

Apropå STU-debatten

Generaldirektör Bertil Agdur har nyligen i en uppmärksammat artikel argumenterat för att riksdagen ska befria Styrelsen för Teknisk Utveckling (STU) från industridepartementets byråkratiska "strupgrepp", och göra om den till en mera fristående statlig stiftelse [Agdur 1974]. Den statliga förvaltningsbyråkratin krävs för att hantera dagens fördelningsfrågor och samhällsservice, men den utgör samtidigt, enligt Agdur, ett allvarligt hinder för den samhällsutveckling som på många områden är så brådskande nödvändig — en utveckling som bl a STU är avsedd att utgöra ett instrument för. Agdur menar att "en grundläggande orsak till att vi står och stampar är att vi försöker använda en *förvaltarapparat* där vi skulle behöva en *förvandlarapparat*".

Organisationen måste anpassas till situationen

Oavsett vilken ståndpunkt man intar i den strid som blåst upp kring STUs or-

ganisation, så aktualiserar Bertil Agdurs artikel en intressant organisatorisk problematik. Inom organisationsteorin har man nämligen under de senare åren alltmera övergivit den gamla tron på byråkratiska universallösningar för alla typer av situationer och uppgifter. Inspirerade av bl a den allmänna systemteorin har man börjat tala om "*situationsanpassade organisationslösningar*", och man har inom den moderna organisationsforskningen studerat vilka *olika* typer av organisationer som krävs för att hantera *olika* typer av situationer och uppgifter. Vi vet idag ganska väl hur man ska bygga upp en "förvaltarapparat". Vi vet också i princip hur en "förvandlarapparat" ska se ut. Däremot vet vi inte så mycket om hur man ska *kombinera* dessa olikartade organisationslösningar inom samma överordnade "samhällsapparat". Dessa två organisationstyper är nämligen inte bara diametralt skilda till sin karaktär, de motverkar också varandra inom samma överordnade system.

Denna problematik, som alltmer upp-

märksammats av dagens organisationsforskare, har ett mycket vidare tillämpningsområde än det som avser den tekniska utvecklingen och forskningen, och den återfinns inom flera andra samhällssektorer. Den intensiva diskussionen kring den planerade universitetsreformen U 68 har bl a gällt frågan om hur de krav på utbildningens föränderlighet och anpassning som det moderna samhället ställer ska kunna kombineras med den övergripande byråkratiska hierarki som U 68 förutsätter. Liknande problem möter vi också inom t ex sjukvårdens område.

Det är denna *generella* frågeställning om behovet av och möjligheterna att kombinera kraven på förvaltning och förvandling, och som STU-debatten på ett utomordentligt sätt illustrerar, som vi i det följande främst ska ägna uppmärksamhet åt.

Mot ett komplext och dynamiskt samhälle

Den byråkratiska och hierarkiska organisationsform, som vanligen tillämpas i dagens myndigheter och större företag i vårt samhälle, har tillkommit i och anpassats till en tidigare samhällssituation som kännetecknades av att förhållandena i omgivningen — och därmed också arbetsuppgifterna — var förhållandevis stabila över tiden. Den största svårigheten bestod i att hantera uppgifternas komplexitet.

Dagens samhälle kännetecknas istället på de flesta områden av att dessa förutsättningar är underkastade snabba *förändringar*, och sammanvävda i ett alltmer *komplicerat* mönster av inbördes beroendeförhållanden. Så är det t ex inte längre möjligt att isolera en begränsad del av samhällslivet och behandla denna oberoende av övriga samhällssektorer. Denna ökade dynamik och komplexitet har orsakats av bl a sådana faktorer som teknologins utveckling, den ökande offentliga sektorn, utbildningsexplosionen och den ökade demokratiseringen av olika delar av samhällslivet.

Med hänvisning till vad som ovan sagts om kravet på situationsanpassade organisationslösningar, är det uppenbart att dessa förändringar i organisationernas omvärld också leder fram till krav på nya organisationslösningar.

Olika organisationslösningar

Med utgångspunkt från en enkel modell ska vi söka sammanfatta och inplacera

Diagram 1. Olika typer av organisationsuppgifter

	Enkla	Komplicerade
Stabila	1	2
Föränderliga	3	4

de *huvudtyper* av situationsanpassade organisationslösningar som organisationsforskningen koncentrerat uppmärksamheten på.¹ Om man klassificerar de uppgifter som organisationer ska utföra i olika situationer utefter två dimensioner, enkla—komplicerade respektive stabila—föränderliga, erhåller man fyra renodlade fall som i *diagram 1*.

Mot varje typ av uppgift svarar en viss typ av organisationslösning — en organisation som är anpassad till uppgiftens speciella svårigheter:

1) Om uppgifterna är både enkla och stabila krävs knappast någon mer sofistikerad organisation, utan uppgifterna kan lätt utföras av enskilda individer eller av maskiner.

2) Om uppgifterna däremot är stabila men komplicerade, krävs en "förvaltarapparat" för att hantera uppgifternas komplexitet. Denna *byråkratiska* organisationstyp känner vi till framför allt från offentliga förvaltningsorganisationer, men även från privata storföretag av olika slag. Dess struktur är uppbyggd på ett formellt system av styrning, ansvar och befogenheter. Den har en pyramidform, och medger en långtgående arbetsfördelning mellan de deltagande individerna.

3) Om uppgifterna är enkla men föränderliga krävs en "förändlarapparat" för att hantera uppgifternas dynamik. Denna sk *organiska* organisationstyp känner vi igen från t ex mindre företag, forskningsorgan och frivilliga organisationer av olika slag. Den har ingen fast struktur, utan är uppbyggd på tillfälliga grupper och informella kontakter. Individerna är till stor del självstyrande, och det finns gott om utrymme för kreativa initiativ och anpassningar.

¹ Denna modell bygger på tankegångar som ursprungligen utvecklades av Ramström [1967 och 1969]. Dessa har vidareutvecklats i denna form av Axelsson och Rosenberg [1974]. För utförligare teoretiska resonemang och referenser hänvisas till dessa arbeten.

Organisatoriskt dilemma

4) Om uppgifterna är *både* komplicerade och föränderliga uppstår ett "organisatoriskt dilemma". Dessa uppgifter kräver nämligen både byråkratiska och organiska organisationslösningar. Dessa bygger emellertid på så diametralt motsatta organisationsprinciper att de motverkar varandra inom samma system: den ena typen kan bara ökas på den andras bekostnad. Samhällets ökande komplexitet och dynamik gör att dessa för organisationerna patologiska situationer blir allt vanligare, och måste ägnas allt större uppmärksamhet av organisationsforskare. Som ett led i denna forskning söker man för närvarande utprova och föreslå nya organisationslösningar, som samtidigt ska kunna beakta båda dessa motstridiga krav. Man försöker därvid i dessa förslag till lösningar att skapa en "dubbel" organisationsform, genom att varva de nödvändiga byråkratiska och organiska inslagen i en *överlappande* struktur, som är uppbyggd på ett sådant sätt att de olika organisationstyperna inte behöver kollidera och motverka varandra. Det avgörande för denna struktur är att man söker bygga in en *förändringskapacitet* i organisationen, som medger en kontinuerlig skiftning mellan de byråkratiska och organiska organisationsinslagen vid behandlingen av en uppgift. Konkret tar denna organisation oftast formen av en övergripande byråkrati, vars stela mönster bryts av organiska enheter som är självstyrande inom vissa ramar. Dessa enheter fungerar då som självständiga kreativa oaser i en i övrigt specialiserad och formell struktur. Framgångsrika försök med olika varianter av denna organisationslösning har bedrivits både inom privata och offentliga organisationer av olika slag, i olika länder och inom olika politiska och ekonomiska system. Både tankegångarna och de konkreta lösningarna befinner sig dock fortfarande på ett relativt utvecklat och oprövat stadium.

Förskjutning av initiativet

Som bl a påpekats av Rune Tersman, har den ovan skisserade utvecklingen i samhället markant ändrat kraven på styrningen av den tekniska utvecklingen [Tersman 1974]. Tidigare kunde de överordnade styrorganen huvudsakligen agera passivt som anslagsförmedlare, och låta initiativet till förnyelse komma från lokala forsknings- och utvecklingscentra. De med tiden allt starkare kra-

ven på långsiktighet och "systemkoppingar", som bl a aktualiserats av Carl-Göran Hedén, får emellertid till följd att dessa överordnade organ *själva* måste aktivt kunna engagera sig i detta utvecklingsarbete [Hedén 1974]. Det räcker därför inte med att de lokala organen kan ges en sådan organisation som främjar skapande verksamhet, utan vi måste också i detta avseende få till stånd en *överensstämmelse* mellan styrande och styrda organ.

Detta innebär att STU — likaväl som t ex UKÄ och SÖ — måste ges en sådan organisation att den kan fungera som kreativ kraft på makroplanet. Men för att dessa centrala styrenheter ska kunna fylla en sådan uppgift som "förändringsombud" i samhället krävs också att de uppifrån, från departement och regering, ges möjlighet och frihet att inom relativt vida ramar förverkliga sina nyskapande intentioner i detta avseende. Detta är en slutsats som torde ha lika stor giltighet på t ex den högre utbildningens som på den tekniska utvecklingsområde. I annat fall är risken stor att vi över hela linjen får ett stelrande samhälle, vars förändringskraft alltmer avmattas.

Konsekvenser för STU

Bertil Agdur pekar i sin artikel på riskerna med en byråkratisk organisation i en situation som kräver ett stort mått av utveckling och anpassning, och han efterlyser ett organisatoriskt nytänkande inom statsförvaltningen. Det kan dock inte bli frågan om att *ersätta* den existerande "förvaltarapparaten" med en "förvandlarapparat" — det måste bli frågan om en komplettering. Vi måste kunna hantera *både* komplexitet och dynamik i det moderna samhället, och komplexiteten kräver någon form av "förvaltarapparat". Den är priset för bl a vår samhällsservice och våra fördelningsambitioner, och den måste vi lära oss att leva med. Men det gäller samtidigt att försöka åstadkomma friheter och förutsättningar för förvandlande verksamhet inom ramen för en sådan förvaltningsorganisation. Det gäller därför att finna former för att skapa de kreativa oaser som samhällets utvecklingsbehov kräver.

Huruvida en statlig stiftelse är den lämpligaste formen för STU i detta avseende är svårt att uttala sig om, även om många av de argument som framförts av Agdur och andra i debatten klart talar i denna riktning. Men som vi sett ger organisationsteorin ingen kon-

kret vägledning härvidlag. Bertil Agdur har emellertid aktualiserat en problematik som är synnerligen vital för hela vårt moderna industrisamhälle, och som därför bör göras till föremål för en noggrann begrundan och analys av de som är utsedda att i riksdag och regering styra detta samhälle.

Fil mag *Runo Axelsson*
Professor *Dick Ramström*
Civilekonom *Lennart Rosenberg*
Umeå universitet

Referenser

- Agdur, B., [1974], "Utan möjlighet att arbeta på de större problemen", *Dagens Nyheter*, 26 april
- Axelsson, R.—Rosenberg, L., [1974], "University Organization in Transition", stencil, Umeå universitet
- Hedén, G., [1974], "Teknisk utveckling", *Dagens Nyheter*, 7 maj
- Ramström, D., [1967], *The Efficiency of Control Strategies*, Stockholm
- [1969], *Systemplanering*, Stockholm
- Tersman, R., [1974], "STU och styrningen", *Dagens Nyheter*, 3 maj