

## Et styrbart samfund?

---

Af Erik Johnsen

I september 1979 udkom Hans Henrik Brydenholts bog, *Dette ustyrlige samfund*. Den fik et par kommentarer med sig på vejen men dens budskab druknede i den almindelige valgtummel.

Det er synd. For bogen påviser essentielle problemer i vort samfunds ledelsesmekanisme.

Meget tyder på at bogens synspunkter i første omgang blev opfattet som kritiske, al den stund forfatteren fokuserer på de praktiske vanskeligheder der er forbundet med politisk styring, administration af en politisk ledet sektor og ledelse af den offentlige virksomhed. Disse vanskeligheder er selvoplevede. Man kan ikke påstå at de er »viden-

skabeligt dokumenterede« i klassisk forstand; men der er så mange eksempler, rene eller tolkede, på de hurdler der skal overvindes for at lede en udvikling, at beskrivelsen af den vanskelige offentlige styringsmekanisme fremtræder troværdig. Uden at nogen ansvarlig enkeltperson eller persongruppe behøver at føle sig ramt over at medvirke i en ledelsesproces hvis resultater er under stadig kritik, både af dem selv og af dem der skulle nyde godt af maskineriets produkter.

Personlig ser jeg Brydenholts oplæg som et startskud til en mere positiv præget debat om hvad man kan gøre for at få beslutningsprocessen i offentligt regie til at fungere stedse bedre. Forfatteren er en utraditionel person som selv har gået utraditionelle veje og spørgsmålet er om man ikke ganske simpelt ved at arbejde med en hel normal ledelsesproblematik i den offentlige sektor efterhånden vil få denne til at matche det samfund hvis udvikling gerne skulle præges herfra. Men også sammen med dette at tage initiativ til en stedse bedre styring af den udvikling som hidtil er løbet af med os, men som både den enkelte virksomhed og erhvervslivet som helhed og den enkelte offentlige institution og den offentlige sektor som helhed ønsker at få orden på. Det er hensigten med de efterfølgende linier at pege på mulige initiativer i forlængelse af Brydenholts oplæg.

H. H. Brydenholt peger i sin bog på at et samfund af vores type – og ønskede type – ikke kan »styres«. Er det rigtigt? Det afhænger af hvad man forstår ved styring.

Styring eller ledelse forudsætter under alle omstændigheder at man er nogenlunde på det rene med hvor man vil henad. Og at der er så bred enighed om at realisere en ny situation at der kan formuleres anvendelige målsætninger. Et ledelsesproblem vil man derfor opleve når og hvis man ikke når de mål, man har sat sig.

Brydenholt er i sit oplæg inde på at det er umuligt at formulere en entydig problemstilling i offentlig sammenhæng og at det alene af den grund er umuligt at målsætte på en sådan måde at folk har noget at køre efter, hvad der igen betyder at det er vanskeligt at holde deres resultater op mod de ønsker og krav der er formuleret.

Begrundelsen er, at ser man på samfundet som helhed, afhænger alt af alt andet. Vil man løse et trafikstøjs-problem kan det defineres ud fra en målsætning som får konsekvenser for støjklenderne eller for isolering af støjmodtagerne, eller problemet kan defineres som et trafikpro-

blem i almindelighed eller det kan defineres som spørgsmål om en fysisk planlægning af boligområder, erhvervsområder og trafikområder, o.s.v. Der er altså ikke nogen problemstilling der i sig selv er »rigtig« og derfor er et »offentligt« problem vanskeligt at få hold på.

Der er masser af eksempler på at en bred offentlig mening og et politisk flertal er gået ind for ændringer i lovgivningen og dermed har ændret vor adfærd over årene. Tænk på det sociale område, undervisningsområdet, trafikområdet, det retslige område, og selve den offentlige beslutningsproces med stedse større decentralisering sammenholdt af en stedse stærkere central rammestyring. I alle disse tilfælde kan man se at tingene bevæger sig i den ønskede retning. Men man kan også se at der opstår så uacceptable bieffekter at netop disse opleves som så uheldige, at man er tilbøjelig til at kritisere et sundt system sønder og sammen på grund af de synlige vildskud.

En ting er at man ikke har været dygtig til at formulere operationelle målsætninger, en anden ting er at tingene jo alligevel har udviklet sig som om der havde ligget nogle ret klare ønsker til grund. Det betyder at man skal have de faktisk anvendte beslutningskriterier frem i lyset og have dem gennemdiskuteret i de relevante organer inden man sætter i gang.

H. H. Brydensholts virke i kriminalforsorgen i 70-erne har – som eksemplificeret i hans bog – været et skoleeksempel på at det er muligt at formulere en generel udviklingspolitik for en offentlig sektor, få den accepteret i de politiske organer, få opstillet en lang række operationelle målsætninger der fører til opgavernes løsning og i meget vidt omfang gear organisationen efter at nå disse mål.

Når det har været vanskeligt at arbejde med nogenlunde entydige og accepterede offentlige problemstillinger ligger det for mig at se nærmere i at det ikke er kotume at gå så detaljeret til værks som i den private virksomhed, hvis overlevelse er afhængig af at man når sine mål. Og i en samtidig manglende evne og vilje til at tænke strategisk. Dette skal forstås på den måde at embedsværket normalt har fungeret som de folkevalgte politikeres sekretariat, med forståelse for en arbejdsdeling imellem de to grupper derhen at politikerne formulerer de store mål og embedsværket lægger op til et lovgivningsarbejde og en administration der effektuerer disse.

Resultatet af denne filosofi er kendt og erkendt som ikke-fungerende,

i hvert fald ikke fungerende tilfredsstillende for nogen af parterne. Årsagen er naturligvis at politikeren ikke har tid eller kræfter til at gå ind i et egentligt strategisk udviklingsarbejde, der inkluderer formuleringen af strategiske målsætninger, og at embedsværket føler at det trænger sig ind over naboens ligusterhæk, hvis man tager et selvstændigt initiativ til en sådan strategisk udvikling. Hertil kommer at man traditionelt ikke behersker de ledelsesmetoder der konstituerer *udviklingsledelse*.

Det er sådanne lederroller som den initiativtagende, den skabende, »entreprenøren«, som hurtigt sætter noget i gang når situationen er moden. Det er en rolle som filosofen der gennemtænker hvilken funktion hans del af systemet har i helheden, i hvilket omfang er han nødvendig for at resten kan fungere, og i hvilket omfang er resten afhængig af at han driver en passende form for udvikling. Det er også den »lærende« leder, som er åben for impulser udefra og som hele tiden forsøger at forbedre sit ledelsesgrundlag. Det er den strategiske planlægger som, baseret på viden om hvad hans interessenter vil bidrage og hvad de vil forlange for at være med, får formuleret en udviklingsplan som er acceptabel for samtlige interessenter. Det er også strategen som hele tiden forsøger at få de forskellige og delvis modstridende interessentgrupper til hver for sig at fungere således at det er af større værdi for hver enkelt af dem at være med end at trække sig ud af samarbejdet. Og endelig den udviklingsprægede lederrolle som kunne betegnes politisk leder. Det er ham som på troværdig vis formulerer og lever op til nye mål og som er fleksibel nok til hele tiden at skabe resultater gennem utraditionelt samarbejde med politiske medspillere og modspillere.

Evne og vilje til at spille på disse strenge savnes i vidt omfang i den offentlige sektor. I hvert fald i det ydre. Men kommer man lidt ind under huden på den offentlige leder har jeg til dato ikke oplevet at man vil afvise at gå ind i en strategisk udvikling af det område man har ansvar for.

Det er derfor knap nok en holdningsændring der skal til, ønsket om en ledet udvikling findes, men der skal oparbejdes et ledelsesbevidst miljø. Og det er i vidt omfang et spørgsmål om uddannelse, et spørgsmål om teknik. Med deraf følgende krav til den formelle leder om også at drive reel ledelse.

Hermed er vi inde på et andet af H. H. Brydesholts punkter: Er det muligt at lede offentlig virksomhed efter de principper og efter de metoder der er udviklet i privat virksomhedsledelse? Jeg har forstået Brydesholt derhen at der nok er forskelle mellem ledelsesvilkårene i offentlig og privat virksomhed, men at disse forskelle ikke er så afgørende at normal management-teori ikke kan anvendes. Hertil kommer at de særlige problemer, navnlig af politisk og historisk natur der er knyttet til offentlig ledelse mere er at opfatte som en udfordring til ledelseslæren end de er at opfatte som en undskyldning for at man ikke kan drive normal ledelse i offentligt regie.

Brydesholt siger at den offentligt ansatte virksomhedsleder må gøre sig klart at han strengt taget slet ikke er leder af virksomheden. Det er den folkevalgte politiker der er chef. Alligevel skal den formelle leder optræde som om han var reel leder af foretagendet, hvad der gør at han må have kendskab til de politiske spilleregler og det der kaldes politisk fingerspidsførmelse. Spørgsmålet er herefter hvorledes kan en person som formelt ikke har hverken ansvar eller myndighed drive ledelse af et område som han alligevel forventes at have ansvar for og myndighed over. Denne skizofrene indstilling er naturligvis problematisk.

Sammenholder man denne problematik med det der forekommer i en privat virksomhed er forskellen næppe stor. Enhver virksomhed er idag et politisk system. Enhver medarbejder er medlem af (mindst) én organisation. Enhver organisation har magt til at nedlægge virksomheden eller sørge for at den ikke fungerer, mens ingen enkelt organisation alene har magt til at få den til at fungere. Parallelt hermed kan enhver folkevalgt strø sand i embedsmaskineriet og sørge for at det fungerer dårligere, lige så vel som ethvert medlem af embedsværket kan frustrere den egentlige politiske beslutningsproces.

Det betyder i virkeligheden at embedsmanden ikke kan undgå at optræde som politiker og at politikerens ikke kan undgå at optræde som embedsmand eller som medleder af det område som han er udpeget til at tage sig af.

En forudsætning for at drive ledelse af offentlige institutioner og sektorer er en tæt dialog mellem de folkevalgte og embedsværket. Denne dialog må organiseres på en noget mere åben og konstruktiv måde end det vel stadigvæk er sædvane her i landet.

Det er kun gennem aktive ændringer man kan regne med at overleve. Det er også noget med at man hjælper hinanden med at få de rent menneskelige relationer til at fungere på andre vilkår, og det er også noget med at man på gammeldags manér lægger en plan og forsøger at få den gennemført. Det klassiske slagsmål kan ikke undgås, men man kan forbedre reglerne herfor sådan, at man i humanismens navn ikke lader nogen undgælde med livet.

Disse »tilpasningsroller« kan bevidstgøres. Dels gennem indlæring, dels af en almindelig ledelsesudvikling hvor både folkevalgte og professionelle må deltage, hvis der skal komme en fornuftig ledelsesproces ud af det. Brydensholt har i sin bog givet adskillige eksempler på at en sådan proces er mulig, hvis man tør gå utraditionelt til værks.

H. H. Brydensholt er inde på et *tredje* aspekt, som nok er vigtigt. Det drejer sig om muligheden for at udøve kontrol med offentlig virksomhed. Det er muligt at lave omkostningskontrol, men for øjeblikket er det svært at lave en egentlig »effektivitetskontrol« idet man ikke har været villig til at måle ydelsernes kvalitet. Det er også vanskeligt at »kontrollere« hvis der ikke er nogle relativt klare målsætninger og hvis folk ikke selv øver en sådan indflydelse på deres resultat at de enten kan belønnes eller »straffes« herfor. Det afgørende er imidlertid at de folk der træffer dispositioner sættes i stand til at lære af det de foretager sig. Derfor skal kontrol – også i offentligt regie – forstås som en løbende læreproces. Ingredienserne heri er, at man gennemdiskuterer hvorfor man har nået det man skulle nå, eller hvorfor man ikke har nået det man skulle nå og at man fører denne diskussion sammen med de interessenter som man skal betjene. Det vil i det offentlige system også sige kollegerne i de andre forvaltninger/ministerier.

Brydensholt peger på at planlægning og opfølgning i meget vidt omfang sker »sektorvis« med den kalamitet til følge at hvad der er godt for den ene del af systemet er dårligt for den anden. Kontrol uden i forbindelse med at hele systemet bliver bedre og bedre har ikke nogen mening idag.

Dette kræver rent teknisk en større bevidsthed om en række lederroller der knytter sig til den *daglige drift* af et foretagende. Traditionelt er den offentlige leder udlært som administrator, d.v.s. en person som er perfekt til at træffe rigtige afgørelser baseret på det reglement der fin-

des. Måske kunne man sige at hvis man udøver denne rolle med 100% af sin kapacitet, hvad bliver der så tilovers til at arbejde med andre aspekter af den daglige ledelse?

Den daglige drift kræver foruden administration at man er bevidst på sit nærmiljø, at man følger tingene op og indretter sin egen adfærd efter det man lærer, at man får taget temperaturen på sin egen del af systemet, at man er bevidst på dets plads i en større helhed, at man får gennemført løbende eksperimenter på sit lokale plan og at man løbende opnår accept hos sine medarbejdere af nyt tiltag. Dette kræver en indsats i form af *tid, penge og ressourcer*.

En vanskelighed er at man i offentligt regie ikke rigtigt har villet anerkende at der skal bruges tid og penge på andre lederroller end den klassiske administratorrolle. Dette er atter både et skinproblem og et reelt problem. Skinproblem fordi alle anerkender at sådan bør det ikke være, reelt problem fordi det er vanskeligt at ændre på et adfærdsmønster som er vel indarbejdet.

Atter må man sige at bevidstgørelsen og arbejde med tingene må være alfa og omega.

H. H. Brydesholt giver i sin – iøvrigt uhyre koncentrerede bog – mange eksempler på skavanker i den offentlige ledelsesmekanisme, men gør det på en sådan måde at han via eksempler påviser hvorledes den kan smøres, repareres og nu og da nykonstrueres sådan at den kommer til at fungere.

Mit eget bud ville være at man anerkender kompleksiteten i den offentlige styringsproblematik, og at man forsøger at fremarbejde en slags styringsmodel som i sig selv er overskuelig, men som også giver mulighed for at konstruere realistiske billeder af de mangeartede problemer man står overfor. Den enkle model skal rumme mange variationsmuligheder. Dette er igen forudsætningen for at systemet kan finde ud af hvorledes det skal betjene enhver af sine interessentgrupper bedre. Dette er atter det første skridt der skal tages for at komme over den hurdle der for øjeblikket giver sig udslag i ustyrlighed. Denne hurdle – der også kunne opfattes som en ond cirkel – skal ganske simpelt ændres til en god cirkel. Den gode cirkel er karakteriseret ved at hvis man først kommer igang med at betjene hinanden bedre, så er forudsætningen for selv at få det bedre, at man netop hele tiden kan betjene sine andre interessenter bedre.

Et nødvendigt middel til at konstruere denne positive cirkel er en stedse større bevidsthed omkring ledelsesprocesserne. H. H. Brydesholt har i sin bog påvist dette hvad mulig styrbarhed angår for det danske samfund. Og har han selv i praksis bevist at et så ambitiøst program lader sig realisere.