MPG Master of Public Governance

Afklaring af ledelsesrum mellem politikere og embedsmænd: Hvordan og hvor meget?

Politikere og embedsmænd/offentlige ledere

Ledelsesrum | Opgavefordeling | Omgivelser

Marie-Louise Frølich Brødsgaard
Caroline Howard Grøn
Mette Dalgaard Nielsen
Heidi Houlberg Salomonsen

Public Governance Research – 2015/2016, Vol. 1, pp. 5-30

AFKLARING AF LEDELSESRUM MELLEM POLITIKERE OG EMBEDSMÆND: HVORDAN OG HVOR MEGET?

Politikere og embedsmænd/offentlige ledere

Ledelsesrum | Opgavefordeling | Omgivelser

"Du afklarer dit ledelsesrum med den politiske leder." Sådan lød den første anbefaling i kodekset for god offentlig topledelse i Danmark, da det blev udformet i 2005. Kodekset blev præsenteret som et forsøg på at gøre det klart, hvad der kendetegner "forudsætning[erne] for at løfte de udfordringer, som den offentlige sektor står overfor i dag og i fremtiden" (Forum for Offentlig Topledelse 2005, 6). Der er nu gået 10 år, og i denne artikel afdækkes om afklaring af ledelsesrum faktisk er blevet et væsentligt element i samspillet mellem politikere og topembedsmænd. Artiklen er baseret på en spørgeskemaundersøgelse foretaget i foråret 2015. Centrale spørgsmål er, hvordan opgaver fordeles mellem topembedsmænd og politikere, hvor enige disse aktører er om ledelsesrummet,hvor ofte de diskuterer ledelsesrummet og endelig hvilken betydning organisationens omgivelser har for ledelsesrummet. Artiklen konkluderer, at ledelsesrummet langt fra altid afklares, men samtidig oplever størsteparten af de adspurgte ledere, at der er enighed mellem offentlige ledere og politikerne om ledelsesrummet. Samtidig ser vi, at omgivelsernes stabilitet spiller en væsentlig rolle i kommunerne. Her ser vi, at ustabile omgivelser medfører en større enighed mellem offentlige ledere og politikere om rollefordelingen.

Marie-Louise Frølich Brødsgaard

Marie-Louise Frølich Brødsgaard er cand.scient.pol og ekstern lektor på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Forskningsmæssigt er hun interesseret i offentlig organisation, styring og ledelse. Ved siden af jobbet som fuldmægtig i Miljø- og Fødevareministeriet underviser hun i organisationsteori.

Caroline Howard Grøn

Caroline Howard Grøn er ph.d. og adjunkt i forvaltning på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Forskningsmæssigt er hun interesseret i offentlig organisation, styring og ledelse. Hun underviser bl.a. i relationer mellem politikere og embedsmænd, offentlig organisation og ledelse samt offentlig styring.

Mette Dalgaard Nielsen

Mette Dalgaard Nielsen er cand.scient.pol fra Københavns Universitet med specialisering i organisationsteori og offentlig ledelse. Mette har stor interesse for styringsværktøjer og ledelse i den offentlige sektor.

Heidi Houlberg Salomonsen

Heidi Houlberg Salomonsen er lektor og ph.d. i offentlig organisation og forvaltning på Institut for Statskundskab på Aalborg Universitet. Hendes primære forskningsinteresser omhandler relationen mellem ministre, embedsmænd og særlige rådgivere i et komparativt perspektiv, offentlig ledelse samt forskellige former for strategisk kommunikation (politisk kommunikation, reputation management, etc.) på forskellige niveauer i den offentlige sektor. Derudover har hun været forfatter til bidrag omkring casestudier som forskningsdesign.

Indledning

Forholdet mellem offentlige ledere og politikere er centralt for vores forståelse af den offentlige sektors funktionsbetingelser. Relationen mellem politikere og embedsmænd har med jævne mellemrum fanget mediernes interesse i Danmark i de senere årtier (Salomonsen 2004), hvilket også var tilfældet i 2014. Her omtaltes igen en række 'sager', hvor ministre havde måttet trække sig efter forløb med, hvad der forekom at være uhensigtsmæssig rådgivning eller fejl begået af embedsværket. I kølvandet på disse sager er der udgivet en række bøger, der med forskelligt udgangspunkt diskuterer sagerne (fx Tynell, 2014; Koch og Knudsen, 2014), ligesom der af embedsværkets egen faglige organisation DJØF er blevet sat fokus på politikerne og embedsværkets relationer anno 2015 (Bo Smith-udvalget, 2015).

Det er imidlertid ikke kun i den statslige sektor, at fokus er blevet rettet mod relationen mellem politikere og embedsmænd. Også i den kommunale sektor er der opstået diskussioner om relationen, fx da den daværende formand for kommunaldirektørforeningen udtalte: "I det kommunale system er det typisk embedsmanden, der kommer til at bære skylden for en fejl. Det giver en meget firkantet disciplinerende effekt" (Altinget, 10.12.2014).[1] Spørgsmålet om rolle- og ansvarsfordeling står altså på dagsordenen både på det kommunale og statslige niveau. Relationen mellem politiker og embedsmand er ikke helt ens på de to niveauer, og det giver derfor god mening at se på begge niveauer. På det statslige niveau relaterer embedsmænd sig til ministeren, mens embedsmænd i det kommunale system både relaterer sig til borgmesteren og byrådet mere generelt, herunder udvalgsformænd. Der er altså flere aktører i spil i den kommunale sektor.

Heller ikke i forskningsmæssig sammenhæng er diskussionerne om disse relationer nye. Antagelsen om en adskillelse mellem politikere og embedsmænd optog allerede Max Weber (1968), og ligger til grund for den weberianske idealmodel for den bureaukratiske organisation. Sidenhen har forskellige idealer for samspillet mellem politikere og embedsmænd påvirket forholdet. New Public Management (NPM) kom i 1980'erne med ideer om "hands-on professional management" (Hood, 1991, Gjørling og Grøn, 2014), men samtidig også med et øget fokus på politisk fastsatte mål (Hughes, 2012). I de seneste år har New Public Governance (NPG) som ideal været en del af den offentlige diskussion om den offentlige leders rolle (Sørensen, 2013). Hvor politikeren i den weberske idealtype var den primære aktør, der forholdt sig til organisationens omgivelser, stiller NPG øget krav til lederen om også at kunne være aktiv i relation til organisationens omgivelser. Set på tværs af de krav, der stilles til offentlige ledere, bliver det klart, at det weberske skel mellem politik og administration kan være umådelig svært at opretholde i nutidens offentlige sektor (Christensen, Christiansen & Ibsen 2011, 33). Der er kun få områder, hvor der er et klart opgavesplit mellem den offentlige leder og den nærmeste politiske leder. De resterende arbejdsopgaver udføres i et samarbejde. Den offentlige sektor i Danmark er derfor præget af det, som Forum for Offentlig Topledelse betegner tandemledelse (Forum for Offentlig Topledelse 2005, 20).

På baggrund af den erkendelse udarbejdede Forum for Offentlig Topledelse i 2005 et kodeks for god offentlig topledelse i Danmark med ni anbefalinger til den offentlige topleder. Den første anbefaling var, at ledelsesrummet skulle afklares med den politiske leder, dels i forhold til ledelse af organisationen, og dels i forhold til vægtningen af den offentlige leders roller som administrativ leder og politisk rådgiver (Forum for Offentlig Topledelse 2005, 46). Anbefalingen var en klar illustration af, at enighed om, hvem der gør hvad, var blevet et essentielt parameter for at bedrive god topledelse i en dansk kontekst.

Der er gået 10 år, siden Forum for Offentlig Topledelse skrev, at toplederne skulle ”afklare dit ledelsesrum med den politiske leder” (Forum for Offentlig Topledelse 2005, 46). Ambitionen med denne artikel er at undersøge, om det sker i den danske offentlige sektor. Først afdækkes, om der er enighed mellem offentlige ledere og politikere om ledelsesrummets udstrækning, forstået som opgavefordelingen. Dernæst afdækkes, hvordan de faktiske opgaver fordeles. Herefter undersøges, hvor ofte afklaringen af ledelsesrummet finder sted. Endelig afdækkes, hvilken betydning stabiliteten i omgivelserne har for graden af enighed. Vi vælger også at se på omgivelsernes betydning, fordi vi ved fra forskningen i organisationers indre forhold, at omgivelsernes stabilitet er en væsentlig faktor for, hvordan organisationer fungerer (bl.a. Mintzberg, 1980). Vi mener derfor at kunne give en bedre forståelse af, hvordan ledelsesrummet afklares ved også at se på omgivelsernes stabilitet.

I hvilken grad og hvordan afklarer politikere og offentlige ledere ledelsesrummet?

- Er der enighed om opgavefordelingen mellem politikere og offentlige ledere?
- Hvordan deles opgaver mellem politikere og offentlige ledere?
- Hvor ofte afklares ledelsesrummet?
- Hvad betyder graden af stabilitet i organisationens omgivelser for enighed om opgavefordelingen?

Analysen baseres på en survey og kvalitative input fra topledere i stat og kommuner i februar og marts 2015. Surveyen blev sendt ud til 1.833 offentlige topledere. I staten inkluderede det departementschefer, direktører, afdelings- og kontorchefer samt kommunikations- og presseansvarlige i departementer og styrelser. I kommunerne inkluderede det chefer fra niveau 1-3 (kommunaldirektører, direktører og fagchefer) samt kommunikations- og presseansvarlige. Vi opnåede en overordnet svarprocent på 54 %, men svarprocenten varierer fra spørgsmål til spørgsmål. I de spørgsmål, der inddrages i denne analyse, er antallet af besvarelser (n) mellem 782 og 806. Surveyen er repræsentativ for populationen på en række nøgleparametre.[2] Surveyen er støttet økonomisk af den fleksible master i offentlig ledelse (MPG). Vi beskriver resultaterne i artiklen og henviser til appendix I for nærmere beskrivelser af variable, statistiske tests og analyser. I foråret 2015 underviste to af forfatterne på et modul på MPG’en om offentlige lederes ledelsesrum. De kvalitative input, vi fik af deltagere i diskussioner omkring vores kvantitative resultater, danner inspiration for artiklens afsluttende diskussion af undersøgelsens implikationer.

I det følgende introducerer vi spørgsmålet om, hvordan vi skal forstå ledelsesrummet, hvorefter vi præsenterer de deskriptive resultater af surveyen. Efter det ser vi nærmere på en række mulige forklarende variable, inden vi afslutter med en diskussion af implikationerne af vores analyse.

Feltet: Relationen mellem politikere og embedsmænd

I kodeks for god offentlig topledelse beskrives afklaring af ledelsesrummet som en opgave, der primært handler om, at toplederen skal finde balancen mellem rådgivnings-/betjeningsopgaver og den daglige ledelse af organisationen. Politikeren, der har det formelle mandat, vælger at dele eller uddelegere en række opgaver til embedsmanden og giver på den måde den offentlige leder legitimitet og rum til at lede sin organisation. Herigennem formidler politikeren nogle forventninger til den type af rådgivning, politikeren ønsker (Forum for Offentlig Topledelse 2005, 46-47).

Denne dobbelte funktion hos offentlige topledere er ikke unik i en international sammenhæng. De kommunale embedsmænd har dog en lidt særlig position. I modsætning til mange andre steder findes der i de danske kommuner ikke systematisk politiske embedsmænd eller politiske rådgivere, de permanente embedsmænd skal dele rådgivningsopgaverne med.

Tilsvarende er der i staten oftest kun en enkelt eller to særlige rådgivere. Det betyder, at rådgivningsfunktionen fordrer en integration af politiske og administrative hensyn, der udover at kræve en balancering af neutralitetshensynet betyder, at rådgivningsfunktionen spiller en ikke uvæsentlig rolle i topembedsmændenes daglige arbejdsbyrde. Derfor skal toplederne finde tid og rum til at være de øverste administrative ledere for ofte store og komplekse organisatoriske enheder, samtidig med at de varetager den krævende rådgivningsfunktion.

Hvis man undersøger embedsmandsrollen i relationen mellem politikere og embedsmænd, har man forskningsmæssigt både i dansk og international sammenhæng primært haft blikket rettet mod udviklingen i rådgivningsfunktionen. Inden for denne litteratur har spørgsmålet omkring politisering været centralt (se fx Peters og Pierre 2004; Hustedt og Salomonsen 2014). Parallelt med denne forskning finder vi en markant udvikling i forskningen omkring offentlig ledelse (for en introduktion, se Greve 2011) samt en vis fornyet interesse i politisk ledelse (Rhodes og t'Hart 2014). Disse bidrag ser dog ofte på offentlig ledelse relativt isoleret fra den politiske ditto (se dog Moore 1995).

Det betyder, at der kun er få teoretiske og empiriske bidrag, der ser på offentlige lederes ledelsesrum. Et rum, der skal etableres, skabes og forhandles 1) i samspil med en politisk leder og 2) som et rum, der både indeholder en rådgivnings- og en ledelsesfunktion.

Det betyder samtidig, at vi kun har relativt sparsom forskningsmæssig viden om, hvor den politiske og den administrative ledelse starter og slutter, eller hvor de overlapper hinanden. Derfor inddrager vi litteratur omkring ledelse i den private sektor. Den kan skabe en begrebsmæssig ramme omkring undersøgelsen af ledelsesrummet i relationen mellem politikere og embedsmænd og dermed danne udgangspunkt for besvarelsen af vores empiriske forskningsspørgsmål.

Den teoretiske ramme: Ledelsesrummet

For teoretisk at beskrive offentlige lederes ledelsesrum henter vi inspiration fra litteraturen om ledelsesmæssigt skøn. Donald C. Hambrick og Sydney Finkelstein (1987) beskriver i deres klassiske artikel fra 1987, hvordan en leders skøn overordnet kan forstås "as latitude of managerial action" (Hambrick og Finkelstein, 1987: 371). Altså grundlæggende hvor langt lederens handlingsmuligheder strækker sig. Hambrick og Finkelstein præsenterer tre forhold, der tilsammen afgør det mulige ledelsesrum: 1) lederens egne karakteristika, 2) den kontekst lederen befinder sig i, herunder relationer til organisationens omgivelser samt 3) organisationens organisering, både dens strukturelle og kulturelle sider (Hambrick og Finkelstein, 1987: 379).Centralt for forståelse af ledelsesrummet er det, som Hambrick og Finkelstein, inspireret af Bernard (1938) og Simon (1945), kalder den relevante 'zone of acceptance' (1987: 374) som er det felt, hvor lederen kan udøve sit skøn og handle uden at involvere andre aktører. Overskrider lederen grænserne for feltet, er konsekvensen, at aktører i og uden for organisationen vil trække deres støtte til organisationen. Konkret kunne det hos Hambrick og Finkelstein fx betyde, at bestyrelsen for en virksomhed fyrer direktøren eller giver ham mindre rum til at udøve skøn. I den offentlige sektor ser vi også jævnligt cheffyringer, ledere, der bliver forflyttet, eller ledere, hvis råderum indskrænkes, fx tilfælde, hvor lederen bliver sat 'under administration' og skal aflægge flere og hyppigere afrapporteringer til de relevante politikere. Grænserne for hvad der er acceptabelt udgøres selvfølgelig i sidste ende af relevant lovgivning, men ganske ofte kan råderummet også afgrænses af sociale normer om passende adfærd, fx forventninger om hvilke informationer en offentlig leder deler eller ikke deler med sin politiker. Balancen mellem de regulative og normative hensyn og grænser afspejles også i Bo Schmithudvalgets rapport, fx når betydningen af kodeks diskuteres (Bo Smith-udvalget, 2015:16).

Ledelsesrummet: Enighed om rollefordeling og opgavesplittet

Hvis vi forfølger Hambrick og Finkelsteins tækning, kan vi definere ledelsesrummet som det område, hvori lederen legitimt kan udøve skøn og handle. Her er vi særligt interesserede i, hvordan den politiske leder afgrænser den offentlige lederes ledelsesrum. Vi undersøger graden af enighed mellem den offentlige leder og den politiker, lederen interagerer mest med, om rollefordelingen[3] som et spørgsmål om der er enighed om opgavefordelingen mellem politikere og offentlige ledere.

Som beskrevet indledningsvist har fordelingen af opgaver eller opgavesplittet, som vi omtaler det her, også været på både den offentlige og den forskningsmæssige dagsorden, hvorfor vi undersøger det konkrete opgavesplit. Man kan sige, at hvor vi indtil nu har set på, om der er enighed om ledelsesrummet, så udgør opgavesplittet den konkrete indretning af ledelsesrummet.

På baggrund af eksisterende empiriske undersøgelsersamt litteraturen om arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd, i hhv. en Weberiansk, en NPM- og en NPG-sammenhæng, skal nedenstående opgaver løses i ledelsen af den offentlige sektor.

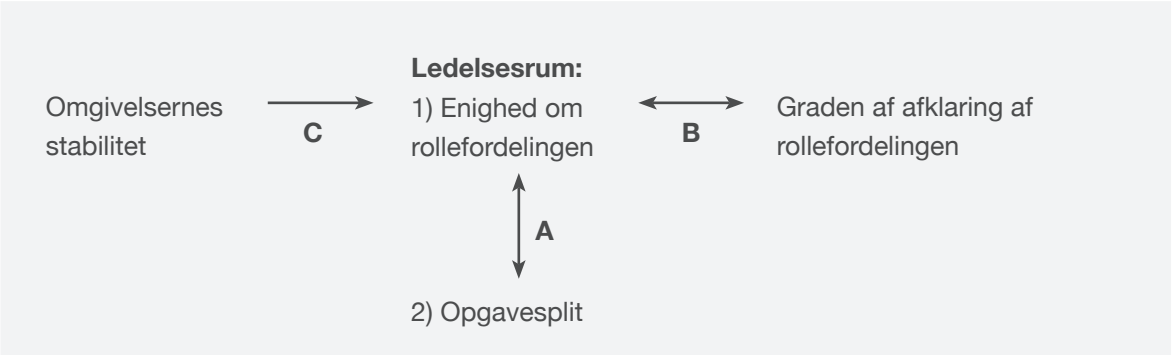
Tabel 1
Opgaver for offentlige topledere

Opgaver
• Sikre implementering af love og regler
• Få offentlige organisationer til at samarbejde
• Tilvejebringe faglig ekspertise og teknisk viden
• Fastlægge regler og rutiner for forvaltningens arbejde
• Skabe stabile arbejdsbetingelser for forvaltningen
• Sikre effektiv udnyttelse af ressourcer internt i organisationen
• Tjene samfundsmæssige interesser
• Sikre effektive beslutninger i samfundsperspektiv
• Ansvarlig for at opnå de resultater, som ministeriet har defineret som de centrale
• Kontakt til og håndtering af medier
• At være informeret om borgernes synspunkter
• At interagere med aktører uden for forvaltningen
• Udvikle ny politik
• Fastlægge den eksterne kommunikation i forhold til politiske forhandlings- og beslutningsprocesser
• Forsvare politiske beslutninger eksternt
• Fastlægge politisk taktik i forhold til politiske forhandlings- og beslutningsprocesser
• Deltage i politiske forhandlingsprocesser

Når vi ser på, hvordan ledelsesrummet udfyldes i praksis, er vi grundlæggende interesserede i, hvorvidt opgaver fordeles mellem politikere og offentlig ledere, eller om opgaver primært er noget, der løses sammen. Vi har i vores survey valgt at spørge lederne, i hvilket omfang de vurderer, at de enkelte opgaver primært løses af en politiker, deles mellem politikere og offentlige ledere eller løses af offentlig ledere i deres organisation. Vi taler i den sammenhæng om opgavesplittet mellem politikere og embedsmænd. Opgavesplittet er stort, hvis få opgaver deles, og lille, hvis mange opgaver deles. Betydningen af opgaverne vil variere i den offentlige sektor. I denne sammenhæng ser vi dog udelukkende på variationer mellem de adspurgte, i hvor mange opgaver, de hhv. deler og løser hver for sig.

Enighed om rollefordelingen og opgavesplittet giver en god forståelse for ledelsesrummet. For at kvalificere vores diskussion af ledelsesrummet undersøger vi, i hvilket omfang, enighed om rollefordelingen og opgavesplittet hænger sammen (Pil A i figur 1 nedenfor). Som det afspejles i figuren, forventer vi, at de gensidigt påvirker hinanden. På den ene side kan man forvente, at offentlige ledere og politikere, der oplever stor enighed om rollefordelingen, vil være mere tilbøjelige til at have lyst til at dele opgaver med hinanden (lille opgavesplit). På den anden side kan man samtidig forvente, at offentlige ledere og politikere, der deler mange opgaver med hinanden over tid, opbygger en højere grad af enighed om rollefordelingen.

Figur 1
Analysens design



Afklaring af ledelsesrummet: Diskussioner om rollefordelingen
For at undersøge hvor ofte ledelsesrummet afklares, spurgte vi vores respondenter, om de løbende afklarer ledelsesrummet med den politiker, de interagerer mest med.[5] Vi er selvfølgelig interesserede i, i hvilket omfang kodeksets anbefalinger følges, men vi er også interesserede i at undersøge, i hvilket omfang enighed om rollefordelingen spiller sammen med, hvor ofte ledelsesrummet afklares (Pil B i modellen). Vi undersøger udelukkende sammenhængen mellem enighed om rollefordeling og grad af dennes afklaring. Igen forventer vi, at to ting gensidigt påvirker hinanden.

Betydningen af organisationens omgivelser
Hvor de to dimensioner af ledelsesrummet og spørgsmålet om afklaring af det handler om, hvad der foregår inde i en organisation, har vi desuden valgt at inddrage en variabel i vores analyser, der forsøger at se på relationen i en bredere kontekst. Som vi også argumenterede for i indledningen, undersøger vi, hvad organisationens omgivelser[6] betyder for enighed om rollefordelingen. Vi vælger dette parameter inspireret af Hambrick og Finkelsteins fokus på betydningen af organisationens omgivelser for lederens råderum kombineret med indsigter fra den situationsbetingede organisationsteori (Gralbraith, 1977, Mintzberg, 1980), der, med udgangspunkt i en erkendelse af, at organisationer er åbne systemer, understreger betydningen af henholdsvis usikkerhed og stabilitet i organisationens omgivelser for dens organisering. I en offentlig kontekst kan ustabilitet fra omgivelserne fx være bratte ændringer i den økonomiske situation eller eksternt pres på et givet policy-område, fx i forbindelse med skandalesager. Som det fremgår af modellen (pil C), tager vi udgangspunkt i, at omgivelsernes grad af stabilitet påvirker graden af enighed om rollefordelingen. Vi arbejder med den hypotese, at stabile omgivelser giver større enighed om rollefordelingen. Det gør vi, fordi vi forventer, at det er nemmere at afklare roller i situationer, der ikke hele tiden er under forandring. Vi forventer, at kommuner eller ministerier, som løbende oplever ustabilitet fx i form af økonomisk pres, skiftende politiske dagsordner eller lignende, vil have sværere ved at etablere en fast rollefordeling, og at den løbende genforhandling af rollerne og det eksterne pres på organisationen vil lede til lavere enighed om rollefordelingen.

Artiklen vil i næste del give et svar på, i hvilken grad og hvordan ledelsesrummet afklares mellem politikere og offentlige ledere i Danmark. Vi gør det ved først at se på, om der er enighed om rollefordelingen. Derefter ser vi på, hvordan en række konkrete opgaver deles i praksis. Vi undersøger derefter, hvor ofte ledelsesrummet afklares, og endelig ser vi på, hvilken betydning organisationens omgivelser har for ledelsesrummet.

Analyse

Vi vender os nu mod analysen af data og lægger ud med at se på, hvordan embedsmændene oplever, at arbejdsopgaverne deles mellem politikere og embedsmænd.

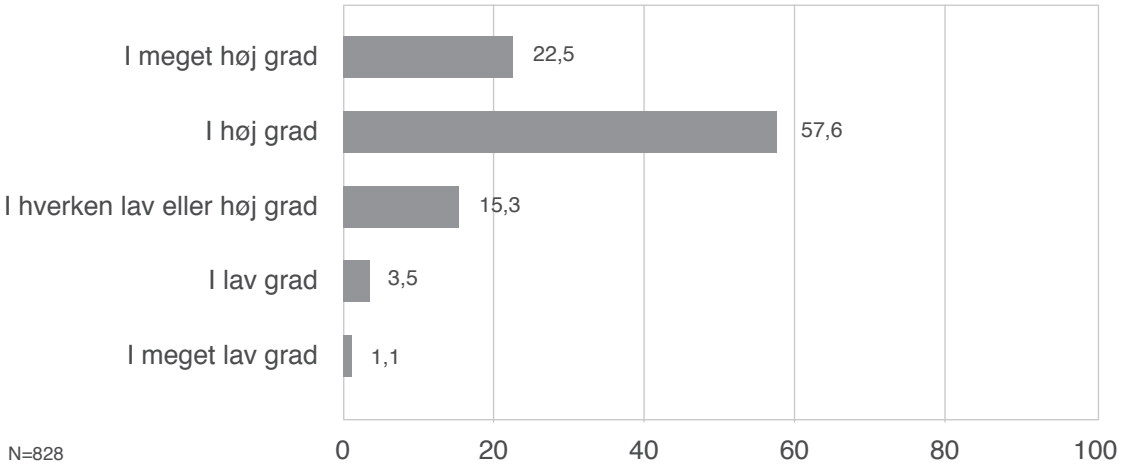
Enighed om ledelsesrum

Da de offentlige ledere i foråret 2015 blev spurgt om, i hvor høj grad der herskede enighed om opgavefordelingen mellem dem selv og deres nærmeste politiske leder, svarede størstedelen, at der i meget høj eller høj grad var enighed om opgavefordelingen. Her kan vi måske forestille os, at der kan være en tilbøjelighed til at overdrive graden af enighed, fordi det er det mest ønskelige. Vi forventer imidlertid ikke, at der er systematiske forskelle mellem stat og kommuner.

Hvis vi ser på kommuner og stat hver for sig, er det tydeligt, at tendensen til enighed går igen på begge niveauer. Det er imidlertid interessant at bemærke, at offentlige ledere i kommunerne ikke oplever enighed i helt så høj grad som i staten.

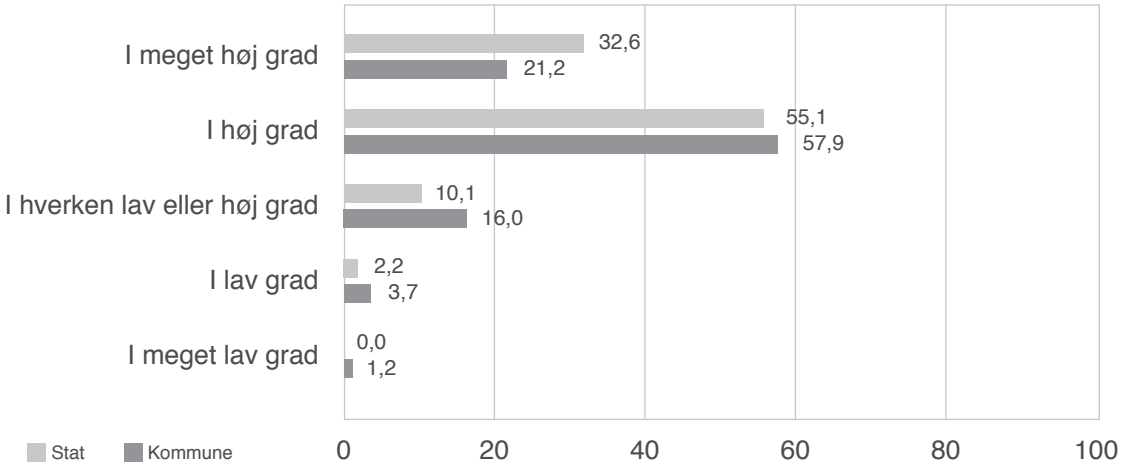
Figur 2

Enighed om opgavefordelingen (%)



Hvis vi ser på kommuner og stat hver for sig, er det tydeligt, at tendensen til enighed går igen på begge niveauer. Det er imidlertid interessant at bemærke, at offentlige ledere i kommunerne ikke oplever enighed i helt så høj grad som i staten.

Figur 3
Enighed om opgavefordelingen (%)



Mere end 80 % af de adspurgte offentlige ledere svarer, at der hersker enighed om opgavefordelingen, og at der ifølge de offentlige ledere ikke er store konflikter om opgavefordelingen, hverken i stat eller kommuner. Den megen virak om relationen mellem politikere og embedsmænd ser altså ikke umiddelbart ud til at ramme ind i den centrale rollefordeling.

I hvilken grad og hvordan afklarer politikere og offentlige ledere ledelsesrummet?

- Er der enighed om opgavefordelingen mellem politikere og offentlige ledere?
- Ja, generelt oplever de offentlige ledere en høj grad af enighed om rollefordelingen

Offentlige lederes forståelse af opgavesplittet mellem politisk og administrativ ledelse
I politisk ledede organisationer kan det være svært entydigt at definere, hvilke arbejdsopgaver hhv. politikere og offentlige topledere har ansvaret for. Af tabel 2 og 3 samt figur 4 nedenfor fremgår forståelsen af arbejdsdelingen hos de ca. 800 adspurgte offentlige ledere. Tabellen illustrerer den gennemsnitlige vurdering. Et gennemsnit på fem vil indikere, at alle ledere har påpeget, at der er tale om en opgave for en offentlig leder, mens et gennemsnit på tre vil indikere, at der er tale om en delt opgave, og et gennemsnit på én svarer til, at der er tale om en politikopgave. I parentes ses standardafvigelsen for svaret.

Tabel 2

Offentlige lederes forståelse af opgavefordeling mellem dem selv og den nærmeste politiske leder (N for enkeltitems ligger mellem 782 og 806)[7]

Opgaver	Offentlig leder	Delt	Politiker
Tilvejebringe faglig ekspertise og teknisk viden	4,710(0,496)		
Sikre effektiv udnyttelse af ressourcer internt i organisationen	4,460 (0,671)		
Sikre implementering af love og regler	4,390 (0,627)		
Fastlægge regler og rutiner for forvaltningens arbejde	4,370 (0,771)		
Skabe stabile arbejdsbetingelser for forvaltningen	3,860 (0,849)		
Få offentlige organisationer til at samarbejde	3,610 (0,68)		
Ansvarlig for at opnå de resultater, som ministeriet har defineret som de centrale	3,580 (0,776)		
Sikre effektive beslutninger i samfundsperspektiv		3,180 (0,685)	
At interagere med aktører udenfor forvaltningen		3,040 (0,465)	
Tjene samfundsmæssige interesser		2,970 (0,434)	
At være informeret om borgernes synspunkter		2,871 (0,461)	
Kontakt til og håndtering af medier		2,748 (0,577)	
Udvikle ny politik		2,728 (0,674)	
Fastlægge den eksterne kommunikation i forhold til politiske forhandlings- og beslutningsprocesser			2,470 (0,776)
Forsvare politiske beslutninger eksternt			2,130 (0,829)
Fastlægge politisk taktik i forhold til politiske forhandlings- og beslutningsprocesser			2,110 (0,761)
Deltage i politiske forhandlingsprocesser			1,840 (0,718)

Tabel 2 illustrerer, at hvor de offentlige ledere ser en del opgaver som primært deres og en del opgaver som delte, er det ret få opgaver, de oplever som værende rene ”politikeropgaver”. Da der er tale om svar fra en survey, må vi selvfølgelig tage forbehold for, om der er forhold, som kan påvirke respondenternes besvarelse af spørgsmålene. Særligt i forhold til spørgsmålet om opgavefordelingen er det vigtigt at forholde sig til muligheden for graden ’social desirability’, når offentlige ledere besvarer vores spørgsmål. Det er dog vores vurdering, at hvis de offentlige ledere havde været påvirket af social desirability, så ville færre opgaver blive opfattet som primært offentlige lederes.

Særligt interessant i forhold til offentlige lederes mulighed for at afklare deres ledelsesrum er de opgaver, som de offentlige ledere anser for at være delte. Opgaverne spænder fra at udvikle ny politik og tjene samfundets interesser til at opnå de resultater, som ministeriet/kommunen har defineret som centrale og sikre effektive beslutninger i samfundsperspektiv. Desuden anskues orientering om borgernes synspunkter og interaktionen med aktører uden for forvaltningen som en delt opgave. Det er altså tydeligt, at de mere politiske opgaver, som litteraturen har påpeget er tilfaldet offentlige ledere over en årrække, også afspejler sig i praksis. Også opgaver vi typisk forbinder med NPG, fx at interagere med aktører uden for forvaltningen, er kommet på listen med arbejdsopgaver.

Standardafvigelserne illustrerer spredningen i svarene i surveyen. Vi ser, at der er størst uenighed blandt respondenterne om opgaver som at skabe stabile arbejdsbetingelser for forvaltningen, forsvare politiske beslutninger eksternt, at være ansvarlig for at opnå de resultater, som ministeriet har defineret som centrale samt fastlægge den eksterne kommunikation i forhold til politiske forhandlings- og beslutningsprocesser. Alle de opgaver, der kategoriseres som klare politikeropgaver har relativt høj spredning. Spredningen er mindst på opgaverne: at tjene samfundsmæssige interesser, at være informeret om borgernes synspunkter og at interagere med aktører udenfor forvaltningen. Alle items, der ret klart placerer sig som delte opgaver.

De offentlige leders besvarelse af spørgsmålet om rollefordelingen er med til at understrege, at den offentlige sektor i Danmark er præget af tandemledelse (Forum for Offentlig Topledelse 2005, 20). Der er kun på få områder tale om et klart opgavesplit, ellers udføres ledelsesopgaver i et samarbejde mellem den offentlige leder og den nærmeste politiske leder.

Vi ser nu på opgavesplittet fordelt på hhv. stat og kommuner.

Tabel 3
Offentlige lederes forståelse af opgavefordeling mellem dem selv og den nærmeste politiske leder, fordelt på stat og kommuner

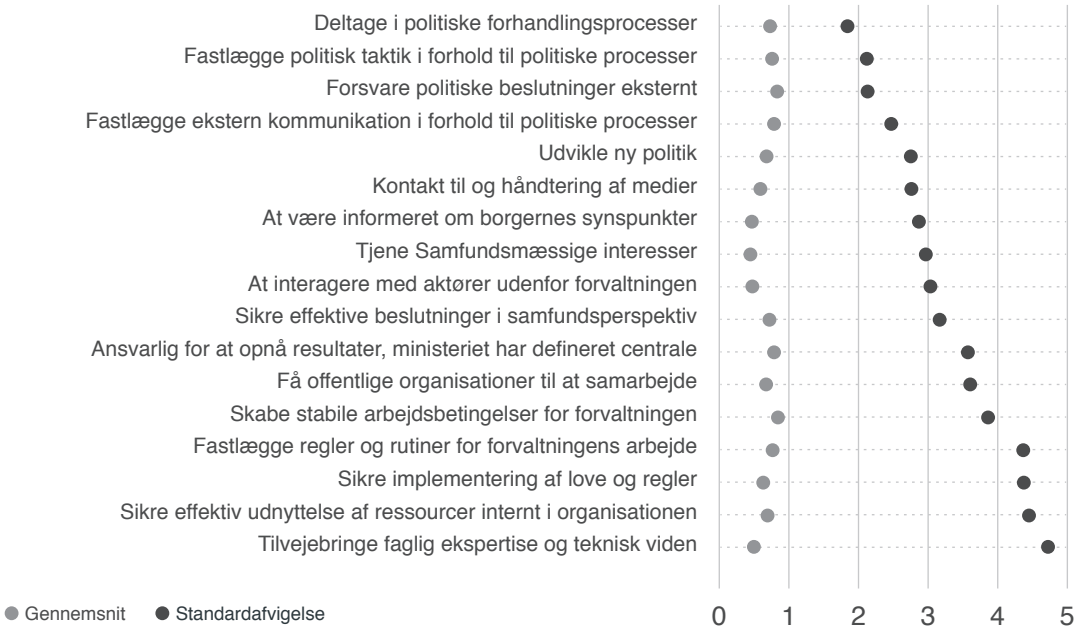
	Opgaver	Kommune	Stat
Offentlig leder	Tilvejebringe faglig ekspertise og teknisk viden	4,710 (0,503)	4,740 (0,438)
	Sikre effektiv udnyttelse af ressourcer internt i organisationen	4,440 (0,677)	4,660 (0,595)
	Sikre implementering af love og regler	4,400 (0,634)	4,330 (0,570)
	Fastlægge regler og rutiner for forvaltningens arbejde	4,350 (0,775)	4,520 (0,721)
	Skabe stabile arbejdsbetingelser for forvaltningen	3,850 (0,841)	3,940 (0,911)
	Få offentlige organisationer til at samarbejde	3,600 (0,675)	3,660 (0,717)
	Ansvarlig for at opnå de resultater, som ministeriet har defineret som de centrale	3,580 (0,775)	3,610 (0,786)
Delt	Sikre effektive beslutninger i samfundsperspektiv	3,170 (0,692)	3,240 (0,631)
	At interagere med aktører udenfor forvaltningen	3,040 (0,471)	3,010 (0,421)
	Tjene samfundsmæssige interesser	2,970 (0,444)	3,000 (0,359)
	At være informeret om borgernes synspunkter	2,850 (0,476)	2,990 (0,306)
	Kontakt til og håndtering af medier	2,760 (0,571)	2,690 (0,616)
	Udvikle ny politik	2,720 (0,686)	2,790 (0,576)
Politiker	Fastlægge den eksterne kommunikation i forhold til politiske forhandlings- og beslutningsprocesser	2,450 (0,788)	2,630 (0,666)
	Forsvare politiske beslutninger eksternt	2,140 (0,842)	2,040 (0,731)
	Fastlægge politisk taktik i forhold til politiske forhandlings- og beslutningsprocesser	2,060 (0,764)	2,440 (0,646)
	Deltage i politiske forhandlingsprocesser	1,770 (0,702)	2,340 (0,630)

Opgavesplittet opfattes relativt ens i stat og kommuner. Figur 4 viser en grafisk illustration af besvarelserne med konfidensintervaller, dvs. en illustration af inden for hvilket interval vi med 95 % sikkerhed kan sige, at besvarelsen skal findes. Af figuren kan vi se, at det særligt er ved politikernes roller, at der er statistisk forskel på besvarelserne i stat og kommuner. De kommunale embedsmænd ser i højere grad det at fastlægge politisk taktik samt at deltage i politiske beslutningsprocesser som politikeropgaver. Det kunne være en indikation af, at de fleste embedsmænd i den kommunale sektor i mindre grad end de statslige deltager i det politiske forhandlingsspil, i hvert fald hvis vi ser bort fra den allerøverste top. Ud over forskellen i opfattelse af disse to arbejdsopgaver er der signifikant forskel på besvarelserne fra hhv. kommunale og statslige embedsmænd, når det gælder om at være informeret om borgernes synspunkter og sikre effektiv udnyttelse af ressourcer internt i organisationen. I begge tilfælde vurderer de statslige embedsmænd, at opgaverne i højere grad er en offentlig leders end en politikers. Det kan skyldes, at drift og borgerkontakt i ministerierne i høj grad varetages af centraladministrationen og i mindre grad af ministeren, mens borgmestre og kommunalbestyrelser er i større daglig kontakt med borgerne og ved de årlige budget-

forhandlinger mere aktivt tager stilling til ressourceudnyttelsen i organisationen, end hvad der er tilfældet for ministre.

Figur 4
Gennemsnittet af offentlige lederes forståelse af opgavefordelingen mellem dem selv og den nærmeste politiske leder på tværs af stat og kommune

Gennemsnitlig rollefordeling på arbejdsområder



Hvordan hænger forståelsen af opgavesplittet sammen med enighed om rollefordelingen (pil A i modellen)? Vores analyse[8] viser, at der er en signifikant positiv sammenhæng mellem det at dele opgaver og opleve, at der er enighed om rollefordelingen. Med andre ord: Jo mere enige man er, desto flere opgaver deler man. Om enigheden kommer først og skaber et mindre behov for meget klart at afklare hvem, der gør hvad, eller om erfaringer med at dele opgaver gør, at man bliver mere enige om opgavefordelingen, kan vi ikke sige noget om. Men det er vigtigt at holde fast i, at enighed om opgavesplittet hænger sammen med, hvor mange opgaver man løser i fællesskab.

I hvilken grad og hvordan afklarer politikere og offentlige ledere ledelsesrummet?

- Hvordan deles opgaver mellem politikere og offentlige ledere?
- De fleste opgaver tilfalder enten den offentlige leder eller deles
- Der er stort sammenfald mellem opgavesplittet i stat og kommuner, dog med den undtagelse at kommunale embedsmænd i lidt mindre grad deltager i politiske opgaver som forhandlinger
- Vi finder en signifikant positiv sammenhæng mellem antallet af delte opgaver og enighed om rollefordelingen

På den baggrund ser vi nu på, i hvilket omfang rollefordelingen hænger sammen med en eksplicit afklaring.

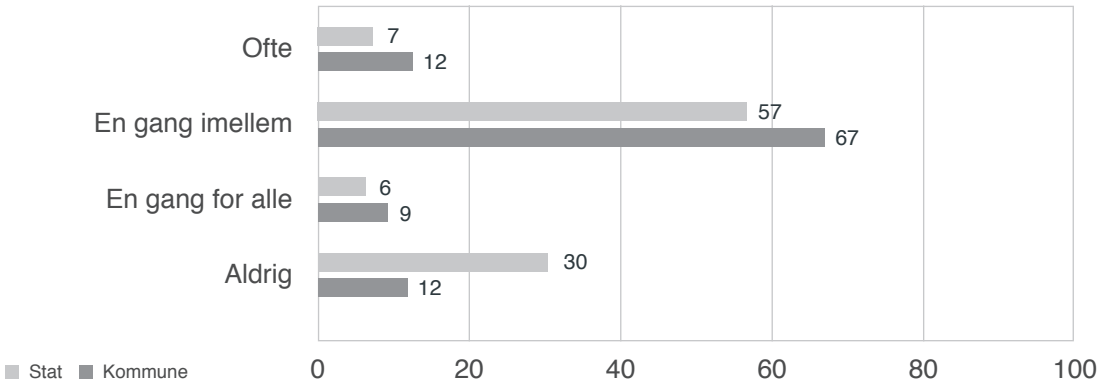
Afklaring af ledelsesrum

Mere end 80 % af de adspurgte offentlige ledere svarer, at der hersker enighed om opgavefordelingen. Ifølge kodeks for god offentlig topledelse i Danmark kan den store enighed hænge sammen med en løbende afklaring af ledelsesrummet (Forum for Offentlig Topledelse 2005, 46). Adspurgt om, hvor ofte rollefordelingen blev drøftet, svarede størstedelen, at rollefordelingen drøftes en gang imellem.[9]

Hvis vi sammenligner den statslige og kommunale sektor, ser vi, at ledelsesrummet oftere afklares i kommunerne end i staten, hvor hele 30 % svarer, at de aldrig afklarer ledelsesrummet.

Figur 5

Hvor ofte drøftes rollefordelingen? (%)



Figuren illustrerer, at det stadig langt fra er noget, der er en del af den daglige praksis blandt topledere og politikere. En stor del af særligt de statslige ledere afklarer aldrig ledelsesrummet med den politiker, de interagerer mest med. Traditionelt er politikerne og embedsmændene lidt tættere på hinanden i kommunerne, i hvert fald hvis vi ser udover det absolutte topniveau i staten. Nedenfor vender vi tilbage til spørgsmålet, om hvorvidt det skal fortolkes som et område, hvor danske offentlige topledere kan forbedre deres praksis, eller om det nærmere er Forum for Offentlig Topledelses anbefalinger, der kunne bruge et 10-årseftersyn.

I forlængelse heraf er det relevant at undersøge, hvorvidt hyppigheden af drøftelsen om rollefordelingen medfører højere grad af enighed om rollefordelingen. Denne sammenhæng kan undersøges nærmere ved crosstabanalyse som gengivet i appendix I (pil B i modellen). Analysen viser en svag negativ sammenhæng mellem, hvor ofte rollefordelingen drøftes, og hvor høj grad af enighed, der er om rollefordelingen. Altså at uenighed om rollefordelingen hænger sammen med, at den oftere diskuteres.[10] Det indikerer, at der, hvor den offentlige leder grundlæggende oplever enighed om ledelsesrummet, gøres det mindre til genstand for eksplicit afklaring.

I hvilken grad og hvordan afklarer politikere og offentlige ledere ledelsesrummet?

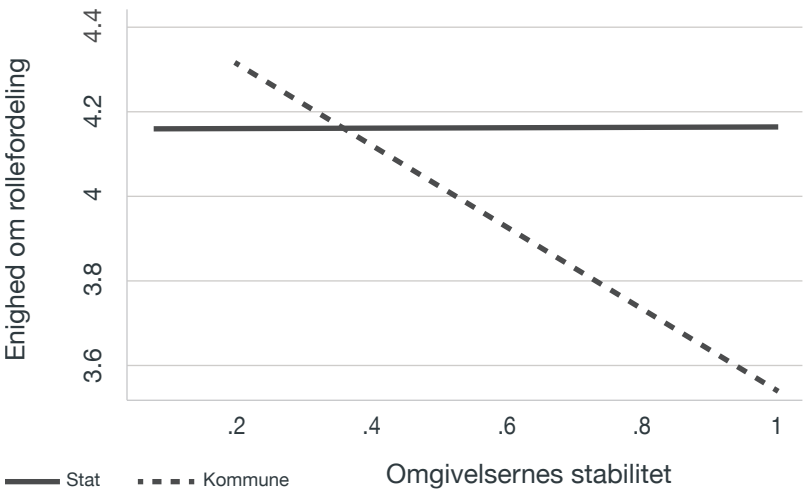
- Hvor ofte afklares ledelsesrummet?
- Ledelsesrummet afklares typisk en gang imellem, men det afklares aldrig for en stor gruppe, særligt i staten
- Vi finder en svag negativsammenhæng mellem enighed om rollefordelingen, og hvor tit den afklares

Betydningen af omgivelserne for enighed om rollefordelingen
Som beskrevet af Hambrick og Finkelstein, så har en organisations omgivelser også stor betydning for ledelsesrummet. Vi undersøger sammenhængen mellem enighed om rollefordeling og graden af stabilitet i omgivelserne[11] (pil C i modellen). Som beskrevet ovenfor har vi en forventning om, at det er nemmere at nå til enighed om rollefordelingen i organisationer, der har relativt stabile omgivelser.

Af analysen fremgår det, at der umiddelbart er en statistisk signifikant negativ sammenhæng mellem omgivelsernes stabilitet og enighed om rollefordelingen. Det vil sige, at embedsmænd i organisationer karakteriseret af høj stabilitet oplever lavere grad af enighed om rollefordelingen. Modsat vores forventning kan vi altså se, at ustabile omgivelser fører til en større grad af enighed om rollefordelingen. Men når vi graver lidt mere i data, ser vi, at den sammenhæng vi finder, kommer fra det kommunale niveau (illustreret i figur 6). Den negative sammenhæng mellem omgivelsernes stabilitet og enighed om rollefordelingen er altså et fænomen, vi ser i kommunerne, men ikke i staten.

Figur 6
Interaktionseffekt mellem omgivelsernes stabilitet og sektor (kommune/stat)

Interaktionseffekt mellem kommune og stat



Note: Enighed om rollefordeling er en Likert-skala, hvor 1 = "Meget høj grad af enighed" og 5 = "Meget lav grad af enighed". Omgivelsernes stabilitet er et indeks ml. 0 og 1.

Det ser således ikke ud til, at omgivelsernes stabilitet spiller nogen rolle for, hvorvidt embedsmand og politiker er enige om rollefordelingen i staten, hvorimod det har stor betydning i kommunerne.

I praksis betyder dette, at hvor ustabile omgivelser i kommunerne ser ud til at være en anledning til at skabe enighed om rollefordelingen, så ser vi ikke den samme effekt i staten. Vi havde forventet den modsatte effekt. Den omvendte sammenhæng kan måske forklares ved, at ustabile omgivelser gør det nødvendigt at være enige om rollefordelingen. Der er måske mindre rum for at politiker og embedsmand er uenige, når krisen kradser i den kommunale verden? Man kan også forestille sig, at politikerens tolerance er mindre, hvis organisationen er under pres. Her vil man som politiker måske være mere villig til at erstatte sine embedsmænd, hvis man oplever, at man ikke er enige om rollefordelingen. Fremtidige

analyser kunne med fordel se på, om tendensen slår lige meget igennem i alle kommuner. Betyder størrelse noget? Og hvad med kommunens økonomiske situation?

For så vidt angår forskellen på stat og kommuner er det interessant, at også i staten har der i de seneste år været sager af både økonomisk og politisk karakter, der har skabt ustabilitet for ministre og deres embedsmænd – i hvert fald i visse ministerier. Dog ser vi ikke den samme effekt som i kommunerne. Måske fordi embedsmænd i staten i højere grad oplever, at de er enige med deres politiker om rollefordelingen?

I hvilken grad og hvordan afklarer politikere og offentlige ledere ledelsesrummet?

- Hvad betyder organisationens omgivelser for enighed om opgavefordelingen?
- I kommunerne ser vi en sammenhæng mellem ustabile omgivelser og enighed om rollefordelingen. Vi finder ikke sammenhængen i staten.

Konklusion

Vi sammenfatter nu vores analyse. Generelt finder vi, at vores respondenter oplever, at der er enighed mellem politikere og offentlige ledere om rollefordelingen.

> Zone of acceptance opleves som veldefineret. Når vi ser mere konkret på opgavefordelingen, ser vi, at der er mange opgaver, offentlige ledere mener, tilfalder dem. Vi ser også, at på langt de fleste punkter er offentlige ledere i stat og kommuner enige om, rollefordelingen mellem politikere og offentlige ledere.

Dog ser vi, at kommunale embedsmænd i lidt mindre grad ser det som deres opgave at deltage i mere politiske opgaver som fx forhandlinger. Vi finder en positiv sammenhæng mellem antallet af delte opgaver og enighed om rollefordelingen. Dernæst undersøgte vi, hvor ofte ledelsesrummet afklares. Vores undersøgelse viser, at for langt de fleste afklares ledelsesrummet en gang imellem, men det er de færreste, der gør det ofte. Vi finder en svagt negativ sammenhæng mellem enighed om rollefordelingen, og hvor ofte ledelsesrummet afklares. Når zone of acceptance er uklar, diskuteres ledelsesrummet oftere. Endelig så vi på sammenhængen mellem omgivelsernes stabilitet og enighed om rollefordelingen. I kommunerne ser vi en sammenhæng mellem ustabile omgivelser og enighed om rollefordelingen. Modsat vores teoretiske forventning, finder vi altså ikke, at usikkerhed tages med ind i organisationen. Vi finder ikke sammenhængen i staten.

Artiklens ambition var at belyse, i hvilken grad og hvordan politikere og offentlige ledere afklarer deres ledelsesrum. Dermed var paperets ambition primært empirisk. Vi ville gerne blive klogere på en empirisk praksis, der siden 2005 har stået højt på listen over ting, en offentlig topleder bør gøre.

På den baggrund diskuterer vi en række implikationer for offentlig ledelse.

Vi påpeger, at der stadig er mange steder, ledelsesrummet ikke afklares, men understreger med udgangspunkt i vores data også, at afklaring af ledelsesrummet også kobles til graden af enighed. Det indikerer, at der måske ikke altid er grund til eksplicit at afklare ledelsesrum-

met? På baggrund af vores diskussion af resultaterne af surveyen med en række offentlige ledere (i regi af uddannelsen Master in Public Governance) var en refleksion også, at det kan binde at eksplicit afklare ledelsesrum. I situationer, hvor der er brug for hurtig tilpasning, kan det være problematisk, hvis offentlige ledere og politikere binder hinanden for stramt. På den baggrund kunne kodeksets anbefaling måske modereres?

Vi så også, at antallet af delte opgaver varierer med graden af enighed om ledelsesrummet. Her bliver det klart, at hvis man oplever, at man er enige om, hvem der gør hvad, bliver det også nemmere at dele arbejdsopgaver. En refleksion, der kan lede til to overvejelser. Hvis man som offentlig leder oplever, at det er svært at dele opgaver med en politiker, kan det være, at man skulle overveje, om det skyldes, at man ikke har afklaret ledelsesrummet? Alternativt, hvis det er svært at blive enige om ledelsesrummet på et mere abstrakt plan, kan det være hensigtsmæssigt løbende at aftale, hvem der gør hvad i forhold til mere konkrete arbejdsopgaver. En tendens vi også ser i data, når vi ser en sammenhæng mellem, hvor meget man taler om ledelsesrum, og hvor uenige man er om det.

Endelig så vi, at i den kommunale sektor betyder ustabile omgivelser, at der opstår større enighed om ledelsesrummet. En ydre fjende gør som bekendt stærk, og den tendens ser vi måske også her? I den sammenhæng kan det være væsentligt for offentlige ledere at være opmærksomme på, at når krisen kradser, er det væsentligt også at tage et skridt tilbage og sikre sig, at der er enighed om rollefordelingen mellem politikere og embedsmænd.

Litteratur

Bernard, C. I. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bo Smith-Udvalget (2015). *Embedsmanden i det Moderne Folkestyre*. København: DJØF

Koch, P. B. & T. Knudsen (2014). *Ansvaret der forsvandt – om magten, ministrene og embedsværket*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Christensen, J. G., Christiansen, P. M & Ibsen, M. (2011). *Politik og forvaltning, 3. udgave*. København: Hans Reitzels forlag.

Forum for Offentlig Topledelse. (2005). *Public Governance, kodeks for god offentlig topledelse*. Kbh: Forum for Offentlig Topledelse

Galbraith, J. R. (1977). *Organization Design*. Reading Massachusetts: Addison-Wesley Publishing company,

Gjørling, M. & C. H. Grøn (2014). Moderniseringsprogrammet, 1983: resultatstyring, verison 1.0., *Politik*, 18(1).

Greve, C. (2011). Ledelsesteori. I Berg-Sørensen, A., Grøn, C. H. & Hansen, H. F. (red). *Organiseringen af den offentlige sektor. Grundbog i offentlig forvaltning*, København: Hans Reitzels Forlag

Grøn, C.H. & H. Salomonsen (under udgivelse). Survey of Danish civil servants and politicians, 2014. Methodology. Working paper, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Hambrick, D. C. & S. Finkelstein (1987). Managerial Discretion: A Bridge Between Polar Views of Organiszational Outcomes, *Reserach in Organizational Behavior*, 9, 369-460.

Hansen, K.M. & N. Ejersbo (2002). The relationship between politicians and administrators – a logic og disharmony, *Public Administration*, 80(4): 733-750.

Hood, C.(1991). A Public Management for all Seasons?, *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Hughes, E. O. (2012). *Public Management & Administration*. London: Palgrave/Macmillan

Hustedt, T. & Salomonsen, H. H.(2014). Ensuring Political Responsiveness: Politicisation Mechanisms in Ministerial

Bureaucracies, *International Review of Administrative Science*, 80(4):746-76

Jensen, R.B., N. Ejersbo & J.H. Hermansen (1998). Svarfordelinger fra Undersøgelse af amtsrådsmedlemmer, *Kommunalpolitiske Studier*, 17/1998

Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, 26(3), 322-341

Mouritzen, P.E. & J. H. Svara (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburg: university of Pittsburg Press.

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press.

Peters, G.B. & Pierre, J. (red.) (2004). *Politicisation of the Civil Service in Comparative Perspective*. London/New York: Routledge

Rhodes, R. & t'Hart, P. (2014). *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford: Oxford University Press

Simon, H. A.(1945) *Administrative Behavior*, New York: Macmillan.

Salomonsen, H. H.(2004). Når politisering professionaliseres, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, no.3

Sørensen, E. (2013). Netværksstyring og metastyring. I Annika Agger og Karl Löfgren (red): *Politik og Administration*. København Hans Reitzels forlag, pp. 115-132.

Tynell, J. (2014). *Mørkelygten. Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*. Frederiksberg: samfundslitteratur.

Weber, M. (1968). *Economy & Society*, vol.1. University California Press

Appendiks I

Stikprøvens repræsentativitet

Vi har undersøgt repræsentativiteten af vores undersøgelse på følgende parametre: om respondenter kommer fra kommune eller stat, om respondenterne er repræsentative på baggrund af deres hierarkiske niveau, for staten om der er en repræsentativ fordeling mellem departementer og styrelser, for kommunerne om respondenterne er repræsentative ift. kommunestørrelse, geografisk placering af kommuner samt kommunetype (om der er tale om land-, by-, udkants- eller mellemkommune). Se i øvrigt (Grøn og Salomonsen, under udgivelse).

Mål for omgivelsernes stabilitet

Med udgangspunkt i fem items (min organisations omgivelser er kendetegnet af stor stabilitet; den politiske dagsorden for min organisation ændrer sig ofte; mit policy-område er kendetegnet af bred politisk enighed; der opstår hurtigt store forandringer på vores policy-område, der gør, at det kan være svært at planlægge på længere sigt; der er store udsving i, hvordan de ressourcer, vi får tilført, passer med de opgaver, vi forventes at løse) konstrueres et refleksivt indeks med et Cronbachs alfa på 0,73. De fem items er vendt og lagt sammen til et indeks med skalaen 0 (lavest stabilitet) til 1 (højest stabilitet). Konstruktionen af indekset bygger på en 'principal component analysis' (PCA).

Listen med opgaver for offentlige topledere

Vi har ladet os inspirere af Mouritzen og Svara (2002,298), Hansen og Ejersbo (2002), items er beskrevet i Jensen, Ejersbo og Hermansen (1998) samt den Europæiske COCOPS survey (http://www.cocops.eu/)). Disse tre surveys har alle adresseret desamme målgrupper, som vi har og har udviklet lister over opgaver, denne type aktører typisk varetager. Vi har opdateret disse tre surveys' liste over arbejdsopgaver med enkelte opgaver. Tanken har været, at listen skulle dække klassisk bureaukratiske opgaver, intern drift, organisationens målopfyldelse og stakeholderrelationer – herunder medierelationer samt politisk rådgivning.

Opgaver	Kilde
Sikre implementering af love og regler	COCOPS, item 3, Mourtizen og Svara, 2002
Få offentlige organisationer til at samarbejde	COCOPS, item 3, Hansen og Ejersbo, 2002, item 19, Mourtizen og Svara, 2002
Tilvejebringe faglig ekspertise og teknisk viden	COCOPS, item 3, Mourtizen og Svara, 2002
Fastlægge regler og rutiner for forvaltningens arbejde	Hansen og Ejersbo, 2002, item 19
Skabe stabile arbejdsbetingelser for forvaltningen	Hansen og Ejersbo, 2002, item 19, Mourtizen og Svara, 2002
Sikre effektiv udnyttelse af ressourcer internt i organisationen	COCOPS, item 3
Tjene samfundsmæssige interesser	Egen tilføjet opgave
Sikre effektive beslutninger i samfundsperspektiv	COCOPS, item 3
Ansvarlig for at opnå de resultater, som ministeriet har defineret som de centrale	COCOPS, item 3
Kontakt til og håndtering af medier	Hansen og Ejersbo, 2002, item 19
At være informeret om borgernes synspunkter	Hansen og Ejersbo, 2002, item 19, Mourtizen og Svara, 2002
At interagere med aktører uden for forvaltningen	Egen tilføjet opgave, inspireret af NPG
Udvikle ny politik	COCOPS, item 3
Fastlægge den eksterne kommunikation i forhold til politiske forhandlings- og beslutningsprocesser	Items er tilføjet for at dække den type opgaver politiserings-litteraturen påpeger embedsmænd i stigende grad tager del i (Husted og Salomonsen, 2014).
Forsvare politiske beslutninger eksternt	Hansen og Ejersbo, 2002, item 19
Fastlægge politisk taktik i forhold til politiske forhandlings- og beslutningsprocesser	Mouritzen og Svara, 2002
Deltage i politiske forhandlingsprocesser	Items er tilføjet for at dække den type opgaver, politiserings-litteraturen påpeger embedsmænd i stigende grad tager del i (Husted og Salomonsen, 2014).

Den bivariate analyse mellem synet på opgavesplittet og enighed om rollefordelingen

Vi laver en bivariat analyse, hvormed vi undersøger, om der er en sammenhæng mellem synet på opgavesplittet og enigheden om rollefordelingen. Som kort beskrevet ovenfor, ses opgavesplittet som et kontinuum fra en opfattelse af, at alle opgaver er delte, til at ingen opgaver er delte. Vi undersøger derfor, om enighed om rollefordeling korrelerer med, hvorvidt man fortrinsvist opfatter arbejdsopgaverne som enten delt mellem leder og politiker eller adskilt mellem de to. For at lave denne analyse omkodes alle respondenternes forståelse af arbejdsopgaverne præsenteret i tabel 1 til en dummyvariabel, hvor 0 svarer til, at opgaven varetages af enten politiker eller offentlig leder, mens 1 svarer til, at opgaven varetages i samarbejde mellem offentlig leder og politiker. For hver respondent beregnes en samlet score.

Tabel A

Sammenhæng mellem synet på opgavesplittet som dummyvariabel og enigheden om rollefordelingen

		Ustandardiserede koefficienter	Standardiserede koefficienter	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
Konstant	3,726	0,098		38,109	0,000
Indeks over arbejdsopgaver (dummy)	0,576	0,220	0,098	2,618	0,009

Note: Den afhængige variabel er Enighed om rollefordelingen. Indeks over arbejdsopgaver er konstrueret som en dummy, dvs. variablen er konstrueret, så 0 svarer til, at opgaven varetages af enten politiker eller offentlig leder, mens 1 svarer til, at opgaven varetages i samarbejde mellem offentlig leder og politiker.

Den bivariate analyse mellem kommunikationsfrekvens og afklaring af ledelsesrummet

Vi laver en bivariat analyse, hvormed vi undersøger, om der er en sammenhæng mellem kommunikationsfrekvensen (hvor ofte respondenten taler med en politiker) og afklaring af ledelsesrummet. For at lave denne analyse omkodes afklaring af ledelsesrummet til en dummyvariabel, hvor 0 svarer til at rollefordelingen aldrig diskuteres, mens 1 svarer til, at rollefordelingen diskuteres 'en gang imellem' eller 'ofte'.

Tabel B

Korrelationsanalyse mellem kommunikationsfrekvens og afklaring af ledelsesrum

Y: Kommunikationsfrekvens	
X: Afklaring af ledelsesrum	0,302**
Konstant	(0,120) 3,780*** (0,110)
Observationer	729
R^2	0,01
Standardfejl i parentes *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1	

Crosstabanalyse af sammenhængen mellem, hvor ofte ledelsesrummet afklares, og hvor stor enighed, der er om ledelsesrummet

Tabel C
Sammenhængen mellem afklaring af ledelsesrum og enighed om rollefordeling

Enighed om rollefordeling						
		Meget lav grad	Lav grad	Hverken eller	Høj grad	Meget høj grad
Afklaring af rollefordeling	Aldrig	0 %	8,7 %	13,6 %	50,5 %	27,2 %
	En gang for alle	0 %	1,6 %	4,7 %	50,0 %	43,8 %
	Af og til	1,0 %	2,7 %	15,5 %	61,2 %	19,6 %
	Ofte	4,3 %	4,3 %	18,5 %	52,2 %	20,7 %

En gammatest viser en svag negativ sammenhæng med en kvotient på -0,163.

OLS-regression for sammenhængen mellem enighed om ledelsesrummet og omgivelsernes stabilitet
Vi har kørt en multipel OLS-regression med enighed om rollefordeling som afhængig variabel. Modellens primære forklarende variabel er vores indeks, der udtrykker graden af stabilitet i organisationens omgivelser. Som beskrevet ovenfor, har vi en forventning om, at det er nemmere at nå til enighed om rollefordelingen i organisationer, der har relativt stabile omgivelser.

Vi vælger at tilføje to kontrolvariable til vores model. Først undersøger vi, om der er forskel på stat og kommuner. Dernæst undersøger vi, om det har en betydning, hvor tit embedsmanden kommunikerer med en politiker (kommunikationsfrekvens). Det gør vi for at være sikre på, at vores resultater ikke er udtryk for variationer, der skyldes forskellen på stat og kommuner, eller variationer, der skyldes forskelle mellem embedsmænd, der kommunikerer meget med en politiker, og dem, der sjældnere gør det.

Endelig indeholder modellen også et interaktionsled mellem omgivelsernes stabilitet og dummyvariablen kommune.[12]

Modellen er hierarkisk opsat, således at vi tilføjer variablene skridt for skridt, begyndende med den primære uafhængige, vores indeks for omgivelsernes stabilitet.

Tabel D

Sammenhængen mellem enighed om rollefordeling og omgivelsernes stabilitet på tværs af kommuner og stat (OLS-regression)

Enighed om rollefordeling	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Omgivelsernes stabilitet	-0,804*** (0,175)	-0,831*** (0,177)	-0,839*** (0,177)	-0,460** (0,186)	-0,025 (0,409)
Kommune		-0,234*** (0,084)	-0,228*** (0,084)		0,329 (0,297)
Kommunikationsfrekvens			-0,019 (0,025)		-0,017 (0,025)
Omgivelsernes stabilitet X kommune				-0,416*** (0,126)	-0,906** (0,450)
Konstant	4,448*** (0,102)	4,673*** (0,138)	4,750*** (0,171)	4,463*** (0,102)	4,236*** (0,305)
Observationer	765	765	765	765	765
R^2	0,029	0,037	0,038	0,040	0,041
Robuste standardfejl i parentes *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1					

Vi ser i (1), at der umiddelbart er en statistisk signifikant negativ sammenhæng mellem omgivelsernes stabilitet og enighed om rollefordelingen. Dvs. embedsmænd i organisationer karakteriseret af høj stabilitet oplever lavere grad af enighed om rollefordelingen. Omgivelsernes stabilitet måles på en skala fra 0 til 1, og koefficienten kan således tolkes som forskellen mellem de mest stabile omgivelser og de mindst stabile omgivelser. En organisation, der scorer 0 på omgivelsernes stabilitet, estimeres at have en værdi på enighed om rollefordeling, der er 0,709 lavere end en organisation, der scorer 1 i stabilitet.

Modsat vores forventning kan vi altså se, at ustabile omgivelser fører til en større grad af enighed om rollefordelingen.

Efterfølgende i (2) ser vi, at der fortsat er en stærk signifikant negativ effekt af stabile omgivelser på enigheden om rollefordeling, efter vi kontrollerer for sektor og (tilføjet i model 3)

kommunikationsfrekvens. Ligeledes ser vi, at koefficienten for kommune, -0,228, er signifikant, hvilket vil sige, at embedsmænd i kommunerne er mere uenige med deres politikere om rollefordelingen end deres modparter i staten. I (4) inkluderer vi interaktionseffekten mellem omgivelsernes stabilitet og kommune for at se, om effekten ikke blot er forskudt, men om den yderligere er forskellig i henholdsvis kommune og stat. Vi ser, at interaktionsleddet er signifikant negativt, hvilket vil sige, at effekten af højere stabilitet i organisationens omgivelser på enighed om rollefordelingen er mere negativ i kommunerne end den er i staten.

Model (5) forklarer interaktionseffekten yderligere. Det ser således ikke ud til at omgivelsernes stabilitet spiller nogen rolle for, hvorvidt embedsmand og politiker er enige om rollefordelingen i staten, hvorimod det har stor betydning i kommunerne. Dette ses også af den insignifikante koefficient for stabilitet i omgivelserne, der viser effekten i staten. Vi kan ikke statistisk afvise, at denne effekt i virkeligheden er lig nul.

[1] http://www.altinget.dk/embedsvaerk/artikel/borgmestre-bestaar-embedsmaend-forgaar
[2] Se appendix I
[3] Vi spurgte: "I hvilken grad er der overensstemmelse mellem opfattelsen hos den kommunalpolitiker, du har mest kontakt med, og din opfattelse af rollefordelingen mellem politikere og embedsværket?" og gav svarmulighederne: I meget høj grad, I høj grad, I hverken høj eller lav grad, I lav grad, I meget lav grad og ved ikke.
[4] For sammensætning af listen, se appendix I.
[5] Vi spurgte: "Hvor ofte har rollefordelingen mellem kommunalpolitikere og embedsværket været genstand for eksplicit drøftelse?" og gav svarmulighederne: Aldrig, en gang for alle, en gang imellem, ofte og ved ikke.
[6] For mere information om konstruktionen af målet for omgivelsernes stabilitet, se appendiks I.
[7] Vi har kategoriseret gennemsnit i tre kategorier hhv. opgaver, der varetages af en offentlig leder, opgaver, der er delte og opgaver, der primært varetages af en politiker. Tabellen indikerer en systematisering af opgaverne i de tre kategorier. Vi har valgt at vurdere, at opgaver, der scorer over 3,5 kategoriseres som en offentlig lederopgave, mens opgaver, der scorer under 2,5 er politikeropgaver. Opgaver derimellem kategoriseres som delte. Opdelingen skal primært ses som formidlingsmæssig, da opgaverne fordeler sig på et kontinuum, og man i princippet også kunne have foretaget afgrænsningen en række andre steder.
[8] Den bivariate analyse er gengivet i appendiks I.
[9] En bivariat analyse finder, at hvor ofte man taler med en politiker (kommunikationsfrekvensen) hænger meget tæt sammen med, hvor ofte man drøfter rollefordelingen. En del af dem, der siger, at de aldrig afklarer rollefordelingen, siger formentlig sådan, fordi de meget sjældent taler med en politiker, mens andre, der er tættere på ministeren, rent statistisk vil have større sandsynlighed for at afklare rollefordelingen. Den bivariate analyse er gengivet i appendiks I.
[10] For detaljer om resultatet af crosstabanalysen, se appendiks I.
[11] For mere om vores OLS-regression, se appendiks I.
[12] Dummyvariablen er kodet, så 1 indikerer kommunalt ansatte embedsmænd og 0 statsligt ansatte.