

Anmeldelser

Per Boje:

Ledere, ledelse og organisation.

Dansk Industri efter 1870 – Bind 5

Odense Universitetsforlag, Odense 1997, 268 kr.

Forskningsprojektet »Dansk industri efter 1870« igangsattes i 1984 af Carlsbergfondet og Statens Humanistiske Forskningsråd med det formål at behandle en række generelle udviklingstræk inden for dansk industri. Det første første bind udsendes tilbage i 1988, og tidligere har i særskilte fremstillinger været behandlet industriens vækst, produktion og forbrug, industrien i samfundet samt de teknologiske forandringer. Emnet for denne fremstilling er ledelsesforholdene. Dette omhandler flere aspekter vedrørende såvel de personlige kvalifikationer hos industriens ledere, som kendetegn ved virksomhedsstrukturen. De enkelte kapitler fokuserer derved på et bredt spektrum af ejerforhold, selskabsformer, koncerndannelse, teknisk og administrativ arbejdsdeling samt ledernes sociale baggrund og uddannelse. Bogen afsluttes med informative kapitler om den tidligere forskning på disse områder og diverse registre.

Emnemæssigt er det en ganske bred opgave, forfatteren har skullet løse. Dette må ikke mindst begrundes i, at bindet nu engang skal dække et bestemt udsnit af problemer, der ikke er behandlet i de andre bøger, men som må med i et samlet studie af dansk industri. Vores viden om de enkelte ledelsesproblemer er dog højst forskellig og usystematisk. Dette har metodisk den konsekvens, at en række spørgsmål ikke kan diskuteres så bredt, som det egentlig var ønskeligt, men fortrinsvis må behandles ved hjælp af illustrationer fra udvalgte virksomheder. Erfaringerne fra disse virksomheder er derfor ikke altid repræsentative for dansk industri som helhed, men det lykkes dog at inddrage erfaringer fra alle de brancher, der har stået centralt i industriens udvikling, ligesom en række af de største danske virksomheder belyses.

Også tidmæssigt er det en omfattende opgave at dække de hundrede år fra dansk industri for alvor begyndte at udvikle sig og uddifferentiere sig fra håndværket i 1870'erne, til Danmark tilsluttedes EF. I realiteten er visse faser da også mere indgåen-

de skildret end andre. De første dele af perioden op til århundredskiftet og 1. verdenskrig er således ganske godt belyst, ligesom de sidste år omkring 1970 er rige på eksempler, men de mellemliggende årtier står ikke altid så klart i fremstillingen. Vores viden er koncentreret om bestemte delafsnit, og forskningen har ikke kastet sig over alle perioder med samme iver. Dette synes i vid udstrækning at have bestemt dagsordenen for en synteseagtig fremstilling som denne.

Det gennemgående tema i studiet af ledelsesforholdene er *forandring*. Forandringerne varierer dog ganske betydeligt over de forskellige brancher og optræder ikke på samme tidspunkt og med samme dybde og intensitet i forløbet. Mange af disse processer er egentlig ikke overraskende, hvis man har beskæftiget sig en smule med den industrielle udvikling i Danmark, men vi får her solid dokumentation for dannelsen af store selskaber og den hermed følgende professionalisering af ledelsesforholdene. Med udviklingen af stadig større bedrifter og gennem fusioner bliver enkeltmandsfirmaer og interessentskaber til aktieselskaber. Virksomheder kan nu tilføre kapital fra flere kilder, og »direktørgruppen« holder sit indtog. Derved må de forskellige ledelsesniveauer sikres bedre koordination, og ansvaret må fordeles på en ny måde. Ydermere bliver opsplitningen på tekniske og administrative enheder mere kompleks, hvilket i mange tilfælde fremmer udviklingen af forskellige tekniske og merkantile ledertyper. Nogle ejere og direktører er fremdeles selvlærte iværksættere, men flere gennemgår dog en uddannelse af ingeniørmæssig eller handelsfaglig karakter. Dette muliggøres af det offentlige uddannelsesystem, der dækker en række af erhvervslivets uddannelsesbehov. Med denne udvikling på ledelsesniveauet, eksperimenteres også med mere moderne og demokratiske ledelsesprincipper, der danner grundlag for en ny personalepolitik. Ledelsen afgiver imidlertid ikke sine nøglefunktioner, omend de naturligvis ikke kan fastholdes på samme autoritære eller paternalistiske måde som tilforn. »Retten til at lede og fordele arbejdet« opretholdes således uforandret, og viser kontinuiteten i de mange forandringsprocesser. Et andet eksempel på kontinuitet, der i hvert fald kendetegnede situationen indtil 1970, er den stærke placering af danske lede-

re. Kun i meget beskedent omfang, har udenlandske ledere således optrådt i dansk erhvervsliv, selvom multinationale selskaber naturligvis også fik stærkere fodfæste. Det hører derfor med til det samlede billede af ledelsesforholdene i dansk industri, at udviklingen både har været kendetegnet af hastig forandring og faste traditioner. Det lykkes da også at fastholde begge grundtræk.

Selvom bogen er skrevet inden for økonomisk historie søges i et vist omfang inddraget synsvinkler fra andre discipliner. Dette sker dog mere på et ad hoc-plan, efter at visse teoretiske inspirationskilder er præsenteret i indledningskapitlet og i dele af noteapparatet. Her er det bl.a. de aspekter, der vedrører driften, der søges diskuteret ud fra transaktionskostningsteoriene, og relationerne mellem ejere og ledelse, hvor »principal – agent« begrebet, inddrages. I ringere grad er der udblik til, og søges der trukket på erfaringer fra sociologien og politologien. Dette ville ellers være meget relevant for at forstå forholdet mellem ledelsesniveauerne, forholdet til medarbejderne og forholdet til omgivelserne. I visse sammenhænge belyses imidlertid virksomhedernes reaktioner på lovgivningen, men den politiske dimension i industriens arbejde diskuteres ikke systematisk. Det er imidlertid et grundtræk i dansk industris udvikling, at reguleringen – ikke blot inden for selskabslovgivningen – er øget markant i den periode, der her behandles. De enkelte virksomheder har selvstændigt reageret på dette og afsat ressourcer til brancheforeninger o.l., og undertiden har de også oprettet egentlige afdelinger til at håndtere de politiske udfordringer. Dette kunne med fordel være inddraget i dette bind, selvom dele af feltet synes uddelegeret til et af projektets tidligere bind om industriens forhold til stat og samfund. Dette aflaster dog kun tildels manglen. Det er naturligvis klart, at fremstillingen om ledere og organisation også kan overkompligeres. Alt for mange aspekter kan inddrages, ligesom der kan søges etableret en dialog med alt for mange discipliner. Det valgte tyngdepunkt er her den empiriske behandling af de mange og komplekse ledelsesforhold over en meget lang periode. Teoriene trænges derved i baggrunden, men vi får til gengæld en udmærket fremstilling af en række generelle udviklingstendenser vedrørende ledelse og organisationstilpasning.

Karsten Ronit, lektor
Institut for statskundskab
Københavns Universitet

Lars Bille

Dansk partipolitik 1987-1998

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1998,
322 s., 375,00 kr.

At samle tidsaktuelle artikler i en bog kan være noget af et vovestykke, især når de ældste af dem er mere end ti år gamle. Risikoen for, at tidens tand har gnavet for hårdt i dem, er nærliggende. Ikke desto mindre har lektor Lars Bille vovet forsøget med de halvårlige »politiske kronikker«, han har skrevet her i »Økonomi og Politik« siden 2. halvår 1987. Og det er der grund til at takke ham for. Resultatet, som det foreligger i bogform, er blevet en informativ og tankevækkende krønike over dansk partipolitik igennem 11 år, frem til sommeren 1998.

Bortset har mindre sproglige justeringer har Lars Bille valgt at lade teksterne stå, som de fremtrådte ved deres offentliggørelse. De er skrevet én til to måneder efter afslutningen af det halvår, de omhandler. De har derfor været baseret på offentligt og umiddelbart tilgængelige kilder, først og fremmest dagspressen. Som han anfører i sit forord, giver det naturligvis nogle begrænsninger. Især for de første år har vi siden fået oplysninger, der har kastet yderligere lys over de forløb, han beskriver. Men ikke mindst takket været den nøgterne fremstillingsform, han har valgt, og hans sans for det væsentlige, står det centrale indhold i de politiske kronikker faktisk uantastet også i dag.

Bogens kvalitet ligger ikke mindst i den mulighed, den giver for i ét samlet forløb at læse disse 22 velprioriterede og indsigtfulde kronikker. De lidt længere linier i dansk partipolitik kommer til at stå klarere end ellers. Det samme gør de fornyelser og traditionsbrud, de ledende politikere har foretaget, øjensynlig ofte uden dybere, forudgående overvejelser over konsekvenserne.

Det er værd at fremhæve, at Lars Bille i bogens titel udtrykkeligt bruger ordet *partipolitik*. Vægten er lagt på partiernes ageren, først og fremmest i Folketinget. Men væsentlige begivenheder på de enkelte partiers landsmøder, kongresser, landsråd eller hvad disse årlige delegeretmøder ellers kaldes, bliver også registreret. Det samme gør de vigtigste personskifter på partiernes lederposter og resultaterne af de valg, der i perioden finder sted til Europa-parlamentet og amts- og kommunalråd – plus naturligvis de tre folkeafstemninger om EU-traktaterne.

Fremstillingen er som helhed koncentreret om processerne i den politiske beslutningsgang snarere end indholdet i den lovgivning, der er kommet ud af anstrengelserne. Den bliver gengivet summarisk, men tilstrækkelig præcist til at give et reelt indtryk af de skillelinier, der skyldes gedigne forskelle i synet på samfundets indretning og prioriteringer.

Det hovedspørgsmål, Lars Billes bog inspirerer til at fundere nærmere over, er imidlertid netop forholdet mellem proces og indhold. En samlet læsning af de 22 kronikker viser, at partiernes egne handlinger omkring regeringsdannelser og store forlig i bemærkelsesværdig grad er drevet frem af taktiske og strategiske hensyn, der ikke knytter direkte an til selve lovgivningsarbejdet..

En del af forklaringen på denne adfærd ligger naturligvis i, at der hele tiden – åbent eller latent – foregår en kamp om regeringsmagten. Det er tilfældet i alle parlamentariske demokratier, men der er i det danske system og de danske traditioner særlige faktorer, der direkte understøtter en sådan kamp. Den negative parlamentarisme, der betyder, at en regering kan blive siddende, blot den ikke får et mistillidsgivende flertal imod sig, har fristet til flere hurtige og ikke særligt velforberedte regeringsdannelser.

Intet andet vesteuropæisk demokrati har i så vid udstrækning som det danske arbejdet med koalitions-mindretalsregeringer. Med kun to statsministre siden 1982 kunne det ved første øjekast se ud som om, at vi på dette punkt lever med meget stabile tilstande. Men faktisk er der fire regeringer Schlüter i løbet af ti år. Og for Poul Nyrup Rasmussen tog det kun godt fem år at nå op på samme antal. Skindet bedrager med andre ord.

Lars Bille kommer i sine kronikker ned under dette skin. I dansk parlamentarisk liv bliver der manøvreret, skiftet side og ændret signaler. Det sker inden for et mønster, der kunne gengives som tre koncentriske cirkler omkring det centrum, hvor regeringsmagten befinder sig. I den yderste cirkel har vi de partier, der traditionelt henregnes til fløjene i dansk politik, fordi de ikke anses for regeringsfæhige. Det var i denne periode Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet (plus Fælles Kurs for en kort bemærkning).

I den midterste cirkel befinder de potentielt regeringsbærende partier sig – Socialdemokratiet, Venstre og Det Konservative Folkeparti. Men da S og

VK er modpoler på denne cirkel, kan de ikke samtidig nå frem til centrum. For at udføre den manøvre må de have hjælp fra partierne i den inderste cirkel. Det er de partier, der uden videre kan gå i regering til begge sider, hvis de finder det hensigtsmæssigt – Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti.

Billedet er ikke Lars Billes, men dukkede op for denne anmelders indre blik under læsningen af hans kronikker. Igennem de 11 år har mønstret ikke ændret sig grundlæggende, men der er sket en markant udvikling i interaktionen mellem de tre cirkler. I stadig stigende grad er partierne i den yderste cirkel blevet inddraget i den kamp, partierne i midtercirklen fører om regeringsmagten. Og det har skabt yderligere uro i den indre cirkel.

Det fundamentale vilkår, vælgerne har skabt for Socialdemokratiet på den ene side og VK-partierne på den anden er imidlertid fortsat, at nøglen til regeringsmagten ligger hos ét eller flere af midterpartierne. Det fremstår som en lysende tråd gennem bogens halvårslige oversigter. De tre små partier i centrum manøvrerer ud fra denne magtposition, til livet i samdrægtighed, men som regel i indbyrdes rivalisering. Pr. tradition og erfaring har de radikale her spillet den ledende rolle – hvad der imidlertid også indebærer, at de har slået de største knuder på sig selv. Til tider har det ikke været afgørende, »hvem man samarbejder med, men hvad man samarbejder om«, mens det til andre tider har været stik modsat, ikke mindst i forhold til SF.

På det punkt har Centrum-Demokraterne været noget mere konsistente med deres forsikring om, at de altid vil arbejde for at holde yderpartierne uden for indflydelse. Da S-R-CD-regeringen i 1996 ikke havde anden udvej end at lave finanslovsaftale med SF og Enhedslisten, drog CD efterfølgende konsekvensen og trak sig ud af koalitionen.

Lars Bille påpeger, at der ved denne lejlighed skete noget hidtil uset. Det var ikke hændt før, at et parti forlod en koalitionsregering uden at det skete som direkte konsekvens af et nyvalg til Folketinget.

»Endnu en gang havde mindretalsparlamentarismen lagt grundstenen til en ny parlamentarisk praksis. Og endnu en gang blev en regering dannet uden forudgående dronningerunde. Konstateringen af, at der ikke var et flertal imod, at Poul Nyrup Rasmussen dannede ny regering, var sket, uden at alle partierne officielt, forpligtende og offentligt havde haft mu-

lighed for eller være tvunget til at tilkendegive deres præferencer. Endnu en mindretalsregering kunne påbegynde en usikker tilværelse, uden at den på forhånd i forbindelse med regeringsdannelsen havde sikret sig forpligtende tilsagn om, hvilke partier der udgjorde dens parlamentariske basis. Det måtte dag-til-dag politikken efterhånden vise,« skriver Lars Bille.

Som det fremgår af citatet, lægger Lars Bille vægt på at fremhæve begivenheder og forløb, der betegner (ny)brud i de parlamentariske normer. Og dem har det ikke manglet på i den beskrevne periode. Poul Schlüter ignorerede det ene nederlag efter det andet i Folketinget. Socialdemokratiet stemte i 1989 for første gang imod finansloven, selv om regeringen på forhånd havde sit parlamentariske grundlag i orden. Muligheden for at gøre noget lignende blev luftet af Venstre i 1995, hvad der fik de konservative til at gå solo og lave ikke blot finanslovsforlig, men også forsvarsforlig med regeringen. Og da Svend Jakobsen sidst i 1988 gik af som Folketingets formand efter syv år på posten, blev det indledningen til en række kampvalg om denne post, hvor partierne tidligere havde talt sig til rette på forhånd.

Ved læsningen af Lars Billes »politiske kronikker« er der som sagt et beslægtet ord, der trænger sig på – krøniker. I al deres nøgternhed er det gode fortællinger, han giver sine læsere. Der er mange korte og præcise kommentarer undervejs, men kun sjældent et virkeligt temperamentsudbrud på demokratiets vegne. Der er imidlertid ét, og det er befriende. Derfor kan det passende citeres som afslutning på denne varme anbefaling af Lars Billes bog. Vi er i februar 1998, da Poul Nyrup Rasmussen overraskende havde udskrevet valg til 11. marts: »Endnu en gang blev landet kastet ud i en meget kort valgkamp og endnu en gang var den væsentligste begrundelse for dens korthed, at den skulle overstås hurtigst muligt. Poul Schlüter havde i 1987 givet den samme begrundelse. Det er ret beset en mærkværdig holdning, at den i det repræsentative demokrati væsentligste handling – valghandlingen, hvor befolkningen har mulighed for at sammensætte den politiske ledelse – bare er noget, der skal overstås! Hvordan skal man forvente af vælgerne, at de skal have tillid til politikerne og de politiske partier, når de selv demonstrerer, at de ikke tiltror sig selv evnen, viljen og ansvarligheden til at føre en lang, sober og grundig valgkamp, hvor vælgerne har mulighed for at tage stilling til de reelle politiske divergenser på et ædrueligt grundlag. Meget korte valgkampe frem-

mer den for den demokratiske opdragelse og debat uheldige udvikling, at vælgerne fortrinsvis skal vælge på grundlag af overvejende hurtige, sloganprægede, situations og taktisk bestemte propagandistiske udmeldinger, som er ganske løsrevet fra den politiske og økonomiske virkelighed, hvorunder de skal virkeliggøres.«

PS: Et lille suk, der må med. Lars Bille har min-sandten tilladt et af de mest misbrugte ord i den politiske og journalistiske jargon at snige sig ind i hans kronikker. Også han bruger ordet »systemskifte« om noget så ordinært som at regeringsledelsen kan skifte fra en borgerlig til en socialdemokratisk statsminister. Det var noget langt mere vidtrækkende, der skete i 1901!

Torben Krogh, redaktør

Carsten Greve:

Den grå Zone

– fra offentlig til privat virksomhed

2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag 1998. 90 s.

Universitetsadjunkt Carsten Greve har genudgivet og opdateret sin lille bog fra 1995 »Den grå Zone«, der allerede var udsolgt i 1997. Bogen har ifølge forfatteren vakt betydelig interesse. Den har ifølge forordet været anvendt i den offentlige debat om den offentlige sektors vilkår og fremtid, været inspiration for embedsmænd i den offentlige forvaltning og i »gråzone« organisationer. Politikerne har læst og debatteret den, og bogen har været brugt i undervisningen på universiteterne. Man vender sig derfor mod bogen med betydelig forventning.

Den grå zone udgøres i almindelig tale af den store underskov af selskaber, selvejende institutioner, fonde og foreninger, der er oprettet på privatretligt grundlag, men hvis virksomhed i kraft af offentlig finansiering eller offentligretlige funktioner må karakteriseres som en mellemtung mellem offentlig og privat forvaltning. Emnet er blevet meget aktuelt i de seneste år, dels fordi forskningen internationalt har fået øjnene op for, hvor betydelige dele af samfundets og det offentliges ressourcer, der forvaltes af denne sektor, og dels fordi sektoren tager til i betydning. Her som i udlandet har man i de sidste par årtier påbegyndt privatisering af traditionelt offentlige virksomheder, man er gået over til udlicitering

af tidligere offentlige ydelser, og man sigter mod et større offentligt-privat samvirke i erhvervs- og socialpolitikken.

Greves bog er efter min mening fortjenstfuld og nyttig i kraft af dens gennemgang af den danske og den del af den udenlandske litteratur om det store emne og dens ajourføring af litteraturlisten på området. Bogen er først og fremmest en diskussion af forskellige emner fra litteraturen og fra aktuelle regeringspublikationer. Derimod rummer den ikke megen selvstændig forskning, der udvider den eksisterende viden; og diskussionen i bogen er for vag til at udgøre en egentlig analyse af de involverede problemer.

Greve beskæftiger sig i de første kapitler med afgrænsningen af den grå zone (kapitel 3), og i de centrale kapitler 4 og 5 sigter han mod at beskrive den grå zone i Danmark, dens opgaver, omfang og betydning, samt hvad han anser for nøgletemaer. I disse centrale kapitler slår imidlertid manglen på ny empiri om forholdene klart igennem, således at beskrivelsen bliver til det yderste luftig. En del af forklaringen herpå er nok, at Greve er mest optaget af en definition af begrebet den grå zone, som må anses for lidet operationel, hvis man skal prøve at få hold på den grå zone som samfundsmæssigt landskab.

Han skriver s. 23 om den »alternative« definition af zonen, som han foretrækker: Pointen er, at styringslogikker blandes sammen. Vi kan derfor som alternativ definition (til den traditionelle) have at: *»Organisationer tilhører gråzonen, hvis de sammenblander styringslogikkernes autoritet, bytte og altruisme eller dele deraf, på en intens basis over en given tidsperiode«*.

Ordene autoritet, bytte og altruisme dækker over styringslogikker i henholdsvis stat, marked og civilsamfund. Og hvor anvendelige disse definitioner end kan være til visse formål, så er de klart lammende som redskaber i det bidrag som kapitlerne 4 og 5 skulle have været til en præsentation af og en analyse af den grå zone. Resultatet er blevet derefter, nemlig almindelige og lidet sigende bemærkninger om den grå zone som samfundsmæssig formation.

Definitionen har endvidere tilsyneladende blokeret for, at Greve har anvendt det grundlæggende arbejde på området som er præsenteret af Jan Christensen i Modeen og Rosa, 1988, der bringer et bud på områdets størrelse og ressourcemæssige omfang i 1985 sammen med en oversigt over det grå områdes sektorer. Jan Christensen kommer til det vigtige resultat, som ikke engang nævnes, at den grå zone i Danmark som et minimum må formodes at have beslaglagt omkring 82 mia kr. i 1985 eller omkring 22% af samtlige offentlige udgifter i dette år.¹ Jeg vil endvidere i al ubeskedenhed henvise til, at Greve ikke har kendskab til den artikel om samme emne, som jeg skrev i 1996, og som kommer frem til det skøn, at den grå zones institutioner udgjorde mindst 132 mia kr. i 1994 og mindst samme procentdel – og formentlig en større – af de samlede offentlige udgifter.² Disse resultater kan sammenlignes med, at det engelske skøn for de ressourcer, forvaltes af de britiske Extra Government Organizations i 1992-93 var ca. 30% af samtlige britiske offentlige udgifter (Greve s. 49). Det interessante er her, at den grå zone i begge lande viser en række fælles træk, når områderne analyseres nærmere. Dette kan man dog ikke læse noget om hos Greve.

Men som nævnt er kapitlerne om den danske og den udenlandske debat (i Storbritannien, Tyskland, Holland og USA) gode og instruktive, ligesom kapitlerne om afgrænsning og definitioner er af interesse som indføring i overvejelserne om den grå zones karakter.

Bogen er således en oversigt – en ung forskers begyndelse eller forberedelse til en forskning på et vigtigt, men stort og vanskeligt håndterbart område.

Noter

1. Jan Christensen: Denmark i: Modeen, Tor & Allan Rosa: Indirect Public Administration in Fourteen Countries, 1988, s. 70ff.
2. Birgit Nüchel Thomsen: Den usynlige offentlige forvaltning. Den grå zone mellem det offentlige og det private i: Arkiv nr. 1 1996 s. 54ff.

Birgit Nüchel Thomsen,
seniorforsker

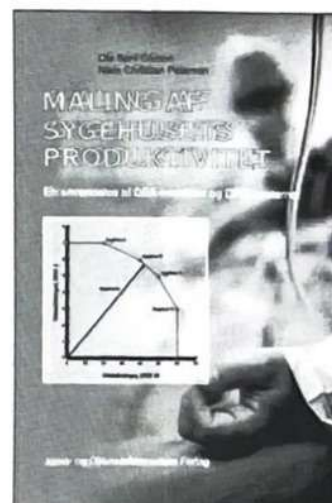
Måling af sygehusets produktivitet

En anvendelse af DEA-metoden og DRG-systemet

Af Ole Bent Olesen og Niels Christian Petersen

Er nogle sygehuse mere produktive end andre? Hvad er »best practice« blandt danske sygehuse? DEA-metoden gør det muligt at analysere dette problemfelt. I denne bog udvikles DEA-metoden, så det er muligt at anvende DRG-systemets gruppering af patienter i næsten 500 kategorier som basis for ydelsesmål. Bogen omfatter også en grundig præsentation af DEA-metoden, ligesom der præsenteres foreløbige resultater fra en produktivitsanalyse af den danske sygehussektor.

Forfatterne er lektorer på Institut for Virksomhedsledelse ved Syddansk Universitet i Odense. Begge har de sidste mange år forsket inden for området produktivits- og effektivitsanalyse og har bl.a. publiceret en række artikler om udvidelser og generaliseringer af DEA-metoden.



1. udgave 1999
158 sider, hæftet
Bogladepriis kr. 150,00



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Gothersgade 133 · Postboks 2126 · 1015 København K
Telefon 33 95 97 00 · Fax 33 95 99 97 · e-mail fl@djoef.dk