

Hof & Stat revisited!

De bedste bud på at systematisere skaren af statslige organisationer på

Hanne Nexø Jensen, lektor, ph.d., Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet¹

1. Indledning

Den danske stat var unægtelig nemmere at overskue dengang der kun var syv ministerier i 1850'erne. I vore dage har det knebet med at holde styr på det offentlige selv i Hof & Stat kalenderen. Staten er vokset ved knopskydning og det skaber, som haveejere ved en uforudsigelig og til tider ustyrlig vegetation. Der er f.eks. ingen entydighed i navngivningen af statslige institutioner. På nogle tidspunkter blev institutioner døbt direktorater, til andre tider styrelser eller noget helt tredje. På trods af det tilsyneladende kaos så er pointen i artiklen, at det er muligt at identificere fællestræk blandt grupper af statslige organisationer. I artiklen diskuteres, hvilke bud, der er de bedste på at systematisere de undersøgte organisationer.

I forvaltningslitteraturen grupperer man ofte de statslige organisationer på basis af opgaver, f.eks. regulering eller service, men uden at diskutere om inddelingen stadig er dækkende.² Der sondres i litteraturen og i administrationen også mellem ministerier og forskellige administrative niveauer, men uden at

man diskuterer, hvad der karakteriserer organisationerne i de forskellige sammenhænge. I lyset af, at den offentlige sektor både åbenlyst og mere subtilt har gennemgået og gennemgår mange forandringer som følge af den øgede internationalisering, decentralisering og firmatisering, diskuterer jeg i artiklen, hvilke inddelinger af de statslige organisationer, der tager højde for ændringerne.

I artiklen opridser jeg resultaterne fra en undersøgelse, hvoraf det fremgår, at inddelinger baseret på opgaver har overlevet sig selv. Det viser sig, at to kendte inddelinger, nemlig organisationernes tilknytning til et ministerium og placering på et administrativt niveau giver sig udslag i fællestræk mellem organisationerne i den enkelte gruppe. Dertil kommer, at en ny inddeling, der er konstrueret ud fra datamaterialet også udviser markante fællestræk mellem organisationer der har gennemført mange – henholdsvis få – organisatoriske forandringer inspireret af moderniseringsprogrammernes midler til at opnå nulvækst og serviceforbedringer.³

Jeg har fundet det tiltrængt at diskutere måder at systematisere statslige organisationer på ud fra en forsknings- og undervisningsmæssig vinkel på grund af forandringer i omverdenen. Men resultaterne peger også på, at det giver mening at bruge tid på at tænke over, hvilke konsekvenser den offentlige forvaltnings indretning har i bredere sammenhænge end blot inden for det enkelte ressortområde.

Indledningsvis uddyber jeg mine begrundelser for, hvorfor det er interessant at undersøge forskellige måder at kategorisere statslige organisationer på. Dernæst gennemgår jeg tre eksempler på inddelinger, hvor kriteriet for at placere organisationerne i en bestemt gruppe giver sig udslag i fællestræk på andre variable. Afsluttende er en diskussion af mulige konsekvenser man kan drage af undersøgelsen i den offentlige sektor og inden for forskning i forvaltning.

2. Hvorfor skal man systematisere statslige organisationer?

I forskningsverdenen er et væsentligt princip at begribe verden gennem stadige forenklinger af komplicerede sammenhænge. Inden for studier af offentlig forvaltning sonderer man groft mellem administrative niveauer, mellem enheder med forskellige typer af opgaver eller mellem forskellige policies, når man ønsker at skabe overblik. Inden for organisationsteoretiske studier af offentlige organisationer har trenden været, at man studerer den enkelte organisation som et unika. En ambition med mit projekt har været at udfordre de eksisterende opfattelser af, hvordan vi kan systematisere og begribe offentlige organisationer.

Konsekvenserne af at systematisere statslige organisationer på forskellige måder, illustrerer betydningen af at eksplicitere forvaltningens normative fundament og diskutere – både blandt forskere og blandt politikere, forvaltere og borgere – de demokratiske værdi-

er, der fremmes eller underspilles, når man giver nogle vinkler på forvaltningen højere prioritet end andre. Det kan f.eks. være konsekvenserne af de organisatoriske implikationer, når statsministeren skal have »regeringskabalen« til at gå op.

En viden om, hvilke kriterier, der skaber homogenitet blandt statslige organisationer kan både bruges – og ikke mindst misbruges – i et styringsøjemed. Skuer man ud over den offentlige sektor fra Finansministeriet og omegn kan en viden om at bestemte grupper af organisationer reagerer ens – eller opfatter omverdenen ens (mis)bruges til at sige, så styrer vi dem på den og den måde. Men de samme resultater er også et fingerpeg til den enkelte organisation om, at der er artsfæller der ser og oplever omverdenen på samme måde, dvs. potentielle alliancepartnere. Et væsentligt resultat af undersøgelsen er derfor at praksis endnu en gang får dokumenteret betydningen af at se på samspillet mellem organisationer, f.eks. mellem ministerium og underliggende institutioner fremfor at opfatte relationerne en-vejs, typisk oppe-fra-og-ned. Det er selvfølgelig essentielt at huske på, at det er politikerne og regeringen, der udstikker de politiske rammer og mål for det offentliges virke – ikke den enkelte organisation.

Forvaltningspolitisk er »vi plejer« og traditioner omkring opbygning og organisering af den offentlige sektor blevet udfordret, specielt af moderniseringsprogrammerne i 1980'erne.⁴ I 1990'erne er man gået væk fra at deklare store fællesprogrammer for hele den offentlige sektor. I stedet fokuserer Finansministeriet på tværgående temaer, f.eks. personalepolitik og brugertilfredshed eller man støtter organisationer, der ønsker at fungere som kontraktstyrelser. Undersøgelsen er med til at vise, at forvaltningspolitiske initiativer får forskellige konsekvenser i ulige typer af offentlige organisationer. Det er i sig

selv ikke en nyhed, men når der bliver sat spørgsmålstegn ved nogle af de eksisterende måder at inddele de offentlige organisationer på, kan det bidrage til en nuancering af hvorfor nogle tiltag har bedre vilkår end andre.

Ens reaktionsmønstre blandt grupper af organisationer er ikke nødvendigvis et gode. Bagsiden af medaljen kan være fælles træghed i forhold til at omstille sig til ændrede omverdensbetingelser, f.eks. krav om grønne, statslige indkøb. Eller fælles front mod en fortsat strøm af krav om ændringer, der ikke lader sig opfylde, hvor moderniseringsprogramernes generelle krav om nulvækst langt fra blev omsat i praksis.

3. Tre gode inddelinger

De organisationer, der indgår i artiklens data-materiale er statslige organisationer som direktorater og styrelser, universiteter og andre højere læreanstalter og museer, men ikke departementerne. Organisationerne har besvaret et omfattende spørgeskema om alt fra opgaver, reguleringsmidler, brugergrupper, ledelsesforhold, relationer til ministeriet og andre aktører, økonomi- og budgetforhold til personalets uddannelsesbaggrund.⁵ Resultaterne i artiklen er altså baseret på organisationernes – primært – ledelsens opfattelse af organisationen, dens opgaver og omverdensrelationer. Den verbale svaradfærd er ikke nødvendigvis identisk med organisationernes faktiske handlinger eller identisk med det bilde andre medarbejdergrupper ville tegne.

I en bog, hvor jeg gennemgår seks forskellige måder at gruppere organisationerne på har det vist sig, at tre af inddelingerne er »gode typologier« og tre andre er »mindre gode typologier« (Nexø Jensen 1997). En »god« typologi er en inddeling, hvor der er fællestræk inden for den enkelte gruppering, det kan være enshed i svar fra Kulturministeriets underliggende institutioner samtidig med at der

er klare forskelle mellem underinddelingerne, f.eks. forskelle i svarene fra Kulturministeriets organisationer på den ene side og Landbrugsministeriets underliggende organisationer på den anden side. En »mindre god« typologi er karakteriseret ved manglende enshed både inden for en gruppe og mellem grupperinger, f.eks. mangel på fællestræk mellem organisationer, der regulerer samtidig med, at der ikke er markante forskelle mellem regulerende og servicerende organisationer.

De tre »gode« typologier er organisationer, der hører til det samme ministerium, organisationer på samme administrative niveau og organisationer, der har gennemført mange (eller få) organisatoriske ændringer, så som indført ny teknologi, bedre økonomistyring, delegeret kompetence og iværksat leder- og personaleudvikling. I det følgende uddyber jeg, hvad der karakteriserer organisationerne inden for de tre inddelinger.

Ministerietilknytning

Alle statslige organisationer hører under et ministerium. Ressortfordelingen er selvsagt et udtryk for en horisontal arbejdsdeling mellem ministerier samtidig med at være regeringens signal til omverdenen om den politiske prioritering mellem sagsområder. Mange underliggende institutioner oplever stabilitet i tilhørsforholdet til ét ministerium, selvom antallet af ministerier er øget markant og der jævnligt sker ændringer i ressortfordelingen.

Jeg har udvalgt fire ministerier, hvor mindst 10 organisationer har besvaret spørgeskemaerne, og med en svarprocent inden for ministerområdet på mindst 67%. Det er Undervisnings- og Kulturministerierne (18 og 17 organisationer), Landbrugsministeriet (10 organisationer) samt Trafik- og Kommunikationsministeriet (13 organisationer). Organisationerne er placeret efter hvilket ministerium de hørte til på undersøgelsestidspunktet,

	Kulturministeriets institutioner	Undervisnings- ministeriets institutioner	Landbrugs- ministeriets organisationer	Trafik/kommuni- kationsministeriets organisationer
Homogenitet	Ja	Nej (to grupper)	Ja	Nej/ja
Legitimitet – udadtil	Via den faglige relation til brugerne	Brugerrelation Myndighedsrelation	Faglig stolthed	Virksomhedsprofil
– indadtil	Faglige kerne	Faglighed Love/regler	Faglighed, orga- nisationsmission	Etatskultur
Relation til ministeriet	Stram ministeriel styring	Strammeste ministerielle styring	Dialog	Stort handlerum for ledelsen

Figur 1. Hovedresultater af analysen af ministerietilhør

hvorfor institutionerne under Trafik- og kommunikation er placeret sammen.⁶

Konklusionen er, at tilhørsforholdet til et ministerium, dvs. en fælles institutionel historie sætter sig spor i de underliggende organisationer, der fører til at de i et vist omfang opfatter og agerer ens i relation til omverdenen og indadtil. Jeg har for det første set på, om der er homogenitet blandt et ministeriums organisationer. Dernæst har jeg undersøgt, hvordan organisationerne opnår legitimitet udadtil og indadtil. Og endelig har jeg set specielt på relationen til ministeriet. Analyseresultaterne er sammenfattet i figur 1.

Der er homogenitet blandt Kulturministeriets og Landbrugsministeriets underliggende institutioner, men indbyrdes er de to ministeriers organisationer meget forskellige om end faglighed spiller en væsentlig rolle begge steder.⁷ Kulturministeriets institutioner prioriterer det faglige meget højt. Organisationerne angiver, at de skal leve op til faglige krav samt overholde bevillinger, mens det at overholde love og regler har mindre betydning. Desuden rekrutterer man både ansatte og ledere, der har eksterne uddannelser i

baglommen. Den faglige relation til brugerne er vigtig og brugerne bliver opfattet positivt. Landbrugsministeriets institutioner prioriterer det at leve op til faglige og metodemæssige krav meget højt. Fagligheden og orientering mod institutionen som sådan bliver støttet gennem rekruttering af højt uddannede, men også gennem intern oplæring af en større gruppe medarbejdere, hvoraf mange er inden for de samme overenskomster. Til sammen giver svarene omkring betydningen af det faglige indtryk af, at organisationerne er stolte af det de kan.

En meget væsentlig forskel mellem de to ministeriers organisationer handler om relationen til ministeriet. Kulturministeriets institutioner oplever en stram, ministeriel styring, der hæmmer ledelsens handlemuligheder, mens andre omverdensinteressenter, som f.eks. brugerne, politikerne, interesse- og personaleorganisationer kun har behersket indflydelse. Landbrugsministeriets institutioner er placeret mellem ministeriet, vægtige interesseorganisationer og brugerne, uden at være udsat for pres. Landbrugsministeriets organisationer tackler de forskellige interesser til egen tilfredshed og angiver at for-

holdet til ministeriet er præget af dialog. Måske kan det faktum, at flere af Kulturministeriets institutioner har kollegialt, valgte ledere, der kun fungerer for en begrænset årrække være en del af forklaringen på organisationernes oplevelse af indskrænkning i ledelsens handlerum. Mens Landbrugsministeriets organisationer alle har ledere, der er udpeget, og derfor har en ledelsesmæssig ballast, der giver lederne bedre muligheder for at få organisationerne til at fungere som enheder.

Undervisnings- samt Trafik- og kommunikationsministeriets underliggende institutioner er begge mere sammensatte grupper. Inden for undervisningsområdet er der en skillelinie mellem direktorater på den ene side og øvrige, underliggende institutioner på den anden side. På trafikområdet er service en væsentlig ydelse, men også opbygning af fysiske faciliteter med dertil hørende forskellige reguleringsmidler. Relationerne til omverdenen er som ild og vand for de to grupper. Undervisningsministeriets institutioner oplever den strammeste ministerielle styring af alle grupper med begrænset handlerum for ledelsen, mens trafikområdets organisationer opgiver at have stor ledelsesmæssig frihed.

På undervisningsområdet opnår direktoraterne legitimitet ved at overholde love & regler samt bevillinger, hvorved myndighedstræk der giver associationer til Max Weber's bureaukratiske idealtype trænger sig på (Weber 1971). De øvrige underliggende enheder er alle videregående uddannelsesinstitutioner og har faglighed som omdrejningspunkt (som Kulturministeriets underliggende enheder). Forskellene blandt Undervisningsministeriets organisationer kommer til udtryk i forskellige brugergrupper, reguleringsmidler og faglighedens betydning. Af fællestræk må fremhæves, at styringen inden for området er hierarkisk både mellem departementet og direktoraterne samt mellem institutioner

og direktoraterne. Ledelsens udfoldelsesmuligheder er derfor hæmmet på alle niveauer.

Blandt Trafik- og kommunikationsministeriets organisationer er der som nævnt forskelle, men ellers tegner sig et relativt homogent billede af serviceproducerende organisationer, der synes at være mere orienteret mod brugerne og det at »drive en virksomhed« end en orientering mod et offentligt etos. Ledelsen har stor frihed til at handle, men ser kritisk på flere aktører i omverdenen, f.eks. politikerne, Budgetdepartementet, interesse- og personaleorganisationer. Homogeniteten sikres bl.a. gennem intern uddannelse og intern rekruttering af ledere. Der er tale om etater, baseret på høj loyalitet i forhold til organisationens mission og professionalisme, hvor brugerne er vigtige modtagere af ydelser, men ikke aktive medspillere. Organisationerne opnår legitimitet i forhold til omverdenen ved at signalere »virksomhed«. Indadtil er de fremherskende normer og værdier funderet i en etatskultur. Forholdet mellem ministerium og underliggende institutioner er formelt. Trafikministeriets institutioner, hvoraf flere siden undersøgelsen blev gennemført er omdannet til statslige A/S, oplever ikke relationen til ministeriet som problematisk.

Under ét peger resultaterne på, at tilknytningen til et ministerium ikke udelukkende er en dans på roser, når man ser sagen fra de underliggende organisationers side. Specielt Kultur- og undervisningsministeriets institutioner oplever ministeriet som enerådende, forstyrrende og indgribende. Mange ressourcer må antageligt være bundet til at agere reaktivt over for ministeriet fremfor at blive brugt proaktivt til udvikling af mere tidssvarende måder at varetage opgaverne på. I det afsluttende afsnit udfolder jeg konsekvenserne af resultaterne mere, men først noget mere om to andre »gode« typologier.

Administrativ niveauplacing⁸

Den offentlige sektors formelle, strukturelle opbygning er som ministeriedannelser en måde hvorpå statsministeren og regeringen kan sætte politiske fingeraftryk på selve statsbygningen. Men hvad betyder en formel over-underordningsrelation for de statslige organisationer på tværs af ressortområder? Jeg har placeret undersøgelsens organisationer på fire administrative niveauer:

Niveau 1: Direktoratet og styrelser, hvor kompetence er delegeret fra departementet til den underliggende institution.

Niveau 2: Institutioner direkte under et departement, hvor institutionen varetager opgaver, som departementet ikke medvirker til at løse.

Niveau 3: Dekoncentrerede myndigheder, hvor lignende institutioner løser de samme opgaver landet over inden for et geografisk afgrænset område, dvs. kompetencen er dekoncentreret til underliggende institutioner.

Niveau 4: Statsvirksomheder (paragraf 2-institutioner), hvor institutioner producerer og løser opgaver på markedslignende vilkår.⁹

Jeg har med afsæt i forvaltningslitteratur undersøgt i hvilket omfang der er opgavelighed blandt organisationer på samme niveau.¹⁰ Hvordan man kan karakterisere interaktionen mellem over-og underordnet enheder. Graden af decentralisering, forstået som organisationernes oplevelse af eget handlerum samt betydningen af en given organisationsdemografi og holdning til organisationsforan-

	Direktorater og styrelser	Institutioner under et departement	Dekoncentrerede myndigheder	Statsvirksomheder
Opgavelighed	Nej, differentieret ydelsesprofil Traditionelle myndighedstræk (retlig regulering, autoritativ, neutral opgavevaretagelse) Differentieret brugergruppe	Ja, faglighed i høj-sædet ved produktion af viden og kultur Pædagogiske virkemidler (borgerne bør ikke betale for generelt samfundsgode) Næsten alle har borgere som brugere – ellers differentieret	Nej, differentieret ydelsesprofil Traditionelle myndighedstræk (retlige og pædagogiske midler, autoritativ, neutral opgavevaretagelse) Differentieret brugergruppe (mange virksomheder)	Ja, producerer serviceydelser Traditionsbestemt placering Alle har borgere og virksomheder som brugere
Interaktion	Hyppig og bred kontaktflade	Hyppig og bred kontaktflade	Formaliseret kontakt via topledere	Formaliseret kontakt via topledere
Grad af decentralisering	Forhandler, stor indflydelse. Positiv omverden, men ledelsens frihed og organisationernes autonomi er til dels begrænset	Få krav udefra. Positiv opfattelse af brugerne. Stort ledelseshandlerum, omend begrænsninger i autonomien	Styres på rammer og substans. Neg. oplevelse af omverdenen. Begrænset handlerum til ledelsen, men oplevelse af høj grad af autonomi	Begrænset styring udefra. Positiv oplevelse af omverdenen. Stor handlefrihed for ledelsen
Organisationsdemografi og forandringer	Horisontal lederrekruttering Moderat antal organisationsforandringer	Vertikal lederrekruttering Få organisationsforandringer	Vertikal lederrekruttering Få organisationsforandringer	Vertikal lederrekruttering Mange organisationsforandringer

Figur 2. Resultater af analysen for organisationer på forskellige administrative niveauer

dringer. Hovedresultaterne er sammenfattet i figur 2.

Homogeniteten på det enkelte administrative niveau kommer til udtryk på forskellige måder. Der er visse lighedstræk mellem direktorater og dekoncentrerede myndigheder, men også markante forskelle. Begge gruppers organisationer varetager opgaver, der er uddelegeret fra departementerne. Eftersom organisationerne kommer fra flere forskellige ressortområder er ydelserne og brugergrupperne varieret. I begge grupper bliver der lagt vægt på mere traditionelle myndighedstræk, så som at overholde love & regler og bevilninger samt nødvendigheden af at agere som et neutralt, offentligt organ over for omverdenen. Men dermed hører lighederne også op. Direktoraterne (og styrelserne) er meget orienteret mod departementerne, hvortil de har hyppig kontakt og en bred kontaktflade, forstået som, at mange i organisationen har kontakt opad. De dekoncentrerede myndigheder derimod har en negativ oplevelse af omverdenen, herunder ministeriet som styrer på rammer og substans, så som løn- og personalemidler. Kontakten til ministeriet er formaliseret, begrænset og går via toplederne.

Direktoraterne finder at de kan forhandle med ministerierne samtidig med at de oplever begrænsninger i ledelsens handlerum. De dekoncentrerede myndighed angav som nævnt at opleve en ministeriel styring samtidig med at ledelsen har autonomi, dvs. har gode muligheder for at bestemme inden for egne områder. I et projekt, hvor jeg gennemførte en undersøgelse om betydning af køn for organisatoriske forandringer på udvalgte arbejdsformidlingskontorer kom der i interview i provinsen flere udtalelser å lå: »Vi løser problemer på vore egen måde, selvom det afviger fra de centrale udmeldinger, men vi får det til at glide.« (Nexø Jensen 1993). Det hænger også sammen med, at de dekoncentrerede myndigheder – til forskel fra direkto-

raterne – har en tættere, ofte face-to-face kontakt med de primære brugere. Det ser man bl.a. i at de dekoncentrerede myndigheder i høj grad anvender pædagogiske midler udadtil, dvs. information, vejledning o.l. fremfor ensidigt at fastholde overholdelse af regler og love. Forskelle spores også i rekruttering af lederne. Direktorater & styrelser rekrutterer horisontalt, dvs. henter ofte ledere uden for organisationen, gerne fra ministeriet, mens de dekoncentrerede myndigheder rekrutterer vertikalt, dvs. udnævner personer, der allerede er ansat i organisationen. Direktoraterne har gennemført en del organisatoriske ændringer, mens de dekoncentrerede myndigheder er mere forbeholdne med hensyn til forandringer.

På et enkelt punkt er institutioner under et departement og statsvirksomhederne ens, da der er opgavelighed inden for gruppernes institutioner, men dermed hører ligheden også op. Institutioner under et departement arbejder næsten alle med viden & kultur, mens statsvirksomhederne producerer serviceydelser. Institutionerne under et departement opfatter deres ydelser som generelle samfundsgoder og næsten alle har borgere som brugere, der ikke bør og kan betale for ydelserne. Statsvirksomhederne derimod angiver at være offentlige på grund af tradition. Deres ydelser retter sig for alles vedkommende til borgere og virksomheder. Departementerne har megen kontakt med institutionerne, mens statsvirksomhederne har en formaliseret kontaktform, der går via toplederne. Omverdenen og dens aktører opfattes forskelligt inden for de to grupper. Institutionerne under departementerne har et stort ledelsesmæssigt handlerum, oplever at få stillet få krav udefra, men kan ikke altid gøre lige hvad de vil, og man har gennemført få organisationsforandringer. Statsvirksomhederne derimod oplever en meget begrænset ekstern styring og stor ledelsesmæssig handlefrihed, og man har gennemført mange organisatori-

ske ændringer. I begge grupper rekrutterer man overvejende lederne fra egne rækker.

Det viser sig, at placeringen på et givent administrativt niveau, dvs. endnu en formaliseret strukturel omstændighed, gør at organisationerne på samme niveau udviser mange fællestræk. Ikke kun i positiv betydning. Direktoraternes forhold til deres ministerier er præget af ambivalens. På den ene side bliver ministeriet opfattet positivt, man forhandler med ministeriet. På den anden side synes ledelsen ikke at kunne gøre alt, hvad de ønsker. Måske er det faktum at lederne i mindst halvdelen af tilfældene tidligere har været ansat i ministeriet en måde, hvorpå direktoraterne bliver holdt i kort snor. Samtidig er nærheden til ministeriet tilsyneladende omgæret med en aura af betydningsfuldhed. Statsvirksomhedernes svar viser, at de ikke opfatter sig som offentlige organisationer, men mere som »virksomheder«.

Forandringsorientering

Der er blevet talt meget om forandringer i og af den offentlige sektor i firsernes moderniseringsprogrammer. Et spørgsmål er om det alene er blevet ved snakken – eller om organisationerne har gennemført organisatoriske ændringer. Og hvad karakteriserer organisationer, der har gennemført mange, henholdsvis få ændringer? Det sidste spørgsmål har jeg undersøgt på basis af en inddeling konstrueret ud fra organisationernes svar på, hvor mange forskellige organisatoriske ændringer de havde gennemført i en femårig periode. Ændringerne spænder fra indførelse af ny teknologi, bedre økonomistyring og brugerservice, regelforenkling, leder- og personaludvikling til udlicitering. Organisationerne der har gennemført flest forandringer kan karakteriseres som »moderne myndigheder.«¹¹ Organisationerne lægger megen vægt på regler og love, på at være en autoritativ myndighed, derfor myndighedspræget. Samtidig betones at service og orientering mod brugerne

og forandringer er vigtigt, det moderne. Organisationerne har service og velfærd som deres hovedopgaver. Omverdenen opfattes positivt, specielt interesseorganisationerne har en stor stjerne. Organisationerne angiver også at have indflydelse på bevillings-, løn- og personalerammer. Der er stor tiltro til, at det nytter at forandre og man er ikke så forhippet på at løse aktuelle problemer ved at få tilført flere ressourcer. Organisationerne er personalemæssigt kendetegnet ved at fagfolk er uddannet i organisationen og lederne bliver rekrutteret internt eller fra nærmest enheder.

Organisationerne, der har forandret meget er moderne myndigheder, der signalerer forandringsvillighed i forhold til det centrale niveau. Det støttes af, at organisationerne gerne vil bevare et godt forhold til ressortministeriet. Organisationerne kan til dels siges at bruge forandringstiltagene til »bevidst at signalere, at deres organisation er omstillingsvillig og interesseret i effektivisering, for derigennem at påvirke legitimitetsgrundlaget i omgivelserne og ressourcetilførslen til organisationen« (Christensen 1991: 21). Men åbenhed og ønsker om forandringer eller tilpasninger til omgivelserne kan også ses som et udtryk for, at man tænker organisationen som en enhed, modsat de mindst forandrende organisationer, der fokuserer på faglighed.

De organisationer, der har forandret mindst kan karakteriseres ud fra syv stikord. Det er: Faglighed, professions-orientering, pædagogiske midler, almene ydelser, viden & kultur samt valgte ledere. Det er typisk videregående uddannelsesinstitutioner og forskningsinstitutioner. Organisationerne »har uklare mål, relativt løs struktur, uklar teknologi og uklare produkter. Deres legitimitet er primært knyttet til hvad de er, til de grundlæggende faglige værdier og normer, som er udviklet over lang tid. Gennem disse respekteres institutionernes

autonomi og forskernes frihed». (Christensen 1991: 19). Krav om bestemte typer af udefra kommende forandringer kan derfor true organisationernes identitet.

Det centrale legitimitetspunkt er viden og faglighed, som ikke indgår i forandringstiltagene. Dvs., at organisationernes identitet er forskellig fra de forandringstiltag, der er stillet spørgsmål om i undersøgelsen. Spørgsmål, der klart er inspireret af moderniseringsprogrammernes indhold. Uoverensstemmelserne mellem omgivelsernes normer og værdier for forandring og organisationernes normer og værdier kan derfor forklare, hvorfor organisationerne ikke har gennemført de forandringer, der er spurgt til i undersøgelsen. Vigtige forandringer for organisationerne vedrører nemlig udvikling af den eksisterende faglige kerne, hvor tilførsel af flere ressourcer er et løsningsmiddel, der ikke harmonerer med moderniseringsprogrammernes overordnede udspil om nulvækst. Lukkethed og faglighed kan være en forklaring på, hvorfor lederne har svært ved at handle. Lederne har heller ikke den nødvendige ledelsesmæssige ekspertise, når de vælges for kortere perioder, de har svært ved at samle organisationens medlemmer omkring en fælles mission og har derfor vanskeligt ved at agere udadtil som enhed, f.eks. i forhold til forandringer.

De organisationer, der har forandret mindst, har en identitet, der er langt fra de ændringer, der er spurgt til i undersøgelsen (effektivitets- og produktivitetsprægede forslag). De organisationer, der har forandret mest kan under ét bedst betegnes som »moderne myndigheder«, der produceres både service (produktionslogik) og velfærd (kontrol/myndighed) inden for gruppen. De forandringsivrige organisationer er åbne, udadvendte og dynamiske, mens de organisationer der har gennemført færrest ændringer er lukkede, indadvendte og fagfixerede.

Det er ikke nogen nyhed at moderniseringsprogrammernes midler til nulvækst og serviceforbedringer er blevet modtaget meget forskelligt af de offentlige organisationer. Dermed ikke være sagt at organisationerne, der har gennemført færrest ændringer ikke med fordel kunne ændre på andre måder end at kræve flere ressourcer. Undersøgelsen er med til at understrege nødvendigheden af at sondre mellem forskellige typer af offentlige organisationer i relation til reformer.

4. Gode og dårlige inddelinger

To af de gennemgåede »gode« typologier er gamle kendinge. Den ene er tilknytningen til et ministerium, som oftere er blevet taget til indtægt for den politiske signalværdi der udsendes fra statsministeren om prioriteringen af bestemte sagsområder, end inddelingen er blevet anvendt forskningsmæssigt til at diskutere forskellige former for styring.¹² Den anden kending er tilhørsforholdet til et administrativt niveau, der yderst sjældent debatteres for organisationer på statsligt niveau. Diskussionerne om niveauerne vedrører oftere, om vi fortsat skal have amterne og hvilken betydning EU og institutionsniveauerne har. I et nyere debatskrift er der spurgt til »*Findes staten om 10 år?*«, men det hører til undtagelserne (Gjelstrup & Paludan 1996). Min undersøgelse viser, at de to kendte inddelinger bør suppleres med en ny baseret på om organisationerne har gennemført mange (eller få) organisatoriske forandringer. Resultaterne peger i samme retning som en norsk undersøgelse, der demonstrerede at organisationernes identitet er af betydning for orienteringen mod bestemte typer af administrative reformer (Helgesen 1991).

Der er dog også tre inddelinger, der ikke udviser homogenitet blandt de statslige organisationer. Det er to typologier, der har afsæt i opgaver. Dels en gruppering af organisationerne ud fra de fire overordnede ministerielle opgavetyper, der er gengivet i forvalt-

ningslitteraturen; generel regulering, specifik regulering, serviceproduktion og tværgående koordinering.¹³ Dels en typologi med afsæt i om organisationernes opgaver er regulerende eller servicerende. Den tredje inddeling er baseret på svar i undersøgelsen om hvilke aktører i omverdenen, der har stor betydning for organisationerne.¹⁴

Det er ikke muligt at gå på tværs af inddelingerne og f.eks. sige, at alle Landbrugsministeriets organisationer har gennemført mange forandringer og er institutioner under et departement, og alle Kulturministeriets institutioner ikke har gjort noget som helst. Derfor kan man selvfølgelig diskutere, hvorfor det er interessant at undersøge og inndelege de statslige institutioner og hvilke konsekvenser det har.

5. Konsekvenser for forskningen, politikerne, forvalterne og borgerne

Konsekvenser af analyserne er kort berørt undervejs, sluttelig uddyber jeg, hvilke konsekvenser resultaterne kan have for forvaltningsforskning samt for politikere, forvaltere og borgere. Inden for *forskningen* dokumenterer de »gode« typologier, at de forskningsretninger, der ser organisationer som unika, bør huske på, at offentlige institutioner er en del af en helhed under politisk ledelse. Resultaterne viser også, at man ikke nødvendigvis skal forkaste alle eksisterende inddelinger. Men fastholder man inddelinger baseret på de eksisterende opgavesondringer, da er forskningen med til at cementere en forældet virkelighedsbestemmelse af offentlige organisationer. Derimod kan man med fordel indskrive organisationernes adfærd og omverdensforståelse i forhold til ressortministeriets traditioner for styring af de underliggende institutioner og i relation til en forståelse af, hvilket administrativt niveau organisationen befinder sig på. Betydningen af tilhørsforholdet til et ministerium og placeringen på et givent administrativt niveau peger endvi-

dere på et behov for yderligere »udgravninger« i og af ministeriers historie, traditioner, normer og værdier. Undersøgelser, der kan afdække nye lag og dermed bidrage til en mere nuanceret forståelse af den offentlige forvaltning.

Nye perspektiver åbner sig, hvis man i højere grad kombinere indsigter fra politologisk forvaltningsforskning med indsigter fra organisationsteoretisk forskning. Politologiens styrke er, at man ser forvaltningen som en del af den politiske proces, ser institutioner som dele af et hele. Styrken ved en organisationsteoretisk indfaldsvinkel er, at man får et inde-fra-og-ud perspektiv, dvs. indfanger organisationernes subjektive oplevelse af at være en offentlig organisation. Styrkerne ved de to tilgange er samtidig modpartens svaghed. Den konkrete undersøgelse viser også, at der mangler data for organisationernes ageren i relation til den politiske dagsorden. Hvordan håndterer bestemte typer organisationer forskellige typer af politiske beslutninger? Hvordan bidrager organisationerne med input til den politiske debat?

Det særlige ved offentlige organisationer (et offentligt etos) kommer i undersøgelsen til udtryk i forskelle mellem typer af organisationer, hvor f.eks. institutionerne under Trafik- og Kommunikationsministeriet synes at eksponere et rationalt inspireret af virksomheder (markedet), mens Landbrugsministeriets institutioner udadtil legitimerer sig gennem faglighed. Den organisationsteoretiske indfaldsvinkel har gjort det muligt at undersøge, hvilke normer og værdier enkelte organisationer prioriterer, men det kan også føre til at man overser, at den offentlige sektors legitimitet i sidste instans hviler på et folkeligt mandat, dvs. et demokratisk fundament. Og spørgsmålene om, hvorfor har vi en offentlig sektor, hvad skal den lave, hvad kan det private marked tage sig af, hvilke værdi-

er skal vi sikre bliver reproduceret, hvordan osv. kan ikke diskuteres for ofte (Lundquist 1994). Inddelingerne hviler på forskellige normative grundlag. F.eks. er typologien baseret på forandringsorientering et udtryk for en prioritering af managementværdier så som rationalitet, effektivitet og produktivitet.

Det er også en opgave for politikere, forvaltere og borgere at diskutere, hvilke opgaver der skal løses i offentligt regi og hvordan. F.eks. skal man spørge til, om de organisationer der vægter det faglige meget højt, prioriterer de værdier/den faglighed, som vi skal have i vort samfund? Skal lægerne f.eks. have patent på al sygdomsbehandling, uanset hvor mange mennesker de ikke kan helbrede? Løser organisationerne i »gråzonen« opgaver der bør løses i offentligt regi eller burde flere organisationer privatiseres (Greve 1995 og 1996)?

Organisationer, der har en række træk tilfælles, reagerer ens på samme krav. Tilsvarende reagerer forskellige typer af organisationer forskelligt på de samme krav. Politikere kan påvirke organisationernes muligheder både i forhold til at opfylde politiske mål, men også i forhold til at fungere som organisation. Politikerne kan f.eks. beslutte at tilføre organisationer flere ressourcer. De fagfixerede organisationer ser ressource tilførsel som den eneste måde at løse aktuelle problemer på (og de vil selv bestemme hvordan midlerne skal anvendes). Andre grupper af organisationer mener ikke, at det er nødvendigt med yderligere ressourcer, det gælder f.eks. organisationer der har gennemført mange forandringer. De ser f.eks. strategisk planlægning som et vigtigt effektiviseringsredskab. Et ressortministerium kan forvente, at de underliggende institutioner reagerer nogenlunde ens, men ministeriet skal også vide at dialog er en form for samarbejde, der foretrækkes af hovedparten af institutionerne, men tilsyneladende ikke altid praktiseres ovenfra. Brugere

af de offentlige organisationer kan bruge resultaterne til at se, at man som bruger står over for forskellige typer af udfordringer afhængig af, hvilken type organisation man er i kontakt med.

Meget tyder på, at mange ministerier med fordel kunne arbejde på at forbedre relationen til de underliggende enheder. Megen energi synes at blive bundet i en relation, der ustandselig kræver strategiske overvejelser af institutionen. Derved kanaliserer organisationerne energi og ressourcer ind i det at overleve som organisation fremfor at udvikle og forbedre de måder man løser opgaver på. Erfaringer med kontraktstyrerler peger i retning af, at det er én måde at bruge organisationernes ressourcer mere hensigtsmæssigt på, men samtidig er der nogle demokratiske styngsproblemer, der ikke bør forties (Thaarup 1995).

Forvaltningspolitik forstået som »organiseringen af den offentlige sektor« er et redskab som politikerne kan bruge til at skabe chokagtige virkninger. Når ministerietilknytning er så vigtig, så betyder det også, at flytning af en organisation mellem ministerier kan give mærkbare chokvirkninger (både positive og negative). Et eksempel er etableringen af Fødevareministeriet, hvor man kan spørge om forbrugernes interesser måske vil forsvinde i landbrugsmaskineriets dyb, som det måske er sket med fiskeriet? Betydningen af ministerietilknytningen viser dog også, at mange ressortområder tilsyneladende fungerer ens uanset ministerens politiske tilhørsforhold, underforstået, at de forvaltningspolitiske idéer og implementering af samme i høj grad er et anliggende for departementscheferne – ikke politikerne.

De bedste bud på at systematisere statslige organisationer på, er med det foreliggende datamateriale to gamle kendinge, ministerietilknytning og placering på et administrativt

niveau. I denne sammenhæng er rammerne belyst ud fra organisationernes oplevelse af placeringens betydning. Det har vist sig frugtbart at supplere med en tredje typologi, baseret på organisationernes orientering mod forandringer. Betydningen af at to historisk betingede forhold sætter sig spor blandt nutidens statslige institutioner viser, at man ikke må underkende traditionens indvirkning på den offentlige sektor. Betydningen af, at forandringer også er et kriterium, der giver homogenitet blandt de statslige organisationer peger i retning af, at udviklingen i verden også sætter sig spor i den offentlige sektor, men på meget forskellige måder afhængig af, hvilke organisationer der er tale om. Mit materiale gør det ikke muligt at vurdere, om traditionen eller fornyelsen vejer tungest i det offentlige. Resultaterne viser dog, at mange hensyn skal samvejes, når de statslige organisationer skal løse offentlige opgaver og føre politik ud i livet. Og organiseringen af den statslige sektor er ikke ligegyldig.

Referencer

- (APD) Administrations- og Personaledepartementet (1991): *Kulturministeriet i 90'erne! Organisationsudvikling i Kulturministeriet*.
- Antonsen, Marianne (1992/93): »Accept og betydning af statens administrative reformer – set i lyset af organisationernes forankring i den offentlige sektor og deres relationer til omgivelserne« i *Økonomistyring & Informatik* nr. 4, 8. årg. pp. 195-217.
- Antonsen, Marianne & Foss Hansen, Hanne (1992): »Central styring, selvstyring og omverdensstyring – balance eller konflikt?« i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr. 3, pp. 230-255.
- Antonsen, Marianne, H. Foss Hansen, H. Kjær Hansen, T. Beck Jørgensen og P. Melander (1990a): »Grunddokumentation for surveyundersøgelsen. Skema 1. Ledelses og styringsforhold«. *COS-forskningsrapport* nr. 18.
- Antonsen, Marianne, H. Foss Hansen, H. Kjær Hansen, T. Beck Jørgensen og P. Melander (1990b): »Grunddokumentation for surveyundersøgelsen. Skema 2: Administration og budgetforhold«. *COS-forskningsrapport* nr. 19.
- Antonsen, Marianne, H. Foss Hansen, H. Kjær Hansen, T. Beck Jørgensen og P. Melander (1990c): »Grunddokumentation for surveyundersøgelsen. Skema 3: Ydelser og omverden«. *COS-forskningsrapport* nr. 20.
- Antonsen, Marianne, H. Foss Hansen, H. Kjær Hansen, T. Beck Jørgensen og P. Melander (1990d): »Grunddokumentation for surveyundersøgelsen. Skema 4: Organisation og personale«. *COS-forskningsrapport* nr. 21.
- Beck Jørgensen, Torben & Jensen, Hanne Nexø (1992): »Moderne myndigheder? Generel profil af danske direktorater, styrelser og statslige institutioner« i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr. 2, 73. årg. pp. 103-129.
- Bogason, Peter (1992): *Forvaltning og stat*. Herning. Systime.
- Christensen, Tom (1991): *Virksomhedsplanlægning. Myteskaping eller instrumentell problemløsning*. Oslo. TANO.
- Egeberg, Morten (red.) (1989): *Institujonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo. TANO.
- Gjelstrup, Gunnar & Paludan, Uffe (1996): *Findes staten om 10 år? København. Offentlig sektor – Vilkår og Fremtid*.
- Greve, Carsten (1996): *Gør den grå zone farverig! København. Offentlig sektor – Vilkår og Fremtid*.
- Greve, Carsten (1995): *Den grå zone. København. Offentlig sektor – Vilkår og Fremtid*.
- Grønnegård Christensen, Jørgen & Ibsen, Marius (1991): *Bureaukrati og bureaukrater*. Herning. Systime.
- Grønnegård Christensen, Jørgen (1984): *Central-administrationen: organisation og politisk placering*. København. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2. udg.
- Helgesen, Kjersti (1991): *Forvaltningsreformer i en differensiert stat*. Bergen. LOS-rapport nr. 6.
- Lundquist, Lennart (1994): »Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program.« Lund. Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1992): *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund. Studentlitteratur.
- Melander, Preben (1993): »Økonomistyringens drivkræfter, betydning og arbejdsformer i offentlige organisationer – passiv og autoritetstro regeloverholdelse eller aktiv og intelligent konflikt-håndtering«. i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr. 1, pp. 59-93.
- Nexø Jensen, Hanne (1997): *Offentlige organisatio-*

ner mellem tradition og fornyelse. København. Forlaget Politiske Studier.

Nexø Jensen, Hanne (1993): *Køn og organisationer under forandring*. København. Institut for Statskundskabs Licentiatserie nr. 1.

Thaarup, Bent (1995): *Kontraktstyrelser i staten*. København. Offentlig sektor – Vilkår og Fremtid.

Weber, Max (1971): *Makt og byråkrati*. Oslo. Gyldendal.

Noter

1. En særlig tak til Uffe Jakobsen og Gunnar Gjølstrup for kommentarer til tidligere udkast til artiklen.
2. Se bl.a. Grønnegård Christensen 1984, Grønnegård Christensen & Ibsen 1991 og Bogason 1992.
3. Undersøgelsen er udgivet i bogform, Nexø Jensen 1997.
4. I princippet er den offentlige sektors opbygning og organisering til stadighed blevet udfordret, f.eks. med Forvaltningskommissionen af 1947, A60 og med kommunalreformerne i 1970'erne.
5. Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i 1989-90 af forskere med tilknytning til Center for Offentlig Organisation og Styring. En nærmere beskrivelse findes i Antonsen m.fl. 1990a-d og Nexø Jensen 1997 foruden i en række artikler: Beck Jørgensen & Nexø Jensen 1992, Antonsen & Foss Hansen 1992, Antonsen 1992/93 samt Melander 1993. I Nexø Jensen 1997 findes en metodisk diskussion samt en diskussion af betydningen af dataenes alder.
6. Jeg benytter begreberne »organisation« og »institution« synonymt for en formel enhed og så vidt muligt på den måde enheden omtales på i hverdagen.
7. Gennemgående er der en høj grad af homogenitet i svarene blandt Kulturministeriets underliggende institutioner, hvilket også var tilfældet i en APD-undersøgelse fra 1991.
8. I denne inddeling indgår også en stikprøve blandt dekoncentrerede statslige myndigheder, f.eks. politikredse, arbejdsformidlingskontorer og distriktstoldkamre.
9. Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført før kontrakt- og fristyrrelser holdt deres indtog, derfor er kun statsvirksomheder udskilt.
10. Jeg bygger dels på indsigter fra en norsk udviklet, virkemiddelmodel (Egeberg 1989) samt decentralisering som struktureringsinstrument, som fremført af bl.a. Lundquist 1992.
11. Udtrykket er hentet fra Beck Jørgensen & Nexø Jensen 1992.
12. Antonsen og Foss Hansen (1992) diskuterer betydningen af at en organisation tilhører et ministerium, mens Grønnegård Christensen & Ibsen (1991) diskuterer grupper af ministeriers styringsformer, f.eks. ministerier med generelt regulerende opgaver.
13. Se bl.a. Grønnegård Christensen 1984, Grønnegård Christensen & Ibsen 1991 og Bogason 1992.
14. Alle inddelingerne og resultaterne af analyserne er uddybende beskrevet i Nexø Jensen 1997.