

Hans Henrik Brydensholt, Dette ustyrlige samfund, København: Gyldendal, 1979, 262 s.

Erik Johnsen m.fl., Kommunal ledelseslære, Frederikshavn: Dafolo Forlag, 1979, 162 s. 64,50 kr.

Centraladministrationens embedsmænd hører som bekendt ikke til de flittigste og mest artikulerede deltagere i den offentlige debat. Det har sine gode grunde, og de skal derfor ikke høre et ondt ord for det. Deres tilbageholdenhed er dog næppe alene et udtryk for en erkendelse af de begrænsninger, som embedsmandsrollen lægger på deres mere aktive og udadvendte aktiviteter. Deres skyhed i forhold til offentligheden er formentlig også en af konsekvenserne af den lukkethed, som traditionelt har kendetegnet vores centraladministration, og som har været med til at beskytte dens embedsmænd overfor, hvad mange af dem sikkert ville (og vil) opfatte som en utidig snagen i statens forhold.

Det åbenbares derfor også kun i ringe omfang, hvordan centraladministrationen er bygget op, og hvordan den arbejder. Ja, endnu større bliver lukketheden, når søgelyset rettes mod embedsmændenes mulige politiske rolle, deres samspil med politikerne og specielt spørgsmålet om ministrene nu også har reelle muligheder for at styre embedsmandsapparatet. At vi er for mange embedsmænd, nærmer os tabuemner, understreges af, at kun sjældne eksemplarer af arten føler, at offentligheden bør have et indblik i overvejelserne om, hvordan centraladministrationen indretter sig selv, og om hvordan tingene eventuelt kunne gøres på en anden og måske bedre måde. Det er vanskelige problemer, som drøftes bag lukkede døre uden offentlighedens og i mange tilfælde også uden politikernes medinddragelse.

Gennem årene har der dog kunnet iagttages en del tendenser til, at centraladministrationens embedsmænd viser større åbenhed over for offentligheden. En del forskere har således nydt godt af den åbenhed, de møder uden personlige interviews med embedsmænd og her ikke mindst med centraladministrationens øverste embedsmænd. Mange af dem ser det frugtbare i at delagtiggøre bredere kredse i, hvordan centraladministrationen er bygget op, hvordan den arbejder, og hvad dens arbejdsvilkår i almindelighed er i et politisk system som det danske.

Det er imidlertid en tendens i udviklingen, hvis betydning ikke skal overvurderes, sålænge embedsmænd på de lavere niveauer (sagsbehandlere og kontorchefer) i ikke ringe udstrækning lever videre i gamle traditioner og derfor ser deres interesse i at opretholde fortidens ansigtsløse tilknappethed. Det kan virke paradoksalt, at de holdninger, der ligger bag en sådan adfærd, også synes at finde genklang hos de embedsmænd, som i løbet af 1970'erne har afsluttet deres uddannelse på universiteter og højere læreanstalter. Det er ikke til at sige,

Hans Henrik Brydesholt, Dette ustyrlige samfund, København: Gyldendal, 1979, 262 s.

Erik Johnsen m.fl., Kommunal ledelseslære, Frederikshavn: Dafolo Forlag, 1979, 162 s. 64,50 kr.

Centraladministrationens embedsmænd hører som bekendt ikke til de flittigste og mest artikulerede deltagere i den offentlige debat. Det har sine gode grunde, og de skal derfor ikke høre et ondt ord for det. Deres tilbageholdenhed er dog næppe alene et udtryk for en erkendelse af de begrænsninger, som embedsmandsrollen lægger på deres mere aktive og udadvendte aktiviteter. Deres skyhed i forhold til offentligheden er formentlig også en af konsekvenserne af den lukkethed, som traditionelt har kendetegnet vores centraladministration, og som har været med til at beskytte dens embedsmænd overfor, hvad mange af dem sikkert ville (og vil) opfatte som en utidig snagen i statens forhold.

Det åbenbares derfor også kun i ringe omfang, hvordan centraladministrationen er bygget op, og hvordan den arbejder. Ja, endnu større bliver lukketheden, når søgelyset rettes mod embedsmændenes mulige politiske rolle, deres samspil med politikerne og specielt spørgsmålet om ministrene nu også har reelle muligheder for at styre embedsmandsapparatet. At vi er for mange embedsmænd, nærmer os tabuemner, understreges af, at kun sjældne eksemplarer af arten føler, at offentligheden bør have et indblik i overvejelserne om, hvordan centraladministrationen indretter sig selv, og om hvordan tingene eventuelt kunne gøres på en anden og måske bedre måde. Det er vanskelige problemer, som drøftes bag lukkede døre uden offentlighedens og i mange tilfælde også uden politikernes medinddragelse.

Gennem årene har der dog kunnet iagttages en del tendenser til, at centraladministrationens embedsmænd viser større åbenhed over for offentligheden. En del forskere har således nydt godt af den åbenhed, de møder uden personlige interviews med embedsmænd og her ikke mindst med centraladministrationens øverste embedsmænd. Mange af dem ser det frugtbare i at delagtiggøre bredere kredse i, hvordan centraladministrationen er bygget op, hvordan den arbejder, og hvad dens arbejdsvilkår i almindelighed er i et politisk system som det danske.

Det er imidlertid en tendens i udviklingen, hvis betydning ikke skal overvurderes, så længe embedsmænd på de lavere niveauer (sagsbehandlere og kontorchefer) i ikke ringe udstrækning lever videre i gamle traditioner og derfor ser deres interesse i at opretholde fortidens ansigtsløse tilknappethed. Det kan virke paradoksalt, at de holdninger, der ligger bag en sådan adfærd, også synes at finde genklang hos de embedsmænd, som i løbet af 1970'erne har afsluttet deres uddannelse på universiteter og højere læreanstalter. Det er ikke til at sige,

hvorfor det forholder sig sådan; men mon det vil være uden enhver forbindelse med virkeligheden, hvis jeg vover en påstand om, at tillukketheden på én gang tillader embedsmændene at bevare deres illusion om det fuldstændig apolitiske i deres virksomhed samtidig med, at de i saglighedens hellige navn kan øve en væsentlig indflydelse på udformningen af det offentliges politik, en indflydelse, som takket være deres egen tilknappethed fortaber sig i tussmørket bag ministeriernes lukkede porte.

Der er i høj grad undtagelser fra disse traditioner. Blandt disse undtagelser bør især nævnes departementschef Erik Ib Schmidt. Gennem sine mange år som departementschef i først det økonomiske sekretariat, siden i budgetdepartementet bidrog han i skrift og tale på ganske enestående måde til at skabe en mere kvalificeret offentlig debat om offentlige finanser, om centraladministrationens egne forhold og om forholdene inden for den offentlige sektor i øvrigt. Hans Henrik Brydenscholt har i sin tid som direktør for kriminalforsorgen praktiseret en lignende åbenhed og prisværdig interesse for at kaste nogle af centraladministrationens problemer ud til diskussion i en videre kreds, end den der bænkes omkring frokostbordene på Slotsholmen.

Dette ustyrlige samfund er et af udslagene af denne virksomhed. Det gælder endog i dobbelt forstand, idet bogens kapitler oprindeligt har dannet grundlag for en serie forelæsninger på Handelshøjskolen i København. Det er i sig selv en form for virksomhed, som kun de færreste af centraladministrationens embedsmænd ville indlade sig på.

Også på anden måde betegner Brydenscholts bog et positivt brud med centraladministrationens traditioner. Brydenscholt gør sig således ingen illusioner om den apolitiske karakter af centraladministrationens virksomhed. Han er sig fuldt bevidst, at embedsmændene er vigtige deltagere i det politiske spil og ligeledes, at centraladministrationens virksomhed må ses i lyset af dens samspil med andre politiske institutioner.

Det er dog ikke i dette tema, at Brydenscholt henter sin problemstilling. I stedet for med udgangspunkt i dette tema at skele til statskundskaben og forvaltningslæren, orienterer Brydenscholt sig mod det han benævner management- eller ledelsesforskningen, således som denne især drives ved vore handelshøjskoler. Det er formentlig på baggrund af denne orientering hans to centrale hypoteser, som gang på gang lægges til grund for bogens argumentation, skal ses. Således gør han for det første gældende, at den offentlige forvaltning kunne bringes til at fungere bedre, det vil for ham sige mere effektivt, mere omkostningsbevidst og mere konsekvent fremadrettet, hvis dens ledende embedsmænd tog ved lære af, hvordan store erhvervsvirksomheder ledes. Det er et synspunkt, som han såmænd ud-

strækker til også at gælde folketinget (s. 41). For det andet gør han gældende, at managementteorien har bestået sin prøve (s. 59), hvoraf han naturligvis må slutte, at dens resultater også kan overføres til praksis.

Uden her at gå ind i nogen dybtgående argumentation vil jeg driste mig til at afvise gyldigheden af begge antagelser. Mellem de fleste former for offentlig administration og de fleste former for privat erhvervsvirksomhed består der så grundlæggende forskelle, at erfaringsoverførsel på ledelsesplan kun har begrænset relevans. Den er tilmed direkte farlig, hvis man forsøger at gøre det uden erkendelse af disse forskelle. Lad mig i flæng remse nogle forhold op, som på væsentlig måde begrænser relevansen af Brydensholts betragtning. Den offentlige administration producerer normalt ikke til et marked, dens output og dermed dens succes og effektivitet vurderes derfor heller ikke via markedets prisdannelse. Det betyder yderligere, at den ikke tilføres ressourcer via markedet, men derimod gennem tildeling af bevillinger, hvilket foregår gennem en proces som er ganske anderledes struktureret. Hertil kommer andre forhold, hvoraf først og fremmest skal peges på de særegne normer som gælder for samspillet mellem administrationens politiske og administrative ledelse i et demokratisk system, der som det danske bygger på princippet om ministerstyre. Det er normer, som er med til at skabe helt andre relationer, end dem der typisk vil bestå mellem bestyrelse og direktion i aktieselskaber. Endelig kan jeg ikke lade være med at anfægte gyldigheden af Brydensholts gentagne påpegning af det væsentlige i at de enkelte grene af den offentlige forvaltning, som et led i udviklingen af, hvad han kalder deres firmapolitik, formulerer langsigtede mål for deres virksomhed. Hvilken karakter og hvilket indhold disse målsætninger skulle have i praksis står hen i det uvisse (s. 110 ff. og s. 130).

Også den anden af Brydensholts antagelser lader sig formentlig anfægte. Så vidt jeg er orienteret har managementforskningen kun i begrænset omfang været interesseret i en empirisk underbygning af sine antagelser. Dens hypotese står derfor ofte som kun svagt underbyggede anvisninger af normativ karakter til virksomhedslederne. Hertil kommer, at det formentligt også kan være tvivlsomt, om teorien har bestået sin prøve i praksis. Så vidt jeg har fulgt diskussionerne blandt de i Århus residerende driftsøkonomer, hører det snarere til reglen end til undtagelsen, at virkelighedens virksomhedsledere opfører sig som forudsat i driftsøkonomiens og managementteoriernes lærebøger.

Disse skavanker er, som det fremgår, knyttet til de gennemgående temaer i Brydensholts fremstilling. Ud fra en politologisk synsvinkel må de forekomme ganske grundlæggende, et synspunkt, som formentligt mange embedsmænd ville dele. De har derudover alvorlige konsekvenser, når Brydensholt giver sig i lag

med tolkning og analyse af enkeltaspekter af centraladministrationens organisation og virksomhed. Ofte virker det her som om teoriens sterile diagnostik og forkromede anvisning af løsninger på enhver skavank inden for den private såvel som den offentlige sektor, fører med sig, at Brydesholt bliver ude af stand til at fortolke og anvende sin store faktiske viden om centraladministrationens forhold på en realistisk måde.

Et par eksempler kan nævnes til illustration af, hvad jeg tænker på: 1) Brydesholt interesserer sig (med rette) meget for beslutningsprocessen omkring de offentlige udgifter (s. 82-98). Han gennemgår det statslige budgetsystems formelle rammer, og finder også (meget realistisk) en tendens til, at alle embedsmænd, også de ledende, identificerer sig stærkt med netop de opgaver, som henhører under deres del af centraladministrationen. Han finder endvidere, at ministrene i praksis viser samme adfærd. Ingen synes altså at føre et helhedsansvar for den offentlige udgiftspolitik, et ansvar, som kunne og burde føre til erkendelse af, at ens eget område somme tider bør træde til side for andre områders mere berettigede krav. Utvivlsomt en realistisk beskrivelse som mange vil nikke genkendende til. Men i stedet for at forklare de undrende studerende på handelshøjskolen, hvorfor det er sådan, og hvorfor det vil være forbundet med overmåde store vanskeligheder at få det til at fungere anderledes, maner Brydesholt til klargøring af begrebet den gode chef og til udvikling af administrative strukturer, som gør det naturligt, at de øverste administrative chefer har et ansvar også ud over deres eget ministeriums område. At de på en eller anden måde bliver parthavere i "koncernpolitikken" (s. 92 f.). I praksis synes løsenet på disse problemer at være cost-benefit-analyser og programbudgettering. Man kan således have sine tvivl om såvel diagnosens gyldighed som medicinens praktiske anvendelighed.

2) På tilsvarende måde interesserer Brydesholt sig for den udbredte anvendelse af kommissioner, udvalg og arbejdsgrupper inden for centraladministrationen. Såvel arbejdsformen som sammensætningen af disse udvalg er for Brydesholt et alvorligt symptom på, at vor fremtid formes af strukturer, som ikke ejer evnen til at se ind i fremtiden og til at formulere kreative løsninger på dens udfordringer. Og hvorfor nu det? Ja, læs selv: "Nej, fejlen er naturligvis, at vi ikke har gjort os klart, at det er en helt anden form for arbejdsmetode og indstilling, der skal til, når man skal bryde om på systemerne. Hvis man ser på det store flertal af offentlige betænkninger, er de præget af en administrativ tradition, der er udviklet på enkeltsagsbehandlingens område. Udvalgene sammensættes af eksperter, som naturligvis vil have svært ved at tænke uden begrænsning - ikke mindst i betragtning af, at de netop er placeret i udvalget for at

sørge for, at det pågældende områdes specialviden er repræsenteret. I en række tilfælde er også interessegrupper og fagorganisationer repræsenteret. Her er det endnu mere åbenbart, at disse mennesker ikke kan tænke uden begrænsning. De er jo sat i udvalget med henblik på at forsvare en bestemt etableret interesse. Af og til er der også politikere med. Heller ikke af dem kan man forvente det ubundne, kreative. Også de er snævert forpligtede på det eksisterende." (s. 140).

Ovenstående afsnit fra fremstillingen er citeret in extenso, fordi det illustrerer, hvorledes Brydenscholt nok har blik for nogle konsekvenser af den måde, vores politisk-administrative system fungerer på. Samtidig illustrerer citatet, hvorledes han i sin analyse slet ikke kommer ind på, hvorfor systemet fungerer på denne måde og endnu mindre på de positive funktioner, som for eksempel de offentlige udvalg kan tænkes at have i vores politiske system. Jeg gad således nok se, hvorledes vores system ville fungere, hvis de offentlige udvalg udelukkende var sammensat af ubundne, kreative mennesker. I så fald kunne de næppe bruges til forberedelse af beslutninger af nogen kontroversitet, endsiges til mobiliseringen af tilslutning til sådanne beslutninger, eller til aflastning af folketinget, således som det er tilfældet med de bredt sammensatte udvalg, som Brydenscholt referer til. Og hvad er Brydenscholts anvisning på de problemer, som udvalgssystemet efter hans opfattelse skaber? At man tager ved lære af det private erhvervsliv samt af noget, han benævner kreativitetsteorien (s. 141 ff.). Igen kan der stilles spørgsmålstejn ved kurens effektivitet. Nogle ville måske mene, at Brydenscholt i sin tillid til managementsteoriernes anvisninger på, hvorledes vi skal løse den offentlige sektors problemer, ikke ræsonnerer meget anderledes end de mennesker, som nærer en usvækket tro på, at naturlæger og kloge mænd og koner kan kurere alle de dårligdomme, som den etablerede lægestand må give op overfor.

De kritiske betragtninger som ovenfor er anført over for Brydenscholts fremstilling, og som efter mit skøn kunne anføres mod argumentationen i andre dele af fremstillingen, fratager naturligvis ikke Brydenscholt æren af at have skrevet en i visse henseender kærkommen, provokerende bog. Når jeg alligevel finder grund til at advare mod bogens fremstilling af den offentlige sektor, er det ikke mindst, fordi der synes at være et stort kommercielt marked for letkøbte og svagt funderede anvisninger på, hvorledes den offentlige sektor kan bringes til at fungere mere effektivt, det vil som regel sige således som det private erhvervsliv forudsættes at fungere. Disse anvisninger giver sig ofte ud for at bygge på samfundsvidenskabelig grund. Som det er fremgået, er det min opfattelse, at der kan stilles spørgsmålstejn herved. Det er i hvert fald en gren af sam-

fundsvideenskaberne, som kun i ringe omfang har underbygget sine resultater empirisk, ligesom, som det også er fremgået, formentligt kan være tvivlsomt, om det private erhvervsliv fungerer, som denne teori forudsætter.

Disse teorier er imidlertid eksistensgrundlaget for et stort antal konsulentfirmaer. Nogle af dem har forsøgt at afsætte deres produkter til den offentlige administration; blandt andet har direktoratet for kriminalforsorgen i modsætning til de fleste andre grene af central administrationen været storaftager heraf. Det er dog især i den kommunale sektor, disse firmaer synes at have fundet et marked. Der er mig bekendt ikke lavet nogen undersøgelse af, hvad disse firmaer leverer og heller ikke af, hvad der kommer ud af deres rådgivning i praksis. Er man ikke skeptisk over for deres virksomhed i forvejen, bliver man det imidlertid ved læsningen af fremstillingen af det grundlag, de arbejder på. To konsulenter fra et sådant firma (Kaj Jørgensen og Ole Kjærgaard) har sammen med to af managementforskningens danske foregangsmand (professor Erik Johnsen og lektor Stig Ree fra Handelshøjskolen i København) skrevet bogen Kommunal ledelseslære. Kommunal ledelseslære præsenteres som udviklingen af en specifik kommunal ledelseslære.

For de læsere, der har tillid til, at det inden for samfundsvideenskabernes område er muligt at udvikle teorier, der kan danne grundlag for løsningen af for eksempel organisatoriske problemer inden for den kommunale forvaltning kan denne bog anbefales. De vil samtidig erfare, hvad der adskiller lederroller såsom systemørens, proceskonsulentens eller filosoffens fra hinanden.

For de læsere, som efter at have læst Brydensholts bog, måtte sidde tilbage med et ønske om at stifte nærmere bekendtskab med netop den managementteori, som efter hans egen opfattelse kan være inspirationskilden for udviklingen af bedre ledelsesmetoder inden for såvel centraladministrationen som folketinget, kan bogen også anbefales.

Jørgen Grønnegård Christensen

Kultur og Klasse, nr. 36 (Særnummer om Massekommunikation) 1979. 38,50 kr.

Den nye medieteknologi, kulturimperialisme, vareestetikk, innholdet i tegneserier og motoffentlighet. Det er mangfoldigheten som først og fremst preger dette nummer av Kultur og Klasse. Likevel mener redaktøren, Morten Giersing, at emnene kan samles under en felles hatt, fordi de har noe med massekommunikasjon å gjøre.

Den første kommentar må derfor bli at nummeret ikke står på egne ben som en introduksjon til massekommunikasjon som fagområdet. Dette har vel heller ikke