



AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Aalborg Universitet

Strategisk ledelse i den offentlige sektor

Kritiske kommentarer til et fænomen i vækst

Hansen, Morten Balle

Published in:
Tidsskriftet Politik

Publication date:
2009

Document Version
Accepteret manuscript, peer-review version

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):
Hansen, M. B. (2009). Strategisk ledelse i den offentlige sektor: Kritiske kommentarer til et fænomen i vækst. *Tidsskriftet Politik*, 12(2), 22-31.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

melle toplædelse og på forestillingen om en krigslignende kamp i i hvert fald delvist færdige omgivelser, som beskriver semantiske rødder til sig. Et par citater fra to af de mere indflydelsesrige strategiforskere kan illustrere dette:

"Strategy can be defined as the determination of the basic long-term goals and objectives of an enterprise, and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals." (Chandler 1962, 13).

"Strategic Management is a systematic approach to a major and increasingly important responsibility of general management: To position and relate the firm to its environment in a way which will assure its continued success and make it secure from surprises." (Ansoff 1984, XV).

En strategi ses som en langsigtet handlingsplan, der typisk er udviklet af organisationens toplædelse og dennes stab af analytikere med henblik på at nå bestemte mål - i en militær kontekst, f.eks. at vinde et slag - i en markeds kontekst, f.eks. at vinde markedsandele.

Litteraturen om strategisk ledelse indelbærer således en række implicite antagelser, som tages for givet, og som i den forstand kan betynges som myter om strategisk ledelse eller i hvert fald blinde vinkler.

Der er således forestillingen om en topledelse eller et topledesteam, der udvikler relativt langsigtede planer for, hvordan man kan løse bestemte problemer og nå bestemte mål i en omverden med trusler og muligheder, der har præget det meste af litteraturen om strategisk ledelse. Der er udviklet teorier om tilrettelæggelsen af den strategiske ledelsesproces og om indholdet i de overvejelser, ledelsen må gøre sig i forbindelse med virksomhedens positionering i et felt. Nogle af teorierne foreskriver normativt, hvordan ledelsen bør agere, mens andre forsøger at forklare, hvorfor indhold og form i den strategiske ledelsesproces ofte udvikler sig anderledes, end de normative teorier foreskriver.

Litteraturen om strategisk ledelse indelbærer således en række implicite antagelser, som tages for givet, og som i den forstand kan betynges som myter om strategisk ledelse eller i hvert fald blinde vinkler, som er strategisk ledelsesperspektiv på organisatorisk adfærd og organisatorisk forandring har en tendens til at medføre:

1. Ledere og særligt topledere ses som helt centrale aktører, der billedligt tal fungerer som organisationens hoved og leder deres organisation i en bestemt retning.
2. Organisatorisk forandring ses som noget, der initieres gennem en top-down proces, der først rationel planlægges af topledelsen og dernæst virkeliggøres i en implementeringsproces.
3. Strategiske beslutninger udvikles ved, at en topleder eller et topleder team bakkert op af en stab af analytikere tilvejebringer, analyserer og gennemskuer al den relevante information, før beslutningen træffes.
4. Organisationer opfattes som træge, konservative systemer, der primært forandres gennem topledelsens aktive indsats.
5. I det strategiske ledelsesperspektiv er uenighed og konflikter flyttet ud af organisationen. Organisationen ses som en enhed, der skal tilpasses, rationaliseres og effektiviseres for at overleve i en konfliktfyldt omverden.

Der er disse fem antagelser, som i det følgende problematiseres med en række modfortællinger, der til sammen repræsenterer en kritik af strategiperspektivet og en anderledes forståelse af organisatorisk adfærd og organisatoriske forandringsprocesser.

3. Kritik af det strategiske ledelsesperspektiv

Det strategiske ledelsesperspektiv og den ledelsesfokuserede rationale top-down tankegang, som hovedparten af den litteratur bygger på, har været kritiseret i organisatorisk- og ledelseslitteraturen, og det er en række af disse kritikpunkter, der sammen med indsigter fra forvaltningsforskningen trækkes på i dette afsnit. Der krydres en række kritiske kommentarer til hvert af de fem kendte tegn ved strategisk ledelse, som blev fremhævet i forrige afsnit. De fem argumenter, der udvikles, regner tilsammen et andet og mindre heroisk billede af den formelle ledelses rolle i organisationer end det strategiske ledelsesperspektiv.

I de følgende delafsnit skitseres argumentationen for hver af de fem modfortællinger. Implikationerne for vores forståelse af det strategiske ledelsesperspektivs betydning for udviklingen af den offentlige sektor diskuteres i afsnit 4.

3.1 Kritik af forestillingen om ledelsen som den store strateg – ledelsen som marionet

"For vi lavede undersøgelsen, tænkte jeg altid på topledelsen som en dirigent for et orkester, som stod højt hævet på sit podie. Nu er jeg på visse punkter tilbøjelig til at se ham som en marionet i et dukkeater, hvor hundredevis af mennesker trækker i trådene og tvinger ham til at optræde på scenen den ene eller den anden måde" (Carlson 1991, 52)

Den model, som den strategiske ledelseslitteratur bygger på, antager implicit eller eksplicit en forestilling om ledelsen som en dirigent, der gennem sin mere eller mindre geniale eller karismatiske forklaring af trusler og muligheder i omgivelserne og styrker og svagheder i organisationen leder organisationen i en bestemt retning, der kan føre til fremgang eller katastrofe. I skarp kontrast her til står en stor del af den empiriske forskning i ledelsesadfærd, der tyder på, at lederes adfærd ofte bedre forstås ud fra en marionetteori (Hansen 1997; Mintzberg 1973; Stewart 1982). Lederes adfærd beskrives i denne forskning som styret af utallige usynlige tråde, der fører dem i bestemte retninger og overlader relativt få frihedsgrader til den enkelte leder. Disse iagttagelser fra den empiriske forskning i lederes adfærd harmonerer med nyere institutionel teoris fremhævelse af, hvorledes historisk og sporafhængighed, formelle regler, uformelle normsystemer og kulturel-kognitive forståelsesrammer strukturerer aktørers handlinger (Hall and Taylor 1996; Scott 2001). Institutionel teori bidrager dermed til at forstå den relative forudsigelighed, som præger meget social adfærd.

Den høje grad af strukturering af lederes adfærd gælder ikke mindst i den offentlige sektor. Den relative høje grad af formalisering af regler og de mange kontrolinstanser, der normalt undersættes af demokratiske forestillinger

om den parlamentariske styringskæde, medfører, at handlerummet for strategisk ledelse er begrænset eller i hvert fald må omforhandles radikalt i forhold til traditionelle læreboogsforestillinger om strategisk ledelse. Der er ganske vist rigtigt, at handlerummet for offentlig ledelse formelt er blevet udvidet i de senere år, men der er stadig tale om formelle ledertoller med høj grad af strukturering. Der betyder, at forudsætningen for udøvelse af offentlig strategisk ledelse er at afklare det ledelsesrum, der er til rådighed – en aktivitet, der sjældent omtales i det strategiske ledelsesperspektiv, men som jævnligt eksempelvis kommer i udtryk i det kodede for god offentlig top-pledelelse i Danmark, man har udarbejdet i Forum for Offentlig Toppledelelse (Forum for Offentlig Toppledelelse 2005), hvor det første af de ni kodede punkter er, at "Du afklarer dit ledelsesrum med den politiske leder" (2005, 43-46).

3.2 Kritik af forestillingen om, at ledelsesbeslutninger styrer organisatorisk adfærd – ledelse som rationelt ritual

I litteraturen om strategisk ledelse fremstilles formelle beslutninger og ledelsens signaler og udmeldinger ofte som centrale led i en hierarkisk styringskæde. I kontrast her til udvikles den tese, at ledelsesudmeldinger og formelle beslutninger ofte bedre kan forstås som et moderne rationelt ritual, der i mange tilfælde er relativt løst koblet fra organisatorisk praksis. Tese om organisationer som relativt løst koblete systemer er efterhånden velokumenteret i litteraturen (Brunsson 1989; Meyer & Rowan 1977; Orton & Weick 1990).

Nogle eksempler fra den danske offentlige sektor kan illustrere hvorfor. Når (offentlige) ledere beslutter, at sygefraværet skal ned, er det ikke altid ensbetydende med, at sygefraværet går ned. Og i de tilfælde, hvor sygefraværet går ned, er det ikke nødvendigvis på grund af de tiltag, som ledelsen har iverksat. Når flere på hånden følgende regeringer, borgertlige såvel som socialdemokratiske, beslutter, at væksten i den offentlige sektor skal ned på 1 eller ½ procent, er det ikke ensbetydende med at væksten kommer ned på dette procenttal. Også i de tilfælde, hvor organisatorisk adfærd er i overensstemmelse med ledelsesbeslutninger er det ikke ensbetydende med, at ledelsesbeslutninger styrer organisatorisk adfærd. Når politikerne

vedtager det kommende års budgetter er det i hovedsagen tale om, at man bekræfter legitimiteten af aktiviteter, som allerede er i gang. Ganske få procent af budgetter handler om igangsættelse af nye tiltag eller omprioriteringer mellem eksisterende aktiviteter. Men gennem beslutningen bekræfter politikerne den demokratiske legitimitet af den offentlige sektors allerede igangværende aktiviteter.

Samfundets kompleksitet med lange kæder af i stigende grad globale netværksafhængigheder gør den rationelle styringsstærkning vanskelige at praktisere.

I mange tilfælde kan ledelsesbestemmelser således bedre forstås som et rationelt ritual, der signalerer bestemte holdninger og værdier og/eller legitimerer allerede igangværende aktiviteter snarere end at være egentlig styrende for adfærd. Ud fra dette perspektiv er det således en plausibel hypotese, at meget offentlig strategisk ledelsesadfærd, særligt i situationer med lille eller uafklaret ledelsesrum har karakter af et rationelt ritual med relativt løse koblinger til organisatorisk adfærd.

3.3 Kritik af forestillingen om ledelsens evne til forudgående rationel beregning – de utilstrøgne konsekvenser

Også i tilfælde hvor de dominerende forestillinger om, at formelle ledelsesbestemmelser har en reel hierarkisk styrende virkning er korrekte, er det ikke usædvanligt med, at disse virkninger fører til de utilstrøgne effekter. Lange komplekse kæder af kausale relationer, kombineret med omgivelser, som ændrer sig samtidig med, at man forsøger at tilpasse sig dem, medfører, at resultaterne af forsøg på rationel beslutningstagning i mange tilfælde leder til overraskende resultater, som vanskeligt kunne forudses i beslutningssituationen (Mintzberg 1990). Her går kritikken af det strategiske ledelsesperspektiv ikke på manglende effekter, men derimod på utilstrøgne effekter.

Forestillingen om, at man på forhånd rationelt kan gennemskue og planlægge, er iboende det strategiske ledelsesperspektiv. Demmed er den kritik, som er velkendt fra kritikken 1960'erne og 70'ernes planræknning i den skandinaviske velfærdsstat og af de socialistske 5-årspåner i det hedengangne sovjetryke, også relevant som en kritik af det strategiske ledelsesperspektiv. Samfundets

kompleksitet med lange kæder af i stigende grad globale netværksafhængigheder gør den rationelle styringsstærkning vanskelige at praktisere.

Ganske vist repræsenterer nyere udviklingsstudenser indenfor strategisk ledelse et forsøg på at tage højde for denne kritik, men nissen er alligevel på godt og ondt fyldt med.

Offentlige såvel som private organisationer er fyldt med eksempler på den rationelle styringsstærknings problemer (udfordringer). Store byggeprojekter er et godt eksempel på vanskelighederne, fordi de i principper repræsenterer et optimeringsproblem, der har en løsning. Ikke desto mindre er der mange eksempler på, at planlægningen slår fejl, økonomien løber løbsk, og virkelighedsomkostninger sprænger alle forhåndskalkulationer. Byggeriet af TV-byen og Metroen i København repræsenterer nogle nyere eksempler. Store IT-projekter udgør et andet eksempel. Her er problemer blandt andet, at de søsættes i en teknologisk kontekst, der forandrer sig med stor fart. Hvordan forhåndskalkulerer man i en situation, hvor 10 år gammel teknologi ofte er forældet? Det er på den baggrund, at man skal forstå Weicks sympati med DeBonos påstand om, at "Strategy is good luck rationalized in hindsight" (DeBono 1984, 143). I de tilfælde, hvor det går godt i den forstand, at strategien lykkes, er der ganske ofte iblandet en god portion held i processen.

3.4 Kritik af forestillingen om ledelsesbestemmelser som primær kilde til forandring – botten-up forandring

Det strategiske ledelsesperspektiv fokuserer på de formelle ledelsesroller i forandringsprocesser og afspejler dermed en generel tendens i ledelseslitteraturen til at fremstille organisationer som rigide konservative systemer fyldt med barrierer mod forandring, som det er ledernes fornemste opgave at overvinde. I kontrast herfor har en del organisationsforskere teoriseret og empirisk vist, hvorledes organisationer i mange tilfælde forandrer sig konstant og rutinemæssigt, men ofte relativt løst koblet fra formelle ledelsesbestemmelser (March 1981; March 1995). Ideer til nye organisationsrutiner spredes igennem konsulenter og professionelle netværk, afprøves i praksis og etableres efterhånden som nye måder at gøre tingene på, der eventuelt, men ikke nødvendigvis, undervejs i processen formelt konstitueres som en ledelsesbestemmelser. Rutinemæssig erfaringsopsamling medfører, at nogle arbejdsformer gradvist glider ud af brug, mens andre arbejdsformer gennem positiv feedback fra kunder, klienter, medarbejdere eller andre interessentgrupper gradvist vinder større udbredelse. Organisationer forandrer sig også som følge af udskipling af personale. Nye medarbejdere bringer delvist andre kompetencer og erfaringer ind i organisationen og bliver kun delvist tilpasset til eksisterende rutiner og normer. Herigennem går gamle erfaringer og rutiner på godt og ondt i glemmebogen, men det skabes også en fornyelse, der kan være nyttig. Også konflikter i organisationer kan være en væsentlig kilde til forandring og innovation.

De formelt besluttede strategier i den offentlige sektor bliver til i et komplekst samspil mellem mange aktørgrupper, hvor de folkevalgte politiske ledere, de administrative topchefer, der administrativt ansatte stabsmedarbejdere, der udarbejder analyserne, i reglen spiller en central rolle.

De konstante og ofte rutinemæssige processer kenderet net ved diffusion, læring, udskipling og politik, som er skitseret ovenfor, regner tilsammen et billede af organisationer som adaptive systemer, der forandrer sig relativt uafhængigt af formelle ledelsesbestemmelser. Det betyder ikke, at ledelsen ikke kan spille og ofte spiller en betydning rolle, men det er en rolle, der er væsentligt anderledes end den, der traditionelt beskrives indenfor den strategiske ledelseslitteratur. Lad os tage et eksempel, der er yderst relevant for de forandringsprocesser, der foregår i den danske offentlige sektor i disse år. Ud fra en ren demografisk betragtning vil en stor del af de nuværende ansatte i den offentlige sektor forlade arbejdsmarkedet i løbet af de næste 10-15 år. Teorierne om adaptive systemer forudsår, at en sådan udskipling relativt uafhængigt af ledelsesbestemmelser kan medføre endog radikale forandringer, fordi mennesker med delvist andre erfaringer og forståelsesrammer rykker ind i den offentlige sektor. Eksempelvis vil de nye medarbejdere sandsynligvis have et andet forhold til IT og PC'ere end deres forgængere. Alene af den grund vil der ske en række forandringer,

fordi en del af de nye medarbejdere vil presse på og iværksætte nye arbejdsnåder i den offentlige sektor. Ledelsen kan og skal naturligvis strategisk forsøge at påvirke denne proces, men pointen er, at selv med en fuldstændig passiv ledelse så ville der ske forandringer. Der er ikke et rigtigt, men et dynamisk system, som ledelsen intervernerer i.

3.5 Kritik af konfliktforståelsen – interne konflikter og eksterne samarbejde i den strategiske ledelsesproces

Sandsynligvis som følge af dens historiske rødder i militært teori har interne konflikter og politiske processer endens til at være fraværende i det strategiske ledelsesperspektiv. Konfliktforståelsen er stort set udelukkende knyttet til analysen af organisationens omverden. Her er konfliktforståelsen til gengæld meget fremtrædende, idet konflikthåndteringen og andre eksterne aktører i reglen trusler fra konkurrenter og andre eksterne aktører i reglen indgår som centrale elementer i omverdensanalysen.

I kontrast til billedet af den strategiske ledelsesproces som en enhed, der rationelt løser problemer med positionering i en konfliktfyldt omverden, udvikles her den tese, at en del af interne strategiske ledelsesprocesser særligt i den offentlige sektor bedre forstås ud fra et politisk perspektiv, fentlige sektor bedre forstås ud fra et politisk perspektiv, hvor forhandlinger og styrkepositioner snarere end rationel problemløsning afgør resultater.

Som illustrerer i mange case-studier af politiske processer i organisationer er det politiske perspektiv relevant for forståelsen af mange interne strategiske ledelsesprocesser i såvel private som offentlige organisationer. Velkendt er eksempelvis de konflikter, som indimellem opstår i børsnoterede selskaber mellem selskabets direktion, dens styrelse og dens aktionærer.

Men manglerne i det strategiske ledelsesperspektiv med hensyn til den konfliktforståelse, der repræsenterer et særligt gravende i den offentlige kontekst. I det repræsenterer demokrati og den idé om en parlamentarisk sensoriske demokrati og den idé om, at parlamentet styringskæde, som det repræsenterer, er en del af "omverdens" (samfundets) konflikter bevidst internaliseret i den folkelige, folketingsudvalg, kommunalbestyrelse, stater, valg og andre styrende organer. Politikerne markerer grundlæggende uenigheder i en valgkamp og vælger på grundlag heraf. Disse uenigheder markeres i de folkevalgte organer. For megen enighed her kan være et demokratisk problem, idet politikerne er valgt til at repræsentere forskellige synspunkter i befolkningen. De formelle

bestræbte strategier i den offentlige sektor bliver til i et komplekst samspil mellem mange aktørgrupper, hvor de folkevalgte politiske ledere, de administrative topchefer og de administrative ansatte samarbejder, der udarbejder analyser, i reglen spiller en central rolle (Christiansen and Klitgaard 2008; Christiansen et al. 1999). I sådanne processer vil en tilgang, der ikke inkluderer initiale styrkepositioner, koalitionsdannelse og forhandlingsprocesser, men udelukkende ansætter strategiformulering som rational problemløsning, ofte i bedste fald være mangelfuld.

Også den omverdens forståelse, som det strategiske ledelsesperspektiv repræsenterer, kan være problematisk i en offentlig kontekst. Her synes problemet at være omvendt, idet den krigslogik, som megen strategisk ledelsesretorik bygger på, ikke altid er den mest befordrende for offentlig opgaveløsning. Den megen fokus på at opfatte andre organisationer som konkurrenter, som man skal positionere sig i forhold til, kan udgøre et problem. De opgaver, som offentlige organisationer forsøger at løse, håndteres ofte i et samspil mellem offentlige organisationer på flere niveauer i forskellige geografiske områder. Et sådant samarbejde fungerer bedst, hvis der eksisterer en grundlæggende tillid mellem samarbejdspartnerne. Hvis offentlige ledere på alle niveauer begynder at rekonstruere deres omverdensforståelse med udgangspunkt i den krigslogik, som kenderregner meget af den strategiske ledelseslitteratur, er det ikke nødvendigvis det mest befordrende for effektiv offentlig opgaveløsning.

4. Diskussion

Det fremgående afsnit præsenterede nogle kritikpunkter af det fremherskende perspektiv inden for strategisk ledelse. Til sammen tegner kritikpunkterne et billede af lederens rolle i organisationens ændringsprocesser end hovedparten af litteraturen om strategisk ledelse. Et billede, hvor ledelsen spiller en anden og mindre central, men selvfølgelig ikke betydningsløs rolle.

I dette afsnit diskuteres nogle implikationer af beskrivelsen og kritikken af det strategiske ledelsesperspektiv. Der indledes med en drøftelse af, hvilke implikationer for ledelse af offentlige organisationer man kan uddrage af

den kritik af det strategiske ledelsesperspektiv, som blev rejst i afsnit 3.

Dermost drøftes der, i hvilke situationer den strategiske ledelsesmodel er mest velegnet at tage i anvendelse. Afslutningsvis drøftes der, om beskrivelsen af det strategiske ledelsesperspektiv i afsnit 2 yder tilfredsstillende svar for flere tendenser inden for den strategiske ledelsesforskning.

Hvilke implikationer for udøvelse af strategisk offentlig ledelse rejser de fem kritikpunkter for udøvelse af ser tages for pålydende? Udgangspunktet for udøvelse af ledelse må være en pragmatisk realistisk forståelse af den situation, som kenderregner ens arbejde. Efter som relevansen af argumenterne i hvert enkelt af modlillederne efter hånden er ganske godt dokumenteret fra case studier i såvel private som offentlige organisationer, er det efter noget en smule klogt at acceptere, at der i hvert fald er min opfattelse klogt at acceptere, at der i hvert fald er noget om snakken: At meget ledelsesarbejde er præget af forpligtelser, som man ikke selv er herre over, at mange ledelsesbestemmelser er rationelle ritualer snarere end egentlig styrende, at hierarkisk styring ofte udføres i situationer, hvor konsekvenserne er vanskelige at forudsige, at organisatorisk forandring i mange tilfælde sker rutine-mæssigt overalt i organisationen, og at politik og konflikthåndtering særligt i den offentlige sektor ofte præger den interne strategiformuleringsproces, mens eksterne relationer ofte er mindre konflikterbetonede end antaget i det strategiske perspektiv.

Fundamentalt er det to forskellige måder at håndtere sådanne vilkår, der ikke nødvendigvis er gensidigt udelukkende, og som kan opfattes som to yderpunkter i et kontinuum. Et radikalt kritisk perspektiv ville naturligvis ikke acceptere en sådan kontinuum fortolkning, men stille det op som et enten eller valg, men her anlægges et pragmatisk perspektiv, som åbner op for at anvende kritikken konstruktiv til at udvikle vores forståelse af vilkårene for strategisk ledelse i den offentlige sektor. Som det ene yderpunkt kan man sats på at eliminere de vilkår, som stiller sig i vejen for den mere strategiske ledelsesmodel. Som modtræk mod de mange bindinger og forpligtelser satses man på at skabe større handlerum for ledelse. Som modtræk mod de løse koblinger skaber man mere firmastrukturede kontrolsystemer, som sikrer bedre overensstemmelse mellem ledelsesbestemmelser og organisatorisk ad-

færd. Som modtræk mod bieflekter og uigennemskuelige konsekvenser ansætter man bedre analytikere og udvikler forandring også skabes rutinemæssigt i processer relativt uafhængigt af ledelsen, forsøger man at bruge denne indsigt til strategisk at manipulere disse processer og styre dem i bestemte retninger. Som modtræk mod de interne politiske magtkampe satses man på at skabe en fælles forståelse af nødvendigheden af at stå sammen og trække på samme hammel. Man forsøger så at sige at fremvirke en situation, der passer bedre til det strategiske ledelsesperspektivs antagelser.

Er man leder i en turbulent situation, der påkræver et fundamentalt nytænkning af organisationens opgaver og værdier, er der tale om en situation, som kaldes på strategisk ledelse. Er man derimod leder i en mere stabil situation, hvor de fleste af organisationens opgaver og andre karakteristika ligger nogenlunde fast, er der mindre behov for strategisk ledelse.

Som det andet yderpunkt accepterer man, at den ledelsesopfattelse, som det strategiske ledelsesperspektiv bygger på, er fundamentalt forkert i den situation, man er leder i. Lederes rolle er først og fremmest at agere kransekagefigurer, der sammenfatter, præciserer og repræsenterer de værdier, organisationen står for. Lederne kan spille en betydningsfuld rolle på marginalerne gennem små justeringer af kursen, mindre nyskabelser og rationaliseringer (Lindholm 1959, 1979). Men de store strategiske planer om fundamentale skifte i værdier og/eller i organisationens opgaveportefølje, organisationsstruktur, teknologier eller større udskiftninger i medarbejderstaben er slet ikke på dagsordenen. Det er naturligvis ikke ligeså herofremherskende strategiske ledelsesmodel, men det er ikke desto mindre en rolle, der kan have stor værdi for alle involverede parter og ikke mindst organisationens medarbejdere.

Om man vælger mest til den ene eller den anden opfattelse af lederrollen er nok i nogen grad et temperaments- spørgsmål, men det afhænger så sandelig også af, hvad det

er for en situation, som organisationen og den sektor, den opererer i, er i. Er man leder i en turbulent situation, der påkræver et fundamentalt nytænkning af organisationens opgaver og værdier, er der tale om en situation, som kaldes på strategisk ledelse. Er man derimod leder i en mere stabil situation, hvor de fleste af organisationens opgaver og andre karakteristika ligger nogenlunde fast, er der mindre behov for strategisk ledelse. I sådan en situation kan ledelsesaktiviteter præget af det strategiske ledelsesperspektiv være mere relevante for enhver effekt på organisatorisk praksis. Men de kan også medføre en række uheldige utilsigtede bivirkninger, hvis effekten skulle være reel. Efter som udøvelse af strategisk ledelse i nogen grad er blevet en modebølge, der er et must for moderne offentlige såvel som private ledere, er det to sidesvære scenarier ikke ganske urealistiske.

Sådanne situationsoptæretser er naturligvis i nogen grad færet af de teoretiske linser, man iagttager verden igennem. Hvis man eksempelvis opfatter det globale samfund og dermed sin egen sektor, som værende i en slags permanent revolution eller en permanent omfættende forandringsproces, hvilket meger af den populære ledelseslitteratur gør, så vil der ofte være behov for udøvelse af strategisk ledelse. I en sådan kontekst er stabile velfungerende systemer en undtagelse, og selv hyppige inkrementelle forandringer vil ofte være utilsikrkelige til at tilpasse organisationen til de nye betingelser.

Hvis man derimod opfatter historiske forløb som kendetegnet ved punkterede ligevægtsforløb med lange stabile inkrementelle udviklingsforløb afbrudt af få korte turbulente perioder, hvor ligevægten er 'punkteret', så er behovet for strategisk ledelse primært afgrænset til de korte turbulente perioder. I lange perioder er organisationer (eller mere generelt sociale systemer) præget af små justeringer af et hovedsagen velfungerende system. Disse lange perioder afløses af korte intensive perioder med store forandringer (i yderste konsekvens revolutioner). Den strategiske ledelsesopgave er fundamentalt forskellig i de to perioder og langt mere betydningsfuld i den sidste.

Afslutningsvis skal det drøftes, om beskrivelsen af det strategiske ledelsesperspektiv i afsnit 2 fremstiller en urealistisk karikatur, som de senere års udvikling indentor strategisk ledelse i vidt omfang har taget højde for. Det

må anerkendes, at en del af litteraturen om strategisk ledelse har taget højde for nogle af kritikpunkterne rejst i afsnit 3. Især kritikken af den rationale topstyrvede planlægning i afsnit 3.3 og i nogen grad også afsnit 3.4s fremhævelse af forandringsprocesser, der opstår 'indefra', har været anerkendt og forsøgt indarbejdet i nyere teorier om strategisk ledelse. Man kan således forstå Klausens strategifinition i afsnittet om det strategiske ledelsesperspektiv som en illustration heraf. I den internationale litteratur om strategisk ledelse har ideen om 'fremvoksende strategier' særligt været fremført i Henry Mintzbergs arbejde (Mintzberg and Lampel 1999). Her er særligt kritikken fra afsnit 3.3 og 3.4 indarbejdet i forståelsen af, hvorledes strategier opstår, idet såvel topstyring som 'nedfrakommende' nye praksismønstre, der gradvist opstår gennem eksempelvis diffusions- og læringprocesser, i kombination skaber det, der kommer til at fremstå som organisationens strategi. Derimod er kritikken rejst i punkt 3.1 (mationer), 3.2 (ritual) og 3.5 (politik) muligvis ikke indarbejdet i nyere teorier om strategisk ledelse.

Jeg vil endvidere fastholde, at beskrivelsen af det strategiske ledelsesperspektiv i afsnit 2 er betegnende for hovedparten af litteraturen, og at kritikken fremført i afsnit 3 derfor er berettiget. Man kan endvidere argumentere for, at den strategiske ledelsesmodel, som fremsat her, har sin berettigelse. Forsøg på at indarbejde kritikpunkterne i en mere omfatende kompleks syntese kan derfor skabe større forvirring end klarhed omkring fordelte og uløst ved det strategiske ledelsesperspektiv.

5. Konklusion

Strategisk ledelse i den offentlige sektor er uden tvivl en tankegang, der er i fremgang i disse år. Den repræsenterer i sin egen selvforståelse et brud med tidligere tiders mere

afventende reaktive ledelsesstil og repræsenterer et krav om en mere offensiv proaktiv tilgang til rollen som offentlig leder. Den er på godt og ondt blevet, eller er ved at blive en modebølge i den forstand, at offentlige ledere må iscenesætte sig selv som nogle, der udvikler strategier og udøver strategisk ledelse, hvis de vil anses for moderne og fremsynede. Som et alternativ til den meget forsigtige og kontrolorienterede 'nul fejl kultur', der tidligere har præget megen offentlig ledelse og forvaltning, kan den udvikling besejnt godt opfattes som et fremskridt.

Den er på godt og ondt blevet eller er ved at blive en modebølge i den forstand, at offentlige ledere må iscenesætte sig selv som nogle, der udvikler strategier og udøver strategisk ledelse, hvis de vil anses for moderne og fremsynede.

Ikke desto mindre er den ledelses- og organisationsopfattelse, som hovedparten af den strategiske ledelseslitteratur repræsenterer, ikke uden problemer. I denne artikel er der anlagt en kritisk tilgang hertil. På baggrund af en redegørelse for de præmisser, som kritiserer disse præmisser, bliver udviklet. Der er lagt væk på generelle kritikpunkter, som er relevante for ledere i både den private og den offentlige sektor, og der er blevet fremhævet, hvorledes mange af kritikpunkterne synes særligt relevante i en offentlig kontekst.

Implikationerne for ledelse i den offentlige sektor er blevet drøftet og der er argumenteret for, at det strategiske ledelsesperspektivs heroiske ledelsesforståelse må afbalanceres med en mere realistisk og situationsbestemt opfattelse af offentlige ledelses rolle i forbindelse med udviklingen af den offentlige sektor.

Referencer

- Ansoff, H.I. 1984. *Implementing Strategic Management*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Branson, N. 1989. *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Action in Organizations*. John Wiley & Sons, New York.
- Carlson, S. 1991. *Executive behavior. Reprinted with contributions by Henry Mintzberg and Rosemary Stewart*. Textgruppen i Uppåls AB, Uppåls.
- Chandler, A. 1963. *Strategy and Structure. Chapters in the History of American Industrial Enterprise*. MIT press, Cambridge, Massachusetts.
- Christiansen, T. and P. Lægfeldt eds. 2003. *Transcending new public management: the transformation of public sector reform*. Aldershot.
- Christiansen, PM & MB Klitgaard 2008. *Den væsentlige reform. Strukturformen i sibiliter 2002-2005*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Christiansen, PM, J. Blom Hansen, & C. Daugherty 1999. 'Xfilipolitik og interesseorganisationer: Mellem snækk og integration' i *Mogens organistrig. Stat og interorganisations i Danmark*. System, Åhus.
- Ejersbo, N. & C. Greve 2005. *Moderntieringen af den offentlige sektor*. Børsens Forlag, København.
- Forum for offentlig ledelse 2005. 'Public Governance - kendet for god offentlig ledelse i Danmark'. Nkom Danmark ApS.
- Hall, PA & RCR. Taylor 1996. 'Political Science and the Three New Institutionalisms'. *Political Studies* 48:936-957.
- Hansen, MB 2008. 'Anecdotes of Organizational Innovation: Leadership and Innovation Type' in EGPA conference on Innovation in the Public Sector, ECPA, Rotterdam.
- Hansen, MB 1997. *Kommunalstruktur - Marthou og detsign. En Organisationslogik undergrig af struktureringen af kommunalstrukturens arbejde med udgangspunkt i et aktionsstruktur perspektiv*. Det Samfundsvitenskabelige Fakultet ved SDU-Odense Universitet, Odense.
- Hood, C. 1991. 'A Public Management for All Seasons'. *Public Administration* 69(1):3-19.
- Klausen, KK 2004. *Strategisk ledelse. De mange ansættelse*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Lindholm, CE 1959. 'The Science of Modelling Through'. *Public Administration Review* 19(2):79-88.
- Lindholm, CE 1979. 'Still Muddling. Not yet Through'. *Public Administration Review* 39(6):517-526.
- March, JG 1981. 'Isomorphs to Organizational Change'. *Administrative Science Quarterly* 26(4):563-577.
- March, JG 1995. 'Hvordan vi taler, og hvordan vi handler. Ledelse i teori og praksis' i *Fornyelse og forandring. Ledelse i en verden beriget med usikkerhed*. Samfundslitteratur, København.
- Meyer, J. & B. Rowen 1977. 'Formal Structure as Myth and Ceremony'. *American Journal of Sociology* 83:340-363.
- Mintzberg, H. 1990. 'The Design School - Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management'. *Strategic Management Journal* 11(3):171-195.
- Mintzberg, H. & J. Lampel. 1999. 'Rethinking the strategy process'. *Sloan Management Review* 40(3):21-44.
- Mintzberg, H. 1973. *The Nature of Managerial Work*. Prentice-Hall, London.
- Orton, JD & KE Weick 1990. 'Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization'. *Academy of Management Review* 15(2):203-223.
- Scott, WR 2001. *Institution and Organization*. 2. Edition. Sage, Thousand Oaks.
- Stewart, R. 1982. *Choices for the manager. A guide to managerial work and behavior*. McGRAW-HILL Book Company (UK) Limited, London.
- Weick, KE 1987. 'Substitutes for composite strategy'. in: *The Competitive Challenge*, ed. D. J. Teece. Ballinger, Cambridge.
- Wright, P. C Pringle & M. Kroll 1992. *Strategic Management. Text and Cases*. MA: Allyn and Bacon, Needham Heights.

Noter

- I Også indlydelsen fra de to andre stærke NPM-tendenser i den danske offentlige sektor - resultstyring og markedsrykemekanismen - har været væsentlig. Den udløste brug af benchmarking, evalueringer og evidensbaseret indsat er eksempelvis på udløst af resultatstyring, men frit valg, poverasering og udløst af eksempelvis på optimering af markedsrykemekanismen.