

Offentlig driftsøkonomi

Af Stig Ree*)

Resumé

I artiklen beskrives udviklingen igår, idag og imorgen inden for området offentlig driftsøkonomi. Området fortolkes meget bredt, så det også omfatter offentlig planlægning og offentlig ledelse. Udviklingen beskrives i hovedsagen gennem forfatterens egen teoretiske produktion og dermed muligvis udvikling på området. Artiklen er derfor udtrykt for en subjektiv objektivitet hos forfatteren. – Først beskrives benefit/cost analysens karakteristika og begrænsninger. Dernæst integreringen af denne analyseform i offentlige planlægningsystemer og disses karakteristika og begrænsninger. Det vises, hvorledes de offentlige planlægnings-systemer efterhånden bliver mere og mere virksomhedsøkonomisk orienterede og efterhånden mere og mere får et ledelsesteoretisk indhold. Herefter diskuteres det, hvorvidt karakteristika for privat virksomhedsledelse og karakteristika for ledelse af offentlig organisationer og virksomheder kan integreres i begrebet politisk ledelse. Endelig vurderes mulighederne fremover for en videre teoriudvikling.

*) Lektor, lic. merc., Metodeforskningsgruppen. Handelshøjskolen i København.

Offentlig driftsøkonomi

Af Stig Ree*)

Resumé

I artiklen beskrives udviklingen igår, idag og imorgen inden for området offentlig driftsøkonomi. Området fortolkes meget bredt, så det også omfatter offentlig planlægning og offentlig ledelse. Udviklingen beskrives i hovedsagen gennem forfatterens egen teoretiske produktion og dermed muligvis udvikling på området. Artiklen er derfor udtrykt for en subjektiv objektivitet hos forfatteren. – Først beskrives benefit/cost analysens karakteristika og begrænsninger. Dernæst integreringen af denne analyseform i offentlige planlægningsystemer og disses karakteristika og begrænsninger. Det vises, hvorledes de offentlige planlægnings-systemer efterhånden bliver mere og mere virksomhedsøkonomisk orienterede og efterhånden mere og mere får et ledelsesteoretisk indhold. Herefter diskuteres det, hvorvidt karakteristika for privat virksomhedsledelse og karakteristika for ledelse af offentlig organisationer og virksomheder kan integreres i begrebet politisk ledelse. Endelig vurderes mulighederne fremover for en videre teoriudvikling.

*) Lektor, lic. merc., Metodeforskningsgruppen. Handelshøjskolen i København.

1. Offentlig driftsøkonomi

Vi skal i denne artikel forsøge at vurdere og karakterisere udviklingen inden for området offentlig driftsøkonomi.

Offentlig driftsøkonomi er et teoriområde, der omhandler fællesmængden mellem virksomhedsøkonomi og nationaløkonomi. Nedenfor skal specielt diskuteres indholdet af fællesmængden for teorier om styring af private virksomheder og teorier om styring af offentlige organisationer og virksomheder. Teorifragmentet offentlig driftsøkonomi vil derfor blive behandlet i bred forstand. Vi skal vurdere, hvor tom eller hvor fuld denne fællesmængde er og har været i de seneste år specielt i tiden fra anden verdenskrig og frem til idag. Vi skal se, hvordan offentlig driftsøkonomi som disciplin udvikler sig over offentlig planlægning til offentlig ledelse og hermed kan integreres i en generel teori om politisk ledelse for alle typer af virksomheder og organisationer. Endelig skal fremtidsudsigterne for teoriområdet diskuteres.

I GÅR

Benefit/cost-analysen, der blev udviklet i 30'erne og 40'erne i de angelsaksiske lande specielt ved inddæmningsprojekter i USA i Roosevelt-perioden, kan karakteriseres som en investeringsberegning, der har følgende specielle træk; jvnf. Ree (1977a) p. 42:

i) Man benytter oftest kun én overordnet målsætning i analysen, nemlig den såkaldte *samfundsøkonomiske effektivitetsmålsætning*. Dette indebærer, at der ønskes et investeringsniveau for de offentlige investeringer, således at det totale investeringsniveau i den pågældende økonomi får en størrelsesorden, der betinger, at den marginale produktivitet af investering bliver lig med den marginale sociale rentefod. Alternativt kan man sige, at benefit/cost-analysen ofte bygger på *Hicks/Kaldorkriteriet*.

ii) Operationaliseringen af den benyttede velfærdsfunktion sker gennem anvendelse af begrebet *villighed til at betale netto* for ydelserne fra det betragtede projekt.

iii) Et enkelt tal benyttes som vejledning for politikerne nutidsværdien af benefits minus costs, evt. det såkaldte benefit/cost-forhold (marginalt eller totalt).

iiii) Normalt er der ingen eksplicit »feedback« i den analyseproces, der benyttes.

Benefit/cost-analysen er imidlertid behæftet med en række ulemper og begrænsninger, jvnf. Ree (1977a) p. 42:

i) Eksistensen af *Arrows »impossibility« teorem*. Arrow (1963). D.v.s. under visse rimelige aksiomer for de enkelte individers adfærd udviser den samfundsmæssige velfærdsfunktion en ikke umiddelbart rimelig adfærd. Det er derfor ifølge dette teorem ikke særlig hensigtsmæssigt at bygge sine analyser således op, at grundlaget for dem er eksistensen af en social velfærdsfunktion.

ii) Teorien om »*second best« optimering*. Lipsey og Lancaster (1956). Ifølge denne teori har man ingen garanti for ved en separat optimering inden for den offentlige sektor at komme nærmere en samfundsmæssig optimal situation i forhold til en samfundsmæssig velfærdsfunktion. Dette gælder dersom den private sektor i økonomien befinder sig i en ikke-optimal situation. Tværtimod kan man risikere, at den pågældende økonomi kommer i en mindre optimal situation totalt set ved en partiel offentlig optimering.

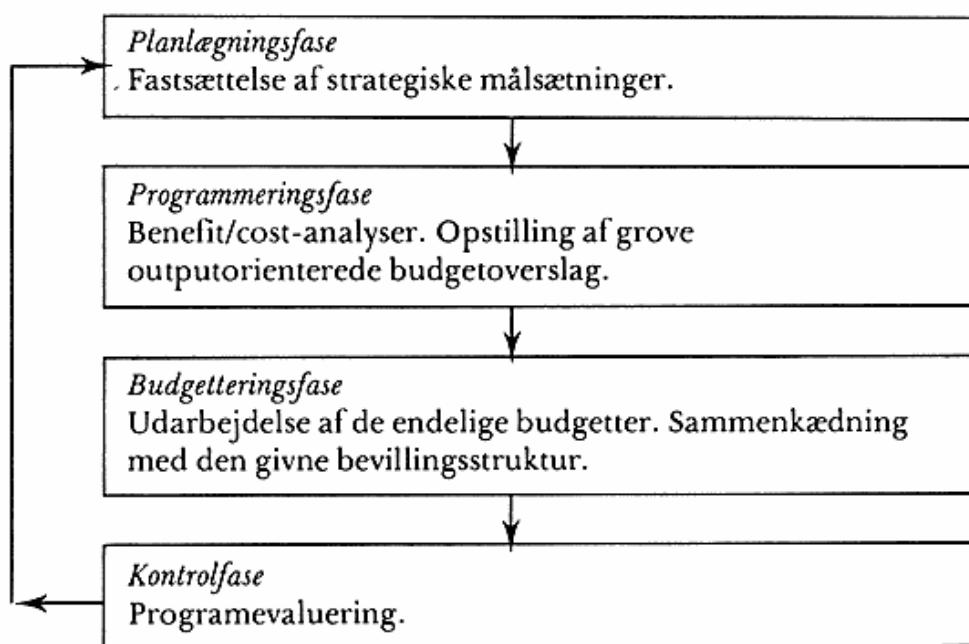
iii) *Scitovskys paradox*. I visse tilfælde er det ikke muligt at rangordne givne alternativer allokativt via anvendelse af Hicks/Kaldors omfordelingskriterium.

iiii) Muligheden for en analytisk bestemmelse af de optimale værdier for handlingsparametrene er ofte ikke særlig god, når hensyn til det betragtede system skal tages, d.v.s. ved den *operationelle planlægning*. Skal de offentlige systemers operative indhold inkorporeres i modellerne eksempelvis køaspekter, bliver resultatet ofte, at man ikke kan garantere opnåelse af et optimum.

iiiiii) *Målingen af benefits og costs* kan være vanskelig, selvom man alene benytter effektivitetsmålsætningen som overordnet målsætning: d.v.s. nettvilligheden til at betale for projektets ydelser kan det være vanskeligt at få estimeret korrekt. Især volder det ofte kvaler at få bestemt bruttobenefits. Dette skyldes i mange tilfælde, at de fra det betragtede projekt stammende ydelser tildels har karakter af *kollektive goder*.

iiiiii) *Adfærd:* *ressurser og organisatoriske begrænsninger.* Medlemmerne i organisationen ønsker ikke at anvende benefit/cost-analysen.

Benefit/cost-analysen kan derfor ofte ikke stå alene som beslutningsgrundlag. En række mere kvalitative betragtninger udover de rent kvantitative, der ligger i selve analysen, må også tages med i betragtning. Det vil derfor naturligt at inkorporere benefit/cost-analysen i offentlige planlægningssystemer, hvori der kunne skabes en systemering af både den kvantitative og den kvalitative del af beslutningsgrundlaget. Dette skete i løbet af 60'erne specielt i USA og i Sverige. I denne periode opbyggede man eksempelvis i disse lande det såkaldte *programbudgetteringssystem*, (I USA: Planning - Programming - Budgeting - System, PPBS) der indeholdt benefit/cost-analysen som en integreret del af programmeringsfasen. Dette fremgår af figur 1 nedenfor, der summarisk karakteriserer programbudgetteringssystemet, jvnf. Ree (1976) p. 75.

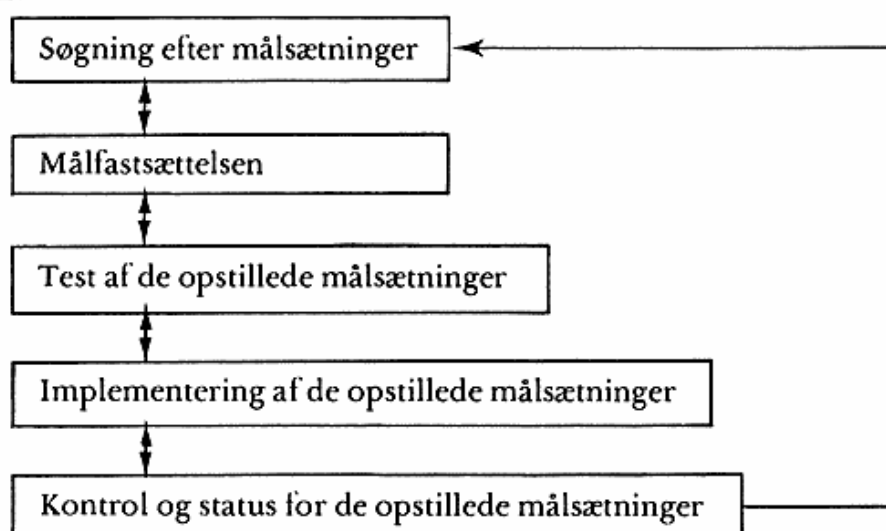


Figur 1. Beskrivelse af PPB Systemets faser.

Begrænsningerne for benefit/cost-analysen nævnt ovenfor blev imidlertid herved også begrænsninger for programbudgetteringssystemet. Specielt kom de organisatoriske og adfærdsmæssige begrænsninger til at få betydning for anvendelsen af systemet. Skuffelse var der at spore efter et par års forløb næsten overalt, hvor systemet blev anvendt over de magre konkrete forbedringer af styringen, man oplevede som resultatet af anvendelsen. Dette gjaldt både ledelsen og de mere menige medarbejdere. – Eksistensen af benefit/cost-analysen i systemet gjorde også anvendelsen af forskelligartede typer af overordnede målsætninger vanskelig. Dette gjaldt specielt, dersom de overordnede målsætningskomplekser havde karakter af egentlige multimålsætninger. Årsagen hertil var, at benefit/cost-analysens teoretiske udgangspunkt som nævnt ovenfor lå i nationaløkonomien og den der eksisterende effektivitetsmålsætning. (Hicks/Kaldor omfordelingskriterium). Programmeringsfasen kom derved til at bestemme det konkrete indhold i planlægningsfasen, jvnf. figur 1.

Programbudgetteringssystemet blev derfor efterhånden i praksis mere og mere til det, vi idag kender under navnet *målstyringssystemet*. Dette system (Management By Objectives, MBO); der blev indført af Nixon i den føderale administration i 1972, er angivet på figur 2, jvnf. Mali (1972) kap. 1.

Figur 2.



Benefit/cost-analysen er her formelt gledet ud af planlægningssystemerne og er reelt blevet erstattet af almindelige operationsanalytisk prægede konsekvensberegningssystemer, der dog ofte stadig går under betegnelsen benefit/cost-analyse. De nationaløkonomiske karakteristika er forsvundet i praksis.

De fleste af de planlægningssystemer, der er taget i brug herhjemme i løbet af 70'erne inden for forskellige grene af den offentlige sektor f.eks. i kommunerne, i vejdirektoratet, i forsvaret og i DSB har alle haft karakter af blandede programbudgetterings- og målstyringssystemer og målstyringssystemkarakteristika bliver efterhånden de fremtrædende karakteristika, jvnf. eksempelvis det af kommunernes landsforening nyligt lancerede blokbudgetteringssystem, der kan opfattes som et præsenteringsbudgetteringssystem udvidet med operationelle konsekvensberegningssystemer. Zero Base Budgeting.

Styrings- og planlægningsprincipperne for henholdsvis private og offentlige organisationer og virksomheder adskiller sig derfor efterhånden ikke væsentligt fra hinanden. Der er sket en integrering af disse to sæt af principper, så de måske er blevet til et her i slutningen af 70'erne. Dette kan undersøges nærmere ved at vurdere, om der findes centrale *fælles ledelsesdimensioner* inden for privat virksomhedsledelse og ledelse af offentlige organisationer og virksomheder.

Den politiske ledelsesteori skal derfor nu underkastes en nærmere analyse, jvnf. Ree i kap. 5 i Johnsen og Ree (1979).


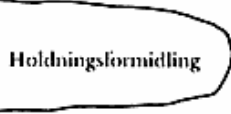
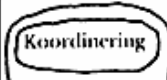
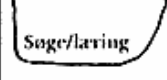
IDAG OG I MORGEN

På figur 3 er angivet nogle teoretiske dimensioner for den politiske ledelse og hertil knyttede politiker- og administratorroller, når der tages udgangspunkt i ledelsesproblematikken inden for *den offentlige sektor*, jvnf. Ree (1978).

Vi skal herefter prøve at omfortolke disse ledelsesdimensioner i forhold til den *private virksomheds ledelsesproblematik* for at vurdere generaliteten af begrebet politisk ledelse.

2. Administrativ effektivitet fortolket som virksomhedens effektivitet

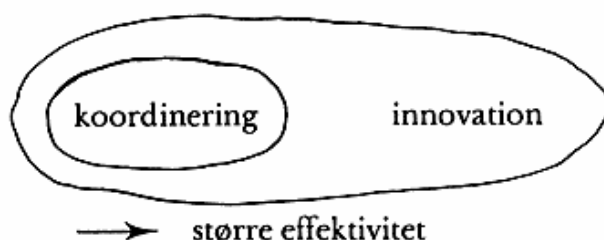
For at en virksomhed kan overleve på længere sigt, er det nødvendigt, at den er effektiv. Men hvad vil effektivitet egentlig sige, og skaber effektivitet en troværdighed for virksomheden over for dens interessenter. For at en virksomhed er effektiv må den i hvert fald kunne *koordinere* de tiltag, den sætter i værk, således at der opstår en rimelig grad af målrealisering, d.v.s. de intentioner ledelsen har med virksomhedens drift skal i rimelig grad gå i opfyldelse. En virksomhed er imidlertid ikke virkelig effektiv, dersom den blot kan realisere en sådan målkoordinering. Den må også kunne foretage en aktiv *innovation*, d.v.s. på produksiden kunne finde frem til nye typer af produkter og på afsætningsiden kunne finde frem til nye niches, samt kunne få produktudvikling og markedsudvikling til at hænge sammen i en samlet strategi for virksomhedens udvikling. Til en god innovation hører imidlertid også, at virksomheden kan koordinere sine tiltag. Koordinering kan derfor opfattes som en delmængde af innovation. Koordinering er

Politisk troværdighed Administrationens effektivitet		
	Ideolog / Ekspert	Markesagspolitiker / Kommunikator
	Pragmatiker / Eksperimentator	Politisk leder / Adm. leder

Figur 3. Politikerroller og administratorroller.

derfor kun en nødvendig betingelse for, at en virksomhed er effektiv, men ikke en tilstrækkelig. Dette er illustreret på figuren nedenfor:

Virksomhedens
effektivitet



Figur 4.

Begrebet virksomhedens effektivitet udtrykker det gængse krav til en virksomhed om, at den skal kunne konkurrere på markedet og helst i hvert fald kunne holde sin markedsandel. Virksomheden må kunne foretage den hertil svarende nødvendige koordinering og innovation.

3. Politisk troværdighed fortolket som virksomhedens troværdighed

For at en virksomhed skal kunne overleve på længere sigt, er det imidlertid ikke nok, at den er effektiv i ovennævnte forstand. Virksomheden må også være troværdig over for virksomhedens interessenter. Under virksomhedens interessenter vil vi i denne forbindelse medregne pressen og det offentlige. For at en virksomhed på længere sigt skal kunne overleve i vor tids institutionaliserede samfund, er det nødvendigt, at den kan tegne en acceptabel profil af sig selv over for f.eks. medarbejdere, leverandører, kunder og offentligheden. – For at kunne gøre dette må virksomheden nødvendigvis have et *idégrundlag*. Dette behøver ikke at være skrevet ned som en række mere eller mindre

formelle målsætninger, men virksomhedsledelsen må være kommet frem til en stiltiende overenskomst om, hvilke idéer og grundliggende intentioner, der danner baggrund for virksomhedens eksistens.

Troværdighed over for virksomhedens interessenter tegnes imidlertid ikke alene ved, at virksomheden direkte eller indirekte har gjort sig sit idégrundlag klart. Det er også nødvendigt, at virksomheden kan *kommunikere* indholdet af dette idégrundlag ud til sine interessenter. Det er i denne forbindelse ikke nok, at virksomheden kan informere disse om sit idégrundlag. Kravet må være, at den kan gøre indholdet af sine grundliggende intentioner og målsætninger forståeligt og acceptabelt for alle sine interessenter, herunder som nævnt også for en bredere offentlighed og for pressen.

Begrebet virksomhedens troværdighed kan derfor illustreres som angivet på figuren nedenfor, hvor begrebet etablering af idégrundlag er indtegnet som en delmængde af begrebet kommunikation med interessenterne.



Figur 5.

4. Omfortolkning af lederroller

Kombineres begreberne virksomhedens troværdighed og virksomhedens effektivitet fremkommer en række lederroller, som ledelsen i virksomheden kan spille. Dette er illustreret på omstående figur 6.

Virksomhedens troværdighed Virksomhedens effektivitet	Etablering af idégrundlag	Kommunikation med interessenter
Koordinering	Ekspert	Kommunikator
Innovation	Strateg	Politisk leder

Figur 6. Almene lederroller.

Virksomhedsledelsen spiller *ekspertrollen*, når den kan etablere et idégrundlag for virksomheden og kan finde frem til koordinerede tiltag, hvormed idégrundlaget kan realiseres. Ekspertrollen indebærer derfor, at ledelsen er i stand til at skabe sammenhæng mellem mål og midler. Ekspertrollen kræver derfor nærmest af ledelsen, at den er i besiddelse af en god portion faglig indsigt inden for det produktområde, virksomheden opererer i. Faglig indsigt alene gør det imidlertid ikke, virksomhedsledelsen må også være i stand til at blive bevidst på, hvad det er, den ønsker at realisere gennem virksomhedens eksistens, før der kan siges at være tale om egentlig ekspertledelse.

Formår virksomhedsledelsen ikke alene at skabe et idégrundlag og samtidig få skabt sammenhæng mellem mål og midler, men også at få gang i udviklingen af virksomhedens produkter og vinde frem på nye markeder, så spiller ledelsen *strategrollen*. Den kan skabe sammenhæng mellem virksomhedens idégrundlag og dens innovation, i den for-

stand, at den vil have idégrundlaget for øje, når konkrete innovative tiltag iværksættes uden, at idégrundlaget behøver at stå helt klart og skarpt for ledelsen. Strategen er netop kendetegnet ved, at han gennem sin søge/lære-aktivitet realiserer en bestemt funktion i samfundets produktionsproces, der er behov for, og dermed indirekte etablerer et idégrundlag. – Som et eksempel på en strateg i dansk erhvervsliv kan nævnes Jan Bonde Nielsen, B&W. Bonde Nielsen har netop forstået at skabe rentable profitcentre inden for B&W og at få skåret de urentable fra. Han har fået skabt et produktmiks for virksomheden, der giver den en niche, den har ret gode chancer for at overleve i og vel nok lidt mere end det.

Formår virksomhedsledelsen derimod, at kommunikere sine hensigter/intentioner, sit idégrundlag, ud til sine interessenter herunder også til pressen og til den brede offentlighed, så spiller virksomhedsledelsen derimod en *kommunikatorrolle*. Virksomhedsledelsen, der spiller kommunikatorrollen, forstår at forklare omverdenen baggrunden for, at virksomheden er gået ind i de og de produktioner og hvorfor den forsøger at vinde indpas på bestemte markeder. Virksomhedsledelsen formår eksempelvis at forklare offentligheden, hvorledes den har afvejet kravene om en effektiv produktion med kravene om en mindre forureningsgrad. Virksomheden kan kommunikere ud til befolkningen i det område, hvor den er placeret, hvorledes dens overordnede planlægning er i overensstemmelse med den lokale kommuneplan og regionsplan.

Virksomheden forstår i det hele taget at forklare, hvorfor den gør dette og hint uden, at det dermed er sagt, at den får offentligheden og pressen til at gå ind for de konkrete dispositioner, der er truffet. Virksomheden må dog naturligvis have nogle af sine interessenter til at acceptere sit idégrundlag og program, dersom den skal overleve på længere sigt.

Som et eksempel på en ledelse, der primært har fokuseret på det kommunikative aspekt, kan nævnes DSB's ledelse. Povl Hjelt har netop formået at forklare offentligheden intentionerne bag DSB's aktiviteter, eksempelvis etablering af et effektivt kollektivt trafiksystem og nedbringelse af DSB's underskud på finansloven (behøver ikke at være modstridende målsætninger). Forstår virksomhedsledelsen både at kommunikere virksomhedens budskab ud til virksomhedens interes-

senter og være innovativ i den forstand, at man realiserer en egentlig strategisk ledelse, så er ledelsen et eksempel på *den politiske lederrolle*. Den politiske leder kan på trods af, at han binder sig til bestemte mærkesagers realisering gennem en dialog med interessenterne alligevel foretage en innovation og udvikling af virksomheden. Søge/læring er ikke så besværligt, når det »kun« skal ske på baggrund af et mere eller mindre bevidst idégrundlag. Det er ulige sværere at udvikle nye produkter og finde nye nicher for virksomhedens afsætning, når ledelsen samtidig skal opretholde en dialog med offentligheden, der retfærdiggør de produkter, der produceres. Innovation kræver en optøning af grænserne for, hvad virksomheden kan og ikke kan, medens en dialog med offentligheden ofte har en tendens til at fastfryse grænserne for virksomhedens aktiviteter.

Forstår virksomhedens ledelse imidlertid at få en aktiv kommunikation med virksomhedens interessenter og ikke mindst offentligheden til at berige og forstærke en egentlig innovationsproces, har den derimod realiseret en egentlig ledelse af virksomheden. Der vil herved være skabt gode muligheder for, at samfundets og virksomhedens krav til de produkter, virksomheden leverer, går op i en højere enhed. Samfundet tilgodeses ikke blot gennem de krav og grænser, man ad lovgivningens vej sætter op for en virksomhed af den pågældende type, men også ved at virksomheden selv fornemmer offentlighedens normer og moralske attituder, endnu inden de har udmøntet sig i konkret lovgivning og herved lader dem påvirke virksomhedens løbende innovationsproces. Virksomheden tilgodeses ikke blot ved, at ledelsen formår at skabe en innovation af nye produkter og markeder på grundlag af en traditionel opstillet strategisk målsætning, men også ved, at ledelsen engagerer sig i en aktiv debat med offentligheden om virksomhedens berettigelse.

Ved omfortolkningen af den specifikke offentlige ledelsesteori er der således fremkommet en række mere almene lederroller. Eksperten, strategen, kommunikatoren og den politiske leder.

Kommunikatorrollen, strategrollen og den politiske lederrolle er imidlertid netop tre af de mest centrale udviklingsroller præsenteret af Johnsen i E.T. nr. 4 (1978), der behandlede de 27 generelle lederroller. *Dette understreger den politiske lederrolles vigtighed og generalitet både i den private og i den offentlige ledelse.*

5. Ledelsesdimensioner og teoretiske nøgleord

Der er nu foretaget en analyse af udviklingen inden for området offentlig virksomhedsøkonomi, planlægning og ledelse frem til idag, og vi har set, hvorledes politisk ledelse som teoretisk begreb idag kan opfattes som en integrering af væsentlige aspekter af privat virksomhedsledelse og ledelse inden for den offentlige sektor. *En analyse af hvordan teoriudviklingen på området kan tænkes at blive i tiden, der kommer, kan måske ske ved at undersøge, hvilke metoder og teorifragmenter – hvilke teoretiske nøgleord – der kan knyttes til ledelsesdimensionerne i begrebet politisk ledelse.* Herved kan det muligvis konstateres, hvilke af disse ledelsesdimensioner, der teoretisk trænger til at blive styrket og hvilke, der ikke umiddelbart har et sådant behov. I tabellen nedenfor er angivet teoretiske nøgleord, der knytter sig til en forbedring af koordineringen, af søge/læreprocessen, af målorienteringen og af kommunikationen med interessenterne (holdningsformidling).

Ledelsesdimension i grundmodel	Nøgleord
Koordinering	Planlægningssystemer
Målorientering	Strategisk målfastsættelse
Søge/læring	Organisationsudvikling
Holdningsformidling	Normer for kommunikation med interessenter

Tabel 1. Ledelsesdimensioner og nøgleord.

Når ledelsen ønsker at opnå en *forbedret koordinering* af organisationens aktiviteter, er nøgleordet således anvendelse af et *planlægningssystem*. Planlægningssystemers fornemste egenskab er, at de kan understøtte ledelsen med at opnå en bedre sammenhæng mellem mål og midler i organisationen. Planlægningssystemer kan skabe en forbedret målkoordinering, hvis ellers ledelsens vilje til at anvende dem er tilstede, og det er netop en sådan form for koordinering, der er indeholdt i koordineringsbegrebet nævnt ovenfor. Planlægningsteoriene er idag veludbyggede, jvnf. diskussionen af programbudgetteringssystemet og målstyringssystemet ovenfor.

For opnåelse af en *forbedring af søge/lære processen* i organisationen er nøgleordet ikke planlægning, men derimod *organisationsudvikling*. Ved at foretage en række ændringer i opbygninger af organisationen kan der skabes bedre rammer for innovation, d.v.s. nye måder at se gamle problemer på, således at de bliver løst og/eller ved at der findes nye problemløsninger til stedsegrønne problemer.

Organisationsudviklingsteoriene må også siges at være relativt veludviklede idag selvom innovationsbegrebet som sådan ikke er det. Af relevant litteratur der beskriver organisationsudvikling kan nævnes Flemming Poulfelt (1979) og Finn Borum (1976).

Når det drejer sig om at *forbedre organisationens målorientering* er nøgleordet *strategisk målsætningsteori*. Gennem anvendelse af dette teorifragment vil det være muligt at finde frem til, om der eksisterer en form for fælles referenceramme for organisationen, og hvad denne i givet fald består i. Den fælles referenceramme kan opfattes som det idégrundlag for organisationen, der kan skabe en positiv bidrags/belønningsbalance for så mange af organisationens potentielle interessentgrupper, at virksomheden kan opretholdes og helst ekspandere i den nærmeste fremtid. Den fælles referenceramme for eksempelvis en kommune som helhed kan således være, at kommunen skal udvikle sig til en rig parcelhuskommune i nærheden af en større by, til et industricenter i et nærmere afgrænset lokalområde, til et feriecenter o.s.v. alt efter kommunens historiske udviklingsforløb og nuværende situation. Denne overordnede målsætning må så tilfredsstille de kommunale interessentgrupper i form af lokale næringsdrivende (banker, håndværkerforeninger), partier, medarbejdere, vælgere o.s.v. i en sådan grad, at de er villige til at støtte, at denne strategiske målsætning

realiseres på længere sigt. Dette skaber så netop igen en større chance for, at den pågældende målsætning virkelig realiseres.

Bidrags/belønningsmetoden er en af de mest benyttede metoder for opstilling af en strategisk målsætning for en organisation. Men der findes i det hele taget en meget righoldig litteratur vedrørende bestemmelse af en virksomheds virke på markedet og dermed en bestemmelse af dens strategiske profil, der kan benyttes til at styrke organisationens målorientering. Der skal her henvises til Johnsen (1973) og Johnsen (1978) afsnit 5.1 og 5.2. En del af teorien om offentlig planlægning nævnt ovenfor indeholder også faser for strategisk målsætningsformulering eller dermed beslægtede faser, men disse faser indeholder normalt ikke egentlige metoder for skabelse af et idégrundlag for virksomheden.

Når vi skal diskutere, hvorledes der kan *forbedres på holdningsformidlingen og kommunikationen med interessenterne*, er det imidlertid ikke let at finde et teoretisk nøgleord frem, der angiver et velafgrænset teoriområde, hvormed man kan understøtte denne ledelsesdimension.

Det eneste der kan siges for nærværende er vel, at det må gælde om at få dannet og etableret en række *normer for ledelsens og medarbejdernes kommunikation med interessenterne* herunder specielt offentligheden, som det samtidig er muligt for begge parter at acceptere. Hvornår skal den politiske ledelse i en kommunal forvaltning henholdsvis den administrative chef eller de øvrige medarbejdere have kompetence til at udtale sig om en konkret sags forløb. Dette behøver naturligvis ikke at stå i en kompetencefordelingsplan, men der kan alligevel eksistere en stiltiende overenskomst mellem parterne, der angiver klare regler herfor. I et politisk råd er det ligeledes et spørgsmål om den gensidige og ofte stiltiende forståelse, der kan eksistere politikerne imellem, om hvornår det er acceptabelt at henvende sig til pressen om en bestemt politisk problemstilling.

Som ved diskussionen af de andre teorifragmenter, hvormed man kan forsøge at understøtte ledelsens realisering af de i den politiske ledelse værende ledelsesdimensioner, er det imidlertid værd at understrege, at der netop kun er tale om at *understøtte* en udvikling, hvor det ellers først og fremmest må være den enkelte leder/ledergruppe selv, der forsøger at arbejde aktivt med sin egen lederadfærd. *Heri ligger udviklingen i praksis fremover.*

Referencer:

- Arrow, Kenneth (1963). *Social choice and individual values*. New York.
- Borum, Finn (1976). *Organisation, magt og forandring*. Nyt Nordisk Forlag. København.
- Johnsen, Erik (1975). *Teorien om ledelse*. Nyt Nordisk Forlag. København.
- Johnsen, Erik (1978). *Ledelselære baseret på dansk erfaringsmateriale*. *Erhvervsøkonomisk Tidsskrift*. Nr. 4, 1978.
- Johnsen, Erik, Stig Ree, Kaj Jørgensen og Ole Kjærgård (1979). *Kommunal ledelselære*. Nyt Nordisk Forlag og Dafolo A/S. København.
- Lipsey, R.G. og R.K. Lancaster (1956). *The General Theory of Second Best*. *Review of Economic Studies*.
- Mali, Povel (1972). *Management By Objectives*. New York.
- Poulsen, Flemming (1979). *Studier i forandringsprocesser og teorier*. Nyt Nordisk Forlag. København.
- Ree, Stig (1977 a). *Ledelse af politiske systemer*. Nyt Nordisk Forlag. København.
- Ree, Stig (1977 b). *Strategisk beslutningstagning vedrørende offentlige udgifter*. Nyt Nordisk Forlag. København.
- Ree, Stig (1978). *Nogle betragtninger over den politiske ledelses karakter*. *Erhvervsøkonomisk Tidsskrift* nr. 2.