

Hanne Foss Hansen

Styring af offentlige organisationer: Er ensrettet eller "skræddersyet" tænkning vejen frem?¹

Variationsrigdommen i strukturer og styreformer i den statslige sektor er dårligt beskrevet. Artiklen udvikler og afprøver begreber til beskrivelse af variationsrigdommen statslige producerende organisationer imellem. Det påvises på basis af empiriske undersøgelser, at omgivelserelationer og ressourceministerielle styreformer varierer, samt at der er forskelle i det ledelsesmæssige handlingsrum organisationerne oplever.

Indledning

Dansk administrationspolitik var i mange år optaget af at søge efter og udvikle den bedste organisations- og styringsmodel. Denne homogene, normative organisatoriske tænkning kom dels til udtryk i strukturelle anbefalinger, først og fremmest knyttet til departements-direktoratsmodellen, dels til udtryk i relation til konkrete styringsmæssige virkemidler. For eksempel udvikledes planlægnings-, budgetterings- og økonomistyringssystemer efter samme læst på tværs af sektorer og ministerområder.

I de seneste godt ti år har en mere heterogen synsvinkel imidlertid vundet stadig stærkere fodfæste. Startskuddet kom i "Planredegørelse 3" (Budgetdepartementet, 1983). Her introduceredes i relation til planlægning tanken om, at forskellige statslige opgaveområder havde gavn af planlægning i ganske forskelligt omfang. Planlægningsdybde og -frekvens burde variere. På nogle områder ville detaljeret planlægning være et gode, på andre ville en form for "vågeblusplanlægning" være tilstrækkeligt.

Tankegangen blev, om end mere implicit, fulgt op i implementeringen af budgetreformen og mere generelt moderniseringsprogrammet op igennem 1980'erne. Specielt i relation til ressourcefordeling og -styring udvikledes en række forskellige organisationstyper. På nogle områder bibeholdtes den klassiske, separate budgettering af udgifter og indtægter, på andre områder introduceredes nettotalsstyrede statsvirksomheder, statslige aktieselskaber, osv.

Inden for organisations- og ledelsesteori betegnes den heterogene normative synsvinkel situationsbetinget ledelsestænkning. Kernen er, at organisations- og styreformer bør udformes i overensstemmelse med omgivelsernes karakteristika samt opgavernes krav. "Der findes ikke en bedste måde at organisere på; ej heller er alle måder at organisere på lige effektive" (Galbraith, 1977: 28).

Situationsbetinget organisationsteori voksede frem i 1960'erne og udvikledes mere systematisk i 1970'erne. Udgangspunktet for udviklingen af de normative teoridannelser (for eksempel Galbraith, 1977; Mintzberg, 1979; 1983) var grundige empiriske studier af variationer i organisations- og styreformer

Hanne Foss Hansen

Styring af offentlige organisationer: Er ensrettet eller "skræddersyet" tænkning vejen frem?¹

Variationsrigdommen i strukturer og styreformer i den statslige sektor er dårligt beskrevet. Artiklen udvikler og afprøver begreber til beskrivelse af variationsrigdommen statslige producerende organisationer imellem. Det påvises på basis af empiriske undersøgelser, at omgivelserelationer og ressourceministerielle styreformer varierer, samt at der er forskelle i det ledelsesmæssige handlingsrum organisationerne oplever.

Indledning

Dansk administrationspolitik var i mange år optaget af at søge efter og udvikle den bedste organisations- og styringsmodel. Denne homogene, normative organisatoriske tænkning kom dels til udtryk i strukturelle anbefalinger, først og fremmest knyttet til departements-direktoratsmodellen, dels til udtryk i relation til konkrete styringsmæssige virkemidler. For eksempel udvikledes planlægnings-, budgetterings- og økonomistyringssystemer efter samme læst på tværs af sektorer og ministerområder.

I de seneste godt ti år har en mere heterogen synsvinkel imidlertid vundet stadig stærkere fodfæste. Startskuddet kom i "Planredegørelse 3" (Budgetdepartementet, 1983). Her introduceredes i relation til planlægning tanken om, at forskellige statslige opgaveområder havde gavn af planlægning i ganske forskelligt omfang. Planlægningsdybde og -frekvens burde variere. På nogle områder ville detaljeret planlægning være et gode, på andre ville en form for "vågeblusplanlægning" være tilstrækkeligt.

Tankegangen blev, om end mere implicit, fulgt op i implementeringen af budgetreformen og mere generelt moderniseringsprogrammet op igennem 1980'erne. Specielt i relation til ressourcefordeling og -styring udvikledes en række forskellige organisationstyper. På nogle områder bibeholdtes den klassiske, separate budgettering af udgifter og indtægter, på andre områder introduceredes nettotalsstyrede statsvirksomheder, statslige aktieselskaber, osv.

Inden for organisations- og ledelsesteori betegnes den heterogene normative synsvinkel situationsbetinget ledelsestænkning. Kernen er, at organisations- og styreformer bør udformes i overensstemmelse med omgivelsernes karakteristika samt opgavernes krav. "Der findes ikke en bedste måde at organisere på; ej heller er alle måder at organisere på lige effektive" (Galbraith, 1977: 28).

Situationsbetinget organisationsteori voksede frem i 1960'erne og udvikledes mere systematisk i 1970'erne. Udgangspunktet for udviklingen af de normative teoridannelser (for eksempel Galbraith, 1977; Mintzberg, 1979; 1983) var grundige empiriske studier af variationer i organisations- og styreformer

samt disses sammenhænge med forskelle i opgaver, teknologi, markeds karakteristika m.v. Sagt på en anden måde baseredes de heterogene normative anbefalinger på veludviklede forståelser af, hvilke forhold der konstituerede organisatorisk homogene "lommer" i et broget billede af organisatorisk heterogenitet.

I 1990'erne har denne situationsbetingede synsvinkel for alvor slået rod i dansk administrationspolitik, senest under betegnelsen skræddersyet organisation og skræddersyet styring. "Organisationen skal - som styringen - tilpasses opgaver og vilkår" (Finansministeriet, 1993: 107). Det anbefales, at styringen af offentlige organisationer varierer fra detaljeret politisk styring til selvstændigt driftsmæssigt ansvar. Tre forhold bør ifølge Finansministeriet præge styringens udformning: opgaverne, konkurrencesituation samt brugergruppen. Organisationer, der varetager politiske opgaver, har monopol i forhold til den ydelse de producerer og/eller har en uklar brugergruppe, bør styres detaljeret ved hjælp af klassiske styringsmidler såsom regler og ordrer, mens organisationer, der varetager driftsopgaver, er konkurrenceudsatte og/eller har en veldefineret brugergruppe, bør have større autonomi og afskærmes fra detaljeret politisk styring.

Hvor den normative, situationsbetingede organisationsteori var baseret på grundige empiriske studier af hvilke faktorer, der forklarede eksistensen af homogene lommer i et heterogent organisationsfelt, er anbefalingerne i den aktuelle administrationspolitik stort set uden grund i empirisk viden. Er det for eksempel meningsfuldt at sondre mellem politiske opgaver og driftsopgaver? Eller er driftsopgaver også i politisk fokus? Hvad vil det sige, at en brugergruppe er veldefineret? Og hvor mange statslige organisationer kan siges at have en sådan? Hvordan defineres konkurrence? Der kan på denne vis rejses mange spørgsmål knyttet til de fremlagte dimensioner. Vigtigere er imidlertid, at der kan stilles spørgsmåltegn ved, om de anførte dimensioner overhovedet er de mest relevante med sigte på at udkrystallisere homogene lommer i et heterogent statsligt organisationsfelt. Det kunne tænkes, at andre faktorer (for eksempel ressorttilknytning, graden af EU-indflydelse, graden af inddragelse af interesseorganisationer og/eller graden af kompleksitet eller dynamik i de organisatoriske omgivelser generelt) kunne have større betydning. At de administrationspolitiske anbefalinger ikke er funderet på grundig empirisk viden, udgør således et stort problem. Den manglende fundering stiller simpelthen spørgsmål ved realismen og hensigtsmæssigheden i de fremsatte normative anbefalinger.

Det er på den baggrund sigtet med denne artikel at give et bidrag til diskussionen vedrørende homogenitet og heterogenitet i feltet af statslige producerende organisationer defineret som statslige organisationer under departementsniveau (styrelser, direktorater, institutioner m.v). Artiklen vil særligt diskutere, hvorvidt ministerielle ressortområder synes at udgøre homogene "lommer" i et heterogent felt, samt analysere hvilke styreformer, herunder hvilke former for ressortministeriel styring, der præger udvalgte dele af den statslige sektor.

Artiklen baserer sig på to empiriske undersøgelser gennemført af en forskergruppe knyttet til Center for Offentlig Organisation og Styring i København.² Den ene undersøgelse er en casestudie af tre offentlige organisationer tilknyttet forskellige ressortområder: Det kongelige Teater i Kulturministeriets regi, Statsfrøkontrollen i Landbrugsministeriets regi samt Arbejdstilsynet i Arbejdsministeriets regi.³ Den anden undersøgelse er en totaldækkende surveyundersøgelse af alle statslige landsdækkende producerende organisationer, i alt 96 organisationer repræsenterende en svarprocent på knap 70 pct.⁴

I artiklen tages udgangspunkt i hovedresultaterne fra caseundersøgelsen. Det diskuteres herefter, hvorvidt hovedresultaterne genfindes i surveyundersøgelsen. Specifikt diskuteres det, hvorvidt det organisatoriske mønster, caseundersøgelsen har afdækket for den enkelte organisation, genfindes, når vi ser på ressortområdet som helhed. Genfindes mønsteret afdækket omkring Det kongelige Teater, Statsfrøkontrollen og Arbejdstilsynet, når vi analyserer alle organisationer knyttet til henholdsvis Kulturministeriet (17 deltagende organisationer), Landbrugsministeriet (ti organisationer) og Arbejdsministeriet (fire organisationer)?⁵ Herudover er det i artiklen et selvstændigt sigte at afprøve holdbarheden af nogle af de analytiske begreber, som blev udviklet på basis af caseundersøgelsen ved hjælp af surveyundersøgelsen data.

Analysen er disponeret således, at de omgivelsesrelationer, overlevelseskrav samt styringsaktører, der er karakteristiske for de tre områder, først behandles. Herefter analyseres dels udformningen af de tre ministerområders ressortministerielle styring, dels organisationernes autonomi, deres oplevelse af ledelsesmæssigt handlingsrum. Vel vidende, at opgavedimensionen er en central parameter i den situationsbetingede organisations- og ledelsesteori har jeg således valgt ikke at diskutere denne. Årsagen er primært, at kompleksiteten i de statslige organisationers opgaveside diskuteres indgående i Torben Beck Jørgensens i dette nummer af *Politica*.

Omgivelsestyper og overlevelseskrav

Caseundersøgelsen tegnede et billede af offentlige organisationer som organisationer med varierede og ofte komplicerede omverdensrelationer. Alle organisationerne var kendetegnet ved at indgå i et *produktionskredsløb* med individuelle brugere/efterspørgere/klienter, leverandører, og ofte også konkurrenter, samt ved at indgå i et *politisk-administrativt kredsløb* bestående dels af politiske aktører forstået både som politikere i Folketing og folketingsudvalg og bredere som interesseorganisationer, vælgere m.v., dels af administrative aktører i form af ressortministeriet, Finansministeriet, Rigsrevisionen m.v.

I produktionskredsløbene produceredes og udveksledes brugerrettede ydelser, henholdsvis kunstneriske forestillinger (ballet, opera, skuespil), analysere-sultater (frøpartiers spireevne, renhed osv. samt information, vejledning og eventuelt indsigelser vedrørende arbejdsmiljøforhold. I de politisk-administrative kredsløb fastlagdes rammer, regler, værdier og principper relateret såvel til de brugerrettede ydelser som til de almene ydelser (for teatret: skabelsen af kulturel identifikation og opdragelse; for frøkontrollen: regulering af markeds-

forholdene i frøbranchen og kvalitetssikring og -stempling af branchens frøeksport samt for tilsynet: regulering af arbejdsmarkedet og generel velfærdsudvikling). Som illustreret i figur 1 var der stor forskel organisationerne imellem på de to kredsløbs relative styringsmæssige betydning.

Figur 1. Caseundersøgelsen: styring fra de politiske kredsløb henholdsvis produktionskredsløbene

		politisk-administrativt kredsløb	
		svagt	stærkt
produktionskredsløb	svagt	teatret	arbejdstilsynet
	stærkt	frøkontrollen	

Teatret karakteriseredes som relativt autonomt. Begge kredsløbs styringsmæssige betydning var relativt svag. Kundehensyn var ikke fremtrædende, politisk interesse sporadisk og organiserede interesser stort set fraværende.

Frøkontrollen var forankret i et relativt stærkt produktionskredsløb. Hensyntagen og tilpasning til kunder og konkurrenter var betydelig; blandt andet var der sket en betydelig rationalisering og tilpasning af priser i forhold til private, konkurrerende analyselaboratorier. Det politiske kredsløb var relativt svagere. Organiserede erhvervsinteresser var ikke uden betydning, men frøkontrollen snarere end erhvervsinteresserne, var toneangivende på grund af faglig kompetence. Desuden var området helt uden politisk bevågenhed og generelt ukontroversielt.

Arbejdstilsynet var forankret i et stærkt politisk kredsløb med arbejdsmarkedets parter som omgivende, velorganiserede, modsætningsfyldte interesser. Tilsynet var i en stedse klemme mellem disse interesser, som henholdsvis fandt tilsynet for krævende (arbejdsgiverne) og for vattet (arbejdstagerne). Produktionskredsløbet var derimod relativt svagere. Regler, direktiver osv. var forhandlet i det politiske kredsløb og udgjorde rammerne for udøvelsen af tilsynsopgaven, men inden for disse rammer, og specielt på områder, hvor reglerne gav rum for fortolkning, fik produktionskredsløbet, og her specielt arbejdstagersiden, som tilsynets medarbejdere i høj grad identificerede sig med, stor betydning.

Lad os i det følgende se på, hvorledes kredsløbene karakteriseres, hvis vi ser på alle organisationerne under de tre ministerier. Vi bad i surveyundersøgelsen organisationerne karakterisere betydningen af de to kredsløbstyper på to måder. Dels bad vi dem angive, hvorvidt organisatorisk overlevelse var betinget af tilpasning til et eller flere kredsløb eller eventuelt af helt andre faktorer, jf. tabel 1, dels bad vi dem angive, hvor stor styringsmæssig betydning de forskellige aktører i omverdenen havde, jf. tabel 2.

Det fremgår af tabel 1, at organisationerne under de tre ministerier angiver relativt forskellige forudsætninger for sikring af organisatorisk overlevelse. Den primære forudsætning for organisatorisk overlevelse for organisationerne i såvel Kulturministeriets som Landbrugsministeriets regi knytter sig til faktorer

uden klart kredsløbstilløbsforhold, specifikt til opfyldelsen af faglige og metodemæssige krav. For organisationerne i Kulturministeriet drejer det sig herudover om at producere inden for de tildelte ressourcemæssige rammer, hvilket kan tolkes i retning af at udfylde rammerne så godt som muligt fagligt set (budgetudfyldelse), men selvfølgelig også som at undgå overskridelse af de fastlagte rammer.

For organisationerne under Arbejdsministeriet sikres overlevelse via lov- og regeloverholdelse, via produktion af ydelser der lever op til interesseorganisationernes krav såvel som til skiftende politiske mærkesager samt om efterlevelse af givne produktivitetskriterier; alle overlevelseshæbetinger knyttet til det politiske kredsløb. Inden for dette område synes interessenternes substantielle krav og de økonomiske krav i højere grad integreret. Faglige, metodemæssige krav er mindre vigtige, formodentlig blandt andet fordi den eksisterende viden inden for dette område er mere usikker end for eksempel inden for Landbrugsministeriets felt. For organisationerne under Arbejdsministeriet synes det politiske kredsløb således væsentlig stærkere end for organisationerne under de to andre ministerier.

For ingen af de tre områder er de primære brugeres behov, og dermed produktionskredsløbet afgørende for organisatorisk overlevelse. Dog er det værd at bemærke, at for organisationerne i såvel Kultur- som Landbrugsministeriet kommer de primære brugeres behov ud som det overlevelseshæbeting ud af syv, der er prioriteret på henholdsvis en tredjeplads og en delt andenplads.

Tabel 1. Betingelser for organisatorisk overlevelse. Andel der angiver, at følgende udsagn om betingelser for organisatorisk overlevelse passer godt/særlig godt, procent

	Kultur- minist.	Landbrugs- minist.	Arbejds- minist.	Total
Vi skal producere ydelser der				
- nøje overholder de givne love og regler	18	40	75	44
- opfylder de primære brugeres specifikke behov	35	40	25	49
- lever op til de skiftende politiske mærkesager i Folketinget	6	10	50	20
- opfylder interesseorganisationernes krav	0	0	75	8
- opfylder faglige, metodemæssige krav	88	90	25	68
- opfylder givne produktivitetskriterier	6	30	50	29
Vi skal producere de ydelser vi kan klare inden for de tildelte bevillinger	71	30	0	51

Som nævnt bad vi også organisationerne specificere, hvilken styringsmæssig betydning der var karakteristisk for forskellige aktører i omgivelserne. Af tabel 2 fremgår det for det første, at kun relativt få af organisationerne under både Kultur- og Landbrugsministeriet oplever, at eksterne aktører har stor styringsmæssig betydning. Disse organisationer er generelt svagt ydre styret, og dette gælder såvel i relation til aktørerne i det politisk-administrative kredsløb som i relation til aktørerne i produktionskredsløbet. Dog er det på kulturområdet de

primære brugere, som styringsaktør, der scorer højest, og en del højere end de øvrige aktører.

Samtidig er de faglige metodemæssige krav, hvis betydning tidligere blev understreget i forbindelse med organisatorisk overlevelse (tabel 1), for organisationerne i Kulturministeriet kun i ringe omfang eksternt formuleret; dette er i noget større omfang tilfældet for organisationerne under Landbrugsministeriet.

Modsat markerer organisationerne under Arbejdsministeriet, at en række eksterne aktører har stor styringsmæssig betydning. Det drejer sig både om aktører i det politisk-administrative kredsløb (specifikt de interesseorganisationer, der udgøres af brugerorganisationer, ressortministeriet, politikerne, medierne samt Budgetdepartementet) og om aktører i produktionskredsløbet (de primære brugere).

Tabel 2. Eksterne aktører med styringsmæssig betydning for offentlige organisationer: Kultur-, Landbrugs-, og Arbejdsministeriet.^a Andel der angiver, at den pågældende styringsaktør har stor/særdeles stor betydning, procent

	Kultur- minist.	Landbrugs- minist.	Arbejds- minist.	Total
Politikerne på Christiansborg	18	0	50	26
Ressortministeriet	29	40	75	41
Budgetdepartementet	18	20	50	28
Faglige, professionelle organer	18	40	0	45
Primære brugere	41	40	75	47
Brugerorganisationer	0	40	100	48
Andre organer (EF m.fl.)	0	40	25	25
Medierne	24	0	75	21

At organisationerne under Kulturministeriet fremtræder som svagt ydre styrede og Arbejdsministeriets organisationer som noget stærkere ydre styrede, er ikke overraskende. Billedet svarer godt til caseundersøgelsens resultater.

Umiddelbart synes det mere overraskende, at også organisationerne under Landbrugsministeriet synes relativt svagt ydre styrede. Man kunne her forvente brugerne og/eller brugerorganisationerne tillagt stor styringsmæssig betydning.

Figur 2 sammenfatter de to kredsløbs relative betydning anskuet for organisationerne inden for de enkelte ministerområder som helhed. Kulturministeriets organisationer er som teatret generelt placeret i kategorien svag/svag. Landbrugsministeriets organisationer er ligeledes placeret i kategorien svag/svag. Frøkontrollens stærke produktionskredsløb genfindes således ikke, når vi ser på organisationerne inden for ministerområdet generelt. Årsagen er formodentlig blandt andet, at der inden for landbrugsministeriets område findes flere sektorforskningsinstitutioner, som trækker området i retning af et svagere produktionskredsløb.

Endelig er Arbejdsministeriets organisationer generelt placeret i kategorien stærk/stærk. Som tidligere anført placeredes Arbejdstilsynet i kategorien stærkt

politisk kredsløb kombineret med svagt produktionskredsløb, dog med den tilføjelse, at i udfyldelsen af de i det politiske kredsløb fastlagte rammer havde produktionskredsløbet stor betydning. Det er formodentlig også denne tolkning, der gør sig gældende i relation til surveyundersøgelsens resultater. I det følgende skal vi se på, om mønstrene modificeres, når vi analyserer ressortministeriernes styring af de underliggende institutioner nærmere.

Figur 2. Surveyundersøgelsen: Styring fra de politiske kredsløb henholdsvis produktionskredsløbene

		politisk-administrativt kredsløb	
		svagt	stærkt
produktionskredsløb	svagt	Kulturminist. Landbrugsminist.	
	stærkt		Arbejdsminist.

Ressortministeriel styring

I caseundersøgelsen var der store forskelle mellem den måde, hvorpå ressortministerierne forsøgte at skabe sig indflydelse på institutionernes drift og udvikling. Det kongelige Teater var som nævnt relativt autonomt specielt på det faglige, kunstneriske område. Fra ressortministeriets side udøvedes primært *kompensatorisk styring* defineret som styring rettet mod økonomi (budgetrammer) samt administrative forhold (for eksempel krav om udvikling af økonomistyringssystemer). Det kunstneriske område var helligt. Kunst og økonomi var relativt adskilt også internt på teatret, hvorfor den kompensatoriske styring havde svag gennemslagskraft målt i forhold til teatrets praksis, jf. den ovenfor beskrevne budgetudfyldelsesfilosofi.

Frøkontrollen var også relativt autonom. Den faglige kompetence inden for frøkontrol var lokaliseret i organisationen. Ressortministeriet havde kun en svag faglig indsigt. Fra ressortministeriets side udøvedes *indikatorstyring*. Ministeriet overvågede ikke i særlig grad frøkontrollen direkte, men fokuserede på en række ydre tegn (fravær af problemer, brugertilfredshed, interesseorganisationernes tilfredshed m.v.).

I relation til Arbejdstilsynet fandt vi *integreret styring*. Politiske aspekter og faglige hensyn smeltede sammen til en helhed. Tilsynets tætte kobling til arbejdsmarkedets parter, disses kobling til den politiske scene, og politikens kobling til ressortministeriet, dannede basis for et bredt forhandlingssystem. Fagligheden udvikledes inden for denne ramme. Tilsynet havde i forhandlingssystemet udviklet en klar politisk bevidsthed. Evnen til at forhandle og agere strategisk var en veludviklet del af selve organisationens faglighed. Ressortministeriet satte stor pris på dette, blandt andet fordi det også gjorde ministeriets styringsopgave lettere. Tilsynet fik på denne baggrund relativt stor autonomi, men med forventning om at planer m.v. forhandlede på plads.

I surveyundersøgelsen bad vi også organisationerne gøre rede for, hvilke forhold ressortministeriernes styringsinteresse rettede sig imod. Tabel 3 viser, hvilket mønster vi finder på det aggregerede ministerieniveau.

Tabel 3. Surveyundersøgelsen: Ressortministeriernes styringsmæssige interessefoki. Andel der angiver, at det passer godt/særdeles godt, at ressortministeriet er interesseret i det nævnte forhold, procent

	Kultur- ministeriet	Landbrugs- ministeriet	Arbejds- ministeriet	Total
Ydelsernes art og indhold	24	30	75	29
Regler for produktion og arbejdstilrettelæggelse	6	0	0	4
Ressourcernes størrelse, fordeling og udnyttelse	53	60	75	63
Personaleforhold	0	10	25	9
Ro, orden, ingen klager o.lign.	29	60	25	31
Orden i administrative forhold	59	100	50	65
Tilfredse brugere	47	50	50	48
Tilfredse interesseorganisationer	29	80	50	41

Inden for Kulturministeriets område genfinder vi den kompensatoriske styring. Ressortministeriets interesse har her fokus primært på administrative samt ressourcemæssige forhold, mens ydelsernes art og indhold scorer lavt. Inden for Landbrugsministeriets område er der også fokus på administrative forhold, men herudover genfinder vi indikatorstyringen. Ressortministeriet interesserer sig i høj grad for, hvorvidt interesseorganisationerne er tilfredse med de ydelser, der produceres, samt for fravær af problemer, klager m.v. Også inden for Landbrugsministeriets område scorer ydelsernes art og indhold lavt. Endelig genfinder vi inden for Arbejdsministeriets område den integrerede styring. Ressortministeriets styringsinteresse har her fokus både på ydelsernes art og indhold samt på ressourcemæssige forhold.

Fælles for de tre ministerier er en vis interesse for brugernes tilfredshed. Relativt betragtet er denne interesse dog af varierende betydning. I Kulturministeriet er brugertilfredshed den tredje væsentligste styringsinteresse, i Arbejdsministeriet ligeledes (dog delt med andre forhold), mens brugertilfredshed i Landbrugsministeriet først rangerer på en femteplads. Kulturministeriets vægtlægning af brugertilfredshed kan tolkes som et ministerielt forsøg på indirekte at styrke produktionskredsløbene omkring de kulturministerielle organisationer ved at orientere organisationernes opmærksomhed i denne retning. Endelig er det fælles for de tre ministerier, at indre forhold såsom regler for produktion og arbejdstilrettelæggelse samt personaleforhold (dog i mindre omfang i Arbejdsministeriet) stort set overlades til de producerende organisationer selv.

Ledelsesmæssigt handlingsrum

I caseundersøgelsen såvel som i surveyundersøgelsen analyseredes ikke blot styring udefra og ind. Også styring indefra og ud var i søgelyset. Det sidste spørgsmål, jeg vil tage op, er derfor spørgsmålet om, hvorvidt der er en sammenhæng mellem ekstern styring og internt ledelsesmæssigt handlingsrum.

Caseundersøgelsen mandede ud i en karakteristik af de tre organisationers ledelsesmæssige handlingsevne. Det kongelige Teater blev karakteriseret som en organisation med en stærk kunstnerisk indre selvopfattelse, en stedse repro-

duktion af denne, men samtidig en organisation med en svag generel strategisk ledelseskapalet og reaktionsevne. Heroverfor karakteriseredes både Frøkontrollen og Arbejdstilsynet som organisationer med veludviklet strategisk ledelseskapalet.

Tabel 4 viser hvordan de ledelsesmæssige handlemuligheder opleves, når samtlige organisationer under de tre ministerier bliver bedt om at give en karakteristik.

Tabel 4. Surveyundersøgelsen: Organisationernes oplevelse af deres ledelsesmæssige handlingsrum. Andel der angiver, at følgende bedst karakteriserer ledelsens bevægelsesfrihed, kun en svarmulighed, procent

	Kultur- minist.	Landbrugs- minist.	Arbejds- minist.	Total
Stor bevægelsesfrihed/muligt at fastholde ledelsens politik	58	80	75	71
Svært at fastholde ledelsens politik/begrænset bevægelsesfrihed	42	20	25	28

Tabellen viser, at andelen af organisationer, der angiver at det er muligt at fastholde en ledelsespolitik, varierer fra knap 60 pct. i Kulturministeriet, over 75 pct. i Arbejdsministeriet til 80 pct. i Landbrugsministeriet.

En klart større andel af organisationerne under Kulturministeriet oplever således, at deres ledelsesmæssige handlingsrum er begrænset. Dette svarer til, hvad vi skulle forvente på basis af caseundersøgelsen. Der kan tænkes to forklaringer på dette forhold. En forklaring er, at stærke faglige normer, herunder normer om kunstnerisk frihed m.v., begrænser de generelle ledelsesmæssige handlemuligheder. Denne forklaring var i hvert fald central i forståelsen af Det kongelige Teater. En anden forklaring (og de to forklaringer udelukker ikke hinanden) er, at den svage ydre styring, fraværet af ekstern kravformulering, fremmer intern ledelsesmæssig stilstand.

Modsat er det karakteristisk, at kun en lille andel af organisationerne under Landbrugsministeriet og Arbejdsministeriet oplever alvorlige ledelsesmæssige begrænsninger. Dette til trods for den noget højere grad af ydre styring, der karakteriserer disse områder. Tabellen kan tolkes i retning af, at styring avler styring, at styring med andre ord ikke er et nulsumsspil, som indikeret i administrationspolitikken (jf. indledningen), men snarere et plussumsspil, hvor ekstern kravstillemelse letter udøvelsen af organisatorisk ledelse. Specielt er det interessant, at ikke kun den i Landbrugsministeriet udbredte indikatorstyring, men også den i Arbejdsministeriet udbredte integrerede styring synes at fremme udøvelsen af organisatorisk ledelse.

Konklusion

Analysen i det foregående har illustreret heterogeniteten i strukturer og styreform i den statslige sektor, men også vist, at der er grund til at arbejde videre med hypotesen om, at ministerområder udgør homogene "lommer" i et hete-

rogent felt. Artikelformens begrænsede omfang har imidlertid kun gjort det muligt at inddrage et begrænset antal områder i analysen. Flere ministerområder må fremover inkluderes i tilsvarende analyser, ligesom andre dimensioner for kategorisering af homogene "lommer" må afprøves.

Analysen har også vist, at begreberne vedrørende offentlige organisationers placering i forskellige typer af kredsløb (det politiske kredsløb og produktionskredsløbet) samt begreberne til karakteristik af forskellige ressortministerielle styreformer (kompensatorisk styring, indikatorstyring og integreret styring) synes frugtbare også på et mere aggregeret analyseniveau. Muligvis er der behov for at udvide kredsløbmodellen med et organisationseksternt fagligt, professionelt kredsløb. Analysen af det landbrugsministerielle område kunne i hvert fald tyde på det.

Herudover er der et stort behov for at arbejde videre med samspillet mellem kredsløbskarakteristika og ressortministeriel styring. Hvilken betydning har udformningen af den ressortministerielle styring for kredsløbenes relative betydning? Svækker henholdsvis styrker anvendelsen af givne ressortministerielle styreformer betydningen af de forskellige kredsløb? Er for eksempel anvendelsen af indikatorstyring knyttet til brugertilfredshed forbundet med styrkelse af organisationernes produktionskredsløb? Mange spændende forsknings spørgsmål med væsentlige normative implikationer står fortsat tilbage.

Dette bringer mig tilbage til udgangspunktet; den situationsbetingede tankegang i administrationspolitikken. Tankegangen synes rigtig. Situationsbetinget organisations- og ledelsestænkning synes at være et væsentligt skridt fremad i forhold til den tidligere ensrettede, normative administrationspolitiske tænkning. Som analysen har illustreret er der dog et stort behov for mere grundig indsigt i den heterogenitet og homogenitet, der karakteriserer feltet, og i den kompleksitet, der kendetegner offentlige organisationers opgaver, omgivelserelationer, struktur- og ledelsesforhold. Den situationsbetingede administrationspolitik har brug for en videnskabelig i stedet for en ideologisk basis.

Noter

1. Der rettes en tak til Torben Beck Jørgensen for nyttige kommentarer til et tidligere udkast til denne artikel.
2. Gruppen består af Marianne Antonsen (Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, Roskilde Universitetscenter) Torben Beck Jørgensen, Hanne Foss Hansen (begge Institut for Statskundskab, Københavns Universitet) samt Preben Melander (Handelshøjskolen i København). I caseundersøgelsen har herudover deltaget Poul-Erik Daugaard Jensen og Peter Skærbæk, i surveyundersøgelsen Hanne Nexø Jensen og Henrik Kjær Hansen.
3. Undersøgelsens dataindsamlingen blev gennemført i perioden 1986-1988. For en beskrivelse af metode m.v. henvises til Beck Jørgensen og Melander, 1992, som udgør hovedafrapporteringen af undersøgelsen. Det skal nævnes, at Statsfrøkontrollen i dag er en del af Landbrugsministeriets Plantedirektorat. Udover de tre nævnte organisationer indgik også Rigshospitalet i caseundersøgelsen. På grund af få organisationer inden for Sundhedsministeriets ressortområde samt en lav svarprocent i surveyundersøgelsen inden for dette ministerområde isoleret betragtet, er hospitalet og Sundhedsministeriets ressortområde ikke medtaget i analysen i denne artikel.

4. Undersøgelsen baserer sig på fire spørgeskemaer udsendt til og besvaret af organisationernes ledelse i 1989-1990 indeholdende en lang række spørgsmål vedrørende organisations-, ledelses- og personaleforhold, karakteristika ved produktionen, relationer til omgivelserne, budget- og bvillingsforhold samt økonomistyring. Undersøgelsens metode er nærmere beskrevet i den publicerede grunddokumentation (se Antonsen m.fl., 1990). Herudover er resultater fra undersøgelsen blandt andet publiceret i Antonsen (1993), Antonsen og Foss Hansen (1992), Beck Jørgensen og Nexø Jensen (1992), Foss Hansen (1991a) og (1991b) samt Melander (1993).
5. Surveyundersøgelsens totalpopulation udgøres således af 96 offentlige organisationer. I de tre delpopulationer knyttet til de tre analyserede ministerområder indgår i alt 31 organisationer. Svarprocenten beregnet på de enkelte delpopulationer er tilfredsstillende og på niveau med svarprocenten i totalpopulationen.
6. Ud over de anførte aktørkategorier spurgte vi også til betydningen af direktorat/styrelse (for de organisationer som var underlagt sådanne), Administrations- og Personaledepartementet, Rigsrevisionen, andre offentlige institutioner/organisationer, enkelte politiske partier, personaleorganisationer, andre interesseorganisationer samt offentligheden i almindelighed. Disse styringsaktører er ikke medtaget i tabellen, da de for ingen af de anførte ministerområder, og ej heller for totalpopulationen, scorer over 50 pct.

Litteratur

- Antonsen, Marianne (1993). "Accept og betydning af statens administrative reformer", *Økonomistyring og Informatik*, 8. årgang, nr. 4, pp. 195-217.
- Antonsen, Marianne et al. (1990). *Grunddokumentation for surveyundersøgelse. Skema 1-4*, COS Forskningsrapporter 18, 19, 20 og 21. København: Center for Offentlig Organisation og Styring.
- Antonsen, Marianne og Hanne Foss Hansen (1992). "Central styring, selvstyring og omverdensstyring - balance eller konflikt?", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 3, pp. 230-255.
- Beck Jørgensen, Torben og Preben Melander (red.) (1992). *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift mellem stat, profession og marked*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Beck Jørgensen, Torben og Hanne Nexø Jensen (1992). "Moderne myndigheder? Generel profil af danske direktorater, styrelser og statslige institutioner", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 2, pp. 103-129.
- Budgetdepartementet (1993). *Al den planlægning - hvorfor og hvordan? Planredegørelse 3*, København.
- Finansministeriet (1993). *Nyt syn på offentlig sektor*, København. 1993.
- Foss Hansen, Hanne (1991a). *Danske FoU-institutioners organisering: Ledelsesmæssige barrierer og muligheder*, Rapport fra en surveyundersøgelse. København: COS Forskningsrapport 3.
- Foss Hansen, Hanne (1991b). "Målstyring og strategisk planlægning i dansk forvaltning", pp. 99-125 i Per Lægred (red.), *Målstyring og virksomhedsplanlægning i offentlig sektor*, Bergen: Alma Mater forlag.
- Galbraith, Jay R. (1977). *Organization Design*, Reading Mass.: Addison-Wesley Publishing Company.
- Mintzberg, Henry (1979). *Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc.
- Mintzberg, Henry (1983). *Structures in Fives*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc.

4. Undersøgelsen baserer sig på fire spørgeskemaer udsendt til og besvaret af organisationernes ledelse i 1989-1990 indeholdende en lang række spørgsmål vedrørende organisations-, ledelses- og personaleforhold, karakteristika ved produktionen, relationer til omgivelserne, budget- og bvillingsforhold samt økonomistyring. Undersøgelsens metode er nærmere beskrevet i den publicerede grunddokumentation (se Antonsen m.fl., 1990). Herudover er resultater fra undersøgelsen blandt andet publiceret i Antonsen (1993), Antonsen og Foss Hansen (1992), Beck Jørgensen og Nexø Jensen (1992), Foss Hansen (1991a) og (1991b) samt Melander (1993).
5. Surveyundersøgelsens totalpopulation udgøres således af 96 offentlige organisationer. I de tre delpopulationer knyttet til de tre analyserede ministerområder indgår i alt 31 organisationer. Svarprocenten beregnet på de enkelte delpopulationer er tilfredsstillende og på niveau med svarprocenten i totalpopulationen.
6. Ud over de anførte aktørkategorier spurgte vi også til betydningen af direktorat/styrelse (for de organisationer som var underlagt sådanne), Administrations- og Personaledepartementet, Rigsrevisionen, andre offentlige institutioner/organisationer, enkelte politiske partier, personaleorganisationer, andre interesseorganisationer samt offentligheden i almindelighed. Disse styringsaktører er ikke medtaget i tabellen, da de for ingen af de anførte ministerområder, og ej heller for totalpopulationen, scorer over 50 pct.

Litteratur

- Antonsen, Marianne (1993). "Accept og betydning af statens administrative reformer", *Økonomistyring og Informatik*, 8. årgang, nr. 4, pp. 195-217.
- Antonsen, Marianne et al. (1990). *Grunddokumentation for surveyundersøgelse. Skema 1-4*, COS Forskningsrapporter 18, 19, 20 og 21. København: Center for Offentlig Organisation og Styring.
- Antonsen, Marianne og Hanne Foss Hansen (1992). "Central styring, selvstyring og omverdensstyring - balance eller konflikt?", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 3, pp. 230-255.
- Beck Jørgensen, Torben og Preben Melander (red.) (1992). *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift mellem stat, profession og marked*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Beck Jørgensen, Torben og Hanne Nexø Jensen (1992). "Moderne myndigheder? Generel profil af danske direktorater, styrelser og statslige institutioner", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 2, pp. 103-129.
- Budgetdepartementet (1993). *Al den planlægning - hvorfor og hvordan? Planredegørelse 3*, København.
- Finansministeriet (1993). *Nyt syn på offentlig sektor*, København. 1993.
- Foss Hansen, Hanne (1991a). *Danske FoU-institutioners organisering: Ledelsesmæssige barrierer og muligheder*, Rapport fra en surveyundersøgelse. København: COS Forskningsrapport 3.
- Foss Hansen, Hanne (1991b). "Målstyring og strategisk planlægning i dansk forvaltning", pp. 99-125 i Per Lægred (red.), *Målstyring og virksomhedsplanlægning i offentlig sektor*, Bergen: Alma Mater forlag.
- Galbraith, Jay R. (1977). *Organization Design*, Reading Mass.: Addison-Wesley Publishing Company.
- Mintzberg, Henry (1979). *Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc.
- Mintzberg, Henry (1983). *Structures in Fives*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc.