

## Anmeldelser

Bøje Larsen, Styringstænkning - Er ledelse mulig?, Nyt Nordisk Forlag, København 1981, 139 s., 122,00 kr.

Styringsproblemerne i det offentlige har i de senere år været genstand for stor opmærksomhed.

Opmærksomheden har bl.a. givet sig udtryk i en række debatbøger, hvis gennemgående tema har været, at den offentlige sektor vanskeligt kan styres, og at det offentlige ikke er i stand til at løse sine styringsopgaver i forhold til det øvrige samfund. Herhjemme har debatten været præget af navne som Jørgen Dich, Bertel Haarder og Brydensholt. De har ikke mindst hæftet sig ved de styringsproblemer, der hænger sammen med de offentligt ansattes stigende indflydelse og faglige bevidsthed.

Opmærksomheden om det offentliges problemer har også givet anledning til spændende forsøg på ud fra utraditionelle faglige synsvinkler at kaste lys over styringsproblemerne. Man kan her nævne det forsøg, som Kjeld Møller Pedersen, og Jørn Henrik Petersen har gjort på at analysere politiske fænomener ved hjælp af økonomiske modeller knyttet til fænomenet det kollektive gode.<sup>1</sup> Man kan også nævne det omfattende forsøg, som man i forbindelse med den norske Magtudredning har gjort på at forstå de offentlige styringssystemer ud fra en organisationsteoretisk synsvinkel.<sup>2</sup>

Bøje Larsens ny bog med titlen: "Styringstænkning" og undertitlen: "Er ledelse mulig?" indgår i begge disse sammenhænge. Det er en spændende, letlæst og provokerende bog, som nok skal få det til at gibbe i enhver ægte bureaukrat. Samtidig er det et sine steder originalt forsøg på at anvende dele af organisationsteorien på den offentlige sektor.

Bøje Larsen stiller spørgsmålstejn ved den måde, styringsproblemerne normalt anskues på. Efter hans opfattelse tænker vi alt for ensidigt på bureaukratisk styring, når vi drøfter styringsproblemerne og er alt for tilbøjelige

1) F.eks. Kjeld Møller Pedersen og Jørn Henrik Petersen: "Økonomiens politik - politikens økonomi", Økonomi og Politik, 1980 nr. 3, side 231-251.

2) Se f.eks. Gudmund Hernes (red), Forhandlingsøkonomi og blandingsadministration, Universitetsforlaget, Bergen - Oslo - Tromsø, 1978.

## Anmeldelser

Bøje Larsen, Styringstænkning - Er ledelse mulig?, Nyt Nordisk Forlag, København 1981, 139 s., 122,00 kr.

Styringsproblemerne i det offentlige har i de senere år været genstand for stor opmærksomhed.

Opmærksomheden har bl.a. givet sig udtryk i en række debatbøger, hvis gennemgående tema har været, at den offentlige sektor vanskeligt kan styres, og at det offentlige ikke er i stand til at løse sine styringsopgaver i forhold til det øvrige samfund. Herhjemme har debatten været præget af navne som Jørgen Dich, Bertel Haarder og Brydensholt. De har ikke mindst hæftet sig ved de styringsproblemer, der hænger sammen med de offentligt ansattes stigende indflydelse og faglige bevidsthed.

Opmærksomheden om det offentliges problemer har også givet anledning til spændende forsøg på ud fra utraditionelle faglige synsvinkler at kaste lys over styringsproblemerne. Man kan her nævne det forsøg, som Kjeld Møller Pedersen, og Jørn Henrik Petersen har gjort på at analysere politiske fænomener ved hjælp af økonomiske modeller knyttet til fænomenet det kollektive gode.<sup>1</sup> Man kan også nævne det omfattende forsøg, som man i forbindelse med den norske Magtudredning har gjort på at forstå de offentlige styringssystemer ud fra en organisationsteoretisk synsvinkel.<sup>2</sup>

Bøje Larsens ny bog med titlen: "Styringstænkning" og undertitlen: "Er ledelse mulig?" indgår i begge disse sammenhænge. Det er en spændende, letlæst og provokerende bog, som nok skal få det til at gibbe i enhver ægte bureaukrat. Samtidig er det et sine steder originalt forsøg på at anvende dele af organisationsteorien på den offentlige sektor.

Bøje Larsen stiller spørgsmålstejn ved den måde, styringsproblemerne normalt anskues på. Efter hans opfattelse tænker vi alt for ensidigt på bureaukratisk styring, når vi drøfter styringsproblemerne og er alt for tilbøjelige

1) F.eks. Kjeld Møller Pedersen og Jørn Henrik Petersen: "Økonomiens politik - politikens økonomi", Økonomi og Politik, 1980 nr. 3, side 231-251.

2) Se f.eks. Gudmund Hernes (red), Forhandlingsøkonomi og blandingsadministration, Universitetsforlaget, Bergen - Oslo - Tromsø, 1978.

til at overse de styringsmuligheder, der ligger i alternative styringssystemer, som f.eks. markedet og de ansattes selvstyre.

Hovedindholdet af bogen er en diskussion af de begrænsninger, der knytter sig til bureaukratisk styring. Ved bureaukratisk styring forstås styring gennem ordrer, direktiver, planer eller kontrol, der udgår fra overordnede. Direktiverne kan være snævre eller bredere, men det afgørende er, at styringen kommer ovenfra.

Bøje Larsens metode er at opstille det, han et sted kalder styringsumulighedsmodellen, dvs. som en slags idealtype - rått og unuanceret - alle de argumenter, der peger i retning af begrænsede styringsmuligheder. Bogen bliver på denne måde et katalog over problemer ved bureaukratisk styring. Forfatteren ser det som et formål i sig selv at opstille den principielle argumentation uanset, at argumenterne ikke i alle detaljer og under alle forhold vil holde. Det giver en konsekvent argumentation, men også usikkerhed omkring forfatterens vurdering af omfanget og karakteren af de faktiske styringsproblemer.

Styringsumulighedsmodellen kan sammenfattes i følgende hovedpunkter:

- 1) De faktiske handlemuligheder, ledelsen står overfor, er ofte såre beskedne. Man er bundet op af interesser, markedsafhængigheder og meget andet. Den såkaldte styring får under disse vilkår ofte en rituel, legitimerende karakter og gør ikke meget forskel med hensyn til, hvad der kommer ud af det hele. Det afgørende er det snævre spillerum.
- 2) De styrede, det vil bl.a. sige de ansatte i den offentlige sektor og borgerne, er aldrig en viljesløs masse, der uden videre vil rette sig efter ordrer og direktiver fra oven. De har deres egne holdninger og interesser, og de har som oftest en magtbase, så de kan gøre deres indflydelse gældende, om ikke andet ved at sabotere beslutningerne eller helt unddrage sig dem.
- 3) Den virkelighed, vi søger at styre, er kompliceret. Det er umuligt at skaffe sig den nødvendige viden uden at gennemføre åbne og derfor også tit mislykkede forsøg. Den måde, vi opfatter virkeligheden på, præges afgørende af vores placering i det administrative system. Vi skaber vores virkelighedsbillede ud fra vores interesser, traumer og aspirationer.

Resultatet af alt dette bliver en lidt trøstesløs styringskomedie. De målsætninger, som man hævder at styre ud fra, udformes ikke før, men efter de faktiske handlinger. Deres væsentligste funktion er uden sammenhæng. Lederne har ikke kontrol med noget som helst. Deres væsentligste funktion er af rituel karakter. Deres måde at overleve på er at lade, som om de leder. Bøje Larsens

hovedbudskab synes at være, at vi skal acceptere virkeligheden, som den er og lade være med at spilde en masse energi på forgæves styringsforsøg. I nogle tilfælde vil det være fornuftigt at resignere og sænke styringsambitionen, i andre tilfælde kan man med fordel arbejde med andre styringsformer f.eks. markedsstyring og øget selvstyre for de berørte grupper.

Gennemlæsningen af styringsumulighedsmodellen gav mig umiddelbart anledning til to overvejelser. For det første er den bureaukratiske styring i et politisk system, som det danske kædet uadskilligt sammen med et repræsentativt politisk demokrati. Systemets selvforståelse og en del af virkeligheden er, at vælgerne vælger politikere, som via det administrative apparat leverer serviceydelser og regulerer borgernes forhold i overensstemmelse med de ønsker, som vælgerne har givet udtryk for gennem valghandlingen. Der er her i princippet tale om et enkelt og overskueligt system. Der er to suveræne aktører, nemlig vælgerne og politikerne med administrationen, som den politiske ledelses villige redskab. Konsekvensen af den tætte sammenhæng mellem politisk ledelse og bureaukrati er imidlertid, at det, der ud fra Bøje Larsens synsvinkel tager sig ud som en krise for den bureaukratiske styring, ud fra en anden synsvinkel kan ses som udtryk for en legitimitetskrise for den politiske ledelse, der ikke har autoritet til at træffe og gennemføre beslutninger.

Den anden overvejelse, som der skal gøres mere ud af, går på, om det er rimeligt at analysere den offentlige sektors styringsproblemer med det udgangspunkt, at den fremherskende styringsmåde er bureaukratisk styring baseret på ordrer, direktiver og kontrol fra oven. Der er ingen tvivl om, at kombinationen af repræsentativt demokrati og bureaukratisk styring spiller en vældig rolle som vores systems officielle ideologi. Det er den model, politikere typisk tager udgangspunkt i, når de drøfter Folketingets og partiernes muligheder for at styre samfundsudviklingen. Det er den model, de ved højtidelige lejligheder bruger til at begrunde, at folketingets og partiernes beslutninger skal stå ved magt overfor modstræbende organisationer og græsrodde. Modellen spiller også en vældig rolle for den offentlige administrations selvforståelse. Mange administrative ledere ser - ikke mindst når de udsættes for kritik - sig selv som det upolitiske mellemlid mellem politikere og borgere. De hævder, at deres opgave er at tolke og udføre politiske beslutninger. Den operative virkelighed for politikere og administrative ledere kan imidlertid på mange områder ikke beskrives ved hjælp af denne model.

På mange områder vil styringsforholdene med fordel kunne analyseres med udgangspunkt i en forhandlingsmodel, hvor beslutningerne træffes i et tæt sam-

spil mellem politikere, administration og organisationer.<sup>3</sup> Nogle har talt om at der på de enkelte områder etableres jerntrekanter mellem de tre typer af aktører. Hermed menes, at der er tale om stabile og forudsigelige relationer mellem aktørerne. Der ligger også i udtrykket jerntrekanten, at man holder sammen inden for sin sektor og søger at beskytte sig mod andre sektorer. Nok kan der være indbyrdes uenighed mellem politikere, administration og interesseorganisationer, men man har en fælles interesse i sammen at styre den pågældende sektor og i at sikre, at ingen udefra antaster ens ret og autonomi til at styre sektoren.

Det er et system, der er baseret på gensidig afhængighed mellem aktørerne og på et stærkt ønske om at finde frem til fælles løsninger, bl.a. fordi de fælles løsninger er garantien for, at andre parter ikke blander sig. Man er afhængig af hinanden med hensyn til fremskaffelse af information, og systemet er baseret på, at ingen af aktørerne selv kan træffe og gennemføre beslutninger. Det er et system, hvor problemerne klares ved forhandling og kompromiser.

For deltagerne er der tale om et forholdsvis overskueligt system. Det er afklaret gennem lang tids praksis, hvem der har ret til at være med i beslutningerne. Aktørernes standpunkter vil typisk være præget af en høj grad af stabilitet, og man vil på forhånd kende hinandens standpunkter og baggrunden for dem.

Forhandlingssystemet har dels udviklet sig i forbindelse med statsmagtens stadig mere omfattende regulering af erhvervslivets forhold. Dels har denne model vundet indpas inden for de store offentlige serviceområder, hvor der er blevet etableret eller søgt etableret et samarbejde mellem politikerne, den administrative ledelse og de organisationer, som repræsenterer de toneangivende professioner inden for det pågældende område. Forhandlingsystemet var på mange områder det naturlige alternativ til traditionel bureaukratisk styring, efterhånden som den offentlige sektor udvidede sit ansvar og sine aktiviteter.

Forhandlingsmodellen bringer os imidlertid ikke afgørende ud over Bøje Larsens hovedproblem: vanskeligheden ved at styre dagens samfund. Nogle af problemerne kan genkendes fra analysen af den bureaukratiske model, andre er specielle for forhandlingsmodellen:

- der er dukket ny tværgående problemer op, som ikke umiddelbart passer inden for rammerne af de etablerede forhandlingsystemer. F.eks. går ungdomsar-

---

3) Se Erik Damgaard, "Politiske sektorer: jerntrekanter eller løse netværk", Nordisk Administrativt Tidsskrift, 1981 nr. 4, side 396-411 for en oversigt over relevant litteratur og empirisk forskning.

- bejdsløshedsproblemet på tværs af de forhandlingssystemer, som styrer henholdsvis erhvervsuddannelserne og det traditionelle arbejdsmarked.
- beslutningsprocesserne er ikke altid lige forudsigelige. Politikere, administratorer og organisationer kan ikke altid bestemme, hvad der kommer på den offentlige dagsorden. Det er heller ikke altid lige let at forudsige, hvilke aktører der vil blande sig i hvad, og med hvilken styrke. Offentligt ansatte eller græsrodder kan i én situation være meget aktive, i en anden situation ganske passive, selvom beslutningernes indhold tilsyneladende er stort set identiske.
  - nye aktører gør sig med stigende styrke gældende. Det gælder bl.a. de offentligt ansatte på de enkelte institutioner. Personaleorganisationerne kan ikke altid forudsige endelige styre, hvordan de ansatte vil reagere over for ændringer i arbejdsbetingelserne. Tilsvarende kan enkeltvirksomheder og borgere reagere selvstændigt og ikke altid, som deres repræsentanter har forudset eller ønsket.
  - de nye aktører følger ikke forhandlingsmodellens spilleregler. De ser ikke nødvendigvis opgaven som gennem forhandlinger at nå frem til fælles løsninger. Et reaktionsmønster er, at græsrodder og borgere søger at skabe sig områder, hvor de er fri for både bureaukratisk styring og styring via forpligtende forhandlinger med andre parter. Evt. i den variant at man godt vil have offentlig støtte til sine aktiviteter, men bestemt ingen ekstern kontrol med midlernes anvendelse.

Det er således let nok at identificere styringsproblemer i dagens samfund. Langt vanskeligere at analysere dem på en givtig måde. En del af styringsproblemerne kan, som Bøje Larsen har gjort det, analyseres med udgangspunkt i en bureaukratimodel. En anden del af styringsproblemerne kan formentlig bedst analyseres med andre udgangspunkter, f.eks. den her anførte forhandlingsmodel.

Noget af det mest spændende i bogen er de - desværre korte - afsnit om samspillet mellem de styrede (først og fremmest de offentligt ansatte) og ledelsen. Der er ingen tvivl om, at Bøje Larsen her har fat i et helt centralt tema. Forholdet mellem ledelse og medarbejdere bliver mere end nogen sinde centralt i de kommende år. Årsagen er dels den stigende medindflydelse, som de ansatte har fået, dels det forhold, at den offentlige sektor i de kommende år står over for vanskelige omstillings- og fornyelsesopgaver som følge af faldende ressource-tilgang og ændrede behov for serviceydelser. Samtidig har der rejst sig en diskussion om værdien af de institutionsløsninger, som var svaret på alle sociale problemer i 1970'erne. Alt dette placerer de offentlige ansatte i en nøgleposition, også ofte i en forsvarsposition.

Spændvidden i opfattelsen af styringsproblemerne i relation til de offentligt ansatte illustreres af to debatindlæg, der er blevet offentliggjort i de seneste måneder. Inden for rammerne af Dansk Management Centers projekt; "Dansk Ledelse 90" har en gruppe bestående af offentlige ledere netop færdiggjort et oplæg om produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor.<sup>4</sup> Gruppen når vidt omkring i sine overvejelser, men det centrale er en diskussion af motivationen hos de offentligt ansatte. Her hævder gruppen, at der generelt må siges at være en utilstrækkelig motivation i retning af produktivitet og effektivitet hos både ledere og medarbejdere. Forklaringen herpå finder gruppen først og fremmest i de beskedne lønninger, der er knyttet til opnåelse af højere produktivitet. I forlængelse heraf stilles en række forslag om at indføre produktivitets- og effektivitets fremmende løn- og belønningssystemer i det offentlige. Denne del af gruppens rapport er et forsøg på at klare nogle af produktivitetsproblemerne i det offentlige ved øget anvendelse af traditionelle belønninger, som man mener at kende det fra den private sektor.

En helt anden tilgang til ledelsesproblemerne finder man i en artikel af H. H. Brydesholt med titlen: "Ledelsesstruktur i den offentlige sektor".<sup>5</sup> Brydesholt ser i artiklen bl.a. nærmere på baggrunden for den betydelige utilfredshed, der tilsyneladende findes blandt mange offentligt ansatte inden for de dele af den offentlige sektor, der producerer serviceydelser. Han fremhæver, at mange offentligt ansatte føler sig i en stærkt stressende arbejdssituation, som følge af en i princippet næsten ubegrænset efterspørgsel efter offentlige serviceydelser, der udbydes gratis. Videre peger han på, at mange store offentlige serviceområder er præget af en grundlæggende uklarhed om målene, som gør, at de ansatte har meget få rettesnore for en prioritering af deres arbejde. På baggrund af sin analyse ser Brydesholt optimistisk på mulighederne for at etablere et samarbejde mellem ledelse og medarbejdere om løsninger, der både tilgodeser medarbejdernes ønske om et bedre arbejdsmiljø og ledelsens ønsker om en nødvendig omprioritering og effektivisering.

Bøje Larsens væsentligste bidrag er ud fra en systematisk analyse at pege på nogle af de muligheder, der er for at undgå en opslidende skyttegravskrig mellem ledere og medarbejdere:

---

4) Rapport fra udviklingsgruppe 5: Produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor. Dansk Management Center 1981.

5) H. H. Brydesholt, "Ledelsesstruktur i den offentlige sektor", Juristen og Økonomen, 1981 nr. 18, side 385-400.

- man kan i højere grad basere sig på de ansattes selvstyre
- man kan basere sig på ledelse gennem forbilleder, f.eks. i form af forsøg og eksempler, der kan sprede sig
- man kan betjene sig af uformel ledelse, dvs. ledelse gennem uformelle relationer og faglige professionelle miljøer. Lederne skal væk fra skrivebordet og ud blandt de ansatte
- man kan betjene sig af det, som Bøje Larsen kalder "lusket ledelse". De små lidet synlige ændringer med den store effekt.

Der ligger en spændende opgave i at videreudvikle de forskellige alternative løsningsmuligheder. Hvor relevante er de for forskellige typer af offentlige opgaver, og hvor realistiske er de i ly af de arbejdsbetingelser, som forskellige grupper af offentligt ansatte har?

Bogen afsluttes med en teoretisk diskussion af styringsproblemerne. Til brug for den afsluttende diskussion udvider Bøje Larsen sit styringsbegreb. Hvor han hidtil har beskæftiget sig med bureaukratisk styring i form af ordrer, direktiver o.lign. fra oven, forstår han nu ved styring enhver social påvirkning af mennesker, der fører til ændret adfærd. Hans første tese er, at der i grunden kun findes fem forskellige styremåder: bureaukrati, marked, demokrati, kollektiv (selvstyre som i en familie eller arbejdsgruppe, hvor alle styres af og styrer hinanden) og viden (styring via forskning og formidling/undervisning).

Den centrale tese er, at styringsmængden i et givet socialt system er konstant. Med det brede styringsbegreb, der her anvendes, er denne tese nærmest selvindlysende. Modstykket ville være en påstand om, at adfærd er tilfældig. Det interessante er imidlertid ikke selve denne tese, der, som forfatteren selv skriver, mest har heuristisk værdi. Det interessante er dens konsekvenser. Her skal blot ses på en enkelt af de teser, som udledes af den centrale tese om styringsmængdens konstans. Tesen går på, at det, der set fra det ene styringssystem er styringsbegrænsninger, blot er virkningen af anden styring. Hvis den bureaukratiske styring på et område svigter, så skyldes det enten, at andre bureaukratier gør deres indflydelse gældende, eller blokeringer som følge af andre styringsmåder, f.eks. markedet eller selvstyre. Konklusionen bliver, "at der ikke er nogen særlig indlysende grund til at betragte begrænsninger på bureaukratisk styringsmåde som et onde, der må fjernes, således som det meste af styringsdebatten gør. Disse begrænsninger er snarere udtryk for, at der er noget styring, der virker". (s. 135).

Umiddelbart er det en meget frugtbar synsvinkel, der her introduceres. Den lægger op til analyser af samspillet mellem forskellige styringssystemer, og



den lægger op til vurderinger af, under hvilke betingelser forskellige styringssystemer fungerer mest hensigtsmæssigt. Bøje Larsen illustrerer selv det mest spændende i sin tilgang ved en analyse af de begrænsninger, der er forsøg på bureaukratisk styring af forskningen på universiteter og læreanstalter. Budskabet til undervisningsministeriets bureaukrater er klart. Frem for i op-højet fornærmethed at beklage de manglende muligheder for at styre området burde man i langt højere grad interessere sig for de alternative styringsmekanismer, der gør sig gældende og de værdier, de beskytter. Så vidt så godt.

Moralen bag alt dette synes imidlertid næsten at være, at al styring i og for sig kan være lige godt. Hvis ikke det ene styringssystem virker, så er der nok et andet styringssystem, der virker.

Problemet ved denne opfattelse er, at den overser, at den styring, der sker via det politiske demokrati og bureaukratiet, ikke blot er ét blandt flere styringssystemer. Det er også i et samfund som vores det overordnede styringssystem. Den politiske ledelse og det hertil knyttede bureaukati har i sidste instans den opgave at afstikke rammerne for de andre styringssystemer og at gribe korrigerende ind, hvis den samlede virkning af de forskellige styringssystemer bliver faretruende. Det er til politikerne og bureaukratiet, man ser hen, når beskæftigelsen og betalingsbalanceproblemerne skal klares. De kan ikke unddrage sig deres ansvar ved blot at henvise til, at problemerne skyldes effekten af andre styringssystemer.

Bøje Larsen påpeger med rette, at vi hidtil alt for ensidigt har opfattet styring som ensbetydende med bureaukratisk styring. Han har også en solid pointe i påpegningen af, at vi på mange områder formentlig har været alt for ambitiøse i vores krav til den bureaukratiske styring. Det er ligeledes væsentligt, at vi fremover bliver langt mere opmærksomme på muligheder, der ligger i bevidst anvendelse af alternative styringsmekanismer. Det er givetvis også frugtbart at se barriererne for traditionel bureaukratisk styring som udtryk for effekten af andre styringssystemer. Men alt dette aktualiserer vel mere end nogen sinde spørgsmålet om, hvordan den politiske ledelse og bureaukratiet kan varetage sin overordnede opgaver i det samlede styringssystem. Her skal man måske være lidt varsom med at indtage for meget af Bøje Larsens ellers så gode medicin.

Carsten Jarlov