-	- Klanbaserede grupper inddrager domi-nerende rolle i netværk - Netværksaktører udvikler tætte kultu-relle bånd, som svarer til klanrelatio-ner - Adgang til netværk baseres på tilhør til professionelle eller andre klaner - Policy-communities (jf. Rhodes, 1997: 44)
Klan	- Klanrelationer kombineres med hie-rarkiske former enten på tværsget ude-fra eller udviklet internt - Hierarkiets skygge bliver længere og autonomizonen for klanstyring ind-skrænkes	- Klanbaserede grupper etablerer tvær-gående netværk på baggrund af fæl-lens interesser, teknologisk udvikling, krav fra omgivelser eller lignende	-	-

Der kan også sættes spørgsmålstegn ved, om de nye former nødvendigvis indebærer en svækkelse af hierarkiet. I nogle tilfælde er der måske snarere tale om, at forandringsprocesser indebærer en omdefinering og revitalisering af hierarkiet med nye redskaber. Eksempler herpå er kontraktstyring, som kan indebære mere detaljeret styring af underliggende organisationer i forhold til målsætninger. Andre eksempler er centralt udarbejdede standarder for proces og resultater, som binder underliggende organisationer. Det, som kunne ligne en tilbagetrækning, er i realiteten en omdefinering og revitalisering af centerets rolle. Men dette er alt sammen empiriske spørgsmål.

Man kan dermed sige, at der principielt er en række forskellige bevægelser, som er interessante for den empiriske governance-forskning (jf. også de analytiske niveauer nævnt i kapitel 1). For det første kan der ske forskydning inden for rammerne af de enkelte idealtypiske former. Hierarkiet kan udvikle nye styringsmæssige relationer, markedet kan understøttes af nye institutionelle former og udvikle nye konkurrencedynamikker, netværk og klan kan udvikle nye strukturelle og processuelle former. For det andet kan der ske forskydninger i vægten af de enkelte former, således at eksempelvis markedet fortrænger aktivitetsområder, som før var forbeholdt hierarkiet. For det tredje kan der udvikles nye kombinationsmodeller, hvor de enkelte former overlapper eller indgår i nye former for syntese med eksisterende former. Eksempelvis kan hierarkiet optage markedslementer i form af offentligt kontrolleret konkurrence. Der kan udvikles netværksrelationer mellem markedsaktører med henblik på koordinering og policy-påvirkning, eller klanstyring kan udsættes for højere grad af output-kontrol og dermed mulighed for enten hierarkisk eller markedsbaseret indlejring.

Dette kan lede til diskussionen af mulige nye mosaikmodeller, hvor elementer af grundformerne blandes med nyudviklinger til et nyt mønster. I sagens natur er disse syntesemodeller ikke veldefinerede på dette tidspunkt. Man kan dog pege på forskellige elementer, som rækker ud over de traditionelle former, og som måske kunne udgøre byggestene i en eller flere nye idealtyper.¹

- Vægt på kombination af governance-former og styringsredskaber frem for rendyrkning og optimering af de enkelte former.
- Vægt på sammenhæng og gensidig afhængighed frem for autonomi (og dermed fragmentering).
- Vægt på langtidssamarbejde og fælles udvikling frem for korttidskontrakter.

- Vægt på systemeffektivitet (outcome) i tillæg til individuel produktivitet (output).
- Vægt på passende adfærd og værdier i tillæg til incitamenter.
- Vægt på selvskabt regulering i tillæg til hierarkisk, markedsmæssig eller klanbaseret regulering.
- Vægt på borgeren som aktivist og medproducent, partner i socialt samarbejde og politisk forhandling i tillæg til borgeren som klient (det fagprofessionelle perspektiv), som kunde (det markedsmæssige perspektiv) eller som vælger og subjekt for styring (det hierarkiske perspektiv).

Præsentation af datamaterialet – dets styrke og dets svagheder

Styrken i vores datamateriale er indiskutabelt, at det er meget bredt dækkende. Ledere af offentlige organisationer på alle administrative niveauer og inden for alle sektorer har deltaget – eksempelvis skatteinspektører, kommunaldirektører, overbibliotekarer, museumsledere, departementschefer, styrelsesdirektører, amtskommunaldirektører, rektorer, hospitalsdirektører, politimestre, AF-chefer etc. etc. Responsraten er generelt ganske pæn (omkring 60 pct. for forvaltningsniveauet, knap 45 pct. for institutionsniveauet men formentlig noget højere, fordi bortfald har været højere for gråzoneorganisationer, som ikke er med i analysen i dette skrift), og det betyder, at vi kan dække alle dele af den offentlige sektor med god repræsentativitet. For en nærmere beskrivelse af datamaterialet, se appendiks.

Vore data har imidlertid tre svage sider. For det første er de ikke indsamlet og designet til en omfattende og direkte test af hypoteser om forskydninger i governance-former. De problemstillinger, der er nævnt i de teoretiske afsnit, kan naturligvis belyses af vore data, men vi er nødt til at arbejde indirekte og heuristisk med dem. Derfor er der udarbejdet en konkretisering af de fire governance-former, som i et vist omfang kan bygge bro mellem de teoretiske former og de spørgsmål og svarkategorier, der er anvendt i vores survey, se figur 2.3.

For det andet er det naturligvis en svaghed, at vi søger at belyse en problemstilling, der i sin essens vedrører forandringer, med synkrone data. Vi forsøger at håndtere dette problem ved først at se på tilstanden i dag. Her kan vi få et indtryk af den aktuelle balance mellem governance-formerne. Derefter ser vi på, hvilke forandringer respondenterne har oplevet inden for de senere år, hvilke forandringer respondenterne mener, er nødvendige i de kommende år, hvilke faktorer der er forbundet med udløsningen og form-

Figur 2.3. Konkretisering af governance-former

	Hierarki	Marked	Netværk	Klan
Samspilsformer og organisering. Strukturer for policy-udvikling	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation som del af parlamentarisk styringskæde - Et eller flere autoritative beslutningscentre har afgørende betydning 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation som autonom enhed og aktør på marked - Konkurrence og sammenligning frem for netværk og samarbejde 	<ul style="list-style-type: none"> - Fra monocentri til pluricentri. Ikke ét fast center for policy-udvikling - Fra diktat til forhandlingsspil 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation som ramme for faglige strukturer - Udvikling drives af faglige hensyn og udvikling i fagteknologi - Faglige samfund på tværs af organisationsgrænser
Styringsredskaber	<ul style="list-style-type: none"> - Regler og ordrer - Styring på input (budget) og proces frem for output/resultat 	<ul style="list-style-type: none"> - Korttidskontrakter - Sammenligningskonkurrence - Aktivitetsbaseret finansiering/taxameterstyring 	<ul style="list-style-type: none"> - Forhandling og aftaler internt i offentlig forvaltning og mellem offentlige og private aktører - Påvirkning af netværksstruktur og/eller processer 	<ul style="list-style-type: none"> - Fagligt/professionelle hierarkier - Autonom peer-baseret kontrol inden for faggrupper - Styring på input (uddannelse) og proces
Værdiorientering og forståelsesramme	<ul style="list-style-type: none"> - Værdier knyttet til demokratisk proces: Offentlig indsigt, deltagelse mv. - Værdier knyttet til "retstat": retssikkerhed, lighed, robusthed 	<ul style="list-style-type: none"> - Værdier knyttet til staten som responsiv supermarked: valgfrihed, brugerorientering mv. - Fokus på omkostningseffektivitet og output frem for input 	<ul style="list-style-type: none"> - Samspil, koordinations- og forhandlingsværdier - Tillid, gensidighed, udveksling, kompromis, konsensus 	<ul style="list-style-type: none"> - Faglige værdier som grundprincip for organisering - Vægt på faglig autonomi og selvkontrol
Forandlingsprocesser	<ul style="list-style-type: none"> - Fornyelse og innovation gennem politisk/administrative system og input fra vælgere/borgere formidlet via politiske system 	<ul style="list-style-type: none"> - Fornyelse og innovation via konkurrence og markedsstrategier - Input fra borgere som kunder med exit mulighed 	<ul style="list-style-type: none"> - Fornyelse og innovation gennem forhandling, samarbejde, gensidighed og udveksling af ressourcer 	<ul style="list-style-type: none"> - Fornyelse og innovation er fagligt drevet

ningen af forandringer, og hvilke faktorer der er afgørende for egentlige forandringsprojekters succes. Ved at komme rundt om forandringer på disse måder mener vi at kunne tilnærme et pålideligt billede af faktiske forandringer.

Men tilbage står naturligvis, at respondenterne kan overvurdere såvel som undervurdere forandringer, og de kan have glemt, hvordan det var. At der var hierarki, og at vi nu er på vej til noget andet, kan vi strengt taget ikke vide, selvom vore data skulle vise det. Det er således muligt, at mennesker altid ser fortiden som ret enkel og forståelig og nutiden som kompleks og anderledes. Det er fx påfaldende, at "nutiden" i 40-50 års organisations-teori altid har været fremstillet som præget af "stigende kompleksitet". Hvis respondenternes hukommelse er indrettet på den måde, er vi altid på vej væk fra hierarki, samtidig med at vi står på stedet.

Den tredje svaghed – som kan forstærke den ovennævnte – er, at vore data strengt taget er subjektive verbaliseringer af offentlige ledere. Selvom lederne konsistent er blevet bedt om at svare på vegne af den organisation, de leder, kan vi ikke vide med sikkerhed, hvornår de repræsenterer organisationen, og hvornår de mere repræsenterer sig selv. Vi prøver at tage højde for det, ved i analysen at skelne mellem emner hvor ledere selv kan have en aktiv rolle, og emner hvor det ikke er tilfældet. Eksempelvis kan vi have en fornemmelse af, at når lederne svarer på spørgsmål om strategier og forandringsprojekter, så er de mere ledere end repræsentanter for organisationen. Men det står stadig fast, at vi har at gøre med subjektive data, dvs. i grunden lederes mentale styringsunivers så at sige: Sådan tænker ledere om forandringer. For at gøre en dyd ud af nødvendigheden anlægger vi derfor en fortolkningsbaseret tilgang, hvor vi belyser respondenternes meningsskabelse (Weick, 1979) i forhold til de i spørgeskemaet opstillede kategorier. Vi antager dermed, at offentlige lederes fortolkningsprocesser er vigtige for forståelse af vilkår for nutidens offentlige organisationer. Sat på spidsen: Hvis ledere ikke oplever, at de deltager i netværk, så gør de det ikke, og hvis de ikke oplever, at de gør det i større grad, så er det status quo for dem. Og for os, indtil vi får data, der kan korrigere.

På forskellig måde er der dog i et vist omfang taget højde for denne indbyggede subjektivitet. Vi har så vidt muligt stillet faktaspørgsmål om konkrete fænomener. Kun i nogle få tilfælde, hvor holdninger var vigtige, er vi gået direkte efter subjektiviteten. Det fjerner selvsagt ikke vurderinger og opfattelser af fakta. Men vi antager, at ekstreme positioner og strategisk svaradfærd vil blive udlignet som følge af det forholdsvis store datamateriale.

Fordelen ved surveymateriale er dermed, at vi får et forholdsvis stort materiale til konstruktion af respondenternes meningsunivers i forhold til de i skemaet angivne punkter. Ulempen er, at man ikke umiddelbart kan følge op på fortolkninger. Man risikerer dermed at tabe i dybde, og nærværende undersøgelse må derfor betragtes som et bredt baseret overbliksbillede, som efterfølgende kan suppleres med detaljerede dybdeborende studier.

Den empiriske analyse er struktureret, således at vi for hver problemstilling, der bliver taget op – status quo, indtrufne forandringer, hvad der former forandringsprocesser – først ser på, hvad der kendetegner hele den offentlige sektor. Herefter ser vi på, om der er forskelle mellem de politisk/administrative niveauer. Her opdeler vi den offentlige sektor i fire niveauer: (a) centraladministrationen (departementer og direktorater/styrelser), (b) den amtskommunale og kommunale forvaltning, (c) statsinstitutioner og dekoncentrerede myndigheder og endelig (d) amtskommunale og kommunale institutioner. Hvorfor er denne opdeling vigtig?

Sondringen mellem *forvaltning* og *institution* spiller en væsentlig rolle, når man tilrettelægger den offentlige sektors produktion. Bestræbelserne på at effektivisere den offentlige sektor, siden moderniseringsplanerne så dagens lys for mere end 20 år siden, har i høj grad bygget på en forestilling om, at især offentlige institutioner skal omdannes til selvstændige og mere forretningsprægede og virksomhedslignende organisationer.

Sondringen mellem *stat* og (*amts*)*kommuner* er en klassiker, og der er ofte klare forestillinger om forskellen mellem disse politisk-administrative niveauer, ikke mindst i perioder med opgaveflytninger og egentlige struktur-reformer. Vort spørgsmål er her, om disse hovedelementer i den offentlige sektor – forvaltning/institution og stat/kommune – er karakteristisk forskellige og prægede af selvstændige udviklingslinjer.

Dernæst vurderer vi, om der er interessante forskelle mellem forskellige *sektorer*. Hypotesen er her, at hver sektor repræsenterer sin egen verden, præget af opgaverne, en særegen faglighed og relationer til eksterne aktører. Grundet materialets karakter har vi ikke kunnet vælge sektorer helt frit. Årsagen er især, at vi måtte undgå sektorer, hvor der er for få enheder i materialet. Også derfor ser vi kun på forvaltningsniveauet (stat, amter og kommuner), fordi nogle sektorer er karakteriserede ved ganske få institutioner. Vi har udvalgt fem sektorer: (a) omsorg (typisk sociale opgaver), (b) uddannelse/forskning (rummer al slags uddannelse fra folkeskole til universiteter), (c) miljø/energi, (d) indtægtsadministration (told og skat) og (e) infrastruktur. Med disse fem sektorer føler vi os rimeligt godt dækket ind.

Både klassisk og moderne forvaltning er repræsenteret såvel som serviceydelser og regulering.

Endelig har vi mulighed for på institutionsniveauet at se nærmere på to velafgrænsede organisationsfelter, nemlig sygehuse og institutioner under kulturministeriet, fordi de finansielle muligheder for at lave særundersøgelser af de to totalpopulationer var til stede. Institutionerne i øvrigt er repræsenteret ved stikprøve.

Note

1. Tak til Werner Jann, Universität Potsdam, som gav os mange ideer til dette og andre punkter.

Kapitel 3

Offentlige organisationer mellem hierarki, marked, klan og netværk: en tilstandsrapport

Offentlige organisationer set indefra

Et af de meget tydelige kendetegn ved offentlige organisationer er klan. At offentlige organisationer har en stærk faglig-professionel orientering, er der selvfølgelig ikke meget nyt i at hævde, men det bekræftes faktisk overordentlig klart af en række resultater fra spørgeskemaundersøgelsen.

Lad os først se på, hvilke faktorer der især motiverer den enkelte organisations kernepersonale efter offentlige lederes vurdering (se tabel 3.1). Hovedindtrykket er ganske klart: Det professionelle/faglige engagement er generelt den vigtigste motivationsfaktor. I det hele taget gælder det, at de motivationsfaktorer, som har noget at gøre med opgaven – eller med et gammeldags udtryk: kaldet – hører til blandt de vigtigste, mens faktorer relateret til egennytte (god løn og karrieremuligheder) og systemet/hierarkiet (overholdelse af økonomiske rammer, godt forhold til overordnede myndigheder) rangerer lavt. Ledelsens anerkendelse er dog en undtagelse (men ledere er måske heller ikke helt uvildige respondenter på dette spørgsmål).

Der kan iagttages en særlig lokal toning. På amtskommunale og kommunale institutioner spiller relationer til andre mennesker en betragtelig rolle. Faktorer som godt samarbejde, godt forhold til brugerne, ledelsens og kollegaers anerkendelse topper nemlig i de lokale institutioner. Bortset fra at brugerne typisk er meget tættere på, har vi at gøre med institutioner – og dermed arbejdspladser – som ofte er af beskeden størrelse, og så er det troligt, at de menneskelige relationer spiller en større rolle. Endvidere fylder den sociale sektor godt i specielt det kommunale led.

Det får vi bekræftet, når vi ser på sektoropdelingen i tabel 3.2. Ganske vist er det professionelle-faglige engagement den vigtigste motivationsfaktor overalt. Men der kommer nogle interessante variationer frem. Omsorgssektoren topper i forhold til de andre på alle faktorer knyttet til *mennesker* – et godt samarbejde, godt forhold til brugerne og ledelsens og kollegaernes anerkendelse. Omsorgssektoren konstitueres – ikke overraskende – på denne måde af sociale relationer. Anderledes med miljø og energi, hvor engagement i organisationens rolle eller mission og udvikling på jobbet topper relativt set. Man kan sige, at miljø- og energisektoren i højere grad er præget af *sagen*. Indtægtsadministrationen skiller sig ud på en tredje måde. Den topper på det *professionelle-faglige* engagement, hvor fagligheden i

Tabel 3.1. Faktorer, der motiverer kernepersonalet. Niveau

	Central- administrationen	Amtskommunale og kommunale forvaltninger	Statsinstitutioner og dekoncentrerede myndigheder	Amtskommunale og kommunale institutioner	I alt
Professionelt/fagligt engagement	68	50	54	59	56
Godt samarbejde	27	32	43	63	43
Godt forhold til brugere	12	24	37	63	36
Ledelsens anerkendelse	29	35	25	43	36
Kollegeres anerkendelse	20	24	25	49	32
Udvikling på Jobbet	35	30	22	33	31
Engagement i organisationens rolle/mission	24	17	22	31	23
Overholdelse af økonomiske rammer	4	7	8	6	6
En god løn	3	3	4	9	5
Karrieremuligheder	6	4	8	4	5
Et godt forhold til overordnede myndigheder	3	3	10	6	4
N	284-289	834-836	103-105	627-635	1851-1864

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for øverste svarkategori "overordentlig stor betydning".

denne sammenhæng er juridisk. Læg mærke til, at indtægtsadministrationen også topper relativt på en god løn og karrieremuligheder. Der er ganske vist tale om små absolutte tal, men de afspejler, at skattevæsenet har svært ved at holde på dygtige folk. Veluddannede skatterevisorer fra det offentlige er i høj kurs i private revisionsfirmaer.

Tabel 3.2. Faktorer, der motiverer kernepersonalet. Sektor

	Omsorg	Uddannelse/ forskning	Miljø/ energi	Ind- tægter	Infra- struktur
Professionelt/fagligt engagement	56	54	57	71	55
Godt samarbejde	42	27	21	19	29
Godt forhold til brugere	33	28	15	10	11
Ledelsens anerkendelse	40	30	26	30	29
Kollegaernes anerkendelse	36	22	14	18	23
Udvikling på jobbet	22	27	34	29	29
Engagement i organisationens rolle/ mission	18	21	28	12	11
Overholdelse af økonomiske rammer	4	13	5	1	0
En god løn	3	0	1	7	0
Karrieremuligheder	0	4	8	8	0
Godt forhold til overordnede myndigheder	1	1	1	4	0
N	78	66-67	65	72-73	62

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for øverste svarkategori ”overordentlig stor betydning”. På grund af varierende antal institutioner inden for de enkelte sektorer er basis for tabellen alene forvaltningsorganisationer inden for stat, amt, kommunal forvaltning.

Sygehuse og kulturinstitutioner giver os et endnu mere markant billede. Det professionelle/faglige engagement ligger begge steder på 92 pct. (og overgår således klart indtægtsadministrationen), og ledelsens anerkendelse som motivationsfaktor er røget ned på henholdsvis 15 og 8 pct. (Vrangbæk, 2003b: 50; Beck Jørgensen, 2002: 15). Her har vi tydeligvis fat på organisationsfelter, hvor det faglige er alfa og omega.

Andre resultater støtter dette billede af en stærk faglig orientering. Offentlige ledere blev bedt om at vurdere betydningen af en række værdier. *Uafhængige professionelle standarder* kom ud som en af de allervigtigste, både på forvaltningsniveau og institutionsniveau, mens *karrieremuligheder* og *hensynet til opinionen* lå i bunden (Vrangbæk, 2003a: 109). Dette bille-

de ændres ikke afgørende, når vi ser nærmere på sektorerne (se tabel 3.3). Men igen kommer der nogle interessante variationer frem.

Tabel 3.3. Vigtige værdier under udførelsen af det daglige arbejde. Sektor

	Omsorg	Uddannelse/ forskning	Miljø/ energi	Ind- tægter	Infra- struktur
Retssikkerhed	92	86	92	100	84
Produktivitet	90	70	95	97	94
Politisk styrbarhed	84	88	89	56	73
Offentligt indseende	92	85	89	78	80
Uafhængige prof. stand.	84	82	88	94	84
Innovation, fornyelse	85	88	85	71	91
Generelt samfundsansvar	78	94	86	85	78
Individuelle brugerbehov	82	61	65	62	62
Styrke brugerdemokrati	76	71	67	34	59
Udvikle netværk, gå på tværs	61	55	66	60	58
Ligestilling	62	63	69	59	55
Karrieremuligheder	49	41	58	77	48
Kontinuitet	59	68	58	55	64
Balancering af interesser	41	54	75	18	64
Hensyn til opinionen	47	51	35	36	42
N	76-78	64-67	64-65	72-74	63-64

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for de to øverste svarkategorier lagt sammen, ”grundlæggende dette vi skal kendes på” + ”normalt af betydning”. På grund af varierende antal institutioner inden for de enkelte sektorer er basis for tabellen alene forvaltningsorganisationer inden for stat, amt, kommunal forvaltning.

I omsorgssektoren står de individuelle brugerbehov og brugerdemokrati højt. Miljø og energi udmærker sig ved at lægge stor vægt på balancering af interesser og samtidig lille vægt på hensyn til opinionen. Indtægtsadministrationen adskiller sig på en række punkter. De topper med vægt på retssikkerhed, uafhængige professionelle standarder – og karrieremuligheder (jf. før om fastholdelsesproblemerne). Og de scorer lavest på politisk styrbarhed, offentligt indseende, innovation og fornyelse, brugerdemokrati og balancering af interesser. Indtægtsadministrationen skiller sig med andre ord ud som en klassisk retsstatslig myndighed, der skal følge reglerne og ikke tage hensyn til diverse aktører.

Spørger vi til, hvilke egenskaber personalet bør besidde, ligger egenskaber som *fagligt drive* og *personlig integritet* i toppen, mens *økonomisk sans*, *politisk fornemmelse* og *risikovillighed* ligger i bunden (Vrangbæk, 2003a: 109). Topplaceringerne gælder også de enkelte sektorer (se tabel 3.4). Fornemmelse for den politiske situation er derimod meget lidt vigtig i indtægtsadministrationen – modsat miljø og energi. Derimod topper loyalitet over for regler forventeligt i indtægtsadministrationen. Omsorgssektoren har den højeste score for etisk bevidsthed. Ser vi specielt på kulturinstitutioner, vurderes *fagligt drive* suverænt som den vigtigste personaleegenskab (Beck Jørgensen, 2002: 13).

Tabel 3.4. Betydningen af forskellige personaleegenskaber. Sektor

	Omsorg	Uddannelse/ forskning	Miljø/ energi	Ind- tægter	Infra- struktur
Personlig integritet	97	97	98	99	97
Fagligt drive	97	94	91	100	92
Evne til nytænkning	90	94	86	80	90
Tilpasningsdygtighed	94	88	92	90	89
Stærk i kontakt med andre mennesker	86	91	81	79	79
Etisk bevidsthed	94	92	81	73	73
Loyalitet overfor regler	82	82	86	99	84
Økonomisk sans	71	71	65	51	79
Fornemmelse for den politiske situation	67	76	81	26	71
Risikovillighed	51	39	34	33	51
N	77-78	66	63-65	71-73	62-63

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for de to øverste svarkategorier lagt sammen, ”grundlæggende dette vi skal kendes på” + ”normalt af betydning”. På grund af varierende antal institutioner inden for de enkelte sektorer er basis for tabellen alene forvaltningsorganisationer inden for stat, amt, kommunal forvaltning.

Vi kan også vurdere faglighedens betydning på en helt anden så at sige ”ufaglig” måde. Vi har spurgt til, hvilke midler der opfylder behovet for intern styring og koordinering, som fx regler, løbende kontrol, planlægning, resultatmål mv. *Rekruttering af personale med en bestemt faglighed* som koordinationsform er vidt udbredt og ligger i toppen for sygehuse og kulturinstitutioner (Vrangbæk, 2003b: 47; Beck Jørgensen, 2002: 17). Spørger vi efter, hvilke strategier der er velegnede til at løse de vigtigste problemer,

som organisationen står over for i den nærmeste fremtid, er *styrke fagligheden* en af topscorerne (se tabel 5.3 nedenfor og Beck Jørgensen, 2002: 29). Dette billede holder dog ikke helt, når vi dykker ned i sektorerne. Det er kun i uddannelsessektoren og i indtægtsadministrationen, at en styrket faglighed er en meget vigtig strategi.

Men alt i alt er resultatet ret entydigt: Der lægges i offentlige organisationer overordentlig stor vægt på faglighed. Man kan vel næsten sige, at fagligheden udgør et grundtræk i offentlige organisationer, en måde at tænke på, der gennemsyrrer meget andet, som fx når koordinering og strategiske problemer klares gennem en bedre eller en anden faglighed. En sandsynlig konsekvens er, at klanbaseret governance spiller en meget stor rolle internt i offentlige organisationer og farver eller ligefrem dominerer andre governance-former.

Denne generelle konklusion kan dog ikke stå helt ureflekteret. Analysen af sektorer stillede måske ikke så meget spørgsmål ved, om faglighed er vigtig eller ikke. Men fagligheden har trods alt forskellig vigtighed, fagligheden har helt forskellig indhold, og fagligheden er ”indpakket” på forskellig måde. Disse forskelle var specielt tydelige, når vi sammenlignede omsorg, indtægtsadministration og miljø og energi.

Offentlige organisationer i samspil med deres omgivelser

Mens fagligheden er analyseret som en intern egenskab ved offentlige organisationer, skal vi nu se på, hvorledes offentlige organisationer er placeret i forhold til aktører i deres omgivelser. Dette vises i tabel 3.5A og 3.5B. Respondenterne har taget stilling til to dimensioner, dels hvor stor betydning de vil tillægge den enkelte aktør, for at organisationen kan nå sine mål (tabel 3.5A), dels om denne betydning er positiv eller negativ (tabel 3.5B). Vi kan tolke den positive og negative holdning som et spørgsmål om, hvem der giver muligheder, og hvem der sætter restriktioner. Har en aktør stor og positiv betydning, vil vi forvente en stærk og åben orientering mod denne aktør fra organisationens side. Er betydningen stor, men negativ, vil vi forvente stærke forsvarsmekanismer. Hvis betydningen er ringe, vil vi forvente tendenser til at negligere aktøren, især hvis betydningen er negativ.

Ser vi på opsummeringskolonnen i tabel 3.5A – den offentlige sektor i alt – er det umiddelbare billede, at offentlige organisationer i overvejende grad befinder sig inden for en hierarkisk orden. Brugerne, umiddelbart overordnede myndigheder, bevilgende myndigheder og politikerne (respektive landspolitikere og lokalpolitikere) – alle aktører vi uden store vanskeligheder vil kunne sætte ind i den parlamentariske styringskæde – spiller den

Tabel 3.5A. Eksterne interessenters betydning for organisationens muligheder for at nå sine mål. Administrativt niveau

	Central administrationen	Amtskommunale og kommunale forvaltninger	Statsinstitutioner og dekoncentrede myndigheder	Amtskommunale og kommunale institutioner	I alt
Brugere	88	92	91	95	92
Umiddelbart overordnet administrativ myndighed	76	84	82	89	84
Bevilgende myndigheder	78	86	69	75	80
Lokalpolitikere	29	94	33	76	75
Personaleorganisationer	64	80	59	73	74
Offentligheden i almindelighed	63	79	65	62	70
Offentlige organisationer på lavere administrativt og/eller politisk niveau	67	76	62	55	67
Medier	78	75	63	46	65
Faglige professionelle organer	58	43	52	65	53
Revisionsorganer	61	68	49	22	51
Landspolitikere	69	45	42	24	41
Andre interesseorganisationer	58	45	24	26	39
Internationale organer	62	12	23	7	19
N	251-286	738-836	92-102	525-623	1606-1845

Betydning: Summen af svarfrekvens for kategorierne "for det meste aktive og konstruktive medspillere" og "for det meste hæmmende og besværlige" og "i lige grad med- og modspillere". Øvrige svar kategorier var: "har en tilbagetrukket rolle", "fjerne og betydningsløse" og "ved ikke".

Tabel 3.5B. Organisationens holdning til eksterne interessenter. Administrativt niveau

	Central- administrationen	Amtskommunale og kommunale forvaltninger	Statsinstitutioner og dekoncentrede myndigheder	Amtskommunale og kommunale institutioner	I alt
Brugere	34	40	47	60	46
Umiddelbart overordnet administrativ myndighed	32	17	15	28	23
Bevilgende myndigheder	-21	33	-11	0	11
Lokalpolitikere	-4	68	9	17	37
Personaleorganisationer	12	8	7	17	11
Offentligheden i almindelighed	8	13	14	16	13
Offentlige organisationer på lavere administrativt og/eller politisk niveau	26	26	6	14	21
Medier	-10	-8	2	2	-4
Faglige professionelle organer	36	21	24	38	29
Revisionsorganer	-12	31	6	6	14
Landspolitikere	34	-13	1	-1	-1
Andre interesseorganisationer	10	5	-	7	6
Internationale organer	13	-4	4	0	0
N	251-286	738-836	92-102	525-623	1606-1845

Holdning: Angiver differensen mellem frekvensen af respondenter, som opfatter de forskellige aktørers betydning "positivt" (for det meste aktive og konstruktive) og "negativt" (for det meste hæmmende og besværlige).

største rolle. Bortset fra bevilgende myndigheder er holdningen positiv over for disse aktører. Rangordner vi efter holdning, glider faglige professionelle organer ind som nummer tre (se tabel 3.5B).

Men vi kan ikke lade os nøje med dette billede.

- For det første følger en række andre aktører efter i hastigt tempo.
- For det andet kan de aggregerede tal skjule interessante variationer mellem de enkelte niveauer og sektorer i den offentlige sektor.
- For det tredje må man med den traditionelle stærke placering af kommunerne i Danmark se specifikt på forholdet mellem stat og kommuner.
- For det fjerde må vi diskutere to grundlæggende fortolkningsproblemer:
 - Er en relation mellem en offentlig organisation og en overordnet myndighed nødvendigvis en hierarkisk relation?
 - Er det altid naturligt at placere brugerne i den parlamentariske styringskæde?

Vi diskuterer disse punkter i tur og orden nedenfor.

Andre aktører

I det generelle billede indgår som nævnt andre aktører. Det gælder fx personaleorganisationer, offentligheden i almindelighed, medierne og faglige professionelle organisationer, som der endvidere er meget varierende holdninger til. Det tyder på et langt mere komplekst billede. Lægger vi disse aktører til, er det næppe således, at den hierarkiske orden helt forsvinder, men den tilføjes elementer af en netværksbaseret orden (på grund af antallet af forskellige aktører, ikke mindst uden for den parlamentariske styringskæde) og en klanbaseret orden (på grund af den meget positive holdning til faglige professionelle organisationer).

Administrative niveauer

Lad os dernæst se på variationer mellem de enkelte niveauer. Her anlægger vi som udgangspunkt en relativ vurdering, dvs. vi ser især på rangordningen af de eksterne aktører på det enkelte niveau og i mindre grad på tallenes absolutte størrelse.

På *institutionsniveaue*t – både statslige, amtskommunale og kommunale institutioner – får vi indtrykket af tætte organisationsnære kredsløb, som viser sig derved, at brugere og nærmeste overordnede myndighed klart ligger foran andre aktører både i betydning og holdning. Brugere er placeret i top og får den mest markante positive vurdering, men nærmeste overordnede

myndigheder vurderes også positivt, omend der er et markant fald i forhold til vurderingen af brugerne.

Længere nede på hitlisten i forhold til betydning finder vi bevilgende myndigheder, der holdningsmæssigt vurderes neutralt til negativt. Men herefter deler vandene sig mellem statsinstitutioner og amtskommunale og kommunale institutioner, omend det skal understreges, at forskellene er relativt beskedne. For statsinstitutionerne følger nu offentligheden i almindelighed og medierne som vigtige aktører, mens ledere i amtskommunale og kommunale institutioner peger på lokalpolitikere, personaleorganisationer og faglige, professionelle organisationer. Vi får indtryk af, at *lokale institutioner befinder sig i stærkt organiserede og tætte omgivelser*. Som kontrast opererer statsinstitutionerne i højere grad i en åben medialiseret kontekst. Denne kontekst er ikke nødvendigvis a-politisk, men det er i så fald ikke de klassiske politiske aktører, der præger billedet. Både landspolitikere, lokalpolitikere og interesseorganisationer er bundskrabere, både i betydning og holdning. Faglige professionelle organer har en midterplacering i forhold til betydning, men rangerer holdningsmæssigt næsthøjest. Det gælder også i amtskommunale og kommunale institutioner.

For *amtskommunale og kommunale forvaltninger* får vi det samme billede af relativt tætte organisationsnære kredsløb. Disse forvaltninger har politikerne og brugerne i den absolutte top i forhold til betydning, efterfulgt af bevilgende myndigheder (positivt vurderet) og umiddelbart overordnede myndigheder (nærmest neutralt vurderet). Det er især politikerne, der rykker ind i billedet, mens overordnede myndigheder træder lidt tilbage. Når vi taler om amtskommunale og kommunale forvaltninger, kan man nemt argumentere for, at politikerne netop hører til i et organisationsnært kredsløb, mens det tilsvarende ikke nødvendigvis gør sig gældende for overordnede myndigheder. Disse befinder sig i mange tilfælde uden for kommunen eller amtskommunen.

Men de organisationsnære aktører er skarpt fulgt af personaleorganisationer – som synes at have amtskommuner og kommuner som deres territorium per excellence – offentligheden i almindelighed, offentlige organisationer på lavere niveau og medierne. Det ser med andre ord ud til, at lokale forvaltninger har en relativ bred kontaktflade. Det er dog en kontaktflade, som ikke for alvor sprænger sognegrænserne, for i bunden finder vi ud over landspolitikere og internationale organer også interesseorganisationer og faglige professionelle organisationer – organisationer, som sædvanligvis er stærkest forankrede på det nationale niveau.

Centraladministrationen både minder om og afviger fra dette billede. Brugere har den største betydning, mens medierne sammen med bevilgende myndigheder indtager andenpladsen. Politikerne kommer først på en fjerdeplads, mens de i den kommunale verden ligger på en førsteplads. Dette er en noget anderledes gruppering af mest betydende aktører.

Dernæst er det karakteristisk, at vi i centraladministrationen finder meget ens og relativt høje vurderinger af alle eksterne aktørers rolle, bortset fra lokale politikere.¹ Det kunne tyde på en udpræget netværksorganisering og måske med større åbenhed end på amtskommunalt og kommunalt plan, fordi internationale organer spiller en klar og svagt positiv rolle i centraladministrationen i modsætning til det amtskommunale og kommunale niveau, hvor holdningen oven i købet er svagt negativ.

For det tredje oplever centraladministrationen flere aktørers indflydelse som noget negativt. De meget vigtige medier vurderes svagt negativt, og de mest negative vurderinger af bevilgende myndigheder (som betyder lige så meget som medierne) og revisionsorganer finder vi i centraladministrationen. Her har vi altså en situation, hvor nogle af de mest betydende aktører vurderes negativt. Man får et indtryk af splittethed og krydspres. Det er måske ikke helt tilfældigt, at centraladministrationens mest positivt vurderede aktørtype er faglige professionelle organisationer.

Som kontrast vurderes både bevilgende myndigheder og revisionsorganer meget positivt i amtskommunale og kommunale forvaltninger. Man kunne stille spørgsmålet, om det er lokal ekstravagance og en "administrativ lethed", der slår igennem, eller om nærheden gør, at man bedre forstår restriktionerne, og hvordan de skal udøves? Eller om man i staten har oplevet et magtfuldt Finansministerium, der ikke blot fungerer som bevilgende myndighed, men som også er gået ind i substansen på forskellige politikområder (se fx Jensen, 2003).

For at summere op, finder vi på de enkelte niveauer governance-former, der minder om det generelle billede, dvs. hierarkisk governance med kraftige tilsætninger af især netværk (mange aktører og aktører uden for den parlamentariske styringskæde) og klan (faglige professionelle organer). Der er dog variationer mellem niveauerne. Det karakteristiske for institutionsniveauet er organisationsnære kredsløb, der *kan* have karakter af hierarki. Amtskommunale og kommunale institutioner synes at fungere i en mere tæt og organiseret kontekst, mens statslige institutioner i højere grad lever i en medialisert verden. For amtskommunale og kommunale forvaltninger finder vi et lidt udvidet organisationsnært kredsløb.

Centraladministrationen afviger mest fra mønsteret. Vi finder ikke nogle organisationsnære kredsløb som den dominerende form. Det skyldes dels, at rangordningen af de vigtigste aktører er anderledes, dels at alle aktørtyper bortset fra lokalpolitikere spiller en væsentlig rolle. Det peger på, at centraladministrationen er det niveau, der i størst grad er præget af netværk og dermed måske mest krydspres. Lægger vi til, at faglige professionelle organisationer er den aktørtype, der vurderes mest positivt, får vi også et indtryk af klan.

Sektorer

Spørgsmålet er, om en sektoropdeling giver os andre resultater. Af tabel 3.6A og tabel 3.6B fremgår, at det generelle billede holder så nogenlunde. Der er organisationsnære kredsløb bestående af brugere, umiddelbart overordnede myndigheder og (lokal)politikere, som ser ud til at spille den største rolle, men også kontaktholder til en bred kreds af aktører. Men derefter er der særtræk.

Indtægtsadministrationen skiller sig ud, primært fordi en del aktører har lavere betydning og vurderes mindre positivt. Det gælder meget karakteristisk brugerne (som vurderes meget mindre positivt end i andre sektorer), lokalpolitikere (hvis betydning interessant nok vurderes meget lavere end i omsorgssektoren), medierne, personaleorganisationer og andre interesseorganisationer. *Indtægtsadministrationen* står som klassisk myndighed ganske enkelt mere solitært, især hvis vi sammenligner den med omsorgssektoren. I *omsorgssektoren* vurderes lokalpolitikernes betydning overordentlig højt, og både medier og personaleorganisationer kommer ind i den højst rangerende gruppe. *Uddannelse og forskning* udmærker sig især med en høj placering af faglige professionelle organer og personaleorganisationer. Det er formentlig de store organisationer på folkeskole- og gymnasieområdet, der slår igennem her, hvor det afhængig af funktion måske kan være svært at skelne mellem en professionel organisation og en personaleorganisation. På *miljø og energi* spiller internationale organer en relativt set stor rolle.

Stat og kommuner

Vi vil nu se nærmere på tilstedeværelsen af en hierarkisk orden mellem stat og kommuner. Det sker ud fra informationer om, hvilken rolle politikerne og nærmeste overordnede myndighed spiller for offentlige organisationer. Generelt vurderes politikerne som havende stor og i overvejende grad positiv betydning. Intetsteds er politikerne imidlertid så populære – altså lokalpolitikere – som i amtskommunale og kommunale forvaltninger. De har større og en hel del mere positiv betydning, end landspolitikere har for

Tabel 3.6A. Eksterne interessenters betydning for organisationens muligheder for at nå sine mål. Sektor.

	Omsorg	Uddannelse/ forskning	Miljø/ energi	Indtægter	Infra- struktur
Brugere	99	95	92	80	95
Umiddelbart overordnet administrativ myndighed	80	78	84	85	89
Bevilgende myndigheder	83	89	81	74	87
Lokalpolitikere	90	79	73	56	79
Personaleorganisationer	83	88	56	63	67
Offentligheden i almindelighed	75	80	73	73	72
Offentlige organisationer på lavere administrativt og/eller politisk niveau	74	73	78	54	70
Medier	80	74	75	61	72
Faglige professionelle organer	49	71	56	52	34
Revisionsorganer	66	53	58	60	66
Landspolitikere	53	42	50	51	34
Andre interesseorganisationer	51	41	59	25	49
Internationale organer	8	19	41	20	28
N	65-77	61-67	59-65	64-73	59-61

Betydning: Summen af svarfrekvens for kategorierne "for det meste aktive og konstruktive medspillere" og "for det meste hæmmende og besværlige" og "i lige grad med- og modspillere". Øvrige svar kategorier var: "har en tilbagekikken rolle", "fjerne og betydningløse" og "ved ikke". På grund af varierende antal institutioner inden for de enkelte sektorer er basis for tabellen alene forvaltningsorganisationer inden for stat, amt, kommunal forvaltning.

Tabel 3.6B. *Organisationens holdning til eksterne interessenter: Sektor*

	Onsorg	Uddannelse/ forskning	Miljø/ energi	Indtægter	Infra- struktur
Brugere	45	47	31	14	47
Umiddelbart overordnet administrativ myndighed	20	32	21	11	23
Bevilgende myndigheder	21	23	6	15	11
Lokalpolitikere	64	52	41	19	46
Personaleorganisationer	16	1	8	8	11
Offentligheden i almindelighed	7	11	22	0	15
Offentlige organisationer på lavere administrativt og/eller politisk niveau	34	29	17	11	18
Medier	-23	-1	5	-4	2
Faglige professionelle organer	26	49	34	20	25
Revisionsorganer	25	8	-6	10	16
Landspolitikere	-9	5	12	0	-2
Andre interesseorganisationer	6	2	8	3	12
Internationale organer	-3	3	0	-1	3
N	65-77	61-67	59-65	64-73	59-61

Holdning: Angiver differensen mellem frekvensen af respondenter, som opfatter de forskellige aktørers betydning "positivt" (for det meste aktive og konstruktive) og "negativt" (for det meste hæmmende og besværlige). På grund af varierende antal institutioner inden for de enkelte sektorer er basis for tabellen alene forvaltningsorganisationer inden for stat, amt, kommunal forvaltning.

centraladministrationen. Allerede her kan man fornemme en vis løskobling mellem stat og kommuner, for den meget stærke positive lokale vurdering af lokalpolitikkerne må naturligvis betyde en lokal forankring. Det er videre karakteristisk, at landspolitikerne vurderes som betydningsfulde, men negative aktører af amtskommunale og kommunale forvaltninger. Tilsvarende vurderes lokalpolitikere negativt i centraladministrationen, men de tillægges ikke den store betydning.

Med disse vurderinger vil vi forvente, at man i lokale forvaltninger har udviklet stærke forsvarsmekanismer mod landspolitikere, og at man i centraladministrationen mere betragter lokalpolitikere som et irritationselement, som et nødvendigt, men måske alligevel negligerbart onde.

Vurderingen af de umiddelbart overordnede myndigheder peger i samme retning. Således har institutioner på det amtskommunale og kommunale niveau en mere positiv vurdering af deres overordnede myndigheder – dvs. de amtskommunale og kommunale forvaltninger – end disse selv har af deres overordnede myndigheder, der jo netop ofte er statslige ministerier og styrelser. Her er altså ikke mere hierarkisk orden, end at det amtskommunale og kommunale niveau markerer sig med en selvstændig placering.

Man kan også pege på, at den meget lave internationale orientering i amtskommuner og kommuner – sammenholdt med centraladministrationen, hvor i hvert fald dele heraf er stærkt internationaliserede – er med til at ”brække” den offentlige sektor over i to dele, en lokalt orienteret og en kosmopolitisk orienteret (Beck Jørgensen, 2003).

Forvaltning og institutioner

Vi finder endnu en svækkelse af den hierarkiske orden, når vi sammenholder forvaltningsniveauernes og institutionsniveauernes vurdering af politikernes rolle og betydning. Centraladministrationen tillægger landspolitikere en meget større rolle og en markant mere positiv betydning, end statsinstitutionerne gør. Præcis samme billede får vi frem på det kommunale niveau. Forvaltningsniveauet tillægger igen politikere en større rolle og en markant mere positiv betydning, end de amtskommunale og kommunale institutioner gør. Man kan sige det på den måde, at der sker en udtynding af den politiske styring fra forvaltningsniveauet til institutionsniveauet.

Alt i alt kan vi ikke afgøre, om hierarkisk governance spiller en dominerende rolle eller ej. Der er dog ingen tvivl om, at hierarkiet er der, men det står bestemt ikke alene. Vi finder således klare netværkstræk på alle niveauer, ikke mindst det centraladministrative, og svækkelse af hierarkiet mellem stat og kommuner og mellem forvaltningsniveau og institutionsniveau.

Fortolkning af relationer

Hierarkisk governance finder vi umiddelbart tydeligst i de organisationsnære kredsløb. Men heller ikke her kan vi være sikre. For det første er brugernes specifikke rolle og dermed relationen til den offentlige organisation ikke kendt. Brugere kan have status som undersåtter, klienter, politisk bevidste brugere eller som kunder. De to sidste roller er ikke-hierarkiske roller. Materialet giver ikke mulighed for at vurdere, i hvilke roller brugerne især optræder, og det er derfor muligt, at vi har overvurderet det hierarkiske islæt (og undervurderet forekomsten af markedsbaseret orden – også fordi spørgeskemaet ikke favoriserer markedet som ordningsform). Man kan mere grundlæggende spørge, om brugere, der har meget stor og positiv betydning for offentlige organisationers muligheder for at nå deres mål, overhovedet kan tænkes ind i en hierarkisk sammenhæng. Vidner deres store betydning ikke snarere om, at offentlige organisationer er responsive og dermed uhierarkiske?

På samme måde kan vi argumentere for, at vi ikke kender relationen mellem organisation og nærmeste overordnede myndighed. Den kan være præget af ordrer og diktat, eller den kan være præget af samarbejde og forhandling. Spørgsmålet er faktisk, om ikke vi skal fortolke en relation mellem en offentlig organisation (fx en amtskommunal institution for fysisk handicappede) og dens nærmeste overordnede myndighed (fx den amtskommunale social- og sundhedsforvaltning) som *noget andet* end en hierarkisk styringsrelation, hvis den styrede oplever styringsagenten som en konstruktiv medspiller, også selvom de to parter formelt er ordnet hierarkisk i forhold til hinanden? Fx kunne man forestille sig, at kontraktstyring har ændret de vertikale styringsrelationer, så de ikke opleves hverken som styring eller som vertikale (Greve, 2000). Hvis det er tilfældet, har netværk faktisk erstattet hierarki, eller vi ser i det mindste netværk, der fungerer i skyggen af hierarkiet (Scharpf, 1997). Det er en tankegang, vi skal forfølge senere.

Bevillingstildelingen

Afgørende for alle organisationer er evnen til at skaffe sig ressourcer. Den måde, ressourcer tildeles på, og hvilke eksterne aktører man er afhængige af, kan derfor have stor betydning. For mange er ressourcetildelingen kernen i en definition af stat og marked. Den første opkræver skatter og tildeler bevillinger ned gennem hierarkiet. På markedet finansieres man af brugerne. Graden af hierarkisk governance må derfor kunne aflæses i, hvorledes offentlige organisationer skaffer sig ressourcer. Almindelige bevillinger er stadig den dominerende ressource for offentlige organisationer. Men bevil-

Tabel 3.7. Former for bevillingstilddeling. Niveau

	Central- administrationen	Amtskommunale og kommunale forvaltninger	Statsinstitutioner og dekoncentrerede myndigheder	Amtskommunale og kommunale institutioner	I alt
Hovedsagligt på baggrund af forrige års budget og resultat og med få justeringer og en beskeden debat om fordelingsnøgler o.l.	55	73	66	75	71
Budget udmeldes fra overordnet administrativt niveau med begrænset mulighed for forhandling	44	36	55	77	53
"Blød" kontraktstyring (aftaler om målsetninger for produktion, service eller lignende uden klart definerede sanktioner)	39	29	11	16	25
Der foregår en forhandlingsproces med overordnet myndighed på baggrund af udmelding fra organisationen	31	25	19	10	20
Organisationens egen udmelding af budgetstørrelse bliver næsten altid bestemmende	15	24	16	9	17
Taxameterordninger, aktivitetsbestemte betalinger	11	14	34	15	15
Direkte konkurrence og megen debat om fordeling af midler	11	9	5	3	7
"Hård" kontraktstyring (juridisk bindende og med fastlagte sanktioner)	7	4	14	3	4
N	218-229	695-723	88-94	540-563	1541-1609

Note: Svarfremkvenserne er angivet i pct. for de to øverste svar kategorier lagt sammen, "passer særdeles godt" + "passer godt".

linger kan tildeles på mange måder, svingende fra lodrette ordrer til aktivitetsbestemte udmålinger. I tabel 3.7 ser vi ledernes vurderinger af, på hvilken måde de modtager bevillinger.

Tabel 3.8. Former for bevillingstildeling, Sektor

	Omsorg	Uddannelse/ forskning	Miljø/ energi	Ind- tægter	Infra- struktur
Hovedsagligt på baggrund af forrige års budget og resultat og med få justeringer og en beskeden debat om fordelingsnøgler o.l.	71	63	65	83	75
Budget udmeldes fra overordnet administrativt niveau med begrænset mulighed for forhandling	28	41	32	47	43
”Blød” kontraktstyring (aftale om målsætninger for produktion, service eller lignende uden klart definerede sanktioner)	29	29	28	28	42
Der foregår en forhandlingsproces med overordnet myndighed på baggrund af udmelding fra organisationen	26	30	19	20	26
Organisationens egen udmelding af budgetstørrelse bliver næsten altid bestemmende	22	25	17	25	6
Taxameterordninger, aktivitetsbestemte betalinger	13	31	4	1	6
Direkte konkurrence og megen debat om fordeling af midler	10	11	13	8	2
”Hård” kontraktstyring (juridisk bindende og med fastlagte sanktioner)	1	3	0	12	0
N	68-73	61-65	52-57	64-66	48-49

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for de to øverste svarkategorier lagt sammen, ”passer særdeles godt” + ”passer godt”. På grund af varierende antal institutioner inden for de enkelte sektorer er basis for tabellen alene forvaltningsorganisationer inden for stat, amt, kommunal forvaltning.

Resultatet er ganske klart: bevillingstildelingen er præget af automatik og hierarki. Knap tre fjerdedele af respondenterne mener, at de tildelte bevillinger i hovedsagen følger tildelingen året før med få justeringer og med kun en beskeden debat om fordelingsnøgler mv. Godt halvdelen mener, at

budgettet meldes ud uden de store muligheder for efterfølgende forhandling (men det skal ikke kunne afvises, at bevillingstildelende myndigheder selv oplever mere automatik end hierarki). Herefter følger forskellige ”aftalemodeller”, hvor den offentlige organisation i varierende grad har indflydelse på bevillingstildelingen, og hvor hierarki måske erstattes af netværk. Mindst betydning har markedselementet. Direkte konkurrence om midler og taxameterordninger mv. spiller ikke den store rolle.²

Billedet er dog ikke homogent. Det er i amtskommunale og kommunale forvaltninger, man oplever mest automatik, og det er på institutionsniveauet (især amtskommunale og kommunale institutioner), man i størst grad oplever en ren hierarkisk tildeling. I centraladministrationen er billedet mere varieret: mindre automatik og hierarki og mere bløde styringsformer, ikke mindst spiller ”blød” kontraktstyring en relativ stor rolle. Dette kan dog delvis skyldes, at respondentgruppen fra centraladministrationen også indeholder en del kontorchefer og afdelingschefer. Det nærmeste, vi kommer markedsstyring, er statslige institutioner, hvor aktivitetsbestemte bevillinger spiller en væsentlig rolle for en tredjedel af statsinstitutionerne.

Sektoropdelingen føjer ikke meget nyt til dette billede (se tabel 3.8). Det mest interessante er, at indtægtsadministrationen i størst grad er udsat for en automatisk og hierarkisk bevillingstildeling og hård kontraktstyring og i mindst grad for markedsstyring. Dette er konsistent med det billede af en klassisk myndighed, vi har fået indtil nu.

Sammenfatning: hvor blev hierarkiet af?

Efter den klassiske model – den parlamentariske styringskæde – skal den offentlige sektor styres hierarkisk både internt og eksternt. Genfinder vi denne styring? Svaret er i det store og hele, at der er en række afvigelser til hierarkisk styring. Internt finder vi i høj grad klan-governance. Eksternt finder vi mange tegn på især netværk. Ser vi mere specifikt på ressourcestyling, er billedet et andet. Her er en hierarkisk, absolut ikke-dialogpræget tildelingsform det karakteristiske. Markedsstyring er næsten fraværende. Det nærmeste, vi kommer denne governance-form, er ved aktivitetsbestemte bevillinger.

Noter

1. Det kan ikke udelukkes, at distinkte forskelle udjævnes, når svar fra et så stort og mangearartet system som centraladministrationen aggregeres.
2. Siden spørgeskemaundersøgelsens gennemførelse er der dog, bl.a. inden for sundhedsvæsenet, gennemført større grad af aktivitetsbaserede bevillingsformer.

Kapitel 4

Offentlige organisationer i forandring – på vej mod?

Tilstandsrapporten har fortalt, hvor offentlige ledere mener, vi befinder os i dag. Men hvilke bevægelser kan vi finde i dette billede? Vi skal i dette afsnit se nærmere på forandringer i eksterne relationer og ressourcetildeling.

Transformation af hierarki til netværk

I tabel 4.1 vises, hvilke forandringer i offentlige organisationers samspil med deres omverden, der har været fremherskende i 1990'erne. Ser vi først på vertikale forandringer, er hovedtendensen ret klar. Netværksorganisering har vundet indpas. Deltagelse i forskellige netværk er uden diskussion den vigtigste forandring i samspillet med omgivelserne. Godt 60 pct. melder om denne forandring som væsentlig eller særdeles væsentlig. Lige så interessant er det, at delegering af kompetence optræder som den klart næstvigtigste forandring, og at *reduceret* kompetence omvendt er den *mindst* udbredte forandring.

Spørgsmålet er, om vi kan koble disse iagttagelser sammen? Det er nærliggende at forestille sig, at de organisatoriske handlemuligheder, som øget kompetence må have betydet, er anvendt til deltagelse i eksterne netværk, eller sagt på en lidt anden måde: Vertikal styring er konverteret til netværksdeltagelse, dvs. formelle vertikale relationer er erstattet af uformelle horizontale relationer. Vi kan ikke vide med sikkerhed, om der er den sammenhæng. Men nærlæsning af tallene indikerer, at jo mere kompetence man har fået delegeret, jo mere deltager man i forskellige eksterne netværk. Kontrasterne er her på den ene side amtskommunale og kommunale institutioner, som scorer højest på kompetencedelegering og øget deltagelse i netværk og statsinstitutionerne, der scorer lavest på begge variable. Forvaltningsniveauerne følger samme mønster, men her er udsvingene dog så små, at vi vanskeligt kan lægge noget i det.

En anden vertikal bevægelse er ikke så udbredt, nemlig forandringer i formel organisationsstatus, fx fra almindelig statsinstitution til statsvirksomhed eller fra offentligretlig til privatretlig status (fx fra statsinstitution til statsligt aktieselskab). Vi kan ikke være sikre på, hvilken vej disse forandringer har gået – op eller ned – men ud fra et almindeligt kendskab til 1990'ernes forvaltningspolitik er det forventeligt, at ændringer i formel sta-

Tabel 4.1. Ændringer i organisationens indplacering i sin omverden de seneste 10 år. Niveau

	Central-administrationen	Amtskommunale og kommunale forvaltninger	Statsinstitutioner og dekoncentrerede myndigheder	Amtskommunale og kommunale institutioner	I alt
Øget deltagelse i forskellige netværk	60	61	41	67	62
Øget kompetence i forhold til nærmeste overordnede myndighed/enhed	39	46	33	54	47
Flytning fra et forvaltningsområde (ressort) til et andet	24	35	15	21	27
Sammenlægninger med andre organisationer	33	20	18	17	21
Opsplitning af organisation/enheden i flere organisationer/enheder	27	17	15	19	19
Formel organisationsstatus (f.eks. ved ændring fra offentligretlig status til privatretlig)	17	10	22	8	11
Reduceret kompetence i forhold til nærmeste overordnede myndighed/enhed	7	6	12	10	8
N	272-286	829-835	99-102	586-617	1768-1838

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for de to øverste svarkategorier lagt sammen, ”særlig væsentlige forandringer” + ”væsentlige forandringer”.

tus er ensbetydende med placering på et lavere og af central styring mere uafhængigt niveau.

Ser vi på horisontale forandringer – flytning fra et ressortområde til et andet, fusioner og opsplittings – er billedet et noget andet. For det første er den slags forandringer ganske enkelt ikke nær så udbredte. For det andet er det centraladministrationen, der er mest aktiv, når det gælder fusionering og opsplitting, mens det er i amtskommunale og kommunale forvaltninger, at man oplever mest flytten rundt fra et ressort til et andet.

Tabel 4.2. Ændringer i organisationens indplacering i sin omverden de seneste 10 år. Sektor

	Omsorg	Uddannelse/ forskning	Miljø/ energi	Ind- tægter	Infra- struktur
Øget deltagelse i forskellige netværk	51	67	62	50	68
Øget kompetence i forhold til nærmeste overordnede myndighed/enhed	50	45	52	24	47
Flytning fra et forvaltningsområde (ressort) til et andet	34	45	34	23	19
Sammenlægning med andre organisationer	16	30	44	28	19
Opsplitning af organisationen/enheden i flere organisationer/enheder	20	17	17	8	27
Formel organisationsstatus (f.eks. ved ændring fra offentlig-retlig status til privatretlig)	6	7	14	9	18
Reduceret kompetence i forhold til nærmeste overordnede myndighed/enhed	5	6	5	10	7
N	76-78	64-67	60-64	72-74	61-62

Note: Svarfrekvenserne angives i pct. for de to øverste svarkategorier lagt sammen, ”særdeles væsentlige forandringer” + ”væsentlige forandringer”. På grund af varierende antal institutioner inden for de enkelte sektorer er basis for tabellen alene forvaltningsorganisationer inden for stat, amt, kommunal forvaltning.

Sektoropdelingen giver anledning til flere bemærkninger (se tabel 4.2). For det første er der ikke nogle af sektorerne, som afviger grundlæggende fra det generelle mønster. Deltagelse i forskellige eksterne netværk og øget kompetence er den vigtigste forandring overalt, men den direkte sammen-

hæng mellem øget kompetence og deltagelse i netværk ser vi dog ikke reproduceret.

For det andet markerer indtægtsadministrationen sig som det mest stabile system. Det er ikke, fordi det ikke er præget af forandringer, men vi finder klart den mindste forandningsgrad her. Specielt kan nævnes, at det ikke bare er den sektor, der i mindst grad har fået øget kompetence, det er også den sektor, der i størst grad har fået reduceret kompetence. Indtægtsadministrationen undgår ikke trenden, men den får et dæmpet udtryk.

For det tredje er der interessante træk i infrastruktursektoren. Her finder vi den største grad af deltagelse i eksterne netværk, af organisatoriske opsplitninger og af ændringer i formel organisationsstatus, samtidig med at den ligger i bunden med hensyn til sammenlægninger og flytninger. Det ligner noget i retning af en "virksomhedsgørelse" eller autonomisering (se fx Antonsen & Beck Jørgensen, 2000: 8-10). Omvendt har uddannelse/forskning og miljø/energi for det fjerde oplevet størst grad af ressortflytninger og sammenlægninger, altså noget der ligner opbygning af store eller i hvert fald større enheder.

Alt i alt får vi et billede af en offentlig sektor, hvor de traditionelle vertikale styringsrelationer er trængt noget i baggrunden af netværksrelationer, hvor formelle autoritetsprægede relationer er trængt tilbage af relationer af mere uformel karakter. Inden for rammerne af denne "afvertikalisering" af den offentlige sektor finder vi forskellige mønstre: indtægtsadministrationen bekræfter sin relativt solitære status, inden for infrastruktur ser vi en tendens til "virksomhedsgørelse", mens der dannes større enheder inden for uddannelse og miljø og energi.

Bevillingstildeling og forskydninger i ressourcetyper

Der har gennem årene været talt meget om ændringer i finansieringen af offentlige organisationer. Et gennemgående tema har været at reducere betydningen af den traditionelle bevillingstildeling. Spørger vi, om de enkelte tildelingsformer har fået større eller mindre betydning i løbet af 1990'erne, er resultatet (se tabel 4.3) ret entydigt en bevægelse væk fra den automatik og hierarki, vi så i tabel 3.7.

Blød kontraktstyring er uden diskussion den vigtigste trend, frem for alt på forvaltningsniveauet. Det peger i retning af, at offentlige organisationer nu indgår i en mere dialogpræget relation med deres bevillingsgivere, selvom det selvfølgelig kan være svært at vide præcist, hvilken konkret praksis der ligger bag. Er der tale om konvertering af hierarki til dialog, eller er der

Tabel 4.3. Ændringer i former for bevillingstilDELING de seneste 10 år. Niveau

	Central-administrationen	Amtskommunale og kommunale forvaltninger	Statsinstitutioner og dekoncentrerede myndigheder	Amtskommunale og kommunale institutioner	I alt
"Blød" kontraktstyring (aftaler om målsetninger for produktion, service eller lignende uden klart definerede sanktioner)	57	52	27	26	42
Taxameterordninger, aktivitetsbestemte betalinger	17	26	26	15	21
Direkte konkurrence og megen debat om fordeling af midler	29	27	20	10	21
Budget udmeldes fra overordnet administrativt niveau med begrænset mulighed for forhandling	17	17	27	23	20
Der foregår en forhandlingsproces med overordnet myndighed på baggrund af udmelding fra organisationen	29	20	17	11	18
Hovedsageligt på baggrund af forrige års budget og resultat og med få justeringer og ringe debat om fordelingsnøgler o.l.	7	13	20	18	14
"Hård" kontraktstyring (juridisk bindende og med fastlagte sanktioner)	14	16	14	7	13
Organisationens egen udmelding af budgetstørrelse bliver næsten altid bestemmende	8	10	9	3	7
N	209-224	676-701	88-90	507-536	1483-1551

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for de to øverste svarkategorier lagt sammen, "meget større" + "noget større".

også elementer af fokuseret styring og dermed også en revitalisering af hierarki?

De næstfølgende forskydninger repræsenterer bevægelser væk fra respektive hierarki og automatik. Taxameterordninger og aktivitetsbestemte betalinger er udtryk for automatik minus hierarki. Ganske vist kan de formelle rammer og takster være centralt fastlagt, men forskydninger i ydelsesproduktion og efterspørgsel får en automatisk virkende effekt på bevillingstildelingen uden hierarkisk beslutning. Direkte konkurrence om bevillingerne med megen debat om fordelingsnøgler mv. kan betyde en styrkelse af hierarkiet, fordi den direkte konkurrence kan muliggøre sammenligninger mellem organisationerne og dermed skabe ny information. Herved reduceres en eventuel informationsasymmetri mellem principal og agent. Men der er mindre automatik, og det er også muligt, at en mere åben proces kan reducere hierarkiets betydning.

Noterer vi os, at den tildelingsform, som ligger i bunden i tabel 4.3, er organisationens egen budgetudmelding som bestemmende for tildelingen, styrkes indtrykket af en bevægelse væk fra det automatiske. Det er muligt, at udviklingens essens ganske enkelt er en styrkelse af dialog på bekostning af hierarki. Det er dog en tendens, der slår vekslende igennem. Ligesom blød kontraktstyring som tidligere nævnt ser ud til at være vigtigst på forvaltningsniveauet, så spiller budgetudmelding fra toppen med begrænsede forhandlingsmuligheder klart den største rolle på institutionsniveauet.

De forskellige sektorer synes også her – inden for rammerne af den generelle tendens – at gå forskellige veje (se tabel 4.4). Det er iøjnespringende, at taxameterordninger og aktivitetsbestemte betalinger er kommet til at betyde meget inden for omsorg og uddannelse/forskning i forhold til de andre områder. Inden for infrastruktur er det primært kontraktstyringen, der er i fokus. Lægger vi den hårde og den bløde variant sammen, er det 84 pct., der mener, at kontraktstyring (og især den bløde variant) har fået større betydning. Indtægtsadministrationen ligger her på niveau med de øvrige områder (omkring 65 pct.), men indtægtsadministrationen har karakteristisk nok den højeste andel af hård kontraktstyring.

Endelig er der miljø og energi. Her synes udviklingen at have bragt mere hundeslagsmål ind i bevillingsfordelingen, for de topper relativt på direkte konkurrence og debat om fordelingen og forhandlingsproces med den overordnede myndighed.

Dernæst kan det være interessant at se, om der kan spores en forskydning fra bevillinger som sådan til helt andre finansieringstyper, fx sponsoring og brugerbetaling.

Tabel 4.4. Ændringer i former for bevillingstildeling de seneste 10 år. Sektor

	Omsorg	Uddannelse/ forskning	Miljø/ energi	Ind- tægter	Infra- struktur
"Blød" kontraktstyring (aftaler om målsætninger for produktion, service eller lignende uden klart definerede sanktioner)	50	57	52	41	67
Taxameterordninger, aktivitetsbestemte betalinger	34	39	6	5	14
Direkte konkurrence og megen debat om fordeling af midler	21	27	38	20	32
Budget udmeldes fra overordnet administrativt niveau med begr. mulighed for forhandling	12	15	11	16	27
Der foregår en forhandlingsproces med overordnet myndighed på baggrund af udmelding fra organisationen	15	24	28	20	14
Hovedsageligt på baggrund af forrige års budget og resultat og med få justeringer og ringe debat om fordelingsnøgler o.l.	13	12	2	8	20
"Hård" kontraktstyring (juridisk bindende og med fastlagte sanktioner)	14	11	10	28	17
Organisationens egen udmelding af budgetstørrelse bliver næsten altid bestemmende	10	7	12	11	2
N	66-70	57-60	51-54	60-64	47-50

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for de to øverste svarkategorier lagt sammen, "meget større" + "noget større". På grund af varierende antal institutioner inden for de enkelte sektorer er basis for tabellen alene forvaltningsorganisationer inden for stat, amt, kommunal forvaltning.

Tabel 4.5 viser ikke noget om den absolutte aktuelle vægtning mellem finansieringsformer, kun om lederne oplever relative forskydninger mellem formerne. En hovedkonklusion er, at selvom nogle offentlige organisationer – omkring 15 pct. – oplever, at almindelige bevillinger spiller en større rolle, så er der dog en fjerdedel, der mener, at gebyrer har fået større vægt, og en god fjerdedel, der mener, at direkte salg til enten private eller offentlige aftagere har fået større vægt. Det er dog et lidt uensartet billede. Gebyrer er

Tabel 4.5. Ændringer i balancen mellem organisationens forskellige finansielle kilder. Niveau

	Central-administrationen	Amtskommunale og kommunale forvaltninger	Statsinstitutioner og dekoncentrede myndigheder	Amtskommunale og kommunale institutioner	I alt
Gebyrer	28	32	20	15	25
Almindelige offentlige bevillinger	8	17	19	16	15
Salg til private organisationer, virksomheder eller personer	14	14	32	12	15
Salg til offentlige organisationer eller myndigheder	18	13	23	12	14
Donationer/sponsorering mv.	4	4	5	12	7
N	170-252	503-759	73-98	390-573	1136-1682

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for de to øverste svarkategorier lagt sammen, "meget større vægt" + "noget større vægt".

især vigtige på det statslige og det amtskommunale og kommunale forvaltningsniveau, salgsindtægter er karakteristisk for statsinstitutionerne, mens sponsorering slår mest ud for amtskommunale og kommunale institutioner. Men alt i alt finder vi en bevægelse væk fra bevillingsfinansiering til brugerfinansiering, altså fra hierarkisk governance til markeds-governance.

Sektoropdelingen byder på nogle klare variationer (se tabel 4.6). Indtægtsadministrationen og omsorg er ikke udsat for større forandringer i stærk kontrast til infrastrukturområdet. Her mener knap halvdelen af respondenterne, at gebyrer har fået større vægt, og godt 60 pct., at salgsindtægter har fået større vægt. Miljø/energi har oplevet en tilsvarende udvikling hen mod gebyrer og i mindre grad salgsindtægter. Uddannelse/forskning ligger på linje med de førnævnte for så vidt angår salgsindtægter, men kun til offentlige aftagere. Derimod er det den eneste sektor, der har mærket nogen nævneværdig udvikling hen imod mere sponsorering mv.

Tabel 4.6. Ændringer i balancen mellem organisationens forskellige finansielle kilder. Sektor

	Omsorg	Uddannelse/ forskning	Miljø/ energi	Ind- tægter	Infra- struktur
Gebyrer	13	24	49	13	47
Alm. offentlige bevillinger	15	12	10	10	3
Salg til private organisationer, virksomheder eller personer	17	5	18	0	33
Salg til offentlige organisationer eller myndigheder	11	24	17	11	29
Donationer/sponsorering mv.	4	14	0	0	2
N	54-74	36-59	28-59	41-68	43-61

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for de to øverste svarkategorier lagt sammen, ”meget større vægt” + ”noget større vægt”. På grund af varierende antal institutioner inden for de enkelte sektorer er basis for tabellen alene forvaltningsorganisationer inden for stat, amt, kommunal forvaltning.

Taget under ét, støtter disse data en hypotese om, at forandringer i den offentlige sektors organisering bevæger sig væk fra hierarkisk governance til i overvejende grad netværk (kontraktstyring og forhandlinger frem for hierarkisk og automatisk bevillingstildeling) og i mindre grad marked (taxameterprincip mv.). Klan-governance har ikke kunnet belyses på en tilfredsstillende måde.

Nye ledelsesredskaber

Vi skal i det følgende se nærmere på ibrugtagning og anvendelse af nye ledelsesredskaber i offentlige organisationer. Det kan være interessant i sig selv at se nærmere på, hvor organisationsledelse bevæger sig hen. Men vi har også et mere specifikt udgangspunkt, nemlig at forandringer i eksterne relationer kan have konsekvenser for interne relationer. Mere præcist har vi en forestilling om, at nedtoning af den parlamentariske styringskædes hierarkiske relationer kan få forskellige konsekvenser for organisationsledelsen.

Konkrete hypoteser er, at nedtoning af eksternt hierarkisk governance kan føre til:

- Mere organisatorisk autonomi, som også giver plads til organisationsledelse, dvs. at ledelsen overhovedet kan udfolde sig.
- Mere eksternt netværk, som igen kan føre til, at den enkelte organisation selv antager karakter af et netværk, fordi en mindre ”ordnet” og mere differentieret omverden vil relatere sig til de relevante segmenter i organisationen og omvendt. Ledelse udfoldes så som ledelse af netværk.
- Mere eksternt markedsstyring, som igen kan betyde en styrkelse af intern ledelse, fordi væsentlige interorganisatoriske relationer skifter karakter fra samarbejdsrelationer til konkurrencerelationer. Ledelse fokuserer i højere grad på output (mål og resultater).
- Mere eksternt klandannelse, som igen vil betyde udvikling af fagprofessionel ledelse, med vægt på processen og håndtering af klanorganisering på tværs af organisationer.

Omvendt kan vi antage, at skift i ledelsespraksis er en indikation på ændrede eksterne relationer.

Vi har i undersøgelsen spurgt til, hvilke ledelsesredskaber man har anvendt inden for de sidste par år, og om disse redskaber har haft stor eller ringe betydning. Tabellen viser de ledelsesredskaber, som har været anvendt, og som har haft stor betydning (se tabel 4.7). Tabellen giver anledning til flere fortolkninger:

- For det første kunne man konkludere, at alene antallet af nye styringsredskaber, som er blevet bragt i anvendelse med held, tyder på en mere bredspektret ledelse. Ledelse er bestemt ikke kun ordrer, regler og overvågning, og eksternt kompleksitet følges af intern.

Tabel 4.7. Anvendelsen af forskellige ledelsesinstrumenter de sidste par år: Niveau

	Central- administrationen	Amtskommunale og kommunale forvaltninger	Statsinstitutioner og dekoncentrede myndigheder	Amtskommunale og kommunale institutioner	I alt
Delegering af kompetence og ansvar	54	73	42	60	64
Ledelsesudvikling	51	65	40	65	62
Værdibaseret ledelse	33	36	30	39	36
Evalueringer (interne eller eksterne)	38	29	28	46	36
Målstyring/kontraktsystemer	53	35	23	23	33
Brugerundersøgelser	41	27	31	25	28
Kvalitetsstyring	36	25	27	24	26
Virksomhedsregnskaber	39	18	36	27	25
Serviceerklæringer	9	30	6	22	23
Brugerbetaling	21	20	28	23	22
Benchmarking (sammenligninger med tilsvarende organisationer)	20	19	21	8	15
Udlicitering af opgaver til private	16	15	7	4	11
Præstationsløn	20	5	4	7	8
Grønne regnskaber	8	5	5	5	6
Etiske regnskaber	5	3	4	7	5
Akkreditering og certificering	11	1	6	1	3
N	282-286	827-835	99-101	607-628	1816-1842

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for svarkategorien "har været anvendt og med stor betydning".

- For det andet kan vi tolke udviklingen som en styrkelse af ledelsen, eller i hvert fald en større bevidsthed om ledelse. Der er tydeligvis stort fokus på ledelsesudvikling, og det er vigtigt at notere sig, at en del af de anvendte redskaber er velegnede til at skaffe ledelsen bedre information om organisationens aktiviteter og effektivitet. Det gælder fx evalueringer, brugerundersøgelser, mål- og kontraktstyring, benchmarking og virksomhedsregnskaber.
- For det tredje kan vi i udviklingen se en omfortolkning af, hvad ledelse er. Delegering af kompetence og ansvar er den mest udbredte foranstaltning. Dertil kommer ganske stor vægt på værdibaseret ledelse og mål- og kontraktstyring, som begge er ledelsesredskaber, der kan anvendes til at skabe større decentralisering. Ekstern delegering og opblødning af eksternt hierarki følges af tilsvarende interne forandringer.
- For det fjerde kan vi aflæse en større grad af netværks-governance. Der anvendes således styringsredskaber, der kan være medvirkende til at skabe netværksrelationer til organisationens omgivelser. Benchmarking, evalueringer, udlicitering og brugerundersøgelser er alle eksempler på redskaber, der kan skabe nye relationer til eksterne aktører og måske også bringe nye aktører på banen.
- For det femte er der spor af markeds-governance. De mest klare eksempler er brugerbetaling og udlicitering, men servicedeklarationer og brugerundersøgelser kan også nævnes.

Vi kan ikke ud af denne tabel udlede nogen klare tendenser, for så vidt angår netværk, marked og klan. I disse stærkt aggregerede tal forsvinder muligvis selvstændige udviklingstræk, karakteristiske for bestemte områder, og det er derfor muligt, at tabellen netop afspejler en udvikling, hvor forskellige udviklingslinjer er flettet ind i hinanden til en grågrøn og grumset virkelighed.

Et rimelig sobert gæt er dog, at der inden for de senere år er kommet en større bevidsthed om ledelse og en større forståelse for, at ledelse ikke nødvendigvis er orden og hierarki. Hierarkisk opblødning, dialogstyring og netværk er sandsynlige gæt på udviklingen.

Vi kan også gætte på mere udbredt klan-governance. Argumentet er indirekte. Blandt de fem vigtigste ledelsesredskaber er de fire henholdsvis delegering af kompetence og ansvar, værdibaseret ledelse, evalueringer og målstyring/kontraktsystemer. Delegering, værdibaseret ledelse og kontrakter muliggør på forskellige måder decentrale skønsprægede tilpasninger, som kan være hensigtsmæssige i situationer med stor usikkerhed. Det siger

også sig selv, at evalueringer er et redskab, der er nyttigt i situationer, hvor det er meget vanskeligt at måle organisationens performance. Både marked og hierarki har vanskeligt ved at håndtere transaktioner med meget stor usikkerhed om performance. Klan-governance derimod – styring via generelle værdier, holdninger og virkelighedsopfattelser – kan være hensigtsmæssig i sådanne situationer.

Tabel 4.8. Anvendelsen af forskellige ledelsesinstrumenter de sidste par år. Sektor

	Omsorg	Uddannelse/ forskning	Miljø/ energi	Ind- tægter	Infra- struktur
Delegering af kompetence og ansvar	78	75	59	44	69
Ledelsesudvikling	67	75	59	34	61
Værdibaseret ledelse	40	36	36	21	27
Evalueringer (interne eller eksterne)	32	45	29	33	19
Målstyring/kontraktstyring	35	46	27	67	48
Brugerundersøgelser	40	37	14	18	32
Kvalitetsstyring	38	28	14	38	27
Virksomhedsregnskaber	19	29	19	27	29
Serviceerklæringer	46	24	8	11	14
Brugerbetalning	9	16	27	1	44
Benchmarking (sammenligninger med tilsvarende organisationer)	26	19	11	34	23
Udlisitering af opgaver til private	6	13	34	4	32
Præstationsløn	9	4	5	15	14
Grønne regnskaber	8	3	12	0	19
Etiske regnskaber	11	6	3	1	3
Akkreditering og certificering	1	1	3	0	10
N	76-78	66-67	62-64	71-73	61-62

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for svarkategorien ”har været anvendt og med stor betydning”. På grund af varierende antal institutioner inden for de enkelte sektorer er basis for tabellen alene forvaltningsorganisationer inden for stat, amt, kommunal forvaltning.

Spørgsmålet er herefter, om sektorfordelingerne peger på selvstændige udviklingsforløb (se tabel 4.8). Indtægtsadministrationen fornægter ikke sin egen identitet. Selvom man også dér har benyttet en del nye ledelsesredskaber, slår ledelsestrende igennem langt mere afdæmpet end på de andre områder. Dog scorer indtægtsadministrationen højest på målstyring/kon-

traktstyring, kvalitetskontrol og benchmarking. Hvis der er tale om hård kontraktstyring, afspejler det den hierarkiske organisering, og både kvalitetskontrol og benchmarking (her givetvis sammenligninger mellem lokale skatteforvaltninger) kan betyde en styrkelse af retssikkerheden. Den klassiske myndighed ses derved, at brugerorienteringen (brugerundersøgelser, servicedeclarationer, brugerbetaling) og udlicitering af opgaver til private er helt i bund.

Omsorg er næsten i den modsatte grøft. De er i toppen hvad angår uddelegering, værdibaseret ledelse, brugerundersøgelser og servicedeclarationer, og selvom vi taler om et beskedent niveau (11 pct.), så er de dog i toppen med etiske regnskaber. De menneskelige relationer slår igennem. Infrastruktur viser igen nogle virksomhedstræk. Området ligger i toppen på brugerbetaling, udlicitering til private virksomheder (sammen med miljø/energi) og akkreditering og certificering.

Opsummering

Når vi ser på de tendenser, som offentlige ledere oplever dem, får vi et indtryk af bevægelser væk fra hierarkiet. Eksterne relationer ser ud til at være under gradvis omformning til netværksrelationer. Ressourcestyringen, som jo blev afrapporteret som ret hierarkisk, er også under opblødning gennem blød kontraktstyring og større vægt på markedslignende finansiering. Og endelig afspejler udviklingen i ledelsesinstrumenter, at ledelse tænkes mere i netværks- og klanbaner end som et hierarkisk fænomen.

Den generelle trend slår igennem på en differentieret måde i de enkelte sektorer. Inden for hver af disse sker der en differentieret anvendelse af nye ledelsesredskaber, således at det grundlæggende præg formentlig forstærkes snarere end "homogeniseres bort". Især kan peges på indtægtsadministrationen med sit myndighedspræg, omsorgssektoren med menneskelige relationer som et grundtræk og infrastrukturens virksomhedsgørelse.

Kapitel 5

Forandringernes kontekst – eller ledelsens verden?

Vi har i de foregående kapitler set på forekomsten af hierarki, netværk, klan og marked. Hvorledes vurderer offentlige ledere tilstanden? Og hvilke aktuelle forandringstendenser kan der peges på? Her skal vi aflæse forekomsten af de fire grundformer på en tredje måde. Inden for hvilken eller hvilke governance-former sker forandringer? Er forandringer i den offentlige sektor noget, der drives af hierarkiske faktorer, eller sker det mere selvgroet i forskellige netværk? Vi vil behandle denne problemstilling ved at se på, hvilke faktorer eller impulser der udløser og former forandringer, hvilke virkemidler ledelsen vil vælge for at løse de mest påtrængende problemer, organisationen står over for de nærmeste år, og hvilke egenskaber der kendetegner succesfulde forandringsprojekter. Svarene kan give os en idé om, inden for hvilken kontekst forandringen som proces finder sted.

Hvem bestemmer forandringer?

I en foranderlig verden er forandringer en eksistensberettigelse. Vi skal derfor i tabel 5.1 se nærmere på, hvilke faktorer der har været med til at udløse og forme forandringer i offentlige organisationer.

Denne tabel giver os umiddelbart det samme billede, som vi har fået tidligere: De organisationsnære kredsløb spiller en stor rolle. Det er helt evidenti, at hierarkisk orienterede faktorer som politiske signaler, organisationens ledelsesudspil og krav fra overordnede myndigheder alle scorer højt, ikke mindst politiske signaler. Offentlige ledere lever tilsyneladende i en politisk-hierarkisk verden.

Men det er måske også kun tilsyneladende. For det første er det faktisk ikke klart, hvilken betydning man egentlig skal tillægge ledelse. Er det markedsorienteret ledelse a la New Public Management, eller er det netværksledelse? I så fald kan vi ikke ubetinget tage ledelsesfaktoren til indtægt for hierarki. Og det er også muligt, at lederne overvurderer deres egen rolle i forandringsprocesser.

For det andet finder vi også påvirkninger fra brugerne som en af de højest rangerende forandringsfaktorer. I lighed med diskussionen i forrige afsnit er det mere end tvivlsomt, om brugerindflydelse kan rangeres ind som en del af den parlamentariske styringskæde. Som brugerpåvirkning er eksemplificeret i undersøgelsen – nye brugerkrede, mere krævende brugere,

Tabel 5.1. Faktorer, der udløser og former forandringer. Niveau

	Central- administrationen	Amtskommunale og kommunale forvaltninger	Statsinstitutioner og dekoncentrede myndigheder	Amtskommunale og kommunale institutioner	I alt
Politiske signaler	84	91	69	84	86
Ledelse	70	74	59	77	74
Påvirkninger fra brugere	62	70	62	79	71
Krav fra overordnet administrativ myndighed	54	55	72	67	60
Teknologiske gennembrud	54	66	56	37	55
Inspiration fra "søsterorganisationer"	30	38	27	41	37
Forvaltningspolitiske anbefalinger	39	37	27	31	35
Interne problemer	29	35	38	27	32
Mediepres	45	30	26	25	31
Personaleorganisationer	18	27	25	43	31
Konsulenter	21	19	22	21	20
Konkurrence fra andre offentlige eller private organisationer	20	17	21	15	17
Internationalisering	49	7	21	6	14
Tilfældigheder	14	10	17	13	12
N	282-286	830-834	90-92	611-623	1792-1807

Note: Svarfrekvensene er angivet i pct. for de to øverste svarkategorier lagt sammen, "særdeles vigtig rolle" + "vigtig rolle"

aktive brugerorganisationer – er betydningsfuld brugerpåvirkning mere et tegn på marked (kunde), netværk (brugerdemokrati) og klan (brugerinddragelse) end på hierarki.

Bevæger vi os et trin ned til de næsthøjst rangerende faktorer, finder vi for det tredje flere ikke-hierarkiske forandringsfaktorer. Først og fremmest er der teknologiske gennembrud. Men mediepres (ikke mindst i centraladministrationen), interne problemer, forvaltningspolitiske anbefalinger, inspiration fra søsterorganisationer og personaleorganisationer er faktorer, som også spiller en vigtig rolle (for de to sidste faktoreres vedkommende ikke mindst i amtskommunale og kommunale institutioner). I centraladministrationen har påvirkninger fra EU, OECD mv. stor betydning.

For det fjerde er det som nævnt heller ikke sikkert, at impulser fra hierarkiet bekræfter hierarkiet. Impulserne kan indeholde delegation og skabe mere netværk. En simultan fortolkning af tabel 5.1 og 4.1 giver anledning til at konkludere, at hierarkiet reducerer sig selv og ønsker netværk; forandringsimpulser kan med andre ord sagtens komme fra hierarkiet og føre til netværk. Læsning af 1990'ernes forvaltningspolitiske skrifter fra Finansministeriet, der meget entydigt lægger vægt på decentrale styringsmekanismer, støtter denne hypotese.

Ser vi på sektorerne (tabel 5.2), er der klart nogle variationer, som udfordrer det generelle billede – bortset fra betydningen af politiske signaler, som i alle sektorer er den vigtigste faktor. Det varierer for det første en del, hvad de organisationsnære kredsløb betyder. Derudover finder vi forskellige forandringsprofiler. Indtægtsadministrationen er, også hvad angår forandringer, en relativt hierarkisk sektor. Krav fra overordnede myndigheder betyder meget. Det er der ikke rigtig andre aktører, der gør. Denne sektor ligger i bunden, når det gælder brugerne, søsterorganisationer, forvaltningspolitiske anbefalinger, mediepres og personaleorganisationer. Derimod betyder ny teknologi – uden megen tvivl IT – særdeles meget.

Og i øvrigt får vi bekræftet de billeder, vi allerede har af sektorerne. Infrastruktur bunder relativt set med krav fra overordnede myndigheder og er den sektor, der er mest konkurrenceudsat. Miljø/energi forandres i høj grad på grund af påvirkninger fra internationale organer mv., og i omsorgssektoren spiller de menneskelige relationer fortsat en stor rolle, for relativt set ligger omsorg højest for så vidt angår påvirkninger fra brugerne, interne problemer, mediepres, ledelse og konsulenter. Ikke mindst interne problemer og brugen af konsulenter ligger markant højere i omsorgssektoren i forhold til de fire andre sektorer.

Tabel 5.2. Faktorer, der udløser og former forandringer. Sektor

	Omsorg	Uddannelse/ forskning	Miljø/ energi	Ind- tægter	Infra- struktur
Politiske signaler	90	91	87	83	84
Ledelse	74	76	57	53	79
Påvirkninger fra brugerne	85	72	63	38	66
Krav fra overordnet administrativ myndighed	55	55	48	79	44
Teknologiske gennembrud	47	55	55	75	64
Inspiration fra ”søster- organisationer”	36	34	36	22	39
Forvaltningspolitiske anbefalinger	45	45	29	32	31
Interne problemer	51	29	22	18	19
Mediepres	38	34	33	27	29
Personaleorganisationer	29	35	14	12	10
Konsulenter	26	10	14	5	11
Konkurrence fra andre offentlige eller private organisationer	21	12	27	22	26
Internationalisering	6	7	39	17	27
Tilfældigheder	10	12	8	8	13
N	77-78	66-67	62-64	72-73	61-62

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for de to øverste svarkategorier lagt sammen, ”særlig vigtig rolle” + ”vigtig rolle”. På grund af varierende antal institutioner inden for de enkelte sektorer er basis for tabellen alene forvaltningsorganisationer inden for stat, amt, kommunal forvaltning.

Håndtering af organisationens interne problemer

I det følgende borer vi i, hvorledes man vil håndtere forandringer, og svarene må antages at afspejle nogle grundlæggende træk ved organisationen. Eller ledelsens selvopfattelse, for med disse spørgsmål er vi også inde i lederens egen nære verden. Først spørges der til, hvilke virkemidler man vil anvende for at løse de mest påtrængende problemer, organisationen står over for i den nærmeste fremtid (se tabel 5.3).

At styrke ledelsen kommer ud som en flot nummer et. Vi får en bekræftelse af en stærkere ledelsesbevidsthed – eller også er det tendensen til at overvurdere egen betydning, der slår igennem. Det er også tydeligt, at offentlige ledere i overvejende grad tænker internt. De første fire strategier vedrører alle interne forhold. Ud over det at styrke ledelsen nævnes at

Tabel 5.3. Strategier til løsning af organisationens vigtigste problemer i den nærmeste fremtid. Niveau

	Central-administrationen	Amtskommunale og kommunale forvaltninger	Statsinstitutioner og dekoncentrerede myndigheder	Amtskommunale og kommunale institutioner	I alt
Styrke ledelsen	72	81	61	82	79
Styrke fagligheden	64	64	68	86	71
Ændre holdninger og kultur	66	76	55	62	69
Indføre ny teknologi	59	70	51	37	56
Smidiggøre overenskomst/aftalesystemet	28	61	43	59	54
Indføre mål og resultatstyring	47	64	35	46	54
Udvikle systematisk evalueringspraksis	41	49	38	52	48
Smidiggøre budgetregler	33	47	52	53	47
Inddrage brugere mere aktivt	32	46	44	54	46
Frenskaffe flere ressourcer (penge, personale)	39	31	63	63	45
Skabe bedre medieomtale	33	31	34	34	33
Reducere overord. myndigheders indflydelse	18	39	40	26	31
Overdrage opgaver til underliggende organisationer	15	22	4	10	16
Overdrage opgaver til grupper af borgere, frivillige organisationer o.l.	4	15	2	5	9
Udlicitere til private virksomheder	13	11	4	2	8
Øge overordnede myndigheders indflydelse	4	2	7	6	4
N	280-287	830-835	102-103	609-624	1823-1849

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for de to øverste svarkategorier lagt sammen, ”meget stor betydning” + ”stor betydning”.

styrke fagligheden, arbejde med holdninger og organisationskultur og indføre ny teknologi – med visse variationer mellem niveauerne, jf. nedenfor.

Blandt de lavest vurderede strategier finder vi typisk strategier, der handler om at flytte opgaver væk fra organisationen, enten ved overdragelse af opgaver til underliggende myndigheder, til grupper af borgere, frivillige organisationer mv. eller ved udlicitering til private virksomheder. Den lavest vurderede strategi overhovedet er at øge overordnede myndigheders indflydelse. En del af de strategier, der ligger imellem, handler om at styrke organisationens autonomi i forhold til omverdenen. Det gælder fx ønskerne om at smidiggøre overenskomst- og budgetsystemer, at få flere ressourcer og at få reduceret overordnede myndigheders indflydelse.

Men disse generelle resultater kan tilføres en vis nuancering. Det er helt tydeligt, at forvaltningsniveauet er langt mere indstillet på at anvende eksterne strategier. Det gælder ikke mindst de kommunale og amtskommunale forvaltninger. På det amtskommunale og kommunale niveau – både forvaltninger og institutioner – står det som meget væsentligt at få smidiggjort overenskomst- og aftalesystemet; specielt institutionsniveauet – både statslige og amtskommunale og kommunale institutioner – ønsker smidigere budgetregler og frem for alt bedre budgetter. Både det amtskommunale og kommunale forvaltningsniveau og statslige institutioner ønsker at få overordnede myndigheders indflydelse reduceret, dvs. det ser ud til, at den centraladministrative styring står for skud.

Alt i alt handler det meget om at få styrket organisationen internt og at opnå større organisatorisk autonomi vis a vis omverdenen. Om det er strategier, der styrker intern hierarkisering, er ikke sikkert, men det er næppe strategier, der understøtter eksterne hierarkiske relationer. Snarere tværtimod.

I sektorfordelingerne (se tabel 5.4) afspejler de ønskede strategier inden for uddannelse/forskning et behov for mere styring (styrket ledelse, mål- og resultatstyring, evalueringer) og behov for mere fleksibilitet og autonomi (smidiggøre overenskomstsyste­met og budgetregler, få flere ressourcer og bedre medieomtale). Omsorg afviger ikke meget fra dette mønster, men brugerinddragelse og reduktion af overordnede myndigheders indflydelse står relativt set højt.

Indtægtsadministrationen viser sig igen på nogle punkter at være den klassiske myndighed. De ligger så absolut i bunden, når det gælder brugerinddragelse, og de er i toppen med hensyn til at styrke fagligheden. Derimod viser de sig ikke som specielt hierarkisk orienterede, hverken internt eller eksternt. De scorer lavest af alle på styringsmæssige tiltag (ligger fx

lavest på styrket ledelse), og de ønsker i størst grad at reducere overordnede myndigheders indflydelse. Det sidste kan dog (som også under omsorg) afspejle et ønske hos kommunale forvaltninger om at blive fri for statslig indblanding.

Tablet 5.4. Strategier til løsning af organisationens vigtigste problemer i den nærmeste fremtid. Sektor

	Omsorg	Uddannelse/ forskning	Miljø/ energi	Ind- tægter	Infra- struktur
Styrke ledelsen	90	88	67	55	76
Styrke fagligheden	60	76	49	85	47
Ændre holdninger og kultur	85	78	63	51	74
Indføre ny teknologi	66	66	53	57	64
Smidiggøre overenskomst/ aftalesystemet	58	72	35	27	39
Indføre mål- og resultatstyring	71	75	57	47	65
Udvikle systematisk evaluerings- praksis	66	69	30	24	42
Smidiggøre budgetregler	43	42	44	21	52
Inddrage brugerne mere aktivt	62	43	47	17	39
Fremskaffe flere ressourcer (penge, personale)	32	40	32	27	34
Skabe bedre medieomtale	40	42	35	21	23
Reducere overordnede myndig- heders indflydelse	40	26	21	45	26
Overdrage opgaver til under- liggende organisationer	17	31	21	6	16
Overdrage opgaver til grupper af borgere, frivillige organisationer o.l.	18	15	19	1	6
Udlicitere til private virksomheder	6	7	19	1	24
Øge overordnede myndigheders indflydelse	4	3	3	1	2
N	76-78	66-67	62-64	71-73	61-62

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for de to øverste svarkategorier lagt sammen, ”meget stor betydning” + ”stor betydning”. På grund af varierende antal institutioner inden for de enkelte sektorer er basis for tabellen alene forvaltningsorganisationer inden for stat, amt, kommunal forvaltning.

De mest interessante forskelle kommer måske frem, når vi ser på, hvorledes man forholder sig til overdragelse af opgaver til andre. Dette er ikke nogen favoritstrategi noget sted, men der er ikke desto mindre karakteristiske forskelle. Indtægtsadministrationen vil stort set ikke overdrage opgaver til nogen. På infrastrukturområdet mener 24 pct., at udlicitering til private virksomheder er en god strategi, og 16 pct. peger på overdragelse til underliggende myndigheder. På omsorgsområdet mener henholdsvis 17 og 18 pct., at man kan overdrage opgaver til underliggende myndigheder og frivillige organisationer mv. Inden for uddannelse/forskning er de tilsvarende tal 31 og 15 pct. Men der er altså ingen tilbøjelighed til udlicitering til private virksomheder hverken inden for omsorg eller uddannelse/forskning. Miljø/energiområdet er derimod bredspektret. Tallene for opgaver til underliggende myndigheder, frivillige organisationer og virksomheder er henholdsvis 21, 19 og 19 pct. Disse forskelle understreger igen sektorenes særtræk.

Egenskaber ved succesfulde forandringsprojekter

Stiller vi mere skarpt ind på forandringsprojekter – dvs. bevidste, planlagte og velafgrænsede forandringer – og ikke bare på uspecificerede problemer, organisationer måtte stå over for, ændres billedet noget. I tabel 5.5 ser vi, hvilke faktorer der er relaterede til vellykkede forandringsprojekter.

Her får vi et overvejende hierarkisk og internt billede. Der er en markant forestilling om, at forandringsprojekter kræver stærk ledelse, ikke mindst i centraladministrationen. Derefter kommer der en nyttebetragtning. Organisationen skal kunne se en umiddelbar fordel ved at gennemføre forandringen. Initiativet til forandringen må hellere komme indefra end udefra, og er der eksterne krav til forandringer, må de matche interne behov i organisationen.

Mere eksotiske faktorer som et netværk af organisationer, der deler fælles "forandringsskæbne" (det kunne eksempelvis være sygehuse, biblioteker, skoler mv.), værnen om organisationens selvforståelse og brugen af eksterne konsulenter har ikke den store betydning.

Der er visse mindre variationer i det generelle billede. Politisk interesse spiller forventeligt størst rolle på forvaltningsniveauet (især i kommunerne), og ekstra ressourcer til forandringsprocessen har den største betydning på institutionsniveauet. Givet at det er på dette niveau, vi også fandt den mest udprægede hierarkiske bevillingstildeling og det største behov for at fremskaffe yderligere ressourcer (jf. tabel 5.3), er det ikke så overraskende.

Tabel 5.5. Egenskaber ved succesfulde forandringsprojekter: Niveau

	Central- administrationen	Amtskommunale og kommunale forvaltninger	Statsinstitutioner og dekoncentrede myndigheder	Amtskommunale og kommunale institutioner	I alt
Stærk ledelsesmessig commitment	66	48	37	31	44
Organisationen kan se en umiddelbar fordel i at gennemføre forandringen	45	35	30	37	37
Forandringen er initieret indefra	26	23	18	33	27
De eksterne krav til organisationen om forandring matcher de interne behov	29	25	25	25	25
Stor politisk bevågenhed	20	28	8	15	21
Ekstra ressourcer til forandringsprocessen	12	6	22	17	12
Forandringen griber ikke ind i organisationens selvforståelse	6	5	10	11	7
Der er et netværk af organisationer, der går igennem den samme forandringsproces	1	5	7	10	6
Brugen af eksterne konsulenter	1	2	2	6	3
Forandringen er initieret udefra	3	2	6	4	3
N	281-284	825-833	98-100	595-610	1801-1827

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for øverste svarkategori "passer særdeles godt".

Sektorfordelingen tilføjer ikke meget nyt til dette billede (se tabel 5.6). Faktisk ser det næsten ud, som om forskellene mellem sektorer er mindre end forskellene mellem politiske og administrative niveauer. En undtagelse er indtægtsadministrationen, som i klart mindre grad ser forandringsprojekter i en hierarkisk kontekst. Begge de to hierarkiske succesfaktorer – ledelsesmæssig commitment og politisk bevågenhed – er lavere vurderet.

Umiddelbart peger disse fortolkninger af forandringsprojekters skæbne ikke på netværk, markeder eller andet godt. Ledelsesopbakning og interne fordele batter. Om det er en konklusion, der holder, eller om det alene afspejler ledelsens virkelighedsopfattelse, kan diskuteres. Man kan også overveje, om ledelsesopbakning nødvendigvis er udtryk for hierarki. Udviklingen i ledelsesinstrumenter (kapitel 4) tydede på en mere bredspektret ledelsesopfattelse.

Tabel 5.6. Egenskaber ved succesfulde forandringsprojekter. Sektor

	Omsorg	Uddannelse/ forskning	Miljø/ energi	Ind- tægter	Infra- struktur
Stærk ledelsesmæssigt commitment	58	48	58	25	48
Organisationen kan se en umiddelbar fordel i at gennemføre forandringen	41	31	42	29	39
Forandringer er initieret indefra	18	25	23	26	23
De eksterne krav til organisationen om forandring matcher de interne behov	26	26	27	15	14
Stor politisk bevågenhed	25	34	27	15	11
Ekstra ressourcer til forandringsprocessen	8	9	5	4	10
Forandringen griber ikke ind i organisationens selvforståelse	5	4	2	7	3
Der er et netværk af organisationer, der går igennem den samme forandringsproces	3	4	5	5	3
Brugen af eksterne konsulenter	4	1	2	1	2
Forandringer er initieret udefra	0	1	0	4	5
N	75-78	66-67	62-64	72-73	62

Note: Svarfrekvenserne er angivet i pct. for øverste svarkategori ”passer særdeles godt”. På grund af varierende antal institutioner inden for de enkelte sektorer er basis for tabellen alene forvaltningsorganisationer inden for stat, amt, kommunal forvaltning.

Kapitel 6

Empirisk konklusion

Tilstanden i dag

Offentlige organisationer internt

Offentlige organisationer er stærkt fagligt-professionelt orienterede. Når forskellige motivationsfaktorer skal vurderes, kommer *professionelt-fagligt engagement* i toppen. I det hele taget gælder det, at faktorer, der er knyttet til arbejdet (fx *engagement i organisationes mission, et godt forhold til brugerne, godt samarbejds-klima*), står stærkt. Faktorer, der er knyttet til systemet eller hierarkiet (fx *et godt forhold til overordnede myndigheder, overholdelse af økonomiske rammer*) rangerer lavere, og egennytterrelaterede faktorer (*karrieremuligheder og en god løn*) kommer i bunden.

På spørgsmål om hvilke værdier man finder vigtigst i organisationen, og hvilke personaleegenskaber der er de vigtigste, får vi svar, der går i samme retning. Blandt de højest rangerende værdier er *uafhængige professionelle standarder*, og *karrieremuligheder* og *hensynet til opinionen* ligger i bunden. De vigtigste personlige egenskaber hos personalet er *fagligt drive* og *personlig integritet*, mens bundscorene er *politisk fornemmelse*, *økonomisk sans* og – især – *risikovillighed*.

Vi kan også vurdere faglighedens betydning på en helt anden så at sige ”ufaglig” måde. Vi har spurgt, hvilke midler der opfylder behovet for intern styring og koordinering, som fx regler, løbende kontrol, planlægning, resultatmål mv. *Rekruttering af personale med en bestemt faglighed* som koordinationsform er vidt udbredt. Spørger vi efter, hvilke strategier der er velgennede til at løse de vigtigste problemer, som organisationen står over for i den nærmeste fremtid, er *styrke fagligheden* en af topscorene.

Her finder vi altså en klar støtte til klanbaseret governance, mens hierarkiske og markedsrelaterede faktorer ikke får megen støtte.

Dette var det generelle billede. Inden for rammerne af det finder vi visse variationer mellem niveauer og sektorer. Det er fx helt tydeligt, at på kommunale og amtskommunale institutioner spiller alle motivationsfaktorer, der på den ene eller anden måde er knyttede til mennesker, en stor rolle. Det drejer sig om samarbejde, et godt forhold til brugere samt anerkendelse fra kolleger og ledelse. Bortset fra nærhed til brugerne hænger det utvivlsomt sammen med, at vi ofte har at gøre med relativt små arbejdspladser.

For at vurdere sektorforskelle bagom de generelle mønstre har vi analyseret fem forskellige sektorer på tværs af politiske-administrative niveauer: omsorgssektoren (socialforvaltninger, social- og sundhedsforvaltninger), uddannelse/forskning, miljø/energi, infrastruktur (kommunikation/trafik, forsyning mv.) og indtægtsadministration (told-skat). Vi har endvidere særundersøgelser af statens kulturinstitutioner og landets sygehuse.

Selvom det professionelle-faglige billede holder stik alle steder, er der nogle interessante variationer, som vi har opsummeret i nedenstående skema, hvor vi giver smagsprøver på, i hvilke sektorer bestemte faktorer/værdier topper:

Skema 6.1.

	Motivationsfaktorer	Værdier	Personalets egenskaber
Omsorg	Sociale relationer, mennesker	Brugerbehov, brugerdemokrati	Etisk bevidsthed
Miljø/energi	Organisationens mission, personlig udvikling på jobbet	Balancere interesser	Politisk fornemmelse
Indtægt	Professionelt fagligt engagement	Retssikkerhed	Loyalitet over for regler
Kultur	Professionelt fagligt engagement	Uafhængige professionelle standarder, fornyelse og innovation	Fagligt drive
Sygehuse	Professionelt fagligt engagement	Uafhængige professionelle standarder	Fagligt drive

Det er også sigende, hvilke faktorer/værdier der er bundskrabere. Selvom miljø/energi topper med balancering af interesser, er hensyn til den offentlige opinion meget karakteristisk i bunden. Bundskrabere i indtægtsadministrationen er politisk styrbarhed, brugerdemokrati og balancering af interesser.

Konklusionen er derfor, at 1) klanbaseret governance spiller en overordentlig væsentlig rolle internt i offentlige organisationer, men at 2) fagligheden har forskelligt indhold og bliver ”indrammet” på forskellig måde. Hvis vi tilspidser i kort form: I omsorgssektoren handler det om *mennesker*, i miljø- og energisektoren om *sagen*, og i indtægtsadministrationen om den *uafhængige regelefterlevelse*. Vi kan ikke ud af disse data se, om klan har erstattet hierarki, eller blot om klan er blevet en vigtigere brik i kombination med hierarki. Men tænker vi på udviklingen i den offentlige sektor i et længere tidsperspektiv, kan der ikke være megen tvivl om, at den professionelt-faglige orientering er vokset i betydning og er blevet stadig mere differenti-

eret. Samspelet mellem ledelse og fagligheden er efter alt at dømme en central udfordring.

Offentlige organisationer og deres omgivelser

Vi har vurderet det offentlige eksterne styringsunivers på to måder. 1) Vi har undersøgt, hvilke aktører i omgivelserne der er vigtige, for at organisationen kan nå sine mål, og 2) på hvilken måde man bliver tildelt bevillinger af overordnede myndigheder.

Vi tager det nemme først: bevillingstildelingen. Her hersker hierarkiet nemlig fortsat. Bevillinger tildeles på måder, der er stærkt hierarkiske og ofte præget af automatik. Da de traditionelle bevillinger er den helt afgørende ressource for langt de fleste offentlige organisationer, skal man ikke underkende, at vi netop på dette område finder hierarki som den stærkeste governance-form. Der er dog mindre afvigelse. I centraladministrationen fremhæves blød kontraktstyring som tildelingsform, hvilket kan pege mod udvikling af netværks-governance. Men det kan ikke udelukkes, at der er tale om en revitalisering af hierarkiet. I statsinstitutionerne spiller aktivitetsbestemte bevillinger en vis rolle, hvilket peger mod marked.

Med denne "hierarkiske rygrad" skal vi se på det første spørgsmål: Hvilke aktører er vigtige, for at organisationen kan nå sine mål? Ved første øjekast ser det ud til, at hierarkiet også her er den vigtigste governance-form, fordi aktører i den parlamentariske styringskæde spiller en stor rolle. Men en række forhold bløder op på, modificerer eller undergraver helt denne konklusion.

For det første er det tydeligt, at offentlige organisationer har stor kontakt med en række andre aktører end lige de klassiske i den parlamentariske styringskæde. Det gælder fx personaleorganisationer, medier og faglige-professionelle organisationer. Herved bevæger vi os ud af hierarkiet og ind i (sandsynligvis) netværks-governance.

For det andet er det karakteristisk, at hierarkiske aktører som overordnede myndigheder og politikere ikke blot spiller en stor rolle, men at de også vurderes som havende en meget positiv betydning. Vores fortolkning er, at autoritetsrelationer tager form af dialog mellem mere ligeværdige parter, og at det, der formelt set er hierarki, reelt set fungerer som netværk, omend det givetvis er et netværk i "hierarkiets skygge".

For det tredje vurderes brugernes rolle som meget vigtig, og deres betydning vurderes meget positiv. Kan brugere, der har meget stor og positiv betydning for offentlige organisationers muligheder for at nå deres mål, overhovedet tænkes ind i en hierarkisk sammenhæng? Vidner deres store

betydning ikke snarere om, at offentlige organisationer er responsive og dermed uhierarkiske?

Forskelle mellem niveauerne kan noget tendentiøst sammenfattes til, at de amtskommunale og kommunale forvaltninger og institutioner lever et lokalt afgrænset og lykkeligt liv. Det er her, vi mest udpræget finder ”organisationsnære kredsløb”, dvs. samspil mellem den offentlige organisation og meget nære aktører som politikere og brugere, det er her, vi finder de mest positive vurderinger af både politikere og brugere (og sågar af bevilgende myndigheder og revisionsorganer), og det er her, vi finder den svageste kontakt til aktører med en national eller international orientering. I nogen kontrast hertil står centraladministrationen med mange og næsten lige vigtige aktører. Blandt de allervigtigste er i øvrigt medierne, som vi normalt ikke ville mene tilhører den parlamentariske styringskæde. Dertil kommer, at det især er i centraladministrationen, vi finder negative vurderinger af andre aktører. Det går ud over bevilgende myndigheder, revisionsorganer, medierne og lokalpolitikere.

Vi kan samlet konkludere, at der er grunde til at forvente netværkstræk på alle niveauer, men til dels af forskellige grunde. Centraladministrationens netværk er formentlig af en anden slags, mere præget af krydspres og konflikt. Noterer vi videre, at faglige-professionelle organer er den aktørtype, der vurderes mest positivt, og at lokalpolitikere vurderes negativt, kunne man måske spore en vis akademisk skepticistisk form for klan-governance.

Der er med andre ord intet, der tyder på, at hierarkiet er en eneherkende governance-form. Alle de fortolkningspørgsmål, der kan stilles til empirien, peger på, at netværk og klan er vigtige governance-former.

Vi finder sektorvariationer inden for rammen af det generelle mønster. Indtægtsadministrationen skiller sig især ud ved at vurdere en række aktørers betydning som meget mindre og at vurdere dem mindre positivt. Det gælder fx både brugere, lokalpolitikere, medier og personaleorganisationer. Indtægtsadministrationen fremstår her som en sektor med klare klassiske myndighedstræk. Mere hierarki, mindre netværk, som de siger i reklamerne. Omsorgssektoren står næsten helt i modsætning hertil med stærkere netværkstræk. Uddannelse/forskning udmærker sig med en høj placering af faglige-professionelle organisationer, og miljø/energi med den stærkeste orientering til internationale organisationer.

Alt i alt: Når det gælder organisationens ”almindelige liv”, er netværk og klan kraftigt på banen ved siden af hierarki. Især internt spiller klan en meget stor rolle. Der er mindre sektorvariationer inden for rammerne af den generelle tendens, som viser nogle forskellige balancer, hvor der i indtægts-

administrationen tippes mod hierarki, i omsorgssektoren mod netværk og i uddannelse og forskning mod klan. Men når det gælder den måde, bevillinger tildeles på, må man nok sige, at "the hierarchy strikes back".

I forhold til figur 2.1 og 2.2 får vi dermed bekræftet eksistensen af overlappende governance-former. Klan-governance – i sine mange udformninger – forekommer særdeles vigtig. Men hierarki sameksisterer med netværk, klan og til en vis grad også marked. Der er forskelle på tværs af sektorer og niveau. Selvom det er svært at finde meget entydige centrale-lokale mønstre, tyder materialet på, at netværk og klan-governance lokalt er tættere og i højere grad præget af menneskelige relationer i mindre enheder med til dels meget positive holdninger til andre aktører, mens centraladministrationen befinder sig i mere vidtstrakte netværk med langtfra entydige positive holdninger til med- eller modspillere. Sektorforskellene står dog klarere frem med mere specifikke profiler, her især for omsorgssektoren og indtægtsadministrationen, hvilket bliver klarere, når vi inddrager forandringstendenser.

Men i alle tilfælde ser variationerne ud til at rumme forskellige miks frem for absolutte skift af governance-form. Vores materiale tillader os ikke at gå yderligere i dybden med de mange forskellige mulige kombinationsmodeller i figur 2.2. Vi har givet antydninger undervejs, men ellers må dette skrift ses som et første skridt på vejen mod en mere substantiel vurdering af nye former og kombinationer.

Offentlige organisationer på vej mod? Hvordan ledere oplever forandringer

Generelt

Når vi spørger til, hvilke forandringer der kan spores i eksterne relationer inden for de sidste 10 år, er tendensen i svarene ganske klar: Deltagelse i netværk spiller en meget stærkere rolle. I samme periode har ledere også i betydeligt omfang oplevet at få delegeret kompetence fra overordnede myndigheder. Det kunne tyde på, at netværk i et vist omfang har erstattet hierarki.

Inden for rammerne af den generelle tendens, er der igen nogle interessante forskelle mellem sektorer. Indtægtsadministrationen har den mindste forandingsgrad. Og det er ikke bare den sektor, der i mindst grad har fået delegeret kompetence, det er også den sektor, hvor offentlige organisationer i størst grad har fået reduceret kompetence. I infrastrukturektoren finder vi en anden tendens. Her er den største grad af vækst i netværk, af organisato-

riske opsplitninger og af ændringer i formel organisationsstatus (typisk fra institution til virksomhed eller selskab) og mindst grad af sammenlægninger. Det ligner en ”virksomhedsgørelsestrend”.

Ændringer i ressourcefordelingsformer

Som vi før kunne konstatere, er fordelingsformen ganske hierarkisk og automatisk. Med dette som udgangspunkt er der alligevel en bevægelse væk fra både hierarki og automatik. Blød kontraktstyring udgør den vigtigste trend, og det peger på dialog og netværk (eller revitalisering af hierarkiet), og vækst i taxameterbudgettering peger på marked. Men vi ved ikke, hvor stærke disse bevægelser er, og de er heller ikke lige udbredte. Blød kontraktstyring er en vigtig trend specielt på forvaltningsniveauet, mens budgetudmelding med begrænsede forhandlingsmuligheder er mest i vækst på institutionsniveauet.

Sektorvariationerne antyder forskellige veje. Inden for omsorg og uddannelse/forskning er især taxameterbudgettering trenden (marked), på infrastrukturområdet bevæger man sig kraftigt over mod kontraktstyring (netværk). Indtægtsadministrationen er det område, hvor hård kontraktstyring slår stærkest igennem (hierarki).

Sker der så yderligere en glidning fra traditionelle offentlige bevillinger til andre finansieringsformer? Igen kan svarene ikke fortælle os noget om absolutte forskydninger, men vi får et vist praj om tendenser. Her er den generelle tendens flere gebyrer på forvaltningsniveauet og flere salgsindtægter på institutionsniveauet, altså mere marked.

Nye ledelsesredskaber

Vi skal dernæst se på udviklingen i ledelsesredskaber. Vi har her spurgt til, hvilke ledelsesredskaber man har taget i brug inden for de sidste par år, og som har stor betydning. Svarene indikerer ganske klart, at ledelse ikke kun er hierarkisk. Mange af de ledelsesredskaber, der er taget i brug, har ikke meget med overvågning, ordrer og regler at gøre. Delegering af kompetence og ansvar, værdibaseret ledelse og mål- og kontraktstyring er ganske udbredte. Sammen med evalueringer og benchmarking og mange andre ledelsesredskaber viser det ledelse som et relativt bredspektret fænomen. Sandsynlige udviklingstræk er opløsdning af hierarki, mere dialog og mere netværk.

Flere træk peger på klan som en vigtigere governance-form. Blandt de fem vigtigste ledelsesredskaber er de fire henholdsvis delegering af kompetence og ansvar, værdibaseret ledelse, evalueringer og målstyring/kontrakt-systemer. Delegering, værdibaseret ledelse og kontrakter muliggør på for-

skellige måder decentrale skønsprægede tilpasninger, som kan være hensigtsmæssige i situationer med stor usikkerhed. Og det siger sig selv, at evalueringer er et redskab, der er nyttigt i situationer, hvor det er meget vanskeligt at måle organisationens performance. Både marked og hierarki har vanskeligt ved at håndtere transaktioner med meget stor usikkerhed om performance. Klan-governance kan være hensigtsmæssig i sådanne situationer. Men måske i en ny type samspil med hierarki og netværk. Der er ikke tale om fuldt autonome klaner, men om klaner, som lever i hierarkiets skygge, og som må indgå i løbende dialog med og om de nye styringsinstrumenter, som potentielt kan udfordre deres autonomi (kvalitetsstyring, akkreditering, standarder og indikatorer mv.).

Sektoridentiteterne fornægter sig heller ikke her. I indtægtsadministrationen slår nye ledelsesredskaber igennem i mindre omfang. Den klassiske myndighed viser sig ved laveste score på redskaber som brugerundersøgelser, servicedeclarationer, brugerbetaling og udlicitering af opgaver til private. I omsorgssektoren slår det menneskelige igennem igen. Det er i toppen med fx uddelegering, værdibaseret ledelse og etiske regnskaber. Infrastruktur gentager sine virksomhedstræk. I den sektor topper brugerbetaling, udlicitering til private virksomheder og akkreditering og certificering.

Alt i alt er den mest markante forandringstendens udviklingen i netværk, formentlig på bekostning af hierarki. Videre er der ikke noget, der tyder på, at klan-governance er blevet mindre vigtigt, snarere det modsatte, men udviklingen i ledelsesredskaber peger mod en stærkere sammenfletning af fag og hierarki. Hierarki står stærkt i ressourcestyringen, men tallene tyder på en mindre svækkelse. Især sektorforskellene er interessante. Vi får et billede af differentierede udviklingsforløb.

Forandring som proces

Hvordan tænker ledelsen forandringer? Én ting er at se på forandringer som noget, der har fundet sted og har givet os fx mindre hierarki og mere netværk. Noget andet er at se på forandringen som proces. Hvilke faktorer sætter den i gang? Hvilke strategier vil ledelsen anvende i fremtiden for at løse organisationens mest påtrængende problemer? Og hvad kendetegner succesfulde forandringsprojekter? Vil man så anvende hierarkiske virkemidler, eller skal man påvirke gennem netværk, klan eller markeder? Her er billedet noget mere hierarkisk end ellers. Måske er det her, ledelsen skal bekræfte sig selv?

Hvilke faktorer sætter forandringer i gang?

Ved første øjekast får vi et hierarkisk billede. Hierarkisk orienterede faktorer som politiske signaler, ledelse og krav fra overordnede myndigheder er faktorer, der alle scorer højt. Men der er en række reservationer hertil. Påvirkninger fra brugerne er en af de højest rangerende faktorer, og alt efter hvordan brugerkrav inddrages, kan vi se det som netværk, klan eller marked.

Og i øvrigt er der en lang række andre faktorer, som ikke har meget med hierarki at gøre: teknologisk udvikling, medierne (ikke mindst i centraladministrationen), interne problemer og personaleorganisationer (de sidste ikke mindst i amtskommuner og kommuner).

Indtægtsadministrationen er ret hierarkisk. Krav fra overordnede myndigheder betyder en del. Men det er – bortset fra teknologisk udvikling – også den eneste faktor, der rigtig betyder noget. Indtægtsadministrationen er som en klassisk myndighed temmelig solitær. Infrastruktur slår ud på konkurrencepres (marked), omsorg slår ud på påvirkninger fra brugerne, og ikke mindst på interne problemer og konsulenter som forandringsfaktorer! Dermed afviger omsorgssektoren markant fra de andre (netværk).

Ledelsesstrategier

Hvilke strategier vil ledelsen så bruge for at tackle de mest påtrængende problemer? Her er det generelle billede, at ledere tænker internt. Meget internt kan man sige. At styrke ledelsen kommer faktisk ud som en flot nummer et. Det kunne signalere hierarki. Og måske optagethed af egen position. Men blandt de fire topscorere finder vi foruden at styrke ledelsen også at styrke fagligheden og at styrke holdninger og kultur. Det signalerer meget klart klan-governance, og observationen er smukt i tråd med det klare billede, vi fik af klan-governance internt.

Dernæst ønsker offentlige ledere at styrke organisationens autonomi. Man ønsker at få smidiggjort overenskomst- og budgetregler, at få flere ressourcer og at få reduceret overordnede organisationers indflydelse.

Nederst på ønskesedlen står strategier, der handler om at overføre organisationens opgaver til andre. Men i det omfang man overhovedet ønsker at overføre opgaver til andre, er der nogle karakteristiske sektorvariationer. I indtægtsadministrationen ønsker man ikke at overføre noget. På infrastrukturområdet tænker man på udlicitering til private virksomheder, inden for uddannelse og forskning vil man overføre opgaver til underliggende offentlige organisationer, på omsorgsområdet vil man overføre opgaver til frivillige organisationer, og på miljø og energi vil man bruge alle muligheder.

Den måde, man tænker overførsel på, afspejler således nogle grundlæggende karakteristika ved de pågældende sektorer.

Forandringsprojekter

Når det gælder konkrete forandringsprojekter bliver svarene ret endimensionale. Succesfulde forandringsprojekter er hovedsageligt karakteriserede ved to forhold: Det første er ledelses-commitment, og det andet at man tydeligt kan se, hvordan forandringen er til konkret nytte for organisationen. Ledelse (og nytte) er det, der batter. Man kan næsten sige, at når det gælder konkrete projekter, så går der hierarki i ledelsen.

Sammenlignet med "tilstandsrapporten" og analysen af aktuelle forandringstendenser viser denne analyse af, hvad der udløser og former forandringer, et mere hierarkisk billede. Men det er dog et ganske differentieret billede. Jo mere vi nærmer os lederens stol, jo større bliver behovet for ledelse. Billedet synes at være, at der i forandringernes komplekse farvand skal stå stærke aktører ved roret. Om disse stærke aktører så er hierarkiske ledere, er ikke sikkert.

Kapitel 7

Diskussion og perspektivering

Der er brug for begrebsudvikling i governance-forskningen. Vi mener, at det er ufrugtbart at knytte governance definitorisk til en bevægelse væk fra hierarki. Governance som begreb mister præcision, uden noget andet træder i stedet. Det forudsættes videre, at en bevægelse væk fra hierarki er det interessante, og der er en risiko for, at man implicit kommer til at vurdere en sådan bevægelse positivt. Vi mener, at governance skal ses som et samlebegreb for forskellige ordensskabende mekanismer, hvor de kendte idealformer inkluderer hierarki, marked, netværk og klan. Dermed bliver governance-forskningens empiriske opgave at beskrive udviklinger inden for de fire kendte former, forskydninger i vægten mellem de kendte former, dvs. nye governance-miks, og eventuelle nye mosaik- eller syntesemodeller, hvor governance-elementer kombineres på hidtil ukendte måder, hvilket eventuelt kan lede til udvikling af helt nye idealtypiske former. Dette har været vort udgangspunkt for den empiriske analyse.

Analysen peger på, at ingen governance-form står alene i nogen situation, i nogen sektor eller på noget administrativt niveau. Derfor er der brug for en videre begrebsudvikling, som især fokuserer på samspil mellem governance-former, og som forholder sig åben over for nye mosaik- eller syntesemodeller. Analysen peger ligeledes på, at ingen governance-form optræder i en bestemt "ren" form. Vi finder således flere differentieringer af governance-formerne.

Klan-governance optræder generelt med stor styrke i alle de undersøgte sektorer, men med forskellig karakter. Inden for fænomenet faglighed er der store variationer. I omsorgssektoren ses fagligheden i forhold til mennesker, i miljø- og energisektoren i forhold til sagen eller den offentlige organisations mission, og i indtægtsadministrationen udtrykker fagligheden sig som retssikkerhed.

Netværk optræder især i en lokal og en central variant. Den lokale variant består af relativt små og organisationsnære kredsløb. Offentlige organisationer har den stærkeste kontakt til de umiddelbare omgivelser, som man typisk også vurderer meget positivt. Selv bevilgende myndigheder og revisionsorganer vurderes positivt. Den centrale variant er mere kompleks (der er flere aktører på banen), mere distant (med ydre kredsløb til internationale organer og medierne), og mere præget af skepticisme (holdningerne til eksterne aktører er mere negative – ikke mindst til medierne).

Er der nu en eller flere governance-former, der er dominerende, og kan vi pege på bestemte forskydninger mellem governance-former? Det traditionelle svar er, at der er en bevægelse fra hierarki til andre governance-former. Undervejs i analysen bekræfter vi denne hovedtendens. Der er intet, der tyder på, at hierarki står alene. Klan og netværk spiller en betragtelig rolle. Marked har derimod ikke fremstået som en betydningsfuld governance-form, trods flere års neoliberal og forvaltningspolitisk interesse. Det kan delvis skyldes, at spørgeskemaet ikke har været tilstrækkeligt fokuseret på dette.

Hovedtendensen skal dog differentieres. Ved siden af de allerede nævnte differentieringer skal understreges, at nogle af de undersøgte sektorer har ret klare og konsistente profiler. Indtægtsadministrationen har træk af en klassisk myndighed (hierarki), infrastrukturområdet giver mere minder om virksomheder og konkurrence (marked), omsorg og miljø/energi har mere netværkstræk, mens uddannelse/forskning har præg af klan. Er disse differentieringer ved at blive udviskede? Det er interessant, at svarene på spørgsmål om forandringer ret klart peger på, at oplevede forandringer og strategier for forandringer snarere skærper sektorforskelle end mindsker dem. Nogle tendenser på isomorfi i det mindste mellem sektorer kan vi ikke se.

Men hvorfor egentlig overhovedet have hierarkisk governance som udgangspunkt? Hvorfor skrive: "Der er intet, der tyder på, at hierarki står alene". Som om hierarkisk governance nødvendigvis skal være det, vi holder virkeligheden op imod? Vi skal måske netop gå så grundlæggende til værks, at vi vil betvivle, at det overhovedet er interessant at have hierarkisk governance som det væsentligste referencepunkt i analysen.

Hvilke argumenter kan vi føre i marken for et andet syn? For det første kan vi påpege, at hvis der er en governance-form, som systematisk støttes af vore data, så er det klan-governance. Faglighed gennemsyrrer offentlige organisationer. I hvilket omfang det også gælder interorganisatoriske relationer, har vi ikke megen direkte viden om, men det skulle være mærkeligt, hvis ikke felter bestående af nogenlunde ens organisationer (fx sygehuse, biblioteker og skoler) også er prægede af klan-governance.

For det andet kan vi notere os, at hierarkisk governance optræder med stærkt vekslende styrke. Hierarkisk governance spiller en væsentlig rolle i ressourcestyring, som en mulig skygge over netværksdannelse, som et element i indtægtsadministrationens profil, og i forbindelse med forandringsprojekter. Hierarkisk governance ser ikke ud til at have en generel overgribende funktion. Man får i stedet et indtryk af situationsbestemt hierarki.

Det kan derfor forekomme vigtigere at forholde sig til klan-governance end til hierarkisk governance. Men hvorfor spørger vi så, om hierarki forskydes, fortrænges eller kombineres med andre governance-former?

Der kan være flere svar hertil. Hierarki er uløseligt bundet til forestillingen om den parlamentariske styringskæde, og ud fra en normativ synsvinkel er det derfor vigtigt at forholde sig til hierarkisk governance. Hierarki er ligeledes uløseligt knyttet til traditionel bureaukratikritik og har også på denne måde en stærk normativ forankring. Disse normative forankringer kan fastholde en bestemt tilgang til studiet af governance-former, selvom den ikke er den empirisk mest relevante.

Vi kunne også pege på den udbredte forestilling om bureaukratiet som den offentlige sektors grundlæggende governance-form, som nærmest en slags naturlig ligevægtstilstand i det offentlige. Hvis vi deler denne opfattelse, er det meget nærliggende at tolke de viste forandringer som led i en langtidsbevægelse: Det lange seje træk fra hierarki til noget andet (og bedre). Det er som nævnt typisk netværks- og governance-teoretikernes synspunkt. Men vi er nødt til at være åbne over for en historisk relativisering af denne "naturtilstand".

Eksempelvis har danske netværks- og governance-teoretikere mest været optaget af kommunalstudier. Det er nemt at forstille sig, at kommunalreformen i 1970 medførte en ganske voldsom formalisering og hierarkisering, som efter nogle år er blevet erstattet af eller suppleret med uformelle relationer. Studerer man derfor kommuner i løbet af 80'erne og 90'erne, er det netop sandsynligt, at man ser netværkstendenser. Men nogen langtidstendens er der jo ikke nødvendigvis tale om. Faktisk kan netværkstendenserne måske kun forstås på baggrund af tidligere formalisering og hierarkisering. Den næste kommunalreform vil sikkert skabe ny formalisering og hierarkisering, som – når det nye hierarki er på plads – vil efterfølges af "opløsningstendenser". Der er med andre ord tale om pendulbevægelser. I centraladministrationen har der også været både centraliseringer og decentraliseringer, så samme mønster kan man være så heldig (eller uheldig) at få fat på dér.

Disse forestillinger kan derfor tematisere hierarkisk governance på en måde, som slet ikke er relevant. Vi kan tilspidse synspunktet og hævde, at hierarkisk governance (og den parlamentariske styringskæde) ikke alene lægger op til en dårlig forskningsdagsorden men også mere grundlæggende repræsenterer en akademisk forforståelse, der gør, at vi leder efter hierarkisk governance, hvor det ikke findes, hvorefter det er lettere at sige, at hie-

rarkisk governance ikke fungerer, eller at andre governance-former (heldigvis) trænger sig på.

Det er fx ikke sikkert, at en styrket ledelse nødvendigvis skal ses som et led i hierarkisk governance. Snarere kan vi finde en differentiering af ledelse: ledelse af klaner eller faglighed, ledelse af eller i netværk og ledelse af eller i hierarkier. På samme måde kan det være en fejlslutning, når vi taler om, at hierarkisk governance omdannes til netværk, fordi formelle vertikale relationer omdannes til dialogrelationer ved anvendelsen af bløde kontraktformer. Der foreligger også den mulighed, at nye kontraktformer kodificerer den dialog, der allerede var der, eller skaber en dialog, hvor der før var tomrum. Men vi er tilbøjelige til at tolke forandringen ud fra en forestilling om hierarkiets primat og kan derfor se bevægelser væk fra et hierarki, som ikke var der. Hvorfor ser vi ikke i stedet hierarkisk governance som en skrøbelig skal uden om klan, netværk og marked?

Og hvorfor spørger vi ikke, om klan-governance fortrænges af eller kombineres med hierarki, marked eller netværk (jf. figur 2.2, som går begge veje)? Når man tænker på den stærke professionalisering af den offentlige sektor især i perioden efter anden verdenskrig og det klare billede af udbredt klan-governance, kan man få den tanke, at det er hierarkisk governance – jf. den bredspektrede udvikling af ledelsesredskaber – der prøver at gnave sig ind på eller dæmme op for klan-governance.

Vi mener ikke, at vi med disse synspunkter trækker tæppet væk under nærværende undersøgelse eller tidligere undersøgelser af governance. Men vi vil gerne pege på behovet for en anden begrebsdannelse og for en generel perspektivforskydning.

Appendiks om metode

Indsamling af data

Basismaterialet er struktureret på følgende måde:

Udsendelsesgruppe	Udsendte	Besvarede	Svarprocent
Centraladministrationen	483	295	61
Amtsforvaltning	76	54	71
Kommunalforvaltning	1394	782	56
Offentlige organisationer og institutioner	2873	1246	43
I alt	4826	2377	49
Særundersøgelser			
- Kulturinstitutioner	68	50	74
- Sygehusledelser	68	48	71
I alt med særundersøgelser	4962	2475	50

Centraladministrationen

Der er udsendt spørgeskemaer til alle departements- og styrelseschefer. Desuden til afdelingsledere hvor muligt, og til kontorchefer i de tilfælde, hvor der ikke var afdelingsstruktur. Der er taget udgangspunkt i adresselisten for en tidligere undersøgelse (Pedersen, 2002). Denne liste er udvidet og opdateret ved hjælp ministeriernes telefonbog samt ministeriernes internetsider. Der i princippet tale om totalpopulation, idet topchefer og afdelings/kontorchefer for alle grene af centraladministrationen er spurgt.

Amtsforvaltninger og kommunalforvaltninger

Der er udsendt skemaer til topchefer og chefer i alle forvaltningsgrene. Adresselister er konstrueret på baggrund af internetoplysninger samt i nogle tilfælde telefonisk kontakt. København og Frederiksberg kommuner indgår kun som kommunale forvaltninger. I princippet er der tale om en totalpopulation, men på grund af mange løbende omstruktureringer på ledelsesniveau i amter og kommuner har der ikke i alle tilfælde været fuld overensstemmelse mellem udsendelseslisten og den faktiske struktur.

Offentlige institutioner

Stikprøve er udtrukket fra Danmarks Statistiks "Centrale Virksomhedsregister" (CVR). Ud af en samlet population på 33604 offentlige arbejdssteder i Danmark er udtrukket en simpel tilfældig stikprøve på 2873 respondenter.

Ideen med at bruge CVR var muligheden for at skabe en reelt tilfældig udvælgelse blandt samtlige organisationer, der af Danmarks Statistik er defineret som offentlige organisationer (inklusive diverse gråzoneorganisationer). CVR indeholder imidlertid en meget heterogen mængde enheder lige fra fyrtårne bemandede med en enkelt person til store hel- og halvoffentlige selskaber som postvæsenet og DSB. Endvidere indeholder basen en række enheder, hvor der nok formelt set er tale om "offentlige arbejdssteder", men som i realiteten ikke har karakter af egentlige organisationer. Dette gælder eksempelvis fonde (som administreres af en advokat eller bestyrelse), menighedsråd, som er folkevalgte, men ansætter personale mv. Dette har givet en del problemer med svarprocenten, som er lavere (43 pct.), end den "burde" have været, hvis vi på forhånd havde haft mulighed for at frasortere sådanne arbejdssteder. Man kan positivt sige, at den reelle udsagnskraft af de indkomne svar er højere, end den lave svarprocent lægger op til, fordi mindre relevante respondenter kan forventes at have sorteret sig selv fra. Vore telefoniske og skriftlige kontakter i forbindelse med udsendelsesprocessen tyder på dette. Dertil kommer, at vi i nærværende analyse ikke har medtaget gråzoneorganisationer, hvad der også bringer svarprocenten op.

Særundersøgelser

Der er gennemført særundersøgelser for både sygehusledelser og kulturinstitutioner. I begge tilfælde er der sendt ud til totalpopulationen af ledere på henholdsvis sygehuse og diverse institutioner under Kulturministeriets ressort. I nogle tilfælde har Kulturministeriets institutioner leveret bidrag fra både administrative og faglige chefer. H:S sygehuse er inddraget i særundersøgelsen.

Frafald og bias

Vi har kontrolleret for systematik i bortfald i de enkelte grupper og har ikke fundet klare mønstre. Vi betragter derfor de indkomne svar som repræsentative for grupperne.

Svarprocent

For centraladministrationen har vi dels undersøgt svarprocenten for departementschefer og styrelsesdirektører, dels svarfordelingen for de forskellige ministerier. For Centraladministrationen eksklusiv topchefer er svarprocenterne som følger: Økonomiministeriet 100 pct., Socialministeriet 77 pct., Kirkeministeriet 75 pct., Trafikministeriet 60 pct., Undervisningsministeriet 71 pct., Fødevarer og landbrug 55 pct., Sundhedsministeriet 40 pct., Justits-

ministeriet 45 pct., Statsministeriet og Indenrigsministeriet begge på 33 pct., og endelig mangler bidrag fra Udenrigsministeriet helt.

I gruppen af topchefer (departements- og direktorats/styrelseschefer) udmærker Skatteministeriet sig med 100 pct. og Justitsministeriet med 80 pct. Mindre pænt ser det ud for Trafikministeriet og Undervisningsministeriet, som hver har en svarprocent på 20 pct. Udenrigs- og Statsministerierne har slet ikke leveret bidrag til denne del af undersøgelsen.

For det decentrale forvaltningsniveau har vi undersøgt den geografiske repræsentativitet. For amterne gælder det, at amter vest for Storebælt er en smule mere villige til at besvare spørgeskemaet end amter øst for Storebælt.

Situationen er anderledes for sygehusledelserne, idet der her er en svag overvægt af besvarelser fra østdanske sygehuse.

Afrapportering af data

I forbindelse med afrapportering har vi konstrueret nye grupperinger baseret på de indkomne svar. Dette har især fået betydning ved behandling af forvaltningsområdet, hvor nye og mere præcise grupperinger er konstrueret ved at sammenholde udsendelseslister med de indkomne besvarelser. I nogle tilfælde er respondenter ”flyttet” til nye grupper, hvis den oprindelige placering var fejlagtig i forhold til angivelse på de indkomne skemaer (eksempelvis kan respondenterne have flyttet jobfunktion, så besvarelse vedrører den nye funktion frem for den, som fejlagtigt er angivet i udsendelseslisten). De anvendte afrapporteringsgrupper er som regel:

Afrapporteringsgruppe	Antal respondenter
Departementer	74
Direktorater styrelser	216
Amtskommunalforvaltning	52
Kommunalforvaltning	798
Samlet forvaltning	1140
Statsinstitutioner	72
Dekontrolleret statslig myndighed*	35
Statsinstitutioner + dekontrolleret statslig myndighed	107
Amtskommunale institutioner	107
Kommunalinstitutioner	533
Samlet offentlige institutioner	747

– fortsætter –

Afrapporteringsgruppe	Antal respondenter
Statsvirksomheder og statsaktieselskaber	35
Udliciterede virksomheder	31
Fælleskommunalt selskab e.l.	28
Gråzone	94
Total offentlige institutioner og gråzone	841
Total =Forvaltning + offentlige institutioner + gråzone	1981
Særundersøgelser	
Kulturministeriet institutioner	50
Kulturministeriet eksklusiv faglige ledere	38
Sygehusledelser	48
Total	2079**

* Dekoncentrerede statslige myndigheder og fælleskommunale selskaber er ikke inddraget i tabellerne i dette skrift.

** Afvigelse mellem antal besvarelser og afrapporteringsgrupper

- I afrapporteringsgrupperne er opdelingen baseret på besvarelse af spørgsmål 1. Som vi tidligere har nævnt, er offentlige institutioner en meget heterogen masse, og derfor er svarprocenten lav for denne gruppe. Vi må dog også konstatere, at effekten smitter af på besvarelsen af spørgsmål 1. 379 respondenter har kategoriseret sig selv som andet, og syv respondenter har ikke besvaret spørgsmålet og er derfor ikke i med i vores afrapporteringsgrupper.
- I de tilfælde hvor respondenter fra forvaltningen har kategoriseret sig som værende offentlige institutioner eller offentlige organisationer, forsvinder de ud af afrapporteringsgrupperne, da vi ikke kan flytte respondenter fra totalpopulationer til en stikprøve.

Litteratur

- Antonsen, Marianne & Torben Beck Jørgensen (red.) (2000). *Forandringer i teori og praksis. Skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Beck Jørgensen, Torben (1993). "Modes of Governance and Administrative Change", pp. 219-232 i Jan Kooiman (red.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Beck Jørgensen, Torben (2002). *Kulturinstitutioner: Demokrati, styring og forandring*. København: Kulturministeriet.
- Beck Jørgensen, Torben (2003). "Forvaltningsinternationalisering i dag. En oversigt over former og udbredelse", pp. 95-127 i Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark. Forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Beck Jørgensen, Torben & Bøje Larsen (1987). "Control – an Attempt at Forming a Theory". *Scandinavian Political Studies*, 10: 279-299.
- Benson, John Kenneth (1982). "A Framework for Policy Analysis", pp. 137-176 i David L. Rogers & David A. Whetten (eds.). *Interorganizational Coordination*. Ames: Iowa State University Press.
- Bogason, Peter (2000). *Public Policy and Local Governance*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Bogason, Peter (2001). *Fragmenteret forvaltning. Demokrati og netværksstyring i et decentraliseret lokalstyre*. Herning: Systeme.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2001). "Parlamentarismens ministre og embedsmænd", pp. 49-88 i Gorm Toftegaard Nielsen (red.). *Parlamentarismen. Hvem tog magten?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ejersbo, Niels, & Carsten Greve (2002). *Den offentlige sektor på kontrakt*. København: Børsens Forlag.
- Granowetter, Mark & Richard Swedberg (2001). *The Sociology of Economic Life*. Cambridge: Westview Press.
- Greve, Carsten (2000). "Governance by Contract. Creating Public-Private Partnerships in Denmark", pp. 49-56 i Yvonne Fontin & Hugo Hassel (eds.). *Contracting in the New Public Management*. Amsterdam: IOS Press.
- Hernes, Gudmund (1978). "Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon", i Gudmund Hernes (red.). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.(11-60).
- Hirst, Paul (2000). "Democracy and Governance", pp. 13-35 i Jon Pierre (red.). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hughes, Owen E. (2003). *Public Management and Administration*. Houndsmills and New York: Palgrave Macmillan.

- Jensen, Lotte (2000). "Finansministeriet", pp. 209-248 i Tim Knudsen (red.). *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*. Århus: Systime.
- Jensen, Lotte (2003). *Den store koordinator. Finansministeriet som moderne styringsaktør*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jessop, Bob (1998). *The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development*. Unesco/155. Oxford: Blackwell Publishers.
- Kickert, Walter, E.H. Klijn & J. Koppenjahn (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Knudsen, Tim (red.) (2000). *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*. Århus: Systime.
- Kooiman, Jan (red.) (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Lægread, Per & Ove Kaj Pedersen (red.) (1999). *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i de tre nordiske lande*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ouchi, William G. (1980). "Markets, Bureaucracies and Clans". *Administrative Science Quarterly*, 25:129-141.
- Pedersen, Ove K. (red.) (2002). *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pierre, Jon (red.) (2000) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, Rod (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Ronit, Karsten (2000). "Erhvervsministeriet som politikproducent: mellem politisk styring og organiserede interesser", pp. 249-272 i Tim Knudsen (red.). *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*. Århus: Systime.
- Scharpf, Fritz (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Sørensen, Eva (2002). *Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til meta-guvernør*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Thompson, Grahame F. (2001). *Between Hierarchies and Markets. The Logics and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford og New York: Oxford University Press.
- Togebj, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Van Kersbergen, Kees og Frans Van Waarden (2004). "Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy". *European Journal of Political Research*, 43:143-171.

- Vrangbæk, Karsten (2003a). "Værdilandskabet I den offentlige sector. Resultater fra en survey", pp. 105-133 Torben Beck Jørgensen (red.) (2003) *På sporet af en offentlig identitet – Værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Vrangbæk, Karsten (2003b). "Vilkår for sygehusledelse – Ekstern kontrol og handlerum", pp. 27-66 i Finn Borum (red.). *Ledelse i Sygehusvæsenet*. København: Handelshøjskolens forlag.
- Weick, Karl (1979). *The Social Psychology of Organizing*. Reading, MA: Addison Wesley.
- Åkerstrøm Andersen, Niels (1995). *Selvskabt Forvaltning. Forvaltningspolitikken og centraladministrationens udvikling i Danmark 1900-1994*. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Om forfatterne

Torben Beck Jørgensen, professor i offentlig forvaltning og organisation ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Har bl.a. skrevet *Når staten skal spare* (1981) og *Magtens spejl: myndighed og borger i skønlitteraturen* (1986); medredaktør af og medforfatter af *Livet i offentlige organisationer* (1999), *Forandringer i teori og praksis: skiftende billeder fra den offentlige sektor* (2000), *Territorial dynamik. Streger på landkort – billeder i vore hoveder* (2002) og *På sporet af en offentlig identitet. Værdier i stat, amter og kommuner* (2003). Sammen med Karsten Vrangbæk bidrag til Finansministeriet, KL og Amtsrådsforeningens projekt om ”Public Governance” i 2004.

Karsten Vrangbæk, ph.d., lektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Forsker og underviser i forvaltning, organisation og ledelse i den offentlige sektor med særlig fokus på sundhedsområdet. Igangværende projekter om ”Public Private Partnerships” (med Carsten Greve: CBS og Niels Ejersbo: Syddansk Universitet), ”Pathways for governing doctors in Europe” (med Viola Bureau: Aarhus Universitet). Nordisk komparativt projekt om sundhedspolitik (med Haldor Byrkjeflot og Katarina Østergren: Stein Rokkan Centret, Bergen), og redaktør af WHO-antologi om ”Decentralization in European Health Systems” (med Richard Saltman, Emory University og Vaida Bankauskaite: WHO Europe). Sammen med Torben Beck Jørgensen bidrag til Finansministeriet, KL og Amtsrådsforeningens projekt om ”Public Governance” i 2004.

Udgivelser fra Magtudredningen pr. 30. november 2004

Bøger

- Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elkjær (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten. Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mogens Rüdiger (2003). *Statens synlige hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pallesen (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Henrik Jensen (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Per Boje & Morten Kallestrup (2004). *Marked, erhvervsliv og stat. Dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bertel Heurlin (2004). *Riget, magten og militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under Forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jacob Torfing (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Anette Warring (2004). *Historie, magt og identitet - grundlovsfejring gennem 150 år*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Hoff (red.) (2004). *Danmark som informationssamfund. Muligheder og barrierer for politik og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ida Elisabeth Koch, Kristine Røberg, Sten Schaumburg-Müller & Jens Vedsted-Hansen (2004). *Menneskerettigheder og magtfordeling – domstolskontrol med politiske prioriteringer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bo Jacobsen, Flemming Troels Jensen, Mikkel Bo Madsen, Marius Sylvestersen & Claude Vincent (2004). *Den vordende demokrat – en undersøgelse af skoleklassen som demokratisk lærested*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Louise Phillips & Kim Schrøder (2004). Sådan taler medier og borgere om politik. En diskursanalytisk undersøgelse af politik i det medialiserede samfund. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2004). *Et ganske levende demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2004). *Man har et standpunkt ... Om stabilitet og forandring i befolkningens holdninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben K. Jensen (2004). *De folkevalgte – en analyse af folketingsmedlemmernes sociale baggrund og repræsentationsadfærd*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørn Loftager (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ulrik Kjær & Mogens N. Pedersen (2004). *De danske folketingsmedlemmer – en parlamentarisk elite og dens rekruttering, cirkulation og transformation 1849-2001*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Cathie Jo Martin (2004). *Aktivering af arbejdsgivere. Erhvervslivet og socialpolitik i Danmark og Storbritannien*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christian Albrekt Larsen & Jørgen Goul Andersen (2004). *Magten på Borgen. En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Skrifter

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.

- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Ekspertter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djøficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? - om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.

- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Tøgeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Tøgeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Power and Democracy in Denmark. Conclusions*. Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.
- Anette Borchorst (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen (2004). *Evaluering og magt*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen & Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Århus: Magtudredningen.
- Palle Svensson (2004). *Danskerne, magten og demokratiet*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Bogason & Gunnar Gjelstrup (2004). *Magtproblematikken i to små kommuner*. Århus: Magtudredningen.
- Torben Beck Jørgensen & Karsten Vrangbæk (2004). *Det offentlige styringsunivers. Fra government til governance?* Århus: Magtudredningen.

www.magtudredningen.dk