

# Nogle betragtninger over den politiske ledelses karakter

---

Af Stig Ree\*)

## *Resumé*

*Den politiske ledelse karakteriseres nedenfor ved begreberne den politiske troværdighed og administrationens effektivitet.*

*Disse begreber benyttes herefter ved definitionen af en række typiske politikerroller: Ideologen, pragmatikeren, mærkesagspolitikeren, den politiske leder og administratorroller: eksperten, innovatoren, kommunikatoren, den administrative leder.*

*Nogle gængse personudviklinger for henholdsvis politikere og administratorer opstilles, og hensigtsmæssigheden af forskellige kombinationer af politikertyper og administratortyper diskuteres.*

---

\*) Lektor, lic. merc., Metodeforskningsgruppen, HHK. Artiklen modtaget marts 1978.

# Nogle betragtninger over den politiske ledelses karakter

---

Af Stig Ree\*)

## *Resumé*

*Den politiske ledelse karakteriseres nedenfor ved begreberne den politiske troværdighed og administrationens effektivitet.*

*Disse begreber benyttes herefter ved definitionen af en række typiske politikerroller: Ideologen, pragmatikeren, mærkesagspolitikeren, den politiske leder og administratorroller: eksperten, innovatoren, kommunikatoren, den administrative leder.*

*Nogle gængse personudviklinger for henholdsvis politikere og administratorer opstilles, og hensigtsmæssigheden af forskellige kombinationer af politikertyper og administratortyper diskuteres.*

---

\*) Lektor, lic. merc., Metodeforskningsgruppen, HHK. Artiklen modtaget marts 1978.

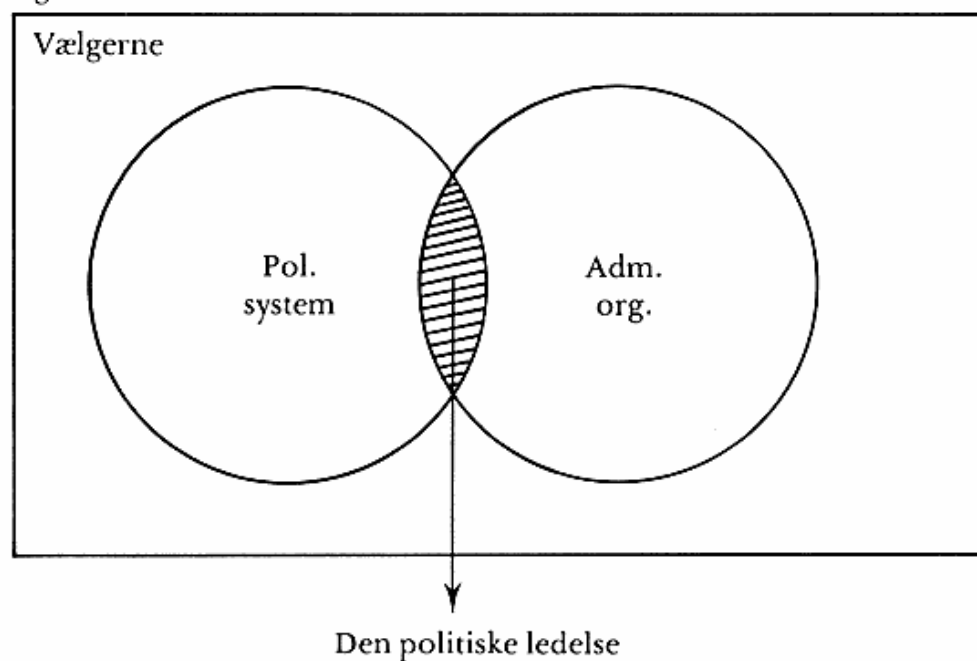
»Tilblivelsen er Virkelighedens Forandring ved Friheden«.  
(Søren Kierkegaard).

## 1. Indledning

Hvad bør karakterisere de begreber, hvormed den politiske ledelses karakter beskrives?

Den politiske ledelse udfoldes i et samspil mellem den administrative organisation og det politiske system. Dette er beskrevet på fig. 1, hvor de politiske og administrative systemer også er set i forhold til vælgerne. Den politiske ledelse må således karakteriseres med begreber, der vedrører fællesmængden af det politiske system, den administrative organisation og vælgerne, d.v.s. det skraverede område på figuren. Sagt på en anden måde skal begreberne for den politiske ledelse på én

Figur 1.



gang kunne angive både administratorroller og politikerroller. Både politiske og administrative ledere må kunne genkende deres egen ledelsesadfærd i forhold til de grundbegreber, der benyttes ved en definition af den politiske ledelses karakter.

I det følgende skal det antages, at *politikere og administratorer selv* har en reel mulighed for at påvirke deres egen ledelsesadfærd. Politikeres målsætninger og holdninger er ikke entydigt determineret af vælgerholdninger. Politikeres og administratorers ledelsesstil er ikke givet på forhånd, men kan ændres bl.a. af dem selv ved en aktiv indsats.

Det er heller ikke en forudsætning i det følgende, at den politiske ledelse ønsker at opnå en økonomisk optimal fordeling af ressourcerne, eksempelvis i Paretomæssig forstand. Det vil alene blive forudsat, at politikerne ønsker en målkoordinering af deres tiltag på forskellige politiske fagområder. Eksempelvis således, at de hensigter, man har med indførelsen af nye regler for direkte beskatning, ikke direkte modarbejdes af de målsætninger, der ligger til grund for den sociale lovgivning.

Den politiske ledelse skal beskrives ved begreberne den politiske troværdighed og administrationens effektivitet. Disse begreber skal igen karakteriseres ved nogle af de ledelsesdimensioner for en effektivisering af samspillet mellem politikere og administratorer, der er opstillet i Stig Ree, *Ledelse af politiske systemer*, København, 1977, kapitel 5. De dimensioner, der skal benyttes, er koordinering, målorientering, søge/læring og holdningsformidling.

## 2. Politiker/administratorroller

Har en politiker troværdighed, i og med at han kan målsætte for de forskellige politiske fagområder, han beskæftiger sig med?

Målsætning synes i hvert fald at være en nødvendig betingelse for opnåelse af *politisk troværdighed*, men er målsætning også en tilstrækkelig betingelse?

For at en politiker har troværdighed overfor vælgerne, synes det nød-

---

vendigt, at han kan udtrykke en holdning i forhold til de politiske fagområder, i hvis behandling han er involveret.

En holdning der viser, at han selv har taget stilling til de problemer, der er forbundet med fagområdernes styring.

Holdningsformidling er imidlertid noget mere end den blotte tekniske målfastsættelse for en politiker. Det er også, at man i hele sin politiske aktivitet og adfærd mere eller mindre bevidst giver udtryk for, hvor man vil hen med samfundet/kommunen. Dette kan ske, når man i sin konkrete politiske virksomhed bredt kan give udtryk for en socialistisk grundopfattelse, en konservativ grundopfattelse etc. Det skal her bemærkes, at det bredt at give udtryk for en politisk holdning ikke er det samme som at give udtryk for en politisk ideologi, der ofte vil have karakter af en ren målorientering.

Hvordan kan der ske en realisering af de målsætninger og holdninger, som politikerne giver udtryk for? *Administrationens effektivitet* i retning af at spille den rigtige konsulentrolle i forhold til politikerne angiver muligheden herfor. For at der i det hele taget kan tales om, at administrationen er effektiv, må det i hvert fald kræves, at den kan realisere en koordinering af tiltag inden for de forskellige forvaltningsområder. Eksempelvis således, at der sker en koordinering af forslag inden for skatteområdet med forslag og tilstande indenfor det sociale område. Koordinering her er derfor en koordinering af midler i forhold til de målsætninger, den politiske ledelse har specificeret indenfor forskellige forvaltningsområder.

Koordinering er imidlertid blot en nødvendig betingelse for administrationens effektivitet. For at realisere en virkelig effektiv administration kræves også evnen til at søge nye veje til løsning af problemerne, d.v.s. evnen og viljen til at søge/lære må også være til stede. Al god søge/læring kræver imidlertid også koordinering, medens det omvendte ikke nødvendigvis gælder.

Det er ikke således, at koordinering og søge/læring er udtryk for styringens radikalitet, d.v.s. hvor store ændringer i samfundets struktur og funktion administrationen indebærer. En koordinering af politiske tiltag kan indebære mindst lige så radikale ændringer som en søge/læring. Afgørende for ændringens styrke er, hvilken målsætning og/eller holdning den er knyttet til, ikke hvorvidt den realiseres gennem koordinering eller søge/læring.

Kombineres begreberne politisk troværdighed og administrationens konsultative effektivitet, fremkommer en række typiske politiker- og administratorroller (se fig. 2).

Politisk troværdighed Administrationens effektivitet	Målorientering	Holdningsformidling
Koordinering	Ideolog / Ekspert	Markesagspolitiker / Kommunikator
Søge/læring	Pragmatiker / Eksperimentator	Politisk leder / Adm. leder

Figur 2. Politikerroller og administratorroller.

*Ideologen* er politikeren, der har en klar målorientering. Han ved, hvilke ændringer der skal til for at gøre samfundet bedre. Samtidig er han kun indstillet på at få sine målsætninger for samfundets indretning realiseret ved en effektiv koordinerende administration, der på forhånd kan sige, hvilke tiltag der skal til, for at målene kan realiseres. Ideologen ønsker ikke at søge/lære sig frem ved målenes realisering, i og med søge/læring i sig selv indebærer en usikkerhed med hensyn til, hvorvidt målene nås.

Som et eksempel på ideologen fra samtidig dansk politik kan nævnes Ib Nørlund. Han er netop kendetegnet ved at kunne formulere klart, hvor han vil hen med samfundet, samtidig med at han synes at have svært ved at kommunikere denne holdning ud til befolkningen og svært ved at skabe nye politiske forligskonstellationer.

Den til ideologen svarende konsultative administratorrolle er ekspertrollen. *Eksperten* er netop karakteriseret ved, at han formår at realisere en given politisk målsætning/målsætningskompleks ved en effektiv koordinering af de til rådighed værende midler, d.v.s. de midler, der er teknisk mulige og politisk acceptable.

Politikeren er *pragmatiker*, i politisk sprog »taktiker«, når han ønsker at søge/lære sig frem til en løsning på de politiske problemer. Det betyder ikke så meget, om hans politiske mål bliver nået fuldt og helt, blot målopfyldelsen set som helhed over en række af flere aktiviteter og over et længere tidsrum er tilfredsstillende. Han er derfor partielt mål-orienteret, men har ikke nødvendigvis en holdning til, hvordan problemerne skal løses, som han kan kommunikere ud til borgerne. Pragmatikeren mangler evnen til at få borgerne motiverede for bestemte typer af problemløsninger, som han anser for hensigtsmæssige. Per Hækkerup og Henning Christophersen er eksempler på politikere, der overvejende synes at spille pragmatikerrollen. Begge disse politikere er med til at skabe nye vigtige politiske forlig, men de synes ikke udadtil at tegne en socialdemokratisk henholdsvis en liberal grundholdning særlig stærkt.

Den til pragmatikeren svarende konsultative administratorrolle er *eksperimentatoren*. Han ønsker at søge/lære ved initiering af administrationens løsninger til de politisk specificerede målsætninger, der dog ikke behøver at være alt for klare og entydige. Derimod formår eksperimentatoren ikke at kommunikere den politiske ledelses målsætninger og holdninger ud til en større kreds. Han er ikke i stand til at formidle et politisk budskab ud til befolkningen uden konkrete politiske retningslinier herfor.

Det formår derimod *kommunikatoren*. Denne administratortype er kendetegnet ved at kunne fornemme og formidle politikernes holdning til, hvorledes problemerne skal løses, uden derved selv at blive holdningsløs. Samtidig kan han foretage en koordinering af de hertil svarende administrative tiltag. Han formår derimod ikke at realisere de politiske holdninger (og de hertil hørende målsætninger) gennem administrative eksperimenter, hvis konkrete udfald på forhånd er usikre.

Den til kommunikatoren svarende politikertype er *mærkesagspolitikeren*. Mærkesagspolitikeren har en klar holdning til, hvorledes samfundets/kommunens problemer skal løses, og han formår at give udtryk for den overfor vælgerne, så de forstår hans stillingtagen. Mærkesagspolitikeren er imidlertid ikke god til at skabe utraditionelle løsninger på de politiske problemer; eksempelvis nye politiske forligskonstellationer. Han er ikke god til at søge/lære sig frem til nye løsningsmuligheder.

Som eksempler på politikere, der overvejende synes at dyrke mærkesagspolitikerrollen kan nævnes Mogens Glistrup og Erhard Jacobsen. De er kendetegnet ved en stærk udadrettet profil, der koncentrerer sig om udvalgte problemområder. For Erhard Jacobsens vedkommende drejer det sig eksempelvis om kultur og skolepolitik, for Gistrups vedkommende om den offentlige udgiftspolitik og antallet af offentligt ansatte. De kan samtidig angive koordinerede forslag til, hvorledes deres målsætninger på de udvalgte fagområder skal realiseres, jvfr. Gistrups alternative finanslovsforslag. De forekommer imidlertid ikke særligt villige til at eksperimentere med nye politiske forligskonstellationer, der kan kompromittere dem i offentlighedens øjne. Dette gælder nok især Glistrup, medens Erhard Jacobsen specielt på det konjunkturpolitiske område har været indforstået med at skabe forlig.

*Den politiske leder* formår både at udtrykke en holdning til, hvorledes problemerne skal løses, og at eksperimentere med løsningens konkrete karakter. Den politiske leder behersker derfor alle dimensionerne i ledelsesmodellen: koordinering, søge/lære, målorientering og holdningsformidling. Dette skyldes som nævnt ovenfor, at målorientering og koordinering er nødvendige (men ikke tilstrækkelige) betingelser for henholdsvis holdningsformidling og søge/læring.

Den politiske leder er forholdsvis sjældent forekommende. Et par eksempler på politikere, der overvejende benytter denne ledelsesstil, kan dog nævnes fra samtidig dansk politik. Poul Schlütter og Anker Jørgensen er begge kendetegnet ved, at de bredt og nuanceret kan udtrykke og formidle henholdsvis en konservativ og en socialdemokratisk grundopfattelse til vælgerne, samtidig med at de evner at skabe nye forligsmuligheder ved centrale politiske forhandlinger. Eksempelvis synes Anker Jørgensen ikke i så høj grad mere at behandle ØD-problematikken som et spørgsmål om, hvorledes ordningen teknisk bør opbygges, men diskuterer i stedet ØD som et bredt spørgsmål om social retfærdighed. Samtidig holdes ordningen udenfor eller behandles i hvert fald mere nuanceret ved initieringen af nye politiske forlig.

Den hertil svarende administratortype, *den administrative leder*, behersker derfor også alle fire dimensioner, men han kan gøre det på politikernes præmisser. Han har så god en fornemmelse af den politiske le-



delses intentioner og holdninger, at det mere eller mindre ubevidst påvirker hans egen holdning til problemløsning. Men netop uden at hans egen holdning herved går tabt. – Desuden kan han realisere problemløsning ved en virkelig effektiv administration, der indebærer ikke blot koordinering af tiltag på de forskellige forvaltningsområder, men tillige en egentlig søge/læring. Den administrative leder formår derfor at omsætte sin politiske fingerspidsfølelse til en søgen efter nye praktiske problemløsningsmåder, der i længden er tilfredsstillende for politikerne.

### 3. Personudvikling forbundet med den politiske ledelse

Det vil nu være muligt at angive typiske *udviklingsforløb* for offentlige ledere. Udviklingsforløb, det ofte vil tage en længere tidsperiode at realisere.

Politikeren vil typisk starte som ideolog, den unge politiker, der »nøjagtigt« ved, hvordan han vil ændre på samfundets/kommunens indretning. Han er målorienteret, men evner ikke en egentlig holdningsformidling, der er udtryk for, at han *selv* virkelig har taget stilling til samfundsproblemerne/kommunens problemer. Den unge politiker vil normalt også være i stand til nøjagtigt at angive, hvorledes hans målsætninger skal realiseres; ved koordinerede tiltag kan han angive, hvorledes hans ønskede (ofte radikale) ændringer af samfundsstrukturen kan effektueres. Som nævnt ovenfor ønsker han imidlertid ikke at benytte en søge/lære-proces ved realiseringen af sine hensigter, da søge/lære-processen altid indebærer en risiko for, at mål og holdninger ændres undervejs.

Ideologen har derfor svært ved dels at få befolkningen med på sine ideer – han mangler en holdning, der kan »sælge« ideerne – dels har han svært ved at få gennemført ideerne administrativt på grund af manglende villighed til at være med til utraditionelle løsninger, d.v.s. manglende villighed til at søge/lære.

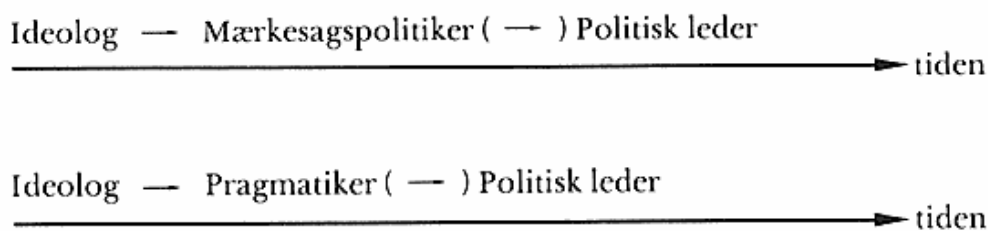
Ideologen kan derfor ofte kun overleve i det politiske system, dersom han udvikler sin politiske troværdighed og/eller sin administrative effektivitet.

Udvikler han alene sin politiske troværdighed, bliver han mærkesagspolitiker; han får efterhånden en bedre fornemmelse af, hvor han egentlig står politisk, og han har derved også lettere ved at kommunikere denne holdning ud til borgerne. Han opnår herved en reel mulighed for at overleve i det politiske system på længere sigt.

Det samme gælder for den politiker, der fra at være ideolog går over til at blive pragmatiker. Han har imidlertid ikke udviklet sin evne til at kommunikere med vælgerne, men derimod sin politiske evne til at skabe nye utraditionelle løsninger på problemerne, eksempelvis derved at han er god til at se nye forligsmuligheder i en given forhandlingssituation.

De fleste politikere rendyrker enten pragmatikerrollen eller mærkesagspolitikerrollen, da det er vanskeligt samtidig at have en markant politisk profil i forhold til vælgerne og forhandlingssmidighed. Enkelte opnår dog at kunne beherske både det eksperimentelt problemløsende og det at kunne give udtryk for sin politiske grundopfattelse. I så fald er politikerens endt som politisk leder eller er blevet moden til at være det. Det sker som regel først efter mange års politisk gerning, men der gives naturligvis undtagelser.

*De politiske udviklingsforløb, der kan anses for typiske, er angivet på figur 3 nedenfor:*

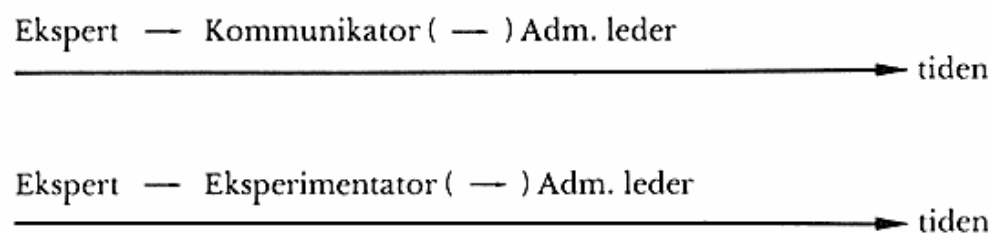


*Figur 3. Personudvikling for politikere.*

Som for politikerens kan der for administratoren tales om typiske udviklingsforløb. Den unge administrator starter ofte som eksperten, der til givne praktisk specificerede målsætninger kan finde de hertil svarende koordinerende midler. For at eksperten kan rykke fra en stabsposition over i en lederstilling kræves det imidlertid ofte, at han ihvertfald enten har udviklet en så god fornemmelse af de politiske holdninger, at han kan være med til at formidle dem ud til borgerne, eller at han har udviklet en så god fornemmelse af de politiske muligheder, at han kan lægge forligsforslag frem, der kan skabe politisk enighed.

De fleste administratorer udvikler kun et af de to aspekter. Realiseres begge, har administratoren kapacitet til at blive egentlig administrativ leder. Denne kombination udvikles også normalt først efter flere års gerning som administrator.

*De typiske udviklingsforløb for administratoren er angivet på figur 4 nedenfor:*



*Figur 4. Personudvikling for administratorer.*

#### 4. Kombinationer af politikerroller og administratorroller

*Forskellige kombinationer af administratorroller og politikerroller kan nu anses for mere eller mindre hensigtsmæssige.*

Således er det klart, at den *bedste kombination* er kombinationen politisk leder/administrativ leder. Her behersker både politikerens og administratoren alle fire dimensioner i ledelsesmodellen. Administratoren vil

have en så god fornemmelse af den politiske holdning, at han mere eller mindre bevidst vil have denne indarbejdet i sin egen markante holdning og stillingtagen til de politiske problemer.

Endvidere vil den politiske holdning have et klart udtryk, i og med at politikerens ikke blot er målorienteret, men også mere bredt i den politiske diskussion kan give udtryk for sit politiske ståsted. Endelig er både politikerens og administratorens indstillet på at søge/lære, når de politiske intentioner skal realiseres. De er villige til at indgå i en aktiv dialog.

Da det er forholdsvis sjældent, at kombinationen politisk leder/administrativ leder realiseres i praksis, jvfr. diskussionen af typiske politiker/administrator-udviklingsforløb ovenfor, skal også en række mindre hensigtsmæssige, men dog tilfredsstillende politiker/administratorrollekombinationer omtales. Disse kan også betragtes som *mellemstadier* på vej mod den bedste kombination politisk leder/administrativ leder. Af sådanne mellemstadier kan nævnes kombinationerne mærkesagspolitiker/eksperimentator og pragmatiker/kommunikator.

Mærkesagspolitikeren behersker holdningsaspektet (og dermed målsætningsaspektet), samt koordineringen af administrative tiltag. Eksperimentatoren derimod behersker søge/læringen (og dermed koordineringen) samt målsætningsaspektet. Der skulle hermed være skabt mulighed for, at politisk udtrykte holdninger kan formidles gennem administrative eksperimenter. Men chancen for at der opstår en egentlig dialog imellem politiker og administrator er mindre her end ved kombinationen politisk leder/administrativ leder, fordi administratoren og politikerens kun har målsætningsaspektet og koordineringsevnen fælles. Muligheden for en effektiv samtale mellem administrator og politiker om de politiske holdninger og de administrative eksperimenter for holdningernes realisering er dermed blevet mindre.

Tilsvarende gælder for kombinationen pragmatiker/kommunikator. Blot er det her således, at politikerens dækker søge/læringsaspektet, medens administratoren dækker holdningsformidlingen.

Af direkte *uhensigtsmæssige kombinationer* af administrator- og politikerroller kan nævnes følgende: mærkesagspolitiker/kommunikator, pragmatiker/eksperimentator og ideolog/ekspert. Disse kombinationer

ner er uhensigtsmæssige, da ingen af dem dækker alle fire dimensioner i ledelsesmodellen.

Mest uhensigtsmæssig er kombinationen ideolog/ekspert. Hverken politikeren eller administratoren dækker her holdningsaspektet og/eller evnen til at søge/lære i forhold til de politiske løsningsmuligheder. Der er derfor ingen mulighed for, at et egentlig samspil opstår mellem politiker og administrator. Politikerer formulerer målene, og administratoren finder de koordinerede tiltag frem, der kan realisere målene, uden at nogen dialog vedrørende karakteren af mål og midler er nødvendig.

Rollekombinationerne mærkesagspolitiker/kommunikator og pragmatiker/eksperimentator er uhensigtsmæssige, fordi politikerer og administratoren dækker de samme dimensioner i ledelsesmodellen, uden at de dækker dem alle.

Således dækker mærkesagspolitiker/kommunikatorkombinationen primært holdningsaspektet, medens pragmatiker/eksperimentatorkombinationen primært dækker evnen til at kunne søge/lære i forhold til problemløsningen.

Dette indebærer desuden en risiko for, at politikerer og administratoren ikke udvikler sig videre i forhold til ledelsesmodellens kombinationer, i og med de bekræfter hinanden i deres ledelsesstil. Er ledelsesstilen hos administratoren og politikerer derimod forskellig, jvfr. kombinationerne mærkesagspolitiker/innovator og pragmatiker/kommunikator, skulle der være en vis mulighed for, at læreprocessen mellem parterne indebærer, at de begge efterhånden behersker alle fire dimensioner i ledelsesmodellen.

Visse rollekombinationer kan derfor i sig selv give anledning til en forbedring af ledelsessystemet, medens andre forudsætter en aktiv konsulenthjælp, hvis der skal ske en forbedring.

De omtalte kombinationer af politiker- og administratorroller er angivet på figur 5 nedenfor:

*Nogle hensigtsmæssige kombinationer:*

*Bedste kombination:* Politisk leder/Administrativ leder

*Mellemstadier:* Mærkesagspolitiker/Eksperimentator  
Pragmatiker/Kommunikator

*Uhensigtsmæssige kombinationer:*

Mærkesagspolitiker/Kommunikator  
Pragmatiker/Eksperimentator  
Ideolog/Ekspert

*Figur 5. Hensigtsmæssige og uhensigtsmæssige ledelseskombinationer.*

## 5. Afsluttende bemærkninger

Den ovenfor gennemgåede models operationalitet skulle bestå i, at politikerne kan genkende sig selv i et vist omfang i forhold til de opstillede roller. Herved kan de blive bevidste på, hvilke ledelsesmæssige dimensioner – målorientering, holdning, koordinering, søge/læring – de ikke selv realiserer i deres personlige ledelsesstil og/eller i samarbejde med andre politikere og administratorer, jvfr. diskussionen i afsnit 4 lige ovenfor. Herved kan også grupper af politikere og/eller administratorer – eksempelvis fagudvalg og ledergrupper i kommunerne – blive opmærksomme på deres ledelsesmæssige styrke og svagheder internt og i samspillet med andre.

Efter en diagnose af ledelsesstilen efter de angivne retningslinier er det herefter muligt at vurdere, om gængse planlægningsmetoder og teknikker kan give en forbedret ledelse, idet disse metoder og teknikker kan vurderes i forhold til dimensionerne målorientering, holdning, koordinering og søge/læring, d.v.s. i forhold til figur 2's hoved og forspalte. Ledelsesdimensionerne kommer herved til at fungere som koblingen mellem planlægningsteknikker og metoder og den politiske ledelses egne præmisser. Herved kommer disse præmisser til at begrunde ledelsessystemets organisatoriske indretning og ikke omvendt. En vurdering af hvorvidt gængse planlægningsmetoder og -teknikker kan medføre en forbedret ledelse i forhold til de her benyttede ledelsesdimensioner findes i Stig Ree: Ledelse af politiske systemer, Kbh. 1977. Kap. 4.

Endelig skal det nævnes, at de ovenfor opstillede roller naturligvis har karakter af modeller af de i praksis forekommende politikertyper. Afgørende er det, om der er tale om relevante modeller, som politikere og administratorer kan genkende sig selv i forhold til og benytte som spejl.

*Referencer:*

Ackoff, Russell L.: *Redesigning the Future*, Wiley, London, 1974.

Johnsen, Erik: *Teorien om ledelse*, København, 1975.

Ree, Stig: *Ledelse af politiske systemer*, København, 1977.

Ree, Stig: *Strategisk beslutningstagning vedrørende offentlige udgifter*, København, 1977.

Endelig skal det nævnes, at de ovenfor opstillede roller naturligvis har karakter af modeller af de i praksis forekommende politikertyper. Afgørende er det, om der er tale om relevante modeller, som politikere og administratorer kan genkende sig selv i forhold til og benytte som spejl.

*Referencer:*

Ackoff, Russell L.: *Redesigning the Future*, Wiley, London, 1974.

Johnsen, Erik: *Teorien om ledelse*, København, 1975.

Ree, Stig: *Ledelse af politiske systemer*, København, 1977.

Ree, Stig: *Strategisk beslutningstagning vedrørende offentlige udgifter*, København, 1977.