

Jørgen Nue Møller,  
stud.scient.pol.

### Styringssystemet, beslutningssystemet og administrativ rationalitet.

Formålet med disse bemærkninger er dobbelt, dels at demonstrere sammenhængen mellem to af forvaltningslærens aspekter, dels at knytte nogle kommentarer til det traditionelt besværlige problem om administrativ rationalitet. Ikke mindst disse sidste problemer vil kunne være af interesse for folk uden for "forvalternes" snævre kreds f.eks. ved studiet af politiske partiers adfærd ved hjælp af modeller.

For begge kategorier gælder det, at udgangspunktet er at finde i Dick Ramströms disputats, "The Efficiency of Control Strategies", Uppsala 1967.

#### 1. Styringssystemer og beslutningssystemer.

Det vil i det mindste være ældre statskundskabsstuderende bekendt, at man i forvaltningslæren arbejder med aspekter svarende til de "approaches", som er kendt fra Komparativ Politik. Et aspekt er et begrebsapparat<sup>1)</sup>, og ved Institut for Statskundskab behandles i undervisningen 3, det organisatoriske system, styringssystemet og beslutningssystemet.

Udgangspunktet for den traditionelle administrative beslutningsprocesanalyse var konkrete sagsafgørelser af delvis juridisk karakter. Visse nyere arbejder, heriblandt Ramströms nævnte, inddrager imidlertid i beslutningsprocesanalysen den forudgå-

---

1) Poul Meyer, Dansk Forvaltningslære I,1, p. 15, jvf. også Ramström, Administrative Processer, Uppsala 1963.

Jørgen Nue Møller,  
stud.scient.pol.

### Styringssystemet, beslutningssystemet og administrativ rationalitet.

Formålet med disse bemærkninger er dobbelt, dels at demonstrere sammenhængen mellem to af forvaltningslærens aspekter, dels at knytte nogle kommentarer til det traditionelt besværlige problem om administrativ rationalitet. Ikke mindst disse sidste problemer vil kunne være af interesse for folk uden for "forvalternes" snævre kreds f.eks. ved studiet af politiske partiers adfærd ved hjælp af modeller.

For begge kategorier gælder det, at udgangspunktet er at finde i Dick Ramströms disputats, "The Efficiency of Control Strategies", Uppsala 1967.

#### 1. Styringssystemer og beslutningssystemer.

Det vil i det mindste være ældre statskundskabsstuderende bekendt, at man i forvaltningslæren arbejder med aspekter svarende til de "approaches", som er kendt fra Komparativ Politik. Et aspekt er et begrebsapparat<sup>1)</sup>, og ved Institut for Statskundskab behandles i undervisningen 3, det organisatoriske system, styringssystemet og beslutningssystemet.

Udgangspunktet for den traditionelle administrative beslutningsprocesanalyse var konkrete sagsafgørelser af delvis juridisk karakter. Visse nyere arbejder, heriblandt Ramströms nævnte, inddrager imidlertid i beslutningsprocesanalysen den forudgå-

---

1) Poul Meyer, Dansk Forvaltningslære I,1, p. 15, jvf. også Ramström, Administrative Processer, Uppsala 1963.

ende planlægning, og hermed skabes spørgsmålet om forholdet mellem to aspekter, styringssystemet og beslutningssystemet.

Styringssystemet tager udgangspunkt i den administrative målsætning, og systemets relationer består da af de styringsimpulser, specielt planlægning og anden form for koordination, som visse administrative organer udsætter andre organer eller grupper for, impulser som tilstræber at begrænse de sidstnævnte organers handlefrihed, således at målsætningen opfyldes.

Beslutningsprocesanalysen tager sit udgangspunkt i den administrative beslutning, som opfattes som systemets output. Input i systemet udgøres da dels af den information, som danner grundlaget for beslutningen, beslutningsgrundlaget, og dels af de regler iflg. hvilke transformationen finder sted.<sup>1)</sup> Det antages videre, at denne proces, transformationen af beslutningsgrundlag til beslutning, er karakteriseret af en form for rationalitet. Karakteristisk er således, at processen angår udvælgelse af et alternativ blandt flere mulige ved en sammenligning af alternativernes konsekvenser ud fra visse kriterier.<sup>2)</sup> Videre er det karakteristisk, at beslutningen opfattes som en sammensat beslutning, således at den endelige beslutning opfattes som et resultat af en transformation bestående af en række delbeslutninger hidrørende fra forskellige komponenter. Som bekendt indgår i enhver beslutning elementer såvel af kausal som af vurderende karakter. Med udgangspunkt i denne velkendte sontring opdeler Simon<sup>3)</sup> og Ramström<sup>4)</sup> hver på deres måde beslutningsprocessen i en række faser eller trin. Simon taler således om intelligence-, design- og choicefasen, mens Ramström opstiller kategorierne, transformation, generalisation, reduktion og skift. Intelligence- og design-fasen omfatter således processens kausale elementer, klarlæggelsen af de eksisterende og fremtidige forhold i omverdenen og opstillingen af alternativer på denne

---

1) Ramström, The Efficiency of Control Strategies, pp. 46-51. 86-105, 153-66, jvf. Poul Meyer, Politiske Beslutninger, Århus 1965, pp. 94-95.

2) Ramström, op.cit., pp. 48-51.

3) Herbert A. Simon, The New Science of Management Decision, New York 1960, p. 2.

4) Ramström, op.cit., pp. 153-57.

baggrund. Choicefasen angår selve valget af alternativ(er). Svarende til den kausale fase betegner kategorierne transformation og generalisation hos Ramström hhv. omsætningen af tilstandsbeskrivelser til alternativer og tilføjelsen af nye alternativer, mens reduktion betegner beslutningstrin, hvorved antallet af alternativer mindskes til et subsystem af de alternativer, som indgik i beslutningsgrundlaget. Mindskes antallet til mere end ét, betegnes beslutningen som partiel. Tilsvarende gælder om kategorien skift, som er en blanding af reduktioner og generalisationer. I det følgende begrænses diskussionen til reduktioner. Det er disse beslutningstrin, baseret på ændringer i de partielle beslutninger, som danner grundlaget for integrationen af de to begrebsapparater. Når beslutningsprocesanalysen udstrækkes til også at omfatte de foreliggende planer, dvs. når den administrative virksomhed behandles som en løbende proces, opstår den samme interesse i at vurdere rationalitet og effektivitet i disse beslutninger som i de endelige forvaltningsakter. Det bør dog bemærkes, at Ramströms begrebsapparat er tilpasset personalerekruttering i en svensk industrivirksomhed, og ikke uden vanskeligheder lader sig anvende på dansk niveauplanlægning.

Formlen for integration består da i at betragte beslutningsprocessens beslutningstrin som en strategi. Ramström benytter ikke selv dette udtryk, men det er indlysende, at dette vil være korrekt.<sup>1)</sup> Strategien omfatter altså samtlige de delbeslutninger, som er "midler" til målsætningens opnåelse, herunder også som kausalpræmisser feed-back informationer.

Planen optræder således ikke som "det generelle system, hvori den konkrete afgørelse må integreres",<sup>2)</sup> men hver af planens delbeslutninger opfattes som skridt på vejen til målsætningens opfyldelse og kan såvel som den endelige beslutning ana-

---

1) Ramström fastholder dog ikke sit begrebsapparat med stor konsekvens, og en vis tillempling vil under alle omstændigheder være nødvendig for at bringe terminologien i overensstemmelse med almindelig sprogbrug.

2) Poul Meyer, "Planlægning", i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1964, p. 37.

lyseres for rationalitet og effektivitet.

Forudsættes analysen påbegyndt med fastsættelse af målgrad, jvf. nedenfor, bliver denne målgradsfastsættelse processens første beslutningstrin. De øvrige delprocesser i den beslutningsproces, der resulterer i den endelige beslutning, vil herefter kunne karakteriseres ved de delbeslutninger, de resulterer i. Vi kan her f.eks. inden for byplanlægningen tale om byudviklingsretninger, centerplaceringer, byfornyelse, vejplaceringer og budgetfastsættelse såvel for flere som for ét år, svarende til plan-kategorien. I denne opdeling indgår da de nævnte feed-back-informationer og revisioner som delbeslutninger, eller præmisser for samme.

Principielt er det, man opnår ved en integration af disse begrebsapparater stadig en beslutningsprocesanalyse. Beslutningsprocesanalysens definerende kriterier, opfattelsen af beslutningen som en sammensat beslutning og bedømmelse af rationalitet og effektivitet er bibeholdt. Men analysens systematik er opbygget på styringsanalysens opfattelse af den administrative virksomhed som et selvjusterende system, hvor alle handlinger søger at opfylde en bestemt målsætning, og hvor enhver delproces i beslutningsprocessen opfattes under denne bredere synsvinkel.

## II. Rationalitet og effektivitet.

Det var et hovedsynspunkt hos Simon i 1947, at administrativ teori måtte tilvejebringe organisationsprincipper (dvs. generalisationer), som ville sikre korrekt decision-making.<sup>1)</sup> Ved opfyldelsen af dette formål spiller rationalitets og effektivitetsbegrebet en fremtrædende rolle, men Simons fremstilling kan ikke siges at være præget af stor klarhed om dette problem. Af hensyn til de uindviede (forvaltningslære er jo et statskundskabsfag på 2. del) skal jeg tage udgangspunkt hos Erik Rasmussen. Det hæv-

---

1) Administrative Behavior, p. 1.

2) Komparativ Politik, p. 78.

des her<sup>1)</sup>, at

"... Simon har valgt at udstyre aktøren med en tilsigtet men begrænset rationalitet således at han søger tilfredsstillende men ikke nødvendigvis den mest tilfredsstillende løsning (to satisfice ctr. to maximize)."

Dette er ubestrideligt korrekt, når der tales om Simon efter 1955. Det er således synspunktet i forordet til 2. udgave af Administrative Behavior. Men dette er ikke synspunktet i første udgave. De første ca. 20 år af Simons forfatterskab er i virkeligheden en søgen efter et hensigtsmæssigt rationalitetsbegreb. Med Administrative Behavior tager forfatterskabet en afgørende ændring, og diskussionen bevæger sig her mellem flere synspunkter på problematikken. Først søger Simon at nærme sig rationalitetsproblematikken gennem en mål-middel-betragtning<sup>2)</sup>.

"In the proces of decision those alternatives are chosen which are considered to be appropriate means for reaching merely instrumental to more final objectives. We are thus led to the conception of series, or a hiarchy, of ends. Rationality has to do with the construction of means-endschains of this kind".

Men mål-middelbetragtningen forkastes snart efter til fordel for en ny terminologi, strategibegrebet. I stedet for at søge efter midler til opfyldelse af en målsætning, vender Simon nu om, og betragter problemet som et valg mellem alternative adfærdsmuligheder. I stedet for at begynde med målsætningen lader Simon aktøren betragte de alternative adfærdsmuligheder, som består i ethvert givent øjeblik. Den rationelle beslutning består således af tre faser, opregning af samtlige adfærdsalternativer, kalkulation af samtlige disses konsekvenser og en sammenlignende vurdering af disse konsekvenser, hvorefter det alternativ, som giver maksimal behovstilfredsstillelse vælges. Denne sidstnævnte terminologi, der fastholdes gennem hele Simons senere forfatterskab synes at

---

1) Komparativ Politik, p. 78.

2) Simon, op.cit., p. 62, jvf. om problematikken nærmere Storing, "The Science of Administration" i Storing (ed.), Essays on the Scientific Study of Politics, New York 1962.

være grundlaget for betydelige vanskeligheder, som Simon søger at løse på forskellig vis. Problemet er, at det naturligvis praktisk som teoretisk, er uoverkommeligt for aktøren at klarlægge samtlige adfærdsalternativer og disses konsekvenser. Et forsøg herpå ville føre ham ud i uendelige kalkulationer, og han ville aldrig nå frem til et valg. Simon søger at løse problemet af flere veje, men den endelige løsning synes at være det hos Erik Rasmussen fremhævede satisfierings- og begrænsningssynspunkt. Aktøren søger ikke efter det bedste alternativ, men efter at der er godt nok, dvs. et der kan opfylde visse minimale kriterier. Han betragter ej heller samtlige alternativer, men handler udfra en forenklet model af virkeligheden. Såvel maksimeringssynspunktet som det fuldstændige beslutningsgrundlag er altså opgivet. Vendes problematikken om igen, således som det f.eks. gøres hos Poul Meyer i Politiske Beslutninger, kan det spørges, om denne opfattelse af rationalitetsproblematikken nødvendigvis er den mest hensigtsmæssige. Under alle omstændigheder er der tale om en model. Såfremt analysen påbegyndes "fra oven" som angivet under afsnit I, vil man kunne lade aktøren begynde med fastlæggelse af et niveau, nemlig den grad han ønsker målsætningen opfyldt i. Ønskes en integration af de to begrebsapparater vil det under alle omstændigheder være nødvendigt at forlade Simons rationalitetsbegreb og indlede med målsætningen. Indenfor den således fastsatte målgrad vil man da kunne antage en fuldstændig rationalitet, knyttet til beslutningsgrundlagets karakter. Dette opfattes da som bestående af fire kategorier, kriterier, alternativer, konsekvenser og beskrivelser af eksisterende og fremtidige forhold i omgivelserne.<sup>1)</sup> Effektivitet bliver herefter spørgsmålet om, hvorvidt målgraden og delmålene i strategien nås med de laveste sociale omkostninger.

Der er her peget på muligheder for en integration af to af forvaltningslærens begrebsapparater, og på de konsekvenser for rationalitetsbegrebet en sådan integration vil have. Som et

---

1) Jvf. Ramström, op.cit., pp. 99-105.

nødvendigt led i enhver beslutningsprocesanalyse indgår endvidere det tredje aspekt, som der undervises i her på stedet, den organisatoriske struktur. Disse betragtninger kan imidlertid eventuelt overføres på andre grene af statskundskaben, det være sig politiske partiers adfærd eller studiet af visse politiske systemer. Dette er dog et overordentligt kompliceret problem, som jeg ikke nærmere skal berøre her.