

# I POLITIKKENS VOLD

Offentlige lederses vilkår og muligheder



JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN  
PETER BJERRE MORTENSEN

## OPLÆG PÅ LANDSMØDE 2017, SOCIALT LEDERFORUM

# BOGENS BAGGRUND OG MÅLGRUPPE

- Den offentlige sektors institutioner er i sidste instans politisk ledet, reguleret og styret: Hvordan spiller det ind på den offentlige leders varetagelse af ledelsesopgaven?
- Megen litteratur om offentlig ledelse savner realisme. I stedet gøres heroiske antagelser om, hvad den offentlige leder formår
- Mange velmente råd til offentlige ledere handler om, hvad man bør gøre – savner viden om, hvad offentlige ledere faktisk kan og ofte gør i forskellige sammenhænge
- Bogen er blevet til i et aktivt samspil med nogle hundrede mellemledere fra stort set alle dele af den offentlige sektor

# BOGENS EMNER

---

Kapitel 1: Offentligt og effektivt?

Kapitel 2: Lederen som politisk aktør og offer

Kapitel 3: Begrænset rationalitet

Kapitel 4: Penge og budgetstrategier

Kapitel 5: Personaleledelse i politikens skygge

Kapitel 6: Organisering og magt

Kapitel 7: Møgsagerne

Kapitel 8: Anvendt politologi

# EFFEKTIVITET OG OFFENTLIG LEDELSE

---

Offentlige ledere bliver i stigende grad mødt af effektivitetskrav, men effektiviteten er og bliver et besværligt hensyn:

- Det er sjældent klart, hvad politikere og den øverste ledelse mener med begrebet effektivitet

"Det er klart, at økonomien presser os, men det er en virkelighed, som vi må forholde os til nu og fremover ved at have fokus på effektiviseringer, strukturændringer og tilpasninger, hvor vi skal have mange forskellige redskaber i værktøjskassen."

.....  
*Kommunaldirektør Lars Svenningsen,  
Nyborg Kommune*

# EFFEKTIVITET OG OFFENTLIG LEDELSE

---

Offentlige ledere bliver i stigende grad mødt af effektivitetskrav, men effektiviteten er og bliver et besværligt hensyn:

- Det er sjældent klart, hvad politikere og den øverste ledelse mener med begrebet effektivitet
- Hvor tungt vægter effektivitet overfor de mange andre hensyn, man politisk ønsker at varetage?
  - Eks. indhold og kvalitet af opgaveløsningen, brugertilfredshed, medarbejdertilfredshed, innovation og fornyelse, lovmæssighed, m.v.?
- De selvregulerende mekanismer i den offentlige sektor er svage: hvad sker der, hvis man ikke lever op til effektivitetskravet? Får man straf, tilgivelse eller måske ligefrem belønning?

# HVAD ER KONSEKVENSERNE?

---

- Mange af jer er formodentlig underlagt økonomiske effektivitetskrav
- Men effektiv ledelse handler om meget andet end økonomisk effektivitet
- Det I først og fremmest bliver bedømt på er, at I kan demonstrere **politisk efficiens**
  - Og hvad det vil sige, er ofte langt vanskeligere at få hold på
  - Og nogle gange er det umuligt at opfylde de modsatrettede politiske krav

”Kommunale dagplejere fyret i telefonen før sengetid”

# KENDETEGN VED DEN POLITISKE LEDELSE

---

## 1. De har en begrænset opmærksomhed

- Det giver jer et stort spillerum – en fredningszone, hvor I kan disponere uden indblanding
- Men der kan omvendt være en beskyttet zone, hvor politikerne råder – og I skal passe på

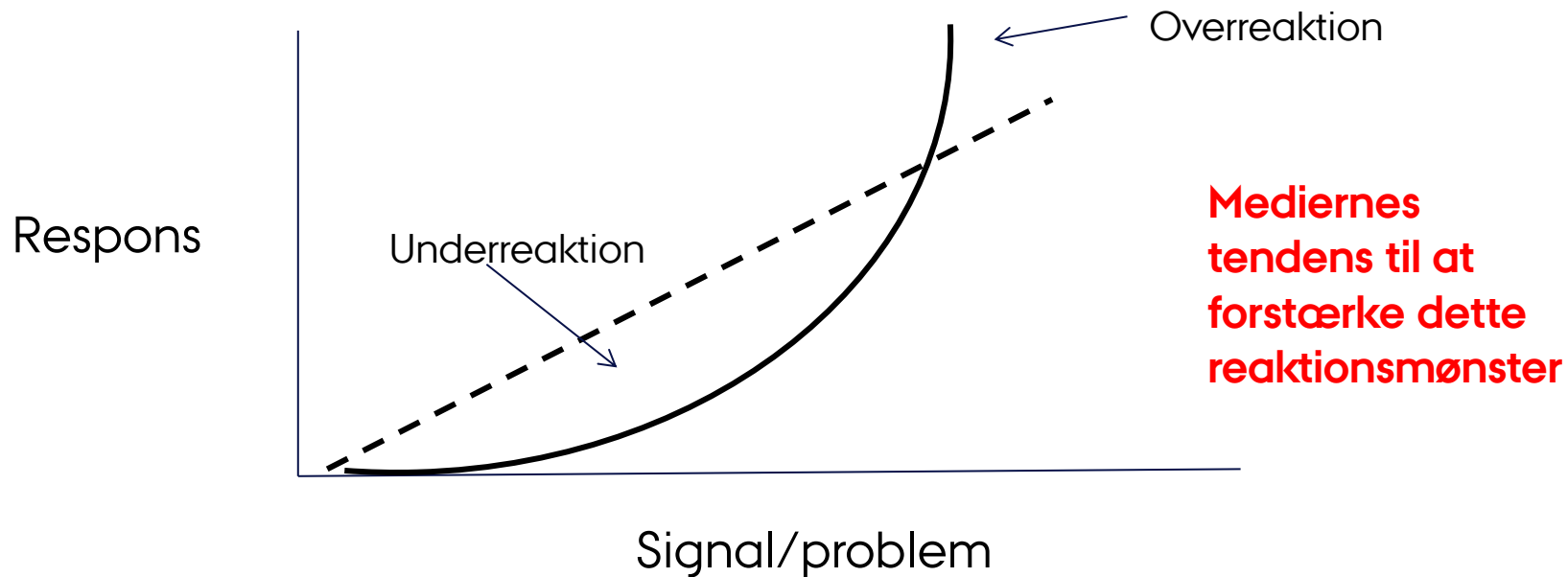
## 2. De træffer beslutninger i klumper – et problem af gangen

- Det giver jer mulighed for at komme ind og korrigere kursen hen ad vejen
- Omvendt kan en politisk beslutning være så skæv og 'delvis', at det skaber store tilpasningsproblemer i daglig drift

## 3. De er impulsive – pludselig drejer deres opmærksomhed i ny retning

- Det kan åbne vinduer for jer
- Forhold der i går var accepteret, måske værdsat, kan nu blive set som dårlig ledelse

# DEN POLITISKE UDFORDRING





# KENDETEGN VED DEN ADMINISTRATIVE TOPLEDELSE

---

- Kan være svære at skelne fra politikerne
- De lever "farligt" med relativt korte ansættelser
- Den rationelle topleder erkender de barske vilkår og orienterer sig først og fremmest op mod det politiske niveau, hvilket afspejler sig i, at:
  - De har deres primære fokus på politik og politikerbetjening – med mindre noget går galt/truer med at gå galt
  - Drift, forhandling med medarbejdere, møder med institutionsledere fylder til gengæld mindre

---

# KONSEKVENSERNE FOR BUDGET, PERSONALEPOLITIK OG (RE-)ORGANISERING

# POLITISKE BUDGETTER

---

- Budgetlægning er central politisk aktivitet. Det betyder for jer, at:
  - Budgettet ikke er en fast, givet størrelse
  - I har mulighed for at agere strategisk og gøre en forskel i forhold til udfaldet af budgetlægningsprocessen, hvis I formår at udnytte det rum, der er skabt af den politisk/administrative ledelses begrænsede (men skiftende) opmærksomhed
- Vigtige strategiske virkemidler: resultater (information), klientel, påvirkning af de politiske omkostninger, alliancedannelser, m.v.

# Udenrigsministeriets opgørelse af målopfyldelse i Årsrapport for 2012

Strategisk mål	Antal enheder ude og hjemme med individuelle mål, der bidrager til det strategiske mål	Målopfyldelsen for de individuelle mål fordelt på:			Samlet målopfyldelse
		A= mål opfyldt	B=mål delvist opfyldt	C=mål ikke opfyldt	
		A	B	C	
Et aktivt Danmark i et stærkt Europa	59	104	4	0	A
Øget fokus på dansk eksport	86	103	16	9	A
Fattigdom og global ulighed	33	40	12	5	B
Demokrati og menneskerettigheder	48	51	4	2	A
International fred og sikkerhed	56	67	8	1	A
Klimaforandringer og energipolitik	39	36	6	0	A
Norden og Arktisk	13	16	1	0	A
Borgerservice og centrale tværgående funktioner	66	70	9	4	A

# PERSONALELEDELSE I POLITIKKENS SKYGGE

(Den 5. direktør!)

# PERSONALELEDELSE I POLITIKKENS SKYGGE

- Den danske offentlige sektor er kendetegnet ved et tæt reguleret arbejdsmarked
- Store og stærke medarbejderorganisationer, der inddrages på stort set alle niveauer – de facto et dobbelt hierarki
  
- Hvordan påvirker det ledelsen i det udførende led – på institutions- og myndighedsniveau?
- Hvordan påvirker aftale- og samarbejdssystemet lederens placering i det politisk-administrative hierarki?
- Hvilke strategier kan ledelsen benytte sig af, når den opererer inden for rammerne af både hierarkiet og aftale-/samarbejdssystemet?
- Hvad betyder det i den sammenhæng, at ledelsen i sidste ende ligger hos politikere?

# SAMARBEJDSORGANISATIONEN OG DET DOBBELTE HIERARKI

## Boks 5.1. Ressourceforbrug inden for samarbejdsorganisationen i Aarhus Kommune og Politiet

Aarhus Kommune: Magistratens Afdeling for Børn og Unge. Estimat 2015	Politiet. Estimat baseret på registreringer 2008
MED 12 årsværk	27 fællestillidsmænd med suppleanter
Arbejdsmiljørepræsentanter 44 årsværk	Omfang af registreret foreningsarbejde pr år:
Tillidsrepræsentanter 36 årsværk	39 medarbejdere > 1000 timer
Fællestillidsrepræsentanter 12 årsværk	34 medarbejdere > 400 timer
Årsværkforbrug i alt: 96-100	39 medarbejdere < 400 timer
Samlet antal årsværk i Børn og unge: ca. 10.000	Årsværksforbrug i alt: ca. 96
Antal medarbejdere involveret i samarbejdsorganisationen: 854	Samlet antal årsværk i Politiet: ca. 10.600
	Antal medarbejdere med registreret tid til foreningsarbejde: 2076

Kilder: Aarhus Kommune: [http://www.aarhus.dk/?sc\\_itemid=618DF35D-865E-424E-A1AE-3BACE0DA6AAB](http://www.aarhus.dk/?sc_itemid=618DF35D-865E-424E-A1AE-3BACE0DA6AAB). Politiet: Boston Consulting Group (2009).

# DET DOBBELTE HIERARKIS MULIGHEDER OG FÆLDER

Organiserende princip	Driftshierarkiet	Samarbejds- og aftaleorganisation
		Hierarki og delegation
Fravigelser	Overordnet politisk-administrativ ledelse griber ad hoc ind i ledelsesrum	Faglige organisationer intervernerer i forhold til driftsniveau
<b>Ledelsens strategiske optioner</b>		
Konsensus	DL/ML og TR/MED/SU samarbejder med det sigte 1. at bevare og udbygge lokal autonomi inden for hierarkiet 2. at etablere koalition over for den politisk-administrative ledelse	
Konflikt	DL/ML aktiverer politisk-administrativ ledelse for at mobilisere støtte over for TR/I MED/SU	TR/B-side/organisationer bringer sag op på 1. administrativt ledelsesniveau 2. politisk ledelsesniveau
Strategiske fælder for DL/ML	DL/ML henholder sig til delegeret ledelsesrum og risikerer politisk-administrativ underkendelse	DL/ML mister grebet om sagen og risikerer politisk-administrativ underkendelse

Note: DL = driftsledelsen; ML = mellemløder; TR = tillidsrepræsentanter; MED = Med-udvalg, MED-organisation; SU = Samarbejdsudvalg.



# Afslørede snyderi i hjemmeplejen og blev fyret

---

**”600 fynske betjente afbryder samarbejdet med ledelsen”**

# REORGANISERINGER

# REORGANISERINGER I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

- Stærk konservativ status quo bias i enhver organisation
- Stor usikkerhed om konsekvenserne af en reorganisering
- Ofte svagt beslutningsgrundlag/meget lidt konsekvensanalyse
- Ofte temmelig tilfældig proces og udfald
  
- Dertil kommer:
  - Kognitive begrænsninger (reorganiseringer er som hovedregel komplekse)
  - Begrænset opmærksomhedsfelt (også hos politikerne)
  - Skiftende opmærksomhed (plus stærk modebevidsthed)
- **Kort sagt: Det handler om meget andet end effektivitet!**

# DRIFTSLEDELSENS MULIGHEDER

Ledelsens holdning	Reorganiseringens karakter	
	Intern reorganisering	Politisk reorganisering
For	<ul style="list-style-type: none"><li>• Undgå indgreb oppefra/udefra</li><li>• Tæt samspil med medarbejdere</li><li>• Isolere tabere/begrænse tab i organisationen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Synliggøre gevinster for politikere og interessenter</li><li>• Bidrage til minimering af politiske omkostninger på kort sigt</li></ul>
Imod	<ul style="list-style-type: none"><li>• Alliance med medarbejdere</li><li>• Synliggøre kortsigtede politiske omkostninger</li><li>• Spille sagen op på politisk niveau</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Finde politiske alliancepartnere</li><li>• Finde alliancepartnere blandt interessenter</li><li>• Aktiv mediestrategi</li></ul>

# HUSK

1. Det politiske udgangspunkt for offentlig ledelse kan ikke ignoreres
2. Det politiske udgangspunkt giver både muligheder og begrænsninger for den offentlige leder
3. Den, der klarer sig bedst, er ikke nødvendigvis den, der har de bedste økonomiske og tekniske argumenter på hånden, men derimod den, der bedst formår at orientere sig i det politiske landskab