

# ANMELDELSE: I POLITIKKENS VOLD

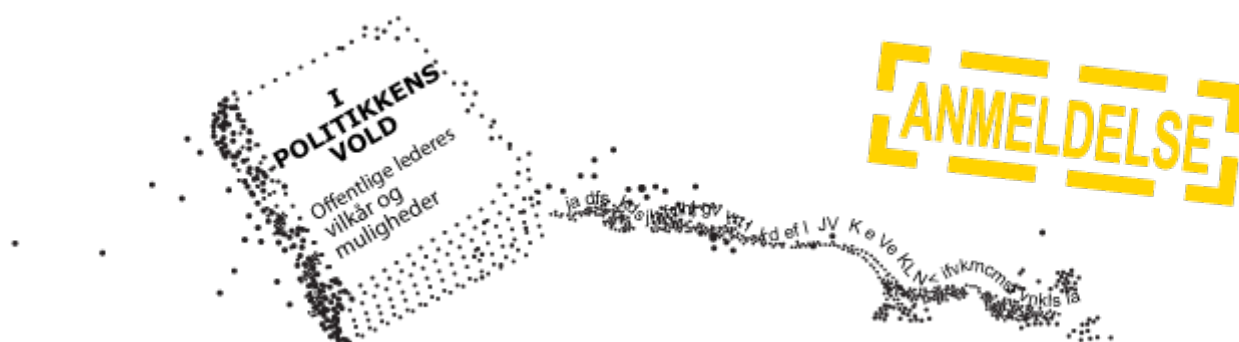
Publiceret: 27. oktober 2016

Forfatter: Steen Juul Hansen

## FAKTABOKS

Anmeldelse af "I politikkens vold. Offentlige lederes vilkår og muligheder" af Jørgen Grønnegård Christensen og Peter Bjerre Mortensen, 2016, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

"I politikkens vold" har fokus på, hvordan politik trænger ind i alle kroge af den offentlige sektor. Bogens indhold og budskab er et tiltrængt opgør med den traditionelle beskrivelse af, hvordan den offentlige sektor bør fungere med styringskæde, hierarki og loyale embedsmænd. På den baggrund kan man spørge, om den offentlige ledelse så ikke er en professionel ledelse med fokus på at realisere politikernes beslutninger. Bogens korte svar er nej. Ledelse i den offentlige sektor er i politikkens vold. Jeg har læst bogen med interesse, og det kan jeg også anbefale andre at gøre.



Der er tale om en lærebog for offentlige ledere, primært ledere i driftsledet, der har til opgave at gennemføre den politik, der er besluttet på overordnet politisk og administrativt niveau. Bogen er baseret på erfaringer fra forfatterens egen undervisning af offentlige ledere, der supplerer deres oprindelige uddannelse med en mastergrad i offentlig ledelse. Begge forfattere har tilknytning til Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet som forskere og undervisere.

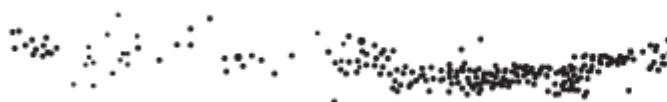
Bogen forholder sig til offentlig ledelse med udgangspunkt i de offentlige lederes vilkår og muligheder, og er tænkt som en samlet fremstilling af offentlige lederes vilkår og muligheder i den offentlige sektor. Pointerne er grundigt underbygget af relevant teori, empirisk forskning og mange praktiske eksempler på sagsforløb fra den offentlige sektor. Forfatterne argumenterer overbevisende for deres synspunkter og anbefalinger, og forfalder ikke til smarte formuleringer og argumenter. Der bygges på solid viden og der er tale om godt håndværk.



Megen af den teori bogen trækker på, kan bedst klassificeres som klassiske teorier om organisation eller politik. Det er eksempelvis teorier udviklet af H. A. Simon, A. Wildavsky, J. Q. Wilson, J. G. March, T. M. Moe m. fl. Det er forfriskende at konstatere, at en teori ikke behøver at være ny og moderne for at være brugbar og informativ. Ud over en del klassiske organisationsteorier inddrages selvfølgelig megen anden spændende politologisk teori.

Bogen har 8 kapitler fordelt på 243 sider. Den er veldisponeret og læsevenlig med indledning og opsamlende kapitel. Hvert af kapitlerne kan læses for sig. Helheden etableres dog ved at læse kapitlerne i sammenhæng.

**I kapitel 1** kridtes banen op. God ledelse i den offentlige sektor har traditionelt været analyseret og forstået med teorier fra tre forskellige perspektiver: 1) Det klassisk rationelle perspektiv, hvor ledelsen skal implementere givne mål i en organisation uden friktion mellem ledelse og medarbejdere. 2) Det sociologiske perspektiv, hvor organisationen er præget af værdier og normer, og ledelsens opgave er at motivere medarbejderne til at realisere organisationens mål. 3) Det mikroøkonomiske perspektiv, hvor medarbejdernes motivation til at gøre en effektiv indsats afgøres af organisationens incitamentsstruktur. Ledelsens opgave er at konstruere den rigtige incitamentsstruktur. Denne bog tilbyder efter eget udsagn "det manglende led", og det er det politologiske perspektiv. Det politologiske perspektiv er efter forfatterens mening mere realistisk og anvendeligt, hvis man ønsker at forstå offentlige lederes vilkår og muligheder.



**I kapitel 2 og 3** gennemgås bogens to grundlæggende præmisser: At lederen er politisk aktør og at ledelse og beslutningstagning i offentlige organisationer er underlagt begrænset rationalitet.

Bogen har som nævnt et politologisk perspektiv på ledelse. Det politologiske perspektiv betyder først og fremmest en konstatering af, at offentlig forvaltning og offentlige organisationer er en uadskillelig del af det politiske system. Det politiske udgangspunkt for offentlig ledelse er så fundamentalt, at det på afgørende vis betinger ledelsesopgaven. Uanset hvor meget man prøver at efterligne det private marked, er der i den offentlige sektor ikke nogen selvregulerende mekanisme, der er hævet over de folkevalgte politikere.

Bogen gør op med forestillingen om, at man kan adskille politik og forvaltning. Den argumenterer for, at den politiske tænkning forplanter sig ned gennem de forskellige ledelseslag i den offentlige sektor, og dermed underminerer forestillingen om en klar adskillelse mellem politik og forvaltning. Et centralt omdrejningspunkt i bogen er, at lederne spiller en noget mere aktiv rolle i den offentlige sektor end de

klassiske forestillinger om den neutrale embedsmand beskriver. Og blandt andet derfor er det vigtigt, at disse kan læse det politiske spil og udnytte det spillerum, dette spil giver dem.

Bogens fokus på begrænset rationalitet betyder, at den stærke rationalitetsopfattelse, der ligger i mange teorier om ledelse i den offentlige sektor, erstattes af en antagelse om individers begrænsede om end tilstræbte rationalitet. Forestillingen om rationel beslutningsadfærd er en dominerende måde at forstå og beskrive, hvordan man træffer beslutninger i organisationer generelt og i den offentlige sektor specifikt. Den rationelle beslutningsproces er kendetegnet ved, at man først fastlægger målene for en given handling, hvorefter man vælger det optimale handlingsalternativ. Den rationelle beslutningsadfærd passer efter forfatterens mening ikke med den faktiske beslutningsadfærd i den offentlige sektor. Derfor introducerer bogen teorien om begrænset rationalitet, som en mere realistisk og nyttig beskrivelse af, hvordan man træffer administrative og politiske beslutninger i de offentlige organisationer. Perspektivet er også mere brugbart som grundlag for at forbedre beslutningsprocesserne end det rationelle perspektiv, hvilket er en vigtig pointe.

Den begrænsede rationalitet er karakteriseret ved

- Beslutningstagerens begrænsede opmærksomhed
- Behandlingen af informationen er seriel frem for parallel
- Man søger beslutninger der er "gode nok"

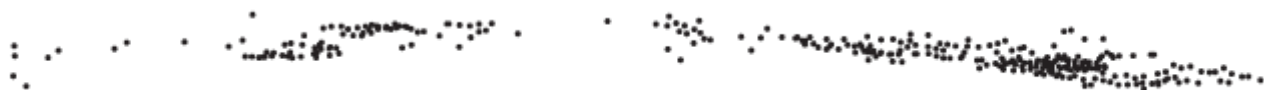
Den begrænsede rationalitet betyder ikke, at man træffer halvløse beslutninger i den offentlige sektor. Den begrænsede rationalitet er en konsekvens af individers begrænsede kognitive kapacitet sammenholdt med mængden af komplekse problemer, der skal løses.



**I kapitlerne 4, 5 og 6** gennemgås budgetlægningen, personaleledelsen og organiseringen i den offentlige sektor. De tre områder er valgt, fordi disse områder er helt centrale for en ledelse, hvad enten den sidder i toppen af det politisk-administrative hierarki eller er beskæftiget med driften af den offentlige sektors mange forskellige institutioner. Fælles for behandlingen af de tre områder er, at beslutninger om budgettet, om personaleledelse eller om organisering af den offentlige sektor i stat, region og kommune er præget af begrænset rationalitet. Desuden af, at beslutningerne er politiske og handler om magt og indflydelse. Den offentlige leder gør derfor klogt i at forholde sig til, at alle tre områder har et politisk udgangspunkt.

Organiseringen af den offentlige virksomhed er noget, der efter forfatterens mening, optager de offentlige ledere. Begrundelsen er, at den rette organisering sikrer en effektiv opgavevaretagelse. Der er altså blandt offentlige ledere en udbredt opfattelse af, at der er en bestemt organisationsform, der sikrer en høj effektivitet. Denne organisationsform har mange fællestræk med bureaukratiet – specialisering, hierarki, begrænset ledelsesspænd og intern kontrol. Bogen gør grundigt op med denne opfattelse og viser, at offentlige ledere sjældent har klare forestillinger om, hvad effektivitet vil sige i den givne sammenhæng. Endvidere er der hverken teoretisk eller empirisk belæg for, at der er systematisk

sammenhæng mellem organisatorisk form og effektivitet. Det er dog ikke ensbetydende med, at den formelle organisation er uvæsentlig. Den formelle organisation er vigtig, fordi den strukturerer beslutningsgangene i organisationen og fordeler magt og indflydelse i organisationen.



**Endelig har bogen et kapitel om "møgsagerne"**, som de benævnes. Det er sager, hvor der bliver sat spørgsmålstejn ved, om der politisk og administrativt er handlet korrekt. Det er eksempelvis de verserende sager i SKAT. Sagerne har ikke interesse i sig selv i denne sammenhæng. Møgsagerne belyser aspekter ved de offentlige lederes vilkår. Møgsager kan ikke undgås, men man kan som leder hjælpe sig selv, hvis man skærper sit blik for det tætte samspil, der er mellem ledelse, forvaltning og politik. Møgsager har ikke nogen objektive karakteristika. De handler om at fordele skyld og ansvar – et spil om, hvem der skal have "aben".

**Bogen slutter af med anvendt politologi** i form af seks praksisnære læresætninger til den offentlige leder. Læresætningerne er meget simple, til en vis grad selvfølgelige og uden tvivl vanskelige at efterleve i praksis. Læresætningerne skal ikke gengives her. Læs bogen. Den er et tiltrængt alternativ til normative teorier om, hvordan den offentlige sektor bør ledes. Forfatterne interesserer sig for rigtige mennesker og ikke for idealiserede supermænd, som forfatterne formulerer sig med Herbert Simons ord.