

Peter Kragh Jespersen, *Bureaukratiet - magt og effektivitet*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1996, 216 s., kr. 300,00.

Bogen er vel primært tænkt som en lærebog. Peter Kragh Jespersen (PKJ) har som mangeårig underviser i organisationsteori savnet dels en organisations sociologisk bog rettet mod den offentlige forvaltningsorganisation, dels en bog, der behandler den offentlige forvaltningsorganisationer i den politiske og administrative kontekst. Selv om det ikke står eksplicit, er det tydeligt, at ambitionen har været den meget rigtige: at skrive en bog, der kombinerer de to synsvinkler. Bogen placerer sig her i skæringsfeltet mellem organisationsteori og politologi.

Bogens første kapitel behandler de klassiske overvejelser om bureaukrati - fra de Gournay over Saint Simon, Marx og Lenin til Max Weber. I kapitel 2 følges der op med en række senere organisations sociologiske studier af bureaukratiet og den offentlige forvaltningsorganisationer, og det er især her, vi får præsenteret den mikroorienterede organisationsteori.

Kapitel 3, som ret beset er et nøglekapitel til hele bogen, specificerer bogens teoretiske hovedtema: offentlige organisationer er underkastet vanskelige dobbeltkrav: 1) offentlige organisationer skal kunne *legitimere* både ved at kunne udlede deres virksomhed fra politiske beslutninger, herunder lovgivning, generelle regler for forvaltningsvirksomhed m.v. og ved at producere ydelser med et sådant indhold og på en sådan måde, at borgerne - ydelsesmodtagerne - anser den offentlige virksomhed for legitim; 2) offentlige organisationer skal leve op til et udvidet *effektivitetskrav*, der ikke alene omhandler spørgsmålet om økonomisk effektivitet

(ressourceforbrug i forhold til mål-opfyldelse) men også omfatter en afvejning af, hvilke behov der skal tilgodeses, siden dette ikke sker på et marked. Hvis ikke denne afvejning er effektiv, er den økonomiske effektivitet for så vidt inderlig ligegyldig.

Balancen mellem legitimering og effektivitet er ikke nem. PKJ beskriver i kapitel 4 tre organisatoriske strategier, som forvaltningen kan anvende: inddragelse af de "direkte berørte" (den korporative strategi), anvendelse af ekspertise (den planlæggende forvaltning) og henvisninger til "selvstændiggjorte ordensforestillinger". Den sidste er lidt svær at forklare kort, men PKJ indplacerer her den offentlige sektors modernisering i hele dens bredde.

I et sidste kapitel diskuteres, hvilke nye strategier der bør sættes på, når moderniseringen - i lighed med de andre tidligere strategier - må opgives at fungere som en samlet strategi for hele den offentlige sektor. Her fokuseres på dialog, brugerinddragelse, demokrati og integration. Nøgleord er fællesskab og ansvarlighed over for almene opgaver.

Bogen rummer mange interessante overvejelser om den offentlige sektor. Der gives en god og fyldig præsentation af bureaukratifænomenet og af en række organisationsteorier. Bogens forankring i legitimerings- og effektivitetskravene er vigtig, og det er interessant at få de store administrative bølger siden 2. verdenskrig placeret i denne sammenhæng. Bogen har på denne måde mere end en antydning af en rød tråd, hvilket langt fra er noget selvfølgeligt for lærebøger, men som især er vigtigt, når man som her bevæger sig mellem flere discipliner.

Men bogen har for mange ambitioner. De tenderer til at spænde ben for hinanden.

Peter Kragh Jespersen, *Bureaukratiet - magt og effektivitet*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1996, 216 s., kr. 300,00.

Bogen er vel primært tænkt som en lærebog. Peter Kragh Jespersen (PKJ) har som mangeårig underviser i organisationsteori savnet dels en organisations sociologisk bog rettet mod den offentlige forvaltningsorganisation, dels en bog, der behandler den offentlige forvaltningsorganisationer i den politiske og administrative kontekst. Selv om det ikke står eksplicit, er det tydeligt, at ambitionen har været den meget rigtige: at skrive en bog, der kombinerer de to synsvinkler. Bogen placerer sig her i skæringsfeltet mellem organisationsteori og politologi.

Bogens første kapitel behandler de klassiske overvejelser om bureaukrati - fra de Gournay over Saint Simon, Marx og Lenin til Max Weber. I kapitel 2 følges der op med en række senere organisations sociologiske studier af bureaukratiet og den offentlige forvaltningsorganisationer, og det er især her, vi får præsenteret den mikroorienterede organisationsteori.

Kapitel 3, som ret beset er et nøglekapitel til hele bogen, specificerer bogens teoretiske hovedtema: offentlige organisationer er underkastet vanskelige dobbeltkrav: 1) offentlige organisationer skal kunne *legitimere* både ved at kunne udlede deres virksomhed fra politiske beslutninger, herunder lovgivning, generelle regler for forvaltningsvirksomhed m.v. og ved at producere ydelser med et sådant indhold og på en sådan måde, at borgerne - ydelsesmodtagerne - anser den offentlige virksomhed for legitim; 2) offentlige organisationer skal leve op til et udvidet *effektivitetskrav*, der ikke alene omhandler spørgsmålet om økonomisk effektivitet

(ressourceforbrug i forhold til mål-opfyldelse) men også omfatter en afvejning af, hvilke behov der skal tilgodeses, siden dette ikke sker på et marked. Hvis ikke denne afvejning er effektiv, er den økonomiske effektivitet for så vidt inderlig ligegyldig.

Balancen mellem legitimering og effektivitet er ikke nem. PKJ beskriver i kapitel 4 tre organisatoriske strategier, som forvaltningen kan anvende: inddragelse af de "direkte berørte" (den korporative strategi), anvendelse af ekspertise (den planlæggende forvaltning) og henvisninger til "selvstændiggjorte ordensforestillinger". Den sidste er lidt svær at forklare kort, men PKJ indplacerer her den offentlige sektors modernisering i hele dens bredde.

I et sidste kapitel diskuteres, hvilke nye strategier der bør sættes på, når moderniseringen - i lighed med de andre tidligere strategier - må opgives at fungere som en samlet strategi for hele den offentlige sektor. Her fokuseres på dialog, brugerinddragelse, demokrati og integration. Nøgleord er fællesskab og ansvarlighed over for almene opgaver.

Bogen rummer mange interessante overvejelser om den offentlige sektor. Der gives en god og fyldig præsentation af bureaukratifænomenet og af en række organisationsteorier. Bogens forankring i legitimerings- og effektivitetskravene er vigtig, og det er interessant at få de store administrative bølger siden 2. verdenskrig placeret i denne sammenhæng. Bogen har på denne måde mere end en antydning af en rød tråd, hvilket langt fra er noget selvfølgeligt for lærebøger, men som især er vigtigt, når man som her bevæger sig mellem flere discipliner.

Men bogen har for mange ambitioner. De tenderer til at spænde ben for hinanden.

Bogens udgangspunkt er bureaukratiet som organisationsform. Jeg forstår PKJ's pointe bag dette valg. Bureaukratiet er trods alle dets problemer ikke en uddøende organisationsform. Selv når moderne organisationer ser meget alternative ud, lever de i skyggen af hierarkiet. Bryder alt andet sammen, har vi stadig bureaukratiet, med dets vægt på legalitet, hierarki og ansvarsplacering, at falde tilbage på. Men denne "bureaukrati-ambition" forfølges ikke hårdt nok. Er det virkelig *bureaukratiet*, som er den sidste tilbagefaldsmulighed, hvis andre organisationsformer svigter? Jeg har lidt svært ved at se det positive svar på dette spørgsmål dokumenteret. Er det ikke konstitutionen? Eller blot retsregler? Eller er det gældende opfattelse af, hvilke retsregler, der bør have betydning?

Der er også en - i denne sammenhæng forstyrrende - ambition om at præsentere organisationssociologien. Det virker således anstrengt i længden at få rubriceret organisationssociologien som bureaukratikritik. Kan det populationsøkologiske perspektiv og Garbage Can modellen virkelig bedst forstås i denne sammenhæng? Det er muligt, at PKJ har ret, men så skulle denne ambition have været forfulgt hårdere.

En tredje ambition er at kombinere organisationssociologiens mikroverden med den offentlige sektors makrokontekst. Det lykkes ikke rigtigt. Det "simple" problem er jo at få nyttiggjort den organisationssociologiske viden i kapitel 2 i den senere diskussion af legitimering og effektivitet i kapitel 3 og især i udviklingen af de forskellige organisatoriske strategier i kapitel 4. Men der er stort set ingen henvisninger i disse kapitler tilbage til mikroteoriene. Jamen var det så nødvendigt med næsten 80 siders organisationssociologisk bureaukratikritik? Både

mikro og makro er til stede i bogen, men relateres ikke meget til hinanden.

Overvejelserne om legitimering og effektivitet er nok tænkt som et bindeled. Men PKJ bruger her meget få sider på at fremlægge sin opfattelse. For det første er denne opfattelse ikke klar. Legitimitet og effektivitet defineres hver for sig så bredt, at begreberne delvis glider sammen. For det andet kunne man have ønsket sig en mere nuanceret diskussion af de værdier, forvaltningen måtte have som legitimeringsgrundlag. For det tredje savnes der en behandling af den organisationsteoretiske diskussion af effektivitet. Ikke mindste på det sidste punkt er der en fyldig og til dels særdeles relevant litteratur.

Denne ambitionernes kamp er måske årsagen til, at bogen her og der kan virke ufærdig. Man kan irriteres over detaljer som den fuldstændige mangel på henvisninger til den danske empiriske forskning i afsnittet om den korporative strategi. Mere væsentligt er det, at flere vigtige problemstillinger forbigås. Tre eksempler.

1) Diskussionen af forvaltningens organisatoriske strategier (kapitel 4) afsluttes med at konkludere, at hvert enkelt organisatorisk felt og forvaltningsorganisation er præget af et mix af forskellige strategier. Og der nævnes fire faktorer som afgørende for det konkrete mix. Men ud fra kapitlets egen diskussion er der næppe belæg for sige mere end, at her har vi fire interessante hypoteser, et godt lille forskningsprogram. Hvad der også er vigtigt. Men det fremstår som konklusioner, som noget vi ved sikkert.

2) Udgangspunktet for den afsluttende diskussion af fremtidige organisatoriske strategier er, at de tidligere strategier ikke har kunnet fungere som *samlede* bud på forvaltningens legitimerings- og effekti-

vitetsproblemer. Ud fra konklusionen på kapitel 4 er det et logisk udgangspunkt. Men derefter diskuteres ikke desto mindre nye strategier, som om disse skulle kunne være et samlet bud. Hvad skulle få os til at tro det?

3) Disse strategier er baseret på "en mere åben opfattelse af den offentlige forvaltningsorganisationer". For eksempel antages det, at offentlige organisationer grundlæggende eksisterer inden for et samarbejdskoncept. Er det et værdipræmis? Kan det udledes af konstitutionen? Bygger det på empiriske undersøgelser af offentlige og private organisationer? Det antages også, at den offentlige sektor godt kan være orienteret mod individuelle behov og samtidig tilgodese fælles og kollektivt definerede behov. Var det ikke rigtigere at spørge, hvornår og under hvilke betingelser dette kunne tænkes at være tilfældet? I stedet for at antage sig ud af de problemer, bogen netop har analyseret. Dermed være ikke sagt, at den afsluttende diskussion er uinteressant eller irrelevant, men PKJ har her en debatambition, der tenderer til at løsrive kapitlet fra resten af bogen.

Trods disse problemer, og måske på længere sigt netop på grund af disse problemer, er det bestemt ikke nogen ligegyldig bog. Det skal her fremhæves, at PKJ skriver sig ind i et felt, hvor der hersker et dobbelt legitimeringsproblem: Organisationsteoretikere hævder for det meste, at organisationer er organisationer, og at forskelle i sektor meget vel kan være mindre vigtig end for eksempel forskelle i størrelse eller teknologi. Politologer vil omvendt hævde, at sektorforskelle er vigtige og måske tilføje, at organisationsteoretikernes mikroverden til syvende og sidst er uinteressant. Forskningens institutions- og publiceringsstruktur medvirker til at fastholde dette problem.

Dette dobbelte legitimeringsproblem synes generelt at blokere forsknings-effektiviteten. Siden Hal G. Rainey's programartikel: "Public Organization Theory: A Rising Challenge" (*Public Administration Review*, vol. 43, no. 2 1983), har adskillige amerikanske og engelske forskere forsøgt at kombinere organisationsteori og politologi. I de fleste tilfælde bliver det til en gennemgang af organisationsteorien med et par kapitler i starten, der skildrer den politisk-administrative kontekst. I enkelte tilfælde er der mere grundige overvejelser på det teoretiske plan om, hvilke typer organisationsteori der kan tænkes at være relevante i den offentlige sektor, eller ligeså nøjeregnende empiriske sammenligninger af private og offentlige organisationer som grundlag for at vurdere relevansen. Men nogen integration - og det vil sige udviklingen af en offentlig organisationsteori - den mangler fortsat.

Det grundlæggende spørgsmål, som bogen derfor er med til at rejse, er: Hvilken forskningsstrategi er den rigtige? Skal man kombinere eksisterende politologi og organisationsteori til en offentlig organisationsteori, eller skal man modsat glemme politologisk og organisationsteoretisk arvegods for en stund for at finde sit eget udgangspunkt? Eller er der en tredje vej?

Torben Beck Jørgensen
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Anne-Mette Hjalager, *Kultursektoren som et tredje arbejdsmarked*, Århus: KLIM, 1996, 159 s., kr. 195,00.

I henhold til gældende normopfattelse har kultursektoren gennem de sidste mange