CBS COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL
HANDELSHØJSKOLEN

Strategi i den offentlige sektor

En kortlægning af styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang, samt anvendte redskaber og teknologier for udvalgte danske statslige styrelser

Froholdt, Morten

Document Version
Final published version

Publication date:
2013

License
CC BY-NC-ND

Citation for published version (APA):
Froholdt, M. (2013). *Strategi i den offentlige sektor: En kortlægning af styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang, samt anvendte redskaber og teknologier for udvalgte danske statslige styrelser*. Copenhagen Business School [Phd]. Ph.d. Serie No. 17.2013

Link to publication in CBS Research Portal

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.

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us (research.lib@cbs.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 04. Jul. 2025

COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL
HANDELSHØJSKOLEN
SOLBJERG PLADS 3
DK-2000 FREDERIKSBERG
DANMARK

www.cbs.dk

ISSN 0906-6934

Print ISBN: 978-87-92977-46-5
Online ISBN: 978-87-92977-47-2

Strategi i den offentlige sektor

Ph.d. Serie 17.2013

Copenhagen
Business School
HANDELSHØJSKOLEN

Strategi i den offentlige sektor

En kortlægning af styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang, samt anvendte redskaber og teknologier for udvalgte danske statslige styrelser

Morten Froholdt

Doctoral School of Organisation
and Management Studies

Ph.d. Serie 17.2013

Strategi i den offentlige sektor

En kortlægning af styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang, samt anvendte redskaber og teknologier for udvalgte danske statslige styrelser

Morten Froholdt

Vejleder: Professor Carsten Greve
Doctoral School of Organisation and Management Studies
Copenhagen Business School

Morten Froholdt
Strategi i den offentlige sektor
En kortlægning af styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang, samt anvendte redskaber og teknologier for udvalgte danske statslige styrelser

1. udgave 2013
Ph.d. Serie 17.2013

© Forfatter

ISSN 0906-6934
Print ISBN: 978-87-92977-46-5
Online ISBN: 978-87-92977-47-2

Doctoral School of Organisation and Management Studies (OMS) er et tværvidenskabeligt forskningsmiljø på Copenhagen Business School for ph.d.-stipendiater, der teoretisk og empirisk beskæftiger sig med organisation og ledelse i private, offentlige og frivillige organisationer.

Alle rettigheder forbeholdes.
Kopiering fra denne bog må kun finde sted på institutioner, der har indgået aftale med COPY-DAN, og kun inden for de i aftalen nævnte rammer. Undtaget herfra er korte uddrag til anmeldelse.

Forord

Denne Ph.d. afhandling er resultatet af en længere rejse gennem strategiens, styringens og ikke mindst den offentlige sektors interessante landskaber. Rejsen, der startede med et enkelt spørgsmål om strategi i offentlige klæder, har undervejs budt på inspiration, fordybelse, indsigt, og læring. Det har dog ikke været uden sten på vejen, som det med stor hjælp og støtte fra en række organisationer og personer, er lykkedes at navigere uden om. Disse organisationer og personer vil jeg i det følgende, og på bedste oscar maner, rette en tak til.

Rambøll Management Consulting A/S for deres tro på projektet og villighed til at indgå i det erhvervs Ph.d. samarbejde, der har dannet fundament for rejsens tilblivelse. Henrik Rosenberg Seiding, der, som min virksomhedsvejleder har ydet en stor støtte i forhold til at forankre projektet i en praktisk kontekst og endvidere bidraget med værdifuldt input. Kollegaerne i Rambøll Management Consulting A/S, der alle på bedste vis forsøgte at integrere forskningen i den praktiske hverdag.

Department of Business and Politics (DBP) ved Copenhagen Business School for at åbne dørene til villaen på Steen Blichersvej, der har dannet rammen om fagligt og socialt samvær af høj karakter. Det faglige i form af adskillige seminarer, hvor villaens egne og gæstende forskere har givet et indblik i deres forskning og bidraget med værdifuld input og kritik til dette projekt, herunder, men ikke begrænset til Flemming Poulfelt, Graham Hodge og Anthony Boardman. Det sociale i form af åbne sind, venlige smil og diverse festlige arrangementer. En særlig tak til hovedvejleder Carsten Greve, som har været en konstant kilde til inspiration og motivation, som har været en uvurderlig guide i forhold til at navigere de tidligere nævnte sten på vejen, og som det har været en sand fornøjelse at arbejde sammen med.

En stor tak skal også tilgå Arbejdsmarkedsstyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Kunststyrelsen og Sundhedsstyrelsen, for deres velvilje til at deltage i projektet. I den sammenhæng skal særligt nævnes den store imødekommenhed og åbenhed, jeg er blevet mødt med af respondenter i alle fire organisationer. Respondenter, som i en travl hverdag har stillet deres dyrebare tid til rådighed.

I tillæg til de personer og organisationer, der har været direkte involveret i projektet, vil jeg også gerne takke min familie og mine venner, som har udvist stor interesse for projektet, samt min kæreste og datter for deres tålmodighed, for deres støtte og for hele tiden at være en påmindelse om, hvad der er vigtigt her i livet.

København, januar 2013

Morten Froholdt

Resume

Siden begyndelsen af 1980erne har den offentlige sektor i Danmark, og flere andre vestlige lande, været genstand for en moderniseringsproces. En moderniseringsproces, der har ført til nye måder at tænke og bedrive offentlig administration og ledelse på, herunder anvendelsen af organisatorisk strategi i en offentlig kontekst. Formen, sådanne organisatoriske strategier antager i en offentlig kontekst, er dog i høj grad et uudforsket område, hvilket er omdrejningspunktet for nærværende afhandling og følgende fundamentale forskningsspørgsmål:

Hvordan tager strategi og strategisk ledelse form i en dansk offentlig kontekst?

For at besvare ovenstående forskningsspørgsmål, er der udviklet et konceptuelt framework, som tillader en analyse og kortlægning af specifikke variable med relevans for den form, strategi og strategisk ledelse antager i en offentlig kontekst. De variable, der anvendes som analytisk linse i det konceptuelle framework, vedrører en organisations styringsmæssige kontekst, strategiske tilgang samt anvendte redskaber og teknologier. Analysen og kortlægningen af den styringsmæssige kontekst trækker på en række forskningsmæssige bidrag omkring eksisterende styringsparadigmer og deres karakter. Den strategiske tilgang er analyseret og kortlagt med udgangspunkt i Whittingtons (2001) strategiske perspektiver samt yderligere forskningsmæssige bidrag vedrørende de enkelte perspektiver. Der trækkes på både forskningsmæssige og praktiske bidrag til at analysere og kortlægge forskellige kategorier af anvendte redskaber og teknologier. Ved at kombinere de tre nævnte analytiske variable opnås en samlet analytisk linse bestående af tre dimensioner, der tilsammen danner det

konceptuelle framework. Grundet dets tredimensionelle karakter og analytiske formål, kaldes det udviklede konceptuelle framework for ”StrategiKuben”.

Der er anvendt et komparativt case studie som undersøgelsesdesign, da dette tillader en dybdegående analyse af, hvorledes strategi og strategisk ledelse tager form. Med udgangspunkt i en diversificeret caseudvælgelsesteknik er der, ud af en samlet population på 57, udvalgt fire statslige styrelser som caseorganisationer. Disse fire statslige styrelser er: Arbejdsmarkedsstyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Kunststyrelsen og Sundhedsstyrelsen. På tværs af disse fire case organisationer er der afholdt 40 interviews med ledelsesniveauet, som efterfølgende er transskriberet. De transskriberede interviews udgør sammen med indsamlede resultatkontrakter, årsrapporter, formulerede strategier samt enkelte andre relevante dokumenter det empiriske datamateriale.

Udviklingen af de enkelte casebeskrivelser er struktureret i henhold til det udviklede konceptuelle framework. Dette er reflekteret i analysedelens kapitel 4, 5 og 6, der individuelt analyserer og kortlægger den styringsmæssige kontekst, strategiske tilgang samt anvendte redskaber og teknologier. Kapitlerne 4, 5 og 6 danner efterfølgende grundlag for en sammenfattende og komparativ analyse af den styringsmæssige kontekst, den strategiske tilgang, samt redskaber og teknologier. Denne sammenfattende og komparative analyse vil være genstand for kapitel 7, hvorefter der konkluderes i kapitel 8.

Analysen og kortlægningen af den styringsmæssige kontekst indikerer, at den opfattede styringsmæssige kontekst domineres af det hierarkiske og klanbaserede styringsparadigme, hvorimod den beskrevne domineres af markedsstyring. Herudover indikerer analysen og kortlægningen, at der ikke eksisterer nogen entydig sammenhæng mellem den styringsmæssige kontekst og en styrelses grundbetingelser. I tillæg hertil er der identificeret en række faktorer, der synes at påvirke den styringsmæssige kontekst i retning af et specifikt styringsparadigme.

Analysen og kortlægningen af den strategiske tilgang indikerer, at den strategiske tilgang i høj grad domineres af det klassiske og processuelle perspektiv, både på skrift og i tale. Det klassiske perspektiv kendetegner alle fire styrelsers tilgang til formuleringen af strategi, givet en rationel, analytisk og formaliseret proces herfor. Det processuelle perspektiv synes derimod at præge indholdet af de formulerede strategier, herunder styrelsernes fokus på udviklingen af fælles værdier, kultur og normer samt udviklingen af ressourcer. Der kan på baggrund af analysen heller ikke identificeres en entydig sammenhæng mellem den strategiske tilgang og en styrelses grundbetingelser. Dette indikerer en generisk tilgang på tværs af de fire styrelser. Også for den strategiske tilgang er der identificeret en række faktorer, der synes at påvirke den strategiske tilgang i retning af et specifikt perspektiv.

Analysen og kortlægningen af anvendte redskaber og teknologier indikerer, at redskaber og teknologier, under kategorierne proces & kvalitet samt performance, tildeles størst opmærksomhed. Som det er tilfældet for den styringsmæssige kontekst og strategiske tilgang, kan der ikke identificeres en entydig sammenhæng mellem nævnte redskaber og teknologier og en styrelses grundbetingelser. De identificerede faktorer indikerer, at valget af redskaber og teknologier i nogen udstrækning påvirkes af, hvad der er oppe i tiden.

Samlet synes strategi og strategisk ledelse dermed at tage form i en pragmatisk, eller paradoksal, styringsmæssig kontekst på baggrund af en generisk tilgang til strategi, og fortrinsvis via redskaber og teknologier med fokus på proces & kvalitet. Der kan ikke påvises en entydig sammenhæng mellem grundbetingelserne for de fire styrelser og den form, der er analyseret og kortlagt. I stedet synes de identificerede faktorer at have større indflydelse, hvorfor faktorernes vægt ikke er ligegyldig. Fokus på forskellige faktorer synes at være

mere afgørende for den form, strategi og strategisk ledelse antager end de grundbetingelser, der eksisterer for organisationen.

Overordnet konkluderes det, at strategi og strategisk ledelse i en dansk offentlig kontekst er kendetegnet ved en generisk tilgang til strategi, en ensartet anvendelse af redskaber og teknologier, og en styringsmæssig kontekst med flere forskellige og sameksisterende styringsparadigmer. Processen for strategiudvikling og – formulering er kendetegnet ved en formaliseret, analytisk og rationel tilgang, hvorimod indholdet af strategien er af mere emergerende og processuel karakter. Sidstnævnte giver mulighed for ad hoc tilpasning af den formulerede strategi til forskellige styringsparadigmer. Den ensartede anvendelse af redskaber og teknologier, der for nuværende har særlig fokus på optimering af proces og kvalitet, tilpasses både til indholdet af strategien og forskellige styringsparadigmer. I et enkelt tilfælde er det dog redskaberne og teknologierne, der driver indholdet af strategien. Ovenstående vidner om en pragmatisk form for strategi og strategisk ledelse i en dansk offentlig kontekst, hvor strategien tilpasses ad hoc til karakteren af den eksisterende styringsmæssige kontekst samt de redskaber og teknologier, der anvendes. Denne pragmatisme understreges af, at der ikke kan identificeres nogen entydig sammenhæng mellem eksisterende grundbetingelser og den kortlagte form for strategi og strategisk ledelse.

Summary

The public sector in Denmark and other Western European countries has since the beginning of the 1980s been the subject of modernization. This modernization has brought forth new ways of how to think about and approach public sector management. Formulating and implementing organizational strategy in a public sector context is one area which is considered relatively new to the public sector. The nature and character of such organizational strategies is however a largely unchartered territory, which in turn leads to the point of departure for this thesis and informs the following fundamental research question:

How does strategy and strategic management take shape in a public context?

In order to answer the above research question, a conceptual framework has been developed which allows for the analysis and mapping of relevant variables. The variables which are identified as relevant, and thus used as analytical lenses within the conceptual framework, are concerned with the governance context, the strategic approach and the tools and technologies used. The analysis and mapping of the governance context draws on multiple academic contributions to the literature on governance paradigms and the character of such. The strategic approach is analysed and mapped using the strategic perspectives developed by Whittington, (2001), and additional academic contributions concerning individual perspectives on strategy. Both academic and practical contributions are used to analyse and map various categories of tools and technologies in use. The conceptual framework is developed by combining the three relevant variables into one combined analytical lens. A lens which, due to its three-dimensional character and its purpose, has been named “StrategiKuben” equivalent of the English “StrategyCube”.

A comparative case study design is used as this allows for in-depth analysis of how strategy and strategic management is taking shape. A diversified case selection technique is used to select four governmental agencies, from a total population of 57 agencies, as case organisations. The four case agencies are: The National Board of Health, The National Labour Market Authority, The Danish Arts Agency, and the Danish Commerce and Companies Agency. A total of 40 interviews have been conducted with the management across all four agencies, which are subsequently transcribed for analysis. In addition to the transcribed interviews, the empirical data also include written documents such as contracts, annual reports, action plans and strategic documents.

The development of the four cases is structured according to the conceptual framework, StrategiKuben, which is reflected in the analysis performed in chapters 4, 5 and 6. Chapter 4 is concerned with the analysis and mapping of the governance context, chapter 5 with the analysis and mapping of strategic approach and chapter 6 with the analysis and mapping of tools and technologies. The three chapters are subsequently combined and used in a summarizing and comparative analysis, which is the focus of chapter 7. The final conclusion is presented in chapter 8.

The analysis and mapping of the governance context indicate that the perceived governance context is dominated by the hierarchical and clan-based governance paradigms whereas the written governance context is dominated by the market governance paradigm. In addition to this, the analysis and mapping indicate that no unambiguous relation can be identified to exist between the governance context and the fundamental conditions present for the agencies. Lastly a number of factors have been identified by the respondents which appear to influence the character of the governance context by increasing the influence of a specific governance paradigm.

The analysis and mapping of the strategic approach indicate that both the mentioned and written strategic approach is dominated by the classic and processuel perspectives. The classic perspective on strategy characterizes all four agencies' approach to strategy formulation due to a rational, analytical and formalized approach. Contrary to this, the processuel perspective characterizes the content of the formulated strategies given their focus on the development of common values, culture and norms as well as the development of internal resources. The analysis and mapping also indicate that no unambiguous relation can be identified to exist between the strategic approach and the fundamental conditions present for the agencies. The factors that are identified by the respondents appear to influence the character of the strategic approach, which supports a generic approach across the four agencies.

The analysis and mapping of the tools and technologies indicate that the mentioned and written tools and technologies are dominated by the categories of process & quality and performance. As with the governance context and strategic approach, no unambiguous relation can be identified to exist between the categories of tools and technologies and the fundamental conditions present for the agencies. The factors identified by the respondents, which influence the choice of tools and technologies, indicate that this to some extent is driven by what is considered the flavour of the day.

The combined and summarized analysis and mapping thus suggest that strategy and strategic management is shaped in a pragmatic or paradoxical governance context on the back of a generic approach to strategy and predominantly through tools and technologies focusing on process & quality and performance. No unambiguous relation can be identified to exist between the fundamental conditions present for the four agencies and the shape of strategy and strategic management that is analysed and mapped. Instead the identified factors appear to hold a more significant influence on strategy and strategic management.

The overall conclusion presented argue that strategy and strategic management in a Danish public context is characterized by a generic approach to strategy, a common use of tools and technologies and a governance context of multiple and co-existing governance paradigms. The process of strategy formulation is characterized by a formalized, analytical and rational approach whereas the content of the strategies is of a more emerging and processuel nature. The latter allows for ad hoc adaptions of the formulated strategy to different governance paradigms. The common use of tools and technologies, which is currently focused on optimizing existing processes and quality, are adjusted to the emerging content of the strategy as well as the existing governance paradigms. This suggests a pragmatic approach to strategy and strategic management in a Danish public context where the strategy is adapted on an ad hoc basis to the nature of the existing governance context and the tools and technologies in use. Such a pragmatic approach is supported by the identified lack of any unambiguous relation between the fundamental conditions of an agency and the form of strategy and strategic management.

Indhold

Kapitel 1 - Indledning 1

Strategi og modernisering i den danske offentlige sektor 3

Ambition og udgangspunkt for Ph.d. afhandlingen 12

Problem og forskningsspørgsmål 20

Genstandsfelt og iagttagelsespunkt 28

Introduktion til case styrelser 35

Kapitel 2 – Litteraturen, Ph.d'en og det konceptuelle framework 39

En kort historie om strategi 40

Strategilitteraturen 42

Positionering af Ph.d. projektet 53

Konceptuelle framework 55

Kapitel 3 – Metode 102

Forskningsdesign 103

Det filosofiske verdensbillede 104

Den anvendte metode 105

Case udvælgelse 106

Dataindsamling 110

Dataanalyse og fortolkning 115

Kvalitetskriterier & Forskningsproces 124

Kapitel 4 – Kortlægning af styringsmæssig kontekst 132
Arbejdsmarkedsstyrelsen 133
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen 152
Kunststyrelsen 172
Sundhedsstyrelsen 193
Komparativ analyse og refleksion 214
Kapitel 5 – Kortlægning af strategisk tilgang 221
Arbejdsmarkedsstyrelsen 222
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen 241
Kunststyrelsen 259
Sundhedsstyrelsen 276
Komparativ analyse og refleksion 294
Kapitel 6 – Kortlægning af redskaber og teknologier 301
Arbejdsmarkedsstyrelsen 302
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen 315
Kunststyrelsen 327
Sundhedsstyrelsen 339
Komparativ analyse og refleksion 351
Kapitel 7 – Sammenfattende analyse 357
Opsummering af de gennemførte komparative analyser 358
Den samlede analyse og kortlægning via StrategiKuben 364
Komparativ analyse af StrategiKuben 375
Kapitel 8 – Konklusion og den videre rejse 382

Figurer 389

Tabeller..... 391

Referencer 395

Appendiks 407

Appendiks A – Styrelser og deres ministerielle tilhørsforhold..... 407

Appendiks B – Beskrivelse af case organisationer..... 411

Appendiks C – Anvendte dokumenter..... 433

Appendiks D – Interviews på tværs af de fire case organisationer..... 434

Appendiks E – Forskningsspørgsmål og interviewspørgsmål..... 435

Appendiks F – Forudgående briefing af respondenter..... 437

Appendiks G – A Priori koder 441

Kapitel 1 - Indledning

The young lieutenant of a small Hungarian detachment in the Alps sent a reconnaissance unit out onto the icy wasteland. It began to snow immediately, snowed for two days and the unit did not return. The lieutenant suffered; he had dispatched his own people to death. But the third day the unit came back. Where had they been? How had they made their way?

Yes, they said, we considered ourselves lost and waited for the end. And then one of us found a map in his pocket. That calmed us down. We pitched camp, lasted out the snowstorm and then with the map we discovered our bearings. And here we are. The lieutenant borrowed this remarkable map and had a good look at it. He discovered to his astonishment that it was not a map of the Alps but of the Pyrenees.

(Miroslav Holub, 1977)

Ovenstående digt af Miroslav Holub, om militærenheden, der finder vej gennem Alperne med et kort over Pyrenæerne, er et udmærket billede på, hvad strategi er for en størrelse. Det er et spørgsmål om at navigere et specifikt landskab via et givent redskab eller teknologi med henblik på at nå et eller flere fastsatte mål. Kombinationen af disse kan dog tage mange former, hvilket danner afsæt for denne afhandlings kortlægning af strategiens form i en offentlig kontekst. En kortlægning af den specifikke styringsmæssige kontekst, offentlige organisationer navigerer i, deres tilgang til strategi og fastsættelsen af strategiske mål, samt de redskaber og teknologier, der anvendes til at opnå disse. På baggrund af denne kortlægning, søger nærværende afhandling at kortlægge formen for strategi og strategisk ledelse i den offentlige sektor.

For Hulobs Ungarske rekognosceringsenhed var målet at returnere til resten af gruppen, måske endda med informationer om fjendtlige styrker, ved at navigere i Alperne via et landkort. Forsimplet kan det siges, at private virksomheder typisk har et mål om at generere profit til deres investorer ved at navigere, via forskellige redskaber og teknologier, i det markedslandskab, de nu engang befinder sig i, hvorimod offentlige organisationer søger at generere værdi for den enkelte borger og samfundet ved at navigere i et politisk landskab. For alle er det således et spørgsmål om at fastsætte målet, eller målene, og nå dette ved at anvende specifikke redskaber og teknologier i det landskab, der navigeres i.

Det at anvende et landkort for at navigere i naturen, anses ofte som en god teknologi for at nå frem til ens bestemmelsessted, især hvis det pågældende landkort dækker det område, man rejser i og ikke, som det var tilfældet for den ungarske militærenhed, et helt andet. Siden begyndelsen af 1960erne er der udviklet et stort antal redskaber og teknologier til den private sektor med henblik på at assistere virksomheders strategiske overvejelser omkring fastlæggelse af mål, samt hvordan disse opnås. Denne udvikling i privat sektor strategi er i høj grad drevet af, at landskabet for disse har ændret sig drastisk siden de tidlige 1960'ere. Fra at høre fodbold landskamp på radioen til at se den på sort/hvid, og senere farve TV, til nu at kunne streame fodboldkampe af enhver art til sin tablet eller smartphone, er blot ét eksempel på en sådan ændring.

Landskabet, der karakteriserer den offentlige sektor og de redskaber og teknologier, der anvendes i denne, har ligeledes ændret sig over tid. Gennem de seneste tre årtier har disse ændringer været ganske markante og ført til nye redskaber og teknologier for offentlig ledelse og administration i adskillige vestlige lande samt et ændret landskab for offentlige organisationer at navigere i. Borte er tiden, hvor den offentlige sektor var skarpt adskilt fra den private, hvor bureaukrati og planlægning var de dominerende metoder, og hvor en markedsorienteret tilgang var uhørt.

Konkurrenceudsættelse er blevet en del af den offentlige sektor, inddragelse af private virksomheder i produktionen af offentlige goder hverdagskost, begrebet kunder anvendes hyppigt om borgere, og offentlige organisationer opfatter sig selv i højere grad som virksomheder. Således har organisatorisk strategi også vundet indpas i den offentlige sektor, hvor adskillige organisationer opstiller mission, vision og mål for deres virke, samt anvender redskaber og teknologier med oprindelse i både offentlig og privat sektor til at nå disse.

Formen, sådanne organisatoriske strategier antager i en offentlig sektor, er dog i høj grad et uudforsket område, hvilket er afsættet for nærværende afhandling. Således vil det følgende søge at kortlægge den styringsmæssige kontekst, offentlige organisationer færdes i, deres tilgang til strategi, samt de redskaber og teknologier, de anvender for at opnå deres mål. Vandrer de rundt i Alperne med et kort over Pyrenæerne i et forsøg på at overleve, eller antager formen for strategi og strategisk ledelse en anden end for Hulobs Ungarske militærenhed?

Strategi og modernisering i den danske offentlige sektor

I det følgende vil strategiens indtog i den offentlige sektor samt moderniseringen af samme blive drøftet. Førstnævnte vil fokusere på nogle af de argumenter, der ligger til grund for anvendelse af strategi i en offentlig kontekst, samt hvordan denne kontekst er sin egen. Moderniseringen og udviklingen i den danske offentlige sektor siden slutningen af 1970erne drøftes med henblik på at skitsere, hvordan denne har resulteret i en ny kurs for offentlig administration og dermed dannet bagtæppe for strategiens indtog på den offentlige scene.

Strategi i en offentlig kontekst

Den offentlige sektors omfavnelse af strategi tager sin begyndelse i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne og kan dermed karakteriseres som et forholdsvist nyt fænomen. Hermed ikke sagt, at man ikke tidligere har ageret strategisk i det offentlige, men derimod, at dette har været fokuseret på politiske processer og individuelle lederstrategier frem for strategi for organisationen, (Klausen, 1999). En årsag til den organisatoriske strategis indtog i den offentlige sektor kan findes i de mange NPM-inspirerede moderniseringstiltag og reformer, der er gennemført siden starten af 1980'erne.

Disse har i Danmark medført øget konkurrence i den offentlige sektor via fx fritvalgsordninger, større involvering af private virksomheder i produktionen af offentlige serviceydelser, via udlicitering og offentlig private partnerskaber (OPP), samt en større grad af ledelsesmæssig fleksibilitet via fx rammestyring og decentralisering. Dette har resulteret i et fokus på ledelsesmæssig kontrol som erstatning for professionel kontrol i produktionen af offentlige serviceydelser, (Llewellyn & Tappin, 2003), og ændret offentlige lederes rolle fra planlæggerens til den strategiske topleders, (Rennison, 2007).

Som sådan har moderniseringstiltag og reformer siden begyndelsen af 1980'erne ført til en mere kompleks styringsmæssig kontekst for offentlig ledelse. Offentlige organisationer skal orientere sig opad mod det politiske niveau, indad mod det organisatoriske, udad mod borgere, virksomheder og markedet, samt mod samarbejdet med andre organisationer. Disse orienteringspunkter skal balanceres, hvilket, sammen med implementeringen af det rette miks af redskaber og teknologier, kræver strategiske overvejelser, (Greve & Pedersen, 2007). I tillæg hertil nævnes strategi og strategisk ledelse som et middel til at forbedre en organisations præstationer, eller på nydansk: dennes performance, hvilket, i en tid med økonomisk usikkerhed og skrantende budgetter, er påkrævet.

John M. Bryson og William D. Roering (1987) postulerer således, at strategiske planlægningstilgange fra den private sektor kan assistere offentlige organisationer i at blive mere effektive, såfremt de implementeres til offentlige formål med omhu og forsigtighed. Paul C. Nutt og Robert W. Backoff udgiver i 1992 deres bog "Strategic Management of Public and Third Sector Organizations A Handbook for Leaders", i hvilken de argumenterer for at strategisk ledelse kan assistere offentlige ledere i at tilpasse en organisations retning med dennes mål. Resultaterne af en landsdækkende undersøgelse af statslige organisationer i USA, fra starten af 1990'erne, underbygger ideen om, at strategi og især strategisk planlægning har en positiv effekt på performance, (Berry & Wechsler, 1995). Denne opfattelse af strategi, som værende et middel til at forbedre en offentlig organisations præstationer, finder bred tilslutning blandt en række andre forskere, (se fx Boyne & Walker, 2004; Andrews et al., 2006; Meier et al., 2007).

Ligeså eksisterer der bred enighed om, at den offentlige sektor er forskellig fra den private, hvorfor offentlig strategi er mere end blot et spørgsmål om at implementere strategiske tilgange samt redskaber og teknologier fra den private sektor. En ofte anvendt måde at klassificere forskellene mellem den offentlige og private sektor er via miljømæssige, transaktionelle, og processuelle faktorer, (Nutt, 2006). De miljømæssige faktorer er af ekstern karakter og dækker marked, samarbejde, konkurrence, datatilgængelighed, og politisk indflydelse. En offentlig organisation har typisk ikke et marked, drevet af efterspørgsel, hvori de kan genere omsætning, men er i stedet finansieret via skatteindtægter. Offentlige organisationer har traditionelt været afskåret fra at konkurrere med hinanden om borgeres gunst, men forventes derimod at samarbejde med andre organisationer for at undgå duplikation af serviceydelser. Dette har dog ændret sig i Danmark i forbindelse med fx fritvalgsordninger.

Historisk har det været vanskeligt for offentlige organisationer at indsamle performance data grundet en større usikkerhed om, hvad performance egentlig er, samt afståelsen fra at anvende ressourcer på dette. Den politiske kontekst medfører, at hensyn til den politiske ledelse, oppositionen, interessegrupper, og modstand mod en organisations anliggender, betyder mere end økonomiske forhold.

Transaktionelle faktorer henføres til kontrol, granskning, og ejerskab. Offentlige organisationer opererer i det åbne, hvilket medfører en større grad af kontrol og granskning fra politikere, interesseorganisationer, borgere, og ikke mindst medier. Ledelse under denne form for kontrol og granskning er beskrevet som ”fish bowl management”, (Blumenthal, 1983). Det faktum, at alle i udgangspunktet ejer en offentlig organisation, medfører, at ledere må tage hensyn til de behov og forventninger, der er til produktionen af serviceydelser fra dem, som modtager disse, samt den skattebetalende offentlighed.

Den processuelle faktor relateres til organisatoriske mål og autoritet, hvoraf førstnævnte er karakteriseret ved eksistensen af flere, og i nogle tilfælde vage eller paradoksale, mål. Ydermere eksisterer der ingen bundlinje som indikator for succes. Offentlige ledere har typisk mindre autoritet til at foretage ændringer, givet en mindre grad af autonomi og fleksibilitet.

Strategi for offentlige organisationer tager således form i en markant anderledes kontekst end den, der eksisterer for private organisationer. Her er ikke den samme grad af konkurrence, men derimod samarbejde, finansieringen er ikke nødvendigvis bestemt af efterspørgslen på serviceydelser. Der eksisterer en større grad af indblanding fra en bredere skare af interessenter, en større grad af åbenhed og deraf følgende granskning og kontrol. Der er flere mål, der skal forfølges, men derimod en mindre grad af ledelsesmæssig autoritet, autonomi og rum til at manøvrere i.

Disse forskelle mellem offentlig og privat sektor er endnu en årsag til, at offentlig strategi, som et selvstændigt koncept, har indfundet sig hos både praktikere og forskere henover de seneste tre årtier. Tabel 1 opsummerer de drøftede baggrunde for strategiens indtog i den offentlige sektor.

Baggrund / faktorer	Kort beskrivelse	Hvorfor strategi
Moderniseringstiltag	Øget konkurrence Brugerdrevet Private virksomheder Ledelsesmæssig fleksibilitet Ledelsesmæssig kontrol	Kompleks kontekst, større udbud af redskaber og teknologier, og ændret ledelsesrolle, som alle fordrer strategiske overvejelser
Økonomi	Krav om øget performance Skrantende budgetter	Organisatorisk strategi udråbt som et middel til at forbedre organisatorisk performance
Offentlig kontekst	Miljømæssige Transaktionelle Processuelle	En markant anderledes kontekst kræver specifik tilgang til strategi

Tabel 1: Baggrunde for offentlig strategi,

Der kan dermed argumenteres for relevansen af strategi og strategisk ledelse for offentlige organisationer, som dog opererer i en særlig kontekst forskellig fra den, der kendetegner private organisationer. Offentlig strategi er dermed sin egen og mere end blot en øvelse i at implementere og adaptere strategiske tilgange, redskaber og teknologier fra en privat sektor til den offentlige. Igennem de seneste tre årtier har der været en stigende mængde forskning vedrørende strategi og strategisk ledelse for offentlige organisationer. Med specifikt udgangspunkt i den drøftede danske offentlige kontekst, er det denne forskning nærværende afhandling indskriver sig i.

Moderniseringen af den danske offentlige sektor

I 1960'erne og 1970'erne blev fundamentet for den danske velfærdsmodel lagt via en markant delegering af ansvar og opgaver fra staten til regionalt og kommunalt niveau. I denne periode fik kommunerne tildelt opgaven med at implementere forskellige reformer, fx arbejdsmarkedsreformen og socialreformen, på samme tid som de oprettede nye administrative institutioner for at håndtere det øgede delegerede ansvar og opgaver, (Klausen, 2001). Dette betød en signifikant vækst i den danske offentlige sektor, hvorunder offentlige ledere gives frirum til at bestemme over midlerne, men ikke målene, for den offentlige sektor. Rationalisering af opgaver, strukturer, teknologi og personale bliver mantraet for planlægningsopgaven. Planlægning samt anvendelsen af fagprofessionelle standarder til håndtering af policy problemer kendetegner således offentlig ledelse i perioden fra 1961-1980, (Rennison, 2007).

Da Schlüter-regeringen i 1983 lancerede det første moderniseringsprogram, markerede dette enden på planlægningstilgangen og fastlæggelsen af en ny kurs for måden at tænke offentlig administration på, (Greve & Ejersbo, 2005). Moderniseringsprocessen og den nye kurs, som dette første program var startskuddet til, kan henføres til et udgiftspolitisk problem, et effektivitetsproblem, og et konkurrenceproblem, (Pedersen, 1998). Det udgiftspolitiske problem bestod i en uforholdsmæssig stor vækst i den offentlige sektor, der nødvendigvis måtte reduceres, hvilket medførte budgetplanlægning, besparelsespolitik og økonomisk rammestyring. Ønsket om en forøgelse af effektiviteten i den offentlige sektor lå til grund for effektivitetsproblemet, der søgtes løst via en række moderniseringsredegørelser. Redegørelserne, udarbejdet af Finansministeriet, vedrørte fx mål- og rammestyring, decentralisering af ansvar og kompetence, kvalitetsstyring, koncernstyring, økonomistyring, leder- og personaleudvikling, samt decentral løndannelse og individuelle løntillæg, (Pedersen, 1998; Klausen, 1996).

Konkurrenceproblemet relateres til en ufleksibel offentlig sektor, der ikke formår at dække et stigende behov for fleksible løsninger grundet manglede konkurrencedygtighed. Dette fører til en mere markedsorienteret tilgang som svar på dette problem og tiltag som fx øget konkurrence, udlicitering, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer, bedre publikumsbetjening og serviceorientering, samt brugerinddragelse.

En anden forklaring på moderniseringsprocessen kan findes via ændrede omverdenskrav i form af en bedre uddannet befolkning, der har forventninger om en bedre service og derfor stiller sig kritiske overfor den offentlige sektor. Kritikken fokuseres på den offentlige sektors dårlige strategiske evne, bureaukratiske og regelbundne styring, manglende produktivitets-, effektivitets- og målopfyldelse, dårlig ressourceudnyttelse, samt fraværende personalepolitik og manglende synlig ledelse. I tillæg hertil kritiseres også den manglende orientering imod brugere og services, de ”kolde” offentlige institutioner, og måden hvorpå velfærdsstaten fungerer, (Klausen 1996; Jespersen 1996; Farnham et al. 1996). Idet sådanne kritiske borgere også er vælgere, medfører dette en politisk interesse for at identificere, formulere, og løse problemerne.

Hverken de tre problemer eller kritikken af den offentlige sektor var forbeholdt den danske offentlige sektor, men derimod til stede på tværs af mange vestlige lande. I 1992 retter David Osborne og Ted Gaebler en udtalt kritik af den offentlige sektors hierarkiske og bureaukratiske styreform og advokerer for en genopfindelse af sektoren via en mere entrepreneuriel og privat sektor inspireret tilgang, (Osborne & Gaebler, 1992). Den Amerikanske kongres fastslår i deres ”Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA), at ineffektivitet, manglende målformulering og resultatopfølgning i den offentlige sektor underminerer det amerikanske folks tro på regeringen, samt hindrer initiativer til at foretage forbedringer, (US Office of Management & Budget, 1993).

I Storbritannien satte tidligere premiereminister, Margaret Thatcher, kultur, størrelse og drift af den offentlige sektor på dagsordenen i et forsøg på at reducere denne og indføre en mere markedsorienteret tilgang, (Barzelay, 2001). Også andre lande, som fx Australien, New Zealand, Canada, Østrig, Holland, Portugal, Italien, Frankrig, og Sverige, iværksatte moderniseringstiltag af den offentlige sektor i løbet af 1980'erne. Disse initiativer og reformer er siden samlet under betegnelsen New Public Management (NPM), (Hood, 1991).

Christopher Hood, (1991) definerer NPM som bestående af de syv følgende doktriner: (1) professionel ledelse, (2) eksplicitte standarder og mål for performance, (3) større fokus på output, (4) disaggregering af enheder, (5) øget konkurrence, (6) fokus på anvendelse af privat sektor inspirerede ledelsespraktik, og (7) fokus på disciplin og sparsommelighed. Der har siden været mange andre forsøg på at definere NPM, (se fx Pollitt, 1991; Dunlevy & Hood, 1994; OECD, 1996; Klausen & Ståhlberg, 1998; Lane 2000; Kettl, 2002), som i praksis manifesterer sig selv gennem professionaliseringen af offentlig ledelse, mål- og resultatstyring, måleteknikker, der fokuserer på output og effekter, decentralisering, konkurrenceudsættelse, udlicitering, privatisering, offentlige private samarbejder, øget anvendelse af redskaber og teknologier fra den private sektor, brugerfokus og værdier drevet af effektivitet.

Alle disse har i større eller mindre grad fundet vej til den offentlige sektor i Danmark siden begyndelsen af 1980'erne, hvor Schlüter-regeringen introducerede det første moderniseringsprogram, og således skabt en ny kurs for offentlig administration. Der er efter tre årtiers modernisering ikke længere tale om offentlige administration, men derimod om offentlig ledelse og styring. Den traditionelle hierarkiske og fagprofessionelle styring er suppleret med markeds- og netværksorienteret styring, (Vrangbæk & Jørgensen, 2004), hvilket komplicerer den styringsmæssige kontekst, der navigeres i.

Antallet af redskaber og teknologier er vokset markant og inkluderer nu også en række med udgangspunkt i en privat sektor kontekst, (Lægreid, Roness & Rubecksen, 2007). Dette medfører en ny dimension, i forhold til de redskaber og teknologier, der er tilgængelige. Rollen for offentlige ledere har ændret sig fra 1980ernes planlægger, henover den professionelle og til den nuværende strategiske leder, (Rennison, 2007), hvormed strategisk styring og fastsættelse af strategiske mål sættes i fokus. Således skal nutidens offentlige topledere orientere sig opad imod relationen til den politiske ledelse, udad imod relationen til omverdenen, og indad imod ledelse af organisationen, og de karakteristika, der kendetegner disse orienteringspunkter, skal balanceres, (Forum for offentlig topledelse, 2005). I tillæg hertil kræver den nye mangfoldighed af redskaber og teknologier også strategiske overvejelser vedrørende det rette miks af disse, (Greve & Pedersen, 2007).

Det må derfor konstateres, at konteksten for offentlig ledelse har ændret sig markant siden begyndelsen af 1980erne, hvorimod den offentlige sektors udfordring i store træk er den samme. Udgifterne til den offentlige sektor modsvares ikke af indtægterne, hvilket fordrer et fokus på større effektivitet og bedre ressourceudnyttelse, samt fokus på at producere det rigtige med henblik på at opnå størst effekt. Dette på trods af, at daværende finansminister, Thor Pedersen, i 2006 er citeret for at sige, at Danmark snart kunne købe hele verden. Siden da er der løbet meget vand i bækken, ikke mindst i form af en global finanskrise, efterfølgende recession, statsbankerotter i Eurozonen, og stagnerende vækst. I tillæg hertil bidrager den demografiske udvikling i Danmark til udfordringens størrelse, idet denne viser en aldrende befolkning, der vil forøge behovet for pleje samt reducere den samlede arbejdsstyrke. Tal fra Danmarks Statistik viser en forventet forøgelse i procentdelen af danskere over 65 år fra de nuværende 16 % til 25 % i år 2042, (Danmarks Statistik, 2010).

Udfordringen for den offentlige sektor består således i at opretholde det samme, og måske endda bedre, serviceniveau for færre midler i en mere kompleks styringsmæssig kontekst. For offentlige ledere består udfordringen i at navigere denne mere komplicerede styringsmæssige kontekst, udstikke strategiske mål, og vælge, hvilke af de utallige redskaber og teknologier, der bedst kan møde denne udfordring. Det er på denne baggrund, at strategi i en offentlig kontekst har fået en stigende grad af opmærksomhed henover de seneste tre årtier.

Ambition og udgangspunkt for Ph.d. afhandlingen

I det følgende vil ambitionen og udgangspunktet for nærværende afhandling blive drøftet. For at tydeliggøre ambitionen, beskrives formålet med selve afhandlingen samt relevansen af denne, da disse i fællesskab belyser, hvad der søges opnået, og hvorfor det anses for vigtigt. Relevansen bygger på en række antagelser, der præsenteres inden nærværende afhandlings historiske, teoretiske og praktiske udgangspunkt drøftes.

Formålet med Ph.d. afhandlingen

De strategier og strategisk ledelse, der for nuværende anvendes af organisationer i den offentlige sektor, er implementeret over en længere periode, (Greve & Ejersbo, 2005), med begrænset eller ingen empirisk viden om karakteren af disse. Baggrunden herfor tillægges det faktum, at individuelle offentlige organisationer over en lang årrække har implementeret forskellige redskaber og teknologier, hvilket har medført mange unikke former for strategi og strategisk ledelse. Former, som primært er baseret på at skabe øget effektivitet frem for empirisk funderet forskning af de eksisterende strategier, og de faktorer, der påvirker indholdet og konstruktionen af disse.

Som antydet i indledningen, søger nærværende afhandling netop at opnå yderligere empirisk indsigt i offentlig strategi og strategisk ledelse ved at kortlægge den styringsmæssige kontekst offentlige organisationer færdes i, deres tilgang til strategi, samt de redskaber og teknologier, der anvendes. Denne kortlægning fordrer et eksplorativt forskningsstudie, der søger indsigt i karakteren af specifikke variable, som influerer strategi og strategisk ledelse i en offentlig kontekst. I denne forbindelse vil nærværende afhandling fokusere på udviklingen af et konceptuelt framework, der kan assistere på denne rejse ind i den offentlige strategis univers, og efterfølgende anvende dette til at analysere empiriske data.

Udviklingen af det konceptuelle framework vil tage udgangspunkt i de variable, der i kapitel 2 er identificeret som værende af væsentlig betydning, og som dækker over en organisations styringsmæssige kontekst, tilgang til strategi, samt anvendte redskaber og teknologier. Formålet med nærværende afhandling er dermed at svare på afhandlingens fundamentale forskningsspørgsmål ved at udvikle et konceptuelt framework, der kan anvendes til at kortlægge variable med indflydelse på formen for strategi og strategisk ledelse i offentlige organisationer.

For at vende tilbage til analogien om Hulobs militære enhed, søger nærværende afhandling således at udvikle et konceptuelt framework, der kan anvendes til at kortlægge, hvorvidt der er tale om Alperne eller Pyrenæerne, hvorvidt strategiske mål er fastlagt af øverstbefalende eller influeret af andre, og hvilke redskaber og teknologier, der anvendes for at opnå disse i det pågældende landskab. For en offentlig organisation erstattes bjergkæderne med den styringsmæssige kontekst, strategisk målfastsættelse søges analyseret via strategisk tilgang, imens redskaber og teknologier søges analyseret via kategorier heraf. Som sådan er formålet ikke at identificere, hvilken strategi eller strategisk ledelse, der passer til en given kontekst, men derimod at kortlægge disse for yderligere indsigt i form samt kombinationer heraf, og hvad der har indflydelse herpå.

Relevansen af Ph.d. afhandlingen

Det argumenteres, at nærværende afhandling er relevant i flere forskellige henseender. Først og fremmest søger den at skabe yderligere indsigt i den form, strategi og strategisk ledelse antager i en offentlig kontekst, via udviklingen af et konceptuelt framework, der tager udgangspunkt i identificerede variable af særlig væsentlighed for den offentlige sektor. Hermed sættes den offentlige kontekst i fokus for udviklingen af det konceptuelle framework, hvilket står i modsætning til bidrag, der søger at afdække, hvorledes framework og koncepter fra den private sektor kan appliceres i en offentlig kontekst, (se fx Bryson & Roering, 1987; Joyce, 1999; Johnson & Scholes, 2001). Som allerede drøftet, har den offentlige kontekst ændret sig markant siden begyndelsen af 1980erne, hvilket understreger relevansen af nærværende afhandlings ambition om at udvikle et konceptuelt framework, der tager udgangspunkt i denne kontekst og efterfølgende anvende dette til at analysere empiriske data.

Herudover har spørgsmålet om, hvordan strategi tager form i organisationer, beskæftiget forskere siden midten af 1970erne, hvilket har ført til kategoriseringen af strategi som bestående af både bevidste strategier, de der realiseres som planlagt, og emergerende strategier, de der realiseres uden forudgående hensigt, (Mintzberg & Waters, 1985). Dette spørgsmål er også væsentligt for offentlige organisationer, idet de miljømæssige, transaktionelle, og processuelle faktorer, der adskiller den offentlige sektor fra den private, i høj grad påvirker strategiens form og hvorvidt denne er planlagt, emergerende, eller en blanding af de to. Skiftende politiske dagsordener vil eksempelvis tilføre et element af emergerende natur til strategiens form, hvilket også vil være tilfældet for enkeltsager i mediernes søgelys. I et studie af nationalparker i England og USA fandt Llewellyn og Tappin, (2003), at strategiske planer blot var ”dormant documents”, (hvilende dokumenter), uden nogen større anvendelse for de enkelte organisationer.

Formen for strategi og strategisk ledelse kan således ikke nødvendigvis findes i de strategiske dokumenter, der eksisterer for en given organisation, hvorfor nærværende afhandlings fokus på udviklingen af et konceptuelt framework, bestående af flere variable, er relevant i forhold hertil. Ved at anvende det udviklede konceptuelle framework til at analysere empiriske data fra danske offentlige organisationer, opnås indsigt i den form, strategi og strategisk ledelse tager for disse. Noget, som ikke er til stede i litteraturen. Som sådan argumenteres det, at nærværende afhandling også er relevant i forhold til at placere Danmark på landkortet for forskning i offentlig strategi. Dermed ikke sagt, at det konceptuelle framework udelukkende kan anvendes i en dansk kontekst, men snarere, at udgangspunktet er af dansk natur og dermed tilbyder et nyt perspektiv i forhold til den eksisterende litteratur om offentlig strategi og strategisk ledelse, der i høj grad tager udgangspunkt i en anglosaksisk kontekst.

Udover denne akademiske relevans vil nærværende afhandling også have en praktisk værdi, ikke mindst for de organisationer, der danner det empiriske grundlag, idet det udviklede konceptuelle frameworks generiske natur tillader en kombineret kortlægning af offentlige organisations styringsmæssige kontekst, strategiske tilgang, og anvendte redskaber og teknologier.

Opsummerende argumenteres, at nærværende afhandling er relevant fordi: (1) det konceptuelle framework tager specifikt udgangspunkt i en offentlig sektor kontekst, (2) det via kortlægningen af flere variable giver indsigt i planlagte og emergerende faktorer og deres indflydelse på formen for strategi og strategisk ledelse, (3) det med udgangspunkt i en dansk kontekst tilbyder et alternativ til de hovedsagligt anglosaksiske bidrag, der for nuværende præger litteraturen.

Nærværende afhandlings relevans kan yderligere kategoriseres i forhold til det akademiske og praktiske bidrag. Det akademiske består i udviklingen af et nyt konceptuelt framework, der, via en hidtil uanvendt kombination af variable, analyserer, hvordan strategi og strategisk ledelse tager form i en offentlig kontekst fra et alternativt perspektiv. Anvendelsen af dette alternative perspektiv til at analysere empiriske data har, udover at teste dets styrker og svagheder, også til formål at bidrage med praktisk indsigt i, hvordan de enkelte variable influerer den form, strategi og strategisk ledelse antager i offentlige organisationer.

Antagelser til stede i Ph.d. afhandlingen

Den drøftede relevans hænger i høj grad sammen med flere faktorer og antagelser omkring disse. Den første af disse faktorer er det øgede fokus på strategi og strategisk ledelse, der igennem de seneste tre årtier kan identificeres i den offentlige sektor, både i Danmark og internationalt. Det antages, at de faktorer, der ligger til grund for dette, fortsat vil præge den offentlige sektor i fremtiden og dermed øge væsentligheden af offentlig strategi. Som tidligere drøftet, og summeret i tabel 1, er disse faktorer relateret til de moderniseringstiltag, der er gennemført siden begyndelsen af 1980'erne, de økonomiske udfordringer, den offentlige sektor står overfor, samt den offentlige sektors specifikke kontekst. Således forventes det, at den kurs for måden at tænke offentlig ledelse på, som Schlüter-regeringen initierede i 1983, i store træk også vil være kendetegnende for den offentlige sektor fremadrettet.

Den anden antagelse er, at de økonomiske udfordringer også vil være til stede for den offentlige sektor på både kort og lang sigt. På kort sigt præges udsigterne for Danmarks økonomi af lav vækst, stigende ledighed, og ingen reduktion af det såkaldte output gab, der måler forskellen mellem faktisk produktion og den potentielle produktion, hvilket betyder, at et egentlig opsving ikke kan ses på horisonten de nærmeste år, (De Økonomiske Råd, 2011).

Denne situation tilskrives den globale finansielle krise, der skyllede henover det meste af verden i 2008 og det, den medbragte i sit kølvand, samt en ført finanspolitik for årene 2005 til 2008, der betragtes som ”historisk uansvarlig”, (Sørensen, 2010). På lang sigt er det især den demografiske udvikling, der viser en aldrende befolkning, som vil forøge behovet for pleje samt reducere den samlede arbejdsstyrke, der påkalder sig opmærksomhed.

Den tredje antagelse er, at strategi og strategisk ledelse rent faktisk betyder noget for offentlige organisationer og deres performance. Dette underbygges af empiriske studier, (se fx Andrews, Boyne & Walker, 2006; Boyne & Walker, 2010), der dog tager udgangspunkt i en engelsk kontekst. På trods af, at yderligere forskning er nødvendig for at undersøge, hvorvidt dette også er tilfældet i andre nationale, institutionelle og organisatoriske kontekster, indikerer den eksisterende forskning, at strategi og strategisk ledelse gør en forskel, (Andrews, Boyne, Law & Walker, 2008). Denne antagelse synes også at være generelt accepteret i offentlige organisationer, hvilket understreges af deres øgede fokus på udvikling af organisatorisk strategi og strategiske ledelseskompetencer. Således har størstedelen af offentlige organisationer som minimum udarbejdet mission, vision, og værdier for deres organisation, hvortil et voksende antal herudover har udarbejdet eksplicitte strategier. Fag af strategisk karakter indgår i størstedelen af de tilbudte masteruddannelser, hvilket understreger det øgede fokus og efterspørgsel for strategisk kompetenceudvikling.

Antagelserne vedrørende konteksten for offentlig ledelse, de økonomiske udfordringer, samt strategi og strategisk ledelses indflydelse på performance, udgør tilsammen fundamentet for relevansen af nærværende afhandlings forskning. Idet disse formodes at præge offentlig ledelse i mange år fremover, antages det, at strategi og strategisk ledelse i en offentlig kontekst vil få større betydning fremover, både som en akademisk og praktisk disciplin.

Udgangspunktet for Ph.d. afhandlingen

Da formålet for nærværende afhandling er at kortlægge formen for strategi og strategisk ledelse i offentlige organisationer frem for udviklingen i denne, anlægges der ikke noget historisk udgangspunkt. I stedet er udgangspunktet at skabe et øjebliksbillede af, hvordan strategi og strategisk ledelse tager form, som efterfølgende vil kunne anvendes som første datapunkt i en eventuel tidsserie analyse. For at gennemføre en sådan analyse vil det dog være nødvendigt, at de deltagende offentlige organisationer havde været igennem flere strategiudviklingsprocesser, og at de interviewede respondenter havde deltaget i samtlige af disse. Skabelsen af det føromtalte øjebliksbillede vil i nogen grad indeholde diskussioner om udviklingen i den offentlige styringsmæssige kontekst, strategiske tilgang, og anvendte redskaber og teknologier, hvilket tjener det formål at udvikle et mere informeret og nuanceret øjebliksbillede af formen for strategi og strategisk ledelse.

Dette øjebliksbillede er dannet på baggrund af data, der strækker sig over perioden fra 2009 frem til og med datoen for det 67. folketingsvalg, der fandt sted den 15. september 2011, og kan derfor sammenlignes med et maleri, der har været tre år undervejs. I denne analogi er der tale om et portræt af formen for offentlig strategi og strategisk ledelse, hvor detaljerne og den specifikke penselføring i høj grad bestemmes af det konceptuelle framework, der danner grundlag for analysen, de valgte metoder, samt naturligvis de empiriske data, der indsamles og analyseres. Et sådant statisk udgangspunkt er i tråd med flere bidrag til litteraturen om offentlige strategi, der eksempelvis søger at identificere eksisterende typologier for indholdet af offentlige strategier, (se fx Wechsler & Backoff, 1986; Rubin, 1988). Hvorledes nærværende afhandling i øvrigt positionerer sig i forhold til den eksisterende litteratur, drøftes mere detaljeret i kapitel 2.

Det teoretiske udgangspunkt for nærværende afhandling er at bidrage med ny indsigt i, hvorledes strategi og strategisk ledelse tager form i en offentlig kontekst ved, som tidligere nævnt, at udvikle et konceptuelt framework, der anvender en hidtil uset kombination af variable. På baggrund af nærværende afhandlings eksplorative tilgang, der har til formål at kortlægge disse variable for udvalgte offentlige organisationer, kan det karakteriseres som en såkaldt "Plausibility probe",(George & Bennet, 2005). En sådan plausibilitetssondering, eller sondering af sandsynlighed, karakteriserer indledende studier af relativt utestede teorier og hypoteser med henblik på at afdække, hvorvidt yderligere forskning er berettiget. Kortlægningen af de identificerede variable vil give indsigt i, hvordan disse enkeltvis varierer på tværs af udvalgte offentlige organisationer, samt hvilke kombinationer af disse, der eksisterer på tværs af selvsamme organisationer. En indsigt, der kan danne baggrund for udviklingen af kvalificerede hypoteser og dermed afdække yderligere forskning af relevans.

Det praktiske udgangspunkt er at skabe empirisk indsigt i den form, strategi og strategisk ledelse antager i udvalgte offentlige organisationer via kortlægningen af de identificerede variable. Med udgangspunkt i den praktiske virkelighed, via respondenters opfattelse af denne, males der således et øjebliksbillede af hver enkelt udvalgt organisations styringsmæssige kontekst, strategiske tilgang, og anvendte redskaber og teknologier. Et billede, der vil give indsigt i, hvorledes disse hver for sig influerer formen for strategi og strategisk ledelse i en offentlig kontekst, samt danner grundlag for overvejelser vedrørende den eksisterende kombination heraf. Ved at sammenligne disse opnås yderligere indsigt i de forhold, af både generisk og unik karakter, der influerer formen for strategi og strategisk ledelse, og som eksisterer på tværs af de udvalgte organisationer. På denne baggrund er det forhåbningen, at nærværende afhandling kan bidrage til organisationernes videre arbejde med strategi og strategiske ledelse.

Problem og forskningsspørgsmål

I det følgende vil den problemstilling, der ligger til grund for nærværende afhandling, blive drøftet med henblik på at kvalificere de forskningsspørgsmål, der efterfølgende opstilles.

Det grundlæggende problem: Strategiens rolle og placering

Som allerede drøftet, har de seneste tre årtiers moderniseringstiltag ændret den kontekst, offentlig ledelse bedrives i, samt introduceret nye redskaber og teknologier. Dette har dannet grobund for et øget fokus på udviklingen af organisatoriske strategier og strategisk ledelse. Denne udvikling er dog karakteriseret ved offentlige organisationers særegne tilgang til strategi samt valg af redskaber og teknologier i en søgen efter øget effektivitet.

I publikationen ”Organisation og ledelse i centraladministrationen”, (Finansministeriet, 2001), kortlægges forholdet mellem departementer og styrelser, hvordan de enkelte ministerier sikrer en samlet koordinering og styring, samt hvordan nye organisations- og ledelsesformer anvendes. Denne kortlægning viser, at styrelserne i større grad inddrages i planlægning, lovforberedelse, og ministerbetjening, og at kompetencerne generelt er blevet øget betydeligt fra 1991 til 2001. Herudover nævnes departementernes styrkede koordination via koncernledelse samt resultat- og direktørkontrakter som udbredte redskaber og teknologier. I forhold til den mere overordnede styringsmæssige kontekst, angives hierarkiet som værende af meget væsentlig betydning i forhold til både organisations- og ledelsesformer, som dog, når det findes nødvendigt, kan blødes op. Af væsentlige redskaber og teknologier nævnes (1) Mål- og resultatstyring, (2) Excellencemodellen, (3), Controllerfunktion, (4) Personalepolitik, (5) Ledelsespolitik, (6) Værdibaseret ledelse, (7) Benchmarking, og (8) Balanced Scorecard.

Strategi nævnes i forbindelse med ledelsespolitik, som bl.a. indebærer ”opstilling af mål og strategier”, og balanced scorecard, som benyttes til ”at konkretisere strategiske og overordnede målsætninger”, men tildeles herudover ingen opmærksomhed. Med udgangspunkt i moderniseringsprogrammet fra 2002 udgives publikationen ”Effektiv opgavevaretagelse i staten”, (Finansministeriet, 2003), som inspirationskilde til, hvorledes arbejdet med at nå følgende mål kan gribes an:

Der skal stilles klare mål for den service vi leverer til borgerne, resultaterne og opgaverne skal i centrum og vi skal sikre, at de midler som borgerne har betroet os, udnyttes så effektivt som muligt.

(Finansministeriet, 2003 s. 3)

Som et led i at udnytte ressourcerne så effektivt som muligt, blev det pålagt at udarbejde og offentliggøre effektiviseringsstrategier, der som minimum skal indeholde: (1) Klare mål for brugerrettede opgaver, (2) Redegørelse for arbejdet med mål- og resultatstyring, (3) Udbudspolitikker, og (4) Indkøbspolitikker. Udover disse fire krav, kan de enkelte ministerier og departementer disponere frit over indholdet. I publikationen gives en række forslag til sådant yderligere indhold, herunder beskrivelse af organisationens mission og vision, koncernstrukturen, identifikation af særlige indsatsområder, samt redegørelse for anvendte redskaber og teknologier. Effektiviseringsstrategierne opfattes som strategiske dokumenter, hvorfor publikationen ”Effektiv opgavevaretagelse i staten” kan karakteriseres som en tidlig guide til arbejdet med strategi i en offentlig kontekst. En guide, der dog overlader store frihedsgrader og dermed en fortsat udvikling af særegne tilgange til strategi, strategisk ledelse, samt valg af redskaber og teknologier.

I 2005 kom turen til den enkelte topleder i form af publikation ”Kodeks for offentlig topledelse”, (Forum for offentlig topledelse, 2005), der ud fra erkendelsen af, at god topledelse er en forudsætning for at imødekomme de udfordringer, den offentlige sektor står overfor, præsenterer et kodeks for offentlig topledelse. Offentlige topledere samt forskere står bag kodekset, som er udviklet over en 2-årig periode og indeholder ni anbefalinger. Disse anbefalinger, som vi vender tilbage til om et øjeblik, er udviklet med udgangspunkt i fire såkaldte topledelsesudfordringer. Den første relaterer til toplederens dobbeltrolle som rådgiver af den politiske ledelse og øverste ansatte leder af organisationen, den særlige offentlige kontekst og de værdier, der er fremherskende for denne. Den anden består i toplederens udvidede ledelsesunivers, hvilket henfører til den differentierede og fragmenterede beslutningsstruktur, som fx decentralisering, centralisering, internationalisering, og offentlig-privat samarbejde har medført. Et krav fra offentligheden om en kommunikerende offentlig sektor, muliggjort via informationsteknologi og digitalisering, karakteriserer den tredje udfordring. Den fjerde, og sidste, udfordring relateres til sameksistensen af hierarkiske, markedsbaserede, professionsbaserede og netværksorienterede styringsformer.

Det argumenteres, at alle disse udfordringer er i tråd med de variable, som nærværende afhandling identificerer som værende af indflydelse på formen for strategi og strategisk ledelse. Således kan toplederens dobbeltrolle anskues som et produkt af den offentlige styringsmæssige kontekst, der igen influeres af forskellige og sameksisterende styringsparadigmer. Det udvidede ledelsesunivers følger i kølvandet på de moderniseringstiltag, der har fundet sted siden begyndelsen af 1980erne, hvilket har resulteret i en ændret ledelsesrolle samt tilgængeligheden af nye redskaber og teknologier. Kravet om en kommunikerende offentlig sektor kan i nogen grad tilskrives moderniseringens øgede fokus på den enkelte borgers behov og inddragelsen af borgerne i udviklingen af offentlige serviceydelser. De fire udfordringer fører til følgende anbefalinger.

1. *Du afklarer dit ledelsesrum med den politiske leder*
2. *Du påtager dig ansvaret for at de politiske mål efterleves i hele organisationen*
3. *Du skaber en organisation der er lydhør og kan påvirke omverdenen*
4. *Du skaber en organisation der handler som en del af en sammenhængende offentlig sektor*
5. *Du kræver, at organisationen har fokus på resultater og effekter*
6. *Du har udsyn og arbejder strategisk med udviklingen af din organisations opgaveløsning*
7. *Du bruger din ret og pligt til at lede organisationen*
8. *Du udviser professionel og personlig integritet*
9. *Du værner om den offentlige sektors legitimitet og de demokratiske værdier*

Kodeks for offentlig topledelse, s. 41

Hvor ovenstående præskriptive menukort fokuserer på den enkelte topleder, er de obligatoriske og foreslåede retningslinjer, angivet i publikationen ”Effektiv opgavevaretagelse i staten”, møntet på organisationen. Disse to danner de primære retningslinjer, der frem til 2010 er udviklet fra centralt hold i forhold til, hvordan en organisation og dennes leder bør og kan arbejde med strategi og strategisk ledelse i en offentlig kontekst. Udover disse to har Finansministeriet udgivet en række publikationer af mere teknisk karakter. Disse inkluderer, men er ikke begrænset til, ”Benchmarking i den offentlige sektor”, (2000), ”Kontraktstyring i staten”, (2000b), ”The Common Assesment Framework CAF”, (2003b), ”Omkostninger og effektivitet i staten”, (2003c), ”Administrative fællesskaber”, (2004), ”Vejledning om klare mål og mere åbenhed”, (2004b), og ”Inspiration til anvendelse af opgavehierarkier, (2005). Senest finder man publikationen ”Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution”, (Finansministeriet, 2010), som erstatter ”Effektiv opgavevaretagelse i staten”.

Der fokuseres i denne på departementernes koncernstyring, mål- og resultatstyring mellem departement og institution, samt den interne økonomistyring og dermed ikke længere på effektiviseringsstrategier. Sidstnævnte skyldes en revision af "Cirkulære om indkøb i staten" og "Cirkulære om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver", hvilket medfører, at det enkelte ministerium selv kan *"... fastlægge proces og form for, hvordan de styringsmæssige krav til fortsat effektiviseringsindsats indfries"*, (Ibid., s. 7). Dette er ikke ensbetydende med, at der er frit slag, idet de indholdsmæssige krav til ministeriernes effektiviseringsarbejder er uforandret, men blot, at der ikke stilles specifikke krav om udarbejdelsen af effektiviseringsstrategier. Således bortfalder kravet om, at der skal udformes ministerielle politikker for klare mål, hvorimod anvendelsen af mål i forhold til styringen af brugerrettede opgaver nævnes som noget, der kan være vigtigt. Indkøbs- og udbudspolitikken skal ikke længere offentliggøres, men dog leve op til reglerne i de relevante statslige cirkulærer, tilbudsloven, og EU's udbudsdirektiver. Ligeledes er det op til det enkelte departement at tilrettelægge mål- og resultatstyring på ministerområdet, så de specifikke styringsbehov og –vilkår, der karakteriserer området, imødekommes.

Dette må karakteriseres som en opblødning af de centrale retningslinjer, der foreligger i forhold til statslige organisationers styring, og en komplet fjernelse af dem, som henførte til udarbejdelsen af eksplicitte effektiviseringsstrategier. Som sådan gives de enkelte departementer en større frihed i forhold til deres arbejde med strategi og strategisk ledelse. De behøver faktisk ikke at have en egentlig strategi, hvilket understøtter en fortsat udvikling af offentlige organisationers særegne tilgang til strategi samt valg af redskaber og teknologier i en søgen efter øget effektivitet.

Problemet hermed er, at der ikke eksisterer nogen eksplicitte retningslinjer eller indsigt i, hvordan strategi og strategisk ledelse tilgås og formes i offentlige organisationer. Dermed ikke sagt, at der ikke praktiseres strategi og strategisk ledelse i offentlige organisationer, men derimod, at det fører en implicit tilværelse, hvis væsentlighed dog synes at tage til i styrke. Hvis strategi og strategisk ledelse kan bidrage til at løse de udfordringer, den offentlige sektor står overfor, som det tidligere er argumenteret for, så lad os få det ud i lyset. Hvad er det? Hvordan påvirkes det? Hvilken form antager det? Det grundlæggende problem består således i, at strategi og strategisk ledelse finder øget anvendelse i offentlige organisationer, men at der kun eksisterer begrænsede retningslinjer eller indsigt i, hvordan dette formes og dermed anvendes.

Forskningsspørgsmål

Som allerede indikeret under drøftelsen af det problem, nærværende afhandling tager afsæt i, så findes for nuværende ingen empirisk viden, der kan svare på, hvordan strategi og strategisk ledelse tager form i den danske offentlige sektor. Dette søges afhjulpet ved at udvikle et konceptuelt framework, der anvendes til analyse af empiriske data med henblik på at besvare følgende fundamentale forskningsspørgsmål:

Hvordan tager strategi og strategisk ledelse form i en dansk offentlig kontekst?

For at operationalisere dette, er ovenstående spørgsmål brudt ned i fire separate delspørgsmål, hvoraf det første spørger ind til den styringsmæssige kontekst, der kan identificeres i forskellige offentlige organisationer. Det andet spørger ind til de strategiske tilgange, der kendetegner organisationernes arbejde med udviklingen af strategi og strategisk ledelse.

Det tredje delspørgsmål søger indsigt i, hvilke redskaber og teknologier, der anvendes af de specifikke organisationer, hvilket i kombination med de to foregående fører til det fjerde spørgsmål, der kombinerer disse med henblik på at kortlægge den form, strategi og strategisk ledelse antager i de forskellige offentlige organisationer. Tabel 2 opsummerer de forskningsspørgsmål, der ligger til grund for nærværende afhandling, samt formålet med de enkelte delspørgsmål.

Forskningsspørgsmål: Hvordan tager strategi og strategisk ledelse form i en dansk offentlig kontekst?	
Delspørgsmål	***Formål***
Hvad er den styringsmæssige kontekst og hvilke faktorer indvirker herpå?	Deskriptivt og eksplorativt formål der søger at kortlægge den styringsmæssige kontekst samt faktorer der influerer herpå
Hvad er den strategiske tilgang og hvilke faktorer indvirker herpå?	Deskriptivt og eksplorativt formål der søger at kortlægge de strategiske tilgange samt faktorer der influerer herpå
Hvilke redskaber og teknologier anvendes og hvilke faktorer indvirker på valget heraf?	Deskriptivt og eksplorativt formål der søger at kortlægge karakteren af redskaber og teknologier samt faktorer der influerer på valg af disse
Hvilken form antager strategi og strategisk ledelse?	Policy orienteret formål der søger at kortlægge formen for strategi og strategisk ledelse i de udvalgte case organisationer på baggrund af styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang, og anvendte redskaber & - teknologier

Tabel 2: Forskningsspørgsmål, delspørgsmål og deres formål

Som det ses af tabel 2, er de tre første delspørgsmål direkte relateret til de tre variable, der i kapitel 2 er identificeret som værende af væsentlig betydning for formen af strategi og strategisk ledelse.

Det fjerde spørgsmål afspejler derimod en kombination af de tre foregående og dermed det fundamentale forskningsspørgsmål og det samlede framework. Formen for strategi og strategisk ledelse er således at betragte som den afhængige variabel i nærværende afhandling, hvorimod styringsmæssig kontekst, strategiske tilgange, og redskaber og teknologier udgør de uafhængige variable.

Case	Uafhængige variable	Afhængig variabel
N1-N4	Styringsmæssig kontekst Strategisk tilgang Redskaber og – teknologier	Formen for strategi og strategisk ledelse

Tabel 3: Afhængig og uafhængige variable

Som indikeret i tabel 2, vil analysestafetten i nærværende afhandling dække over fire etaper. Den første af disse analytiske etaper har til formål at kortlægge den styringsmæssige kontekst, der er kendetegnende for de udvalgte case organisationer, og de faktorer, der driver dette. Resultatet af denne analyse vil være en kortlægning af den styringsmæssige kontekst, der eksisterer for hver af de fire case organisationer, og den giver dermed en indsigt i forskelle og ligheder på tværs af disse. Anden analyseetape fokuserer på at kortlægge de strategiske tilgange, der kan identificeres på tværs af de offentlige organisationer, samt hvilke faktorer, der driver valget af strategisk tilgang. Tredje analyseetape er fokuseret på at kortlægge de redskaber og teknologier, der anvendes i hver af de fire case organisationer. Resultaterne af disse tre første analyseetaper kombineres efterfølgende for at kortlægge den samlede form, strategi og strategisk ledelse tager i hver enkelt case organisation.

Genstandsfelt og iagttagelsespunkt

Med henblik på at konkretisere, hvad nærværende afhandling vil analysere for at besvare det fundamentale forskningsspørgsmål, vil det følgende drøfte genstandsfelt samt iagttagelsespunkt i detaljer.

Genstandsfelt

Genstanden for nærværende afhandling er strategi og strategisk ledelse i den offentlige sektor, og nærmere betegnet den form, det antager i udvalgte case organisationer. Strategi og strategisk ledelse i denne optik fokuserer på organisationen, frem for strategi på sektor eller nationalt niveau, hvorfor der er tale om offentlig organisatorisk strategi, analogt til det, der kendes som virksomhedsstrategi i en privat kontekst. Den eksisterende litteratur om organisatorisk strategi, der drøftes detaljeret i kapitel 2, er dog karakteriseret som særdeles fragmenteret, (Volberda & Elfring, 2001), hvorfor dette som genstandsfelt må konkretiseres yderligere. Nærværende afhandling vil udelukkende kortlægge den form, organisatorisk strategi og strategisk ledelse antager i de udvalgte case organisationer via den analytiske linse, der udvikles og præsenteres i kapitel 2. Dermed vil fokus være på en deskriptiv analyse af, hvordan de identificerede uafhængige variable (styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang, samt redskaber og teknologier) påvirker formen for organisatorisk strategi og strategisk ledelse, og ikke på, hvorvidt en given form er mere optimal end en anden. Yderligere fokuserer kortlægningen af den strategiske form primært på at portrættere denne for hver udvalgt case organisation frem for at analysere, hvorvidt den opfattede, beskrevne og på papiret implementerede form også praktiseres i dagligdagen.

Iagttagelsespunkt

Iagttagelsespunktet for nærværende afhandling er offentlige organisationer i den danske centraladministration, og mere specifikt statslige styrelser. I den internationale litteratur kan danske statslige styrelser findes under betegnelsen ”contract agencies”, hvilket er en af flere ”quasi-autonomous non-governmental organizations”, forkortet ”quangos”, (Greve, Flinders & Thiel, 1999), eller blot ”agencies”, (Pollitt & Talbot, 2004; OECD, 2002). Eksistensen af disse ”quangos”, der udover statslige styrelser også tæller departementale enheder, offentlige armslængdeorganer, frivillige organisationer (NGO’er), helt eller delvist privatiserede tidligere statsejede virksomheder, og private organisationer, der udfører opgaver for det offentlige på kontrakt, tilskrives bølgen af NPM reformer der har skyllet ind over den offentlige sektor siden begyndelsen af 1980erne, (Thiel & Yesilkagit, 2011). Oprettelsen af semi-autonome og decentrale organisationer, der varetager offentlige opgaver eller forestår implementeringen af politikker, er et central tema i NPM, (Hood, 1991).

Anvendelsen af ”quangos” i varetagelsen af offentlige opgaver er dog ikke et nyt fænomen. Eksistensen af disse kan dateres mere end 300 år tilbage i en svensk kontekst, 150 år i en norsk kontekst, (Christensen & Lægreid, 2006), og til det 19. århundrede i en dansk kontekst, (Greve, 1995). Selv i England, hvor mere end 140 organisationer a´la en dansk styrelse er blevet oprettet siden 1988, i form af såkaldte ”Next Step Agencies”, kan anvendelsen af ”quangos” observeres helt tilbage i det 17. og 18. århundrede. Disse ”quangos” defineres af Pollitt og Talbot, (2004), som et strukturelt disaggregeret organ, formelt separeret fra ministeriet, der permanent varetager offentlige opgaver på et nationalt niveau, der beskæftiger embedsmænd, og som primært er finansieret via statsbudgettet, og er underlagt offentlig ret og procedurer herfor. En definition, der også finder anvendelse hos Christensen & Lægreid, (2006).

Med udgangspunkt i en britisk kontekst, tilbyder Patrick Dunleavy, (1989), en mere detaljeret definition af statslige organisationer via en typologi, der identificerer fem primære typer af organisationer. Disse er; (1) ”delivery agencies”, der leverer services direkte til borgere eller virksomheder, (2) ”regulatory agencies”, der regulerer adfærden af individer, selskaber, eller andre offentlige organisationer, (3) ”control agencies”, der kanaliserer midler til andre offentlige organisationer samt superviserer anvendelsen af disse, (4) ”transfer agencies”, der håndterer udbetalinger fra staten til borgere eller virksomheder, og (5) ”contract agencies”, der udvikler service specifikationer eller forestår udbudsprojekter og kontrakthåndtering. I tillæg til disse fem primære typer, nævnes også ”taxing agencies”, der forestår beskatning og opkrævning, ”trading agencies”, der opererer på markedslignende vilkår og tager betaling for deres services, og slutteligt ”servicing agencies”, der tilbyder faciliteter eller services til andre offentlige organisationer.

En lignende kategorisering er foretaget for statslige organisationer i Irland, hvilket resulterer i en typologi bestående af ti forskellige typer, (Hardiman & Scott, 2010). Der eksisterer et vist sammenfald med Dunleavy, idet organisationer af typen ”delivery”, ”regulatory”, ”transfer”, ”contract”, ”taxing”, og ”trading” også finder anvendelse i en irsk kontekst. Udover disse, identificeres typerne ”adjudication/grievance handling”, der foretager bedømmelser og klagehåndtering, ”advisory”, som henfører til rådgivning, ”information-providing”, dækkende over informationsydelser, og ”ministries”, der fokuserer på policyudvikling og eksekvering. Begge disse typologier tilbyder en funktionel kategorisering af statslige organisationer, der vanskeligt appliceres på statslige styrelser i en dansk kontekst, da disse i mange tilfælde varetager flere af ovenstående opgaver.

Karakteren af de organisationer, der kategoriseres som ”quangos” i den danske offentlige sektor, deres opgaver og den grad af autonomi de besidder, har ændret sig igennem de seneste årtier. I 1970erne voksede den offentlige sektor i Danmark markant og udviklede sig til et decentraliseret system, bestående af primært stat, amter og kommuner, med fokus på professionel og faglig ledelse. 1980erne stod i effektiviseringens tegn, hvilket betød rammestyring, serviceorientering og fokus på administrativ ledelse samt en yderligere decentralisering fra ministerier til departementer til statslige styrelser, og fra amter til kommuner til institutioner. Markedsorienteringen har været et af de centrale omdrejningspunkter for reformbestræbelserne op igennem 1990erne og frem til i dag, hvilket har medført, at markedslignende redskaber og teknologier er indført i det offentlige, herunder kontraktstyring, intern konkurrence, frie forbrugsvalg og en højere grad af privatisering og udlicitering.

På baggrund af denne udvikling, er antallet af forskellige organisationer, der varetager produktionen af offentlige serviceydelser, steget. Opgaver og ansvar er decentraliseret, således at fx politikudvikling ikke længere er forbeholdt departementet, men også foretages af statslige styrelser, som tillægger den eksterne indflydelse fra brugerorganisationer, brugere, faglige og frivillige organisationer en øget betydning. Den centrale styring er dermed i nogen grad eroderet, hvilket har medført en særdeles differentieret sektor, bestående af offentlige organisationer, der hver især opererer i forskellige netværk af både offentlige, private og frivillige aktører, (Beck Jørgensen et al, 1998). For statslige styrelsers vedkommende betyder det, at de opererer som en semi-autonom del af et ministeriums departement, at de deltager i politikudvikling såvel som implementering af politikker og tilsynsførende aktiviteter på området, at de i nogle tilfælde har den direkte ministerbetjening, og at de hver især indgår i et større netværk af både offentlige og private aktører.

En funktionsbaseret kategorisering af danske statslige styrelser er derfor vanskelig, hvorfor der i stedet tages udgangspunkt i de overvejelser, der er gjort om den danske centraladministrations struktur siden 1960. Administrationsudvalget af 1960 anbefalede i 1962 en samlet model for centraladministrationens opbygning, der bestod i, at hvert ministerium skulle bestå af ét departement med underliggende styrelser og/eller direktorater, (Finansministeriet, 2006). Denne model blev kendt som departements-direktoratsmodellen og A-60 modellen. I denne model foregik arbejdet med policyudvikling, planlægning, koordinering, bevillingsspørgsmål, og afgørelse af principielle sager i departementet. Det resterende, primært sagsbehandling af enkeltsager, skulle henlægges til styrelser og/eller direktorater. I 1972 anbefalede en arbejdsgruppe, kendt som Korsbækudvalget, en revideret A-60 model, der lagde flere opgaver ud til styrelserne og/eller direktoraterne med henblik på at aflaste ministeren. Herudover anbefalede et mindretal i Korsbækudvalget en såkaldt enhedsorganisering, hvorunder ministerier kunne organiseres som en eller flere faglige enheder, der dels kunne fungere som departementsenheder, dels kunne træffe afgørelser i eget navn, (Ibid.). Det sidste udvalgsarbejde, Udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed, tilsluttede sig i 1975 behovet for en omfattende udlægning af konkrete sager til underliggende organisationer med henblik på at effektivisere departementernes politiske ledelsesfunktioner, (Ibid.).

Disse forsøg på, fra centralt hold, at fastlægge en fælles organisationsmodel, er (og var) dog ganske kontroversiel idet ressortprincippet og ministerstyret indebærer, at ministeren, sammen med sine rådgivere, selv bestemmer, hvorledes ministeriet skal organiseres, (Christensen, Christiansen & Ibsen, 2011). Dette samt de forskellige opgaver, politiske vilkår, og rammer, der eksisterer på tværs af ministerier, har ført til eksistensen af flere organisationsmodeller. Modeller, som naturligvis påvirker de underliggende styrelser og deres karakter.

Der kan identificeres tre organisatoriske modeller på tværs af ministerierne, som alle tager udgangspunkt i departements-direktoratsmodellen, A-60 modellen, (Finansministeriet, 2006). Disse tre er; (1) modellen med det brede departement, (2) modellen med det smalle departement, og (3) den differentierede model, der trækker på begge foregående. I modellen med det brede departement foretages det administrative og politiske arbejde af departementet, hvorimod underliggende styrelser varetager den løbende administration. På baggrund heraf er der typisk mange ansatte i departementet og en tendens til en mindre omfattende styrelsesdækning af ministeriets områder. Den smalle model har modsat relativt få ansat i departementet, idet væsentlige opgaver er uddelegeret til underliggende styrelser og/eller direktorater. Således foretages policyudvikling og lovforberedende arbejde af de underliggende styrelser og/eller direktorater, som er ansvarlige for de sager, der forelægges ministeren. I den tredje og differentierede model forefindes træk fra både den brede og smalle model, som er karakteriseret ved de underliggende styrelser og/eller direktoraters meget heterogene natur. Således er der delegeret væsentlige kompetencer til styrelser og/eller direktorater, som i tilfælde, hvor den politiske linje er kendt, har direkte ministerbetjening. Policyudvikling varetages dog i udgangspunktet af departementet.

Statslige styrelser i den danske centraladministration kan, med udgangspunkt i disse tre modeller, samt Pollitt og Talbots, (2004), definition af "agencies", defineres som følgende *"Et strukturelt disaggregeret organ, formelt separeret fra ministeriet, der permanent varetager offentlige opgaver på et nationalt niveau, der beskæftiger embedsmænd og som primært er finansieret via statsbudgettet, der er underlagt offentlig ret og procedurer herfor, og som alt efter ministeriets organisation varetager en større eller mindre grad af direkte ministerbetjening og policyudvikling"*. I praksis indbefatter dette alle styrelser og direktorater i den danske centraladministration, hvilket også danner grundlag for Finansministeriets undersøgelser af centraladministrationens organisering.

I en undersøgelse foretaget af Finansministeriet i 2005, identificerede de 57 styrelser og direktorater på tværs af 18 ministerområder, (Finansministeriet, 2006). For en liste over disse 57 statslige styrelser samt deres ministerielle tilhørsforhold, henvises der til appendiks A. Det særligt interessante for statslige styrelser af denne karakter er dermed, at de befinder sig i krydsfeltet mellem politikudvikling og politik implementering, eller udvikling og drift, hvilket giver indsigt i strategiske faktorer af både politisk og operationel karakter. Herudover antages det, at statslige styrelser har en større grad af strategisk modenhed i forhold til det departementale niveau, som er fokuseret på ministerbetjening og de bredere politiske linjer. Forskningen er dermed gennemført på et organisatorisk niveau frem for på sektor niveau, og formen for strategi og strategisk ledelse vil derfor være relateret hertil.

Det anvendte undersøgelsesdesign er et komparativt case studie, hvori Arbejdsmarkedsstyrelsen, Erhverv og Selskabsstyrelsen, Kunststyrelsen og Sundhedsstyrelsen indgår som de fire statslige case organisationer. I det følgende introduceres de fire case organisationer kort, hvorimod der henvises til appendiks B for en mere detaljeret beskrivelse af disse. Det bemærkes i denne sammenhæng, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen samt Kunststyrelsen efter regeringsskiftet ultimo 2011, og endt dataindsamlingsperiode, ikke længer består som selvstændige styrelser, men derimod er lagt sammen med andre under nyt navn. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen er sammenlagt med Erhvervs- og Byggestyrelsen, og IT- og Telestyrelsen, som tilsammen danner Erhvervsstyrelsen. Kunststyrelsen er lagt sammen med Kulturarvstyrelsen og Styrelsen for Bibliotek og Medier, og danner tilsammen Kulturstyrelsen. Følgende beskrivelse samt appendiks B reflekterer ikke denne sammenlægning, men derimod forholdene, som de var under perioden for nærværende afhandlings indsamling af data.

Introduktion til case organisationer

Den følgende introduktion til de fire case organisationer vil kort skitsere den enkelte styrelses historie, hovedformål, økonomi, organisation, samt eksisterende strategi. Som tidligere nævnt, kan en mere detaljeret beskrivelse af disse for hver enkelt styrelse findes i appendiks B.

Arbejdsmarkedsstyrelsen

Arbejdsmarkedsstyrelsen (herefter AMS) blev oprettet i 1989, hvor den samlede Arbejdsdirektoratet og Direktoratet for Arbejdsmarkedsuddannelserne. AMS er organiseret under Beskæftigelsesministeriet, der er organiseret som en enhedsorganisation og dermed karakteriseret ved den smalle departementsmodel, hvorunder AMS varetager den direkte ministerbetjening og deltager i policy udvikling. Hovedformålet for AMS er at øge arbejdskraftudbuddet ved at understøtte et fleksibelt og velfungerende arbejdsmarked. Den tildelte nettoudgiftsbevilling for finanslovsåret 2012 for AMS, (konto 17.41.01), er på 115,5 mio. kr., (Forslag til Finanslov 2012, FFL). Dette er en reduktion i forhold til årene 2011 og 2010, hvor nettoudgiftsbevillingen var på henholdsvis 119,5 og 122,9 mio. kr.

AMS beskæftiger, efter overdragelse af jobcentermedarbejderne til kommunal ansættelse, ca. 400 årsværk, (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2011), der er organiseret i en direktion og ti fagkontorer. På baggrund af AMS' overordnede strategisk mål, der sigter mod at arbejdsudbuddet skal op og mennesker skal fra offentlig forsørgelse i job, er der udviklet en forretningsstrategi for styrelsen. Denne beskriver AMS' mission, strategiske pejlemærker, opgavevaretagelsens kontekst, strategisk vigtigste mål, midler og indsats, samt styrelsens hovedopgaver. Udmøntningen af denne strategi understøttes af 4-årige resultatkontrakter samt anvendelsen af resultatbaseret styring som grundlæggende styringsfilosofi.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, (herefter EOGS), blev etableret i 1918 under navnet Aktieselskabsregistreret som en registreringsmyndighed. EOGS er organiseret under Økonomi- og Erhvervsministeriet, som i 1987 gennemførte en større strukturreform af ministeriet og i den forbindelse tilføjede administration af lovgivningen vedrørende næringsret og liberale erhverv til styrelsens opgaveportefølje. Siden da har EOGS påtaget sig en række yderligere opgaver, herunder hjemmeservice ordningen, lettelse af virksomheders administrative byrder, virksomheders samfundsansvar, og registrering af enkeltmandsvirksomheder. Økonomi- og Erhvervsministeriet er karakteriseret ved en differentieret departementsmodel, hvorunder EOGS varetager både direkte og indirekte ministerbetjening samt deltager i policyudvikling. EOGS må betegnes som en driftsorienteret styrelse grundet den store registreringsopgave, der trods udviklingen stadig hører til styrelsens hovedformål. Udover dette hovedformål har EOGS også til formål at administrere tilskudsordninger, samt sikre kvalitet i reguleringen og administrative lettelser. Den tildelte nettoudgiftsbevilling for finanslovsåret 2012 for EOGS, (konto 08.21.21), er på 162,2 mio. kr., (Forslag til Finanslov 2012b, FFL). Dette er en reduktion i forhold til årene 2011 og 2010, hvor nettoudgiftsbevillingen var på henholdsvis 177,5 og 220,6 mio. kr.

EOGS beskæftiger ca. 260 årsværk, (Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 2011), der er organiseret i en direktion, et direktionssekretariat, et administrationssekretariat, et projektkontor, samt otte faglige centre med en eller flere kontorchefer. På baggrund af EOGS' overordnede vision, der sigter mod at gøre det let at drive virksomhed, er der udviklet en forretningsstrategi for styrelsen. Denne beskriver EOGS' vision, mission, strategiske målsætninger, fælles fundament for opgavevaretagelsens, samt konteksten for samme. Udmøntningen af denne strategi understøttes af flerårige resultatkontrakter samt arbejdsprogrammer.

Kunststyrelsen

Kunststyrelsen blev etableret i 2003 som en del af en større reform af kunststøttesystemet, hvormed de daværende ni selvstændige råd, sekretariater, og selvejende institutioner blev lagt sammen under Kunstrådet og Kunststyrelsen. Kunststyrelsen er organiseret under Kulturministeriet, som også er karakteriseret ved den differentierede departementsmodel, hvorunder Kunststyrelsen primært foretager sagsbehandling og administrative opgaver i form af fx tilsynsopgaver, økonomiske rådgivningsopgaver for mindre institutioner, og tipsadministration. Styrelsen deltager også i mindre grad i policyudvikling, men må på trods af dette betegnes som en driftsorienteret styrelse. Hovedformålene for Kunststyrelsen er aggregeret til to opgaver, som relaterer sig til henholdsvis operatør-, informations- og formidlingsopgaver samt tilskudsadministration og sekretariatsbetjening af Statens Kunstfond og Kunstrådet. Den tildelte nettoudgiftsbevilling for finanslovsåret 2012 for Kunststyrelsen, (konto 21.21.45), er på 60 mio. kr., (Forslag til Finanslov 2012c, FFL). Dette er en reduktion i forhold til årene 2011 og 2010, hvor nettoudgiftsbevillingen var på henholdsvis 66,4 og 66,5 mio. kr.

Kunststyrelsen beskæftiger ca. 80 årsværk, (Kunststyrelsen, 2011), der er organiseret i en direktion, et direktionssekretariat og kommunikation, en administrationsgruppe, samt en kunststøttegruppe, der består af otte faglige områder. Der eksisterer ikke nogen eksplicit strategi for Kunststyrelsen, hvorfor den samlede strategi skal findes i styrelsens vision, mission, og værdigrundlag. Visionen om, at kunst trives og udvikles i Danmark, og at dansk kunst spiller en væsentlig rolle internationalt, ligger til grund for missionen om at fremme dansk kunst, og de mål, der fastsættes og indarbejdes i rammeaftalen med departementet og styrelsens handlingsplan. Rammeaftalen, der sammen med handlingsplanen understøtter udmøntningen af strategien, kan opfattes som en bredere og mere fleksibel version af en resultatkontrakt.

Sundhedsstyrelsen

Sundhedsstyrelsen (herefter SST) blev etableret i 1909 som en styrelse uden for ministerierne og bestod da af et Lægeråd, et Apotekerråd, samt et Retslægeråd. I 1924 blev SST lagt ind under Indenrigsministeriet, men først i 1987 blev det præciseret, at den var underlagt ministeriet. Sundhedsloven af 2005 og kommunalreformen medførte en række ændringer på sundhedsområdet, hvorved SST fik tillagt en række nye opgaver og kompetencer vedrørende primært planlægning, kvalitet, IT-anvendelse og finansiering i sundhedsvæsenet. Hovedformålene for SST er aggregeret til fire opgaver som relaterer sig til; (1) folkesundhed, (2) kvalitet, monitorering og tilsyn, (3) sundhedsplanlægning, og (4) sundhedsdokumentation. SST er organiseret under Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, der traditionelt er karakteriseret ved en bred departementsmodel, under hvilken den direkte ministerbetjening, det administrative og politiske arbejde foretages af departementet. På trods heraf og grundet SST's status som højeste lægevidenskabelige instans, indgår styrelsen også i policyudvikling og lovforberedende arbejde.

Den tildelte nettoudgiftsbevilling for finanslovsåret 2012 (konto 16.11.11), er på 259,4 mio. kr. Dette er en reduktion i forhold til årene 2011 og 2010, hvor nettoudgiftsbevillingen var på henholdsvis 318 og 350 mio. kr. SST beskæftiger mere end 400 årsværk, der er organiseret i en direktion, fem embedslægeinstitutioner, ti fagområder med hver deres kontorchef, og en række fællesfunktioner som fx HR, regnskab og IT. På baggrund af SST's mission og vision er der udviklet en strategi for styrelsen. Denne beskriver styrelsens vision, mission, samt strategiske fokusområder. Udmøntningen af denne strategi understøttes af flerårige resultatkontrakter og handlingsplaner.

Kapitel 2 – Litteraturen, Ph.d.en og det konceptuelle framework

And so these men of Indostan, Disputed loud and long
Each of his own opinion, Exceeding stiff and strong
Though each was partly in the right, And all were in the wrong
(The blind men and the Elephant)

Ovenstående citat fra John Godfrey Saxe's fabel om de blinde mænd, der hver har deres opfattelse af, hvad en elefant er, afspejler den fragmenterede natur, der kendetegner den eksisterende strategilitteratur indenfor privat sektor strategi, (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 2009). Med inspiration fra Mintzberg et als. rejse gennem den fragmenterede strategijungle og kortlægning af samme, vil dette kapitel søge at skitsere et samlet billede af den elefant, der udgør strategilitteraturen for især den offentlige sektor og dennes enkelte dele. Formålet hermed er at identificere eksisterende retninger indenfor forskningen i offentlig strategi, og efterfølgende positionere nærværende afhandling i forhold til disse samt anvende dette som udgangspunkt for udviklingen af det konceptuelle framework.

For at få et mere nuanceret indblik i baggrunden for offentlig strategi, vil denne gennemgang og kategorisering af strategilitteraturen tage afsæt i strategiens historie og anvendelsesområder. På baggrund heraf positioneres nærværende afhandling efterfølgende i det opridsede landskab af offentlig strategilitteratur, før det konceptuelle framework udvikles. Inden vi når så langt, skal vi dog tilbage til det gamle Grækenland, hvor historien om strategi begynder.

En kort historie om strategi

Ordet strategi kan spores til det græske [Strategos], en general, hvilket er en kombination af [Stratos], noget der er spredt over en stor distance, og [Agos], ideen om lederskab. Strategi er, baseret på dette, fokuseret på lederskabet af noget, der er spredt, som fx en hær. Det græske verbum *stratego* betyder "at planlægge destruktionen af ens fjender igennem effektiv anvendelse af ressourcer". Dette forklarer, hvorfor strategi har fundet dets tidlige anvendelse indenfor krigsførelse. Sun Tzu's "The Art of War" og Von Clausewitz's "On War" er muligvis de mest citerede strateger indenfor krigsførelse, hvor førstnævnte kan dateres mere end 2.000 år tilbage. Ifølge Jeffrey Bracker skete overførslen af strategi fra krigens til forretningsverdens kontekst da … *"Socrates consoled Nichomachides, a Greek soldier who lost an election to the position of general to Antisthenes, a Greek businessman. Socrates compare the duties of a general and a businessman and showed Nichomachides that in either case one plans the use of one's resources to meet objectives"*, (Bracker, 1980; 219).

Det var dog først i 1960'erne, at strategi for alvor fandt indpas i forretningsverdenen og fik fodfæste som et akademisk forskningsområde. Siden da er litteraturen om strategi i en privat sektor kontekst vokset støt og indeholder bidrag fra både forskere og praktikere. Fællesnævneren for disse er dog i vid udstrækning deres fokus på, hvorledes en organisation skaber sig en fordelagtig position i et marked karakteriseret ved konkurrence. Strategi i en privat sektor fokuserer således på, hvordan ressourcer anvendes til at opnå specifikke mål.

"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 those goals".

(Chandler, A., 1962: 13)

Frem til begyndelsen af 1980erne var strategi i en offentlig sektor kontekst primært fokuseret på politiske processer og individuelle lederstrategier frem for strategi for organisationen, (Klausen, 1999), hvilket dog ændrede sig i takt med moderniseringen af den offentlige sektor. Denne modernisering resulterede, som drøftet i kapitel 1, i en ny kurs for offentlig administration og ledelse, hvor udgiftsstyring, øget effektivitet, og mere konkurrencedygtighed blev sat på dagsordenen. Strategi og strategisk ledelse blev hermed også relevant for offentlige organisationer i forhold til, hvordan de anvendte deres ressourcer med henblik på at opnå specifikke mål i et mere konkurrencepræget marked. Som sådan er strategi og strategisk ledelse i en offentlig kontekst ikke så forskellig fra den private, idet der her også er fokus på, hvorledes ressourcer anvendes til at opnå specifikke mål, som illustreret i nedenstående definition af offentlig sektor strategi:

"The development and execution of a plan of action to guide behaviour in pursuit of organizational goals"

(Brown, T., 2010: 212)

Denne definition er meget lig den, Chandler anlægger for privat sektor strategi, og man kan derfor argumentere for, at strategi som koncept faktisk kan overføres til den offentlige sektor. Der er dog kontekstuelle forskelle på disse to sektorer, der gør, at både privat og offentlig strategi, på trods af et fælles udgangspunkt, er deres egne. I det følgende gives en kort gennemgang af de mest fremtrædende bidrag til litteraturen om henholdsvis privat og offentlig strategi, med henblik på at skitsere udviklingen af denne og positionere nærværende afhandling i forhold til den eksisterende litteratur for offentlig strategi.

Strategilitteraturen

I 1960'erne vandt strategi indpas i den private sektor, da konceptet omkring strategisk ledelse blev kendt via Alfred Chandler, (1962), Igor Ansoff, (1965), og Kenneth Andrews, (1971), forskning og bidrag. Siden da er strategilitteraturen for den private sektor vokset markant og dækker nu en mangfoldighed af forskningsmæssige bidrag og tilgange til strategi. For at skabe et overblik over denne mangfoldighed og dens fragmenterede natur, er der udviklet forskellige kategoriseringer af de forskellige tilgange til strategi. De mest kendte er de fire strategiske perspektiver, (Whittington, 2001), samt ti strategiske skoler, (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 2009). Nærværende afhandlings gennemgang af privatsektor strategilitteraturen vil tage udgangspunkt i Whittingtons fire perspektiver, og via disse gennemgå de mest væsentlige bidrag til strategilitteraturen. Ved at anvende to dikotomiske variable for henholdsvis det ønskede resultat af strategi, som kan være enten udelukkende profitmaksimering eller dække over flere formål, samt processen for strategi, som kan være af enten planlagt eller emergerende natur, opnås de fire strategiske perspektiver. Disse dækker over det klassiske-, det processuelle-, det systemiske-, og det evolutionære perspektiv.

Det klassiske perspektiv, der har profitmaksimering som det ønskede resultat og er kendetegnet ved en planlagt proces, markerer begyndelsen for en sammenhængende disciplin vedrørende strategi i et forretningsperspektiv, (se fx Chandler, 1962; Sloan, 1963; Ansoff, 1965). Deres tilgang til strategi fokuser på lederes villighed og kapacitet til at adaptere profitmaksimerende strategier igennem rational langtidsplanlægning. Andre forskningsmæssige bidrag vedrørende analysen af industristrukturer, værdikædeanalyse, og generiske strategier, (Porter, 1980, 1985), samt SWOT analysen, (Andrews, 1971), kategoriseres ligeledes under det klassiske perspektiv.

Diametralt modsat det klassiske perspektiv finder vi det processuelle perspektiv, der er kendetegnet ved et pluralistisk syn på resultatet af strategi og en emergerende proces for udviklingen af denne, (se fx Simon, 1957; March & Simon, 1958; Lindblom, 1959; Cyert & March, 1963; Nelson & Winter, 1982; Weick, 1995). Dette syn på resultatet af strategi samt processen herfor deles af ressource-baserede forskere, (se fx Wernerfelt, 1984; Penrose, 1980; Prahalad & Hamel, 1990; Barney, 1997; Teece, Pisano & Shuen, 1997). I deres optik er en organisations interne og heterogene ressourcer kontinuerligt udviklet med henblik på at opnå en konkurrencemæssig fordel, hvilket betyder, at strategiformulering og implementering smelter sammen.

Det systemiske perspektiv er, som det klassiske perspektiv, kendetegnet ved troen på organisationens evne til at planlægge for fremtiden, men anskuer, som det processuelle perspektiv, det ønskede resultatet af strategi som pluralistisk. Her stopper lighederne imidlertid også. I det systemiske perspektiv argumenteres der for, at rationalet bag enhver planlægning er historisk og kulturelt betinget, hvilket afviger fra det klassiske perspektivs opfattelse af rational planlægning som en generisk størrelse. Organisationer kan således udelukkende planlægge effektivt indenfor den specifikke sociale kontekst og det system, organisationen er en del af og dennes modus operandi. Denne kontekstuelle afhængighed trækker på ideen om social indkapsling (social embeddedness), (Granovetter, 1985), der argumenterer for, at økonomisk adfærd er indkapslet i et netværk af sociale relationer. Indflydelsen af den sociale kontekst og det system, organisationen er en del af, kan i nogen grad sidestilles med ideen om institutionel isomorfisme, (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983), der anskuer omgivelserne som restriktive for en organisations valgmuligheder. Det evolutionære perspektiv anskuer også processen som emergerende, men er, i modsætning til det processuelle perspektiv, kendetegnet ved et udelukkende profitmaksimerende syn på formålet med strategi.

På denne vis er dette perspektiv enig med det klassiske vedrørende formålet med strategi, men argumenterer for, at det eksterne miljø og markedet spiller en væsentlig rolle i forhold til, hvilke organisationer, der overlever, frem for rational analyse og planlægning. Det evolutionære perspektiv drager således paralleller til biologi og Darwins udviklingsteori og tilskrives bidrag fra både praktikere og forskere, (se fx Alchian, 1950; Hannan & Freeman, 1977; Aldrich, 1979; Einhorn & Hogarth, 1988; Henderson, 1989). For at opnå effektivitet, og dermed muligheden for succes i et evolutionært perspektiv, bør ledere koncentrere sig om omkostningerne og især transaktionsomkostningerne ved organisering og koordinering, (Wiliamson, 1991). Strategi og strategisk ledelse bliver dermed et spørgsmål om at sikre sig en så effektiv opgavevaretagelse som muligt, frem for at udarbejde langsigtede strategier, der kan føre til kraftige afsporinger, (Whittington, 2001). Tabel 4 opsummerer de fire strategiske perspektiver, deres kendetegn, samt de mest prominente bidrag.

Perspektiv	Resultat	Proces	Bidragsydere
Klassisk	Profit	Planlagt	Chandler, (1962); Sloan, (1963); Ansoff, (1965); Andrews, (1971); Porter, (1980)
Processuelt	Pluralistisk	Emergerende	March & Simon, (1958); Lindblom, (1959); Cyert & March, (1963); Penrose, (1980); Nelson & Winter, (1982); Wernerfelt, (1984); Prahalad & Hamel, (1990); Weick, (1995); Barney, (1997); Teece, Pisano & Shuen, (1997)
Systemisk	Pluralistisk	Planlagt	Granovetter, (1985); Meyer & Rowan, (1977); DiMaggio & Powell, (1983)
Evolutionært	Profit	Emergerende	Alchian, (1950); Hannan & Freeman, (1977); Aldrich, (1979); Einhorn & Hogarth, (1988); Henderson, (1989); Wiliamson, (1991)

Tabel 4: Privat sektor strategilitteraturen

Strategi i en offentlig kontekst kan dateres til slutningen af 1970'erne, hvor Raymond E. Miles og hans kollegaer udvikler et framework af strategiske typologier, der også finder anvendelse for organisationer med offentlige karakteristika, (Miles et al., 1978; Miles & Snow, 1978). Siden da er den offentlige strategilitteratur vokset begrænset, dog med en tilsyneladende tiltagende styrke igennem de seneste ti år, og dækker nu over en række forskellige bidrag. Der findes ingen kategorisering af disse bidrag i den eksisterende litteratur, der dog synes at repræsentere fire forskellige spor med hver deres tilgang til offentlig strategi samt koncepter herfor. De fire forskellige spor, der er identificeret i nærværende afhandling, dækker over (1) strategiske typologier eller kombinationer heraf, (2) strategisk proces og planlægning, (3) strategisk kontekst og faktorer, og (4) strategisk tilgang og tænkning.

Fælles for de strategiske typologier, (Miles & Snow, 1978; Wechsler & Backoff, 1986; Rubin, 1988; Nutt & Backoff, 1995; Boyne & Walker, 2004), er deres fokus på offentlige organisationers strategiske ståsted og dermed indholdet af en given strategi, og hvorvidt dette matcher de omgivelser, der er til stede for den givne organisation. Miles & Snow, (1978), identificerer eksempelvis fire strategiske typer af organisationer, der hver har deres egen unikke strategi i forhold til organisationens marked(er), samt en specifik konfiguration af teknologi, struktur, og processer, der er konsistente med markedsstrategien. Disse fire er illustreret i tabel 5.

Strategisk typologi	Beskrivelse af typologi
"Defenders" (forsvarer)	Beskytter deres markedsposition
"Prospectors" (guldgravere)	Søger efter nye muligheder
"Analyzers" (analytikere)	Balancerer forsvareren og guldgraveren
"Reactors" (reagerende)	Venter indtil en reaktion er nødvendig

Tabel 5: Strategiske typologier, (Miles & Snow, 1978)

Omgivelserne, disse strategiske typologier anvendes i, tager form som enten ”Placid” (fredsommeligt), ”Disturbed” (forstyrret), ”Clustered placid” (grupperet fredsommelig), og ”Turbulent” (turbulent). Ovenstående typologier er matchet til omgivelserne, således at forsvarer er at finde i omgivelser karakteriseret som grupperet fredsommelig, guldgravere i turbulente, og reagerende i fredsommelige. Analytikere vil operere som forsvarer i grupperede fredsommelige omgivelser, og som guldgravere i turbulente omgivelser. Et andet eksempel på strategiske typologier er bidraget fra Boyne og Walker, (2004), der kombinerer bidrag fra Miles og Snow, (1978), med Porters ideer omkring generiske strategier i den private sektor, (1980). Dette tager udgangspunkt i en organisations strategiske ståsted og strategiske handlinger som de to grundlæggende dimensioner, og resulterer i en matrix af strategiske muligheder, som illustreret i figur 1.

		Strategisk handling				
		Ændre markeder	Ændre services	Søge indtægt	Ekstern organisation	Intern organisation
Strategisk ståsted/indhold	Guldgraver					
	Forsvarende					
	Reagerende					

Figur 1: Strategisk ståsted og handlinger, (Boyne & Walker, 2004)

Ovenstående matrix giver således 14 mulige kombinationer for en offentlig organisation, givet at et forsvarende ståsted per definition ikke ændrer markeder. Kombinationer, der ikke er gensidigt udelukkende, som det er tilfældet for de andre typologiframeworks, men derimod kan sameksistere og understøtte den kompleksitet, der kendetegner offentlige organisationer.

På trods af, at Boyne og Walker højst sandsynligt ikke ville bryde sig om, at deres framework anbringes i samme kategori som de af Miles og Snow, Wechsler og Backoff, Rubin, og Nutt & Backoff, argumenteres det dog, at disse fokuserer på den strategiske position, en offentlig organisation kan indtage, samt i en vis grad indholdet af den valgte strategi. Ydermere er der tale om en særdeles præskriptiv tilgang, der anviser, hvilken strategisk typologi, der bedst matcher de omgivelser, en offentlig organisation befinder sig i. Disse bidrag repræsenterer dermed tilsammen et spor i litteraturen om offentlig strategi, der fokuserer på strategisk position og indholdet af denne, men udelader overvejelser omkring strategisk tilgang og hvordan dette påvirker strategiens form.

Selve strategiprocessen er central for andet spor, der kan identificeres i litteraturen, nemlig det spor, der er fokuseret på strategisk proces og planlægning, (Bryson, 1988; Nutt & Backoff, 1992). I 1988 ser den første udgave af John M. Brysons bog ”Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement” dagens lys. Bogen, der siden er udgivet i intet mindre end fire reviderede versioner i henholdsvis 1995, 2004, og 2011, præsenterer en strategisk planlægningsproces på i alt ti skridt, dækkende indledende øvelser, som fx udvikling af mission og vision, SWOT analyse, og interessent analyse, samt identifikation af strategiske indsatsområder, strategiformulering, og strategiimplementering. I tillæg til selve processen for strategisk planlægning, samt relevante redskaber og teknologier for hvert skridt, introduceres også de allerede nævnte typologiframeworks som inspirationskilder til formuleringen af en strategi, (Bryson, 1995). Samme stil karakteriserer udgivelsen ”Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders”, (Nutt & Backoff, 1992), der ligeledes argumenterer for væsentligheden af strategisk planlægning i en offentlig organisation, og præsenterer en guide for hvordan dette gøres.

Processen er her beskrevet som bestående af seks faser, startende med en analyse af den historiske kontekst, efterfulgt af SWOT analysen, der igen leder til identifikationen af strategiske problemstillinger, opstilling af strategiske muligheder, en analyse af disse, og endelig implementering. For hvert skridt præsenteres også relevante redskaber og teknologier, ligesom de strategiske typologiframeworks af Rubin, (1988) samt Miles og Snow, (1978), gives særlig opmærksomhed. Af andre bidragsydere til dette spor skal også nævnes Paul Joyce, (1999), Gerry Johnson og Kevan Scholes, (2001), samt Geoff Mulgan, (2009).

Fælles for bidragene til dette spor er deres fokus på en præskriptiv tilgang til, hvilke strategiske processer, der skal gennemføres, hvilke analyser, der skal foretages, hvilke overvejelser, der skal gøres, og hvilke redskaber og teknologier, der skal anvendes for på rationel vis at formulere en strategi, dennes indhold samt hvordan strategien implementeres via planlægning. Det er således et spor i litteraturen, der fokuserer på, hvordan strategi i en offentlig kontekst burde tage form ud fra et rationelt planlægningsperspektiv. Med dette udgangspunkt overlades der ikke meget rum til den del af strategien, der formes på emergerende vis via uplanlagte forhold eller faktorer, hvilket ikke er uvæsentlig og danner baggrund for kritikken af planlægningstilgangen, (Mintzberg, 1994).

Specifikke faktorer og kontekst er fællesnævneren for det tredje spor i litteraturen, hvor man finder koncepter og begreber som den strategiske trekant, (Moore, 1995), normative vektorer, (Klausen, 1999), og strategiske arenaer, (Klausen, 2004). Den strategiske trekant er et analytisk koncept, udviklet til at identificere et match mellem de omgivelser, en organisation befinder sig i og deres respektive organisation, via fokusering på tre faktorer. De tre faktorer ”Legitimacy & Support”, (legitimitet og support), ”Operational Capabilities”, (operationelle kapabiliteter), og ”Public Value”, (offentlig værdi), har alle indflydelse på strategien og skal derfor balanceres.

De normative vektorer består af statsvektoren, markedsvektoren, og civilsamfundsvektoren, (Klausen, 1999). Disse repræsenterer hver for sig forskellige rationaler for handling. Statsvektoren sættes i forbindelse med politik, magt og regler, hvorimod markedsvektoren bringer marked, konkurrencer, kontrakter og penge på banen, og civilsamfundsvektoren som etisk og moralsk styrende rationale. En organisation vil typiske have et specifikt miks af flere rationaler, alt afhængig af, hvilken kontekst den befinder sig. Således vil et ministerielt departement være mere præget af statsvektoren end en offentlig produktionsvirksomhed, der omvendt vil være mere præget af markedsvektoren. I tråd hermed vil det specifikke normative miks give anledning til forskellige former for strategi, idet en offentlig organisation med en stor indflydelse af statsvektoren ville være bedre tjent med en politisk strategi, fx forhandlings- og legitimitetsstrategier, hvorimod en større indflydelse af markedsvektoren ville fordre en mere konkurrenceorienteret strategi, som tidligere var forbeholdt den private sektor. Et andet syn på faktorer, der influerer strategiens form, introducerer otte strategiske arenaer, på hvilke der udkæmpes bestemte typer strategiske kampe, og hvor forskellige midler og spilleregler gælder, (Klausen, 2004). Disse otte arenaer trækker en organisation i forskellige retninger og skaber dermed et bestemt miks af disse. Et miks, som er afhængigt af konteksten, den strategiske situation og de strategiske valg, men som omvendt også influerer på den form, strategien tager. Idealbilledet af den offentlige sektor præges således i høj grad af arenaerne for politik og produktion, i nogen grad af arenaerne for det sociale og kulturelle, i mindre grad af arenaerne for bevidsthedsdannelse, visioner og tro, og arkitektur og æstetik, hvorimod markedsarenaen er nærmest ikke-tilstedeværende. Dette miks varierer naturligvis ganske markant på organisationer i den offentlige sektor, hvilket dermed giver anledning til strategi af forskellig form.

Fælles for bidragene fra Mark Moore, (1995) og Kurt Klaudi Klausen, (1999; 2004), er deres fokus på de faktorer af strategisk indflydelse, der er til stede for en given organisation, deres kontekstafhængige natur samt balancen eller mikset af disse. Dimensionerne, der anvendes, er dog forskellige, men dækker i vid udstrækning en organisations eksterne omverden og interne miljø. Hos Moore er den eksterne omverden primært relateret til faktorerne ”Legitimacy & Support” samt ”Public value”, hvorimod det interne miljø primært relateres til faktoren ”Organizational capabilities”. Klausens tre normative vektorer for stat, marked og civilsamfund dækker alle tre over både den eksterne omverden og det interne miljø, hvorimod arenaerne for politik og marked i høj grad er orienteret mod den eksterne omverden, og de resterende mod det interne miljø. Der er tale om en deskriptiv tilgang til offentlig strategi, der søger at kortlægge faktorer af strategisk indflydelse samt disses indbyrdes relation. Som sådan argumenteres for, at dette spor giver indsigt i de kontekstuelle faktorer, der har indflydelse på strategiens form.

Det fjerde og sidste spor fokuserer på strategisk tilgang og tænkning, altså den strategiske tilgang, der karakteriserer en organisation i dens bestræbelser på at udvikle strategi. Dette spor kan siges at være i sin spæde barndom, da bidragene hertil er få, men ikke desto mindre væsentlige, idet de giver endnu et perspektiv på, hvordan strategi formes i en offentlig kontekst. Jan-Erik Johansen, (2009), identificerer tre forskellige strategiske tilstande for strategi i offentlige organisationer på styrelsesniveau. De tre identificerede tilstande er henholdsvis ”Strategic Design Mode” (strategisk design), ”Internal Strategic Scanning Mode” (intern strategisk scanning), og ”Strategic Governance Mode” (strategisk netværk). Strategisk design har lighedspunkter med Whittingtons klassiske perspektiv, intern strategisk scanning med det processuelle perspektiv, og strategisk netværk med det systemiske perspektiv.

Den ressourcebaserede tilgang, der er kategoriseret under Whittingtons processuelle perspektiv, anvendes af Isabella Proeller og hendes kollegaer i en undersøgelse af, hvorledes dynamiske kapabiliteter fungerer som mediator mellem strategi og performance, (Proeller et al., 2011). Også Mintzberg et als. kategorisering via strategiske skoler, (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 2009), anvendes som teoretisk framework til at kaste et indledende lys over strategisk tænkning i en offentlig kontekst, (Johnsen, 2011). En analyse af strategiske ledelsesprocesser i offentlige organisationer i Norge via Mintzbergs strategiske skoler indikerer, at planlægningsskolen er meget fremtrædende på tværs af offentlige organisationer, (Ibid).

Bidragene til dette fjerde spor fokuserer på, hvordan strategisk tænkning og dermed tilgangen til strategi i en offentlig kontekst kan anskues og analyseres. Et område, som hidtil er overset i litteraturen om offentlig strategi, men ikke desto mindre influerer på den form, strategi tager i en offentlig organisation. Disse bidrag kan dog ikke stå alene i forhold til, hvad der former offentlig strategi og strategisk ledelse, men tilføjer det voksende felt af offentlige strategilitteratur en komplementerende linse, hvorigennem strategiens form kan analyseres.

Tre årtier efter strategiens indtog i den offentlige sektor, kan der således identificeres forskellige spor, af både præskriptiv og deskriptiv natur, med fokus på forskellige aspekter af strategi. Matchet mellem strategisk position og omverdenen har været central i de tidlige bidrag, der identificerer forskellige strategiske typologier, som offentlige organisationer med fordel kunne forfølge under specifikke omstændigheder. Strategisk proces og planlægning i en offentlig kontekst har ligeledes fået tildelt en vis tidlig opmærksomhed, hvorfor flere detaljerede modeller for, hvorledes en offentlig organisation tilgår dette, eksisterer. Fokus på kontekstuelle faktorer og deres indflydelse på strategi har været genstand for nogle af de senere bidrag, og giver således en mere deskriptiv tilgang til offentlig strategi i form af forskellige frameworks til analyse af disse.

Senest er bidrag omkring strategisk formation og dermed strategisk tilgang kommet til, og tilbyder endnu en vinkel, hvorigennem offentlig strategi kan anskues. Tabel 6, opsummerer de fire identificerede spor.

Spor	Fokus	Koncepter	Bidragsydere
Strategiske typologier	Matche strategisk position, handling til omverdenen	Strategiske typologier	Miles & Snow, (1978), Wechsler & Backoff, (1986), Rubin, (1988), Nutt & Backoff, (1995)
Strategisk proces og planlægning	Strategisk planlægning	Modeller for strategisk planlægning	Bryson, (1988), Nutt & Backoff, (1992), Joyce, (1999), Mulgan, (2009)
Strategisk kontekst og faktorer	Afdækning af kontekstuelle faktorer	Den Strategiske Trekant, Normative vektorer, og Strategiske arenaer	Moore, (1995), Klausen, (1999), Klausen, (2004)
Strategisk tilgang og tænkning	Strategiformation	Strategiske tilstande, Ressourcer, og skoler	Bryson, (1988), Nutt & Backoff, (1992), Joyce, (1999), Mulgan, (2009)

Tabel 6: Spor i den offentlige strategilitteratur

I forhold til nærværende afhandlings fundamentale spørgsmål om, hvordan strategi tager form, argumenteres det, at ingen af de eksisterende spor kan besvare dette alene. Det spor, der fokuserer på matchet mellem strategisk position og omverdenen, foreskriver, hvilken form en strategi skal antage under givne scenarier, men giver kun begrænset indsigt i, hvordan strategi egentlig tager form. Sporet, der fokuserer på strategisk planlægning, kan i høj grad være med til at forme strategien, givet de præskriptive skridt, men fordrer en planlægningstilgang til strategi, hvorfor dette spor udelukkende giver indblik i processen omkring strategisk planlægning og hvordan denne kan tilrettelægges.

Ovennævnte spor yder således begrænset indsigt i både strategisk position, indhold, tilgang, og faktorer, der er væsentlige i en offentlig kontekst. Kontekstuelle faktorer med indflydelse på strategi, som er fællesnævneren for det tredje spor, bidrager med indsigt i sådanne faktorer og komplementerer således de to første spor. Strategisk formation anses, som tidligere nævnt, for en væsentlig, men overset faktor i forhold til offentlig strategi og dennes form, grundet indvirkningen på strategisk proces, opfattelsen af kontekstuelle faktorer, og dermed også strategisk position og indhold.

Positionering af Ph.d. projektet

Med udgangspunkt i, at ingen af de eksisterende spor alene kan besvare nærværende afhandlings fundamentale forskningsspørgsmål, vil det følgende drøfte de yderligere vinkler, samt kombination af eksisterende, der argumenteres at være påkrævet. Som en konsekvens heraf vil også nærværende afhandlings position i forhold til den gennemgåede litteratur blive drøftet.

Et femte spor, som ikke er til stede i litteraturen, er den indflydelse på offentlig strategi og strategisk ledelse, der udgøres af implementerede redskaber og teknologier, da disse og deres anvendelse udelukkende introduceres. Med udgangspunkt i, at redskaber og teknologier ikke er ”uskyldige”, (Åkerstrøm & Thygesen, 2004), påvirker disse i høj grad formen for strategi og strategisk ledelse. Forskellige redskaber og teknologier har således et forskelligt fokus og formål, hvilket betyder, at et givent miks af disse vil resultere i en prioritering af visse faktorer frem for andre. Således vil anvendelsen af resultatkontrakter fokusere en organisation i en retning, kvalitetsledelse i en anden, balanced scorecard i en tredje, og så fremdeles. Med tanke på den stadigt voksende mosaik af redskaber og teknologier, der stilles til rådighed for offentlige organisationer, argumenterer nærværende afhandling for, at disse også tages i betragtning i forhold til, hvordan offentlig strategi og strategisk ledelse tager form.

Dette femte spor kan dog ikke stå alene, men skal kombineres med den særlige styringsmæssige kontekst, der gør sig gældende for offentlige organisationer, samt deres tilgang til strategi med henblik på at få yderligere indblik i, hvordan strategi og strategisk ledelse tager form i en offentlig kontekst. En kombination af disse tre vil give indsigt i de omverdensfaktorer, her forstået som både eksterne og interne, der påvirker den styringsmæssige kontekst, en offentlig organisation skal navigere i, den strategiske tilgang, der ligger til grund for udviklingen af strategiske mål, og hvorvidt denne kan karakteriseres som klassisk, (design), processuel, (intern scanning), systemisk (netværk), eller ren overlevelse. Implementerede redskaber og teknologier kan anskues som de metoder, der anvendes af organisationen i en given styringsmæssige kontekst for at opnå de fastsatte mål, men som også i nogen udstrækning bestemmer retningen. Det er således indenfor den del af den offentlige strategilitteratur, der fokuserer på kontekst og strategi formation, at nærværende afhandling positionerer sig.

Nærværende afhandling skriver sig ind i den deskriptive del af litteraturen om offentlige strategi og strategisk ledelse, idet den søger at udforske, hvordan forskellige variable påvirker den form, strategi og strategisk ledelse antager i en offentlig kontekst. Da variabler med indflydelse på strategi og strategisk ledelse er mange og varierede, vil det være nødvendigt at udvikle et konceptuelt framework til brug for den eksplorative forskning, der søges gennemført. Givet dette, positionerer nærværende afhandling sig også indenfor den del af litteraturen, der beskæftiger sig med udvikling af deskriptive konceptuelle linser, hvorigennem formen for offentlig strategi kan anskues, (Boyne & Walker, 2004; Klausen, 2004; Johansen, 2009). Der er således tale om et eksplorativt bidrag til den eksisterende strategilitteratur, der søger at udvikle et konceptuelt framework med henblik på at kortlægge formen for offentlige strategi og strategisk ledelse via den styringsmæssige kontekst, strategiske tilgang, og de redskaber og teknologier, der anvendes. I det følgende vil dette konceptuelle framework blive introduceret.

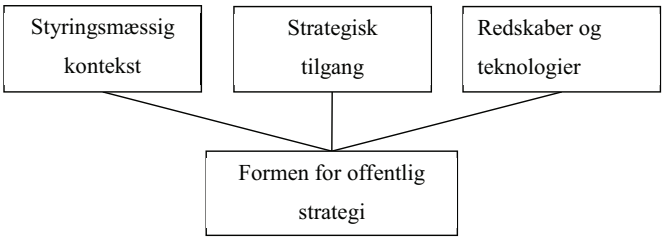
Konceptuelle framework

Som allerede nævnt, argumenteres det, at formen for offentlig strategi og strategisk ledelse kan analyseres via den styringsmæssige kontekst, strategiske tilgange, og anvendte redskaber og teknologier. Baggrunden for førstnævnte kan findes i de tidligere drøftede miljømæssige, transaktionelle og processuelle faktorer, der anvendes til at klassificere forskellene mellem den offentlige og private sektor. Disse er i høj grad relateret til den specifikke eksterne og interne styringsmæssige kontekst, som offentlige organisationer befinder sig i og skal navigere. Væsentligheden af denne variabel understreges af, at en stor del af de udviklede strategiske typologier i høj grad anvender variable af kontekstuel karakter som analytisk afsæt. Spørgsmålet er således ikke, hvorvidt styringsmæssig kontekst er relevant, men derimod, hvordan denne brede variabel operationaliseres uden at kompromittere indsigt.

Relevansen af strategisk tilgang som en variabel, argumenteres ligeledes at være væsentlig, idet forskellige tilgange alt andet lige vil føre til varierende former for strategi og strategisk ledelse. Denne variabel optræder da også som faktor i den eksisterende litteratur, om end i en mere fragmenteret udgave, som fx ”afsæt for strategisk handling”, ”strategisk orientering”, (Wechsler & Backoff, 1986), hvorvidt der fokuseres på at bevare eller genvinde tidligere kvaliteter, eller på at skabe en ny og anderledes fremtid, (Rubin, 1988), samt senere bidrag vedrørende strategisk tilstand, tænkning og tilgang, (Johansen, 2009; Johnson, 2011; Proeller, 2011). Ved at udkrystallisere denne variabel, gives en større indsigt i, hvilken tilgang, der ligger til grund for udviklingen og fastlæggelsen af strategiske mål og dermed også formen af disse.

Redskaber og teknologier er en hidtil overset variabel i strategilitteraturen, (Hansen, 2011), som dog argumenteres at have markant indflydelse på formen for strategi og strategisk ledelse, (Åkerstrøm & Thygesen, 2002).

Således vil fx detaljeret og kortsigtet mål- og resultatstyring, kvalitetsledelse, og projektorganisering påvirke den måde, en organisation anskuer sig selv på og bringe specifikke ting frem i lyset på bekostning af andre. Som sådan er redskaber og teknologier ikke "uskyldige", men påvirker strategi i bestemte retninger og dermed formen for denne og strategisk ledelse. Dette sammenholdt med det stigende antal redskaber og teknologier, der stilles til rådighed for offentlige organisationer, samt den udbredelse, enkelte af disse nyder, (Røvik, 2002), udgør de primære argumenter for at inkludere dette som en variabel. Med udgangspunkt i de ovenfor drøftede tre variable, kan det overordnede konceptuelle framework illustreres som vist i figur 2.



Figur 2: Overordnet konceptuelt framework

Før dette overordnede framework og de tre variable operationaliseres og detaljeres yderligere, vil andre potentielle variable blive diskuteret med henblik på at danne et så komplet billede af de faktorer, der influerer på formen for offentlig strategi og strategisk ledelse. I den diskuterede eksisterende litteratur om offentlig strategi kan de anvendte analytiske dimensioner og variable kategoriseres som vist i figur 3.

Intern kontekst:	Ekstern kontekst:
• Omfanget af strategisk ledelse (Wechsler & Backoff) • Niveauet af strategisk ledelse (Wechsler & Backoff) • Kontekstuel forandring (Rubin) • Lydhørhed overfor behov (Nutt & Backoff, 1995) • Stat, marked, civilsamfund (Klausen) • Organisatorisk kapabilitet (Moore) • Arena for produktion (Klausen) • Den sociale arena (Klausen) • Den interne politiske arena (Klausen) • Arenaen for bevidsthedsdannelse (Klausen) • Arenaen for visioner og tro (Klausen) • Den kulturelle arena (Klausen) • Arenaen for arkitektur og æstetik (Klausen)	• Markedsvolatilitet (Miles & Snow) • Konkurrenters orientering (Miles & Snow) • Graden af ekstern indflydelse (Wechsler & Backoff) • Center af strategisk kontrol (Wechsler & Backoff) • Kontekstuel forandring (Rubin) • Behov for handling (Nutt & Backoff, 1995) • Stat, marked, civilsamfund (Klausen) • Autoriserende & legitimerende miljø (Moore) • Offentlig værdi (Moore) • Arenaen for markedet (Klausen) • Antagelser om omverdenen (Johansen)
Strategisk ståsted / strategisk tilgang	**Strategisk handling**
• Afsæt for strategisk handling (Wechsler & Backoff) • Strategisk orientering (Wechsler & Backoff) • Orientering mod forandring (Wechsler & Backoff) • Retning af strategisk bevægelse (Wechsler & Backoff) • Tidshorisont (Rubin) • Stat, marked, civilsamfund (Klausen) • Strategiens funktion (Johansen) • Strategiske skoler (Johnsen)	• Marked, service, indtægt (Boyne & Walker) • Ekstern organisation (Boyne & Walker) • Intern organisation (Boyne & Walker) • Stat, marked, civilsamfund (Klausen)

Figur 3: Variable i den offentlige strategilitteratur

Som det ses af ovenstående, tildeles variable med relation til den eksterne og interne kontekst en væsentlig betydning, hvilket understøtter valget af styringsmæssig kontekst som en variabel. Kontekst dækker dog mange underliggende variable, hvorfor denne ofte operationaliseres i form af en SWOT analyse. En sådan analyse af organisationens interne kontekst, belyst via styrker og svagheder, samt den eksterne kontekst, belyst via muligheder og trusler, er da også fast ingrediens i mange af de bidrag, der fokuserer på strategisk proces, planlægning, redskaber og teknologier, (Bryson, 1987; Nutt & Backoff, 1992; Joyce, 1999). En anden måde at operationalisere kontekstuelle variable på, er at anvende forskellige styringsparadigmer som afsæt for at analysere både intern og ekstern kontekst. Styringsparadigmer i denne forstand betegnes også som normative vektorer, (Klausen, 1999), styringsordener, (Vrangbæk & Jørgensen, 2004), coordination mechanisms, (Thompson, 1991), organization mechanisms, (Ouchi & Price, 1978), og models of governance, (Newman, 2001).

Fordelen ved at operationalisere den kontekstuelle variabel ved hjælp af styringsparadigmer er, at disse giver et bedre indblik i karakteren af den styringsmæssige kontekst, en organisation befinder sig, kompleksiteten af dette, samt de kulturer, der typisk associeres med specifikke styringsparadigmer, (Cameron & Quinn, 2006). Med tanke på, at den styringsmæssige kontekst for offentlige organisationer har ændret sig markant, siden de første moderniseringstiltag så dagens lys i begyndelsen af 1980erne, argumenteres det, at eksisterende styringsparadigmer og disses karakter er af stor relevans i forhold til, hvordan offentlig strategi og strategisk ledelse tager form. Ulempen ved en sådan operationalisering er den manglende indsigt, dette giver i forhold til de specifikke handlingsmuligheder, der eksisterer for en organisation i forhold til den interne og eksterne kontekst. I tråd hermed vil indsigt i fx strategisk modenhed, organisatorisk kapabilitet, konkurrenters orientering, og brugerindflydelse, ikke opnås.

Strategisk ståsted, forstået som den strategiske position, en organisation indtager i det offentlige landskab, samt strategisk tilgang, forstået som den måde, strategi opfattes og tilgås i en organisation, er andre væsentlige variable. I figur 3 er disse repræsenteret ved bl.a. afsættet for, orienteringen af, og retningen af strategi, hvilket vil influere formen, strategi og strategisk ledelse antager. I tillæg til figur 3, er den strategiske tilgang også central i bidragene om strategisk formation, (Johansen, 2009; Johnsen, 2011; Proeller, 2011), hvilket understreger relevansen af denne variabel. Ved at fokusere på denne variabel frem for strategisk handling, vil der ikke opnås indsigt i, hvordan specifikke handlingsmuligheder influerer strategien. Operationalisering af strategisk tilgang vil lade sig inspirere af Whittingtons strategiske perspektiver, (Whittington, 2001). Fordelen ved dette er, at disse tillader en velkendt kategorisering af strategisk tilgang og dennes indflydelse på formen for strategi og strategisk ledelse, hvorimod ulempen er, at disse ikke er udviklet med udgangspunkt i en offentlig kontekst, som det fx er tilfældet med flere af de gennemgåede strategiske typologier.

Redskaber og teknologier og deres indflydelse på formen for offentlig strategi og strategisk ledelse er, som tidligere nævnt, ikke eksplicit repræsenteret i litteraturen, og repræsenterer som sådan en ny vinkel. Der kan dog argumenteres for en grad af sammenfald mellem redskaber og teknologier og specifikke variable som fx omfanget og niveau af strategisk ledelse, produktionsprocesser, human ressource management, visionsskabelse, og værdier. Således vil anvendelsen af specifikke redskaber og teknologier, som fx balanced scorecard, projektorganisering, medarbejdersamtaler, og værdibaseret ledelse, kunne anvendes som en indikator for organisationens fokus i forhold til disse. Operationaliseringen af denne variabel tager udgangspunkt i de kategoriseringer, der eksisterer i litteraturen, (Johnson & Kaplans, 1987; Clark, 1997; Gunn & Williams, 2007; Lægreid, Roness & Rubecksen, 2007), og i praksis, (Økonomistyrelsen, 2011).

Med udgangspunkt i en dansk offentlig kontekst, er det således hensigten at kortlægge den styringsmæssige kontekst, der eksisterer for hver enkelt case organisation, den strategiske tilgang, der karakteriserer hver af disse, samt de redskaber og teknologier, de hver især anvender. Formålet hermed er at opnå ny indsigt i, hvordan disse påvirker formen for offentlig strategi og strategisk ledelse, som illustreret i figur 2.

Styringsparadigmer som analytisk linse

I det følgende vil teorien, der anvendes til at analysere og besvare afhandlingens første delspørgsmål, blive gennemgået i detaljer. Delspørgsmålet, som er relateret til den styringsmæssige kontekst, der eksisterer for en statslig styrelse, og de faktorer, der påvirker denne. Styring, som på engelsk oversættes til ”governance”, skal i denne forbindelse forstås bredt, og der tages derfor udgangspunkt i Jan Kooimans definition af ”governance”, som er:

”The regimes, laws, rules, judicial decision, and administrative practices that constrain, prescribe, and enable the provision of publicly supported goals and services”

(Kooiman, 2003: 90)

Begrebet ”governance” anvendes også til at beskrive eksempelvis ”Socio-political governance”, ”Public policy governance”, ”Administrative governance”, og ”Contract governance”, (Osborne, 2010: 6), og ”Minimal state”, ”Corporate governance”, ”New public management, ”Good governance”, og ”Self-organizing networks”, (Rhodes 1996: 653), hvilket er i overensstemmelse med nærværende afhandlings brede opfattelse af ”governance” og styring. Med udgangspunkt i denne definition, kan der identificeres forskellige sameksisterende styringsparadigmer i den offentlige sektor.

Det skal her bemærkes, at termen ”styringsparadigme” dækker over forskellige andre termer som fx ”styringsorden”, (Vrangbæk & Jørgensen, 2004), ”normative vektorer”, (Klausen, 1999), ”coordination mechanism”, (Thompson, 1991), ”organization mechanism”, (Ouchi & Price 1978), og ”models of governance”, (Newman, 2001). Anvendelsen af termen ”styringsparadigme” som en samleterm benyttes for at skabe en læsevenlig kontinuitet i sprogbruget, og dels fordi termen er anvendt af andre danske bidragsydere i nyere tid, (se fx Lerborg, 2010; Danelund & Sanderhage, 2009)[1].

Flere forskere har givet deres bud på, hvilke styringsparadigmer, der eksisterer og dermed danner den styringsmæssige kontekst, (se fx Osborne, 2010; Jørgensen & Vrangbæk, 2004; Newman, 2001; Klausen, 1999; Thompson, 1991 og Ouchi, 1979). Der kan identificeres fire grundlæggende styringsparadigmer, hvoraf markedsstyring, hierarkisk styring og klanbaseret styring allerede i slutning af 1970erne beskrives som konkurrerende organiserende mekanismer, der dog i nogen grad sameksisterer, (Ouchi, 1979). De to førstnævnte styringsparadigmer har naturligvis været kendt længe før dette tidspunkt, idet fx markedsstyring hviler på tanken om de frie markedskræfters selvregulerende natur, (Smith, 1776), og hierarkisk styring på Max Webers idealtyper af offentlig administration, (Weber, 1978), hvorimod klan-baseret styring først finder indpas med Ouchis bidrag. På samme vis publiceres de tidlige bidrag om netværksstyring i en offentlig konktekst også først i slutningen af 1970erne, (Hanf & Scharpf, 1978), hvilket således øger antallet af styringsparadigmer til i alt fire.

[1] Indenfor videnskabsteorien anvendes paradigme som en betegnelse for den verdensanskuelse, der ligger til grund for forskning, hvor den moderne videnskab lægger til grund, at ét paradigme må være sandt, mens mere postmoderne videnskabsteori arbejder med en ikke-konkurrerende sameksistens af gensidigt udelukkende paradigmer. Til forskel herfra, og dermed også fra Thomas Kuhns, (1962), forståelse af begrebet paradigme, anvender nærværende afhandling paradigmebegrebet til at beskrive sameksisterende styringsparadigmer, som dog er af paradoksal natur.

Før moderniseringsbølgen af den offentlige sektor begyndte i flere vestlige lande i begyndelsen af 1980erne, (Ejersbo & Greve, 2005; Barzelay, 2001), og ideen om at anvende redskaber og teknologier fra den private sektor i en offentlig kontekst, (Osborne & Gaebler, 1992), var markedsstyring reserveret den private sektor, hvorimod hierarkisk styring typisk kendetegnede den offentlige sektor. Dette styringsbillede ændrede sig dog efter moderniseringen af den offentlige sektor tog fart i begyndelsen af 1980erne, hvor markedsstyring i tillæg til hierarkisk, klan-baseret og netværksstyring ledte til sameksistensen af fire styringsparadigmer. På trods af en varierende terminologi på tværs af både danske og internationale bidrag omkring de fire grundlæggende styringsparadigmer, er der dog bred enighed om indholdet af henholdsvis markedsstyring, hierarkisk styring, klan-baseret styring og netværksstyring.

De fire drøftede styringsparadigmer danner tilsammen den analytiske linse, der anvendes til at analysere og svare på nærværende afhandlings første delspørgsmål, der spørger ind til den styringsmæssige kontekst og de faktorer, som indvirker herpå. Kortlægningen af den enkelte case organisations styringsmæssige kontekst vil således tage udgangspunkt i de fire styringsparadigmer og analysere det miks, der eksisterer af disse. Dette operationaliseres ved at analysere de indsamlede data med henblik på at identificere italesatte og beskrevne karakteristika, forstået som fokus, kendetegn, og kultur ved den tilstedeværende styringsmæssige kontekst og kortlægge denne via de drøftede styringsparadigmer. Tabel 7 viser en samlet oversigt over de fire styringsparadigmer og deres karakteristika, hvorefter hver enkelt drøftes mere detaljeret.

	Fokus	Kendetegn	Kultur
Hierarkisk styring	Internt, Stabilitet, Kontinuitet, Centraliseret kontrol	Hierarki, Regler & love, Specialisering, Meritokrati, Klar arbejdsdeling, Upartisk opgavevaretagelse, Ansvarlighed	Fokuseret på kontrol, Koordinerende, organiserende og monitorerende leder, Effektivitet, konsistens og uniformitet som centrale drivers
Klanbaseret styring	Internt, Fleksibilitet, Diskretion, Kontinuitet, Decentraliseret kontrol	Accepterede faglige og professionelle standarder, Fælles værdier og normer, Engagement, Peer-baseret kontrol	Fokuseret på kollaboration, Faciliterende, vejledende og teamorienteret leder, Engagement, kommunikation og udvikling som centrale drivers
Netværksstyring	Eksternt, Fleksibilitet, Innovation, Decentraliseret kontrol	Tillid, Forhandling, Påvirkning af netværk, Samspil, Kompromis, Konsensus	Fokuseret på kollaboration, Innovativ, entreprenant og visionær leder, Innovation og udvikling som centrale drivers
Markedsstyring	Eksternt, Innovation, Stabilitet, Kontrol	Professionel ledelse, Mål- og resultatstyring, Kontrol af performance og output, Disaggregering og decentralisering, Konkurrenceudsættelse, Indførslen af privatsektor redskaber, teknologier og koncepter	Fokuseret mod konkurrence, Drivende, konkurrence-produktionsorienteret leder, Mål- og resultatopfyldelse, effektivitet og bevillingsandel som centrale drivers

Tabel 7: Karakteristika for styringsparadigmer

Hierarkisk styring

Hierarkisk styring hviler på hierarkier, regler, meritokrati, upartisk opgavevaretagelse, klare og entydige arbejdsdelinger, samt loyale embedsmænd og – kvinder. Dette styringsparadigme er beskrevet i sin idealtype af Max Weber, (1978), som karakteriseret af myndighedsområder styret af regler eller love, hierarkisk organisering med entydige over- og underordnelsesrelationer, beslutninger, der tages på baggrund af generelle regler, livslange og veldefinerede karriereforløb, i hvilke anciennitet er afgørende, klare og entydige arbejdsdelinger, ansvarlighed og en upartisk opgavevaretagelse. Dette styringsparadigme er yderligere orienteret mod forudsigelighed, kontrol og ansvarlighed, samt karakteriseret ved en centraliseret bureaukratisk magt og vertikale kommandoveje, (Newman, 2001), anvendelse af legitim autoritet, tæt monitorering af aktiviteter og høj grad af job-specialisering, (Ouchi, 1979), samt beslutninger funderet i regler, specialiserede funktioner og stærke rapporteringsmekanismer, (Thompson, 1991).

Forandring under dette styringsparadigme foregår langsomt og primært via ændring af gældende lovgivning eller regelsæt, hvilket bevæger sig ned igennem de vertikale hierarkier i systemet. Fleksibiliteten er dermed lav, hvorimod der eksisterer en høj grad af ansvarliggørelse via den formelle grad af ansvarstildeling, der flyder op i systemet. Det er således et styringsparadigme, der er procesorienteret og advokerer for kontinuitet, frem for forandring, og ydermere efterlader lidt rum for feedback eller justeringer under implementeringen af diverse politiker, regler eller love. Hierarkisk styring fokuserer således på stabilitet og kontinuitet igennem centraliseret hierarkisk kontrol, og en opgavevaretagelse, der hviler på standardisering og formalisering via primært regler og love.

Kulturen, der forbindes med hierarkisk styring, og dermed en organisation, der befinder sig i en sådan kontekst, er kendetegnet som formaliseret og struktureret, hvor regler og procedurer styrer, hvad folk gør. Effektive ledere besidder gode koordinerings- og organiseringskompetencer.

Det langsigtede mål for en hierarkisk organisation er stabilitet, kontinuitet, forudsigelighed og effektivitet, med klare beslutningsveje, standardiserede regler og procedurer, kontrol- og ansvarlighedsmekanismer som de bærende elementer, (Cameron & Quinn, 2006).

På baggrund heraf kan hierarkisk styring karakteriseres som værende fokuseret på stabilitet og centraliseret kontrol samt et internt fokus, hvilket fordrer en kultur, der er orienteret internt og imod kontrol.

Klanbaseret styring

Klanbaseret styring finder sted i kulturelt homogene organisationer, i hvilke de enkelte individer deler et fælles sæt af værdier, eller formål, samt forståelse for, hvordan handlinger koordineres, (Ouchi, 1980). Således er hvert enkelt medlem af organisationen socialiseret i den forstand, at individuelle mål smelter sammen med organisationens, (Ibid.). Ouchi, (1979), anvender hospitalet som et eksempel, hvor det er vanskeligt at måle individuelle bidrag til opgaveløsningen, grundet opgavernes natur og den høje grad af teamwork. Som en konsekvens heraf kan det observeres, at fx fremtidige læger gennemgår en lang socialiseringsproces bestående af både faglig kompetenceudvikling, værdiudvikling, og indoktrinering. Når sådanne socialiseringsprocesser kan appliceres på faglige grupper, som fx læger, tales der om professioner, hvorimod når de appliceres på en bredere befolkning kaldes kultur, og klaner for en afgrænset organisation. I forhold til nærværende afhandling, dækker opfattelsen af klanbaseret styring både faglige grupper, professioner, og hele organisationer.

Klanbaseret styring er kendetegnet ved videnintensive og ikke-standardiserede opgavetyper, der kræver en høj grad af professionel ekspertise, (Ibid). Som sådan vil dette styringsparadigme typisk være fremherskende hos faglige specialister indenfor fx forskning, sundhed, børnepasning og ældrepleje.

Det kan være vanskeligt at etablere eksterne og klare måle- og kontrolprocedurer indenfor disse områder, hvorfor styringsformen i stedet tager udgangspunkt i, hvad der er professionelt muligt. Et typisk eksempel på dette er hjertekirurgen, idet en succesfuld hjerteoperation ikke er afhængig af formaliserede og standardiserede procedurer, men derimod kirurgens professionelle baggrund, erfaring og dygtighed. Klan-baseret styring er således karakteriseret ved decentralisering af styringen, idet denne overlades til den enkelte på baggrund af fælles pejlemærker, der kan være fagligt etablerede via professionelle fællesskaber, centralt drevet via fx opstillingen af fælles værdier, eller byggende på etiske og moralske værdier. Netop disse pejlemærker giver kontinuitet, idet en ændring af disse vil være afhængig af fællesskabets accept, hvilket typisk vil være en langstrakt proces. Der fokuseres således på en høj grad af autonomi og hvad der er fagligt holdbart.

Dette styringsparadigme er dermed orienteret imod en høj grad af autonomi, faglighed, fælles værdier og pejlemærker, samt karakteriseret ved en decentraliseret styring. Der eksisterer typisk en stærk følelse af fællesskab, drevet af forskellige sociale mekanismer, der minimerer forskellen mellem organisatoriske og individuelle mål, (Ouchi, 1980). Anvendelsen af legitim autoritet varierer fra den, der kendetegner hierarkisk styring, idet denne ikke tager udgangspunkt i standardiserede regler, eksplicit monitorering og evaluering, men i stedet anvender implicitte signaler, der kan læses af kollegaer og medarbejdere, (Ibid.). Der er således tale om autonom peer baseret kontrol indenfor faggrupper, (Vrangbæk & Jørgensen, 2004). Forandring under dette styringsparadigme foregår også langsomt og primært via ændring af gældende faglig praksis og efterfølgende accept heraf, hvilket resulterer i nogen kontinuitet. Klanbaseret styring er således et styringsparadigme, der er fagligt orienteret og kendetegnet ved kontinuitet, frem for forandring, men dog efterlader rum for feedback eller justeringer under implementeringen af diverse politiker, regler eller love.

Det fokuserer således på stabilitet og kontinuitet igennem faglig decentraliseret kontrol og en opgavevaretagelse, der hviler på fælles værdier og den til enhver tid accepterede faglighed.

Kulturen, der forbindes med klanbaseret styring, og dermed en organisation, der befinder sig i en sådan kontekst, er kendetegnet ved fællesskabet, fælles værdier og en stor grad af loyalitet og tradition, samt fokus på teamwork, deltagelse og konsensus, (Cameron & Quinn, 2006). Professionelle og faglige standarder samt accepterede værdier danner grundlag for styringen. Effektive ledere besidder gode koordinerings- og organiseringskompetencer. Det langsigtede mål for en klanbaseret organisation er menneskelig udvikling, høj faglighed, og engagement med fælles værdier, accepterede normer, og kollaboration som de bærende elementer, (Ibid.).

På baggrund heraf kan klanbaseret styring karakteriseres som værende fokuseret på nogen grad af fleksibilitet og decentraliseret kontrol samt et internt fokus, hvilket fordrer en kultur, der er orienteret internt og imod kollaboration.

Netværksstyring

Det tredje grundlæggende styringsparadigme, der diskuteres, orienterer sig mod netværk og styringen af disse, hvilket illustreres af følgende definitioner

"self-organizing, interorganizational, networks characterized by interdepence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state"

(Rhodes, 1997: 15)

"policy networks as (more or less) stable patterns of social relations between interdependent actors, which take shape around policy problems and/or policy programs"

(Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997: 6)

"the ways in which stakeholders interact with each other in order to influence the outcomes of public policies,

(Bovaird & Löffler: 2003)

Netværksstyring er således karakteriseret ved dynamiske relationer, der konstant ændres i forhold til nye krav og går på tværs af organisatoriske skel. Det er et styringsparadigme, der har fokus på innovation, og som ikke lader sig kontrollere fra centralt hold, men går på tværs af organisationer og hierarkiske niveauer. Ydermere fører det til en mere flydende grænse mellem policy udvikling og implementering, hvilket tillader en større grad af feedback og læring, (Newman, 2001). Netværksstyring er karakteriseret ved horisontal styring på tværs af organisatoriske skel af både intra- og inter-organisatorisk natur med lille eller ingen hierarkisk indflydelse, og reflekterer en øget indbyrdes afhængighed mellem det sociale, økonomiske og politiske, (Kooiman, 2010).

Offentlige serviceydelser leveres nu af flere organisationer, både af offentlige og privat karakter, hvorfor netværksstyring har vundet indpas og medført en udvikling fra hierarkisk styring mod netværksstyring, (Vrangbæk & Jørgensen, 2004). Grundet dette, påkræves der andre styrings og ledelsesstrategier, da fokus her er på komplekse processer for interaktion og forhandling i et netværk af statslige organisationer og andre organisationer af både offentlig og privat karakter, (Klijn, 2010). Tillid nævnes ofte som en afgørende mekanisme i forhold til netværk, og står derfor i modsætning til de mekanismer, der er centrale for hierarkisk styring og markedsstyring, (Thompson, 1991). Hierarkisk styring er karakteriseret ved fx love, regler og central kontrol, og markedsstyring ved et eksternt fokus og mekanismer som fx mål- og resultatstyring, konkurrenceudsættelse, samt kontrol af output og performance.

Da netværk går på tværs af organisatoriske skel, og dermed dækker flere faglige og professionelle grupper, finder klanbaserede styringsmekanismer, som accepterede faglige standarder og peer-baseret kontrol, heller ikke anvendelse i netværk.

Baggrunden for tillid som en væsentlig mekanisme tilskrives hermed de forskellige, og ofte konfliktende, dagsordener, aktører i et netværk hver især har i forhold til en given opgave eller problemstilling. Som eksempel herpå anvender Klijn, (2010), opførelsen af en vej, hvor interessegrupper med fokus på miljøet advokerer for miljømæssige hensyn, hvorimod det ansvarshavende ministerium advokerer for hensyn relateret til landets infrastruktur, og borgerne for hensyn til deres umiddelbare nærområde. På baggrund af netværks pluricentriske natur, hvor flere organisationer indgår i udvikling og implementering af politik, anses også forhandling, påvirkning af netværksstruktur eller processer, samspil, kompromis, samt konsensus som eksempler på væsentlige faktorer i forhold til styring og forståelse af netværk, (Vrangbæk & Jørgensen, 2004). Det kan således argumenteres, at netværk fokuserer på fornyelse og innovation via tillid, forhandling, og samarbejde.

Kulturen, der karakteriserer netværksstyring, og dermed en organisation, der befinder sig i en sådan kontekst, er kendetegnet som dynamisk, entrepreneuriel, og kreativ med fokus på innovation, udvikling og eksperimentering på tværs af organisatoriske skel, (Cameron & Quinn, 2006). Tillid, forhandling, samspil, kompromis, og konsensus danner grundlag for styringen. Ledertypen i netværk karakteriseres som en innovator, entreprenør, samt visionær, hvilket modsvarer det langsigtede mål for en netværksorganisation, der sigter mod innovation og udvikling af nye services eller tiltag via udveksling af ressourcer, (Ibid.).

På baggrund heraf, kan netværksstyring karakteriseres som værende fokuseret på en høj grad af fleksibilitet og decentraliseret kontrol samt et eksternt fokus, hvilket fordrer en kultur, der er orienteret eksternt og imod kollaboration.

Markedsstyring

Markedsstyring i en offentlig sektor kontekst kan dateres til begyndelsen af 1980'erne i Storbritannien, (Lane, 2000; Lynn, 2006), hvor tidligere premiereminister Margaret Thatcher gjorde kultur, størrelse og drift af den britiske offentlige sektor til et policy område, (Barzelay, 2001). Hierarkisk styring kom under stærk kritik som et styringsparadigme, der ikke var tidssvarende, og derfor efterlod et behov for en ny og mere markedsorienteret tilgang til offentlig styring. Dette førte til moderniseringen af den offentlige sektor i flere lande, (Bentzon, 1988). Denne modernisering, og det resulterende markedsorienterede styringsparadigme, blev efterfølgende præsenteret som "Entrepreneurial Governance", (Osborne & Gaebler, 1992), og under den mere velkendte samlebetegnelse "New Public Management (NPM), (Hood, 1991). Der har siden været mange forsøg på at definere dette styringsparadigme, (se fx OECD, 1996; Pollitt, 1991; Dunlevy & Hood, 1994; Klausen & Ståhlberg, 1998; Kettl, 2002; Lane 2000), som i praksis manifesterer sig selv gennem øget anvendelse af redskaber og teknologier fra den private sektor, professionaliseringen af offentlige ledelse, fokus på output og effekter, decentraliserede enheder, markedslignende mekanismer, offentlige og private samarbejder, udliciteringer af offentlige ydelser, privatisering, brugerfokus og værdier drevet af effektivitet.

Der er således tale om et skifte fra proces til resultat/output orientering, at disaggregere offentlige funktioner til semi-kontraktuelle eller semi-markedsformer via fx bestiller-udfører-modeller (BUM), at give mulighed for konkurrence på offentlige ydelser mellem offentlige, private og frivillige organisationer, at øge fokus på professionel ledelse og udviklingen af visioner/missioner, at indføre redskaber og teknologier, som fx Total Quality Management, Balanced Score Card og LEAN fra den private sektor, at markedskontrol frem for demokratisk kontrol bliver afgørende, (Klausen, 1999).

Som disse karakteristika antyder, har markedsstyring i denne optik et eksternt fokus, med det frie marked og den private sektor som en væsentlig inspirationskilde. Effektivitet er nøgleordet i en offentlig kontekst modsat konkurrencemæssig fordel og profit, hvilket karakteriserer den private sektor. Markedsstyring er således kendetegnet ved et forsøg på at maksimere outputs, at magten er decentraliseret frem for centraliseret, at forandring knyttes til incitamentsstrukturer for opfyldelsen af specifikke mål og resultater. Ansvaret for at levere disse mål og resultater er decentraliseret til lokale ledere, som holdes ansvarlige via fx resultatkontrakter, (Newman, 2001).

Der anlægges, på baggrund af ovennævnte diskussion af markedsstyring som styringsparadigme, en bred opfattelse af dette. Således er markedsstyring at opfatte som mere end blot konkurrenceudsættelse og privatisering af offentlige serviceydelser. Det dækker også over øget fokus på professionel ledelse, på mål- og resultatstyring, på kontrol af performance og output (outcome), på disaggregering, konkurrenceudsættelse, samt indførelsen af redskaber og teknologier fra den private sektor.

Den kultur, der forbindes med markedsstyring, er kendetegnet som resultatorienteret, hvor opnåelsen af fastsatte mål samt resultater styrer, hvad folk gør. Effektive ledertyper i denne kultur er de, der kan drive organisationen og dens medarbejdere fremad, er i besiddelse af en stærk konkurrencementalitet og et fokus på at producere. Det langsigtede mål for en markedsorganisation er opnåelsen af fastsatte mål og resultater, hvor succes i en offentlig kontekst fokuseres omkring effektivitet (anvendes ressourcerne optimalt) og effekt (opnår vi de forventede resultater). Som i den hierarkiske kultur, er markedskulturen også kendetegnet ved et behov for stabilitet og kontrol, via fx resultatmål eller resultatkontrakter, men har omvendt et eksternt fokus, givet dens konkurrencemæssige karakter, og søger dermed at positionere sig i et marked, (Cameron & Quinn, 2006).

I en offentlig kontekst vil en sådan positionering kunne sidestilles med opnåelse af øget legitimitet og synlighed i konkurrencen om statslige finanser.

Givet dette, kan markedsstyring karakteriseres som værende fokuseret på stabilitet og centraliseret kontrol samt et eksternt fokus, hvilket fordrer en kultur, der er orienteret eksternt og imod konkurrence og resultater.

Strategiske perspektiver som analytisk linse

I det følgende vil teorien, der anvendes til at analysere og besvare afhandlingens andet delspørgsmål, blive gennemgået i detaljer. Delspørgsmålet er relateret til den strategiske tilgang, der kendetegner en statslig styrelses arbejde med strategi og strategiske ledelse, samt de faktorer, der påvirker denne. Litteraturen om strategisk tilgang i en offentlig kontekst anvender kategoriseringer udviklet i en privat kontekst, da disse tillader en mere systematisk kategorisering og analyse af strategisk tænkning, (Johnsen, 2011). På denne baggrund vil også nærværende afhandlings yderligere udvikling og operationalisering af variablen vedrørende strategisk tilgang tage udgangspunkt i eksisterende strategiske perspektiver, (Whittington, 2001). Kortlægning af den enkelte case organisations strategiske tilgang vil således tage udgangspunkt i fire strategiske perspektiver, med henblik på at kortlægge, hvilke af disse, der kan identificeres i den enkelte case organisation.

Dette operationaliseres ved at analysere de indsamlede data med henblik på at identificere italesatte og beskrevne karakteristika, forstået som fokus, proces, og eksterne verden, ved den tilstedeværende strategiske tilgang og kortlægge denne via de drøftede strategiske perspektiver. På denne vis vil analysen kortlægge, hvilket strategisk fokus, proces, og ekstern verden, der beskrives af de enkelte respondenter under afholdte interviews samt i de indsamlede dokumenter.

For hver enkelt case organisation vil analysen søge at identificere, hvorvidt den eksisterende strategi er fokuseret udelukkende på maksimering af effekt, og i så fald, om dette er i klassisk eller evolutionær forstand, eller om fokus er af pluralistisk karakter, og i så fald, om dette er i processuel eller systemisk forstand. Ligeledes vil analysen søge at kortlægge den proces, der ligger til grund for strategiudviklingen, for at afdække i hvilken grad, denne er kendetegnet ved rational planlægning, som emergerende og gradvis, som en reaktion på omgivelser, eller tilstedeværende kulturelle og sociale normer. Sidst, men ikke mindst, vil også opfattelsen af den eksterne verden blive kortlagt, med henblik på at afdække, om denne opfattes som forståelig og kontrollerbar, uforudsigelig og forvirrende, eller en blanding heraf. Tabel 8 viser en samlet oversigt over de fire strategiske perspektiver og deres karakteristika, hvorefter hver enkelt drøftes mere detaljeret.

	Fokus	Proces	Ekstern verden
Klassisk	Maksimering af effekt i en offentlig kontekst	Rationel, Analytisk, Formaliseret, Planlagt	Forståelig og kontrollerbar
Processuel	Pluralistisk og som et forhandlet kompromis informeret af strategiske intentioner. Fokus på udvikling af interne ressourcer samt fælles værdier og kultur. Fokus på læring og opbygning af kompetencer og kapabiliteter	Emergerende og gradvis. Betinget af eksisterende kultur, rutiner og procedurer. Overtalelse, forhandlinger, konfrontationer mellem forskellige koalitioner. Anvendelsen af mentale kort til at dekode omgivelser og skabe mening Iterativ, lærende og til dels famlende	Uforudsigelig og forvirrende. Som konstrueret frem for objektiv.
Systemisk	Fortrinsvis pluralistisk i en ikke anglosaksisk kontekst og informeret af den sociale kontekst og dennes kultur	Planlagt i henhold til systemets sociale og kulturelle retningslinjer.	Opfattes som hverken uforudsigelig og forvirrende eller forståelig og kontrollerbar men derimod et kompromis
Evolutionær	Maksimering af effekt i en offentlig kontekst. Fokus på effektivitet, via minimering af transaktionsomkostninger, og tilpasning til omgivelserne	Emergerende og som en reaktion på omgivelserne. Betinget af omgivelserne og hvad der anses for legitimt. Opnåelse af legitimitet via politiske dagsordener og isomorfisme	Uforudsigelig og forvirrende. En central aktør der er under konstant udvikling og evolution

Tabel 8: De fire strategiske perspektivers karakteristika

I det følgende vil de enkelte strategiske perspektiver blive drøftet mere detaljeret.

Det klassiske perspektiv

Målet for strategi i det klassiske perspektiv er profitmaksimering, opnået ved rationel planlægning. Hovedtrækkene for dette perspektiv blev i store træk etableret af Alfred Chandler, (1962), Alfred Sloan, (1963) og Igor Ansoff, (1965), som værende et fokus på rationel analyse, adskillelse af ide og udførelse, samt en forpligtelse til profitmaksimering, (Whittington, 2001). Andre bidrag til det klassiske perspektiv kan findes i form af diverse teknikker og koncepter, der fokuserer på, hvordan rationel analyse og planlægning af strategien kan tilgås. De mest prominente i denne kategori argumenteres at være analysen af industristrukturer, værdikædeanalyse, og generiske strategier, (Porter, 1980, 1985), samt SWOT analysen, (Andrews, 1971). Perspektivet er inspireret af militær praksis og teoretisk økonomi. Førstnævnte via ideen om generalen, der, fra toppen af hierarkiske kommandolinjer, styrer slagets gang og i sidste ende tager beslutningerne, og sidstnævnte via idealet om det rationelle økonomiske menneske, (Hollis & Nell, 1975). Dette afspejles i det klassiske perspektivs antagelse om, at ansvaret for styring og bevidsthed ligger hos topchefen, eller generalen, og at strategiudvikling er en kontrolleret og planlagt proces, udledt af ideen om det rationelle økonomiske menneske, (Mintzberg, 1990).

Opsummerende er det klassiske perspektiv således kendetegnet ved et fokus på profitmaksimering, rational analyse og planlægning, samt separationen af strategiformulering og implementering. Strategien udvikles således af topchefen, generalen, på baggrund af rationel analyse, hvorefter den udføres via centralt udstukne ordrer. Selve udførelsen opfattes som relativ uproblematisk og sikret igennem disciplin og lydighed.

Når det klassiske perspektiv anvendes på organisationer i den offentlige sektor, er det nødvendigt at oversætte profitmaksimering til denne kontekst. Størstedelen af offentlige organisationer har ikke profitmaksimering som deres primære mål, men derimod maksimering af den effekt, de skaber med de tildelte midler.

Dette kan opfattes som et samfundsmæssigt afkast på de skattekroner, der opkræves og investeres. Karakteren af offentlig effekt varierer på tværs af offentlige organisationer og kan fx være knyttet til folkesundheden, beskæftigelsen, kunsten, eller virksomhedsregistrering. Det klassiske perspektivs rationelle tilgang kan genkendes i mange offentlige organisationer, ikke mindst via anvendelse af SWOT analysen og en formaliseret planlægningsproces. Positioneringstilgangen, (Porter, 1980), forekommer derimod som vanskelig at applicere på en offentlig organisation, idet mange af disse, og især statslige styrelser, ikke selv kan vælge, hvad de vil producere, og i mange tilfælde har monopol på deres serviceydelser.

Denne traditionelle holdning udfordres dog af de moderniseringstiltag, der har præget den offentlige sektor siden begyndelsen af 1980erne, hvor markedsgørelsen og skabelsen af konkurrence har været central. Udover positionering i forhold til konkurrenter, har øget fokus på borgerindflydelse og borgerfokuserede offentlige serviceydelser medført, at de producerede ydelser skal positioneres overfor borgeren. Er det de rigtige ydelser? Leveres de på den rigtige måde? Hvad skal staten og det offentlige egentlig producere af serviceydelser? Denne udvikling har givet anledning til at tænke positionering i en offentlig kontekst, som en kombination af en organisations strategiske ståsted (offensiv, reaktiv eller defensiv) og de strategiske indsatser, der planlægges (nye/andre markeder, nye/andre ydelser, søge indtjening, ekstern og intern organisering), (Boyne & Walker, 2004).

En klassisk tilgang til strategi i offentlig sektorsammenhæng, er således karakteriseret ved et rationelt udgangspunkt og en tro på, at strategi kan designes og planlægges fra centralt hold af topledelsen, hvorefter denne implementeres af udførende enheder.

Formålet med strategi er i denne optik maksimering af effekt, opnået via det rette match mellem interne ressourcer og eksterne faktorer, grundig analyse, formaliseret planlægning, samt en konkurrencemæssig solid, eller legitim, position.

Det processuelle perspektiv

Diametralt modsat det klassiske perspektiv, finder vi det processuelle perspektiv, der er kendetegnet ved et pluralistisk syn på resultatet af strategi og en emergerende proces for udviklingen af denne. Fundamentet for det processuelle perspektiv på strategi tillægges den amerikanske Carnegie School, anført af Richard Cyert, James March, og Nobel prisvinder Herbert Simon, (Whittington, 2001). Centrale temaer for det processuelle perspektiv er forestillingen om, at mennesket besidder en begrænset kognitiv rationalitet og en mikro-politisk anskuelse af organisationer.

En begrænset kognitiv rationalitet kommer til udtryk ved, at vi, som mennesker, kun kan overveje et begrænset antal faktorer samtidigt, at vi er uvillige til at påbegynde ubegrænsede informationssøgninger, at vi er forudindtagede i vores tolkning af data, og at vi har en tendens til at acceptere den første tilfredsstillende mulighed, der præsenterer sig selv, (Simon, 1957; March & Simon, 1958; Cyert & March, 1963). En konsekvens heraf er, at rationel analyse, som advokeret for i det klassiske perspektiv, har en tendens til at være fejlagtig og ufuldstændig og dermed mister sin væsentlighed. Den mikro-politiske anskuelse af organisationer anerkender tilstedeværelsen af individuelle interesser og afviser derfor ideen om, at disse er forenet i forfølgelsen af ét strategisk mål. Det ønskede resultat af en strategi er således et forhandlet kompromis frem for udelukkende profitmaksimering, som advokeret for i det klassiske perspektiv.

Kombinationen af begrænset rationalitet og intern forhandling begunstiger en konservativ holdning til strategi, idet behovet for strategisk forandring kun er tilnærmelsesvist kendt, og nye mål for denne først skal forhandles på plads. Strategiudvikling er på denne baggrund ofte rodfæstet i eksisterende rutiner og procedurer, hvilket begrænser de strategiske muligheder og fører til strategier, der karakteriseres som organisatorisk programmerede, (Nelson & Winter, 1982).

Hvis en organisations strategi på denne vis er forhåndsprogrammeret, kan eksplicitte strategier opfattes som noget, ledelsen kan anvende til at simplificere en verden, der er for kompleks og kaotisk til at forstå. Formaliserede procedurer og strategisk planlægning bliver i denne sammenhæng beroligende ritualer, der giver ledelsen selvtillid og en følelse af mening i en fjendtlig verden. Netop mening er centralt tema for Karl E. Weick, der også anvender Miroslav Hulobs digt om den vildfarne militærenhed som et billede på strategi, (Weick, 1995). For Weick er strategiske planer lig kortet over Pyrenæerne, som enheden anvender for at finde vej gennem Alperne. Hvorvidt de er forkerte eller ej betyder ikke så meget, når bare de indgyder den selvtillid og følelse af mening, der kræves for at handle og derigennem opnå erfaring og identificere muligheder. Givet dette, vil selve implementeringen af strategi have konsekvenser for formuleringen af denne, hvorfor det ikke er muligt at adskille de to. Strategi fremkommer dermed også gradvist og i nogen grad ved at famle sig frem, (Lindblom, 1959).

Det pluralistiske syn på resultatet af strategi samt en proces karakteriseret som emergerende og gradvis, deles af ressource-baserede forskere, (se fx Wernerfelt, 1984; Penrose, 1980; Prahalad & Hamel, 1990; Barney, 1997). I deres optik er en organisations interne og heterogene ressourcer kontinuerligt udviklet med henblik på at opnå en konkurrencemæssig fordel, hvilket betyder, at strategiformulering og implementering smelter sammen. Strategi er dermed et spørgsmål om at udvikle organisationens kernekompetencer og i mindre grad fokuseret på at positionere sig i forhold til en ekstern kontekst.

Det er yderligere at opfatte som en tålmodig og langsigtet proces, hvorunder interne kompetencer og opbygges og konsolideres. Det processuelle perspektiv er således kendetegnet ved et pluralistisk syn på resultatet af strategi, der tager karakter af et forhandlet kompromis, og er udviklet via emergerende og naturlige processer. Processer, informeret af strategiske intentioner og betinget af eksisterende rutiner og procedurer.

Når det processuelle perspektiv relateres til en offentlig kontekst, vil størstedelen af de ovenfor drøftede præmisser kunne genkendes. Mange offentlige organisationer opererer med flere mål, hvorfor resultatet af en strategi fokuserer på mere end blot maksimering af effekt. Digitalisering, afbureaukratisering, og professionalisering er eksempler på sådanne fokusområder, der forventes at maksimere effekten i det lange løb, men ofte nævnes særskilt i strategisk sammenhæng. Udviklingen af offentlige organisationers interne ressourcer er et andet fokusområde, der optræder som et mål i sig selv. Ikke mindst for områder med en stor koncentration af fagprofessionelle, som fx sundhed og undervisning. Den emergerende tilgang, der kendetegner det processuelle perspektiv, kan også observeres i offentlige organisationer via fx kulturelle særpræg, lovbundne rutiner og processer, en stor grad af forhandling og politisk manøvrering, anvendelsen af organisationsspecifikke mentale kort, konstruktionen af egen organisation som helt unik, samt en gradvis og iterativ udvikling af strategi.

En processuel tilgang til strategi, i offentlig sektor sammenhæng, er således karakteriseret ved forestillingen om menneskets begrænsede rationalitet og en mikro-politisk anskuelse af organisationen. På denne baggrund udvikles strategien via en emergerende proces, der influeres af den eksisterende kultur, politiske forhandlinger, eksisterende anskuelser, og anvendte mentale kort. Formulering og implementering af strategi bliver dermed vanskelige at adskille, givet den gradvise, iterative, og lærende karakteristik af det processuelle perspektiv.

Det systemiske perspektiv

Det systemiske perspektiv er, som det klassiske perspektiv, kendetegnet ved troen på organisationens evne til at planlægge for fremtiden, men anskuer, som det processuelle perspektiv, det ønskede resultatet af strategi som pluralistisk. Her stopper lighederne imidlertid også. I det systemiske perspektiv argumenteres der for, at rationalet bag enhver planlægning er historisk og kulturelt betinget, hvilket afviger fra det klassiske perspektivs opfattelse af rational planlægning som en generisk størrelse. Organisationer kan således udelukkende planlægge effektivt indenfor den specifikke sociale kontekst og det system, organisationen er en del af og dennes modus operandi. Denne kontekstuelle afhængighed trækker på ideen om social indkapsling (social embeddedness), (Granovetter, 1985), der argumenterer for, at økonomisk adfærd er indkapslet i et netværk af sociale relationer. Disse relationer kan omfatte familie, stat, faglige og uddannelsesmæssige baggrund, religion, og etnicitet, (Whittington, 2001), og således kan det, der synes irrationelt eller ineffektivt i én social kontekst, være fuldkommen rationelt og effektivt i en anden.

Det ønskede resultatet af strategi anskues i det systemiske perspektiv som pluralistisk, da den sociale kontekst også påvirker, hvad der opfattes som væsentligt. I en amerikansk kontekst anses profitmaksimering i højere grad som det eneste formål med strategi, end det er tilfældet i Singapore og Japan, (Hampden-Turner & Trompenars, 1993). Ligeså domineres strategi, i en anglosaksisk aftapning, af individualisme, det frie marked og en fordømmelse af statslig afhængighed eller indblanding, hvorimod kollektivisme og evnen til at sikre sig statslige ressourcer betragtes som en vigtig del af strategi og strategisk ledelse i en tysk, fransk, og japansk optik, (Wilks, 1990).

Det ønskede resultat af strategi og hvad der anses for væsentligt er således et produkt af historiske og sociale omstændigheder.

Indflydelsen af den sociale kontekst og det system, organisationen er en del af, kan i nogen grad sidestilles med ideen om institutionel isomorfisme, (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell), der anskuer omgivelserne som restriktive for en organisations valgmuligheder. Det systemiske perspektiv inkluderer dog en lang række variable som bestemmende for karakteren af den sociale kontekst og dennes dominerende kultur, hvorimod institutionel isomorfisme fokuserer på, hvad der påtvinges en organisation, hvad organisationen kopierer fra andre, og hvordan organisationen påvirkes af professionel ekspertise. Sådanne variable omfatter fx klasser, professioner, nationer, stater, familier, køn, religion, og etnicitet, (Whittington, 2001).

Forskellige landes varierende anvendelse af New Public Management initiativer, (Pollitt & Bouchaert, 2004), er et eksempel på systemisk variation indenfor moderniseringen af den offentlige sektor. I deres undersøgelse af 12 lande påvirker forskelle i fx statslig struktur, og hvorvidt denne er centraliseret eller decentraliseret, regeringsgrundlaget, og hvorvidt det er baseret på flertal eller konsensus, samt kulturelle indikator omkring magtdistance, individualisme eller kollektivisme, og maskulinitet eller feminisme, deres tilgang til moderniseringen af den offentlige sektor. Eksempelvis har intensiteten og omfanget af moderniseringsreformer været størst i lande, der er kendetegnet ved flertalsregeringer, som Australien, Canada, New Zealand, og UK, (Ibid.).

Opsummerende er det systemiske perspektiv således kendetegnet ved et pluralistisk syn på resultatet af strategi, der er afhængig af den sociale kontekst, organisationen befinder sig i og dennes kultur. Der argumenteres for en proces af planlagt natur, informeret af social kontekst samt dominerende kultur og den modus operandi, disse dikterer. Organisationer handler i det systemiske perspektiv i overensstemmelse med deres sociale kontekst, det system de er en del af, og den rationalitet, der kendetegner denne, hvorfor formålet med strategi og strategisk ledelse samt processen herfor afspejler dette.

I forhold til en offentlig kontekst, kan præmisserne for det systemiske perspektiv også genkendes. For størstedelen af offentlige organisationer er formålet med strategien pluralistisk og i høj grad influeret af den sociale kontekst, de befinder sig i. Moderniseringen af den offentlige sektor, drøftet i kapitel 1, har siden begyndelsen af 1980erne ændret den sociale kontekst for offentlige organisationer og påvirket den måde, der tænkes strategi og strategisk ledelse på i det offentlige. Den klassiske organisering af staten via en bred departementsmodel, drøftet i kapitel 1, er suppleret med en smal og en differentieret model. Nye redskaber og teknologier, en række med oprindelse i den private sektor, er taget i anvendelse. Den tidligere opdeling mellem offentlig og privat sektor er opgivet til fordel for ideen om samarbejde mellem de to.

De moderniseringstiltag, der er gennemført over de seneste tre årtier, har været medvirkende til en ændring af den sociale kontekst og kultur, der kendetegner den offentlige sektor, hvilket afspejler sig i de organisationer, der er en del af dette system og dennes modus operandi. Bevæger man sig et niveau længere ned, vil den sociale kontekst og kultur, der eksisterer indenfor staten, variere på tværs af forskellige ressortområder og føre til en række systemer i systemet, så at sige. Alle med deres specifikke sociale kontekst og kultur, hvilket formodes at påvirke både formål og processen for strategi og strategisk ledelse. En formodning, der til dels underbygges af eksistensen af flere strategiske perspektiver.

Det systemiske perspektivs tilstedeværelse i den offentlige sektor illustreres yderligere af, at netværksorganisering har vundet indpas og deltagelse i forskellige netværk, anskues som en af de væsentligste forandringer i samspillet med omgivelserne, (Jørgensen & Vrangbæk, 2004), og dermed systemet, organisationen er en del af. De udfordringer, offentlige organisationer ofte står overfor, er af særlig kompleks natur, som involverer mange interessenter med forskellige holdninger og opfattelser af ikke blot løsninger, men også problemers grundlæggende natur.

En systemisk tilgang til strategi og strategisk ledelse i offentlig sammenhæng er således karakteriseret ved et fokus på den sociale kontekst, organisationen indgår i og den kultur, der er fremherskende i denne. Dette på baggrund af ideen om, at økonomisk adfærd er indkapslet i et netværk af sociale relationer, hvilket medfører, at det, der synes irrationelt eller ineffektivt i én social kontekst, kan være fuldkommen rationelt og effektivt i en anden. I et systemisk perspektiv kan forskellige offentlige sektorer, som fx forsvaret, uddannelse og forskning, miljø og energi, og sundhed, anskues som individuelle systemer, kendetegnet ved en specifik social kontekst og deraf følgende kultur. Forskelligheder i disse vil påvirke måden, der tænkes strategi og strategisk ledelse på med henblik på at afspejle, hvad systemet finder acceptabelt. Da rationalet for det givne system er kendt af de organisationer, der tilhører dette, vil det være muligt at planlægge for fremtiden, blot dette gøres i henhold til systemets socialt og kulturelt accepterede rammer. Således vil også formålet med strategi og strategisk ledelse være informeret af de kulturelle og sociale retningslinjer, der eksisterer i systemet.

Det evolutionære perspektiv

Det evolutionære perspektiv anskuer også processen som emergerende, men er, i modsætning til det processuelle perspektiv, kendetegnet ved et udelukkende profitmaksimerende syn på formålet med strategi. På denne vis er dette perspektiv enig med det klassiske vedrørende formålet med strategi, men argumenterer for, at det eksterne miljø og markedet spiller en væsentlig rolle i forhold til, hvilke organisationer, der overlever. Dette fokus på eksterne faktorer står også i kontrast til de fortrinsvis interne faktorer, der kendetegner den strategiske proces i det processuelle perspektiv. I det evolutionære perspektiv er det således ikke strategiformulering og – udvikling, der er central for en organisations overlevelse, men derimod det eksterne miljø og markedet samt udviklingen i disse.

Det evolutionære perspektiv drager således paralleller til biologi og Darwins udviklingsteori og tilskrives bidrag fra både praktikere og forskere, (se fx Alchian, 1950; Hannan & Freeman, 1977; Aldrich, 1979; Einhorn & Hogarth, 1988; Henderson, 1989). Både Alchian, (1950), og Aldrich, (1979), hævder, at en organisations evne til at tilpasse sig omgivelserne i højere grad er et resultat af tilfældigheder og held, end et resultat af planlagte strategiske valg.

Organisationer bliver kastet omkring af uforudsigelige og uregerlige eksterne kræfter, og succes er dermed et resultat af tilfældigheder og et spørgsmål om at være på rette tid og sted, (Alchian, 1950). I tråd med dette argumenteres der for, at evolution er naturens egen cost-benfit analyse, (Einhorn & Hogarth, 1988), og at konkurrence ikke er et spørgsmål om rationel analyse og planlægning, men derimod en varig kamp for at overleve i omgivelser, karakteriseret som en overbefolket, tæt og dampende jungle, (Henderson, 1989). Langsigtet strategiplanlægning kan derfor, ifølge evolutionisterne, være en farlig illusion, som bør erstattes af økonomi og et fokus på relativ effektivitet som komparativ fordel, (Whittington, 2001).

For at opnå effektivitet, og dermed muligheden for succes i et evolutionært perspektiv, bør ledere koncentrere sig om omkostningerne og især transaktionsomkostningerne ved organisering og koordinering, (Wiliamson, 1991). Strategi og strategisk ledelse bliver dermed et spørgsmål om at sikre sig, at organisationen varetager dens nuværende opgaver så effektivt som muligt frem for at udarbejde langsigtede strategier, som kan føre til kraftige afsporinger, (Whittington, 2001). I Hannan & Freemans, (1977; 1988), populationsøkologiske perspektiv sikres organisatorisk effektivitet via en jævn strøm af nye mennesker, hvoraf de, der ikke tilpasser sig, sorteres fra og efterlader de stærke. I forhold til det eksterne marked argumenteres for, at strategisk forandring skal ske i form af så mange små initiativer som muligt frem for en stor forkromet plan. Evolutionen, eller udviklingen, vil derefter bestemme skæbnen for disse små initiativer,

hvorefter organisationen kan bygge videre på dem, der overlever, og skrotte resten.

Praktiske eksempler på evolution kan hentes fra Internet boomet i slutningen af 1990erne og den seneste globale finanskrise, der tog sin begyndelse i 2008. I slutningen af 1990erne var antallet af internetvirksomheder så stort, at Timothy Koogle, daværende CEO for Yahoo, karakteriserede det som klassisk darwinisme, idet der fandtes massevis af virksomheder på nettet, hvoraf kun få drev egentlig forretning, (Whittington, 2001). I 2000 tog evolutionen af dette internetboom en drastisk drejning, via internetboblens kollaps, hvilket førte til udryddelsen af en lang række internetvirksomheder. I 2011 publicerede det Amerikanske Senat Levin-Coburn rapporten vedrørende den globale finanskrise, som fandt, at:

"that the crisis was not a natural disaster, but the result of high risk, complex financial products; undisclosed conflicts of interest; and the failure of regulators, the credit rating agencies, and the market itself to rein in the excesses of Wall Street".

(United States Senate, 2011: 1)

Opsummerende er det evolutionære perspektiv dermed kendetegnet ved et fokus på profitmaksimering som formålet med strategi, og evolutionen af markedet og eksterne omgivelser som de drivende faktorer bag udviklingen af strategi og strategisk ledelse. Processen for strategiformulering og – udvikling er dermed af emergerende natur og betinget af uforudsigelige og uregerlige eksterne omgivelser og udviklingen i disse, hvilket kraftigt reducerer betydningen af langsigtet strategisk planlægning. Strategi i dette perspektiv er fokuseret omkring effektiv udnyttelse af ressourcerne via minimering af transaktionsomkostninger samt tilpasning til omgivelserne.

Når det evolutionære perspektiv anvendes for offentlige organisationer, vil det profitmaksimerende formål med strategi og strategisk ledelse, som det også er tilfældet for det klassiske perspektiv, være fokuseret på maksimering af effekt.

Da størstedelen af offentlige organisationer har maksimering af det samfundsmæssige afkast, de skaber med tildelte midler, og dermed maksimering af effekt som deres grundlæggende raison d´etre, opfyldes denne karakteristik af det evolutionære perspektiv også i en offentlig kontekst. Det evolutionære perspektivs mere emergerende proces, dikteret af omgivelserne, kan også genkendes i en offentlig kontekst. Offentlige organisationer etableres med specifikke formål for øje og tilhører dermed en afgrænset population, hvorfor strategien og den strategiske ledelse er fokuseret på effektiv ressourceanvendelse og maksimering af samfundsmæssigt effekt, samt hvordan der politisk kan skabes legitimitet omkring organisationens eksistensberettigelse. Spørgsmålet om legitimitet er især kendetegnende for offentlige organisationer, hvis overlevelse ikke er betinget af andelen af markedsandele og størrelsen af den genererede profit, men derimod på tildelingen af bevillinger på baggrund af den legitimitet, organisationen nyder. Dette fører til, at offentlige organisationer fremmer specifikke politiske dagsordener samt tilpasser sig omgivelserne, og hvad disse foreskriver, i jagten på legitimitet.

En evolutionær tilgang til strategi og strategisk ledelse i offentlig sammenhæng er således karakteriseret ved ideen om omgivelserne og udviklingen i disse som central for en organisations strategiske muligheder. Grundet dette, anskues strategi og strategisk ledelse som en reaktiv proces af emergerende natur, der påvirkes af den politiske dagsorden og muligheden for at influere denne samt evnen til at tilpasse sig omgivelserne og hvad der anses for værende legitimt. Formålet med strategi og strategisk ledelse er maksimering af effekt, opnået via effektiv ressourceanvendelse, minimering af transaktionsomkostninger samt tilpasning til omgivelserne.

Kategorier af redskaber og teknologier som analytisk linse

I det følgende vil de forskningsmæssige bidrag, der trækkes på til at analysere og besvare afhandlingens tredje delspørgsmål, blive gennemgået. Delspørgsmålet er relateret til de redskaber og teknologier, der anvendes, samt hvilke faktorer, der påvirker valget heraf. I litteraturen kan redskaber og teknologier findes under mange forskellige etiketter, fx ”styringsværktøjer”, (Åkerstrøm & Thygesen, 2004; Greve & Pedersen, 2007), ”ledelsesredskaber”, (Vrangbæk & Jørgensen, 2004), ”strategic management tools”, (Hansen, 2011; Clark, 1997), ”management tools”, (Lægreid, Roness & Rubecksen, 2007; Poister & Streib, 1994), ”strategic tools”, (Gunn & Williams, 2007), og ”management technologies”, (Bergue, 2010). Med inspiration fra Clark, (1997), og Hansen, (2011), defineres redskaber og teknologier i nærværende afhandling som de redskaber, teknikker, koncepter, modeller, og frameworks, der anvendes i arbejdet med offentlige strategi, strategisk ledelse og styring. Valget af termen redskaber og teknologier begrundes med, at dette i højere grad understreger den brede opfattelse af disse.

På trods af den voksende opmærksomhed, applikationen af strategi og strategisk ledelse nyder i litteraturen, (Bryson, 2011; Ferlie, 2003), eksisterer der kun få bidrag vedrørende de redskaber og teknologier, der anvendes, (Hansen, 2011). Grundet dette, er der ikke nogen egentlig teori, der kan tages udgangspunkt i, men derimod kategoriseringer af redskaber og teknologier, udviklet på baggrund af empiriske undersøgelser, (se fx Clark, 1997; Gunn & Williams, 2007; Lægreid, Roness & Rubecksen, 2007). Udover forskningsmæssige bidrag har Økonomistyrelsen også arbejdet med en kategorisering af de redskaber og teknologier, der finder anvendelse i den danske centraladministration. Dette arbejde blev desværre afbrudt grundet omstruktureringer i forbindelse med regeringsskiftet ultimo 2011. Indsigt i dette materiale er opnået via egen deltagelse i projektet under Ph.d. forløbet.

Da nærværende afhandlings analyse af redskaber og teknologier tager udgangspunkt i, at disse ikke er uskyldige, (Åkerstrøm & Thygesen, 2004), og deres fokus derfor formodes at påvirke formen for strategi og strategisk ledelse, argumenteres det, at kategoriseringer, foretaget med udgangspunkt i redskaber og teknologiers fokus, tilbyder et godt analytisk udgangspunkt. Dette er tilfældet for bidragene fra Økonomistyrelsen samt Lægreid, Roness & Rubeckson, (2007), hvoraf førstnævnte foretrækkes, da dette bidrag er mere detaljeret, dækker over samtlige af de redskaber og teknologier, undersøgt af Lægreid og hans kollegaer, samt er udviklet med udgangspunkt i den danske centraladministration. Givet dette, vil analysen af redskaber og teknologier anvende kategorierne proces & kvalitet, omkostning, og performance som udgangspunkt til at kortlægge karakteren af anvendte redskaber og teknologier i de fire case organisationer. Herudover vil fokus, kendetegn, og orientering blive drøftet med henblik på at udvikle en mere nuanceret kategorisering.

De tre kategorier af redskaber og teknologier danner den analytiske linse. Dette operationaliseres ved at analysere de indsamlede data med henblik på at identificere nævnte og beskrevne redskaber og teknologier via de drøftede kategorier. På denne vis vil analysen kortlægge, hvilket fokus, kendetegn, og orientering, der præger de redskaber og teknologier, som, ifølge de enkelte respondenter samt indsamlede dokumenter, finder primær anvendelse. For hver enkelt case organisation vil analysen søge at kortlægge, i hvilken grad anvendte redskaber og teknologier er fokuseret på proces & kvalitet, omkostninger, eller performance. Ligeledes vil analysen søge at kortlægge de anvendte redskaber og teknologiers kendetegn, hvorvidt disse er af overordnet eller specifik karakter, og i hvilken retning, disse orienterer den enkelte case organisation.

Tabel 9 viser en samlet oversigt over de tre drøftede kategorier af redskaber og teknologier samt deres karakteristika, hvorefter hver enkelt drøftes mere detaljeret.

	Fokus	Kendetegn	Orientering
Proces & kvalitet	Fokus for denne kategori er på redskaber og teknologier der søger at optimere kvalitet, proces, aktivitet, og kapacitet	Kategorien er kendetegnet ved både overordnede ledelsesmodeller og specifikke redskaber og teknologier med interne faktorer for øje	Kategorien og størstedelen af de indeholdte redskaber og teknologier er orienteret internt i organisationen og på optimering af ressourcer, processer, og aktiviteter
Omkostninger	Fokus for redskaber og teknologier i denne kategori er udelukkende på budgettering og regnskab og dermed finansiel styring	Redskaber og teknologier er kendetegnet ved deres omkostningsbaserede tilgang til budget og regnskab samt deres teknisk specifikke karakter	Kategorien og de indeholdte redskaber og teknologier er orienteret internt i organisation og på at fastlægge og kontrollere omkostninger og indtægter
Performance	Fokus for denne kategori er på redskaber og teknologier der søger at identificere hvilken performance der ønskes, hvordan dette gøres, med hvilke midler organisationen forpligtes til at opnå identificerede performance mål, samt hvordan dette kontrolleres	Kategorien er som helhed kendetegnet ved de indeholdte redskaber og teknologiers fokus på organisationen, hvad enten det er i form af analyse, operationalisering, forpligtigelse eller kontrol.	Kategorien og størstedelen af de indeholdte redskaber og teknologier er orienteret internt i organisationen og på dennes identifikation og opnåelse af performance mål

Tabel 9: Karakteristika for redskaber og teknologier

For at få et mere detaljeret indblik i de enkelte kategoriers særegne karakteristika, samt hvilke specifikke redskaber og teknologier, der er knyttet til hver, gennemgås disse i det følgende.

Kategorien proces & kvalitet

Som kategoriens titel antyder, indeholder denne redskaber og teknologier, fokuseret omkring styring af proces og kvalitet. I Økonomistyrelsens interne arbejde er denne kategori yderligere opdelt i underkategorierne kvalitetsstyring, processtyring, aktivitetsstyring, og kapacitetsstyring. Redskaber og teknologier med fokus på styring af aktiviteter og kapaciteter grupperes således, i tillæg til de med fokus på styring af kvalitet og proces, under samme kategori. På denne vis opnås et mere nuanceret billede af det fokus, der kendetegner de indeholdte redskaber og teknologier. Fokus på kvalitet genkendes via fx kvalitetsstandarder eller excellencemodeller (EFQM/CAF/KVIK modeller), fokus på processer via fx arbejdsgangsanalyse, LEAN, eller business proces reengineering (BPR), fokus på styring af de aktiviteter, der indgår i produktionen af ydelser via fx BUM modeller, taxameterstyring, eller offentlig private partnerskaber (OPP), og fokus på styring af kapacitet via fx tidsregistrering, lønsumsstyring, eller kompetenceudvikling. I tabel 10 er denne nuancerede kategorisering af redskaber og teknologier vist.

Kvalitetsstyring	Processtyring	Aktivitetsstyring	Kapacitetsstyring
Kvalitetsstandarder	Arbejdsgangsanalyse	BUM-model	Tidsregistrering
KVIK model	LEAN	ABC	Lønsumsstyring
CAF model	BPR	Taxameterstyring	Rekruttering
EFQM model	MBO	OPP	Kompetenceudvikling
TQM	Kaizen	Udlicitering / udbud	Investeringsmodeller
		Netværksstyring	Business Cases

Tabel 10: Proces & kvalitet; Redskaber og teknologier

Med udgangspunkt i ovenstående vil det således være muligt at få en mere detaljeret indsigt i fokus, kendetegn, og orientering af redskaber og teknologier.

Fokus for de i tabel 10 angivne redskaber og teknologier vil i udgangspunktet være kendetegnet ved et primært internt fokus, hvor kvaliteten søges optimeret via fx en overordnet ledelsesmodel med fokus på både interne og eksterne faktorer, procesoptimering via fx analyse af interne arbejdsgange, og optimering af kapaciteten via fx registrering af medarbejderes tidsforbrug. Aktivitetsstyring kan dog siges at have et eksternt fokus, da fx BUM modeller, taxameterstyring, udlicitering, OPP, og netværksstyring, alle involverer eksterne parter, hvorimod kun aktivitetsbaserede omkostninger (ABC) er internt orienteret. Således vil redskaber og teknologier, grupperet under kvalitetsstyring, processtyring, eller kapacitetsstyring, være fokuseret på optimering af kvalitet og effektivitet via en primært intern orientering, hvorimod aktivitetsstyring er mere eksternt orienteret.

Kendetegnende for størstedelen af de redskaber og teknologier, der er indeholdt i underkategorierne kvalitetsstyring, processtyring, og kapacitetsstyring er, at de overvejende er udviklet til analyse af interne forhold. Kvalitetsmodellerne EFQM, CAF, og KVIK er alle udarbejdet som et redskab, der anvendes af organisationer til selvevaluering på baggrund af ni temaer, hvoraf de fem er af intern natur og dækker lederskab, medarbejdere, strategi og planlægning, ressourcer, og processer, og de fire resterende er relateret til resultaterne, der opnås i forhold til medarbejder, brugere/borgere, samfundet, og nøgleresultater. Samlet set er disse ni temaer relateret til både kvalitet, proces, aktivitet, og kapacitet, samt til de to andre hovedkategorier, omkostninger, og performance, hvorfor kvalitetsmodeller også kan anskues som mere overordnede ledelsesmodeller. Dog må det konstateres, at udgangspunktet for disse er selvevaluering og dermed af intern karakter. De redskaber og teknologier, der er grupperet under processtyring, er alle kendetegnet ved deres fokus på selve processen og tilrettelæggelsen af denne, om det så er et fokus på at optimere arbejdsgange (arbejdsgangsanalyse og BPR), reducere spild (LEAN), lade sig styre af mål (MBO), eller opnå forandringer gennem mange små skridt (Kaizen). Disse redskaber er dermed også præget af en intern orientering.

Som allerede nævnt, er redskaber og teknologier under kategorien aktivitetsstyring kendetegnet ved et mere eksternt fokus i forhold til, hvordan aktiviteter gennemføres i samarbejde med eksterne parter, herunder BUM modeller, OPP, udlicitering, og netværk, eller hvordan eksterne faktorer har afgørende betydning på opnået finansiering, som det er tilfældet ved taxameterstyring. Aktivitetsbaseret omkostning (ABC) er dog internt fokuseret, da dette er kendetegnet som en alternativ måde at fordele indirekte omkostninger til fx ydelser. På trods af dette umiddelbare interne, og regnskabsmæssige fokus, anvendes ABC til at identificere den faktiske omkostning for eksternt rettede ydelser, med henblik på at optimere porteføljen af disse. Aktivitetsstyring kan dermed siges at være kendetegnet ved overvejelser om, hvordan specifikke aktiviteter bedst udføres, af organisation selv eller i samarbejde med andre, hvad den samlede omkostning er for de aktiviteter, der indgår i produktionen af en given ydelse, via ABC, og hvilken mængde af ydelser, der efterspørges og derfor skal produceres, taxameterstyring. Således er fokus for aktivitetsstyring også af intern karakter, da det er kendetegnet ved spørgsmål omkring, hvilke aktiviteter, den enkelte organisation skal udføre, hvilke der skal udliciteres eller samarbejdes omkring, samt karakteren og mængden af disse.

Kategorien omkostninger

Denne kategori opererer ikke med nogle underkategorier, men indeholder derimod udelukkende redskaber og teknologier fokuseret omkring den finansielle styring af en statslig organisation. Disse dækker over rammestyring, budgetlægning, budgetopfølgning, regnskab, og prognoser, hvor alle med undtagelse af sidstnævnte er obligatoriske for nærværende afhandlings case organisationer. Rammestyringen betyder, at der inden for en samlet økonomisk ramme for de statslige udgifter fastlægges statslige udgiftsrammer, der fordeles på de enkelte ministerområder og danner grundlaget for ministeriernes

budgetlægning, (Økonomistyrelsen, 2011 – ØAV). I sammenhæng med forpligtigelser på resultater, medfører rammestyring decentralisering af budgetlægning og ansvar, kontrol med de samlede udgifter, effektivitet i ressourceanvendelsen, politisk prioritering af ressourceanvendelsen, samt mulighed for at føre diskretionær økonomisk politik, (Ibid.). Budgetlægning foretages på baggrund af den udmeldte ramme samt overordnede mål og/eller prioriteringer. Budgettet fastlægger de forventede omkostninger og indtægter, samt fordeler disse på opgaver og budgetenheder for at skabe et overblik over, hvordan finansielle midler fremadrettet skal være fordelt internt i institutionen. Opfølgning på budgettet sammenholder udviklingen i de faktiske omkostninger og indtægter med budgettet for at få indsigt i, om sidstnævnte overskrides eller ej, samt identificere områder af særlig økonomisk interesse. Der regnskabsføres måneds-, kvartals- og årsvis i organisationernes lokale økonomisystemer, hvorefter disse godkendes af henholdsvis de regnskabsførende institutioner, virksomheder og departementer. Prognoser anvendes af nogle organisationer til at fastlægge det forventede omfang af aktiviteter, produkter og ydelser. Sådanne prognoser bygger ofte på historiske data vedrørende fx antallet af virksomhedsregistreringer, eller antallet af behandlede ansøgninger om fx kunsttilskud.

De nævnte redskaber og teknologier, kategoriseret under omkostninger, er alle kendetegnet ved et internt fokus samt deres budget- og regnskabsmæssige karakter. Selve rammestyringen og størrelsen af de tildelte økonomiske rammer kan siges at være et redskab og teknologi, der ligger udenfor de fire case organisationers område, hvorimod budgetlægning, budgetopfølgning, samt løbende regnskab er centrale aktiviteter for deres økonomistyring. For budgetlægningen foreslår Økonomistyrelsen, at denne følger en proces, der involverer intet mindre end 15 trin. Der er således tale om en ganske velbeskrevet teknisk øvelse.

Med omkostningsreformen blev der fra henholdsvis 2005 og 2007 indført omkostningsbaserede regnskaber i staten samt omkostningsbaserede bevillinger på finansloven. Dette har medført en større sammenlignelighed med den private sektor, idet budget- og regnskabsprincipperne i den offentlige sektor er tilnærmet de principper, som private virksomheder og selvejende institutioner opererer under. De drøftede redskaber og teknologier under kategorien omkostninger er således kendetegnet ved en omkostningsbaseret tilgang til budget og regnskab, med fokus på intern fordeling af midler og kontrol af samme.

Kategorien performance

Kategorien performance er også, som det var tilfældet for kvalitet og proces, yderligere opdelt i fire underkategorier. Underkategorierne dækker over strategi & analyse, organisationsstyring, kontraktstyring, samt opfølgning & rapportering, som tilsammen giver et mere nuanceret billede af det fokus, der kendetegner de indeholdte redskaber og teknologier. Indenfor strategi & analyse finder man redskaber og teknologier med et mere strategisk fokus, som fx SWOT analyse, balanced scorecard, og benchmarking, hvilket også korresponderer med empiriske undersøgelser, foretaget af Clark, (1997), samt Gunn og Williams, (2007). Organisationsstyring indeholder redskaber og teknologier, der anvendes i forbindelse med overordnet ledelse af organisationen, via værdibaseret ledelse, ledelse af organisatoriske forandringer, forandringsledelse, operationalisering og implementering af strategi, virksomheds- og handlingsplaner samt program- og projektledelse.

Hvor strategi & analyse og organisationsstyring i høj grad kan siges at være fokuseret på at identificere, hvilken performance organisationen sigter på at opnå, (strategi & analyse), samt hvordan (organisationsstyring), fokuserer de to resterende underkategorier, kontraktstyring samt opfølgning & rapportering, på, hvordan organisationen forpligtes og følger op på dens performance.

Kontraktstyring er blevet et velkendt redskab og teknologi for statslige organisationer igennem de seneste tre årtier, men varierer dog markant i indhold og udformning. Nogle er kendetegnet ved en høj detaljeringsgrad, der minder mere om processtyring end performancestyring, hvorimod andre er af mere overordnet og fleksibel karakter. Fælles for kontrakterne er dog, at de forpligtiger organisationen og dennes ledelse til at opnå specifikke performancemål.

Resultatløn er en anden form for forpligtigelse, da den forpligter enkeltpersoner til at opnå på forhånd definerede performancemål, såfremt de ønsker udbetaling af den aftalte resultatløn. Udover disse kontraktlige redskaber og teknologier, med fokus på at forpligte, finder vi også resultatbaseret styring, der også kendes som fx effektorienteret styring og den mere internationale term, performance management. Baggrunden for, at dette redskab og teknologi er kategoriseret under kontraktstyring skyldes, at denne tilgang til styring efter resultater, eller performance, ligger til grund for de tidligere nævnte kontraktlige redskaber. Den sidste underkategori, opfølgning & rapportering, fokuserer på at måle, hvorvidt organisationen eller dennes ledere har opnået de fastlagte mål og dermed den ønskede performance. Fokus her er altså på kontrol af performance via redskaber og teknologier som fx årsrapporter, brugerundersøgelser, og evalueringer. I tabel 11 er de redskaber og teknologier, der er indeholdt i de fire drøftede performance underkategorier, vist.

Strategi & analyse	Organisations-styring	Kontraktstyring	Opfølgning & rapportering
Balanced Scorecard	Forandringsledelse	Rammekontrakt	Årsrapport
Strategikort	Værdibaseret ledelse	Resultatkontrakt	Brugerundersøgelser
SWOT	Narrativer	Direktørkontrakt	Tilfredshedsundersøgelser
Benchmarking	Handlingsplaner	Resultatløn	Ledelsesinformation
Opgavehierarki	Virksomhedsplaner	Interne kontrakter	Evaluering
Risikostyring	Programledelse	Resultatbaseret styring	
Forandringsteori	Projektledelse		

Tabel 11: Performance: Redskaber og teknologier

Underkategorien strategi & analyse er, som nævnt, fokuseret omkring udviklingen af organisationens strategi for derigennem at fastlægge den ønskede performance. Dette kan gøres via analyse af eksterne muligheder og trusler samt interne styrker og svagheder, (SWOT), via sammenligning med andre organisationer, (benchmarking), via balancering af de strategiske områder og illustrere sammenhængen af disse, (balanced scorecard og strategikort), via fokus på sammenhængen mellem finansielle midler og den ønskede effekt, (opgavehierarki), via opstilling af kausalmodeller, (forandringsteori), og via fokus på styring af risici. En bred palette af redskaber, der alle fokuserer på at identificere og definere, hvad performance er for en given organisation.

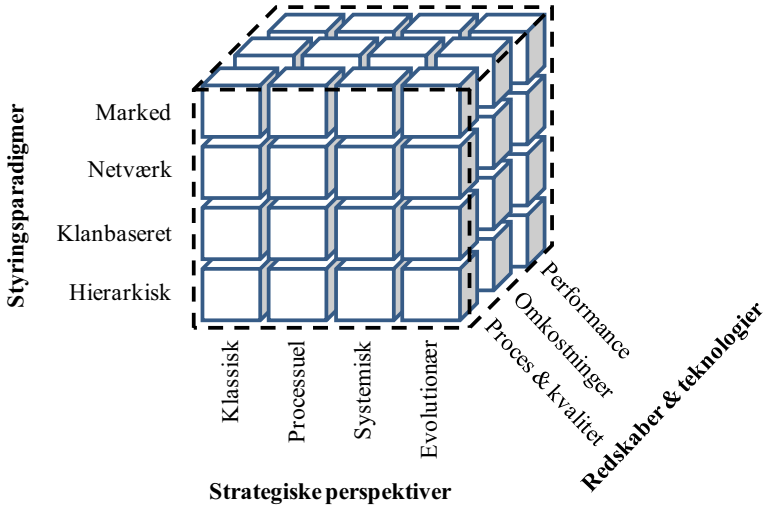
Organisationsstyring er fokuseret på, hvordan den fastlagte performance opnås via fx udarbejdelsen af operationelle planer, strukturering af arbejdet via projekter og programmer, gennem forandringsprocesser, eller via fortællinger og værdier. Redskaber og teknologier i denne underkategori er således kendetegnet ved at påvirke organisationens måde at operationalisere på, hvorfor disse er internt orienteret.

Kontraktstyring er fokuseret på, hvordan organisationen samt dennes ledere og medarbejdere forpligtiges til at opnå fastsatte performancemål via indgåelse af kontrakter mellem organisationen og eksterne parter. De eksterne parter vil, for organisationen samt direktionen, være fx departementet. Kendetegnende for redskaber og teknologier i denne underkategori er deres kontraktlige natur, hvilket, i sammenhæng med den store udbredelse af især resultatkontrakter, har betydet, at staten er kommet på kontrakt. Orienteringen af disse redskaber er både intern, via de opstillede mål for organisationen, og ekstern, via den forpligtigelse, der indgås med eksterne parter.

Fokus for opfølgning & rapportering er, som tidligere nævnt, på kontrol af performance via redskaber og teknologier, der i høj grad er eksternt orienteret og kendetegnet ved deres statiske natur. Således udarbejdes årsrapporten med henblik på at give et statisk billede af det seneste år til en skare af eksterne interessenter, brugerundersøgelser har til hensigt at give et statistisk billede af, hvad eksterne kunder mener om en given ydelse, tilfredshedsundersøgelser ligeså, dog med muligheden for at være rettet mod interne medarbejdere, hvorimod evalueringer typisk er møntet på en given indsats af eksternt omfang. Ledelsesinformation afviger til en vis grad, da dette i udgangspunktet er møntet på organisationens egne ledere, men dog ligger til grund for den efterfølgende rapportering til eksterne interessenter.

Det samlede konceptuelle framework, ”StrategiKuben”

Ved at kombinere de tre drøftede analytiske variable, styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang, samt redskaber og teknologier, opnås en samlet analytisk linse bestående af tre dimensioner. Det samlede konceptuelle framework kan på denne baggrund opfattes som en analytisk kube, hvilket er søgt illustreret i figur 4

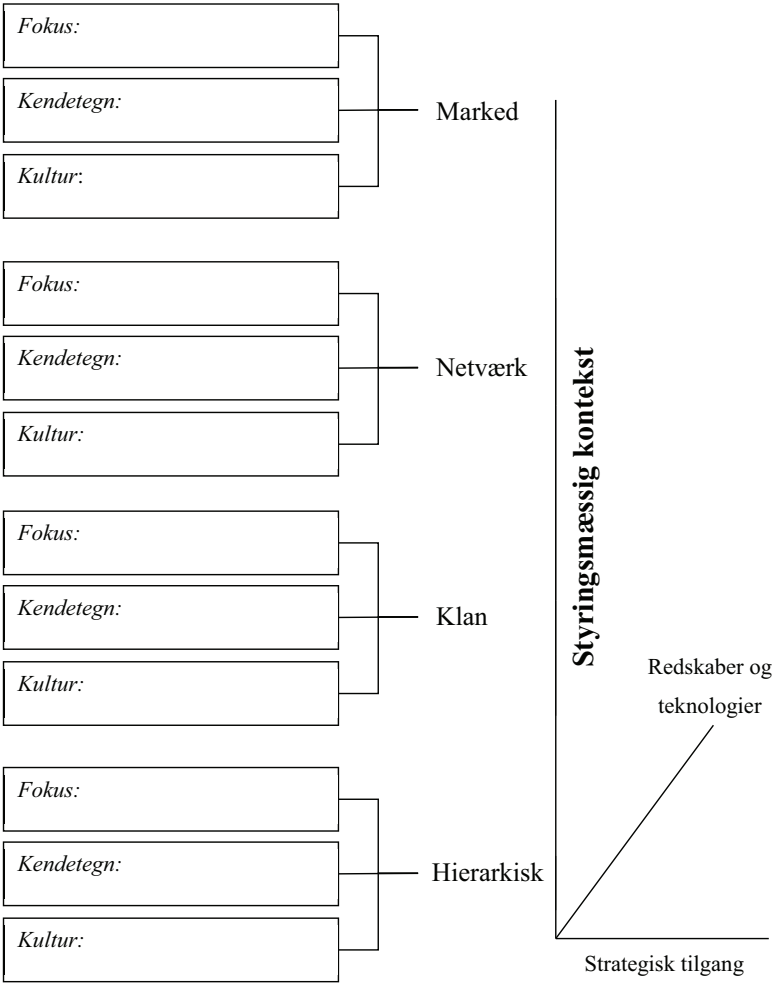


Figur 4: StrategiKuben

Da formålet med det konceptuelle framework er at kortlægge formen for strategi og strategisk ledelse, har nærværende afhandling navngivet dette som ”StrategiKuben”. Inspiration til denne titel kommer dels fra den tredimensionelle karakter af figur 4, og dels fra eksisterende praksis vedrørende tildelingen af fængende titler til udviklede frameworks indenfor både den akademiske og praktiske verden.

Selve anvendelsen af StrategiKuben vil tage udgangspunkt i en individuel analyse af de tre variable for efterfølgende at kombinere disse, hvilket er i tråd med nærværende afhandlings formulerede delspørgsmål. Således vil der indledningsvist blive foretaget en kortlægning af den styringsmæssige kontekst, der kendetegner de fire case organisationer. Herefter vil den strategiske tilgang søges kortlagt, hvorefter nævnte redskaber og teknologier kortlægges.

Dette operationaliseres ved at anvende de karakteristika, der er identificeret og drøftet tidligere i dette kapitel, for hver enkelt variabel henholdsvis dennes underliggende styringsparadigmer, strategiske perspektiver, samt kategorier af redskaber og teknologier. Eksempelvis vil kortlægningen af den styringsmæssige kontekst ske på baggrund af, om der i det indsamlede data kan identificeres en eksistens af fx hierarkisk styring via et fokus på det interne, på stabilitet og kontinuitet, og på centraliseret kontrol, via kendetegn som fx hierarki, regler og love, og meritokrati, samt via en kultur fokuseret på kontrol, koordination, organisation, og monitorering. I figur 5 er denne ene dimension af StrategiKuben yderligere detaljeret med henblik på at illustrere den ovenfor nævnte tilgang til analysen.



Figur 5: StrategiKubens styringsmæssige kontekst

Som det ses af figur 5, lægger StrategiKuben op til i alt 48 mulige kombinationer af de tre variable, givet at den styringsmæssige kontekst dækker over fire styringsparadigmer, den strategiske tilgang over fire strategiske perspektiver, og redskaber og teknologier over tre kategorier. Disse kombinationer er dog ikke at opfatte som gensidigt udelukkende, idet organisationer højst sandsynligt vil indtage flere positioner for hver af de tre variable. På denne baggrund vil kortlægningen af disse søge at afdække den grad af indflydelse, forskellige styringsparadigmer, strategiske tilgange, samt kategorier af redskaber og teknologier har på formen for strategi og strategisk ledelse, uden dog at miste blikket for, hvilken kombination der dominerer formen for strategi og strategisk ledelse. Netop identifikationen af en dominerende kombination vil åbne op for diskussioner vedrørende karakteren af denne. Formålet med en sådan diskussion vil være at udvikle hypoteser omkring sammenhængen mellem de tre variable.

Kapitel 3 – Metode

I know that you believe that you understood what you think I said, but I am not sure you realize that what you heard is not what I meant.

(Alan Greenspan)

Ovenstående citat, der også tilskrives USA's tidligere præsident Richard M. Nixon og tidligere talsmand for det Amerikanske udenrigsministerium Robert McCloskey, kan karakteriseres som en verbal undvigemanøvre af særlig kryptisk karakter. Med udgangspunkt i dette citat, vil det være overordentlig vanskeligt for modtageren at sætte nogen lid til deres forståelse af det oprindelige budskab, hvilket omvendt placerer budbringeren i en nærmest ukritiserbar position. Efter nøje overvejelse vil nærværende afhandling prioritere modtagerens forståelse frem for budbringerens position og dermed søge at minimere eksistensen af Mr. Greenspans ovenfor opridsede scenarie. Det vil således være yderst vigtigt, at selve budskabet, baggrunden herfor, samt kommunikationen heraf, er så klar som mulig, hvilket fordrer en drøftelse af det anvendte forskningsdesign.

Forskningsdesign

Der eksisterer flere forskellige opfattelser af, hvad indholdet af et forskningsdesign bør være, (se fx King, Keohane & Verba, 1994; George & Bennet, 2005; Creswell, 2009; Yin, 2009). Nærværende afhandling vil ikke abonnere på én specifik tilgang til et forskningsdesigns indhold, men derimod trække på flere af disse til en kombineret tilgang. Med udgangspunkt heri vil komponenterne af det anvendte forskningsdesign dække det filosofiske verdensbillede, der anlægges, (Creswell, 2009), problemet, der ligger til grund for forskningen og formålet med denne, (George & Bennet, 2005), de opstillede forskningsspørgsmål, (King, Keohane & Verba, 1994; Yin, 2009), samt specifikation af de afhængige og uafhængige variable, (George & Bennet, 2005).

Herudover vil også den teori, der ligger til grund for udviklingen af det konceptuelle framework,(King, Keohane & Verba, 1994), hvilken metode, der anvendes, (Creswell, 2009, Jørgensen, 2006), definition af analyseenheden, (Yin, 2009), udvælgelse af cases, (George & Bennet, 2005), og overvejelser omkring dataindsamling, analyse, og fortolkning, (King, Keohane & Verba, 1994; George & Bennet, 2005; Creswell, 2009; Yin, 2009), indgå som komponenter.

Problemet og formålet med forskningen, forskningsspørgsmål, afhængige og uafhængige variable, samt analyseenheden, er alle drøftet i kapitel 1, hvorimod den anvendte teori, der ligger til grund for udviklingen af det konceptuelle framework, er drøftet i kapitel 2. Som sådan vil disse ikke blive drøftet yderligere. Tilbage står så det filosofiske verdensbillede, der anlægges, den anvendte metode, case udvælgelse, samt overvejelser omkring dataindsamling, analyse og fortolkning.

Det filosofiske verdensbillede

Da nærværende afhandlings primære formål er at skabe indsigt i, hvordan offentlig strategi og strategisk ledelse tager form på tværs af statslige styrelser og de faktorer, der influerer udviklingen og anvendelsen af samme, lægges der et konstruktivistisk paradigme til grund for det videre arbejde. Dette begrundes med den ontologiske antagelse, at der ikke eksisterer en observerbar virkelighed i forhold til, hvordan offentlig strategi og strategisk ledelse tager form, men derimod flere virkeligheder, der er betinget af den sociale og styringsmæssige kontekst, den enkelte organisation befinder sig i. Ydermere sigtes der mod at bidrage til en større forståelse for offentlig strategi og strategisk ledelse via en deskriptiv og eksplorativ tilgang og dermed et fokus på udvikling af hypoteser frem for videreudvikling eller test af eksisterende teori.

Med udgangspunkt i en ontologisk antagelse om eksistensen af flere kontekstafhængige virkeligheder, og dermed en konstruktivistisk virkelighedsopfattelse, følger det, at der epistemologisk er tale om en subjektiv tilgang til generering af viden. Viden genereres således subjektivt, på baggrund af for-forståelser, og i nogen grad interaktivt mellem respondenter og forsker under interviews, da sidstnævnte vil præge indholdet af interviews og dermed grundlaget for efterfølgende dataanalyse. Distinktionen mellem ontologi og epistemologi udviskes dermed, da viden opbygges i løbet af forsknings- og analyseprocessen. Metodologisk vil formålet være at identificere og beskrive en ny og fælles konstruktion af virkeligheden, der er mere informeret og sofistikeret end tidligere konstruktioner, (Guba & Lincoln, 1994). Dette korresponderer med nærværende afhandlings ambition om at kortlægge, hvorledes offentlig strategi og strategisk ledelse tager form i forhold til styringsmæssig kontekst, strategiske tilgange, samt anvendte redskaber og teknologier.

Analysen af afhandlingens forskningsspørgsmål er af beskrivende og udforskende karakter, hvor variable af relevans kortlægges via en fortolkende tilgang. Denne fortolkende tilgang kommer til udtryk i analysen af de afholdte interviews, hvor respondenters svar i forhold til styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang samt anvendte redskaber og teknologier, danner grundlag for fortolkning ud fra en teoretisk for-forståelsesramme.

Denne fortolkende tilgang lader sig inspirere af den hermeneutiske tradition, hvor meningen med det fortolkede fremtræder via en kontinuerlig proces, under hvilken fortolkeren kontinuerligt justerer sin opfattelse af det fortolkede. Denne fortolkning vil dog være betinget af fortolkerens egen forståelseshorisont, hvilket dækker over fx personlighed, værdier, uddannelsesmæssig baggrund og erfaring, som den enkelte ikke kan frigøre sig fra. På samme vis er rollen som forsker, i henhold til nærværende afhandling, betinget af en sådan forståelseshorisont, både i den konkrete dialog med respondenter og i analysen af dokumenter. Således har forskerens egne interesser, samt faglig baggrund, påvirket udviklingen af det drøftede konceptuelle framework, der danner udgangspunkt for den efterfølgende dataindsamling og analyse.

Den anvendte metode

Nærværende afhandling vil, grundet dens udforskende og deskriptive fokus, anvende en kvalitativ metode, da ambitionen er at udforske, hvilke variable der er til stede i forhold til formen for offentlig strategi og strategisk ledelse, frem for at teste, hvorvidt en specifik variabel, fx styringsmæssig kontekst, fører til en bestemt form. I et kvalitativt undersøgelsesdesign kan der anvendes forskellige kvalitative strategier for dataindsamling og analyse. Sådanne strategier er fx etnografisk studier, fænomenologiske studier, narrativer og historiefortællinger, diskursanalyse, grounded theory, og case studier, (Creswell, 2009).

For nærværende afhandling er case studiet valgt som kvalitativ undersøgelsesstrategi, idet dette tillader en dybdegående analyse af, hvorledes formen for strategi og strategisk ledelse konstrueres. Dette både i forhold til, hvordan strategi for nuværende anvendes, samt hvilke faktorer, der influerer design og udvikling af strategi. Det deskriptive og eksplorative formål med nærværende afhandling, der henholdsvis søger at identificere eksisterende former for strategi og strategisk ledelse samt de faktorer, der influerer naturen af disse, giver særlig anledning til en casestudie tilgang. Case studie giver mulighed for at udforske, i dybden, en specifik case bundet af tid og aktivitet (Ibid.). I tillæg hertil, giver casestudie mulighed for at opnå et højt niveau af intern validitet ved at overveje kontekstuelle variable, der traditionelt er vanskelige at operationalisere, (Bennet, 2004). Disse inkluderer specifikt for nærværende afhandling den opfattede styringsmæssige kontekst samt strategiske tilgang. Den høje grad af intern validitet opnås dog på bekostning af ekstern validitet, altså muligheden for at generalisere. Herudover er case studier særligt velegnede til forskningsspørgsmål, der har karakter af ”hvordan” eller ”hvorfor”, og som fokuserer på nutidige begivenheder, (Yin, 2009), hvilket korresponderer med nærværende afhandlings fundamentale forskningsspørgsmål.

Case udvælgelse

Udvælgelsen af cases følger en ”diverse case selection technique”, (Gerring, 2007), hvor cases udvælges med henblik på at opnå maksimal varians i forhold til udvalgte dimensioner. For nærværende afhandling anvendes der to dikotomiske dimensioner af relevans, som er relateret til de tre uafhængige variable og dermed også til det konceptuelle framework.

Den første af disse to dimensioner knytter sig til den enkelte styrelses primære fokus, dens raison d'être, og hvorvidt dette er rettet mod politikudvikling, (policy fokus), eller politikimplementering, (driftsfokus). Baggrunden herfor er, at dette

kan relateres til de, i kapitel 1 drøftede, organisatoriske modeller, der kan observeres på tværs af ministerier. En bred departementsmodel vil typisk betyde, at den underliggende styrelse fokuserer på politikimplementering, hvorimod politikudvikling ville være det primære fokus for styrelser i en smal departementsmodel. Anvendelse af fokus som dimension søger at opnå varians i forhold til de uafhængige variable, der knytter sig til organisationens styringsmæssige kontekst samt anvendte redskaber og teknologier.

Den anden dimension knytter sig til en styrelses eksplicitte anvendelse af organisatoriske strategier, hvilket benyttes som en indikation på organisationens strategiske modenhed. Der skelnes her mellem en høj og lav grad af strategisk modenhed. En høj grad anvendes til at kategorisere statslige styrelser, der har formuleret deres organisatoriske strategi samt gjort denne tilgængelig, hvorimod en lav grad anvendes som kategori for statslige styrelser uden en eksplicit formuleret strategi. Graden for strategisk modenhed kan relateres til arbejdet med organisatorisk strategi, hvorfor denne dimension søger at opnå varians i forhold til den uafhængige variabel, der er knyttet til organisationens strategiske tilgang.

Med udgangspunkt i disse to dikotomiske dimensioner, er der udviklet en matrice med fire celler, som vist i figur 6.

Policy fokus	**A-type styrelser** Policy fokus og lav grad af strategi	**B-type styrelser** Policy fokus og høj grad af strategi
Drifts fokus	**C-type styrelser** Driftsfokus og lav grad af strategi	**D-type styrelser** Driftsfokus og høj grad af strategi
	Lav	Høj

Strategisk modenhed

Figur 6: Case udvælgelsesmatrice

Med udgangspunkt i figur 6, case udvælgelsesmatricen, er der udvalgt en statslig styrelse for hver af de fire identificerede typer, som tilsammen danner det empiriske grundlag for nærværende afhandling. Valget af et sådant komparativt casestudie design med fire case organisationer af forskellig art, er foretaget med henblik på at opnå en bedre mulighed for at generalisere til en bredere population og dermed øge projektets eksterne validitet. Den praktiske identifikation og valg af case organisationer er foretaget via følgende proces:

- Identificer den totale population af statslige styrelser
- Kategoriser den totale population i forhold til case udvælgelsesmatricen
- Identificer potentielle case organisationer
- Endelig udvælgelse af case organisationer

Med udgangspunkt i Finansministeriets undersøgelse af centraladministrationens organisering, (Finansministeriet, 2006), samt efterfølgende ressortomlægninger, er den totale population på 57 statslige styrelser anno 2009 identificeret. For en oversigt over disse og deres ressortområde, henvises til appendiks A. Efterfølgende er disse 57 statslige styrelser kategoriseret i forhold til den udviklede case udvælgelsesmatrix som enten A, B, C, eller D type styrelser. Denne kategorisering er foretaget af forfatteren selv på baggrund af den information, de enkelte styrelser har gjort tilgængelig via deres hjemmeside, fx mission, vision, resultatkontrakter, årsrapporter, og strategidokumenter. Efterfølgende er denne kategorisering optimeret via drøftelser med konsulenter fra Rambøll Management Consulting, som besidder stor erfaring og indsigt i centraladministrationen[2].

[2] Det bemærkes, at Rambøll Management Consulting repræsenterer den virksomhed, der indgår i samarbejdet omkring nærværende Erhvervs Ph.d.

På baggrund af den nævnte kategorisering, er der udviklet en liste over de styrelser, der kunne inkluderes som potentielle case organisationer, hvor også styrelsens ressortområde indgår som udvælgelsesdimension med henblik på at få et så varieret N-sample som muligt. Den endelige udvælgelse af de fire specifikke styrelser, der indgår som case organisationer i afhandlingen, er foretaget ud fra mere pragmatiske overvejelser, fx deres lyst til at deltage og hvorvidt der kunne arrangeres interview med relevante respondenter. Herudover er der ingen yderligere variable, der har dannet grundlag for udvælgelsen af de fire anvendte styrelser, som er angivet med ***fed og skråt*** i tabel 12.

A-Type styrelser	B-Type styrelser	C-Type styrelser	D-Type styrelser
Servicestyrelsen, IT og Telestyrelsen, ***Sundhedsstyrelsen***	Økonomistyrelsen, Fødevarestyrelsen, ***Arbejdsmarkedsstyrelsen***	Skov og Naturstyrelsen, SU-styrelsen, ***Kunststyrelsen***	SKAT, Vejdirektoratet, ***Erhvervs- og Selskabsstyrelsen***

Tabel 12: Potentielle og udvalgte case organisationer

De fire case organisationer, der udgør det empiriske grundlag for nærværende afhandling, er således: Sundhedsstyrelsen; kategoriseret som en styrelse med et policy fokus og en lav grad af strategisk modenhed, Arbejdsmarkedsstyrelsen; også kategoriseret som en styrelse med et policy fokus, men derimod med en høj grad af strategisk modenhed, Kunststyrelsen; kategoriseret som en styrelse med driftsfokus og en lav grad af strategisk modenhed, og endelig, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen; også kategoriseret som en styrelse med driftsfokus, men med en høj grad af strategisk modenhed. Det argumenteres, at disse fire styrelser repræsenterer fire cases af forskellig art, set i forhold til de to udvælgelses dimensioner samt deres respektive ressortområder og dermed danner et godt udgangspunkt for afhandlingen.

Dataindsamling

For at udvikle de enkelte cases kan der anvendes dokumenter, arkiver, interviews, direkte observationer, deltagerobservationer, og fysiske artefakter, som datakilder (Yin, 2009). For nærværende afhandling danner dokumenter og interviews det datamæssige grundlag for analysen og udviklingen af de enkelte cases.

De dokumenter, med direkte relation til de enkelte styrelser, der indgår som datakilder er: (1) formulerede strategier, (2) resultatkontrakter, (3) årsrapporter, (4) organisationsdiagrammer, samt (5) beskrivelser af anvendte redskaber og teknologier. Disse fem kategorier af dokumenter forventes på forskellig vis at kunne bidrage til analysen af styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang, samt anvendte redskaber og teknologer. Således vil fx eksisterende formulerede strategier give indblik i formålet med strategien, dennes fokus og derigennem bidrage til analysen af den strategiske tilgang, hvorimod resultatkontrakter vil give indblik i, hvorledes der styres, og dermed bidrage til analysen af styringsmæssig kontekst. Tabel 13 angiver, hvordan de fem kategorier af dokumenter hver især forventes at kunne bidrage til analysen og dermed besvarelsen af afhandlingens forskningsspørgsmål.

Dokument kategori	Bidrag til analysen	Primære Forskningsspørgsmål
Formulerede strategier	Formålet med strategien, strategisk fokus, og strategiske faktorer	Hvad er den strategiske tilgang og hvilke faktorer indvirker herpå?
Resultatkontrakter	Hvilke resultater der styres efter samt formatet for kontrakten	Hvad er den styringsmæssige kontekst og hvilke faktorer indvirker herpå?
Årsrapporter	Organisationens formål, strategi, interessenter, samt anvendte redskaber og teknologier	Hvad er den styringsmæssige kontekst og hvilke faktorer indvirker herpå? Hvad er den strategiske tilgang og hvilke faktorer indvirker herpå? Hvilke redskaber og teknologier anvendes og hvilke faktorer indvirker på valget heraf?
Organisationsdiagram	Organisering og struktur	
Anvendte redskaber og teknologier	Hvilke primære redskaber og teknologier er i spil	Hvilke redskaber og teknologier anvendes og hvilke faktorer indvirker på valget heraf?

Tabel 13: Indsamlede dokumenter samt anvendelse

I tillæg til dokumenternes egen værdi som analytisk grundlag, repræsenterer de sammen med interviews flere datakilder og dermed triangulering af data, (Yin, 2009). For en detaljeret liste over de dokumenter, der er medtaget som datakilde for nærværende afhandling, henvises til appendiks C.

Udover ovennævnte dokumenter, indgår også interviews, afholdt med ledelsen i de fire case organisationer, som datakilde. Udvælgelsen af interviewpersoner er i alle tilfælde sket efter formålstjenstlig udvælgelse, hvilket vil sige, at de enkelte respondenter er valgt ud fra et kriterium om, at de vil kunne bidrage med relevant

information omkring nærværende afhandlings problemstilling. Da denne fokuserer på, hvorledes offentlig strategi og strategisk ledelse tager form, repræsenterer interviewpersonerne ledelseslaget i de enkelte styrelser, da det antages, at disse har en større grad af involvering i styrelsens udvikling af strategi. Der henvises til appendiks D for en anonymiseret liste over de afholdte interviews.

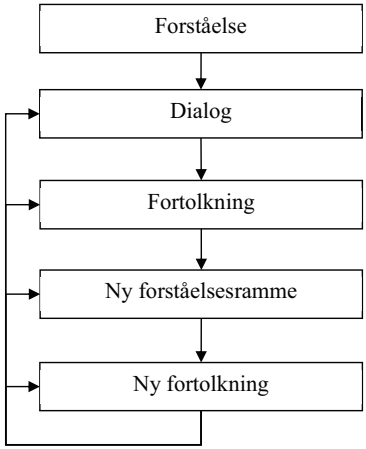
Selve interviewene er semi-strukturerede med udgangspunkt i en interviewguide, der indeholder en række spørgsmål med relevans for afhandlingens forskningsspørgsmål og dermed også det udviklede konceptuelle framework. Disse spørgsmål udgør den interviewguide, der, sammen med en kort beskrivelse af Ph.d. projektets baggrund og ambition, er fremsendt til alle respondenterne forinden hvert interview. Se appendiks E for sammenhængen mellem interviewspørgsmål og forskningsspørgsmål, og appendiks F for den udsendte skrivelse. Alle interviews er afholdt på respondentens arbejdsplads, fortrinsvist i respondentens eget kontor og i enkelte tilfælde i et møderum, hvilket skyldes praktiske årsager samt muligheden for at interviewe respondenten i, for ham eller hende, kendte omgivelser. Samtlige respondenter har indvilliget i at interviewet blev optaget, såfremt de var sikret anonymitet i forhold til navns nævnelse.

Hvert interview er indledt med en kort orientering om formålet, hvorledes interviewet vil være anonymiseret, den efterfølgende proces, samt interviewerens baggrund. Sidstnævnte har til formål at give respondenterne indsigt i interviewerens forudgående kendskab til den offentlige sektor. Herefter præsenterer respondenten sig selv, før interviewet går i gang. Spørgeformen under de afholdte interviews er karakteriseret ved en række forskellige typer af spørgsmål, herunder indledende, opfølgende, sonderende, direkte, strukturerende, og fortolkende spørgsmål, (Kvale, 1997).

Indledende spørgsmål, som fx ”Hvordan vil du beskrive styrelsen og egen afdeling overfor en udenforstående?”, eller ”Hvordan vil du beskrive den

styringsmæssige kontekst, som styrelsen for nuværende navigerer i?", er typisk anvendt som introduktion af et nyt tema. Opfølgende og sonderende spørgsmål, som fx "Hvordan har den styringsmæssige kontekst ændret sig over tid?" eller "Kan du beskrive strategiprocessen lidt mere?" er anvendt, såfremt respondentens svar indenfor et givent tema ønskedes udvidet. Direkte spørgsmål, som fx "Har styrelsen på noget tidspunkt anvendt eksempelvis balanced scorecard som redskab og teknologi?" er typisk anvendt efter, at respondenten selv har fået mulighed for at beskrive situationen. Strukturerende spørgsmål, som fx "Nu vil jeg gerne berøre temaet strategi?" er anvendt til at markerer emneskift og styre interviewet. Igennem hvert enkelt interview er der løbende anvendt fortolkende spørgsmål, som fx "Det, jeg hører dig sige, er … er det korrekt?", med henblik på at afklare meninger med relevans for afhandlingens problemfelt og således sikre et mere pålideligt udgangspunkt for selve analysen. Tavshed er også anvendt som interviewredskab til at give de enkelte respondenter rigelig med tid til at uddybe deres beskrivelser og svar. Kombinationen af tavshed og korte spørgsmål af de ovenfor skitserede typer har medvirket til omfangsrige, righoldige, relevante, og lange svar fra samtlige respondenter, hvilket anses som en indikator for en vis kvalitet, (Ibid.).

I tillæg til tale og tavshed, har intervieweren gjort meget ud af at lytte aktivt til respondenternes svar med henblik på at kunne fortolke under selve interviewet og derigennem producere viden i interviewet. En sådan tilgang reflekterer den hermeneutiske tilgang, hvorigennem respondenters svar og beskrivelser genfortolkes indenfor interviewets hermeneutiske cirkel. Forskellige opfattelser er søgt afdækket via dialog og efterfølgende fortolket med henblik på at skabe en ny forståelsesramme og dermed en ny fortolkning af respondenters svar. Dette er illustreret i figur 7.



Interviewers forståelse divergerer fra respondentens, (afdækket via dialog), hvilket fører til en fortolkning af årsager hertil samt udviklingen af en ny forståelsesramme for respondentens svar og dermed en ny fortolkning af svar

Figur 7: Interviewets hermeneutiske cirkel

Muligheden for ovenstående fortolkende tilgang har i høj grad været understøttet af den gode atmosfære, der har kendetegnet samtlige interviews, samt respondenternes store villighed til at svare på spørgsmål, og deres åbenhed omkring egne holdninger og opfattelser.

Samme interviewer har afholdt i alt 40 interviews af ca. 60 minutters varighed, der alle er søgt optaget i WAV format med henblik på efterfølgende transskription. De første fire afholdte interviews for hver case organisation er transskriberet ordret med undtagelse af fyldord som fx ”øh”, ”hm”, samt markering for pauser og betoninger, hvilket har dannet grundlag for en mere analytisk orienteret transskribering af de efterfølgende interviews, der udelader passager uden for nærværende afhandlings fokus. I de få tilfælde, hvor der anvendes citater, er disse anonymiseret. Af de 40 interviews er tre udeladt af analysen, da det, på grund af dårlig lydkvalitet, ikke har været muligt at transskribere disse. Givet dette, er der indeholdt 37 ud af 40 afholdte interviews som datakilde, der fordeler sig på tværs af de fire case organisationer, som vist i tabel 14.

Styrelse	Afholdte interviews	Indeholdte interviews
Arbejdsmarkedsstyrelsen	9	9
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	13	12
Kunststyrelsen	9	8
Sundhedsstyrelsen	9	8
I alt	**40**	**37**

Tabel 14: Fordeling af afholdte og indeholdte interviews

Dataindsamlingen er afsluttet i forbindelse med folketingsvalget 2011, der blev afholdt den 15. september, og resulterende regeringsskifte. Baggrunden herfor tilskrives primært de ressortomlægninger, den nye regering gennemførte, hvilket medførte, at to af de fire case organisationer fusionerede med andre. Herudover er det også forfatterens opfattelse, at et regeringsskifte på dette, set i forhold til Ph.d. projektet, sene tidspunkt, udgør en god markør til at trække en streg i sandet. Perioden for indsamling af data strækker sig således fra 2008 til september 2011, med henblik på at indsamle minimum tre på hinanden følgende resultatkontrakter og årsrapporter. Førstnævnte for årene 2008, 2009, 2010, og 2011, og sidstnævnte for årene 2008, 2009, og 2010.

Dataanalyse og fortolkning

Teknikker til analyse af case studie datamateriale er det aspekt ved casestudie metoden, der er mindst udviklet, (Yin, 2009), hvorfor der ikke eksisterer velformulerede og generelt accepterede metoder, (Miles & Huberman, 1994). I stedet kan der identificeres en række bidrag om dette emne, (se fx Yin, 2009; Lincoln & Denzin, 2011; George & Bennet, 2005; Stake, 1995 og Flyvbjerg, 1988), der hver især argumenterer for en eller flere tilgange. Nærværende afhandling vil tage udgangspunkt i Yin's tilgang, (2009), der dækker over generelle strategier, analytiske teknikker, samt principper for kvalitet i analysen.

Denne tilgang vil blive suppleret med bidrag vedrørende kodning af data, (Saldana, 2009; Miles & Huberman, 1994), samt hvorledes forskellige displays er anvendt i analysen, (Dahler-Larsen, 2008, Miles & Huberman, 1994). Slutteligt vil også anvendelsen af programmet NVivo blive drøftet.

Ifølge Yin, (2009), eksisterer der følgende fire, ikke gensidigt udelukkende, generelle analysestrategier: (1) en strategi, der hviler på teoretiske propositioner, (2) en strategi, der fokuserer på udviklingen af case beskrivelser, (3) en strategi, der anvender både kvantitative og kvalitative data, og (4) en strategi, der undersøger rivaliserende forklaringer. Af disse fire anvender nærværende afhandling en kombination af de to første og dermed en strategi, der hviler på de teoretiske propositioner samt på udviklingen af case beskrivelser. Teoretiske propositioner forstås i denne sammenhæng som de tre uafhængige variable, der indgår i det udviklede konceptuelle framework. Udviklingen af de enkelte case beskrivelser er struktureret i henhold til dette framework, og fokuserer derfor på en kortlægning og beskrivelse af styringsmæssige kontekst, strategisk tilgang, samt redskaber og teknologier. Dette er reflekteret i analysedelen af nærværende afhandling, der består af følgende tre kapitler:

- Kapitel 4: Kortlægning af eksisterende styringsmæssig kontekst
- Kapitel 5: Kortlægning af den strategiske tilgang
- Kapitel 6: Kortlægning af de anvendte redskaber og teknologier

Anvendelsen af det konceptuelle framework som udgangspunkt for analysestrategien har den fordel, at dataindsamlingen fokuseres omkring de prioriterede emner. Herudover giver det også mulighed for at organisere efterfølgende case beskrivelser og analyser i forhold til de udvalgte variable. En af ulemperne herved er, at relevante informationer med indflydelse på formen for strategi og strategisk ledelse muligvis ikke afdækkes.

Da der er tale om en komparativ analyse af fire case organisationer, tager analysen udgangspunkt i en såkaldt ”Cross-Case Synthesis” teknik, (Yin, 2009), hvor data fra de enkelte cases opstilles og analyseres via et ensartet framework, med henblik på at identificere individuelle og tværgående mønstre. I praksis er der til dette formål anvendt 1. og 2. niveau kodning af data, (Miles & Huberman, 1994), også kaldet første og anden cyklus af kodning, (Saldano, 2009). Inspireret af Saldano, (Ibid), og hans drøftelse af forskellige metoder til kodning af data, anvender nærværende afhandling de metoder, der kort er beskrevet i tabel 15 til 1. niveau kodning.

Metode	Beskrivelse
”Attribute coding”	Dækker over kodning af attributter og deskriptiv information som fx styrelsens navn, størrelse, ressortområder, samt respondenters alder, køn, uddannelse o. lign.
”Provisional coding”	Dækker over koder udviklet a priori og med udgangspunkt i det konceptuelle framework og formulerede forskningsspørgsmål, med henblik på at segmentere data for efterfølgende analyse. For nærværende afhandling vil disse koder være relateret til styringskontekst, strategiske tilgang, og styringsredskaber
”Descriptive coding”	Dækker over deskriptive koder udviklet under kodning af data, der identificerer et givent emne og organisere disse for efterfølgende analyse. For nærværende afhandling er disse deskriptive koder anvendt til at identificere de faktorer der har indflydelse på den eksisterende/opfattede styringsmæssige kontekst, de strategiske tilgange, samt valg og anvendelse af redskaber og teknologier
”Magnitude coding”	Dækker over koder der indikerer omfang fx intensitet, hyppighed, retning, eller vurderende indhold af data. For nærværende afhandling er dette fx anvendt til at kode med hvilken hyppighed hierarkisk styring nævnes

Tabel 15: Anvendt kodning af data

På baggrund af de fire drøftede metoder for første niveau kodning, er der indledningsvist nedfældet deskriptiv information om de fire case organisationer og respondenterne via kodning af attributter. Herefter er indholdet af de transskriberede interviews samt dokumenter segmenteret og kategoriseret i henhold til det konceptuelle framework og formulerede forskningsspørgsmål via a priori (provisional) kodning. Indenfor hver af disse kategorier er der efterfølgende foretaget en deskriptiv kodning af de faktorer, der har indflydelse på henholdsvis styringsmæssig kontekst, strategiske tilgange, samt redskaber og teknologier. Slutteligt er der tildelt omfangskoder (magnitude) med henblik på at analysere, hvor hyppigt specifikke segmenter og faktorer nævnes. Der henvises til appendiks G for en oversigt over a priori koder.

Der er til 2. niveau kodning anvendt "Pattern Coding", (Miles & Huberman, 1994), hvor empirisk funderede koder anvendes til at identificere og udvikle temaer fra det 1. niveau kodede data. I praksis analyseres og kodes data med henblik på at udvikle koder, der kan grupperes omkring et specifikt tema og tilsammen danne fundamentet for en såkaldt "pattern code". Et simplificeret eksempel på denne proces og udvikling af et tema vedrørende valg af redskaber og teknologier er vist i figur 8.

Hvilke er på mode

Direktørens præferencer

Direktørens afmærkning af territorium

} = Pattern Code: Personafhængigt

Figur 8: Proces for udvikling af tematiske koder

Udviklingen af sådanne temaer følger en hermeneutisk tilgang, hvor fortolkning og analyse af deskriptive koder fører til en forståelse for eksisterende temaer, der informerer den følgende cyklus af fortolkning og analyse.

På denne vis udvikles og justeres temaer for hver cyklus med henblik på at optimere forståelsen af disse. Der er foretaget en individuel kodning på både 1. og 2. niveau for hver af de fire case organisationer, hvorefter der er gennemført en analyse for hver case samt på tværs af cases. Sidstnævnte kendes også som ”Cross-Case Synthesis”, (Yin, 2009), eller ”Cross-Case Analysis”, (Miles & Huberman, 1994).

Selve analysen og fortolkningen af data hviler i høj grad på anvendelsen af forskellige displays, der fremstiller de indsamlede kvalitative data i koncentreret form. Baggrunden for at anvende displays er, at de kommunikerer, hvad en undersøgelse handler om, de ekspliciterer brobygningen fra data til konklusion, og fordi de fremstiller alle data, konklusionen er udledt af, (Dahler-Larsen, 2008: 42). Nærværende afhandlings analytiske og kommunikative displays er udviklet med udgangspunkt i en række konstruktionsprincipper, der stipulerer at: (1) displays er bygget op på en systematisk måde, (2) opstillet, så man kan se et helt datasæt på ét sted, samt (3) på en sådan måde, at det hjælper med at besvare et eller flere af de formulerede forskningsspørgsmål, (Miles & Huberman, 1994). I tillæg til disse konstruktionsprincipper er der også anvendt følgende tre regler: (1) autencitetsreglen, (2) inklusionsreglen, og (3) transparensreglen, (Dahler-Larsen, 2008), som guide for udviklingen og kvaliteten af de anvendte displays. Ganske kort foreskriver autencitetsreglen, at displays baseres på data i deres oprindelige form, inklusionsreglen foreskriver, at alle data, der falder indenfor en kategorisk afgrænsning, skal medtages i koncentreret form via fx stikord eller sammenfattende sætninger, og sidst foreskriver transparensreglen, at displayets konstruktion skal være gennemskuelig.

Miles & Hubermans, (1994), præsentation og drøftelse af en række forskellige eksplorative og deskriptive displays har givet inspiration til nærværende afhandlings udvikling og anvendelse af displays. Tabel 16 beskriver kort de typer af displays, der er udviklet samt deres anvendelse.

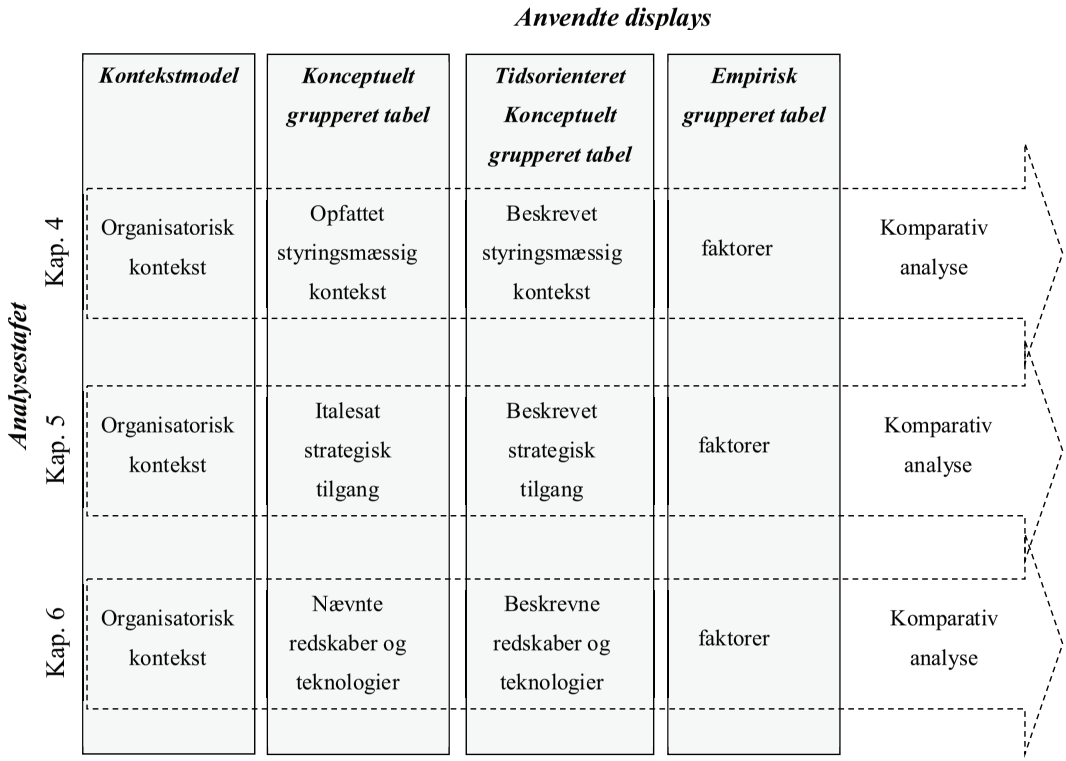
Display type	Beskrivelse	Anvendelse
Kontekst modeller	Kortlægger de interne og eksterne relationer der eksisterer for hver case organisation	Anvendes til at få yderligere indblik i den organisatoriske kontekst, kendetegner case organisationerne i forhold til det analyserede.
Konceptuelt grupperede tabeller	Grupperer emner der relaterer til det samme konceptuelle tema	Anvendes til at analysere og præsentere den opfattede styringsmæssige kontekst, de strategiske tilgange, samt anvendte redskaber og teknologier ved at plotte respondenters kodede svar i forhold til et konceptuelt tema.
Empirisk grupperede tabeller	Grupperer emner der relaterer til samme empiriske tema	Anvendes til at analysere de faktorer respondenter identificerer, som værende af indflydelse på styringsmæssig kontekst, strategiske tilgange, samt valg og anvendelse af redskaber og teknologier
Tidsorienterede tabeller	Kortlægger udviklingen over tid	Anvendes til at få indblik i udviklingen af resultatkontrakter og deres indhold

Tabel 16: Anvendte displays

De i tabel 16 angivne displays er anvendt til den individuelle såvel som komparative analyse. Med henblik på at opnå konsistens i præsentationen af analysen og dennes resultater, er følgende struktur lagt ned over kapitel 4, 5 og 6.

1. Individuel analyse af den organisatoriske kontekst
2. Individuel analyse af interviews
3. Individuel analyse af dokumenter
4. Individuel analyse af faktorer med indflydelse
5. Komparativ analyse af pkt. 2, 3 og 4

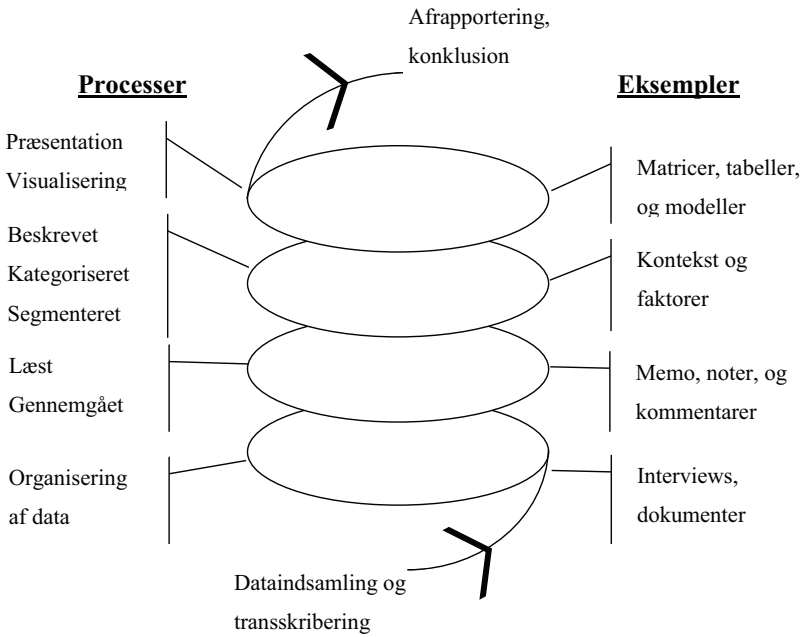
Denne struktur, de anvendte displays og analysestafet, er illustreret i figur 9.



Figur 9: Analysestafet og anvendte displays

Kapitlerne 4, 5 og 6 danner efterfølgende grundlag for en sammenfattende og komparativ analyse af den styringsmæssige kontekst, den strategiske tilgang, samt redskaber og teknologier. Denne sammenfattende og komparative analyse vil være genstand for kapitel 7, der anvender den, i kapitel 2, præsenterede StrategiKube til at kombinere analyserne fra kapitel 4, 5 og 6. Slutteligt konkluderes der i kapitel 8.

Når dataanalyse og fortolkning kombineres med dataindsamlingen, kan den samlede proces anskues som en spiral, hvor analysen, i stedet for at følge et lineært mønster, bevæger sig i cirkler, (Creswell, 1998). Figur 10 illustrerer den samlede proces fra dataindsamling til konklusion.



Figur 10: Dataanalyse spiral, adapteret fra Creswell, (1998: 143)

Til at understøtte denne proces er computerprogrammet NVivo 9 anvendt, da dette er designet til at holde styr på skriftligt kildemateriale, interviews, baggrundsoplysninger og kodning af interviews, (Binderkrantz & Andersen, 2009). I praksis er NVivo anvendt som det centrale redskab i forhold til opbevaring, organisering, og kodning datamaterialet. Således er både skriftligt materiale og interviews søgt opbevaret i NVivo, sidstnævnte i form af lydfiler, som efterfølgende er transskriberet i selve programmet. Tildelingen af memoer, kommentarer og noter til både transskriberede interviews og dokumenter, understøttes af programmet, hvorfor disse også er noteret heri. Selve kodningen er ligeledes foretaget i NVivo ved hjælp af såkaldte ”free nodes” og ”tree nodes”, hvoraf sidstnævnte står i et hierarkisk forhold til andre begreber. Et eksempel på sådanne ”tree nodes” er de a priori koder, der er anvendt, hvor noden ”hierarki” hører under begrebet ”styringsmæssig kontekst”. For den deskriptive kodning, der søger at afdække faktorer med indflydelse på styringskontekst, strategiske tilgange, og styringsredskaber, er der indledningsvist anvendt ”free nodes”, som så efterfølgende er kategoriseret.

I forbindelse med analysen af datamaterialet er NVivo primært anvendt til at køre forskellige søgninger, eller ”queries”, som de betegnes i programmet. De kørte søgninger dækker over såkaldte ”coding queries”, der samler alt materiale kodet under en specifik node, ”matrix queries”, der sammenligner materiale fra forskellige case organisationer med hinanden, ”text search queries”, der finder forekomsten af bestemte ord relateret til fx den styringsmæssige kontekst, og ”word frequency queries”, der finder hyppigheden af et givent ord eller term.

Kvalitetskriterier & forskningsproces

Som afslutning på dette kapitel vil det følgende drøfte kvalitet i forskningen samt processen for den forskning, der ligger til grund for nærværende afhandling. Førstnævnte vil indlede med en drøftelse af tilgængelige kvalitetskriterier og hvilke, der er valgt, hvorimod forskningsprocessen vil blive drøftet med udgangspunkt i Kvales 7 stadier i en interviewundersøgelse, (Kvale, 1997).

Bedømmelsen af forskningsmæssig kvalitet hviler i traditionel forstand på begreberne generaliserbarhed, reliabilitet og validitet, der anskues som en videnskabelig og nærmest hellig treenighed indenfor moderne samfundsvidenskab. I en positivistisk tilgang vil generaliserbarhed fokusere på, hvorvidt det er lykkedes at producere viden, der kan generaliseres universelt, (Ibid.), reliabilitet på i hvilken udstrækning, det er muligt at gentage en undersøgelse og nå de samme konklusioner, (Dahler-Larsen, 2008), og validitet på, om der rent faktisk måles på det, vi tror, vi måler, (Kerlinger, 1979). Disse udfordres dog i forbindelsen med en konstruktiv og kvalitativ tilgang, (se fx Lincoln & Guba, 1985; Ely, 1991; Dahler-Larsen, 2008), da verden i denne optik er socialt konstrueret og der derfor ikke kan generaliseres universelt, (Kvale, 1997), da kvalitativ undersøgelse bygger på kontekstualiseret interaktion mellem undersøger og et givent felt, og derfor vil være vanskelig at gentage, (Dahler-Larsen, 2008), og da kvalitativ forskning ikke resulterer i tal, kan det ikke valideres, at der måles på det korrekte, (Kvale, 1997).

Da anvendelsen af den traditionelle treenighed, generaliserbarhed, reliabilitet og validitet, således medfører udfordringer i forbindelse med kvalitativ forskning, vil alternative opfattelser af disse, eller andre begreber, være nødvendige til at bedømme kvaliteten af sådan forskning. Dette gælder således også for nærværende afhandling, givet dens videnskabsteoretiske udgangspunkt og metodiske valg.

Yin, (2009), tilbyder følgende fire kvalitetskriterier med relevans for casestudier: (1) ”Construct validity” (validitet), forstået som identificeringen af de korrekte observationer/målinger i forhold til, hvad der undersøges, (2) ”Internal validity” (kausalitet), forstået som etableringen af kausalforhold og dermed udelukkende anvendt i studier med et forklarende formål, (3) ”External validity” (generaliserbarhed), forstået som identificering af, hvorvidt undersøgelsens resultater kan generaliseres til en større population, og (4) ”Reliability” (reliabilitet), forstået som demonstrationen af, at undersøgelsen kan gentages med samme resultater. Som det ses, responderer tre af Yin’s fire kriterier til den traditionelle positivistiske treenighed og opfattelsen af denne, og repræsenterer dermed en mindre tilpasning af disse til casestudier frem for et egentligt alternativ. Yin’s fjerde kriterium vedrørende kausalitet er forbeholdt undersøgelser med et forklarende formål og derfor uden interesse for nærværende afhandling.

Validitet, generaliserbarhed og reliabilitet danner også fundament for Kvales, (1997), udvikling af kvalitetskriterier til anvendelse ved en interviewundersøgelse. Validitetskriteriet opdeles i denne optik i: (1) håndværksmæssig validitet, forstået som kontinuerlig kontrol, fremsættelse af nye spørgsmål og teoretisk fortolkning af resultaterne, (2) kommunikativ validitet, der drejer sig om efterprøvning af gyldigheden af vidensudsagn, og (3) pragmatisk validitet, som anskuer, hvorvidt forskningens resultater fører til handling. Generaliserbarheden anses som bestående af: (1) naturalistisk generalisering, baseret på personlig erfaring, (2) statistisk generalisering, baseret på tilfældig udvælgelse af respondenter, eller (3) analytisk generalisering, der indebærer en bedømmelse af, om resultaterne kan være vejledende for andre situationer. Reliabilitetskriteriet henføres til: (1) interviewerreliabilitet, herunder om ledende spørgsmål har påvirket respondenters svar, (2) reliabiliteten af transkriptioner, hvilket primært sættes i forbindelse med en situation, hvor flere personer transskriberer og koder data, samt (3) analytisk reliabilitet, der er relateret til valg af analytisk metode.

I forhold til nærværende afhandling, tilbyder Kvales bidrag et værdifuldt alternativ til den traditionelle opfattelse, da begreberne validitet, generaliserbarhed og reliabilitet her er udviklet med henblik på anvendelse i en kvalitativ sammenhæng. Et andet værdifuldt bidrag er udviklet af Peter Dahler-Larsen, (2008), der drøfter følgende seks kvalitetskriterier: (1) korrespondenskriteriet, (2) replikationskriteriet, (3) reliabilitetskriteriet, (4) validitetskriteriet, der, som hos Kvale, dækker over håndværksmæssig, kommunikativ og pragmatisk validitet, (5) transparenskriteriet, og (6) det heuristiske kriterium.

Korrespondenskriteriet fokuserer, i Dahler-Larsens optik, på den korrespondens, der er mellem et givent udsagn og virkeligheden, hvilket i en konstruktiv tilgang ikke lader sig gøre, da der eksisterer flere virkeligheder. Replikationskriteriet går i al sin enkelhed ud på, at en given undersøgelse kan repliceres af et andet undersøgelsessystem og nå til samme resultat, hvilket i kvalitative undersøgelser ofte er urealistisk, da disse forventer, at virkeligheden ændrer sig som følge af undersøgelsen. I tråd med Yin, (2009), italesætter Dahler-Larsen også reliabilitetskriteriet som muligheden for, at en undersøgelse kan genskabes med de samme resultater, men argumenterer for det abstrakte i dette, da dataindsamlingssituationen i kvalitative undersøgelser er afhængige af en lang række personlige og kontekstuelle forhold. Som sådan lader den sig ikke let gentage med samme resultat. I forhold til validitetskriteriet lægger Dahler-Larsen sig tæt op af Kvales allerede drøftede begreber vedrørende håndværksmæssig, kommunikativ og pragmatisk validitet, men argumenterer dog for, at den pragmatiske validitet og hvorvidt en undersøgelse fører til handling, ofte er underlagt andre faktorer, fx politisk vilje. Transparenskriteriet går på, at de metodiske fremgangsmåder skal gøres eksplicitte og transparente således, at det tydeligt fremgår, hvad der er foregået i undersøgelsen. Det heuristiske kriterium fokuserer på, om undersøgelsen har ført til ny viden, indsigt og perspektiver.

I Dahler-Larsens optik er det således den håndværksmæssige og kommunikative validitet, transparens, samt det heuristiske kriterium, der er anvendelige i kvalitative undersøgelser. Korrespondens, replikation, reliabilitet og pragmatisk validitet anbefales ikke særskilt for kvalitative undersøgelser, da de, som drøftet ovenfor, ikke er sammenfaldende med opfattelsen af flere eksisterende virkeligheder, at virkeligheden ændrer sig som følge af undersøgelsen, at dataindsamlingssituationen er præget af kontekstuelle og personlige forhold, og at handling ikke nødvendigvis afgøres af undersøgelsen alene.

Nærværende afhandling er enig med Dahler-Larsen, for så vidt angår den begrænsede anvendelighed af kriterierne korrespondens, replikation, og pragmatisk validitiet, men argumenterer for, at Kvales syn på reliabilitet, forstået som interviewerreliabilitet, reliabilitet af transskribering, og analytisk reliabilitet, (Kvale, 1997), med fordel kan anvendes. Ikke mindst som en processuel kvalitetskontrol og dermed i tandem med håndværksmæssigt validitet. Herudover anses den naturalistiske og analytiske generaliserbarhed som anvendelige kriterier til at bedømme, om resultaterne, baseret på henholdsvis personlig erfaring og analytisk bedømmelse, kan være vejledende for andre situationer. For nærværende afhandling vil sådanne situationer fx udgøre formen for strategi og strategisk ledelse i andre statslige styrelser, regioner eller kommuner.

Givet ovenstående drøftelse, vil nærværende afhandling tage afsæt i Kvales kvalitetskriterier, (1997), men revidere disse med udgangspunkt i Dahler-Larsens tilgang, (2008), således at der ses bort fra pragmatisk validitet, men tillægges overvejelser vedrørende transparens og det heuristiske. I forhold til generalisering, vil der ses bort fra statistisk generalisering, da respondenter ikke er udvalgt tilfældigt og dermed ikke kan generaliseres på statistisk vis. Samlet set bidrager dette til udvælgelsen af ni kvalitetskriterier for nærværende afhandling, der dækker over validitet, generaliserbarhed, reliabilitet, transparens, og det heuristiske. Disse, samt deres formål og anvendelse, er vist i tabel 17.

Kvalitetskriterier	Formål og anvendelse
Validitet 1) Håndværksmæssig 2) Kommunikativ	Den håndværksmæssige validitet fokuserer på om metoderne er anvendt forsvarligt i forhold til undersøgelsesfeltet og om afhandlingen gør det færdigt den lover. Den kommunikative validitet fokuserer primært på respondentvalidering af foreløbig analyser samt fremsendte uddrag af transskriberede interviews
Generaliserbarhed 3) Naturalistisk 4) Analytisk	Den naturalistiske generalisering baseres på personlig erfaring og ekspliciteres som forventninger frem for formelle forudsigelser. Den analytiske generalisering baseres på en analyse af ligheder og forskelle mellem forskellige situationer og hvorvidt resultaterne af nærværende afhandling kan være vejledende i andre situationer.
Reliabilitet 5) Interviewer 6) Transskribering 7) Analyse	Interviewerreliabilitet fokuserer på i hvilken grad der er anvendt ledende spørgsmål og hvordan disse kan have påvirket svarene. Transskriberingsreliabilitet fokuserer på hvorledes tale er pålideligt oversat til tekst. Analysereliabilitet fokuserer på om analysemetoderne og selve analysen er af pålidelig natur.
8) Transparens	Transparenskriteriet fokuserer på om de metodiske fremgangsmåder er ekspliciterede og tydeliggjort
9) Heuristisk	Det heuristiske kriterium fokuserer på om afhandlingen fører frem til ny viden, indsigt og perspektiver via en kontinuerlig undersøgende og reflekterende praksis.

Tabel 17: Anvendte kvalitetskriterier

Da de udvalgte kvalitetskriterier kan relateres til forskellige faser af arbejdet med nærværende afhandling, vil operationaliseringen af disse blive drøftet sammen med den anvendte forskningsproces.

Som allerede nævnt, tager forskningsprocessen for nærværende afhandling udgangspunkt i Kvales syv stadier i en interviewundersøgelse, (1997; 95):

1) Tematisering, formålet med undersøgelsen/forskningen
2) Design, planlægning af undersøgelsens design
3) Interview, gennemførelse af interview på baggrund af interviewguide
4) Transskribering, forberedelse af interviewmaterialet til analyse
5) Analyse, herunder valg af analysemetoder
6) Verificering, fastslå generaliserbarhed, reliabilitet, og validiteten af interviewresultater
7) Rapportering, kommunikation af undersøgelsens resultater

Indledningsvist er temaet for nærværende afhandling, formen for offentlig strategi og strategisk ledelse, identificeret som et interessant forskningsområde, der er kendetegnet ved en emergerende natur og en relativt begrænset litteratur. Selve formålet er herefter blevet yderligere detaljeret i form af de udviklede forskningsspørgsmål og identifikationen af styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang, samt redskaber og teknologier som analytiske variable. Denne tematisering samt formålet med forskningen, er genstand for de drøftelser, der er indeholdt i kapitlerne 1 og 2. Selve designet og planlægningen af dette vedrører de metodiske overvejelser, der er drøftet i indeværende kapitel. Interviews er gennemført på baggrund af en generisk interviewguide med udvalgte respondenter i de fire case organisationer, hvorefter disse er transskriberet og således forberedt til analyse. Selve processen og metoden herfor samt valg af metoder til analyse af indsamlede data er ligeledes drøftet i indeværende kapitel, hvorimod selve analysen er genstand for kapitlerne 4, 5 og 6. Rapportering og kommunikationen af forskningens resultater er genstand for den samlede afhandling.

Verificering via de udvalgte kvalitetskriterier er gennemført på flere af de syv stadier og er således en kontinuerlig proces. Den håndværksmæssige validitet kan således lægges ned over samtlige stadier, hvor der er argumenteret for validiteten af selve temaet og de udviklede forskningsspørgsmål i kapitel 1. Validiteten af designet, herunder udviklingen af det konceptuelle framework og metoden, argumenteres der for i kapitel 2 og 3. Kapitel 3 redegør også for, hvordan validiteten af interviews er søgt sikret via en hermeneutisk proces, samt hvordan transskriberingen af disse er udformet med henblik på at øge validiteten heraf. Validiteten af den analytiske metode, der ligger til grund for analyserne i kapitel 4, 5 og 6, herunder anvendelsen af 1. og 2. niveaukodning, specifikke kodemetoder, samt analytiske displays, er der også argumenteret for i kapitel 3. Selve analysen og den håndværksmæssige validitet af denne beror på, hvorvidt den logik, der anvendes i kapitlerne 4, 5 og 6, synes fornuftig eller ej. I forhold til verificering, vil den håndværksmæssige validitet være knyttet til et reflekteret valg af kvalitetskriterier og dermed drøftelsen af disse i indeværende kapitel. Rapportering og kommunikation af forskningen sker via nærværende afhandling, hvorunder den håndværksmæssige validitet vedrører, hvorvidt denne på fornuftig vis præsenterer forskningens resultater samt bagvedliggende metoder. Den kommunikative validitet er primært relateret til respondentvalidering under de afholdte interviews.

Generaliserbarheden af nærværende afhandling vurderes som en del af konklusionen og på baggrund af personlige erfaringer (naturalistisk generalisering) samt en analyse af, hvordan konklusionerne kan være vejledende for organisationer i andre situationer (analytisk generalisering). Hvor førstnævnte vil være baseret på forskerens akademiske og praktiske baggrund, vil den analytiske generalisering anvende en assertorisk logik, der undersøger, om de mønstre og den kortlægning af strategiens form, der er fremkommet via analysen, kan danne grundlag for en generalisering.

Målet for en sådan generalisering vil være at undersøge, ***hvordan det er,*** dvs. fastslå det almindelige, ***hvad der er muligt,*** hvad bliver almindeligt i fremtiden, og slutteligt, ***hvordan det kunne blive,*** ved at identificere eventuelle ideelle situationer og fremsætte forslag til yderligere forskning, (Schofield, 1990).

Afholdelse af interview, transskribering af interviews, samt selve analysen af disse, er de tre stadier, hvorunder reliabiliteten af nærværende afhandling søges sikret. Således er anvendelsen af ledende spørgsmål under interviews søgt begrænset til et minimum, hvilket, i kombination med de tidligere drøftede interviewteknikker og den hermeneutiske fortolkning, øger sandsynligheden for at respondenternes svar fremkommer upåvirket. Transskribering af samtlige interviews er foretaget af samme person, hvilket øger reliabiliteten af oversættelsen fra tale til tekst. Analysen af de indsamlede data bygger på kodning i flere niveauer samt anvendelsen af forskellige displays, der begge er relateret til de opstillede forskningsspørgsmål, med henblik på at sikre en stringent logik og derved øge reliabiliteten heraf.

Transparenskriteriet dækker over indeværende kapitels detaljerede gennemgang og eksplicitering af det anvendte forskningsdesign og dermed relateret til stadiet for design og planlægning. Slutteligt er den reflekterende og undersøgende praksis, der er anvendt i forbindelse med både dataindsamling og analyse, samt de resulterende konklusioner, relateret til det heuristiske kriterium.

Kapitel 4 – Kortlægning af styringsmæssig kontekst

”Det er ikke i sig selv nyt, at der eksisterer forskellige styringsformer indenfor den offentlige sektor. Det nye ligger i udviklingen i deres relative vægt og i etableringen af forskellige kombinationsmodeller, hvor elementer fra de forskellige samarbejds- og styringsmekanismer sættes sammen på nye måder”

(Forum for offentlig topledelse, 2005: 37)

Som ovenstående citat fra kodeks for god offentlig topledelse i Danmark, (Forum for offentlig topledelse, 2005), nævner, er udviklingen i sameksisterende styringsparadigmer en af topledelsens udfordringer. Tilstedeværelsen af sådanne styringsparadigmer og deres sameksistens er genstand for dette kapitels analyse af den styringsmæssige kontekst for de fire case organisationer. Kapitlet analyserer indledningsvist hver enkelt case organisation, hvorefter der foretages en komparativ analyse på tværs af disse. Strukturen af kapitlet følger den i kapitel 3 nævnte, hvorfor der indledes med en kortlægning af den organisatoriske kontekst, der vurderes at have indflydelse på den styringsmæssige kontekst. Herefter kortlægges den styringsmæssige kontekst, der identificeres på baggrund af de gennemførte interviews samt indsamlede dokumenter. Dette benævnes som henholdsvis den opfattede og beskrevne styringsmæssige kontekst. Herefter følger, med udgangspunkt i de afholdte interviews, en kortlægning af de faktorer, der påvirker denne styringsmæssige kontekst, hvorefter der opsummeres. Kapitlet afsluttes med en komparativ analyse af de fire case organisationer.

Arbejdsmarkedsstyrelsen

Organisatorisk kontekst med styringsmæssig relevans

Arbejdsmarkedsstyrelsen er en styrelse under Beskæftigelsesministeriet, der siden 2002 har været organiseret som en enhedsorganisation, (Beskæftigelsesministeriet, 2005). Arbejdsmarkedsstyrelsen varetager således den direkte ministerbetjening samt policy udvikling indenfor styrelsens lovområde. I kølvandet på kommunalreformen blev den kommunale og statslige beskæftigelsesindsats samlet via etableringen af landets 91 kommunale jobcentre og fire statslige beskæftigelsesregioner, (KL et al, 2009). Driften af de kommunale jobcentre har siden august 2009 har været fuldt ud kommunal. I tillæg til de fire beskæftigelsesregioner, består Arbejdsmarkedsstyrelsen også af tre Work-in-Denmark-centre, fokuseret på rekruttering af udenlandsk arbejdskraft, og fire specialenheder vedrørende indsatsen på henholdsvis unge-, ligestillings-, handicapområdet samt den etniske indsats, (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2011). Den centrale del af Arbejdsmarkedsstyrelsen, beliggende i København, er internt organiseret i en direktion samt ti fagkontorer, som vist i appendiks B.

Overordnet er beskæftigelsesindsatsen opdelt i et statsligt, et regionalt, og et kommunalt niveau. På statsligt niveau fastsætter regering og folketing beskæftigelsespolitikken, og Beskæftigelsesministeriet udstikker rammerne for indsatsen gennem love og regler, økonomiske incitamenter, og nationale IT redskaber og teknologier. Grundet Beskæftigelsesministeriets enhedsorganisering, forestår Arbejdsmarkedsstyrelsen udviklingen og styringen af disse rammer. På regionalt niveau følger de fire Beskæftigelsesregioner, via dialog, op på resultaterne af beskæftigelsesindsatsen i samtlige 91 kommunale jobcentre. Selve driften af disse jobcentre er et kommunalt anliggende, hvorfor det samlede driftsansvar for beskæftigelsesindsatsen overfor borgere og virksomheder er på kommunalt niveau.

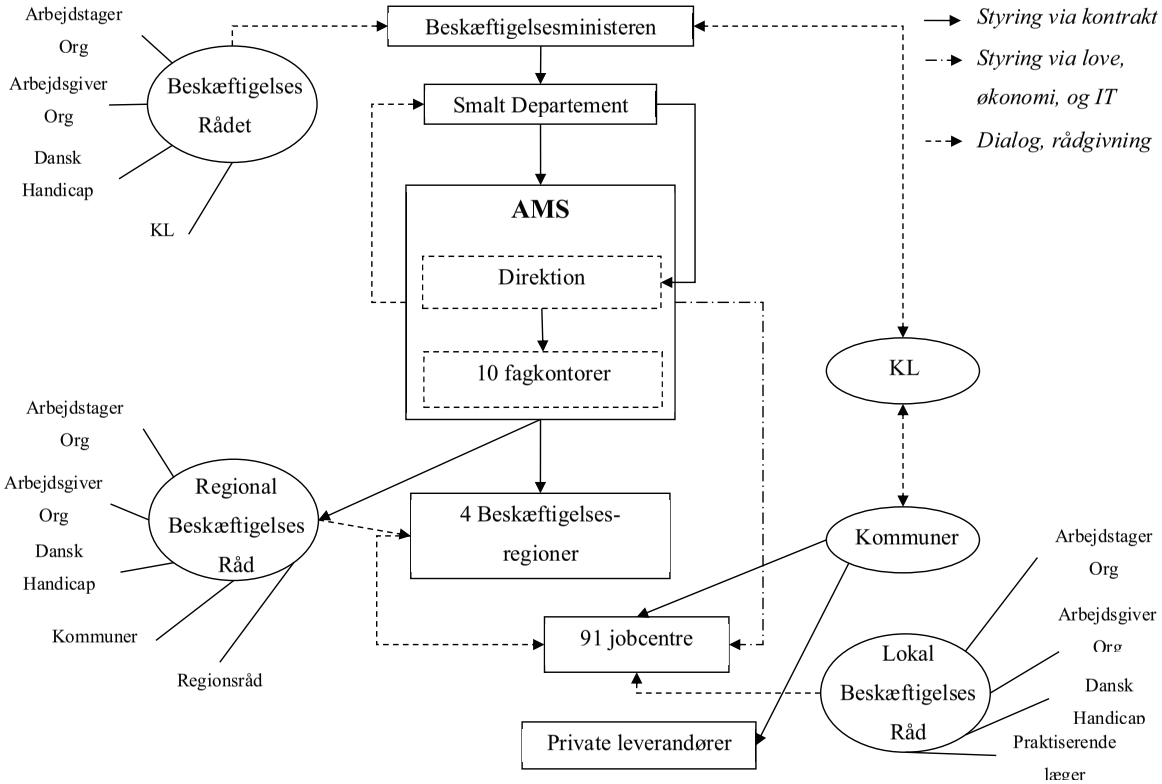
Herudover er arbejdsmarkedets parter også medvirkende i styringen af beskæftigelsesindsatsen på statsligt, regionalt, og kommunalt niveau via henholdsvis Beskæftigelsesrådet, de fire regionale beskæftigelsesråd, samt de lokale beskæftigelsesråd. Beskæftigelsesrådet medvirker i styringen af beskæftigelsesindsatsen gennem rådgivning af Beskæftigelsesministeren og Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration. Beskæftigelsesrådet består af en formand samt 25 medlemmer, der repræsenterer Dansk Arbejdsgiver forening (DA), Landsorganisationen for 18 fagforbund og 5 branchekarteller (LO), Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger (SALA), Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Akademikernes Centralorganisation (AC), og Ledernes Hovedorganisation (LH), Kommunernes Landsforening (KL), og Danske Handicaporganisationer (DH). De regionale beskæftigelsesråd overvåger og analyserer udviklingen på arbejdsmarkedet og bidrager derigennem til at sikre resultater og effekter af indsatsen i den pågældende beskæftigelsesregion.

Udover arbejdsmarkedets parter og Danske Handicaporganisationer (DH), er også relevante kommuner samt regionsråd repræsenteret i det regionale beskæftigelsesråd, hvis medlemmer udpeges af Beskæftigelsesministeren efter indstilling fra de nævnte myndigheder og organisationer. Det lokale beskæftigelsesråd overvåger resultater og effekter af det kommunale jobcenters beskæftigelsesindsats, og rådgiver kommunalbestyrelsen samt staten om tiltag til forbedring af det lokale jobcenters beskæftigelsesindsats.

De lokale beskæftigelsesråd er sammensat af personer, der repræsenterer arbejdsmarkedets parter, Danske Handicaporganisationer, Praktiserende Lægers Organisation (PLO), det lokale integrationsråd, hvor et sådant er nedsat, samt evt. relevante lokale foreninger, såfremt de øvrige medlemmer af rådet er enige i, at disse foreninger skal repræsenteres.

I tillæg til de offentlige organisationer og råd, indgår også private leverandører af forskellige varer og tjenesteydelser i den organisatoriske kontekst med relevans for Arbejdsmarkedsstyrelsens styringsmæssige kontekst. Således har eksempelvis leverandører af IT løsninger til kommunerne, som fx KMD, en stor interesse i, hvilke krav Arbejdsmarkedsstyrelsen stiller til de oplysninger, systemerne skal kunne generere. Et andet eksempel er udbydere af aktiveringsindsatser, som fx AOF, der giver kommunerne mulighed for at outsource den del af aktiveringsindsatsen, der er relateret til aktivering af de ledige. Sådanne udbydere har ligeledes en stor interesse i at påvirke efterspørgslen af deres ydelser, og følger derfor nøje udviklingen i beskæftigelsesindsatsen.

Paletten af de organisationer med styringsmæssig relevans, der er til stede i Arbejdsmarkedsstyrelsens organisatoriske kontekst, indeholder således statslige, regionale, og kommunale aktører, interesseorganisationer, samt private virksomheder. En simplificeret og kondenseret udgave af denne organisatoriske styringsmæssige kontekst samt styringsrelationerne er søgt illustreret i figur 11.



Figur 11: Organisatorisk styringsmæssig kontekst for AMS

Opfattet styringsmæssig kontekst

I det følgende vil respondenternes opfattelse af den styringsmæssige kontekst blive kortlagt via de indsamlede og transskriberede interviews. Der indledes med en analyse af respondenternes beskrivelse af den styringsmæssige kontekst, når der spørges specifikt ind til eksistensen af de fire styringsparadigmer. Herefter analyseres svar på mere generelle spørgsmål med henblik på at identificere specifikke kendetegn vedrørende styringsfokus, - kendetegn, og – kultur, der beskrives i forbindelse med interviewets resterende temaer og spørgsmål hertil.

Specifikt om de fire styringsparadigmer

Når der spørges specifikt ind til eksistensen af de fire styringsparadigmer, hierarki, klanbaseret, netværk, og marked, er den generelle opfattelse blandt de adspurgte, at tre af disse fire præger Arbejdsmarkedsstyrelsens styringsmæssige kontekst. Hierarkisk styring opfattes som tilstedeværende primært via den lovgivning og de regler, Arbejdsmarkedsstyrelsen anvender i forbindelse med regulering af beskæftigelsesindsatsen og styring af de enkelte jobcentre. Denne styring opfattes dog som værende nær sin grænse, hvilket har ført til introduktionen og eksistensen af både klanbaseret styring og netværksstyring. Klanbaseret styring nævnes især i forbindelse med den dialogbaserede ledelse, som finder anvendelse via de fire beskæftigelsesregioners arbejde med de enkelte jobcentre omkring styringen af beskæftigelsesindsatsen. Netværksstyring eksisterer, ifølge respondenternes opfattelse, via kommunikationen med relevante interessenter samt i forbindelse med de kontrollerede forsøg, der gennemføres i samarbejde med jobcentre. Markedsstyring nævnes som mindre væsentlig, og sættes primært i forbindelse med muligheden for at udlicitere aktiveringsindsatser til private aktører, som fx AOF, samt Arbejdsmarkedsstyrelsens gennemførelse af nationale udbud.

Respondenternes opfattelse af den styringsmæssige kontekst er således stadig domineret af hierarkisk styring, der dog i nogen grad anses for værende et udtømt styringsparadigme, en øget tilstedeværelse af klanbaseret styring og netværksstyring, samt en lille grad af markedsstyring. Denne opfattelse er illustreret via nedenstående uddrag fra et svar på spørgsmålet om eksistensen af de fire styringsparadigmer.

Interviewer: Kan man tegne en profil af Arbejdsmarkedsstyrelsen og sige, om der er nogle af de her styringsparadigmer, der påvirker jer mere end andre.

Respondent: Vi er et klassisk ministerium, hvis du spørger et jobcenter, så vil de sige, at vi er fuldstændig overreguleret […], det her (netværksstyring) er vi begyndt at dyrke op, ved at snakke med de her interessenter, der bevæger sig rundt omkring fx hele sygedagpengeområdet […], det der (klanbaseret styring) er jo også dialogbaseret ledelse, og det tror jeg, vi kommer til at styre rigtig meget på […], det er nok den mindste, det her (markedsstyring), vi laver noget med at påvirke markedet via udbud, hvor vi kan presse priserne […]

Interviewer: Det, jeg hører dig sige er, at man har været her (hierarkisk styring) og er det stadig

Respondent: Og så siver man herover (klanbaseret styring og netværksstyring), og har en lille tanke i det her (markedsstyring), men det er bare lidt artsfremmed for det her område

Som ovenstående indikerer, er respondenternes svar fokuseret på Arbejdsmarkedsstyrelsens styring af de decentrale enheder, især jobcentre, hvorimod styring af styrelsen selv ikke nævnes. Respondenternes svar på specifikke spørgsmål giver således kun indsigt i den styringsmæssige kontekst, der eksisterer i forbindelse med styring af den lokale indsats, altså styring udad, eller i hierarkiske termer nedad til, i beskæftigelsessystemet.

Generelt om styringsmæssig kontekst

Analysen af respondenternes svar på generelle spørgsmål vedrørende den styringsmæssige kontekst, herunder især spørgsmål under temaerne; institutionelle træk, og styringslandskab, afslører et mere nuanceret billede af den styringsmæssige kontekst, der eksisterer for Arbejdsmarkedsstyrelsen. Den styringsmæssige kontekst, der præger styringen mellem styrelsen og departement, beskrives af respondenterne som værende præget af decentralisering, en vis grad af faglig autonomi, samt et fokus på performance og output. Decentraliseringen sættes i forbindelse med den udlægning af politikudvikling til de enkelte styrelser under Beskæftigelsesministeriet, der er et resultat af den enhedsorganisation og det smalle departement, der karakteriserer ministerområdet. Den faglige autonomi tilskrives også ministeriets enhedsorganisation, idet policy udvikling foretages i styrelsen, som dermed også i høj grad forventes at besidde den nødvendige faglighed. Udover politikken for beskæftigelsesområdet, udvikler Arbejdsmarkedsstyrelsen også de redskaber og koncepter, der anvendes til styring af beskæftigelsesindsatsen under en høj grad af autonomi. Fælles for disse redskaber og koncepter er en performance management inspireret styringsfilosofi og et fokus på performance og output.

Decentraliseringen af policy udvikling samt det fokus på performance og output, der kendetegner styringen fra Arbejdsmarkedsstyrelsens departement, indikerer en vis grad af markedsstyring. Styringskendetegn, der associeres med markedsstyring er, blandt andre, decentralisering, kontrol af performance og output, samt mål- og resultatstyring, hvoraf sidstnævnte kan henføres til de indgåede resultatkontrakter mellem departement og styrelsen. Den faglige autonomi indikerer, at også klanbaseret styring præger styringsforholdet mellem Arbejdsmarkedsstyrelsen og dennes departement, idet kendetegn for dette styringsparadigme er fokuseret på accepterede faglige og professionelle standarder samt fælles værdier og normer.

Markedsstyring og klanbaseret styring suppleres af hierarkisk ledelse, der af respondenterne opfattes som en grundlæggende forudsætning for et politisk styret system. På baggrund af ovenstående analyse, kan det argumenteres, at den styringsmæssige kontekst mellem Arbejdsmarkedsstyrelsen og departementet er kendetegnet ved hierarkisk styring, klanbaseret styring, og markedsstyring. Hvor hierarkisk styring opfattes som en altid tilstedeværende forudsætning for styring i en offentlig kontekst, indikerer analysen, at klanbaseret styring og markedsstyring i højere grad kendetegner den daglige styring. Hierarkisk styring dominerer således den overordnede styringsmæssige kontekst, der udstikker rammerne for Arbejdsmarkedsstyrelsens virke samt ændringer i disse, hvorimod den daglige styring indenfor disse rammer er kendetegnet ved klanbaseret styring og markedsstyring.

Den styringsmæssige kontekst, respondenterne beskriver i forhold til styringen af den lokale beskæftigelsesindsats, og dermed styring udad til, ændrer en smule karakter, når de mere generelle spørgsmål vedrørende styring analyseres. Her nævner respondenterne lovgivning og regelstyring, økonomisk incitamentsstyring, samt dialogbaseret styring som de tre centrale styringsmekanismer. I tillæg til disse tre nævnes også landsdækkende IT systemer, fx jobindsats.dk, resultatdata, og jobnet.dk, som en fjerde styringsmekanisme. Disse fire styringsmekanismer danner tilsammen grundlaget for Arbejdsmarkedsstyrelsens anvendelse af performance management som den grundlæggende styringsfilosofi.

Af ovennævnte styringsmekanismer kan anvendelse af lovgivning og regelstyring associeres med det hierarkiske styringsparadigme, der er kendetegnet ved bl.a. regler og love, der fokuserer på kontinuitet og centraliseret kontrol, og som har uniformitet som centrale kulturelle drivers. Økonomisk incitamentsstyring har derimod flest lighedspunkter med især markedsstyringsparadigmet og kendetegn som fx decentralisering, konkurrenceudsættelse, og kontrol af performance og output. Decentralisering, da det er op til den enkelte kommune,

om de vil iværksætte initiativer, der belønnes økonomisk, konkurrenceudsættelse, da der i en vis forstand konkurreres om økonomiske midler, og kontrol af performance og output, da de økonomiske incitamenter søger at stimulere en specifik performance, fx aktivering. Styringsfokus for den økonomiske incitamentsstyring trækker således også i retning af markedsstyringsparadigmet, samt en kultur, der karakteriseres af en mere produktionsorienteret natur.

Den tredje styringsmekanisme, der nævnes, dialogbaseret styring, karakteriseres bedst ved klanbaseret styring, da dette er kendetegnet ved accepterede faglige og professionelle standarder samt fælles værdier og holdninger. Der kan dog stilles spørgsmål ved, hvorvidt den dialogbaserede styring er i overensstemmelse med det klanbaserede styringsparadigmes fokus på diskretion og decentraliseret kontrol. Respondenternes beskrivelse af dialogstyring som en mekanisme til at understøtte decentrale jobcentres accept af centralt udviklede tiltag, værdier og normer, understøtter spørgsmålet om det styringsmæssige fokus på diskretion og decentraliseret kontrol. Dialog er på denne baggrund muligvis mere i tråd med kommunikation af centrale beslutninger, end egentlig dialog, og dermed et mere hierarkisk styringsfokus.

De landsdækkende IT systemer har, som det er tilfældet med dialogstyring, også ligheder med det klanbaserede styringsparadigme, såfremt IT systemerne har til hensigt at facilitere øget kollaboration mellem jobcentre og kommuner, samt vejlede disse i deres beskæftigelsesindsats. Omvendt kan markedsstyringsparadigmet også være kendetegnende for sådanne nationale IT systemer, såfremt sammenligning på tværs af jobcentre og kommuner resulterer i konkurrence frem for kollaboration disse imellem. Selve performance management tankegangen, der beskrives som den grundlæggende styringsfilosofi, må siges at være nært beslægtet med markedsstyringsparadigmets kendetegn, herunder især kontrol af performance og output.

På baggrund af ovenstående analyse, kan der identificeres en vis diskrepans mellem den styringsmæssige kontekst, der kortlægges ved svar på spørgsmål af henholdsvis specifik og generel karakter. Hvor det hierarkiske styringsparadigme dominerer den styringsmæssige kontekst i begge analyser, optræder de resterende med forskellig styrke. Ifølge respondenternes svar på specifikke spørgsmål, kortlægges en styringsmæssig kontekst, der domineres af hierarkisk styring, høj væsentlighed af klanbaseret styring, moderat væsentlighed af netværksstyring, og mindre væsentlig markedsstyring. I modsætning til dette, indikerer analysen af svar på generelle spørgsmål en styringsmæssig kontekst, der domineres af hierarkisk styring, en høj væsentlighed af markedsstyring, moderat væsentlighed af klanbaseret styring, og mindre væsentlig netværksstyring. Der kan dermed ikke kortlægges et entydigt billede af den styringsmæssige kontekst, men ud fra et analytisk synspunkt, argumenteres der for en dominerende hierarkisk styring, en høj væsentlighed af klanbaseret styring, en moderat væsentlighed af markedsstyring, og en mindre væsentlig netværksstyring. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 18.

Hierarkisk	Klanbaseret	Netværk	Marked
Dominerende grundet stort fokus på lovgivning og regelstyring	Tildeles høj væsentlighed grundet øget anvendelse af dialogstyring	Tildeles mindre væsentlighed da det primært er de kontrollerede forsøg der kan karakteriseres som netværksstyring	Tildeles en moderat væsentlighed grundet fokus på performance samt anvendelsen af økonomisk incitamentsstyring

Tabel 18: Opfattet styringsmæssig kontekst for AMS

Beskrevet styringsmæssig kontekst

I det følgende vil indsamlede dokumenter blive analyseret med henblik på at kortlægge den styringsmæssige kontekst, der beskrives i disse. Dette gøres ligeledes med udgangspunkt i det styringsfokus, - kendetegn, og - kultur, der kendetegner de fire styringsparadigmer indeholdt i det konceptuelle framework. De dokumenter, der er analyseret i forhold til Arbejdsmarkedsstyrelsen, er følgende:

- Resultatkontrakter for årene 2010, 2009, og 2008
- Forretningsstrategi for 2011
- Årsrapporter for årene 2011, 2010, 2009, og 2008
- Styring af beskæftigelsesindsatsen, dokument af 16. maj 2011

Baggrunden for at inkludere forretningsstrategien 2011 er, at denne erstatter anvendelsen af resultatkontrakt for det pågældende år. Dokumentet vedrørende styring af beskæftigelsesindsatsen analyseres med henblik på at få yderligere indblik i de styringsmekanismer, der nævnes af respondenterne.

Resultatkontrakter og årsrapporter er indført fra den private sektor og kendetegnet ved kontrol af performance og output, samt associeret med en drivende og produktionsorienteret kultur. På denne baggrund kan disse i udgangspunktet relateres til markedsstyringsparadigmet, men analyseres selve indholdet af disse, i form af især resultatmål, opstår et mere nuanceret billede. Analysen af resultatmål samt afrapportering af samme har til hensigt at identificere, hvilket af de fire styringsparadigmer, der bedst karakteriserer indholdet af resultatmålene. I de tilfælde, hvor resultatmålet kan relateres til flere styringsparadigmer, er der foretaget en vurdering af, hvilket der er mest fremtrædende.

De ni mål, der er indeholdt i henholdsvis resultatkontrakten og årsrapporten for 2008, viser en lille overvægt af klanbaseret styring samt markedsstyring. Dette billede ændrer sig for året 2009, hvor analysen af de indeholdte 13 resultatmål viser en klar overvægt af klanbaseret styring samt reduktion af markedsstyring. For året 2010 præger markedsstyring størstedelen af de analyserede ni resultatmål, hvorimod klanbaseret styring er reduceret i forhold til året før. Markedsstyringens dominans gentager sig for år 2011, hvor der også opereres med Key Performance Indicators (KPI). Udover analysen af resultatmål, relateres også udviklingen af en forretningsstrategi, samt de beskrevne styringsmekanismer, til et af de fire styringsparadigmer. Regelstyring tillægges hierarkisk styring, dialogbaseret styring sættes lig klanbaseret styring, hvorimod økonomisk incitamentsstyring samt forretningsstrategi relateres til markedsstyring.

Analyse af dokumenterne viser, at alle fire styringsparadigmer er i spil i varierende grad på tværs af de fire år, med markedsstyringsparadigmet samt det klanbaserede styringsparadigme som de mest dominerende. Det hierarkiske styringsparadigme er direkte relateret til enkelte mål for de fire år, hvorimod netværksstyring kun forekommer i forbindelse med mål vedrørende gennemførsel af forsøg med eksterne parter. Analysen er illustreret i tabel 19, hvor de analyserede resultatmål er indeholdt i forkortet format, fx ”(1) Ministermål vedr. beskæftigelsesindsatsen” og det resterende analyserede indhold, fx dialogbaseret styring, ved dets kendetegn.

	2008	2009	2010	2011
Hierarkisk	Regelstyring (1) Ministermål vedr. arbejdskraftreserven, (2) Opfyldelse af ret og pligt	Regelstyring (2) Lovforslag & proces (5) Målretning af ministermål, (8) Ministerbetjening	Regelstyring (7) Beslutningsgrundlag for politisk aftale, (4) Statslig til kommunal IT	Regelstyring Politiske mål (5) Omlægning af refusion, (7) Regler
Klan-baseret	Dialogbaseret styring (4) Statusrapport og workshops vedr. forsøg, (5) Opstart af 3 specialenheder, (8) Resultatbaseret ledelse & udvikling af dialogkoncept	Dialogbaseret styring (4) Udvikling af styringskoncept, (6) Kompetenceudvikling, (7) og (9) Udvikling af model, (10) Analyse og (11) evaluering af forsøg	Dialogbaseret styring (1) Indikatormodel/workshops om resultatbaseret ledelse,	Dialogbaseret styring (4) Kursus i anvendelse af IT redskab, (8) Vidensgenerering
Netværk	(6) Tværministeriel taskforce	(1), (12) og (13) Forsøg	(6) Kampagne, (9) Forsøg	(9) Seniorkampagne
Marked	Forretningsstrategi, Øko. Incitamentsstyring (3) Resultatmål for unge ydelsesmodtagere, samt (7) passive ledige, (9) Evaluering og optimering af adm./øko. Procedurer	Forretningsstrategi, Strategisk mål, Øko. Incitamentsstyring (3) Rammeudbud,	Forretningsstrategi, Øko. Incitamentsstyring (2) Understøtte investeringstilgang, (3) Optimere Jobnet.dk, (5) Brugertilfredshed, (8) Resultatmål for specifik unge indsats	Forretningsstrategi Øko. Incitamentsstyring, KPI'er (1) Procesoptimering, (2) Afbureaukratisering, (3) Selvbetjening, (6) Kåring af bedste jobcenter

Tabel 19: Kortlægning af beskrevet styringsmæssig kontekst for AMS

Fælles for de fire analyserede år er det øgede fokus på forretningsstrategi, hvilket i 2011 kulminerer i, at denne erstatter resultatkontrakten, samt beskrivelsen af regelstyring, dialogbaseret styring, og økonomisk incitamentsstyring, som de tre centrale styringsmekanismer. Herudover skal det også bemærkes, at samtlige opstillede mål naturligvis følger de politiske målsætninger. Beskæftigelsesministeren udstikker, hvorfor hierarkisk styring er implicit tilstede i alle mål.

Beskrivelsen af de tre centrale styringsmekanismer, indeholdt i dokumentet "Styring af beskæftigelsesindsatsen", informerer kategoriseringen af disse. Styring via lovgivning og regler beskrives som bestående af en lang række regelsæt rettet mod kommuner, borgere og virksomheder. Dette må betegnes som traditionel hierarkisk styring, givet et centraliseret og internt styringsfokus, kendetegnet ved hierarki, regler og love, samt associeret med en kultur, der fokuserer på kontrol. Anvendelsen af økonomiske incitamenter beskrives som styringsmekanisme, der er mere fleksibel end love og regler, ved i stedet at tilskynde kommuner, borgere, og virksomheder til en bestemt adfærd, uden at denne foreskrives. Med andre ord belønnes man for en bestemt adfærd, hvilket argumenteres at have et eksternt styringsfokus, være kendetegnet som et forsøg på at kontrollere performance og output, samt associeret med en konkurrence- og produktionsorienteret kultur. Altså markedsstyring. Dialogbaseret styring beskrives som værende fokuseret på at sikre en adfærdsændring gennem holdningspåvirkning fra både centralt og lokalt hold. Den centrale, dialogbaserede styring sker via ensartet kommunikation til alle jobcentre, fx pjecer og kampagner, hvorimod den lokale dialog med jobcentrene forestås af de fire beskæftigelsesregioner via dialogmøder, temamøder, og workshops. Givet dette, sættes dialogbaseret styring i relation til klanbaseret styring og dens interne styringsfokus, kendetegnet ved fælles værdier, normer og faglige standarder, og associeret med en kollaborativ og kommunikerende kultur.

På baggrund af ovenstående analyse af den beskrevne styringsmæssige kontekst, kan der, på tværs af de fire år, identificeres en tilstedeværelse af alle fire styringsparadigmer. Markedsstyring indtager, grundet Arbejdsmarkedsstyrelsens fokus på økonomisk incitamentsstyring og performance, en dominerende position. Den klanbaserede styring præger i høj grad Arbejdsmarkedsstyrelsens anvendelse af dialogbaseret styring, hvorimod hierarkisk styring karakteriserer anvendelsen af love og regler som styringsmekanisme. Netværksstyring vurderes at nyde en mindre væsentlig tilstedeværelse, og da primært i form af samarbejde omkring kontrollerede forsøg. Ud fra et analytisk synspunkt argumenteres der således for en dominerende markedsstyring, en høj væsentlighed af klanbaseret styring, en moderat væsentlighed af hierarkisk styring, og en mindre væsentlig netværksstyring. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 20.

Hierarkisk	Klanbaseret	Netværk	Marked
Tildeles en moderat væsentlighed særligt i forhold til anvendelsen af love & regler som central styringsmekanisme	Tildeles en høj væsentlighed givet fokus på dialog som en central styringsmekanisme	Tildeles en mindre væsentlighed og udelukkende i form af samarbejde omkring kontrollerede forsøg	Dominerende, grundet fokus på økonomiske incitamenter som central styringsmekanisme, performance orientering, KPI'er, og brugertilfredshed

Tabel 20: Beskrevet styringsmæssig kontekst for AMS

Faktorer med indflydelse på styringsmæssig kontekst

Analysen af de faktorer, der har indflydelse på den styringsmæssige kontekst, tager udgangspunkt i de faktorer, der er identificeret af respondenterne under de afholdte interviews. Der fokuseres i denne sammenhæng på de faktorer, der nævnes som værende af væsentlig indflydelse. I tillæg til at identificere disse faktorer, vil også karakteren af deres indflydelse blive analyseret med henblik på at kortlægge, hvorvidt disse påvirker den styringsmæssige kontekst i retning af hierarkisk -, klanbaseret -, netværks-, eller markedsstyring.

De faktorer, der er identificeret på tværs af de afholdte interviews, er af både intern og ekstern karakter og dækker en række områder, fx organisering, IT, interessenter, og ledelsen. Tabel 21 viser en grupperet oversigt over de nævnte faktorer, der tillægges væsentlig betydning samt deres interne eller eksterne karakter.

Gruppering	Nævnte faktor	Intern / ekstern
Organisering	Enhedsorganisering	Intern
	Decentralisering af drift til kommuner	Ekstern
	Kommunalreform	Ekstern
Kontinuitet	IT udvikling og datagrundlag	Intern
Styringsfilosofi	Styringsredskaber	Intern
	Modestrømninger	Ekstern
Ledelsen	Personlige præferencer	Intern
Kultur & værdier	Kultur, holdninger, og værdier	Intern
Interessenter	Arbejdsmarkedets parter	Ekstern
	Pressen	Ekstern
Politisk	Skiftende regeringer	Ekstern
	Politiske aftaler	Ekstern
	Finanslov	Ekstern

Tabel 21: Faktorer for AMS' styringsmæssige kontekst

Organisering nævnes af respondenterne som den væsentligste faktor i forhold til karakteren af Arbejdsmarkedsstyrelsen styringsmæssige kontekst, hvilket især relateres til den enhedsorganisation, der er implementeret i Beskæftigelsesministeriet og decentralisering af jobcenterdriften til kommunerne. Enhedsorganiseringen har medført et større fokus på policy udvikling, ministerbetjening, samt styring af beskæftigelsesindsatsen. Styringen af beskæftigelsesindsatsen har ændret karakter, efter at driften af landets jobcentre er overgået til kommunerne, og medført et øget fokus på den rette kombination af flere styringsmekanismer, herunder love og regler, dialogbaseret styring, økonomisk incitamentsstyring, og IT. Både enhedsorganisering og overdragelse af drift til kommunerne er karakteriseret ved en decentralisering af ansvar og opgaver, og trækker dermed umiddelbart i retning af en markedsstyring. Omvendt betyder enhedsorganiseringen en højere grad af orientering mod det politiske niveau og dermed hierarkisk styring, hvilket også kendetegner centraliseringen af selve styringen af beskæftigelsesindsatsen i forhold til jobcentrene.

Styringen af beskæftigelsesindsatsen og udviklingen af de styringsmekanismer, der i dag anvendes er, ifølge respondenterne, et resultat af en kontinuerlig udvikling af IT systemer og opbygning af datagrundlag, den styringsfilosofi og tilhørende redskaber samt modestrømninger vedrørende disse, og ledelsens præferencer. På baggrund af et solidt datagrundlag, opbygget gennem flere år, har det været muligt at udvikle de IT monitorerings- og kommunikationssystemer, der igen tillader anvendelsen af performance management som styringsfilosofi og de tilknyttede styringsredskaber. Dette er dog også i nogen grad påvirket af de modestrømninger, der eksisterer, samt ledelsens præferencer, herunder også departementschefens. Denne kontinuitet, muligheden for central monitorering samt koordinering af data, trækker i hierarkisk retning, kommunikation i klanbaseret retning, og modestrømninger, ledelsens præferencer samt indførslen af privatsektor redskaber i retning af markedsstyring.

Kultur, værdi og holdninger tilskrives også en væsentlig betydning, da en fælles opfattelse heraf på centralt og lokalt hold, i forhold til styringen af beskæftigelsesindsatsen, har fået større relevans, efter at kommunerne har overtaget driften af jobcentrene. Ved at anvende dialogbaseret styring, med henblik på at opbygge faglige og professionelle standarder samt fælles værdier, holdninger og normer, trækkes der i en klanbaseret retning.

Eksterne interessenter, som fx arbejdsmarkedets parter og pressen samt det politiske niveau, tilskrives primært betydning i forhold til de overordnede rammer, der udstikkes for beskæftigelsesindsatsen fra politisk hold og påvirkning heraf fra eksterne interessenter. Således vil et politisk fokus på fx vigtigheden af at få unge i uddannelse, påvirke de overordnede mål for beskæftigelsesindsatsen, men reelt have lille indflydelse på selve styringen af denne. Det politiske niveau påvirker styringen i form af politiske aftaler eller reformer, der ændrer ved fx organiseringen af beskæftigelsesindsatsen, som allerede beskrevet. Enhver politisk påvirkning vil naturligvis have karakter af hierarkisk styring, hvorimod påvirkning fra eksterne parter har karakter af netværksstyring, såfremt der er tale om samarbejde med disse. Tabel 22 opsummerer de ovenfor drøftede faktorer og deres opfattede indflydelse på den styringsmæssige kontekst.

Hierarkisk	Klanbaseret	Netværk	Marked
Centralisering af styring og politisk orientering, Kontinuerlig udvikling af monitorerings- og datasystemer, Politisk dikterede mål	Central kommunikation via nationale IT systemer, Påvirkning af kultur, værdier og holdninger	Samarbejde med eksterne interessenter	Decentralisering af opgaver og drift, Ledelsespræferencer og privatsektor redskaber

Tabel 22: Faktorers indflydelse på AMS styringsmæssig kontekst

Opsummering af Arbejdsmarkedsstyrelsen

Den gennemførte analyse og kortlægning af Arbejdsmarkedsstyrelsens styringsmæssige kontekst indikerer diskrepans mellem den opfattede og den beskrevne. Den opfattede styringsmæssige kontekst domineres af hierarkisk styring samt en høj væsentlighed af klanbaseret styring, en moderat væsentlighed af markedsstyring, og en mindre væsentlig netværksstyring. I modsætning til dette, domineres den beskrevne kontekst af markedsstyring, en høj væsentlighed af klanbaseret styring, en moderat væsentlighed af hierarkisk styring, og en mindre væsentlig netværksstyring. Den opfattede styringsmæssige kontekst er således domineret af hierarkisk styring, og den beskrevne af markedsstyring.

Af de identificerede faktorer relateres centralisering, kontinuitet, monitorering og politisk mål til hierarkisk styring. Kultur, værdier og holdninger til klanbaseret styring. Samarbejde med eksterne interessenter til netværksstyring, og decentralisering, ledelsespræferencer, og privatsektor redskaber til markedsstyring. Denne samlede kortlægning af Arbejdsmarkedsstyrelsens styringsmæssige kontekst er opsummeret i Tabel 23.

	Hierarkisk	**Klanbaseret**	**Netværk**	**Marked**
Opfattet	Dominerende	Høj væsentlighed	Mindre væsentlighed	Moderat væsentlighed
Beskrevet	Moderat væsentlighed	Høj væsentlighed	Mindre væsentlighed	Dominerende,
Faktorer & indflydelse	Centralisering, kontinuitet, monitorering, politiske mål	Kommunikation, kultur, værdi og holdninger,	Samarbejde med eksterne interessenter	Decentralisering, ledelsespræference privatsektor redskaber

Tabel 23: Styringsmæssig kontekst for AMS

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

Organisatorisk kontekst med styringsmæssig relevans

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen er en styrelse under Økonomi- og Erhvervsministeriet, der omfatter 14 andre statslige institutioner samt ministeriets departement. Departementet er karakteriseret ved en differentieret departementsmodel, hvorunder Erhvervs- og Selskabsstyrelsen primært varetager drift og implementering af gældende politikker og lovgivning samt i mindre grad direkte ministerbetjening og policy udvikling. Økonomi- og Erhvervsministeriet er organiseret som en koncern med en deraf følgende koncernstyring, der omfatter en række fælles mål, strategier og politikker for alle underliggende statslige organisationer og dermed også Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2011).

I henhold til Finansloven har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen tre overordnede hovedformål, som er, (1) salg, registrering, offentliggørelse og lovadministration, (2) administration af tilskudsordninger, og (3) kvalitet i reguleringen og administrative lettelser, (Finansministeriet, 2010b). Disse hovedformål er afspejlet i styrelsens fire strategiske målsætninger om (1) at skabe erhvervsregulering i verdensklasse, (2) udføre risikobaseret kontrol, (3) sikre digital indberetning og fokuseret vejledning, og (4) at skabe færre administrative byrder og mere samfundsansvar, (Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 2010). Overliggeren for disse er visionen, der stipulerer, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen vil "… *gøre det let at drive virksomhed*". Konteksten for opgavevaretagelsen er Danmarks lille åbne markedsøkonomi, der påvirkes af globalisering og international konkurrence, og de forhold, der gør sig gældende for virksomheder i Danmark. I denne kontekst har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen tre overordnede roller, idet de agerer som (1) serviceyder og kontrolmyndighed i forhold til virksomhederne, (2) som regeladministrator og udvikler, og (3) som tværgående facilitator.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har, i forhold til virksomhederne, bevidst flyttet sig imod en mere dialogorienteret rolle frem for en traditionel myndighedsrolle, i bestræbelserne på at blive opfattet som erhvervslivets partner, (Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 2009).

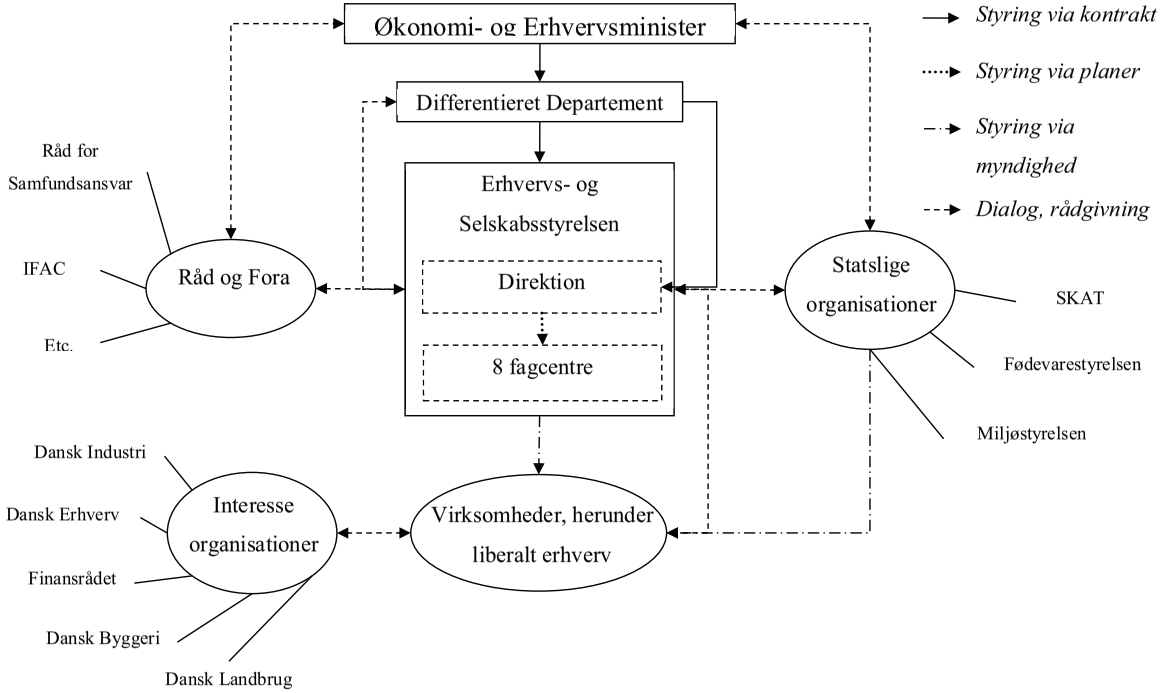
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen beskæftiger ca. 260 årsværk, organiseret i en direktion, et direktionssekretariat, et administrationssekretariat, et projektkontor, samt otte faglige centre, som vist i appendiks B, med en eller flere kontorchefer. Arbejdsopgaverne for de enkelte centre varierer fra primært driftsorienterede ydelser, som fx sagsbehandling og service til styrelsens brugere, i Center for CVR registrering og Center for CVR salg og support, over både drifts- og udviklingsorienterede ydelser, som fx sagsbehandling, lovfortolkning, og udarbejdelse af love og bekendtgørelser i Erhvervscentret, til primært udviklingsorienterede ydelser, som fx udvikling af værktøjer og viden til virksomheder og andre interessenter i Center for Samfundsansvar. Herudover varetager Erhvervs- og Selskabsstyrelsen også opgaver af koordinerende karakter, herunder udmøntningen af regeringens handlingsplan for virksomheders samfundsansvar, regeringens indsats omkring administrative lettelser, og arbejdet vedrørende den fælles virksomhedsportal for indberetninger VIRK.dk.

Karakteren af disse opgaver medfører, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsens eksterne kontekst domineres af andre statslige organisationer, da fx registrerede virksomhedsdata anvendes på tværs af ministerområder samt private virksomheder, givet at disse repræsenterer de egentlige brugere, og virksomheders interesseorganisationer samt diverse råd og fora.

Styringsrelationerne indenfor denne organisatoriske kontekst er karakteriseret ved en kontraktstyring mellem Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og departement, hvorimod dialog og samarbejde kendetegner forholdet til andre statslige styrelser. I forhold til styrelsens brugere er styringsrelationerne en anelse mere komplekse, idet Erhvervs- og Selskabsstyrelsen udvikler erhvervsregulering, varetager

egentlige tilsyns- og kontrolfunktioner, forestår sagsbehandling og tilbyder ydelser, søger at reducere de administrative byrder, for derigennem at øge konkurrenceevnen af danske virksomheder, og koordinerer tiltagene indenfor samfundsansvar. På denne baggrund er der tale om en organisatorisk kontekst, i hvilken der styres via traditionel myndighedsudøvelse, via en markeds- og brugerorienteret tilgang til registrering og salg af virksomhedsdata, samt via dialog med brugere og deres brancheorganisationer med henblik på at få input til nye tiltag. Danmarks brancher er samlet i 12 overordnede sektorer, hvortil der er knyttet en række interesseorganisationer, herunder Dansk Byggeri, Finansrådet, Dansk Erhverv, Dansk Industri, og Dansk Landbrug, som naturligvis søger at påvirke Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i deres arbejde med at gøre det let at drive virksomhed i Danmark. Dialog er ligeledes kendetegnende for styringsrelationer til de råd og fora, der også eksisterer i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens eksterne organisatoriske kontekst, fx Rådet for samfundsansvar og International Federation of Accountants (IFAC).

De organisationer, med styringsmæssig relevans, der er til stede i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens organisatoriske kontekst, indeholder således statslige organisationer, interesseorganisationer, råd og fora, samt private virksomheder. En simplificeret og kondenseret udgave af denne organisatoriske styringsmæssige kontekst samt styringsrelationerne, er søgt illustreret i figur 12.



Figur 12: Organisatorisk styringsmæssig kontekst for EOGS

Opfattet styringsmæssig kontekst

I det følgende vil de transskriberede interviews, der er afholdt med respondenter fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, blive analyseret for at kortlægge deres opfattelse af den styringsmæssige kontekst. Først analyseres respondenternes svar, når der spørges specifikt ind til de fire styringsparadigmer, hvorefter svarene på generelle spørgsmål vedrørende den styringsmæssige kontekst analyseres. Tilsammen danner disse to grundlag for kortlægningen af den opfattede styringsmæssige kontekst.

Specifikt om de fire styringsparadigmer

Respondenterne i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens nævner især klanbaseret styring samt netværksstyring som de mest fremtrædende styringsparadigmer i den styringsmæssige kontekst. Hierarkisk styring nævnes også som tilstedeværende, men dog i aftagende styrke, grundet en bevægelse mod netop klanbaseret styring og netværksstyring. Markedsstyring tildeles en mindre rolle, og sættes udelukkende i forbindelse med driften, herunder især Erhvervs- og Selskabsstyrelsens registreringsvirksomhed. Denne opfattelse samt bevægelse er illustreret i nedenstående to svar på specifikke spørgsmål vedrørende eksistensen af de fire styringsparadigmer.

Interviewer: Hvis jeg lige må vise dig denne her figur […] hvor ville du sige, at styrelsen som helhed ligger, og den kan selvfølgelig godt ligge flere steder, men hvad der kendetegner den mest?

Respondent: Vi ligger ikke hernede, (hierarkisk styring), det ville jeg ikke kalde os, jeg ville kalde os heroppe (klanbaseret styring), og så vil jeg lægge os derovre (netværksstyring), tror jeg, det er klart, at vi har en masse input udefra, vi har også noget af det her (markedsstyring) på driftssiden

Interviewer: Hvis jeg lige må prøve at vise dig denne her figur over styringsparadigmer […] hvor ville du så placere styrelsen, og jeg er klar over, at det kan være opgavespecifikt, men i det store hele?

Respondent: Ja, vi ligger i hvert fald heroppe (klanbaseret styring og netværksstyring).

Interviewer: Har man rykket sig i den tid, du har været her?

Respondent: Altså, fra jeg kom i huset, har man rykket sig fra hierarkisk ledelse og så hen i mod klanbaseret ledelse og netværksledelse

Klanbaseret styring sættes af respondenterne i relation til medarbejdernes store frihedsgrader til selv at finde løsninger indenfor de rammer, der sættes af bl.a. lovgivningen samt andre aktører på området. Netop det, selv at finde løsninger, nævnes yderligere som en del af den kultur, der søges indarbejdet hos medarbejderne. Netværksstyring kommer, ifølge respondenterne, primært til udtryk via det tætte samarbejde og dialog, der er med andre aktører på området, herunder brancheorganisationer, internationale fora og tilsynsmyndigheder, samt andre statslige organisationer som fx SKAT. Markedsstyring tilskrives især udlicitering af driftsopgaver, fx drift af IT systemer og scanning af breve, hvilket gøres i den udstrækning, det overhovedet er muligt. Den hierarkiske styring nævnes primært i relation til den lovgivning, der udstikker rammerne for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen virke, og derudover i forbindelse med de opgaver, der løses for departementet og andre dele af Økonomi og Erhvervsministeriets koncern. Hierarkisk styring kendetegner dermed fortrinsvist styringen af styrelsen fra departementet og i mindre grad den interne styring, hvilket fører til to eksisterende styringsmæssige kontekster. En hierarkisk, der kendetegner styringen mellem departementet og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, og en styring, præget af klanbaseret styring, netværksstyring, og markedsstyring mellem styrelsen og dennes samarbejdspartnere.

Denne opfattelse af to styringsmæssige kontekster, samt hvad der kendetegner de underliggende styringsparadigmer, er illustreret via nedenstående uddrag fra et svar på spørgsmålet om eksistensen af de fire styringsparadigmer.

Interviewer: Hvis jeg må vise dig den her figur (de 4 styringsparadigmer) […]

Respondent: […] vi har stadig holdt fast i at have vores, som jeg vil kalde det, den ligger heroppe (klanbaseret styring og netværksstyring), for vi gør jo ikke bare, hvad vi har lyst til, vi er rigtig gode til at afstemme det, vi gør, med aktørerne på markedet, vi har en meget tæt dialog […] ud fra selvfølgelig, hvad der ligger i lovgivningen […] der prøver vi så at afstemme vores indsats i takt med dels de politiske signaler, som vi opfatter dem, og dels aktørerne, og indenfor de rammer har den enkelte medarbejder meget store frihedsgrader til selv at finde løsninger […] i forhold til de opgaver, vi løser overfor departementet, og den øvrige del af koncernen, der er vi nød til noget andet, så vi kører to konkurrerende ledelsessystemer i virkeligheden.

Ovenstående analyse af svarene på de specifikke spørgsmål indikerer dermed, at respondenterne opfatter styringen som værende domineret af klanbaseret styring, netværksstyring samt en mindre grad markedsstyring, når det sættes i forhold til styringen ind ad til i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og eksternt med dennes partnere. Hierarkisk styring opfattes dog som af mere dominerende karakter for den styringsmæssige kontekst, der kendetegner forholdet mellem styrelsens departement og øvrige dele af Økonomi- og Erhvervsministeriet. For yderligere at detaljere og nuancere dette overordnede billede af den opfattede styringsmæssige kontekst, er det nødvendigt også at inddrage respondenternes svar på spørgsmål af mere generel styringsmæssig karakter.

Generelt om styringsmæssig kontekst

Analysen af svarene på de generelle spørgsmål vedrørende den styringsmæssige kontekst, understøtter i nogen grad opfattelsen af en mere centraliseret og hierarkisk styring mellem Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og departementet. Dette er en udvikling, som tilskrives dannelsen af et større ministerium i 2001, Økonomi- og Erhvervsministeriet, og en deraf følgende centralisering af kontrollen med de underliggende styrelser. Det skal dog i denne forbindelse nævnes, at ministeriet som helhed er kendetegnet ved en differentieret organisering, hvorfor policy udvikling og ministerbetjening i nogle tilfælde er lagt ud til de underliggende styrelser. Dette er især gældende for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, der i høj grad deltager i policy udvikling, og bl.a. har været med til at sætte virksomheders samfundsansvar på den politiske dagsorden.

På trods af denne departementale centralisering af kontrollen, nyder Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, ifølge respondenterne, stadig en høj grad af faglig og kulturel autonomi. Førstnævnte kommer især til udtryk via Erhvervs- og Selskabsstyrelsens mulighed for og succes med at opdyrke nye områder, fx virksomheders samfundsansvar, indberetningsportalen Virk.dk, og bedre erhvervsregulering, som har været udenfor de lovbundne opgaver. Den kulturelle autonomi og muligheden for at bevare en kultur, hvor der er "højt til loftet" tilskrives ministeriets størrelse samt direktionens bevidste fokus herpå.

Givet ovenstående, argumenteres det, at den styringsmæssige kontekst, der kendetegner forholdet mellem Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og departementet, er domineret af hierarkisk styring, samt en høj væsentlighed af klanbaseret styring, og mindre væsentlig markedsstyring. Hierarkisk styring, idet denne er kendetegnet ved centraliseret kontrol, klanbaseret styring, idet denne kendetegnes ved bl.a. faglige og professionelle standarder samt diskretion i opgavevaretagelsen, og markedsstyringen, der er kendetegnet ved bl.a. decentralisering, innovation, en drivende og produktionsorienteret kultur, samt effektivitet.

Den styringsmæssige kontekst, der eksisterer indad til i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, varierer i nogen grad på tværs af styrelsen, grundet de forskellige opgaver, der varetages. Opgaverne kan opdeles i henholdsvis driftsorienterede opgaver, fx registrering samt salg af virksomhedsoplysninger, juridiske og policy udviklende opgaver, fx bedre erhvervsregulering, internationalt juridisk samarbejde samt udvikling af love og regler, og udviklingsopgaver, fx virksomheders samfundsansvar, Virk.dk, og digitalisering.

Ser vi indledningsvist på Erhvervs- og Selskabsstyrelsens driftsorienterede opgaver, dækker disse over registrering af virksomhedsoplysninger i det centrale virksomhedsregister (CVR registret), salg af disse, samt support til brugere og kunder. Dette betegnes af respondenterne som styrelsens kerneopgave, dens motor, dens driftsmaskine, produktionen, og forbindes med markedsstyring via dennes associerede drivende og produktionsorienterede kultur. Konkurrenceudsættelsen af specifikke driftsopgaver, fx ordning og scanning af breve og drift af IT systemer, anvendelsen af privatsektor redskaber, fx LEAN, samt et brugerdrevet fokus, understreger tilstedeværelsen af markedsstyringsparadigmet i forhold til de ovennævnte driftsorienterede opgaver. Udover markedsstyring kan der også identificeres en mindre grad af klanbaseret styring i form af en delegerende og ”højt til loftet” kultur, fælles faglige og professionelle standarder omkring fx service, samt medarbejdernes høje grad af frihed i opgaveløsningen.

De juridiske og policy opgaver, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen varetager er, ifølge respondenterne, kendetegnet ved både klanbaseret styring og netværksstyring, samt en mindre grad af hierarkisk styring. Det er især den faglige autonomi, fælles ”højt til loftet” kultur, værdier og normer, samt et fokus på kollaboration mellem styrelsens centre, der ligger til grund for eksistensen af klanbaseret styring.

Netværksstyring nævnes i relation til den meget tætte kontakt og dialog, der er med fx brancheorganisationer, i forbindelse med udvikling af ny lovgivning, og et godt internationalt samarbejde med diverse globale fora, fx International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR), European Group of Auditors' Oversight Bodies (EGAOB), og European Audit Inspection Group (EAIG), samt tilsynsmyndighederne i andre lande. Samarbejdet med brancheorganisationerne anses som særdeles væsentligt i forhold til at få input, skabe konsensus omkring nye tiltag, samt modne og påvirke de organisationer, der indgår i netværket. Både samarbejdet med brancheorganisationer og internationale fora omkring udvikling og afbureaukratisering af lovgivningen, er kendetegnet ved tillid mellem parterne, en vis grad af forhandling, påvirkning af netværk, og er fokuseret på kollaboration og innovation. Netop anvendelsen af love og regler er et grundlæggende træk ved hierarkisk styring, hvorfor dette styringsparadigme også argumenteres at være til stede i forhold til de juridiske og policy udviklende opgaver, der varetages.

De opgaver af udviklingsmæssig natur, fx udviklingen af virksomheders samfundsansvar, Virk.dk samt digitaliseringsopgaver, er kendetegnet ved især markedsstyring og netværksstyring. Markedsstyring, idet beslutningen om opdyrkelse af nye områder dels må betragtes som værende decentraliseret og dels er afhængig af, om der kan opnås finansielle midler, fx særbevillinger eller salg af egentlige rådgivningsydelser, til at vedligeholde initiativerne. Udover markedsstyring kan der også identificeres en høj grad af netværksstyring for de udviklingsorienterede opgaver, idet udviklingen af konceptet omkring virksomheders samfundsansvar har krævet samspil med virksomhederne og deres brancheorganisationer. I forhold til Virk.dk kommer netværksstyringen til udtryk via det brede samarbejde, der eksisterer med de andre myndigheder, som leverer indhold til portalen. Der er således tale om netværksstyring, både i forhold til eksterne samarbejdspartnere, virksomheder og brancheorganisationer, samt andre offentlige myndigheder.

På baggrund af ovenstående analyse, kan der identificeres en vis grad af sammenfald mellem den styringsmæssige kontekst, der kortlægges ved svar på spørgsmål af henholdsvis specifik og generel karakter. Ifølge respondenternes svar på specifikke spørgsmål, kortlægges en styringsmæssig kontekst, der domineres af klanbaseret styring, høj væsentlighed af netværksstyring, moderat væsentlighed af hierarkisk styring, og mindre væsentlig markedsstyring. Analysen af svar på generelle spørgsmål, indikerer en styringsmæssig kontekst, der domineres af klanbaseret styring, en høj væsentlighed af netværksstyring, moderat væsentlighed af markedsstyring, og mindre væsentlig hierarkisk styring. Ud fra et analytisk synspunkt, argumenteres for en dominerende klanbaseret styring, en høj væsentlighed af netværksstyring, en moderat væsentlighed af markedsstyring, og en mindre væsentlig netværksstyring. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 24.

Hierarkisk	Klanbaseret	Netværk	Marked
Tildeles en mindre væsentlighed men eksisterer dog stadig via centralisering og skærpet kontrol, samt juridiske opgaver	Dominerende grundet fokus på fælles faglige og professionelle standarder samt "Højt til loftet" kultur og værdier på tværs af opgaver	Tildeles høj væsentlighed grundet omfanget af samarbejde der præger flere opgaver	Tildeles en moderat væsentlighed grundet dens dominans i forhold til styrelsens driftsmæssige kerneopgave

Tabel 24: Opfattet styringsmæssig kontekst for EOGS

Beskrevet styringsmæssig kontekst

I det følgende vil de indsamlede dokumenter for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, der vurderes at indeholde beskrivelse af den styringsmæssige kontekst, blive analyseret. Udgangspunktet for analysen, og dermed kortlægningen af den beskrevne styringsmæssige kontekst, vil være det styringsfokus, -kendetegn, og – kultur, der kan identificeres som værende til stede i dokumenterne. De dokumenter, der er analyseret i forhold til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, er følgende.

- Resultatkontrakter for årene 2011, 2010, 2009, og 2008
- Årsrapporter for årene 2011, 2010, 2009, og 2008

Det har desværre ikke været muligt at indhente dokumentation vedrørende Erhvervs- og Selskabsstyrelsens anvendelse af arbejdsprogram og projektledelse i deres styring, hvorfor analysen udelukkende dækker resultatkontrakter og årsrapporter. Analysen følger samme struktur som foretaget for Arbejdsmarkedsstyrelsen, og fokuserer dermed på at identificere, hvilket styringsparadigme, der bedst karakteriserer selve indholdet af især de opstillede resultatmål. For årene 2008, 2009 og 2010 er resultatkontraktens mål struktureret i forhold til et opgavehierarki, hvor Erhvervs- og Selskabsstyrelsens mission og vision danner rammen for to faglige opgaver samt otte underliggende produktgrupper, hvortil der er knyttet en række specifikke resultatmål, som yderligere er nedbrudt i resultatkrav. Denne struktur ændres i 2011, hvor resultatkontraktens mål struktureres i forhold til Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategi 2009 – 2013 og dennes fire strategiske målsætninger. En revideret vision danner her rammen om fire strategiske målsætninger, der erstatter de hidtidige to faglige opgaver, hvortil resultatmål og resultatkrav i stedet knyttes.

For år 2008 indeholder resultatkontrakten og årsrapporten opstilling og afrapportering af 16 eksternt orienterede resultatmål, hvoraf syv vurderes at være orienteret mod hierarkisk styring, fire mod markedsstyring, tre mod netværksstyring, og to mod klanbaseret styring. Denne dominans af hierarkisk styring reduceres for år 2009, hvor kun fire af de i alt ti indeholdte resultatmål er orienteret mod hierarkisk styring. Samtidig reduceres tilstedeværelsen af markedsstyring for år 2009, idet kun et resultatmål vurderes at være orienteret herimod, hvorimod indflydelsen af klanbaseret styring og netværksstyring, med hver to tilknyttede resultatmål, forøges proportionelt i forhold til året før. I resultatkontrakten for år 2010 deles dominansen mellem hierarkisk styring og markedsstyring, hvorimod klanbaseret styring ikke vurderes at præge nogle af de 10 indeholdte resultatmål for året. Indflydelsen af netværksstyring forbliver uændret med to tilknyttede resultatmål. Hierarkisk styring indtager for år 2011 igen en dominerende position blandt de ni indeholdte resultatmål. Indflydelsen af netværksstyring øges og overstiges nu kun af hierarkisk styring, hvorimod indflydelsen af markedsstyring er reduceret. Klanbaseret styring vurderes heller ikke for år 2011 at præge nogle af de ni opstillede mål. Udover analysen af resultatmål, er den specifikke benævnelse af ministeriets arbejdsprogram i alle resultatkontrakter, samt Erhvervs- og Selskabsstyrelsens vedtagne strategi for perioden 2009 – 2013, ”Sammenhæng og fokus”, relateret til et af de fire styringsparadigmer. Ministeriets arbejdsprogram tillægges hierarkisk styring, hvorimod styrelsens egen strategi relateres til markedsstyring.

Analysen viser, at især tre af de fire styringsparadigmer er i spil i varierende grad på tværs af de fire år. Det hierarkiske styringsparadigme vurderes som det mest dominerende, men er dog aftagende over årene. Herudover er det især netværksstyring og markedsstyring, der vurderes at præge den styringsmæssige kontekst, hvorimod indflydelsen af klanbaseret styring er begrænset til årene 2009 og 2010. Analysen er illustreret i tabel 25.

	2008	2009	2010	2011
Hierarkisk	Ministeriets arb. program (4) Kontrol af virksomheder, (6) Implementering af handlingsplan, (7) Modernisering af selskabsret, (8) Effektiv ministerbetjening, (10) Ny revisorlov, (11) Ændring af årsregnskabslov, (12) Sikre myndighedsbrug af næringsbasen	Ministeriets arb. program (2) Udarbejdelse af retningslinjer, (5) Modernisering af selskabsret, (6) Implementering af lov, (7) Opfølgning på anbefaling fra Nørby-udvalg	Ministeriets arb. program (3) Styrke tilsyn med fonde, (4) Lovforslag vedr. revisionspligt, (6) Implementering af selskabslov, (7) Sekretariatsbetjening	Ministeriets arb. program (1) Lovforslag vedr. digital indsendelse af årsrapporter, (2) Lovforslag vedr. næringsloven, (3) Kontrolstrategi, (9) Effektiv ministerbetjening
Klan-baseret	(16) Indføring af XBRL, (5) CSR formidling	(3) Etablering af institut, (4) CSR formidling		
Netværk	(3) Tværministeriel arb. gruppe, (14) Bedre EU regulering, (15) Udvikling af Virk.dk,	(9) Bedre EU regulering, (10) Udvikling af Virk.dk	(9) Bedre EU regulering, (10) Udvikling af Virk.dk	(4) Øge selvregistrering, (5) Udvikling af Virk.dk, (8) Udvikling af online CSR værktøjer
Marked	(1) Sagsbehandlingstider & digitalisering, (2) Indberetningskrav for Virk.dk, (9) Adm. lettelser, (13) Afbureaukratisering	(1) Øge digital indberetning, (8) Adm. lettelser,	Forretningsstrategi (1) Øge digital indberetning (2) Servicestrategi, (5) Forenklet indberetning, (8) Adm. Lettelser	Forretningsstrategi (6) Moderniseringsprogram (7) Adm. lettelser,

Tabel 25: Kortlægning af beskrevet styringsmæssig kontekst for EOGS

Dominansen af det hierarkiske styringsparadigme, på tværs af de fire analyserede år, skyldes i høj grad antallet af resultatmål, der er knyttet til Erhvervs- og Selskabsstyrelsens arbejde med revidering og udvikling af eksisterende regulering. Det skal i denne sammenhæng nævnes, at en række af tiltagene, fx modernisering af selskabsret, udarbejdelse af ny revisorlov og ændring af årsregnskabsloven, har afbureaukratisering som formål. På trods af dette formål, der kan karakteriseres som mere i tråd med markedsstyringsparadigmet, er disse tiltag og tilhørende resultatmål relateret til det hierarkiske styringsparadigme, kendetegnet ved netop love og regler og en kultur, der fokuserer på kontrol.

Den noget begrænsede indflydelse af det klanbaserede styringsparadigme tilskrives først og fremmest resultatmålenes eksternt rettede karakter. Det er kun tiltagene vedrørende formidling af virksomheders samfundsansvar (CSR), indførslen af tekniske og professionelle standarder, som eXtensible Business Reporting Language (XBRL), og etablering af undersøgelsesinstitut, der synes at være fokuseret internt og kendetegnet ved udviklingen af faglige og professionelle standarder samt fælles værdi og normer.

Tilstedeværelsen af netværk som styringsparadigme skyldes, udover tværministerielt arbejde, arbejdet omkring bedre EU-Regulering samt udvikling af portalen Virk.dk og diverse online redskaber. Bedre EU-regulering er relateret til netværksstyring, da karakteren af de opstillede resultatmål har et eksternt fokus på at påvirke de netværk og indgå i et samspil med disse i forhold til at opnå målet. Udviklingen af Virk.dk sker i samarbejde med både de myndigheder, der leverer indhold til portalen, samt private virksomheder, som indberetter via portalen.

Markedsstyringsparadigmet er relateret til resultatmål vedrørende Erhvervs- og Selskabsstyrelsens opgaver med registrering og salg af virksomhedsdata, som er eksternt fokuseret, er kendetegnet ved kontrol af performance og output og konkurrenceudsættelse, samt associeret med en produktionsorienteret kultur.

På baggrund af ovenstående analyse af den beskrevne styringsmæssige kontekst, kan der, på tværs af de fire år, identificeres en tilstedeværelse af alle fire styringsparadigmer. Hierarkisk styring indtager, grundet Erhvervs- og Selskabsstyrelsens arbejde med erhvervsregulering, en dominerende position. Markedsstyring præger i høj grad Erhvervs- og Selskabsstyrelsens driftsopgaver, hvorimod netværksstyring karakteriserer de mere udviklingsorienterede opgaver. Klanbaseret styring vurderes at spille en mindre væsentlig rolle, og primært i forbindelse med formidlingsopgaver samt opgaver, der sigter mod udvikling og anvendelse af faglige og professionelle standarder. Ud fra et analytisk synspunkt, argumenteres der således for en dominerende hierarkisk styring, en høj væsentlighed af markedsstyring, en moderat væsentlighed af netværksstyring, og en mindre væsentlig klanbaseret styring. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 26.

Hierarkisk	Klanbaseret	Netværk	Marked
Dominerende grundet arbejdet med udvikling og revidering af eksisterende regulering.	Tildeles en mindre væsentlighed i form af formidling samt faglige og professionelle standarder.	Tildeles en moderat væsentlighed for især de udviklingsprægede opgaver	Tildeles en høj væsentlighed grundet omfanget af de driftsorienterede opgaver.

Tabel 26: Beskrevet styringsmæssig kontekst for EOGS

Faktorer med indflydelse på styringsmæssig kontekst

Analysen af de faktorer, der, af respondenterne, nævnes som værende af væsentlig indflydelse på den styringsmæssige kontekst, er af både intern og ekstern karakter og dækker bl.a. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens opgavetyper, organisering, kultur og værdier, styringsfilosofi, samt interessenter og internationale netværk. Tabel 27 viser en grupperet oversigt af de nævnte væsentlige faktorer.

Gruppering	Nævnte faktor	Intern / ekstern
Opgavetyper	Drift	Intern
	Regulering & kontrol	Intern / ekstern
	Udvikling	Intern / ekstern
Organisering	Dept. centralisering af kontrol	Intern
	Centralt udmeldte retningslinjer	Intern
Kultur & værdier	”Højt til loftet”	Intern
Ledelsen	Personlige præferencer	Intern
Styringsfilosofi	Styringsredskaber	Intern
	Modestrømninger	Ekstern
Interessenter	Virksomheder og brancheorg.	Ekstern
	Andre myndigheder, fx SKAT	Ekstern
Netværk	EU samt Internationale fora	Ekstern
Politisk	Politiske indsatsområder	Ekstern
	Økonomi & Finanslov	Ekstern

Tabel 27: Faktorer for EOGS’ styringsmæssige kontekst

De forskellige opgavetyper nævnes som en af de væsentligste faktorer i forhold til karakteren af den styringsmæssige kontekst, idet driftsopgaver, regulerings- og kontrolopgaver, samt udviklingsopgaver præger denne på forskellig vis. Grundet dette, vil den styringsmæssige kontekst variere på tværs af styrelsens enheder.

For de driftsorienterede opgaver, herunder særligt registrering og salg af virksomhedsoplysninger, lægges der stor vægt på effektiv sagsbehandling, optimering af processer, brugertilfredshed, og virksomheders øgede anvendelse af selvbetjeningsløsninger. Dette argumenteres at trække den styringsmæssige kontekst i retning af markedsstyring. I modsætning hertil trækker arbejdet med modernisering, revidering og afbureaukratisering af erhvervsregulering, samt kontrol af virksomheder, i retning af hierarkisk styring. Samarbejdet med eksterne virksomheder og andre offentlige myndigheder omkring udviklingen af portalen Virk.dk, virksomhedernes samfundsansvar, herunder også portalen samfundsansvar.dk, og diverse selvbetjeningsløsninger præges af netværksstyring.

På et mere overordnet niveau tildeles organisering i forhold til departementet en vis betydning for den styringsmæssige kontekst, idet dannelsen af et stort Økonomi- og Erhvervsministerium i 2001 medførte en centralisering af kontrol, der trak den styringsmæssige kontekst i en mere hierarkisk retning. Trods dette har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fastholdt deres egen "højt til loftet" kultur, som tilskrives en væsentlig rolle i forhold til at skabe en fælles korpsånd og retning for styrelsens forskellige enheder og deres medarbejdere. Dette kan karakteriseres som klanbaseret styring med fokus på netop udviklingen af fælles værdier, normer og en kultur, der er associeret med kollaboration.

Højt til loftet kulturen er i høj grad drevet af ledelsen og dennes personlige præferencer, hvilket også er tilfældet for den styringsfilosofi, der finder anvendelse. Således har adskillige forskellige styringsredskaber, fx Balanced Scorecard og Business Excellence model, været taget i brug, baseret på ledelsens præference for en eller flere af disse. I tillæg til ledelsespræferencer påvirker modestrømninger også valget af sådanne styringsredskaber, der, for styrelsen anno 2011, bl.a. inkluderede LEAN, Prince II projektstyring og – ledelsesmodel, samt anvendelsen af business cases ved initiering af nye projekter.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsens interessenter er også væsentlige, da styrelsen er i tæt dialog med virksomheder, brancheorganisationer samt andre myndigheder omkring både udviklingen af selvbetjeningsløsninger og gældende regulering. I forbindelse med revidering af erhvervsreguleringen, deltages der også i forskellige internationale fora, ligesom man også søger at påvirke EU. Som det tidligere er indikeret, trækker dette udviklingsopgaverne i retning af netværksstyring.

Den politiske prioritering af indsatsområder har naturligvis konsekvenser for den styringsmæssige kontekst, idet et øget fokus på kontrol vil resultere i en mere hierarkisk styring, hvorimod en afbureaukratisering heraf vil trække mere i retning af markedsstyring. Siden begyndelsen af 1980'erne har afbureaukratisering og digitalisering rangeret højt på den politiske dagsorden, hvilket har medført politisk opbakning til opgaver af denne type. En anden form for politisk prioritering, der nævnes som fundamental for styring, er den økonomiske prioritering, hvilket i vid udstrækning bestemmer, hvorvidt initiativer ,udover kerneopgaverne, kan gennemføres. Tabel 28 opsummerer de ovenfor drøftede faktorer og deres indflydelse på den styringsmæssige kontekst.

Hierarkisk	Klanbaseret	Netværk	Marked
Opgaver med fokus på regulering og kontrol. Centralisering af departemental kontrol. Politisk prioritering af indsatsområder samt tilknyttede finansielle midler.	Udvikling og fastholdelse af "højt til loftet" kultur samt fælles værdier og normer	Udviklingsopgaver der udføres i samarbejde med eksterne virksomheder og andre myndigheder.	Driftsorienterede opgaver der sigter mod effektiv sagsbehandling, brugertilfredshed og øget anvendelse af selvbetjening. Ledelsespræferencer, modestrømninger og privatsektor redskaber

Tabel 28: Faktorers indflydelse på EOGS styringsmæssige kontekst

Opsummering af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

Den gennemførte analyse og kortlægning af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens styringsmæssige kontekst indikerer diskrepans mellem den opfattede og den beskrevne. Den opfattede styringsmæssige kontekst domineres af klanbaseret styring samt en høj væsentlighed af netværksstyring, en moderat væsentlighed af markedsstyring, og en mindre væsentlig hierarkisk styring. I modsætning til dette, domineres den beskrevne kontekst af hierarkisk styring, en høj væsentlighed af markedsstyring, en moderat væsentlighed af netværksstyring, og en mindre væsentlig klanbaseret styring. Den opfattede styringsmæssige kontekst er således domineret af klanbaseret styring, og den beskrevne af hierarkisk styring.

Af de identificerede faktorer relateres juridiske opgaver, centralisering, og politisk prioritering til hierarkisk styring. Kultur, værdier og holdninger til klanbaseret styring. Samarbejde med eksterne parter til netværksstyring og driftsopgaver, ledelsespræferencer, og privatsektor redskaber til markedsstyring. Denne samlede kortlægning af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens styringsmæssige kontekst er opsummeret i Tabel 29.

	Hierarkisk	**Klanbaseret**	**Netværk**	**Marked**
Opfattet	Mindre væsentlighed	Dominerende	Høj væsentlighed	Moderat væsentlighed
Beskrevet	Dominerende	Mindre væsentlighed	Moderat væsentlighed	Høj væsentlighed
Faktorer & indflydelse	Juridiske opgaver, Centralisering, og politisk prioritering	”Højt til loftet” kultur, fælles værdier og holdninger	Udv. opgaver i samarbejde med eksterne parter	Driftsopgaver, ledelsespræference og privatsektor redskaber

Tabel 29: Styringsmæssig kontekst for EOGS

Kunststyrelsen

Organisatorisk kontekst med styringsmæssig relevans

Kunststyrelsen blev etableret den 1. januar 2003 som en del af en større reform af kunststøttesystemet, hvorunder de daværende 9 selvstændige råd, sekretariater og selvejende institutioner, der varetog støtten til de forskellige kunstgenrer, blev lagt sammen under Statens Kunstråd og Kunststyrelsen. Med opretholdelsen af Statens Kunstfond, førte dette til en tostrenget kunststøttestruktur, hvor Statens Kunstfond varetager støtten til enkeltpersoner, mens Statens Kunstråd varetager støtten til projekter og institutioner, og begge sekretariatsbetjenes af Kunststyrelsen, (Kulturministeriet, 2008).

Kunststyrelsen er organiseret under Kulturministeriet, der i alt dækker ministeriets departement, 4 statslige styrelser, 31 statslige kultur- og uddannelsesinstitutioner samt 700-800 selvejende institutioner, som i varierende omfang modtager løbende driftstilskud fra Kulturministeriet, (Kulturministeriet, 2011). Der anvendes ikke koncernstyring, hvorfor de enkelte styrelser under Kulturministeriet udarbejder egne mål og strategier. Den direkte ministerbetjening varetages primært af departementet, hvorimod driften og politikimplementering varetages af de enkelte styrelser og statslige institutioner. Som sådan er styringen mellem departement og Kunststyrelsen kendetegnet ved den brede departementsmodel

Kunststyrelsens hovedformål dækker over sekretariatsbetjening af de to armslængdeorganer, Statens Kunstfond og Statens Kunstråd, tilskudsforvaltning for disse samt andre tilskudsordninger på kunst- og kulturområdet, international kulturudveksling, information og dokumentation af dansk kunst internationalt og nationalt, administration af Kulturministeriets lovgivning på kunststøtteområdet, rådgivning af ministeriet og de kunstneriske miljøer, samt administrative opgaver, henlagt til Kunststyrelsen af Kulturministeriet, (Finansministeriet, 2011c).

Kunststyrelsen beskæftiger ca. 80 årsværk, der er organiseret i en direktion, et direktionssekretariat, en administrationsgruppe, og en kunststøttegruppe bestående af otte faglige centre. Tre af disse centre er fokuseret omkring henholdsvis råd og fonde, udvalg, og international koordination, hvorimod de resterende fem fokuserer på kunstfaglige miljøer som fx musik, scenekunst og litteratur. Det anslås på baggrund af interviews foretaget i Kunststyrelsen, at ca. 70-75 % af ressourcerne anvendes på driftsopgaver og de resterende på policy udvikling.

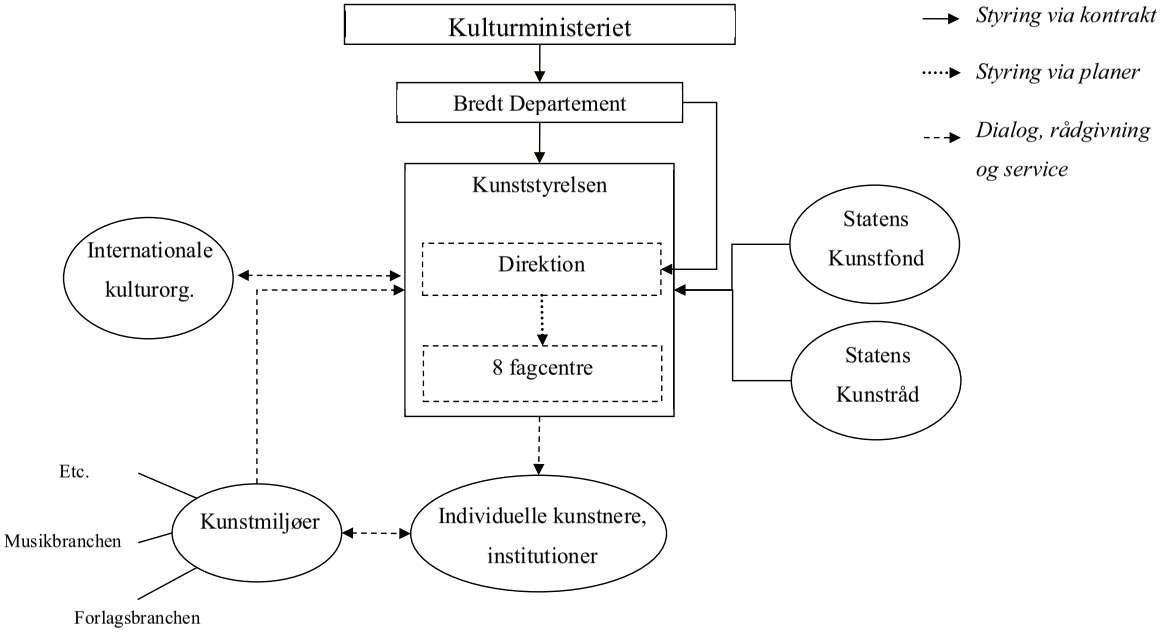
Karakteren af Kunststyrelsens opgaver resulterer i, at den eksterne organisatoriske kontekst domineres af Statens Kunstråd og Statens Kunstfond, givet styrelsens sekretariatsbetjening heraf, de forskellige kunstmiljøer og tilhørende kunstnere, grundet administrationen af tilskudsordninger samt lovgivning, og internationale kulturorganisationer, som et led i den internationale kulturudveksling. Styringsrelationerne indenfor denne organisatoriske kontekst er karakteriseret ved kontraktstyring mellem Kunststyrelsen og departement, og en service- og brugerorienteret tilgang til sekretariatsbetjeningen af Statens Kunstråd og Statens Kunstfond samt de forskellige kunstmiljøer. I tillæg til kontraktstyring og den brugerorienterede tilgang, samarbejder Kunststyrelsen også med Statens Kunstråd og Statens Kunstfond på specifikke projekter, herunder projektet ”Vores kunst”, der havde til formål at øge danskernes kendskab til kunst i det offentlige rum, (Kunststyrelsen, 2012).

Statens Kunstråd og Statens Kunstfond er, som tidligere nævnt, at opfatte som armslængdeorganer med egen identitet, der opererer uafhængigt af Kulturministeriet. Førstnævnte består af et overordnet råd samt fem kunstfaglige udvalg, der tæller billedkunstudvalget, litteraturudvalget, musikudvalget, scenekunstudvalget, samt et internationalt billedkunstudvalg. Det overordnede råd har 10 medlemmer, musikudvalget syv medlemmer, og de resterende, fem medlemmer. De fire udvalgsformænd (billedkunstudvalgene deler formand) sidder alle i det overordnede råd.

Kulturministeren udpeger formanden for det overordnede råd samt to af de fem medlemmer i billedkunstudvalget, litteraturudvalget, scenekunstudvalget, og det internationale billedkunstudvalg. Til fagudvalget for musik, der har syv medlemmer, udpeger kulturministeren dog tre medlemmer. De fire formænd for de kunstfaglige udvalg, der sidder i det overordnede råd, udvælges også af Kulturministeren. Repræsentantskabet for Statens Kunstråd, der består af repræsentanter fra de kunstneriske organisationer og politikere, udpeger de øvrige medlemmer af både det overordnede råd og de kunstfaglige udvalg. For perioden 2011 til 2015 er tidligere medlem af Folketinget Elisabeth Arnold udpeget af Kulturministeren som formand for repræsentantskabet, hvorimod de resterende 17 medlemmer er udpeget af relevante kunstfaglige foreninger og råd.

Statens Kunstfond består af otte kunstkyndige tremandsudvalg, en bestyrelse, og et repræsentantskab. De otte kunstkyndige udvalg dækker over (1) Arkitekturudvalget, (2) Det Billedkunstneriske Indkøbs- og Legatudvalg, (3) Film- og Scenekunstudvalget, (4) Kunsthåndværk- og Designudvalget, (5) Litteraturudvalget, (6) Tonekunstudvalget for Klassisk musik, (7) Tonekunstudvalget for Rytmisk musik, og (8) Udvalget for Kunst i det Offentlige Rum. Statens Kunstfonds repræsentantskab udpeger to medlemmer og kulturministeren ét medlem til hvert udvalg samt udvalgsformændene blandt de tre medlemmer. Statens Kunstfonds repræsentantskab, der vælges for en fireårig periode, består af repræsentanter for relevante kunstnerorganisationer samt folketingets partier. Kunstfondens bestyrelse består af formændene for hvert af de otte udvalg samt en bestyrelsesformand, valgt af bestyrelsen selv.

I tillæg til ovenfor drøftede statslige organisationer og armslængdeorganer, udgør også brugerne af kunststyrelsen, dvs. individuelle kunstnere, der ansøger om midler, en væsentlig del af styrelsens eksterne organisatoriske kontekst. En simplificeret og kondenseret udgave af denne organisatoriske kontekst samt styringsrelationerne er søgt illustreret i figur 13.



Figur 13: Organisatorisk styringsmæssig kontekst for Kunststyrelsen

Opfattet styringsmæssig kontekst

I det følgende vil de transskriberede interviews, der er afholdt med respondenter fra Kunststyrelsen, blive analyseret for at kortlægge deres opfattelse af den styringsmæssige kontekst, der kendetegner styrelsen.

Specifikt om de fire styringsparadigmer

På de specifikke spørgsmål vedrørende, hvilke af de fire styringsparadigmer, der kendetegner Kunststyrelsens styringsmæssige kontekst, nævner respondenterne hierarkisk styring og netværksstyring som de mest fremtrædende. Klanbaseret styring og markedsstyring nævnes også af enkelte respondenter som tilstedeværende, men dog i en mindre dominerende grad. Denne opfattelse af en styringsmæssig kontekst, domineret af hierarkisk styring og netværksstyring, er illustreret i nedenstående svar på et specifikt spørgsmål vedrørende tilstedeværelsen af de fire styringsparadigmer og deres indflydelse.

"Interviewer: Hvis vi prøver at kigge på den her styringsmatrix […] er der så nogle af disse, der er gældende for Kunststyrelsen […]?

Respondent: […] det er primært i de to kategorier, vi ligger (hierarki og netværk), og så kan der være noget input fra klanbaseret ledelse og markedsledelse, men det er ikke det dominerende, det er min vurdering"

Tilstedeværelsen af de fire styringsparadigmer drives også af opgaver, som Kunststyrelsen varetager. Hierarkisk styring sættes således i forbindelse med fx ministerbetjening samt igangsættelsen af nye initiativer, hvorimod netværksstyringen fortrinsvis relateres til Kunststyrelsens sekretariatsbetjening af Statens Kunstråd og Statens Kunstfond. Den mindre tilstedeværelse af klanbaseret styring og markedsstyring sættes i relation til henholdsvis medarbejdernes faglighed og evne til at varetage opgaver uden en stor grad af ledelse.

Denne opfattelse af opgavetypens indflydelse på den styringsmæssige kontekst er illustreret via nedenstående uddrag af svar på specifikt spørgsmål herom.

"Interviewer: […] hvis vi kigger lidt på denne styringsmatrix, hvor ville du så placere Kunststyrelsen?

Respondent: Altså accountability og transparency, det er i hvert fald det af NPM (markedsstyring), som præger os mest, men jeg vil sige det afhænger af altså Kunststyrelsens opgaveportefølje er jo ikke homogen, den er meget forskelligartet, så vi ligger, afhængigt af opgaven, mange forskellige steder […] når vi snakker Kunstrådet og Kunstfonden som armslængdeorganer og deres serviceområder, så er vi helt herude (Netværk), men når vi snakker om ministerbetjening og nye strategier for nye initiativer, så er vi her (Hierarki), […] på tilskudsforvaltning og operatøropgaverne kan vi udnytte, at vi har nogle dygtige medarbejdere, som ikke behøver meget ledelse, og så er vi der (Klanbaseret)"

Ser vi nærmere på tilstedeværelsen af det hierarkiske styringsparadigme, så relateres dette primært til styringsforholdet mellem Kunststyrelsens departement og styrelsen i forhold til den direkte ministerbetjening, samt i forhold til sekretariatsbetjeningen af henholdsvis Statens Kunstråd og Statens Kunstfond. I forhold til departementet, er den hierarkiske styring karakteriseret ved, at der udstikkes overordnede retningslinjer og rammer fra centralt hold, indenfor hvilke Kunststyrelsen så selv løser sine opgaver og dermed har en vis grad af autonomi. Denne grad af autonomi kan sættes i relation til klanbaseret styring, idet medarbejderne har et vist frirum til at løse opgaverne på baggrund af deres faglighed og professionelle vurdering. Herudover sættes der også fokus på etableringen af fælles værdier blandt medarbejderne, der dog sigter mod en samlet opfattelse af Kunststyrelsen som en statslig styrelse og medarbejderne som embedsmænd.

Den interne styring af medarbejderne er således kendetegnet ved en vis form for delegering af ansvar og frirum til opgaveløsningen, som dog varetages i henhold til en fælles faglighed, værdier og opfattelse.

Netværksstyring relateres primært til samarbejdet med de kunstneriske miljøer, Statens Kunstråd og Statens Kunstfond, samt andre armslængdeorganer og betjeningen af disse. Specifikt nævnes væsentligheden af den tætte dialog og samarbejde mellem Kunststyrelsen og forskellige kunstfaglige centre og deres interessenter, fx det litteraturfaglige centers dialog og samarbejde med forlagsbranchen om støtte til at få dansk litteratur oversat til udenlandske sprog. Herudover nævnes netværksstyring også i relation til varetagelsen af fx internationale opgaver, i samarbejde med udenrigsministeriet, samt i forhold til et mere generelt mål om at skabe et godt og tillidsfuldt samarbejde med kunstmiljøets parter. Markedsstyring tilskrives, ligesom klanbaseret styring, en mindre væsentlig rolle, når der spørges specifikt til eksistensen af de fire styringsparadigmer, og relateres primært til Kunststyrelsens mål om at effektiviserer driftsopgaverne via en optimering og standardisering af processer og arbejdsgange. Til dette formål har Kunststyrelsen, med hjælp fra eksterne konsulenter, igangsat et større LEAN projekt.

Ovenstående analyse af respondenternes svar på spørgsmål af specifik karakter indikerer, at Kunststyrelsens styringsmæssige kontekst præges af alle fire styringsparadigmer. Tilstedeværelsen af de enkelte styringsparadigmer drives, ifølge respondenterne, i nogen grad af opgavens karakter, men dog med hierarkisk styring og netværksstyring som de mest dominerende. Der kan dermed ikke, på baggrund af ovenstående, etableres et entydigt billede af, hvad der dominerer og kendetegner den styringsmæssige kontekst. Med henblik på at opnå yderligere indsigt og detaljering af ovenstående opfattelse af den styringsmæssige kontekst, vil det følgende inddrage respondenternes svar på spørgsmål af mere generel styringsmæssig karakter.

Generelt om styringsmæssig kontekst

Respondenternes svar på mere generelle spørgsmål vedrørende den styringsmæssige kontekst, understøtter opfattelsen af en høj grad af hierarkisk styring. Dette kommer især til udtryk via selve formålet med Kunststyrelsen og dennes etablering i 2003, der medførte en centralisering af fagligheden i form af en styrelse, hvor embedsmandsrollen overtog det tidligere tætte faglige parløb med kunstmiljøet. For den enkelte medarbejder i Kunststyrelsen blev det således embedsmandsrollen, der kom i centrum, og dermed nogle faglige og professionelle standarder, der bærer mere præg af hierarkisk styring i modsætning til den tidligere klanbaserede styring. I tillæg til denne bevægelse, er der i løbet af de senere år udviklet specifikke retningslinjer for, hvordan Kunststyrelsen sekretariatsbetjener de forskellige udvalg, med henblik på at standardisere den service, der ydes til disse. Relationen til departementet er karakteriseret ved den brede departementsmodel, hvor departementet foretager størstedelen af policy udviklingen og ministerbetjeningen, og styrelsen derimod fokuserer på implementering. I forhold til departementet, har Kunststyrelsen dog store frihedsgrader til at løse deres opgaver som de vil, samt beslutte, hvordan de organiserer opgavevaretagelsen internt. Den indgåede rammeaftale, som erstatter den tidligere anvendelse af mere detaljerede resultatkontrakter, trækker dermed i retning af en mere decentraliseret styring. Således modsvares den høje grad af hierarkisk styring i nogen grad heraf.

Klanbaseret styring forekommer primært via en høj grad af delegation til medarbejderne. Internt gives den enkelte medarbejder frirum, indenfor de udstukne retningslinjer og standarder, til at varetage opgaven ud fra deres faglige og professionelle vurdering. Herudover tilskrives tilstedeværelsen af klanbaseret styring også medarbejdernes fælles interesse for at arbejde med kunst og kunststøtte, hvilket har ført til eksistensen af en fælles identitet og engagement hos medarbejderne.

Vendes blikket mod Kunststyrelsens betjening af deres eksterne interessenter, herunder især Statens Kunstråd, Statens Kunstfond, samt de udvalg, der hører under disse, nævner respondenter netværksstyring som det primære styringsparadigme. Dette skyldes især den meget tætte dialog, Kunststyrelsen har med disse, hvilket oprindeligt fokuserede på at opbygge et tillidsfuldt samarbejde med de parter, der indtog en reserveret holdning i forhold til dannelsen af en Kunststyrelse. Ifølge respondenterne er det lykkedes at skabe denne tillid i kunstmiljøet og dermed legitimere Kunststyrelsen, hvorfor dialogen og det tætte samarbejde for nuværende fokuserer på at skabe en fælles forståelse for, hvordan Kunststyrelsen bedst betjener disse samarbejdspartnere. Der kan dog stilles spørgsmål ved, om dette har karakter af egentlig netværksstyring eller mere tager form af strategisk kommunikation og branding. En mere entydig tilstedeværelse af netværksstyring kan relateres til Kunststyrelsens samarbejde med andre statslige samarbejdspartnere samt forskellige kunstfaglige interessenter. Specifikke eksempler herpå er samarbejdet med udenrigsministeriet omkring internationale kunstrelaterede opgaver, og samarbejdet med forlagsbranchen, teaterbranchen og musikbranchen omkring specifikke opgaver eller initiativer.

Netværksstyring sættes af respondenterne også i relation til betjeningen af de eksterne brugere, herunder især kunstnere af forskellig art, der ansøger om kunsttilskud via Kunststyrelsen. Denne opfattelse udfordres dog, når svarene på spørgsmål af mere generel karakter analyseres, idet en række af Kunststyrelsens tiltag, i forhold til driftsopgaven med tilskudsadministration, bærer mere præg af markedsstyring. Således kan en mere brugerdrevet tilgang og digitale selvbetjeningsløsninger relateres til markedsstyring, hvilket også gør sig gældende for anvendelsen af privat sektor inspirerede redskaber og teknologier som fx benchmarking og LEAN.

På baggrund af ovenstående analyse, kan der identificeres en vis diskrepans mellem den styringsmæssige kontekst, der kortlægges ved svar på spørgsmål af henholdsvis specifik og generel karakter. Hvor det hierarkiske styringsparadigme dominerer den styringsmæssige kontekst i begge analyser, optræder de resterende med forskellig styrke. Ifølge respondenternes svar på specifikke spørgsmål, kortlægges en styringsmæssig kontekst, der domineres af hierarkisk styring, høj væsentlighed af netværksstyring, og moderat til mindre væsentlighed af markeds- og klanbaseret styring. I modsætning til dette, indikerer analysen af svar på generelle spørgsmål en styringsmæssig kontekst, der domineres af hierarkisk styring, en høj væsentlighed af markedsstyring, moderat væsentlighed af klanbaseret styring, og mindre væsentlig netværksstyring. Der kan dermed ikke kortlægges et entydigt billede af den styringsmæssige kontekst, men ud fra et analytisk synspunkt argumenteres for en dominerende hierarkisk styring, en høj væsentlighed af markedsstyring, en moderat væsentlighed af netværksstyring, og en mindre væsentlig klanbaseret styring. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 30.

Hierarkisk	Klanbaseret	Netværk	Marked
Dominerende styringsparadigme givet Kunststyrelsens raison d´etre samt udviklingen af retningslinjer	Tildeles en mindre væsentlighed idet de faglige og professionelle standarder afspejler embedsmandsrollen	Tildeles en moderat væsentlighed og primært i forhold til det samarbejde der eksisterer med eksterne parter	Tildeles en høj væsentlighed grundet de tiltag der foretages i forbindelse med de varetagne driftsopgaver

Tabel 30: Opfattet styringsmæssig kontekst for Kunststyrelsen

Beskrevet styringsmæssig kontekst

I det følgende vil de indsamlede dokumenter for Kunststyrelsen, med relevans for den styringsmæssige kontekst, blive analyseret. Udgangspunktet for analysen, og dermed kortlægningen af den beskrevne styringsmæssige kontekst, vil være det styringsfokus, - kendetegn, og kultur, der kendetegner indholdet af de indsamlede dokumenter. De dokumenter, der i denne sammenhæng er analyseret for Kunststyrelsen, er følgende:

- Rammeaftale 2009 – 2012
- Handlingsplan 2009, 2010, 2011
- Årsrapport 2008, 2009, 2010, og 2011

Analysen for år 2008 vil udelukkende basere sig på årsrapporten, idet det ikke har været muligt at indhente resultatkontrakt eller handlingsplan for dette år. Som i de foregående analyser af henholdsvis Arbejdsmarkedsstyrelsen og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, fokuseres der på, hvilket styringsparadigme, der bedst karakteriserer selve indholdet af de opstillede resultatmål, der indgår i de indsamlede dokumenter. For årene 2009, 2010, og 2011 danner Kunststyrelsens rammeaftale med departementet grundlag for de mere detaljerede mål, der indgår i handlingsplaner for tilsvarende år. Selve rammeaftalen udstikker således de overordnede rammer for opgavevaretagelsen via en oversigt over Kunststyrelsens økonomiske ramme, en beskrivelse af mission og vision, samt de opgaver, der også indgår i finansloven for år 2009. Handlingsplanerne for 2009, 2010, og 2011 indeholder derimod de mere detaljerede mål for de pågældende år, som der efterfølgende afrapporteres på i de tilsvarende årsrapporter. Dette er en ændring i forhold til år 2008, hvor en årlig resultatkontrakt dannede udgangspunkt for opstillingen af resultatmål.

For år 2008 er der i årsrapporten afrapporteret på i alt seks resultatmål, hvoraf et vurderes at være orienteret mod klanbaseret styring, to mod netværksstyring, tre mod markedsstyring og dermed ingen mod hierarkisk styring. Dette billede ændrer sig for 2009, hvor tre af de i handlingsplanen ni indeholdte resultatmål er orienteret mod hierarkisk styring og ingen mod netværksstyring. Klanbaseret styring og markedsstyring tegner sig for henholdsvis to og fire resultatmål for år 2009, hvorfor indflydelsen af disse proportionelt set er øget en anelse i forhold til året før. Markedsstyring vurderes dermed som dominerende for både år 2008 og 2009, hvorimod hierarkisk styring får en mere væsentlig rolle i 2009 på bekostning af netværksstyring. Antallet af resultatmål øges markant i handlingsplanen for 2010, hvor der indgår i alt 23 af slagsen. Af disse vurderes ti at være orienteret mod hierarkisk styring, to mod klanbaseret styring, et mod netværksstyring, og de resterende ti mod markedsstyring. For år 2010 domineres den styringsmæssige kontekst således af både hierarkisk styring og markedsstyring, hvorimod klanbaseret styring og netværksstyring tildeles en mindre væsentlig rolle. For år 2011 reduceres antallet af resultatmål til i alt 11, hvoraf kun to er orienteret mod hierarkisk styring, to mod klanbaseret styring, et mod netværksstyring, og seks mod markedsstyring. Markedsstyring indtager dermed for 2011 igen en dominerende rolle, hierarkisk – og klanbaseret styring en moderat rolle, og klanbaseret en mindre væsentlig rolle.

Analysen viser, at markedsstyring dominerer på tværs af de fire år, hvorimod indflydelsen af hierarkisk styring varierer markant fra ingen tilstedeværelse i år 2008 til en dominerende rolle i 2010. Indflydelsen af netværksstyring varierer også, om end i mindre grad end hierarkisk styring, fra at indtage en position af moderat væsentlighed i 2008, over ingen væsentlighed i 2009 og til at spille en mindre væsentlig rolle i 2010 og 2011. Indflydelsen af klanbaseret styring er mere konstant, idet denne indtager en mindre til moderat væsentlig rolle på tværs af de fire år. Analysen er illustreret i tabel 31 og 32.

	2008	2009	2010	2011
Hierarkisk		5) Udviklings- og implementeringsplan for formidling af kunstværker, 6) Retningslinjer for samarbejdet omkring ministersager, 7) Implementering af ministerielt styringskoncept,	4) Implementering af revideret indkøbsordning, 5) Implementering af samarbejdsmodel for ministersager, 6) Samarbejdsmodel for tips- og tilskudssager, 11) Forberedelse og implementering af ny lov, 13) rammer for IT udvikling i Kunststyrelsen, 18) Evaluering af Statens Kunstfond, 19) Ny lov om scenekunst, 20) Udpegning af medlemmer til SKF & SKR, 21) Implementering af regeringens strategi for internationalt samarbejde, 23) Implementering af nye centrale processer	4) Implementering af tilskudslov, 11) Opfylder praksis for god tilskudsforvaltning,
Klan-Baseret	3) Evaluering af faglige tiltag om international kulturudveksling	2) LEAN projekt, 8) Implementering af arbejdsgrundlag	8) LEAN fælles kommunikations-politik, 12) Kodeks for god institutionsledelse,	5) Anbefaling om god ledelse,

Tabel 31: Kortlægning af beskrevet styringsmæssig kontekst for Kunststyrelsen

	2008	2009	2010	2011
Netværk	5 & 6) Samarbejde omkring udvikling af elektronisk sagsbehandling		22) Styrkelse af det nordiske samarbejde	2 Samarbejde med SKF, SKR og DR om projekt "Vores kunst", 8) Brugerdialog
Marked	1) Performancemål for brugertilfredsheden, 2) Performancemål for sagsbehandlingstider, 4) Benchmarking af administrationsudgifter til tilskudsordninger	1) Digitalisering af tilskudsadministration, 3) Brugertilfredsheds-undersøgelse, 4) Udvikling af hjemmeside, 9) Udvikling af Web Strategi	1) Øget anvendelse af digitale medier, 2) Udvikling af engelsk hjemmeside, 3) Formidling af kunstværker, 7) LEAN revision af projektmodel og retningslinjer, 9) LEAN effektivisering og forenkling, 10) Brugerdrevet forbedring af praksis, 14) Implementering af e-blanket løsning, 15) Forberedelse af yderligere digitalisering af tilskudsadministration, 16) Benchmarking projekt, 17) Udvikling af ny Benchmarking metode	1) Brugerdrevet udvikling af kunst.dk, 3) Modernisering af kunst-styrelsen, 6) Digitalisering af tilskudsadministration, 7) Konsolidering af Kunststyrelsen som en LEAN organisation, 9) Brugertilfredshed, 10) Strategi og handlingsplan for nye opgaver

Tabel 32: Kortlægning af beskrevet styringsmæssig kontekst for Kunststyrelsen II

Indflydelsen af det hierarkiske styringsparadigme tilskrives især Kunststyrelsens arbejde med at udarbejde formaliserede retningslinjer for opgavevaretagelsen, herunder ministerbetjening, lovforberedende arbejde, samt implementering af central dikterede modeller, koncepter og processer. Dette er således præget af et internt fokus, og kendetegnet ved hierarki, formaliserede retningslinjer, regler og love, samt en kultur med fokus på kontrol, koordination og monitorering, hvilket relateres til det hierarkiske styringsparadigme.

Den begrænsede indflydelse af det klanbaserede styringsparadigme tilskrives særlig arbejdet med fælles faglige standarder, værdier og normer. Kunststyrelsens bevidste tiltag i forhold til at skabe en mere embedsmands- og forretningsorienteret organisation, relateres derimod til henholdsvis det hierarkiske styringsparadigme og markedsstyringsparadigmet.

Også netværksstyringsparadigmet vurderes at have en mindre indflydelse, idet dette udelukkende er relateret til projekter, hvor Kunststyrelsen indgår et reelt samarbejde med andre organisationer, hvor samspil, kompromis og konsensus er i højsædet. Således vurderes sekretariatsbetjening af armslængdeorganer og dialog med disse samt Kunststyrelsens brugere ikke som netværksstyring, men derimod mere som kommunikation i en hierarkisk og markedsmæssig forstand.

Dominansen af markedsstyringsparadigmet på tværs af de fire analyserede år skyldes i høj grad antallet af resultatmål, der knytter sig til brugertilfredshed, digitalisering – herunder udviklingen af selvbetjeningsløsning, benchmarking tiltag, samt Kunststyrelsens arbejde med LEAN som grundlag for en modernisering af styrelsens organisation og arbejdsgange. Netop det eksterne fokus mod brugere, kontrol af performance og output, indførsel af privatsektor redskaber og teknologier, samt en produktionsorienteret kultur med effektivitet som centrale drivers, relateres til markedsstyringsparadigmet.

På baggrund af ovenstående analyse af den beskrevne styringsmæssige kontekst, kan der, på tværs af de fire år, identificeres en tilstedeværelse af alle fire styringsparadigmer. Markedsstyring indtager, grundet Kunststyrelsens fokus på at modernisere styrelsens organisation og arbejdsgange, en dominerende position. Hierarkisk styring præger i høj grad Kunststyrelsens udvikling af retningslinjer indenfor policy udvikling, hvorimod klanbaseret styring karakteriserer arbejdet omkring udvikling af fælles faglige standarder, værdier og normer. Netværksstyring vurderes at nyde en mindre væsentlig tilstedeværelse, og primært i form af reelt samarbejde med eksterne parter. Ud fra et analytisk synspunkt argumenteres der således for en dominerende markedsstyring, en høj væsentlighed af hierarkisk styring, en moderat væsentlighed af klanbaseret styring, og en mindre væsentlig netværksstyring. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 33.

Hierarkisk	Klanbaseret	Netværk	Marked
Tildeles en høj væsentlighed grundet arbejdet med policy udvikling og implementeringen af centralt dikterede retningslinjer	Tildeles en moderat væsentlighed grundet arbejdet med at etablere fælles faglige standarder, værdier og normer.	Tildeles en mindre væsentlighed grundet begrænset omfang af opgaver der reelt løses i samarbejde med andre organisationer	Dominerende grundet moderniseringen af arbejdsgange og processer for de driftsorienterede opgaver

Tabel 33: Beskrevet styringsmæssig kontekst for Kunststyrelsen

Faktorer med indflydelse på styringsmæssig kontekst

De faktorer, der, ifølge respondenterne, har væsentlig indflydelse på Kunststyrelsens styringsmæssige kontekst, er af både intern og ekstern karakter og dækker bl.a. opgavetyper, organisering, ledelsen, interessenter, og medarbejdere. Tabel 34 viser en grupperet oversigt over de nævnte faktorer.

Gruppering	Nævnte faktor	Intern / ekstern
Opgavetyper	Drift	Intern
	Minister- og sekretariatsbetjening	Intern / ekstern
	Udvikling	Intern
Organisering	Strukturelle ændringer, herunder reformeringen af kunststøtten	Ekstern
	Intern organisering	Intern
Kultur & værdier	Fra kunstens partner til embedsmand	Intern
Medarbejdere	Kompetencer	Intern
	Faglighed	Intern
Ledelsen	Ledelsesstil og personlige præferencer	Intern
Styringsfilosofi	Redskaber og teknologier	Intern
	Modestrømninger (trends)	Ekstern
Interessenter	Kunstmiljøerne	Ekstern
	Statens Kunstråd og Statens Kunstfond	Ekstern
Politisk	Politiske reformer/tiltag (strukturering)	Ekstern
	Økonomi & Finanslov	Ekstern

Tabel 34: Faktorer for Kunststyrelsens styringsmæssige kontekst

Karakteren af de opgavetyper, Kunststyrelsen varetager, præger den styringsmæssige kontekst på forskellig vis, hvorfor denne vil variere på tværs af styrelsens enheder. For de driftsorienterede opgaver, der omfatter behandling af mere end 11.000 årlige ansøgninger, er effektivisering og standardisering, brugertilfredshed, samt udviklingen af digitale selvbetjeningsløsninger, i fokus.

Den styringsmæssige kontekst trækkes hermed i retning af markedsstyring. Derimod vil opgaver, der knyttes til minister- og sekretariatsbetjening, trække den styringsmæssige kontekst i retning af hierarkisk styring, hvilket kommer til udtryk i form af fx formaliserede retningslinjer samt implementering af en egentlig samarbejdsmodel for ministersager. I forhold til udviklingsopgaver argumenteres det, at selve indholdet af disse i nogle tilfælde vil være karakteriseret af markedsstyring, fx moderniseringen af Kunststyrelsens organisation og arbejdsgangen, hvorimod processen er af mere hierarkisk karakter, da ledelsen driver og beslutter udviklingstiltag.

Organisering tildeles også en væsentlig betydning, både i forhold til de strukturelle ændringer af kunstaktiviteter og Kunststyrelsen interne organisering. Selve oprettelsen af Kunststyrelsen skete på baggrund af en større omstrukturering af kunstaktiviteterne, der centraliserede en væsentlig del af den statslige kunststøtte under Statens Kunstråd, og samtidigt etablerede Kunststyrelsen, med henblik på, at denne både skulle varetage ministerbetjening og sekretariatsbetjening af Statens Kunstråd og Statens Kunstfond. Dette må betegnes som en mere hierarkisk strukturering af selve kunststøtten, hvilket danner det egentlige fundament for Kunststyrelsens oprettelse. Internt i Kunststyrelsen organiserede man sig indledningsvist i fire faglige centre for at yde en faglig orienteret sekretariatsbetjening samt imødekomme noget af kunstmiljøets kritik af den ovenfor nævnte centralisering af kunststøtten. Dette må betegnes som af klanbaseret styringskarakter, idet fokus var på en organisering i forhold til accepterede faglige standarder samt fælles værdier og normer.

Syv år efter Kunststyrelsens dannelse er der, med styrelsens moderniseringsprogram, taget initiativ til at ændre organiseringen af opgavevaretagelsen fra de tidligere fire faglige centre til en mere tværgående struktur. Dette er iværksat med henblik på at standardisere og effektivisere opgavevaretagelsen samt nedbryde eksisterende barrierer mellem faglige søjler.

Til dette formål er der kørt et LEAN projekt, hvilket trækker den styringsmæssige kontekst i retning af markedsstyring. Denne udvikling har ligeledes medført en ændring i den kultur og de værdier, der præger Kunststyrelsen og dennes medarbejdere, der er gået fra at opfatte sig selv som kunstmiljøs tætte partner, til i højere grad at opfatte sig selv som embedsmænd og – kvinder. Dermed en bevægelse imod hierarkisk styring.

Netop medarbejderne påvirker også karakteren af den styringsmæssige kontekst, da disse i høj grad selv kan varetage de opgaver, der pålægges dem, herunder især opgaver knyttet til tilskudsforvaltningen, og der dermed er brug for mindre ledelse. Dette vurderes at påvirke den styringsmæssige kontekst i klanbaseret retning, da de enkelte medarbejdere selv træffer beslutninger på baggrund af deres faglige og professionelle indsigt. Omvendt hersker der dog ingen tvivl om, at det er ledelsen, der træffer de endelige beslutninger og udstikker den retning, som Kunststyrelsen skal bevæge sig i, fx i forbindelse med styrelsens moderniseringsprogram.

De valgte redskaber og teknologier, samt de modestrømninger, der eksisterer i forhold til styring, påvirker ligeledes den styringsmæssige kontekst, der karakteriserer Kunststyrelsen. I forhold til redskaber og teknologier, er det især anvendelsen af LEAN til standardisering, effektivisering og optimering af opgavevaretagelsen, handlingsplaner, årshjul, brugertilfredshedsundersøgelser samt arbejdspladsvurderinger (APV), der nævnes. Valget af disse tilskrives dels ledelsens præferencer, men også de modestrømninger, der eksisterer i forhold til styring, hvilket også har medført indførelsen af en rammeaftale som erstatning for tidligere anvendte resultatkontrakter. Sådanne modestrømninger tilskrives dels en institutionel isomorfisme og ønsket om at legitimere sig selv i forhold til, hvad der anses for værende det rigtige, og dels påvirkningen fra private konsulentvirksomheder. Det argumenteres, at ovennævnte redskaber og teknologier og modestrømninger primært trækker i retning af markedsstyring.

Kunststyrelsens interessenter påvirker også den styringsmæssige kontekst, da styrelsen i nogen grad samarbejder med interessenter fra kunstmiljøet, fx i form af det tidligere nævnte samarbejde med forlagsbranchen om at udbrede dansk litteratur, og er dermed i tæt dialog med disse, hvilket trækker i retning af netværksstyring. På trods af, at dialog også i høj grad præger samarbejdet med Statens Kunstråd og Statens Kunstfond, vurderes dette mere som et middel til at legitimere eksistensen af en Kunststyrelse og centraliseringen af kunststøtten, frem for egentlig netværksstyring. Slutteligt nævnes den indflydelse, politiske beslutninger har på den styringsmæssige kontekst, hvor det især er politisk besluttede tiltag samt økonomiske prioriteringer, som endnu en væsentlig faktor. Tabel 35 opsummerer de ovenfor drøftede faktorer og deres indflydelse på den styringsmæssige kontekst.

Hierarkisk	Klanbaseret	Netværk	Marked
Formaliserede retningslinjer for minister- og sekretariatsbetjening. Centralisering af kunststøtten. Faglig orientering imod embedsmandens rolle. Politisk prioritering af finansielle midler.	Medarbejdernes evne til at varetage opgaven uden nævneværdig ledelse.	Opgaver der løses i samarbejde med eksterne parter i kunstmiljøet, fx forlagsbranchen.	Driftsorienterede opgaver der sigter mod effektiv administration, brugertilfredshed og øget anvendelse af selvbetjening. Ledelsespræferencer, modestrømninger og privatsektor redskaber.

Tabel 35: Faktorers indflydelse på Kunststyrelsens styringsmæssige kontekst

Opsummering af Kunststyrelsen

Den gennemførte analyse og kortlægning af Kunststyrelsens styringsmæssige kontekst indikerer diskrepans mellem den opfattede og den beskrevne. Den opfattede styringsmæssige kontekst domineres af hierarkisk styring, samt en høj væsentlighed af markedsstyring, en moderat væsentlighed af netværksstyring, og en mindre væsentlig klanbaseret styring. I modsætning til dette, domineres den beskrevne kontekst af markedsstyring, en høj væsentlighed af hierarkisk styring, en moderat væsentlighed af klanbaseret styring, og en mindre væsentlig netværksstyring. Den opfattede styringsmæssige kontekst er således domineret af hierarkisk styring, og den beskrevne af markedsstyring.

Af de identificerede faktorer relateres formelle retningslinjer, centralisering, embedsværket og politisk prioritering til hierarkisk styring. Medarbejderes egen opgavevaretagelse til klanbaseret styring. Samarbejde med eksterne parter til netværksstyring, og ledelsespræferencer, modestrømninger og privatsektor redskaber og teknologier til markedsstyring. Denne samlede kortlægning af Kunststyrelsens styringsmæssige kontekst er opsummeret i Tabel 36.

	Hierarkisk	**Klanbaseret**	**Netværk**	**Marked**
Opfattet	Dominerende	Mindre væsentlighed	Moderat væsentlighed	Høj væsentlighed
Beskrevet	Høj væsentlighed	Moderat væsentlighed	Mindre væsentlighed	Dominerende
Faktorer & indflydelse	Formelle retningslinjer, centralisering, embedsværket, og politisk prioritering	Medarbejdernes egen varetagelse af opgaver	Opgaver der løses i et reelt samarbejde	Driftsopgaver, ledelses-præferencer, modestrømninger, og privatsektor redskaber

Tabel 36: Styringsmæssig kontekst for Kunststyrelsen

Sundhedsstyrelsen

Organisatorisk kontekst med styringsmæssig relevans

Sundhedsstyrelsen var frem til den 23. februar 2010 organiseret under Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse. En ressortomlægning under daværende statsminister Lars Løkke Rasmussen betød, at indenrigsdelen fra det daværende Indenrigs- og Socialministeriet blev overført og ministeriet skiftede navn til Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Efter regeringsskiftet i 2011 er indenrigsdelen overført til Økonomi- og Indenrigsministeriet, og resten af ministeriet igen omdannet til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse. Ministeriet er traditionelt karakteriseret ved den brede departementsmodel, men grundet Sundhedsstyrelsen status som øverste lægevidenskabelige instans, beskæftiger styrelsen sig også i høj grad med policy udvikling og lovforberedende arbejde.

Sundhedsstyrelsens hovedformål dækker over følgende; (1) rådgive indenrigs- og sundhedsministeren samt andre myndigheder i sundhedsfaglige spørgsmål, (2) vejlede om udførelsen af sundhedsfaglige opgaver, (3) føre tilsyn med den sundhedsfaglige virksomhed, der udføres af personer inden for sundhedsvæsenet, (4) fastlægge regler for uddannelsen af læger og andet sundhedspersonale, (5) iværksætte evalueringer mv. med henblik på at fremme kvalitetsudviklingen og en mere effektiv ressourceanvendelse i sundhedssektoren, (6) følge op på registrering af utilsigtede hændelser for derigennem at fremme patientsikkerheden, og (7) fastsætte krav til specialfunktioner med henblik på en rationel sundhedsplanlægning, (Finansministeriet, 2011c). Disse hovedformål er afspejlet i Sundhedsstyrelsens strategi 2010 – 2013, ”Vi arbejder for sundheden”, og dennes strategiske fokus på at skabe større sammenhæng på sundhedsområdet, mere sundhedsfremme og forebyggelse med større effekt, bedre kvalitet gennem mere tilgængelig viden, effektiv arbejdsdeling og højt kvalificeret arbejdskraft, og patienten i centrum; sikkerhed og inddragelse.

Sundhedsstyrelsens beskæftiger ca. 450 årsværk og er organiseret i en direktion, en chefgruppe, og de enkelte enheder og funktioner, som vist i appendiks B. Sidstnævnte udgøres af embedslægerne, som er samlet i fem embedslægeinstitutioner, svarende til hver af landets regioner, ti fagområder med hver deres kontorchef, et fagligt sekretariat med en tilknyttet sekretariatschef, og en række fællesfunktioner dækkende kommunikation, sekretariat, direktionssekretariat, HR, budget, regnskab, servicecentret, samt IT.

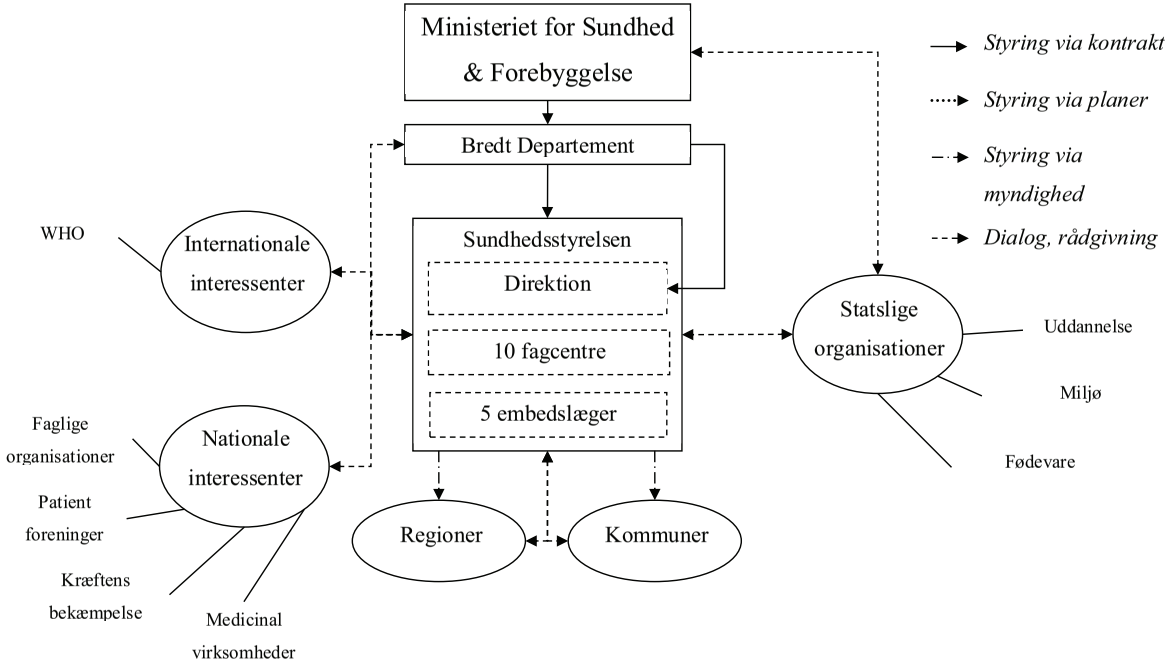
Sundhedsloven af 2005 og kommunalreformen medførte, at Sundhedsstyrelsen fik tillagt en række nye opgaver og kompetencer vedrørende primært planlægning, kvalitet, IT-anvendelse, og finansiering i sundhedsvæsenet, (Sundhedsstyrelsen, 2008), hvorimod indsatsen vedrørende forebyggelse og genoptræning blev overført til kommunerne. På baggrund heraf fokuserer Sundhedsstyrelsen på at føre tilsyn og overvåge udviklingen, fastsætte regler og komme med anbefalinger, yde uafhængig faglig rådgivning og forvaltning, og dokumentere sundhedsudviklingen. Regionerne har driftsansvaret for sygehuse, psykiatri, og indgåelse af driftsaftaler med læger og speciallæger, hvorimod kommunerne forestår forebyggelse, genoptræning, plejeindsats og misbrugsbehandling.

Ovennævnte struktur og arbejdsdeling for Sundhedsvæsenet betyder, at de mest fremtrædende aktører, udover Sundhedsstyrelsen selv, er regionerne og kommunerne. Af fremtrædende eksterne aktører kan nævnes andre statslige organisationer, fx indenfor uddannelsesområdet, faglige miljøer og selskaber, som fx kirurgigruppen, fagpolitiske organisationer, som fx Dansk Sygeplejeråd, interesseorganisationer, som fx Kommunernes Landsforening, patientgrupper og foreninger, som fx Kræftens Bekæmpelse, samt universiteter og forskere. I tillæg til nationale aktører, præges Sundhedsstyrelsen eksterne organisatoriske kontekst også af internationale aktører, som fx World Health Organisation (WHO), der bl.a. udvikler de sundhedsfaglige klassifikationer til patientregistrering, som anvendes i det danske sundhedsvæsen.

Styringsrelationerne blandt de offentlige aktører i den skitserede organisatoriske kontekst er karakteriseret af kontraktstyring mellem Sundhedsstyrelsen og departementet, hvorimod det primært er styring via lovgivning og regler, der anvendes i forhold til regioner og kommuner. Sundhedsloven står helt centralt i forhold til sidstnævnte og ikke mindst dennes afsnit 6, kapitel 16 – 24, §§ 74 – 91 om sygehusydelser, samt afsnit 9, kapitel 34 – 41, §§ 118 – 142 om kommunale sundhedsydelser.

Regionernes drift af selve sygehusene, samt styringen af det samlede sygehusvæsen, hviler i høj grad på anvendelsen af det såkaldte DRG system, (Diagnose Relaterede Grupper), der ligger til grund for ministeriets udregning af takster for, hvad forskellige sygehusydelser koster. De styringsmæssige formål, der søges opnået med dette system, er fx information og benchmarking vedrørende sygehusenes produktivitet, beregning af bloktilskud til regioner og kommunal medfinansiering, regionernes aktivitets- og takststyring af sygehusene, økonomistyring på sygehusene, afregning af patientbehandlinger mellem regionerne, samt udregning af referencetakster for afregning med private sygehuse og klinikker, (Rigsrevisionen, 2011).

De mange aktører, der eksisterer i Sundhedsstyrelsens eksterne organisatoriske kontekst, og deres forskellighed, medfører, at styringsrelationerne til disse dækker over styring via anerkendte standarder, fx WHO klassificeringer, styring via dialog og samarbejde, fx i forhold til interesseorganisationer og patientforeninger, samt styring via netværk, fx ved internationale indsatser og forskningsaktiviteter. En simplificeret og kondenseret udgave af denne organisatoriske kontekst samt styringsrelationerne er søgt illustreret i figur 14.



Figur 14: Organisatorisk styringsmæssig kontekst for SST

Opfattet styringsmæssig kontekst

For Sundhedsstyrelsen vil kortlægningen af den styringsmæssige kontekst også blive indledt med en analyse af respondenternes opfattelse af samme, via de svar der gives, når der spørges specifikt til eksistensen af de fire styringsparadigmer samt på spørgsmål af mere generel karakter vedrørende den styringsmæssige kontekst.

Specifikt om de fire styringsparadigmer

Når der spørges specifikt ind til, hvilket af de fire styringsparadigmer, som præger den styringsmæssige kontekst, afsløres en vis uenighed blandt respondenterne i Sundhedsstyrelsen. En række af respondenterne nævner det hierarkiske styringsparadigme som det mest dominerende, grundet en øget grad af centralisering, samt det faktum, at systemet grundlæggende er hierarkisk af natur. Denne opfattelse er illustreret i nedenstående uddrag fra to respondenters svar på, hvor Sundhedsstyrelsen er placeret i forhold til de fire styringsparadigmer.

Interviewer: Hvis jeg må prøve at vise dig en figur, som italesættes som de styringsparadigmer, der er […]

Respondent A: Jeg synes, at bevægelsen, der har været, er, at der er mere centralisering de seneste år […] der er lidt flere Excel regneark, der skal udfyldes og lidt flere skemaer […]

Interviewer: Hvis jeg må vise dig en figur med fire styringsparadigmer, hvor ville du så placere styrelsen?

Respondent B: Systemet er hierarkisk, det er det helt klart, altså, da vi reagerer på det, vores ministerium ønsker, det ligger jo meget i det, vi er en meget faglig styrelse, det forsøger vi meget, men kan ikke sige os fri for, at vi også er politisk […]

Andre nævner det klanbaserede styringsparadigme samt netværksstyringsparadigmet som de dominerende på baggrund af bl.a. en høj grad af faglig integritet og et bredt samarbejde med nationale og internationale organisationer, fx Danske Regioner, KL, Kræftens Bekæmpelse, EU, og WHO. Denne dominans er illustreret ved nedenstående meget koncise svar på Sundhedsstyrelsens placering i forhold til de fire styringsparadigmer.

Interviewer: Nu har vi været lidt rundt om dem, men hvis du prøver at kigge på den her figur, hvor vil du så placere Sundhedsstyrelsen?

Respondent: Der er selvfølgelig en høj grad af elementer af selvledelse (klanbaseret ledelse) og netværksledelse

På trods af denne uenighed om karakteren af det dominerende styringsparadigme, er respondenterne enige om, at hierarkisk styring, klanbaseret styring, og netværksstyring alle præger den styringsmæssige kontekst. Ligeså er størstedelen af respondenterne enige om den mere begrænsede indflydelse af markedsstyringsparadigmet, hvilket eksisterer i form af fx DRG systemer[3], incitamentsstyring, benchmarking, samt salg af rådgivningsydelser.

Ovenstående indikerer, at de forskellige styringsparadigmers dominans og tilstedeværelse i nogen grad er drevet af deres kontekst. Det hierarkiske styringsparadigme sættes primært i relation til styringsforholdet mellem Sundhedsstyrelsen og departement, samt til det politiske niveau. Den klanbaserede styring nævnes udelukkende i forhold til den interne styring i Sundhedsstyrelsen, hvor der eksisterer et stort frirum for medarbejderne til at løse opgaverne på baggrund af deres egen faglighed og professionelle vurdering.

[3] DRG (Diagnose relaterede grupper) systemet anvendes ved udmøntning af den statslige aktivitetspulje, beregning af den kommunale medfinansiering, afregning af mellemregionale patienter på basisniveau, i forbindelse med takstfinansiering og som redskab til at analysere omkostninger og aktivitet på landets sygehuse.

Netværksstyring nævnes især i forbindelse med indhentning af nødvendigt input og synspunkter fra eksterne samarbejdspartnere og interessenter, i forhold til at kunne levere udadtil. Væsentligheden af netværk tillægges stor betydning, da Sundhedsstyrelsen, ifølge respondenterne, dækker mange emner og derfor har behov for samarbejde på forskellig vis. Specifikt nævnes faglige organisationer, sundhedsfaglige organisationer, Ngo'er, samt kommuner som væsentlige aktører i styrelsens netværk. Kommunerne er efter kommunalreformen blevet en tæt samarbejdspartner, idet forebyggelsesindsatsen er decentraliseret til det kommunale niveau, hvorfor Sundhedsstyrelsen har til opgave at rådgive og assistere disse med denne opgave. Herudover deltager Sundhedsstyrelsen også i nordiske, europæiske og internationale samarbejder. Anvendelse af markedsstyring er fortrinsvist forbundet med frit valgs ordninger, DRG systemer, benchmarking, og salg af rådgivningsydelser. Disse er kendetegnet ved et brugerdrevet fokus, frit valgs ordninger, et effektivitetsfokus, DRG og benchmarking, og i nogen grad et forsøg på at opnå alternativ finansiering samt salg af rådgivningsydelser. I tillæg til disse mere eksternt rettede tiltag anvendes også udbud og udlicitering af især IT ydelser, hvilket også relateres til markedsstyring.

Som ovenstående indikerer, præger alle fire styringsparadigmer, ifølge respondenterne, den styringsmæssige kontekst, der karakteriserer Sundhedsstyrelsen. Der kan dermed ikke, på baggrund af disse svar, dannes et entydigt billede af, hvilke af de fire styringsparadigmer, der er dominerende, da det afhænger af konteksten. Hierarkisk styring præger styringsrelationen til departement og det politiske niveau, klanbaseret styring præger den interne styring, netværksstyring den eksterne styring og forholdet til interessenter og samarbejdspartnere, hvorimod markedsstyringen anvendes med henblik på effektivisering og opnåelse af alternativ finansiering.

For yderligere at nuancere og detaljere respondenternes ovenstående opfattelse, inddrages i det følgende svar på spørgsmål af mere generel styringsmæssig karakter.

Generelt om styringsmæssig kontekst

Respondenternes svar på spørgsmål af mere generel karakter vedrørende den styringsrelation, der eksisterer mellem Sundhedsstyrelsen og departementet samt det politiske niveau, afslører en høj grad af hierarkisk styring. Dette kommer til udtryk i form af centralt dikterede opgaver og succeskriterier, der kommer direkte fra departementet eller er aftalt mellem regering, kommuner og regioner. Den seneste reform af sundhedsloven er et eksempel på øget statslig styring via fx flere nationale standarder og større grad af monitorering. Denne hierarkiske styring modsvares dog af decentraliseringen af en række departementale opgaver, herunder direkte ministerbetjening, samt faglig frihed indenfor budgetrammerne. Netop fagligheden nævnes som central for Sundhedsstyrelsen, både i forhold til deres status som landets højeste sundhedsfaglige myndighed, og i forhold til at rådgive ministeren på bedste faglige vis. Således kendetegnes styringsrelationen mellem Sundhedsstyrelsen og departement også af klanbaseret styring, idet faglig integritet ligger til grund for den rådgivning, der ydes til ministeren.

Vender vi blikket mod styringen internt i Sundhedsstyrelsen, så nævnes især faglig frihed som central i forhold til at varetage unikke opgaver, samt eksistensen af mange forskellige faggrupper. Herudover tildeles projektorganiseringen, med anvendelse af formaliserede projektbeskrivelser, som væsentlig i forhold til de mere udviklingsprægede opgaver, hvorimod driftsopgaverne er knyttet til såkaldte ”standard operating procedures”, (SOP). Projektbeskrivelserne vurderes, trods deres formaliserede natur, at være rettet mod udviklingen af fælles faglige og professionelle standarder på tværs af unikke opgavetyper, og dermed af klanbaseret natur. Omvendt vurderes anvendelsen af SOP ‘er som af mere

hierarkisk karakter, idet disse opstiller standardiserede procedurer for selve opgavevaretagelsen. Ligeså anses Sundhedsstyrelsens anvendelse af et kvalitetsstyringssystem, der via førnævnte SOP 'er anvendes til at ensrette opgavevaretagelsen og dermed styre kvaliteten, som af hierarkisk natur.

Der kan også spores en mindre grad af markedsstyring i den interne styring af Sundhedsstyrelsen. Det er især professionalisering af ledelsesinformationen, anvendelse af aktivitetsbaseret budgettering, enhedsorganisering af styrelsens enheder, digitalisering, og udbud af fx IT ydelser, der vidner om tilstedeværelsen af markedsstyring. Samlet set er den interne styring dermed domineret af klanbaseret styring, høj væsentlighed af hierarkisk styring, og moderat markedsstyring.

Sundhedsstyrelsens myndighedsopgaver hviler på forvaltningen af love og regler i forhold til sundhedsvæsenet, samt udarbejdelsen af bekendtgørelser og vejledninger til den kliniske verden. Dette må betegnes som hierarkisk styring af de eksterne organisationer, givet de centralt udviklede regelsæt samt anvendelsen af regler og love. Herudover nævnes et styringsprincip kaldet CENLOK, hvorunder initiativer, fx rygestop kampagne, søsættes fra centralt hold samtidig med, at der sikres lokale tilbud, fx rygestop linje. Dette har lighedspunkter med netværksstyring, givet det samarbejde mellem styrelse og fx kommuner, der ligger til grund for en samlet central og lokal indsats. Et andet eksempel er det kommunale forebyggelsesråd, hvor der sidder kommunale repræsentanter samt repræsentanter fra KL og danske regioner, der fokuserer på samarbejdet omkring forebyggelsesindsatsen.

Markedsstyring finder dog også anvendelse i styringen af eksterne parter, hvilket især ses i anvendelsen af benchmarking på tværs af hospitaler, anvendelsen af DRG systemet, en øget grad af mål- og resultatstyring, og konkurrence om dagsordenen. Sidstnævnte opleves især i forholdet til forskellige Ngo'er, fx Kræftens Bekæmpelse og Lunge- og Hjerteforening, der hver især søger at præge

den sundhedspolitiske dagsorden. Den eksterne styring er dermed domineret af netværksstyring, i form af både samarbejde og påvirkning af eksterne parter, høj væsentlighed af hierarkisk styring, via myndighedsudøvelse og anvendelsen af love og regler, samt en moderat væsentlig markedsstyring.

På baggrund af ovenstående analyse, kan der identificeres en vis diskrepans mellem den styringsmæssige kontekst, der kortlægges ved svar på spørgsmål af henholdsvis specifik og generel karakter. Ifølge respondenternes svar på specifikke spørgsmål, kan der ikke kortlægges en entydig styringsmæssig kontekst, da de fire styringsparadigmers tilstedeværelse er drevet af opgavens karakter. I modsætning til dette indikerer analysen af svar på generelle spørgsmål en styringsmæssig kontekst, der domineres af klanbaseret styring, en høj væsentlighed af hierarkisk styring, moderat væsentlighed af netværksstyring, og mindre væsentlig markedsstyring. Der kan dermed ikke kortlægges et entydigt billede af den styringsmæssige kontekst, men ud fra et analytisk synspunkt argumenteres for en dominerende klanbaseret styring, en høj væsentlighed af hierarkisk styring, en moderat væsentlighed af netværksstyring, og en mindre væsentlig markedsstyring. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 37.

Hierarkisk	Klanbaseret	Netværk	Marked
Tildeles en høj væsentlige grundet øget centralisering, statslig styring, og SOP 'er, samt myndighedsopgaver	Dominerende grundet fokus på faglig integritet og frihed, samt fælles professionelle standarder	Tildeles en moderat væsentlighed grundet omfanget af samarbejde der præger især udviklingsopgaver	Tildeles mindre væsentlighed og primært i form af benchmarking, DRG systemet og øget grad af mål- og resultatstyring

Tabel 37: Opfattet styringsmæssig kontekst for SST

Beskrevet styringsmæssig kontekst

I det følgende vil dokumenterne indsamlet fra Sundhedsstyrelsen blive analyseret med henblik på at kortlægge den styringsmæssige kontekst, der beskrives i disse. Kortlægningen søger, via analyse af det styringsfokus, -kendetegn, og – kultur, der bedst kendetegner indholdet af dokumenterne, at identificere tilstedeværelsen af de fire styringsparadigmer. De dokumenter, der er analyseret i forhold til Sundhedsstyrelsen, er følgende:

- Resultatkontrakter for årene 2010 - 2011, 2009, og 2008
- Årsrapporter for årene 2011, 2010, 2009, og 2008

Det skal bemærkes, at der for Sundhedsstyrelsens forskellige centre også anvendes arbejdsplaner i styringsmæssigt øjemed, som det ikke har været muligt at indsamle. Givet dette, fokuserer den efterfølgende analyse udelukkende på de indsamlede resultatkontrakter samt årsrapporter, herunder især de indeholdte resultatmål og afrapporteringen af samme. For resultatkontrakterne år 2008 og 2009 er der indeholdt henholdsvis 35 og 32 resultatmål, der er tilknyttet et af fire faglige hovedområder. Disse faglige hovedområder er informeret af Sundhedsstyrelsens formål, jf. Sundhedsloven, samt styrelsens mission, vision og værdier. Udover resultatmål, indeholder disse to resultatkontrakter også såkaldte initiativmål samt klare mål. For 2008 dækker initiativmålene over krav om afholdelse af medarbejderudviklingssamtale, lederevaluering af cheferne, samt en godkendt arbejdspladsvurdering, hvorimod de tre klare mål er relateret til sagsbehandlingstider. For 2009 dækker initiativmålene over minimum anvendelsesgrad af indkøb samt formulering af sygefraværspolitik, hvorimod de klare mål, også for dette år, er relateret til især sagsbehandlingstider. Formatet for disse tager udgangspunkt i ministerområdets vejledning i mål- og resultatstyring.

Dette format ændrer sig for år 2010, hvor der indføres en 2-årig resultatkontrakt, dækkende perioden 2010 – 2011. Udover det flerårige perspektiv, reduceres også antallet af indeholdte resultatmål til i alt 13, der tilknyttes Sundhedsstyrelsens strategi, ”Vi arbejder for sundheden: Strategiske fokusområder for Sundhedsstyrelsen 2010 - 2013”, og dennes fem strategiske fokusområder. Mission og vision forbliver uændret i forhold til de tidligere år, hvorimod værdierne ikke nævnes eksplicit, ligesom også initiativmål og klare mål er udeladt. De fire faglige hovedområder er stadig indeholdt og anvendes til at kategorisere styrelsens ønskede effekter, produkter og ydelser. Der er tale om en ganske markant ændring af resultatkontraktformatet, hvilket overordnet vurderes at trække i retning af markedsstyring, grundet strategiens centrale position, reduktionen af resultatmål, samt det flerårige perspektiv.

Vender vi blikket mod karakteren af de indeholdte resultatmål samt afrapporteringen af samme, kan der for år 2008 identificeres en overvægt af klanbaseret styring samt markedsstyring, med hver 12 relaterede resultatmål, efterfulgt af hierarkisk styring, med syv relaterede resultatmål, samt en mindre grad af netværksstyring med fire relaterede resultatmål. For år 2009 observeres der en klar dominans af markedsstyring, da 15 ud af de i alt 32 resultatmål vurderes at være relateret til dette styringsparadigme. Indflydelsen af klanbaseret styring er, med syv relaterede resultatmål, reduceret i forhold til året før, hvorimod den proportionelle indflydelse af hierarkisk styring er forøget, givet dennes seks tilknyttede resultatmål. Netværksstyring forbliver forholdsvis konstant, da der også for 2009 vurderes at være 4 resultatmål knyttet hertil. For resultatkontrakten 2010 – 2011 indtager klanbaseret styring igen en dominerende rolle, da fem af de i alt 11 resultatmål kan relateres hertil, efterfulgt af markedsstyring og dennes fire relaterede resultatmål. Hierarkisk styring kendetegner de resterende to indeholdte resultatmål, hvorimod netværksstyring ikke vurderes at være kendetegnende for nogle af resultatmålene. Analysen er illustreret i tabellerne 38 og 39.

	2008	2009	2010 - 2011
Hierarkisk	(8) Registrering af patienter, (9) Tilsynsbesøg, (12) Centrale myndigheders forberedelse, (15) Sundhedsaftaler, (25) Vejledning til private inspektører og embedslæger, (34) Statistik over tvang i psykiatrien, (35) Rettidig sundhedsstatistik	(2) Evaluering af lov om røgfri miljøer, (6) Tilsynsbesøg, (10) Vurdering af tvang i psykiatrien, (12) Køreplan for monitorering af patienter, (17) Revideret vejledning om sundhedsaftaler, (18) Placering af specialfunktioner,	(2) Oplæg til regeringens Kræftplan III, (9) Tematiseret tilsyn
Klan-baseret	(1) Kortlægning af kommunal indsats, (2) Publikation om børn & unges sygdomsbillede, (3) Undersøgelse af alkoholvaner, (4) Publikation om mental sundhedsfremme, (5) Informationsindsats, (14) Specialplanlægning, (16) Børn- og ungdomspsykiatrisk statusrapport, (17) Medicinsk teknologivurdering, (18) Beskrivelse af pakkeforløb, (19) Udvikling af kræftprofiler, (23) Test af MoM IT system, (24) Rapport om akut psykiatriindsats	(3) Vejledning vedr. voksnes overvægt, (16) Faglige og organisatoriske anbefalinger for screeningsprogram, (19) Medicinsk teknologivurdering offentliggøres, (20) Revision af pakkeforløb, (22) Anbefalinger vedr. rehabilitering af kræftpatienter, (27) Individspecifikke data til kommunerne, (29) Forøgelse af validitet i DRG omkostningsdatabase	(1) Kvalitetsprojekt for "Den gode psykiatriske afdeling", (3) Evaluering af sundhedsaftaler og konference om samme, (4) Publicering af en national sundhedsprofil, (5) Forslag til den gode kommunale forebyggelsesindsats samt konferencer om samme, (7) Evaluering af speciallægeuddannelsen

Tabel 38: Kortlægning af beskrevet styringsmæssig kontekst for SST

	2008	2009	2010 - 2011
Netværk	(21) Samarbejde med KL og danske regioner om udmøntning af økonomiaftale, (22) Udvikling af pakkeforløb, (26) IT udvikling, (33) Udvikling af analyseværktøj,	(1) Udarbejdelse af publikation med KL, (4) Gennemføre kampagner med Roskilde Festival og brancheorganisation, (5) Pilotprojekt med sygehuse, (15) Pilotprojekt med Digital Sundhed	
Marked	(6) Akkreditering, (7) Vurdering af privathospitalers inddragelse, (10) Maks. Sagsbehandlingstid, (11) Opdatering af Sundhedskvalitet.dk, (13) Maks. Sagsbehandlingstid, (20) Effektiv sagsbehandling, (27) Opdatering af dødsårsagsregister, (28) Min. krav til digital indberetning, (29) Modernisering af cancerregister, (30) Offentliggørelse af ventetider, (31) Pakketakster, (32) Kommunal (med) finansiering,	(7) Maks. Sagsbehandlingstid, (8) Udbud af Patientsikkerhedsdatabase, (9) Videreudvikling af Sundhedskvalitet.dk, (11) Monitorering af privat sygehusaktivitet, (13) og (14) Monitorering af pakkeforløb offentliggøres, (21) Model for inddragelse af patientperspektiv, (23) Opdatering af cancerregister, (24) Offentliggørelse af centrale nøgletal, (25) DRG takster udmeldes, (26) Ugentlig opdatering af sygehusaktivitet, (28) DRG referencetakster til privathospitaler, (30) Nyt driftssystem for Landspatientregistret, (31) Ugentlig dataleverance til regionerne, (32) Udvikling af nyt indberetningssystem	(6) Gennemførsel af EU udbud for indkøb af udstyr til overvågning af ioniserende stråling, (8) Modernisering af registret for anvendelse af tvang i psykiatrien, (10) Ny brugergrænseflade til Sundhedskvalitet.dk, (11) Udvikling af brugervenligheden på Venteinfo.dk, der understøtter patienternes frie valg

Tabel 39: Kortlægning af beskrevet styringsmæssig kontekst for SST II

Markedsstyringsparadigmets markante, og for 2008 og 2009 dominerende, tilstedeværelse, skyldes i høj grad antallet af resultatmål, der vedrører performancekrav til sagsbehandling og indberetning, udvikling og opdatering af digitale registre og selvbetjeningsløsninger, privathospitalers rolle, offentliggørelse af data med henblik på bl.a. sammenligning på tværs og effektivisering, DRG tiltag, patientorienterede tiltag, samt udbud og konkurrenceudsættelse. Styringsfokus for disse vurderes at være af både ekstern og innovativ karakter og kendetegnet ved særligt kontrol af performance og output samt konkurrenceudsættelse. Den associerede styringskultur argumenteres at være orienteret mod produktion, effektivitet, og konkurrence.

Den ligeledes markante tilstedeværelse af det klanbaserede styringsparadigme, der dominerer år 2008 og 2010, tilskrives antallet af de resultatmål, orienteret imod udarbejdelse og publikation af sundhedsfaglige emner, og udviklingen af fælles faglige og professionelle standarder samt revision af disse. Styringsfokus for disse vurderes at være af mere intern karakter, såfremt stat, region og kommune anskues under et, der understøtter en vis form for diskretion og decentraliseret kontrol. Styringskendetegn dækker her over udvikling og anvendelse af fælles faglige og professionelle standarder, værdier og normer, samt engagement, hvortil der associeres en styringskultur orienteret imod kollaboration, facilitering, og vejledning.

De resultatmål, der er tilknyttet det hierarkiske styringsparadigme, som proportionelt set indtager den samme grad af indflydelse på tværs af de analyserede dokumenter, er primært karakteriseret ved tilsyns-, registrerings-, og koordineringstiltag, central fastlæggelse af specialfunktioner, samt input til regeringen og det politiske niveau. Centraliseret kontrol er i denne sammenhæng det primære styringsfokus for de tilknyttede resultatmål, der er kendetegnet ved hierarki, regler og love. Den associerede kultur fokuserer på kontrol samt koordination og organisering.

Den noget begrænsede tilstedeværelse af netværksstyringsparadigmet skyldes i nogen grad, at flere af de resultatmål, der beskriver en form for samarbejde, er kategoriseret under det klanbaserede styringsparadigme. Dette begrundes med, at disse ofte er centralt drevet med udviklingen af faglige og professionelle standarder som formål, og med Sundhedsstyrelsen i den faciliterende rolle.

På baggrund af ovenstående analyse af den beskrevne styringsmæssige kontekst, kan der, på tværs af de fire år, identificeres en tilstedeværelse af alle fire styringsparadigmer. Markedsstyring indtager, grundet Sundhedsstyrelsens fokus på performance, DRG tiltag, udbud og konkurrenceudsættelse, en dominerende position. Den klanbaserede styring præger i høj grad Sundhedsstyrelsens udvikling af fælles faglige og professionelle standarder, hvorimod hierarkisk styring karakteriserer arbejdet med tilsyns- registrerings-, og koordineringstiltag. Netværksstyring vurderes at nyde en mindre væsentlig tilstedeværelse, og primært i form af samarbejde, hvor alle aktører sammen driver processen. Ud fra et analytisk synspunkt argumenteres der således for en dominerende markedsstyring, en høj væsentlighed af klanbaseret styring, en moderat væsentlighed af hierarkisk styring, og en mindre væsentlig netværksstyring. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 40.

Hierarkisk	Klanbaseret	Netværk	Marked
Tildeles en moderat væsentlighed og primært i form af arbejdet med tilsyns-, registrerings- og koordineringstiltag, samt input til det politiske niveau.	Tildeles en høj væsentlighed grundet arbejdet med udviklingen af fælles faglige og professionelle standarder.	Tildeles en mindre væsentlighed og udelukkende for samarbejde, hvor alle involverede aktører sammen driver processen.	Dominerende grundet fokus på performance, privathospitalers rolle, DRG tiltag, udbud og konkurrenceudsættelse.

Tabel 40: Beskrevet styringsmæssig kontekst for SST

Faktorer med indflydelse på styringsmæssig kontekst

De faktorer, der, ifølge respondenterne, har væsentlig indflydelse på Sundhedsstyrelsens styringsmæssige kontekst, er af både intern og ekstern karakter og dækker bl.a. opgavetyper, organisering, ledelsen, interessenter, medarbejdere samt pressen. Tabel 41 viser en grupperet oversigt over de nævnte faktorer.

Gruppering	Nævnte faktor	Intern / ekstern
Opgavetyper	Ministerbetjening	Intern
	Udvikling	Intern
	Drift	Intern
Medarbejdere	Kompetencer	Intern
	Faglighed	Intern
Organisering	Strukturelle ændringer	Ekstern
	Intern organisering	Intern
Ledelsen	Ledelsesstil og personlige præferencer	Intern
Styringsfilosofi	Redskaber og teknologier	Intern
	Modestrømninger (trends)	Ekstern
Interessenter	Regioner, Kommuner	Ekstern
	Sundhedsfaglige organisationer	Ekstern
	Ngo'er (fx Kræftens Bekæmpelse)	Ekstern
	Internationale organisationer (fx WHO)	Ekstern
Politisk	Politiske reformer/tiltag (strukturering)	Ekstern
	Økonomi & Finanslov	Ekstern
Pressen	Mediebevågenhed	Ekstern

Tabel 41: Faktorer SST's styringsmæssige kontekst

Opgaverne i Sundhedsstyrelsen, der nævnes som en faktor i forhold til karakteren af den styringsmæssige kontekst, dækker primært over ministerbetjening, drifts- og udviklingsopgaver. Grundet dette, vil den styringsmæssige kontekst variere på tværs af Sundhedsstyrelsens forskellige afdelinger.

Ministerbetjening er den af opgaverne, der fylder mindst i Sundhedsstyrelsens opgaveportefølje og tilskrives en nylig omorganisering, hvor medarbejdere fra departementet er flyttet over til Sundhedsstyrelsen med henblik på at styrke den politiske betjening. På denne vis er det tidligere armslængde princip til det politiske niveau, hvor opgaver blev afleveret til det relevante fagkontor i departementet, afløst af en mere decentraliseret ministerbetjening. Dette gælder for fx opgaver med relation til forebyggelse og sundhedsfremme. Denne udvikling argumenteres at trække den styringsmæssige kontekst i retning af markedsstyring, givet den øgede decentralisering. De mere driftsorienterede opgaver, fx autorisation og uddannelse af sundhedsfaglige personalegrupper i sundhedsvæsenet, er ligeledes præget af markedsstyring, givet et fokus på effektivisering af sagsbehandling og kontrol af performance for denne. Udviklingsopgaverne er af vidt forskellig karakter, og karakteriseret ved, at mange medarbejdere, på tværs af mange faggrupper, har deres egen unikke opgaveportefølje. Dette argumenteres at trække i retning af en mere klanbaseret styring, hvor opgaverne løses på baggrund af de faglige og professionelle standarder, der kendetegner de forskellige områder.

Medarbejdernes faglighed og kompetencer nævnes, i tråd med ovenstående, også som en væsentlig faktor i forhold til karakteren af den styringsmæssige kontekst, hvor det netop er de accepterede faglige og professionelle standarder, der ligger til grund for opgavevaretagelsen og dermed en klanbaseret styring. Eksistensen af en differentieret opgaveportefølje og mange fagligheder medfører visse udfordringer i forhold til at holde sammen på organisationen, hvorfor Sundhedsstyrelsen har forsøgt at skabe en fælles retning, via udarbejdelsen af en eksplicit strategi og yderligere standardiseret kommunikationen udadtil, således at styrelsen også eksternt fremstår som én samlet styrelse. Disse tiltag argumenteres også at trække styrelsen i retning af især klanbaseret styring, idet disse søger at understøtte eksistensen af fælles værdier og normer.

Selve organiseringen af sundhedsvæsenet tilskrives også en stor betydning for den styringsmæssige kontekst, hvilket primært kommer til udtryk i form af kommunalreformen og den dertilhørende reform af sundhedsloven. Denne reform medfører i udgangspunktet en højere grad af statslig styring, med anvendelsen af flere nationale standarder og en større grad af national monitorering af sundhedsforhold, hvilket må betegnes som en bevægelse imod hierarkisk styring. Dog er forebyggelsesopgaven lagt ud til de enkelte kommuner, hvilket er kendetegnet som en decentralisering og dermed i retning af markedsstyring samt et øget behov for samarbejde med kommunerne via kollaboration og kommunikation, der således også trækker i retning af netværksstyring. Internt i Sundhedsstyrelsen nævnes især implementeringen af projektorganisation, indførelsen af "standard operating procedures" (SOP) for driftsopgaverne, samt samling af styrelsen på færre geografiske adresser som væsentlige faktorer. Disse er alle kendetegnet ved en mere standardiseret og formaliseret tilgang til styring, og argumenteres derfor at trække i retning af hierarkisk styring.

Det øgede fokus på standardiseret og formaliseret styring tilskrives til dels ledelsen, der siden 2001 har sat mere fokus på styring via resultatkontrakter, en samling af organisationen, formaliserede projektbeskrivelser, standardiserede procedurer og kommunikation, samt udviklingen af en eksplicit strategi. Selve styringsfilosofien er dermed præget af en mere centraliseret og formaliseret tilgang, der, i sammenhæng med implementeringen af love og regler indenfor fx autorisation og uddannelse af sundhedsfaglige personalegrupper, kan karakteriseres som hierarkisk styring. Dette modsvares dog i nogen grad af de tiltag, der søger at inddrage en højere grad af virksomhedstænkning og brugerorientering i sundhedsvæsenet, som fx kommer til udtryk via det frie sygehusvalg og anvendelse af takster til intern afregning mellem sygehuse. Sådanne tiltag er af mere markedsorienteret natur, og tilskrives af respondenterne de modestrømninger og trends, der præger den offentlige sektor som helhed.

Sundhedsstyrelsens forskellige interessenter, herunder regioner, kommuner, sundhedsfaglige organisationer, Ngo'er (fx Kræftens Bekæmpelse), samt Internationale organisationer (fx WHO), tilskrives en væsentlig betydning, da et tæt samarbejde med disse er nødvendigt for at udvikle og implementere sundhedsfaglige tiltag. En sådan orientering mod og samarbejde med eksterne interessenter er præget af en høj grad af netværksstyring, kendetegnet ved forhandling, påvirkning, samspil og kompromis, samt et fokus på kollaboration.

Det politiske niveau præger også den styringsmæssige kontekst i form af de politiske reformer, fx kommunalreformen, der medfører strukturelle ændringer. Udover reformer, finder den politiske indflydelse primært sted i form af politiske prioriteringer på finansloven, hvilket for nuværende resulterer i et øget fokus på effektivitet grundet skrantende bevillinger, samt politisk bestillingsarbejde, der i nogle tilfælde initieres af pressens bevågenhed og enkeltsager. Indflydelsen fra det politiske niveau må betegnes som værende af hierarkisk natur, og trækker dermed den styringsmæssige kontekst i en sådan retning. Tabel 42 opsummerer de ovenfor drøftede faktorer og deres indflydelse på den styringsmæssige kontekst.

Hierarkisk	Klanbaseret	Netværk	Marked
Nationale standarder og øget monitorering, standardisering og formaliseret tilgang til opgavevaretagelsen, ledelsesmæssigt fokus på centralisering af styring, politiske prioriteringer og bestillinger.	Eksistensen af mange faggrupper med hver deres fælles faglige og professionelle standarder, fælles retning, normer og værdier for styrelsen som helhed.	Tæt samarbejde med regioner og kommuner i forhold til behandling og forebyggelse, høj grad af samspil med eksterne organisationer.	Decentralisering af ministerbetjening, effektivisering og performance orienteret sagsbehandling, decentralisering af forebyggelsesindsats, virksomheds- og brugerorientering.

Tabel 42: Faktorers indflydelse på SST styringsmæssige kontekst

Opsummering af Sundhedsstyrelsen

Den gennemførte analyse og kortlægning af Sundhedsstyrelsens styringsmæssige kontekst indikerer diskrepans mellem den opfattede og den beskrevne. Den opfattede styringsmæssige kontekst domineres af klanbaseret styring, samt en høj væsentlighed af hierarkisk styring, en moderat væsentlighed af netværksstyring, og en mindre væsentlig markedsstyring. I modsætning til dette, domineres den beskrevne kontekst af markedsstyring, en høj væsentlighed af klanbaseret styring, en moderat væsentlighed af hierarkisk styring, og en mindre væsentlig netværksstyring. Den opfattede styringsmæssige kontekst er således domineret af klanbaseret styring, og den beskrevne af markedsstyring.

Af de identificerede faktorer relateres standarder og retningslinjer, centralisering, og politisk prioritering til hierarkisk styring. Fælles faglige og professionelle standarder, værdier og normer til klanbaseret styring. Samarbejde med eksterne parter til netværksstyring, og decentralisering, effektivisering, virksomheds- og brugerorientering til markedsstyring. Denne samlede kortlægning af Sundhedsstyrelsens styringsmæssige kontekst er opsummeret i Tabel 43.

	Hierarkisk	**Klanbaseret**	**Netværk**	**Marked**
Opfattet	Høj væsentlighed	Dominerende	Moderat væsentlighed	Mindre væsentlighed
Beskrevet	Moderat væsentlighed	Høj væsentlighed	Mindre væsentlighed	Dominerende
Faktorer & indflydelse	Standarder og monitorering, centralisering, politiske prioriteringer.	Fælles faglige og professionelle standarder, værdi og normer.	Tæt samarbejde med eksterne interessenter.	Decentralisering, effektivisering, virksomheds- og brugerorientering.

Tabel 43: Styringsmæssig kontekst for SST

Komparativ analyse og refleksion

I det følgende foretages der en komparativ analyse af den kortlagte styringsmæssige kontekst, med henblik på at identificere eksisterende mønstre i empirien, og på baggrund af disse udvikle temaer af særlig interesse. Herudover vil analysen afslutningsvis reflektere over anvendeligheden af styringsparadigmer som analytisk linse.

Analyse

Når den opfattede styringsmæssige kontekst, der er kortlagt for de fire styrelser, sammenlignes, kan der identificeres en række mønstre af særlig interesse. Først og fremmest viser kortlægningen, at alle fire styringsparadigmer finder anvendelse i hver af de fire analyserede styrelser, som illustreret i tabel 44, hvilket antyder en pragmatisk tilgang til styringen.

Væsentlighed	**AMS**	**EOGS**	**Kunststyrelsen**	**SST**
Dominerende	Hierarkisk	Klanbaseret	Hierarkisk	Klanbaseret
Høj	Klanbaseret	Netværk	Marked	Hierarkisk
Moderat	Marked	Hierarkisk	Klanbaseret	Marked
Mindre	Netværk	Marked	Netværk	Netværk

Tabel 44: Opfattet styringsmæssig kontekst for de 4 styrelser

På trods af tilstedeværelsen af alle fire styringsparadigmer, kan der identificeres en dominerende indflydelse af det hierarkiske og klanbaserede styringsparadigme på tværs af de fire styrelser. Dette indikerer, at disse to traditionelle styringsparadigmer stadig karakteriserer den offentlige sektor på trods af tre årtier med New Public Management (NPM) samt øget fokus på styring via netværk. En observation, som understøtter andre forskningsmæssige bidrag vedrørende de skandinaviske landes mere reserverede tilgang til NPM reformer, (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Analysen af forskellene mellem de fire styrelser viser, at den styringsmæssige kontekst for Arbejdsmarkedsstyrelsen og Kunststyrelsen er domineret af det hierarkiske styringsparadigme, hvorimod den for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Sundhedsstyrelsen er domineret af det klanbaserede styringsparadigme. Dette rejser spørgsmålet om, i hvilken grad styrelsernes fokus påvirker den opfattede styringsmæssige kontekst. Arbejdsmarkedsstyrelsen og Sundhedsstyrelsen er begge karakteriseret ved et højt fokus på policy udvikling og ingen eller mindre grad af drift, men er domineret af forskellige styringsparadigmer. Det samme gør sig gældende for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Kunststyrelsen der, til trods for begges fokus på driftsorienterede opgaver, er domineret af forskellige styringsparadigmer.

På baggrund af de ovennævnte mønstre, der observeres på tværs af de fire styrelser, kan der identificeres følgende spørgsmål af særlig interesse:

1. Er der tale om fragmenteret og paradoksal styring eller pragmatisk pluralitet?
2. Har de traditionelle styringsparadigmer vundet ”styringskrigen”?
3. Hvilken sammenhæng er der mellem grundbetingelserne og den styringsmæssige kontekst?

Når den beskrevne styringsmæssige kontekst, der er kortlagt for de fire styrelser, sammenlignes, kan der ligeledes identificeres en række mønstre af særlig interesse. Først og fremmest viser kortlægningen af den beskrevne styringsmæssige kontekst, at alle fire styringsparadigmer finder anvendelse i hver af de fire analyserede styrelser, som illustreret i tabel 45, hvilket underbygger en pragmatisk tilgang til styringen.

Væsentlighed	**AMS**	**EOGS**	**Kunststyrelsen**	**SST**
Dominerende	Marked	Hierarkisk	Marked	Marked
Høj	Klanbaseret	Marked	Hierarkisk	Klanbaseret
Moderat	Hierarkisk	Netværk	Klanbaseret	Hierarkisk'
Mindre	Netværk	Klanbaseret	Netværk	Netværk

Tabel 45: Beskrevet styringsmæssig kontekst for de 4 styrelser

I modsætning til den opfattede styringsmæssige kontekst, kan der for den beskrevne identificeres en dominerende indflydelse af markedsstyringsparadigmet. Således domineres den beskrevne styringsmæssige kontekst for Arbejdsmarkedsstyrelsen, Kunststyrelsen, og Sundhedsstyrelsen af markedsstyringsparadigmet, hvorimod det tildeles en høj væsentlighed for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Dette indikerer, at New Public Management (NPM), herunder særligt fokus på performance og brugerorientering, har sat sit aftryk på styringen i det offentlige. Om ikke andet, så på skrift. Omvendt kan der identificeres en mindre væsentlig indflydelse af netværksstyringsparadigmet på tværs af de fire styrelser. Dette tilskrives manglen på formaliseret samarbejde med eksterne organisationer. Herudover sættes netværksstyring ofte lig indsamling af input og feedback fra brugere (fx borgere og virksomheder via tilfredshedsmålinger) og udarbejdelse af interessentanalyser, hvilket har mere karakter af markedsstyring.

Analysen af forskellene mellem de fire styrelser viser, at den styringsmæssige kontekst for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, som den eneste, er domineret af det hierarkiske styringsparadigme. Grundet dette, kan der ligeledes for den beskrevne styringsmæssige kontekst stilles spørgsmål ved, i hvilken grad styrelsernes fokus påvirker den styringsmæssige kontekst. Udover Erhvervs- og Selskabsstyrelsen består forskellene mellem de resterende primært i form af nuanceringer mellem de styringsparadigmer, der er kortlagt som af henholdsvis høj og moderat væsentlighed.

På baggrund af de mønstre, der observeres på tværs af de fire styrelsers beskrevne styringsmæssige kontekst, kan der identificeres følgende spørgsmål af særlig interesse:

1. Har markedsstyringsparadigmet trods alt vundet terræn?
2. Er der tale om markedsstyring i netværksklæder?
3. Hvilken sammenhæng er der mellem grundbetingelserne og den styringsmæssige kontekst?

På baggrund af de komparative analyser af den opfattede og beskrevne styringsmæssige kontekst, kan der yderligere identificeres en række mønstre på tværs af de fire styrelser. Begge analyser viser, at alle fire styringsparadigmer finder anvendelse, hvilket indikerer en pragmatisk tilgang. Herudover rejser begge analyser også spørgsmål til, i hvilken grad styrelsernes fokus påvirker den styringsmæssige kontekst. Omvendt er der stor forskel imellem den opfattede og beskrevne styringsmæssige kontekst i forhold til det dominerende styringsparadigme, hvilket indikerer en vis dekobling mellem det talte og skrevne ord. På baggrund af de mønstre, der observeres på tværs af de fire styrelsers opfattede og beskrevne styringsmæssige kontekst, kan der identificeres følgende spørgsmål af særlig interesse:

1. Er der tale om balance eller dekobling?
2. Er der tale om markedsstyring kun på skrift, frem for i tale og handling?
3. Er der tale om hierarkisk- og klanbaseret styring kun i tale og sind, frem for på skrift og i handling?

Sammenlignes de faktorer, der opfattes som af væsentlig indflydelse på den styringsmæssige kontekst, kan der identificeres en række ligheder på tværs af de fire styrelser. De identificerede faktorer og deres analyserede indflydelse på den styringsmæssige kontekst er opsummeret i tabel 46.

Påvirker i retning af	**AMS**	**EOGS**	**Kunststyrelsen**	**SST**
Hierarki	Centralisering Kontinuitet Monitorering Politiske mål	Juridiske opgaver Centralisering Politisk prioritering	Retningslinjer Centralisering Politisk prioritering	Standarder Centralisering Monitorering Politisk prioritering
Klanbaseret	Kommunikation Kultur, værdi og holdninger	”Højt til loftet” kultur, værdi og holdninger	Medarbejderes egen varetagelse af opgaver	Fælles faglige og professionelle standarder, værdi og normer
Netværk	Samarbejde med eksterne interessenter	Udviklingsopgaver i samarbejde med eksterne parter	Opgaver er løses i samarbejde	Tæt samarbejde med eksterne interessenter
Marked	Decentralisering Ledelsens præferencer Privat sektor redskaber	Driftsopgaver Ledelsens præferencer Privat sektor redskaber	Driftsopgaver Ledelsens præferencer Privat sektor redskaber Modestrømninger	Decentralisering Effektivisering Virksomheds- og brugerorientering

Tabel 46: Styringsmæssige faktorer for de 4 styrelser

Som det ses af tabel 46, er der en høj grad af sammenfald mellem de nævnte faktorer på tværs af de fire styrelser, hvorfor der tegner sig et ensartet mønster for disse. Dette indikerer, at de nævnte faktorer ikke blot er ens på tværs af styrelserne, men at de også påvirker den styringsmæssige kontekst på samme vis.

Opsummerende kan der, på baggrund af den komparative analyse og de identificerede spørgsmål, identificeres en række temaer, der synes at være særligt relevante. Det første tema vedrører den pragmatiske pluralitet, der kan observeres, og spørgsmålet om, hvorvidt denne i praksis opfattes som paradoksal. Et andet tema vedrører sammenhængen, eller manglen på samme, mellem organisationens fokus og den styringsmæssige kontekst. Det tredje og sidste tema, der kan identificeres, vedrører diskrepansen mellem den opfattede og beskrevne styringsmæssige kontekst, og hvorvidt der er tale om dekobling eller balance. Relevansen af disse temaer tydeliggøres i form af nærværende afhandlings forskningsspørgsmål og i den sammenhæng det følgende delspørgsmål:

Hvad er den styringsmæssige kontekst, og hvilke faktorer indvirker herpå?

Der kan ikke på baggrund af den gennemførte analyse dannes et entydigt billede på tværs af den opfattede og beskrevne styringsmæssige kontekst. Dog synes den opfattede styringsmæssige kontekst at være domineret af det hierarkiske og klanbaserede styringsparadigme, hvorimod den beskrevne er domineret af markedsstyring. Det kan ikke på baggrund af det analyserede fastslås, hvorvidt der er tale om en balance er dekobling mellem de to.

Der kan på baggrund af analysen ikke identificeres en entydig sammenhæng mellem den styringsmæssige kontekst og en styrelses grundbetingelser i form af fokus på enten policy udvikling eller drift. Dog kan der identificeres en række faktorer, der synes at påvirke den styringsmæssige kontekst i retning af et specifikt styringsparadigme.

Refleksion

Analysen og kortlægningen af den styringsmæssige kontekst hviler på anvendelsen af fire styringsparadigmer som analytisk linse. Disse fire styringsparadigmer, der består af det hierarkiske, det klanbaserede, netværksstyring og markedsstyring, er udviklet med udgangspunkt i eksisterende forskningsmæssige bidrag.

Styrken i at anvende eksisterende styringsparadigmer som analytisk linse, er, at disse muliggør en kortlægning i forhold til kendte forskningsmæssige bidrag vedrørende styringsparadigmer og karakteren af disse. Det har således været muligt, ud fra et analytisk synspunkt, at kortlægge den styringsmæssige kontekst ved at analysere interviews og dokumenter i forhold til det fokus, de kendetegn og den kultur, der karakteriserer de fire styringsparadigmer.

Eksisterende og anvendte definitioner af de fire styringsparadigmer kan dog også anskues som denne analytiske linses akilleshæl. Dette skyldes, at der observeres nogen grad af varians mellem anvendte definitioner af styringsparadigmer og respondenters opfattelse heraf. Eksempelvis anlægger nærværende afhandling en snæver definition af netværksstyring, hvorimod respondenter anskuer netværk i en bredere forstand. I modsætning hertil anskuer respondenterne markedsstyring i en snæver forstand, til forskel fra nærværende afhandlings bredere definition.

Overordnet argumenteres det, at anvendelsen af styringsparadigmer som analytisk linse, har muliggjort en klar kortlægning af den styringsmæssige kontekst. En kortlægning, der dog kunne styrkes yderligere ved at skærpe definitionerne af de fire styringsparadigmer.

Kapitel 5 – Kortlægning af strategisk tilgang

"Kunne man også udarbejde strategier for politisk ledede styrelser i Danmark, spurgte jeg i efteråret koncernledelsen i Beskæftigelsesministeriet? Efter tre års udviklingsarbejde er svaret bekræftende, selv om vi bestemt ikke er færdige med udviklingsarbejdet"

(Departementschef Bo Schmidt, Beskæftigelsesministeriet, 2011)

Ovenstående citat af departementschef Bo Schmidt, (2011), indikerer, at arbejdet med organisatorisk strategi for statslige styrelser er relevant og under udvikling. Arbejdet med og tilgangen til strategi er genstand for dette kapitels analyse og kortlægning af, hvilke forskellige strategiske perspektiver, der kendetegner de fire case organisationers tilgang til arbejdet med udviklingen af organisatorisk strategi. Kapitlet analyserer indledningsvist hver enkelt case organisation, hvorefter der foretages en komparativ analyse på tværs af disse. Strukturen for kapitlet følger den, i kapitel 3 nævnte, hvorfor der indledes med en kortlægning af den organisatoriske kontekst, der vurderes at have indflydelse på tilgangen til strategi. Herefter kortlægges den strategiske tilgang, der kan identificeres på baggrund af de afholdte interviews og indsamlede dokumenter, og som benævnes henholdsvis den italesatte og beskrevne strategiske tilgang. Derpå foretages, med udgangspunkt i de afholdte interviews, en kortlægning af de faktorer, der påvirker tilgangen til strategi, hvorefter de foretagne analyser opsummeres. Kapitlet afsluttes med en komparativ analyse af de fire case organisationer.

Arbejdsmarkedsstyrelsen

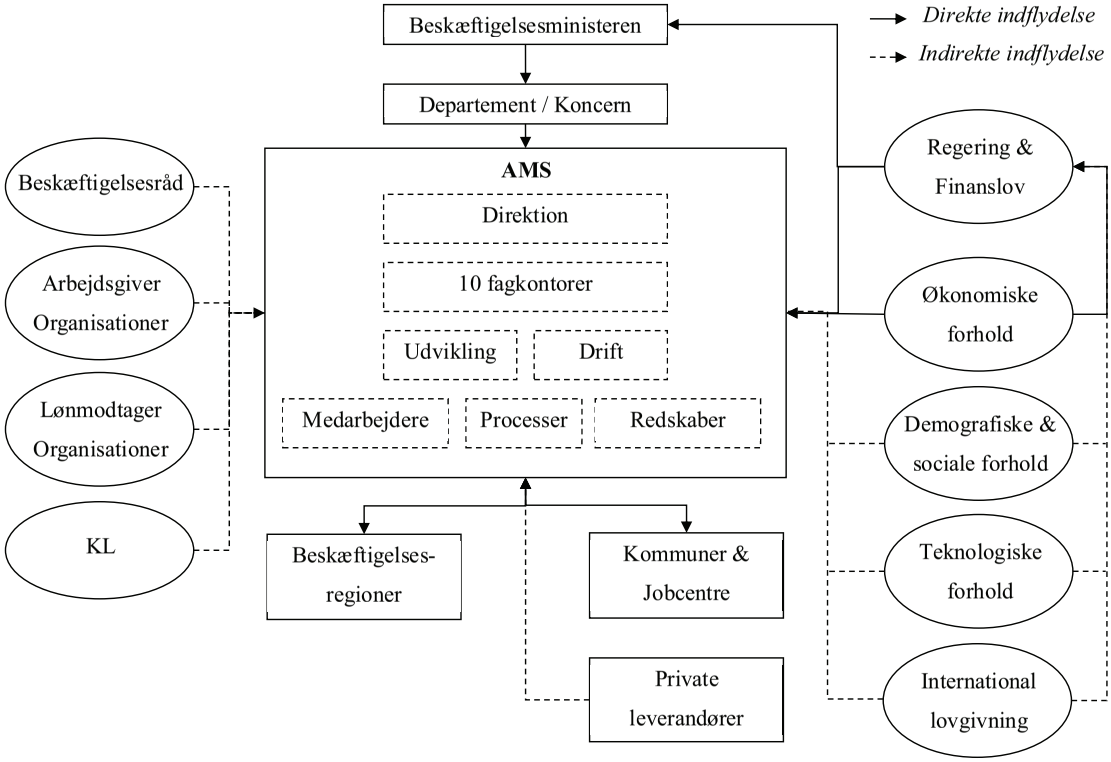
Organisatorisk strategisk kontekst

Arbejdsmarkedsstyrelsens arbejde med strategi og strategiudvikling påvirkes af en række aktører, som, tilsammen med arbejdsmarkedsstyrelsens interne organisation, danner den samlede organisatoriske strategiske kontekst. Først og fremmest udøver den siddende regering en direkte indflydelse ved at udpege beskæftigelsesministeren, der, som ansvarlig for beskæftigelsesindsatsen, udstikker de overordnede retningslinjer for Arbejdsmarkedsstyrelsen og dermed formål og mission for styrelsen. Dernæst har også Finansloven en direkte indflydelse på arbejdet med strategi og strategiudvikling, idet denne sætter de økonomiske rammer for Arbejdsmarkedsstyrelsens virke. Beskæftigelsesministeriets departement og koncern har ligeledes en direkte indflydelse via de retningslinjer, der fastlægges for koncernen. I denne forbindelse har man fra 2011 besluttet at erstatte de tidligere resultatkontrakter med forretningsstrategier, hvilket legitimerer arbejdet med strategi og strategiudvikling.

Arbejdsmarkedsstyrelsens interne organisering og formål påvirker også strategi og strategiudvikling direkte, idet medarbejdere, kompetencer, processer samt redskaber og teknologier skal matches til de opgaver, der varetages. Da driften af jobcentrene er overdraget til kommunerne, er der i Arbejdsmarkedsstyrelsen fokus på udvikling af policy, koncepter og IT, hvilket påvirker strategien og udviklingen af denne. De direkte samarbejdspartnere, herunder især regionerne og de kommunale jobcentre, har også en direkte indflydelse, idet de skal implementere strategien, hvilket for Arbejdsmarkedsstyrelsen kommer til udtryk via valg af redskaber og teknologier. I tillæg til regioner og kommunale jobcentre, eksisterer der også en række private leverandører, af fx IT løsninger og aktiveringsindsatser, som påvirker Arbejdsmarkedsstyrelsens strategi og strategiudvikling via deres ydelser og styrelsens udbud af disse.

Udover organisationer med en direkte indflydelse, eksisterer der også en række interessenter med interesse for den førte beskæftigelsespolitik og dermed Arbejdsmarkedsstyrelsens strategi og strategiudvikling. Beskæftigelsesrådet argumenteres at have en indirekte indflydelse via deres rådgivning af Beskæftigelsesministeren, hvilket også er tilfældet for regionale og lokale beskæftigelsesråd, givet deres overvågning og analyse af beskæftigelsesindsatsen. Herudover vil også arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer have en stor interesse i den førte beskæftigelsespolitik og implementeringen af denne, hvorfor disse også indirekte er med til at påvirke Arbejdsmarkedsstyrelsens arbejde med strategi og strategiudvikling. Eksempelvis vil arbejdsgiverorganisationerne have en interesse i at sikre en så højt kvalificeret arbejdsstyrke som muligt, fx via fokus på international rekruttering og efteruddannelse, hvorimod lønmodtagerorganisationer ønsker at sikre de bedste forhold for deres medlemmer, fx via forlængelse af dagpengeperioden og uddannelsestilbud. Kommunernes Landsforening (KL) udøver også en indirekte indflydelse grundet deres interesse i at begrænse den centrale styring og fortsat sikre det kommunale selvstyre.

Sidst, men ikke mindst, er der en række faktorer, der påvirker samfundet som helhed og dermed også Arbejdsmarkedsstyrelsens strategi og strategiudvikling. Den økonomiske udvikling, herunder den seneste krise, har medført besparelser i den offentlige sektor og yderligere udfordret strategien om at øge arbejdsudbuddet i en tid med stor arbejdsløshed. Omvendt indikerer den demografiske udvikling en faldende arbejdsstyrke over de næste årtier. Den teknologiske udvikling anses for særdeles væsentlig for Arbejdsmarkedsstyrelsens strategi og strategiudvikling, da en stor del af denne er afhængig af datagrundlaget samt indsamling og analyse af dette via IT løsninger. International lovgivning på beskæftigelsesområdet påvirker også indirekte Arbejdsmarkedsstyrelsen og dennes arbejde med udvikling af nationale love. Den ovenfor beskrevne organisatoriske kontekst, med indflydelse på strategi og strategiudvikling, er søgt illustreret i figur 19.



Figur 15: Organisatorisk strategisk kontekst for AMS

Italesat strategiske tilgang

I det følgende vil den strategiske tilgang, der italesættes af respondenterne, for Arbejdsmarkedsstyrelsen blive analyseret og kortlagt via de indsamlede og transskriberede interviews. Der indledes med en analyse af respondenternes beskrivelse af den strategiske tilgang, når der spørges specifikt ind til, hvad der forstås ved strategi i en offentlig kontekst, hvad formålet med strategi er, samt processen for strategiudvikling. Herefter analyseres svar på generelle spørgsmål med henblik på at identificere specifikke kendetegn vedrørende organisationens fokus, proces, samt opfattelse af den eksterne verden.

Specifikt om strategisk tilgang

Når der spørges specifikt ind til, hvad der forstås ved strategi i en offentlig kontekst, er der bred enighed blandt respondenterne om, at det dækker over fastlæggelsen af mål for organisationen, samt hvordan disse opnås. Herudover nævnes det, at strategien skal være retnings- og meningsgivende for hele organisationen og dermed specifik for denne. Denne forståelse af strategi er opsummeret i nedenstående uddrag fra svar på spørgsmål om, hvordan organisatorisk strategi i en offentlig kontekst defineres.

Interviewer: […]hvis du skal definere strategi med dine egne ord, hvad vil det så være

Respondent: Det er at starte med at sætte sig et mål og ha en forretnings ide, eller hvordan man nu siger det i det private, så analysere, hvad det er for nogle redskaber, vi har til rådighed, og få indrettet de redskaber til at understøtte det her mål, og så laver man en samlet strategi, altså strategi er jo at ha et mål og så finde vejene til det mål

Interviewer: […] hvis du lige kort skal beskrive strategi for AMS, altså hvad er strategi i jeres kontekst, i en offentlig sektor kontekst

Respondent: Strategi, det er at kunne forklare præcist og kort, hvor man skal hen, men på en måde, så det ikke er alment, altså så det giver en retning […]

Svar på spørgsmål vedrørende formålet med og fokus for strategi, samt den proces, der kendetegner Arbejdsmarkedsstyrelsens tilgang til strategi, bringer alle fire strategiske perspektiver i spil. Det klassiske og processuelle perspektiv synes dog at have en mere væsentlig indflydelse end det systemiske og evolutionære perspektiv. Det klassiske perspektiv argumenteres at være til stede via strategiens klare fokus på at øge arbejdsudbuddet, ved at få folk fra offentlig forsørgelse i job, samt få unge i uddannelse, for derigennem at maksimere den effekt, dette vil have på arbejdsmarkedet. Herudover er der også en klar separation mellem formulering af strategi, hvilket foretages af Arbejdsmarkedsstyrelsen, der sætter rammerne, og selve implementeringen af strategien, som med kommunalreformen er lagt ud til landets jobcentre. Selve processen for strategiudvikling bærer også præg af en klassisk tilgang til strategi, da denne er kendetegnet ved en høj grad af formalisering og planlægning. På baggrund af politiske prioriteringer og rationel analyse, fastlægges der, fra centralt hold, få, men centrale mål, der efterfølgende kommunikeres ud. Udover et fokus på at øge arbejdsudbuddet, dækker strategien også over seks værdier, der ligeledes er udviklet via en klassisk proces. Således er der indledningsvist præsenteret en bruttoliste med 20 værdier for ledere i beskæftigelsesregionerne, der i fællesskab med Arbejdsmarkedsstyrelsens ledelse har drøftet disse med henblik på at identificere de bedst egnede. Den ovenfor drøftede klassiske tilgang til strategi, herunder især den planlagte, analytiske og formaliserede proces, tilskrives også Arbejdsmarkedsstyrelsens arbejde med performance management, hvilket er illustreret i nedenstående uddrag fra et svar fra en respondent.

Interviewer: […] hvis du afslutningsvis kunne pege på, hvilke faktorer, der er afgørende for strategiudvikling

Respondent: Ja, jeg tror meget, at vores strategiudvikling er inspireret af performance management, altså det, at man styrer på få, men centrale mål, dels at få fastlagt en strategi, hvad er det, vi er sat i verden for, og hvor er vi på vej hen, og hvordan kommer vi derhen, men så også at sørge for at få det ned på et niveau, hvor man siger, hvordan får vi implementeret det i praksis, hvad skal der til, før vi når derhen[…]

Tilstedeværelsen af det klassiske perspektiv suppleres dog i høj grad af det processuelle perspektiv, idet respondenter også nævner strategien som væsentlig i forhold til at skabe mening, hvilket dermed bidrager til et pluralistisk fokus for strategien. Dette yderligere fokus af meningsskabende karakter danner også baggrund for udviklingen af de seks værdier og anvendelsen af disse til at skabe fælles værdier og kultur på tværs af Arbejdsmarkedsstyrelsen, beskæftigelsesregioner og jobcentre. Herudover indgår fokus på læring og opbygning af kompetencer også som en væsentlig komponent, da der lægges stor vægt på metodeudvikling i forhold til, hvilke indsatser, redskaber og teknologier, der kan anvendes til at nå målet om at få arbejdsudbuddet i vejret. Det processuelle perspektiv præger også processen for strategiudvikling, da de nuværende indsatser og metoder, herunder anvendelsen af performance management, er opstået på baggrund af en langstrakt proces med dels at opbygge et stort datagrundlag og dels at opbygge viden om, hvad der virker. Sidst, men ikke mindst, kan det processuelle perspektiv også genkendes i de konflikter, konfrontationer og forhandlinger, der har fundet sted med både eksterne parter, fx arbejdsgivere, lønmodtagere og KL, samt interne medarbejdere undervejs i strategiudviklingsprocessen.

Den mindre væsentlige indflydelse af det systemiske perspektiv kommer primært til udtryk via et øget fokus på at styre efter, hvilken effekt, der skabes frem for på, hvor meget, der produceres. Denne ændring kan observeres på tværs af centraladministration og tilskrives dermed den kontekst, der eksisterer i systemet som helhed. Herudover argumenteres det også, at anvendelsen af eksterne konsulenter præger processen for strategiudvikling på en systemisk facon, da disse sædvanligvis bringer de modestrømninger, der eksisterer for strategi og ledelse, i spil, herunder anvendelsen af specifikke redskaber og teknologier som fx performance management. For Arbejdsmarkedsstyrelsen har Rambøll Management eksempelvis været anvendt som ekstern konsulent i forbindelse med udviklingen af performance management, hvorimod andre konsulentvirksomheder har assisteret med strategiformulering. Tilstedeværelsen af det evolutionære perspektiv skyldes primært ændringer i de eksterne omgivelser, herunder finanskrisen, der medfører øget arbejdsløshed, den demografiske udvikling, samt skiftende regeringer og politiske reformer. Som et eksempel på en reform, der har påvirket Arbejdsmarkedsstyrelsens strategi, kan nævnes kommunalreformen, der førte til, at driften af de enkelte jobcentre, og dermed implementeringen af strategien, blev lagt ud til de enkelte kommuner.

På baggrund af ovenstående analyse af respondenternes svar på specifikke spørgsmål vedrørende den strategiske tilgang, argumenteres for, at det primært er det klassiske og processuelle perspektiv, der kendetegner Arbejdsmarkedsstyrelsens tilgang til strategi. Strategien har i udgangspunktet fokus på maksimering af effekt, kendetegnende for det klassiske perspektiv, men favner også udviklingen af fælles værdier og kultur, hvilket tilskrives det processuelle perspektiv. Selve processen for strategiudvikling er i høj grad af rationel og planlagt natur, dog med den tilføjelse, at grundlaget for den nuværende strategi og de anvendte redskaber, herunder særligt det store datagrundlag, er udviklet gradvist og over en længere periode.

Generelt om strategisk tilgang

Analysen af respondenternes svar på mere generelle spørgsmål med relevans for den strategiske tilgang, herunder især spørgsmål til Arbejdsmarkedsstyrelsens overordnede formål samt den udvikling, der har præget styrelsen, understøtter i høj grad en strategisk tilgang, domineret af det klassiske og processuelle perspektiv. I forhold til Arbejdsmarkedsstyrelsens overordnede formål nævnes sikringen af et velfungerende arbejdsmarked via fokus på at få mennesker i job som det primære. Dette stemmer fint overens med respondenters svar på specifikke spørgsmål vedrørende Arbejdsmarkedsstyrelsens strategiske formål, og understøtter det klare fokus, der er på at maksimere den effekt, der kan skabes herved. Herudover nævnes, at målene for Arbejdsmarkedsstyrelsen traditionelt er kommet oppefra og ned, og at man så styrer efter det, hvilket ligeledes understøtter tilstedeværelsen af det klassiske perspektiv.

Der har dog været en vis konflikt i forhold til defineringen og opfattelsen af, hvad Arbejdsmarkedsstyrelsens formål er, idet lovgivningen også stipulerede, at styrelsen, udover at hjælpe ledige i job, også skulle hjælpe virksomhederne med at finde arbejdskraft. Disse to formål trækker i forskellig retning, da hjælpen til de ledige typisk er rettet mod grupper, der har svært ved at komme ind på arbejdsmarkedet, hvorimod virksomhederne typisk søger de medarbejder med de stærkeste kompetencer. Det processuelle perspektiv, kendetegnet ved et pluralistisk fokus, kan dermed også spores i den lovgivning, der ligger til grund for Arbejdsmarkedsstyrelsens virke. Den udvikling, der har præget Arbejdsmarkedsstyrelsen igennem de senere år, indikerer også tilstedeværelsen af det processuelle perspektiv på strategi via et fokus på opbygningen af interne ressourcer, kompetencer og kapabiliteter. Således er der indenfor de senere år opbygget læring og viden indenfor en evidensbaseret tilgang til styring, styring via økonomiske incitamenter og dialogbaseret styring. I forbindelse hermed nævnes også en ændring i kulturen fra et tidligere fokus på styring via primært lovgivning.

Det nylige fokus på evidens, økonomisk incitamentsstyring, og dialogbaseret styring kan også i nogen grad tillægges det systemiske perspektiv, da tilgangen til strategi i dette perspektiv er betinget af den sociale kontekst og det system, organisationen er en del af. For den offentlige sektor, og dermed også Arbejdsmarkedsstyrelsen, er der siden 1980erne kommet øget fokus på anvendelsen af økonomisk incitamentsstyring, dialog- og værdibaseret styring, samt ønsket om større transparens og sammenhæng mellem input, output og outcome, altså evidens. Reduktion af lovgivning som det primære styringsredskab har ligeledes været genstand for afbureaukratiseringsdagsordenen gennem tre årtier, hvorfor det kan argumenteres, at det systemiske perspektiv måske i højere grad end først antaget præger Arbejdsmarkedsstyrelsens tilgang til strategi.

I forhold til det evolutionære perspektiv, der fokuserer på tilpasning til omgivelserne, er det især de strukturelle ændringer, der præger Arbejdsmarkedsstyrelsens tilgang til strategi. Der nævnes i den forbindelse særligt Beskæftigelsesministeriets implementering af en enhedsorganisation, dvs. den smalle departementsmodel, og kommunalreformen. Førstnævnte delegerede policy udvikling til Arbejdsmarkedsstyrelsen, hvorimod styrelsen så med sidstnævnte afgav driften af jobindsatsen til kommunale jobcentre.

Opsummerende argumenteres det, at Arbejdsmarkedsstyrelsens tilgang til strategi domineres af det klassiske perspektiv, givet styrelsens eksplicitte fokus på maksimering af effekt samt en rationel, analytisk og formaliseret tilgang. Det processuelle perspektiv spiller dog også en væsentlig rolle, hvilket især skyldes et fokus på udvikling af ressourcer, samt den gradvise proces, der har ført til den nuværende strategi og implementeringen af fx performance management som central styringsfilosofi. Herudover argumenteres det også, at denne udvikling er af en vis systemisk karakter, hvorfor også det systemiske perspektiv på strategi tilskrives en moderat væsentlighed. Det evolutionære perspektiv tilskrives en mindre væsentlighed, og primært via de nævnte strukturelle ændringer.

Respondenternes opfattelse af den eksterne verden lader sig vanskeligt karakterisere som enten forståelig og kontrollerbar eller uforudsigelig og forvirrende, da begge kan argumenteres at være til stede. Den kontrollerbare og forudsigelige opfattelse kan identificeres via styrelsens overordnede formål, der ikke har ændret sig markant over en lang periode, hvorimod finanskrise og strukturelle ændringer bringer et element af forvirring og uforudsigelighed ind.

På baggrund af ovenstående analyse, kan der identificeres en høj grad af sammenfald mellem den strategiske tilgang, der kortlægges ved svar på spørgsmål af henholdsvis specifik og generel karakter. Det argumenteres således, ud fra et analytisk synspunkt, at den strategiske tilgang, der italesættes for Arbejdsmarkedsstyrelsen, domineres af det klassiske perspektiv. Den strategiske tilgang er yderligere kendetegnet ved en høj væsentlighed af det processuelle perspektiv, en moderat væsentlighed af det systemiske perspektiv, samt en mindre væsentlighed af det evolutionære perspektiv. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 47.

Klassisk	Processuelt	Systemisk	Evolutionært
Dominerende strategisk perspektiv grundet fokus på maksimering af effekt samt en rationel, analytisk og formaliseret proces.	Tildeles en høj væsentlighed grundet fokus på udvikling af interne ressourcer og læring samt opbygning af kompetencer og kapabiliteter. Herudover også via en meningsskabende karakter samt en gradvis proces.	Tildeles en moderat væsentlighed via den offentlige sektors, og dermed systemets, øgede fokus på økonomisk incitamentsstyring, dialog- og værdibaseret styring samt ønsket om en højere grad af evidens i policy udviklingen.	Tildeles en mindre væsentlighed og primært i forhold til strukturelle ændringer samt udefra kommende hændelser som fx finanskrisen.

Tabel 47: Italesat strategisk tilgang for AMS

Beskrevet strategisk tilgang

I det følgende vil Arbejdsmarkedsstyrelsens formulerede og beskrevne strategi af 2011, ”Forretningsstrategi for Arbejdsmarkedsstyrelsen”, blive analyseret med henblik på at kortlægge den strategiske tilgang, der beskrives i denne. Dette gøres med udgangspunkt i det strategiske fokus, processen for strategien, samt den opfattelse af eksterne verden, der kendetegner de fire strategiske perspektiver, indeholdt i det konceptuelle framework. Således vil indholdet af den formulerede strategi blive analyseret med henblik på at identificere, hvilke af de fire strategiske perspektiver, der bedst kendetegner indholdet af denne, for dermed at kortlægge tilstedeværelsen af disse. Analysen fokuserer udelukkende på den senest formulerede og beskrevne strategi og giver dermed et øjebliksbillede af den beskrevne strategiske tilgang, frem for udviklingen i denne.

Arbejdsmarkedsstyrelsens formulerede strategi, ”Forretningsstrategi for Arbejdsmarkedsstyrelsen”, af 2011, indeholder en beskrivelse af styrelsens mission og strategiske målsætning, rammevilkår for strategien, samt den forandringsteori, der danner grundlag for identificering af strategiske indsatser. Herudover er der i den formulerede strategi også indeholdt en oversigt over de effektmål og Key Performance Indicators (KPI), som Arbejdsmarkedsstyrelsen rapporterer op imod. Da forretningsstrategien erstatter tidligere resultatkontrakter, er disse effektmål og KPI’er analyseret som en del af analysen af Arbejdsmarkedsstyrelsens beskrevne styringsmæssige kontekst, og vil derfor ikke indgå i analysen af styrelsens strategiske tilgang. Derimod vil formål og fokus for Arbejdsmarkedsstyrelsens forretningsstrategi primært blive analyseret via den mission og de strategiske målsætninger, der heri opstilles for styrelsen, hvorimod selve indholdet af forretningsstrategien og arbejdet med denne vil danne grundlag for analysen af processen. De beskrevne rammevilkår samt yderligere eksterne faktorer vil danne grundlag for at analysere den beskrevne opfattelse af den eksterne verden.

Beskrivelsen af Arbejdsmarkedsstyrelsens mission og strategiske målsætninger dækker over styrelsens primære opgaver, det overordnede strategiske mål, samt hvorledes dette søges opnået. Arbejdsmarkedsstyrelsens overordnede formål er af pluralistisk karakter og dækker over følgende tre opgaver: (1) politikformulering, reform- og lovgivningsarbejde, (2) betjening af Folketinget og besvarelse af spørgsmål fra borgerne indenfor beskæftigelsesområdet, og (3) servicering af de udførende jobcentre ved at skabe effektive rammer for deres implementering af beskæftigelsesindsatsen. På baggrund af formålenes pluralistiske karakter, kan disse relateres til det processuelle perspektiv. Missionen for Arbejdsmarkedsstyrelsen er, at alle skal i job – unge skal i uddannelse, hvilket styrelsen søger opnået gennem styring, policy udvikling, samt vidensgenerering og – kommunikation. Selve missionen fokuserer på en forøgelse af arbejdsudbuddet og argumenteres derfor at være lig maksimering af effekt og således i tråd med det klassiske perspektiv.

De beskrevne rammevilkår for Arbejdsmarkedsstyrelsens forretningsstrategi dækker primært over den danske arbejdsmarkedsmodel, kaldet Flexicurity, der kombinerer markedsøkonomi med økonomisk tryghed for borgere, der ikke kan forsørge sig selv, påvirkningen af den internationale økonomiske krise, samt den forventede demografiske udvikling. I forhold til arbejdsmarkedsmodellen, er fokus for Arbejdsmarkedsstyrelsens strategi, at folk kommer fra offentlig forsørgelse i job samt forøge arbejdsudbuddet. Baggrunden for at øge arbejdsudbud er dels at reducere belastningen på de offentlige budgetter via en reducering af borgere på overførselsindkomster, og dels at fastholde vækst og velstand i Danmark i en tid med økonomiske krise. Forøgelsen af arbejdsudbuddet udfordres yderligere af den demografiske udvikling, der viser en stigning i andelen af ældre med behov for offentlig velfærd samt færre til at finansiere dette. På denne baggrund er strategien påvirket af omgivelserne, hvilket bringer det evolutionære perspektiv i spil.

Forandringsteorien dækker over den metode, der anvendes af Arbejdsmarkedsstyrelsen til at identificere, hvilke strategiske indsatser og aktiviteter, der skal gennemføres for at opnå det strategiske mål om alle i job – unge i uddannelse. Da forandringsteorier kan sættes lig logiske modeller, der søger at skitsere en kausalitet mellem indsats og effekt, må denne tilgang til at identificere strategiske indsatsområder og aktiviteter betegnes som rationel, analytisk og formaliseret. Indholdet af disse indsatser er dog i flere tilfælde resultat af et forhandlet kompromis, som til dels har fokus på udvikling af fælles værdier og kultur i beskæftigelsessystemet, og som i høj grad fokuserer på læring og opbygning af kompetencer. Herudover udvikles de ofte på baggrund af en iterativ og lærende proces via undersøgelser, forskning, evalueringer, og data om resultatet af givne indsatser. Dette argumenteres at have fællestræk med det processuelle perspektiv, hvorfor processen for strategi og strategiudvikling i Arbejdsmarkedsstyrelsen er kendetegnet som både klassisk, via en rationel, analytisk og formaliseret metode, og processuel, via et indhold, som udvikles gradvist.

Opfattelsen af den eksterne verden er, på trods af konjunktursvingninger og en nylig finansiel krise, beskrevet som forståelig og til dels kontrollerbar. Ikke mindst via fremskrivninger af den demografiske udvikling, der viser en faldende arbejdsstyrke og flere ældre. Dette balanceres dog af behovet for at skabe mening i hele beskæftigelsessystemet, fx via opstilling af forandringsteorier, samt udviklingen af fælles værdier og kultur, hvilket indikerer, at den eksterne verden i nogen udstrækning opfattes som konstrueret. Således kan der i forhold til den beskrevne opfattelse af den eksterne verden også identificeres en tilstedeværelse af især det klassiske og processuelle perspektiv. Ovenstående analyse er illustreret i tabel 48, hvor de analyserede dele af den formulerede strategi er summeret i forkortet format.

	Klassisk	Processuelt	Systemisk	Evolutionært
Fokus og formål for strategi	Fokus på maksimering af effekt givet overordnet strategisk mål om at arbejdsudbuddet skal op.	Eksistensen af på tre overordnede formål: 1) Politikformulering 2) Betjening af folketing og svar til borgere 3) Effektive rammer for politik implementering	Fokus på at alle skal i job – unge i uddannelse til dels informeret af den sociale kontekst og kultur	Væsentligheden af at øge arbejdsudbuddet til dels en reaktion på den demografiske udvikling i omgivelserne
Proces for strategiudvikling	Rationel, analytisk og formaliseret proces via anvendelsen af forandringsteori til udvikling af strategiske indsatser	Udviklende, lærende og iterativ proces i form af undersøgelser og videns generering	Planlagt i forhold til områdets retningsliner om styrelsers anvendelse af forretningsstrategier på tværs af Beskæftigelsesministeriet	
Opfattelse af ekstern verden	Forståelig og til dels kontrollerbar på trods af konjunktursvingninger da demografisk udvikling er kendt	Til dels opfattet som konstrueret grundet fokus på at skabe mening via kommunikation		

Tabel 48: Kortlægning af AMS' beskrevne strategiske tilgang

På baggrund af ovenstående analyse af den beskrevne strategiske tilgang for Arbejdsmarkedsstyrelsen, kan der identificeres en tilstedeværelse af alle fire strategiske perspektiver. Det klassiske perspektiv indtager, grundet fokus på maksimering af effekt samt en rationel, analytisk og formaliseret proces, en dominerende position. Det processuelle perspektiv tildeles en høj væsentlighed, grundet en udviklende, lærende og iterativ tilgang til indholdet af de strategiske indsatsområder. Udviklingen i omgivelserne, herunder især den økonomiske og demografiske udvikling, dikterer i et vist omfang strategiens fokus, hvorfor det evolutionære perspektiv er af moderat væsentlighed. Slutteligt kan der identificeres en mindre væsentlig indflydelse af det systemiske perspektiv, idet selve anvendelsen af forretningsstrategier som erstatning for resultatkontrakter, er drevet af koncernen og dermed de retningslinjer, der eksisterer i dette system. Ud fra et analytisk synspunkt, argumenteres der dermed for et dominerende klassisk perspektiv på strategi, en høj væsentlighed af det processuelle perspektiv, en moderat væsentlighed af det evolutionære perspektiv, og et mindre væsentligt systemisk perspektiv. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 49.

Klassisk	Processuel	Systemisk	Evolutionær
Dominerende via fokus på maksimering af arbejdsudbud og dermed effekt samt en rationel, analytisk og formaliseret proces via opstilling af logiske modeller.	Tildeles en høj væsentlighed grundet en udviklende, lærende og iterativ tilgang til indholdet af de strategiske indsatsområder.	Tildeles en mindre væsentlighed og primært i forhold til planlægning jf. koncernens retningslinjer og samfundets generelle fokus på individets eget ansvar.	Tildeles en moderat væsentlighed idet den økonomiske og demografiske udvikling påvirker strategiens fokus.

Tabel 49: Beskrevet strategisk tilgang for AMS

Faktorer med indflydelse på strategisk tilgang

Analysen af de faktorer, der påvirker den strategiske tilgang, tager udgangspunkt i dem, der er identificeret af respondenterne under de afholdte interviews. I tillæg til at identificere disse faktorer, vil også karakteren af deres indflydelse blive analyseret med henblik på at kortlægge, hvorvidt disse påvirker den strategiske tilgang i retning af det klassiske, processuelle, systemiske, eller evolutionære perspektiv. De faktorer, der er identificeret på tværs af de afholdte interviews, er af både intern og ekstern karakter og dækker en række områder, fx opgavetyper, organisering og interessenter. Tabel 50 viser en grupperet oversigt over de nævnte faktorer samt deres interne eller eksterne karakter.

Gruppering	Nævnte faktor	Intern / ekstern
Organisering	Strukturelle ændringer Enhedsorganisering	Ekstern Intern
Opgavetyper	Fokus på policy udvikling	Intern
Interessenter	Arbejdsmarkedets parter Regioner & kommuner	Ekstern Intern / Ekstern
Styringsfilosofi	Performance management	Intern
IT	Opbygning af datagrundlag og teknologisk udvikling	Intern / Ekstern
Politisk	Politiske reformer/tiltag Økonomi & Finanslov	Ekstern Ekstern
Økonomi	Økonomiske krise	Ekstern

Tabel 50: Faktorer for AMS' strategiske tilgang

Organiseringen af beskæftigelsesindsatsen og ændringer i denne, herunder især kommunalreformens decentralisering af jobcenterdriften til kommunerne, nævnes som en af de faktorer, der påvirker Arbejdsmarkedsstyrelsens tilgang til strategi.

Dette skyldes, at Arbejdsmarkedsstyrelsens strategiske fokus ændres til at fokusere på udvikling af policy og styringskoncepter frem for driftsopgaver som et resultat af kommunalreformen. Implementering af en enhedsorganisation har ligeledes medført et større fokus på policy udvikling i Arbejdsmarkedsstyrelsen, hvorfor også dette påvirker styrelsens strategi og strategiudvikling. Givet, at Arbejdsmarkedsstyrelsens strategi tilpasses til ændringer i omgivelserne, vil denne faktor påvirke den strategiske tilgang i retning af det evolutionære perspektiv. Konkret nævnes det, at disse ændringer i omgivelserne har medført et øget fokus på den rette kombination af flere styringsmekanismer, herunder love og regler, dialogbaseret styring, økonomisk incitamentsstyring, og IT.

Interessenter er en anden faktor, der, ifølge respondenterne, påvirker Arbejdsmarkedsstyrelsens strategi. Arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer søger at præge den strategiske dagsorden, hvorfor det nuværende strategiske mål har været genstand for en masse konflikter, forhandling og overtalelse. Regioner og kommuner udgør en anden gruppe af væsentlige interessenter, da Arbejdsmarkedsstyrelsen strategi implementeres via disse. Dette har givet sig i udtryk i et større fokus på udviklingen af fælles værdier og kultur, en højere grad af styring via dialog og økonomiske incitamenter, samt læring og opbygning af viden. Strategi som et resultat af konflikt, forhandling og overtalelse og med et vist fokus på fælles værdier, kultur og læring, vil påvirke den strategiske tilgang i retning af det processuelle perspektiv.

Arbejdsmarkedsstyrelsens anvendelse af performance management som den centrale styringsfilosofi påvirker også i høj grad strategien og arbejdet med denne. Strategiudvikling følger således en ganske rationel, analytisk og formaliseret proces, hvor aktiviteter, indsatser og ønskede resultater opstilles med udgangspunkt i den effekt, der ønskes skabt og ved hjælp af forandringsteorier. Dette fokus på effekt via rationel analyse vil påvirke den strategiske tilgang i retning af det klassiske perspektiv.

Performance management, som det for nuværende anvendes af Arbejdsmarkedsstyrelsen, er dog udviklet gradvis og på baggrund af flere års arbejde med udvikling af styringsmekanismer, kontinuerlig udvikling af IT systemer og opbygning af datagrundlag. Grundet denne gradvise udvikling samt et fokus på opbygning af interne ressourcer, kompetencer og kapabiliteter, påvirkes den strategiske tilgang også i retning af det processuelle perspektiv.

Det politiske niveau påvirker naturligvis også Arbejdsmarkedsstyrelsens strategi, idet de overordnede mål for beskæftigelsesindsatsen danner grundlag for styrelsens strategiske retning. Udover strategisk retning påvirker politisk besluttede reformer, fx kommunalreformen, samt de tildelte bevillinger på finansloven også Arbejdsmarkedsstyrelsens strategi. Førstnævnte via overdragelse af drift til kommuner, og sidstnævnte i form af effektiviseringskrav. Størrelsen af de tildelte bevillinger og skærpede krav til øget effektivitet i opgavevaretagelsen er til dels et resultat af den økonomiske krise, hvorfor også den nationale og globale økonomi nævnes som væsentlige faktorer med indflydelse på Arbejdsmarkedsstyrelsens strategi. Da der her er tale om tilpasning til en ændring i omgivelserne, vil ovennævnte politiske og økonomiske faktorer påvirke den strategiske tilgang i retning af det evolutionære perspektiv. Tabel 51 opsummerer de ovenfor drøftede faktorer og deres opfattede indflydelse på Arbejdsmarkedsstyrelsens strategiske tilgang.

Klassisk	Processuel	Systemisk	Evolutionær
Performance management som en rationel, analytisk og formaliseret tilgang til strategi.	Forhandling, konflikt og overtalelse af interessenter, fokus på fælles kultur og læring, gradvis udvikling af strategi.	Ingen identificerede faktorer.	Strategi tilpasset ændrede omgivelser, fx driftsoverdragelse, politiske reformer og prioriteringer, samt økonomisk krise.

Tabel 51: Faktorers indflydelse på AMS´ strategiske tilgang

Opsummering af Arbejdsmarkedsstyrelsen

Den gennemførte analyse og kortlægning af Arbejdsmarkedsstyrelsens strategiske tilgang, indikerer en vis grad af sammenfald mellem den italesatte og den beskrevne strategiske tilgang. Den italesatte strategiske tilgang domineres af en klassisk tilgang til strategi, høj væsentlighed af den processuelle tilgang, moderat væsentlighed af den systemiske tilgang, og en mindre væsentlig evolutionær tilgang. I lighed med dette, domineres den beskrevne strategiske tilgang af en klassisk tilgang til strategi, høj væsentlighed af den processuelle tilgang, moderat væsentlighed af den evolutionære tilgang, og en mindre væsentlig systemisk tilgang. Både den italesatte og beskrevne tilgang til strategi er således domineret af det klassiske perspektiv.

Af de identificerede faktorer relateres performance management til en klassisk tilgang, hvorimod interessenter, fælles kultur, og gradvis udvikling relateres til en processuel tilgang. Ingen af de faktorer, der nævnes af respondenterne, kan ud fra et analytisk synspunkt relateres til en systemisk tilgang. Politiske reformer og prioriteringer samt den økonomiske krise er alle relateret til en evolutionær tilgang. Den samlede kortlægning af Arbejdsmarkedsstyrelsens strategiske tilgang er opsummeret i tabel 52.

	Klassisk	**Processuel**	**Systemisk**	**Evolutionær**
Italesat	Dominerende	Høj væsentlighed	Moderat væsentlighed	Mindre væsentlighed
Beskrevet	Dominerende	Høj væsentlighed	Mindre væsentlighed	Moderat væsentlighed
Faktorer & indflydelse	Performance management	Interessenter, fælles kultur og gradvis udvikling		Politiske reformer og prioriteringer, økonomisk krise

Tabel 52: Strategisk tilgang for AMS

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

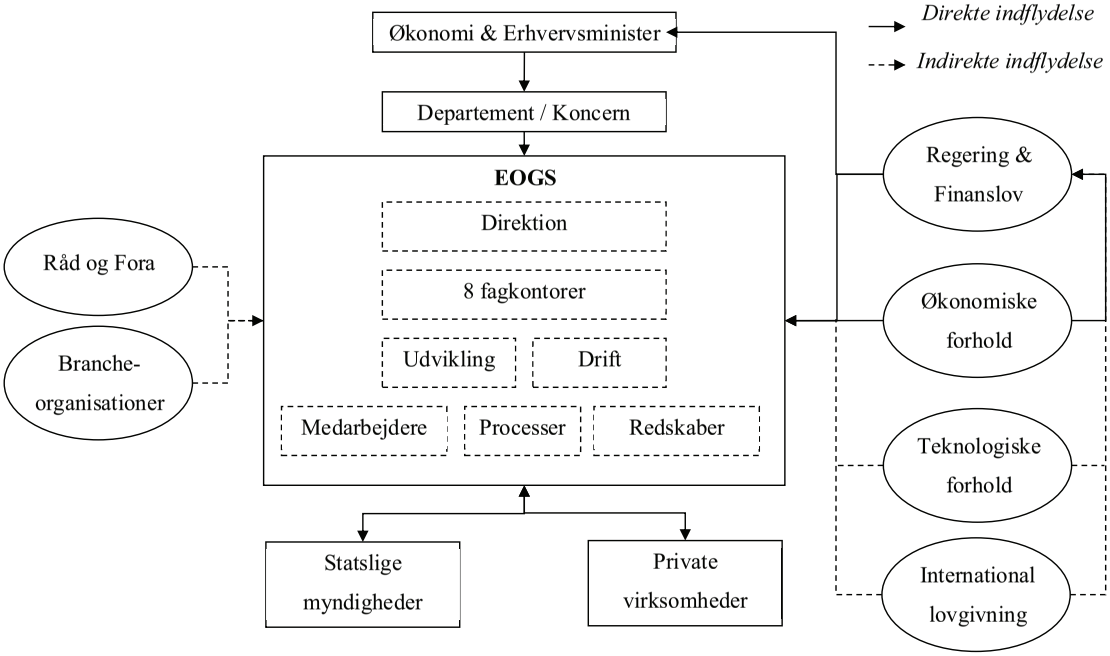
Organisatorisk strategisk kontekst

Erhvervs- og Selskabsstyrelsens arbejde med strategi og strategiudvikling påvirkes af en række aktører, som, tilsammen med styrelsens interne organisation, danner den samlede organisatoriske strategiske kontekst. Først og fremmest øver den siddende regering en direkte indflydelse ved at udpege Økonomi- og Erhvervsministeren, der, som ansvarlig for området, udstikker de overordnede retningslinjer for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og dermed formål og mission for styrelsen. Dernæst har også Finansloven en direkte indflydelse på arbejdet med strategi og strategiudvikling, idet denne sætter de økonomiske rammer for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens virke. Dette giver visse udfordringer for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen muligheder for at opdyrke nye områder, fx Virk.dk og Samfundsansvar, i form af manglende eller utilstrækkelig finansiering. Økonomi- og Erhvervsministeriets departement og koncern har ligeledes en direkte indflydelse via de retningslinjer, der fastlægges for koncernen som helhed.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsens interne organisering og formål påvirker også strategi og strategiudvikling direkte, idet medarbejderantal, kompetencer, processer samt redskaber og teknologier skal matches til de varetagne opgaver. Da driftsopgaven med registrering og formidling af virksomhedsdata er en af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens kerneopgaver, er der eksempelvis fokus på effektivisering og modernisering af denne via øget anvendelse af IT- og selvbetjeningsløsninger. I tillæg hertil varetages også udviklingsopgaver, hvilket medfører en øget intern kompleksitet, som også påvirker Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategi og strategiudvikling. Da en række andre statslige myndigheder, fx Skat, Fødevarestyrelsen og Miljøstyrelsen, anvender virksomhedsdata i deres virke, påvirkes Erhvervs- og Selskabsstyrelsens registreringsvirksomhed og dermed strategi og strategiudvikling heraf.

Landets virksomheder og erhvervsdrivende udgør en væsentlig indflydelse på Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategi og strategiudvikling, da styrelsen grundlæggende servicerer disse i form af registrering og formidling af virksomhedsdata samt rådgivning om fx virksomheders samfundsansvar som en konkurrenceparameter. Virksomhederne kan således opfattes som brugere af de udviklede selvbetjeningsløsninger, hvorfor deres input er en væsentlig faktor. Udover virksomhederne selv, påvirkes Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategi af deres brancheorganisationer, fx Dansk Industri, Dansk Erhverv, Dansk Byggeri og Dansk Landbrug, der alle har deres medlemmers interesse for øje og derfor forsøger at påvirke den førte erhvervspolitik. Dette kan eksempelvis være i form af en lempet erhvervsregulering for at sikre øget konkurrenceevne. I tillæg til brancheorganisationer eksisterer der også en række råd og fora, fx Råd for Samfundsansvar og IFAC, som indirekte påvirker især Erhvervs- og Selskabsstyrelsens lovarbejde.

Sidst, men ikke mindst, er der en række faktorer, som påvirker samfundet som helhed og dermed også Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategi og strategiudvikling. Den økonomiske udvikling har medført besparelser i den offentlige sektor og yderligere udfordret Erhvervs- og Selskabsstyrelsens muligheder for at opdyrke nye områder samt sat yderligere fokus på danske virksomheders evne til at konkurrere globalt. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens registreringsvirksomhed og strategi for samme påvirkes indirekte af den teknologiske udvikling og de muligheder, denne giver for implementeringen af fx selvbetjeningsløsninger. International lovgivning på erhvervsområdet påvirker også indirekte Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og dennes arbejde med udvikling af nationale love og standarder for forskellige brancher, fx de liberale erhverv. Den ovenfor beskrevne organisatoriske kontekst, med indflydelse på strategi og strategiudvikling, er søgt illustreret i figur 16.



Figur 16: Organisatorisk strategisk kontekst for EOGS

Italesat strategiske tilgang

I det følgende vil den strategiske tilgang, der karakteriserer Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, blive analyseret og kortlagt på baggrund af respondenternes svar på specifikke og mere generelle spørgsmål herom. Analysen følger samme struktur som den anvendt på Arbejdsmarkedsstyrelsen, hvorfor der indledes med en analyse af respondenternes svar på specifikke spørgsmål vedrørende strategi, efterfulgt af en analyse af svar på spørgsmål af mere generel karakter.

Specifikt om strategisk tilgang

Respondenternes svar på de specifikke spørgsmål om, hvad der forstås ved strategi, i en offentlig kontekst, indikerer en fælles opfattelse af strategi som værende fokuseret på at sætte nogle langsigtede mål, hvordan disse opnås, samt i en vis udstrækning, hvad det er for en samfundsmæssig effekt, der ønskes skabt. Herudover nævnes også specifikt organisationens kompetencer og kapabiliteter som en del af definitionen på, hvad strategi i en offentlig kontekst omhandler. Dette er illustreret via nedenstående uddrag fra svar på, hvordan strategi i en offentlig organisation defineres.

Interviewer: […] hvis du først kunne fortælle, hvad du tænker, når snakken falder på strategi, hvad er strategi i en offentlig kontekst for dig?

Respondent: Strategi er vel grundlæggende, at man gør sig klart, hvad det er for et mål, eller mission, man har, fastsætter nogle mål for at komme derhen, og så synes jeg også, det er det der med at kigge på, hvordan påvirker man et samfund, altså, når man nu er en offentlig organisation, er der så den påvirkning eller effekt, vi gerne vil ha, vil jeg sige meget kort

Interviewer: […] hvis vi prøver at kigge på strategien, som jo ligger her, hvis du selv kunne prøve at sætte ord på, hvad strategi er for dig, altså når man snakker strategi i en offentlig kontekst, hvad er det så?

Respondent: […] altså dybest set drejer det sig om, hvad er det vi vil, hvad kan vi, og det sidste, hvad gør vi […]

I forhold til formålet med strategi samt den proces der kendetegner Erhvervs- og Selskabsstyrelsens tilgang til strategi kan der, via respondenternes svar på specifikke spørgsmål herom, identificeres en varierende indflydelse af alle fire strategiske perspektiver. Også for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen synes det klassiske og processuelle perspektiv dog at have en mere dominerende indflydelse end det systemiske og evolutionære perspektiv. Det klassiske perspektiv kan især genkendes i den proces, der har ført til Erhvervs- og Selskabsstyrelsens nuværende strategi ”sammenhæng og fokus”, hvorimod formålet med denne er af mere pluralistisk karakter og favner mere end blot maksimering af effekt. Selve processen for det udviklingsarbejde, der ligger bag den nuværende strategi blev initieret med hjælp fra eksterne konsulenter, der præsenterede en færdig pakke for forløbet. Denne pakke og de underliggende koncepter vakte dog ikke udelt begejstring hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsens ledelse, hvorfor styrelsen efter nogen tid afbrød samarbejdet med den eksterne konsulent og fortsatte udviklingen internt i ledelsesgruppen på baggrund af det opbyggede datamateriale. Dette må, på trods af indledende vanskeligheder, betegnes som værende kendetegnet ved en rationel, analytisk og formaliseret tilgang, hvilket er i tråd med det klassiske perspektiv. Herudover beskrives strategien og processen herfor som en oppefra og ned strategi, formuleret i chefgruppen uden involvering af medarbejderne og efterfølgende præsenteret for disse. Denne klassiske tilgang er illustreret via nedenstående uddrag fra en respondents svar.

Interviewer: Og hvordan er den så blevet implementeret i organisationen og modtaget?

Respondent: Altså, det var en meget oppefra og ned strategi, den blevet lavet i chefgruppen og så blev den præsenteret for medarbejderne, de blev sådan set ikke involveret, og det kan man sige, det er måske lidt mærkeligt, når vi kører sådan en meget decentral kultur, ja, det var egentlig lidt sådan, men vi havde nok et behov for at blive klar på, hvad det egentlig var for en strategi, vi gerne ville lægge for styrelsen […]

I forlængelse af ovenstående citat, indikerer spørgsmålet om, hvad strategien for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen egentlig skulle fokusere på, altså formålet med denne, tilstedeværelsen af det processuelle perspektiv på strategi. Som titlen på Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategi, ”sammenhæng og fokus”, antyder, så har et af de primære formål med denne været at samle organisationen og skabe en fælles retning. Dette behov tilskrives, af respondenterne, i nogen grad den gradvise omlægning af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, fra en gammel bureaukratisk organisation, til en levende organisation med en flad ledelsesstruktur, som kan løse både drifts- og udviklingsopgaver samt agere i det politiske miljø. Denne udvikling er også synlig i form af de mange nye områder og opgaver, som Erhvervs- og Selskabsstyrelsens selv har opdyrket, fx samfundsansvar, Virk.dk portalen og administrative lettelser. På baggrund af denne udvikling kan det argumenteres, at strategien er et resultat af en gradvis og iterativ proces, under hvilken Erhvervs- og Selskabsstyrelsens fokus har ændret sig. Ændringen fra at være en styrelse med fokus på registrering og formidling af virksomhedsdata til også at favne andre og forskelligartede opgaver, danner også grundlag for strategiens fokus på at samle organisationen ved at skabe en fælles retning og kultur. Givet dette, argumenteres det processuelle perspektiv at være kendetegnende for især formålet med Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategi.

Vendes blikket mod det systemiske perspektiv og dettes indflydelse på den strategiske tilgang, der kendetegner Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, er dette af mindre væsentlig karakter og primært i forhold til udviklingen af nye opgaver. Således argumenteres for, at et øget fokus på fx samfundsansvar er betinget af de sociale retningslinjer, der eksisterer for virksomhederne, hvorfor også Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har påtaget sig arbejde af den karakter. Herudover er der også, på tværs af centraladministration, kommet et større fokus på at styre via fælles værdier og kultur, hvilket dermed tilskrives den kontekst, der er gældende for dette system. Også anvendelsen af eksterne konsulenter kan argumenteres at have en vis systemisk karakter, da disse typisk promoverer den samme tilgang på tværs af organisationer, som igen er dikteret af, hvad der på et givent tidspunkt anses for værende den mest legitime. Det evolutionære perspektiv kommer primært til udtryk via et fokus på, hvad der er økonomisk muligt, givet faldende bevillinger, og fordrer dermed et underliggende fokus på effektivitet og tilpasning til det økonomiske råderum. Samspillet med andre aktører i den offentlige sektor, herunder primært den række af organisationer, som anvender virksomhedsdata fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, medfører, at nye løsninger er betinget af at kunne honorere dette samspil.

På baggrund af ovenstående analyse af respondenternes svar på specifikke spørgsmål vedrørende den strategiske tilgang, argumenteres for, at det primært er det klassiske og processuelle perspektiv, der kendetegner Erhvervs- og Selskabsstyrelsens tilgang til strategi. Strategiens pluralistiske fokus på dels at skabe sammenhæng på tværs af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og dels at forbedre forholdende for virksomhederne, er af processuel karakter, hvorimod den rationelle, analytiske og formaliserede proces for strategiudvikling er af mere klassisk karakter. Baggrunden for ønsket om at skabe større sammenhæng via strategi, tilskrives en gradvis udvikling af de opgaver, der varetages, som igen i nogen udstrækning er informeret af den sociale kontekst.

Generelt om strategisk tilgang

Respondenternes svar på mere generelle spørgsmål omkring Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategiske tilgang, herunder især spørgsmål til styrelsens overordnede formål samt den udvikling, der har præget styrelsen, understøtter især en strategisk tilgang domineret af det processuelle perspektiv. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens overordnede formål er at gøre det let at drive virksomhed, via flere forskellige fokusområder, og en målsætning om at skabe sammenhæng på tværs af organisationen. Netop fokus på at skabe sammenhæng i organisationen, stemmer overens med respondenternes svar på de specifikke spørgsmål vedrørende Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategiske formål, og understøtter det pluralistiske fokus, der kendetegner dette. Baggrunden for at skabe sammenhæng i organisation, via en fælles strategi, tilskrives en tidligere fragmenteret organisation, hvor medarbejdere havde forskanset sig i deres respektive områder, og dermed havde svært ved at se sammenhængen. Antallet af forskellige områder kan også tilskrives en processuel proces, hvorunder Erhvervs- og Selskabsstyrelsen gradvist har tilføjet nye opgaver, fx opgaver knyttet til samfundsansvar, og fokuseret på at opbygge kompetencer og kapabiliteter indenfor disse.

Nogle områder, fx større inddragelse i policy udvikling, er dog blevet decentraliseret til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og har dermed mere karakter af en evolutionær tilgang til strategi, betinget af omgivelserne. Andre tiltag, der kan argumenteres at være af evolutionær karakter, er hele digitaliseringsdagsordenen, som dels skyldes et politisk fokus herpå og dels den teknologiske udvikling, der har fundet sted i samfundet som helhed. Digitalisering kan også knyttes til et fokus på effektivitet og minimering af transaktionsomkostninger, hvilket sammen med tilpasning til omgivelserne kendetegner det strategiske fokus i et evolutionært perspektiv.

Tilstedeværelsen af det systemiske perspektiv kan også identificeres, fx via Erhvervs- og Selskabsstyrelsens tætte kontakt til forskellige organisationer og dermed den kontekst, de agerer i. Dette har medført, at strategien og dennes fokusområder i nogen grad er informeret af den sociale kontekst og kultur, der kendetegner forskellige interessenter, fx dansk industri og dansk erhverv.

På baggrund af ovenstående analyse, kan der identificeres en høj grad af sammenfald mellem den strategiske tilgang, der kortlægges ved svar på spørgsmål af henholdsvis specifik og generel karakter. Det argumenteres dermed, ud fra et analytisk synspunkt, at den strategiske tilgang, der italesættes for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, domineres af det processuelle perspektiv. Den strategiske tilgang er yderligere kendetegnet ved en høj væsentlighed af det klassiske perspektiv, en moderat væsentlighed af det evolutionære perspektiv, samt en mindre væsentlighed af det systemiske perspektiv. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 53.

Klassisk	Processuel	Systemisk	Evolutionær
Tildeles en høj væsentlighed via den rationelle, analytiske og formaliserede proces der har ført til formuleringen af strategien.	Dominerende strategisk perspektiv via strategiens pluralistiske fokus på både maksimering af effekt samt sammenhæng i organisationen.	Tildeles en mindre væsentlighed og primært i forhold til nye opgaver der skyldes systemets øgede fokus på specifikke områder, fx samfundsansvar.	Tildeles en moderat væsentlighed via krav om øget samarbejde mellem offentlige myndigheder, samt den teknologiske udvikling i samfundet generelt.

Tabel 53: Italesat strategisk tilgang for EOGS

Beskrevet strategisk tilgang

I det følgende vil Erhvervs- og Selskabsstyrelsens formulerede og beskrevne strategi af 2009, ”Sammenhæng og Fokus”, blive analyseret med henblik på at kortlægge den strategiske tilgang, der beskrives i denne. Strategien, ”Sammenhæng og Fokus” indeholder en beskrivelse af baggrund og formål med strategien, styrelsens overordnede vision, samt underliggende strategiske målsætninger. Formål og fokus for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategi vil blive analyseret på baggrund af det beskrevne formål herfor samt beskrivelserne af den overordnede vision og tilhørende strategiske målsætning, hvorimod baggrund og indholdet af de enkelte målsætninger og arbejdet med disse vil danne grundlag for analysen af processen. Herudover vil baggrunden for strategien og de specifikke beskrivelser af eksterne faktorer danne grundlag for analysen af den beskrevne opfattelse af den eksterne verden.

Formålet for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen er, ifølge strategien, at sikre fokus på eksisterende kerneydelser og kompetencer, samt sikre plads til innovation og omstilling. Herudover beskrives strategien som væsentlig i forhold til at udvikle fælles mål og prioriteringer på tværs i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, med henblik på at sikre sammenhæng i opgavevaretagelsen. Udviklingen i opgaveporteføljen beskrives som en væsentlig faktor i forhold til disse formål, da Erhvervs- og Selskabsstyrelsen igennem de seneste 10 år har udvidet sine arbejdsområder markant og nu varetager mange forskelligartede opgaver.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsens mange forskellige opgaver er kategoriseret i tre overordnede kategorier, som er; (1) serviceyder og kontrolmyndighed i forhold til virksomhederne, (2) regeladministrator og udvikler, og (3) tværgående facilitator. Formålet med disse tre overordnede opgaver og tilhørende roller er, ifølge strategiens vision, at gøre det let at drive virksomhed i Danmark, hvilket søges opnået på baggrund af fire strategiske målsætninger.

De fire strategiske målsætninger fokuserer på; (1) udvikling af erhvervsregulering i verdensklasse, (2) udførsel af risikobaseret kontrol, (3) sikring af digital indberetning og fokuseret vejledning, samt (4) skabelsen af færre administrative byrder og mere samfundsansvar. På trods af, at visionen om at gøre det let at drive virksomhed, i nogen grad fokuserer på maksimering af effekt, i form af at skabe de bedste vækstvilkår for virksomhederne, argumenteres det, at formålet med Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategi i høj grad præges af et pluralistisk fokus. Dette begrundes med strategiens yderligere fokus på at skabe sammenhæng og fælles retning for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, og dermed et fokus på fælles værdier og kultur, samt eksistensen af fire underliggende strategiske målsætninger.

Indholdet af de fire strategiske målsætninger, og processen for udviklingen heraf, kan tilskrives indflydelsen af flere strategiske perspektiver. Den første målsætning, om at skabe erhvervsregulering i verdensklasse, skyldes et ønske om at udvikle og vedligeholde en lovgivning, der er international konkurrencedygtig, hvilket således er informeret af omgivelserne og dermed af evolutionær karakter. Fokus på risikobaseret kontrol, der er emnet for den anden målsætning, er affødt af den økonomiske krises øgede fokus på risikoen for overtrædelse og misbrug, sammenholdt med hensynet til ikke at belaste virksomhederne unødigt. Dette fokus argumenteres at være udviklet som en reaktion på omgivelserne, herunder især den økonomiske krise. Dog kan også det systemiske perspektiv identificeres, da de retningslinjer, der er gældende for den vestlige verden, i nogen udstrækning informerer fokus for kontrol og tilsyn, fx hvidvask.

Den tredje målsætning og dennes fokus på at sikre digital indberetning og fokuseret vejledning kan til dels tilskrives den teknologiske udvikling i samfundet, men er i ligeså høj grad et resultat af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen udvikling af interne ressourcer samt opbygningen af kompetencer og kapabiliteter.

Udviklingen af digitale kompetencer er foregået gradvist og har medført, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen nu kan tage skridt til at modernisere styrelsens processer og understøttende IT systemer. På denne baggrund argumenteres der for, at det processuelle perspektiv i høj grad præger udviklingen af denne strategiske målsætning. Færre administrative byrder og mere samfundsansvar er fokus for den fjerde og sidste målsætning, hvilket primært tilskrives det systemiske perspektiv grundet den offentlige sektors, og som sådan det offentlige systems, mangeårige fokus på afbureaukratisering samt det generelle samfunds øgede fokus på virksomheders samfundsansvar. Det processuelle perspektiv kan dog også i mindre grad identificeres i forhold til målsætning om mere samfundsansvar, da Erhvervs- og Selskabsstyrelsen selv har udviklet dette område via opbygning af interne ressourcer og kompetencer.

Fælles for de fire strategiske målsætninger kan der observeres en rationel, analytisk og formaliseret tilgang, idet der for hver er opstillet specifikke delmål for de fem år, strategien dækker. Som sådan karakteriserer det klassiske perspektiv den forventede udmøntning af de fire strategiske målsætninger. Dette indikerer, at den eksterne verden anskues som delvis forståelig og kontrollerbar, hvilket dog balanceres af behovet for at skabe mening i hele organisationen via en eksplicit strategi, der kan danne grundlag for en fælles konstrueret virkelighed. Således kan der, i forhold til den beskrevne opfattelse af den eksterne verden, identificeres en tilstedeværelse af især det klassiske og processuelle perspektiv. Ovenstående analyse er illustreret i tabel 54, hvor de analyserede dele af den formulerede strategi er summeret i forkortet format.

	Klassisk	Processuelt	Systemisk	Evolutionært
Fokus og formål for strategi	Fokus på at gøre det let at drive virksomhed for derigennem af maksimerer effekt	Pluralistisk fokus på sammenhæng og fælles retning via fælles værdier og kultur, udvikling af interne ressourcer og kompetencer,		
Proces for strategiudvikling	Rationel, analytisk og formaliseret planlægning af hvorledes strategiske målsætninger realiseres over en femårig periode	Gradvis udvikling af digital indberetning.	Specifikke områder for kontrol, fx hvidvask, betinget af systemets retningslinjer. Samfundsansvar og afbureaukratisering i henhold til social og kulturelle retningslinjer	Regulering i verdensklasse som en reaktion på internationale omgivelser. Risikobaseret kontrol som en reaktion på økonomiske krise.
Opfattelse af ekstern verden	Forståelig og kontrollerbar som udgangspunkt for femårig planlægning	Uforudsigelig og forvirrende og dermed behov for at skabe mening og fælles konstruktion af virkeligheden		

Tabel 54: Kortlægning af EOGS' beskrevne strategiske tilgang

På baggrund af ovenstående analyse af den beskrevne strategiske tilgang for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, kan der identificeres en tilstedeværelse af alle fire strategiske perspektiver. Det processuelle perspektiv indtager, grundet eksplicit fokus sammenhæng og fælles retning samt udvikling af interne ressourcer, en dominerende position. Det klassiske perspektiv tildeles en høj væsentlighed, grundet en rationel, analytisk og formaliseret proces for strategiformulering. Den økonomiske udvikling og øget fokus på risikobaseret kontrol, dikterer i et vist omfang strategiens fokus, hvorfor det evolutionære perspektiv er af moderat væsentlighed. Slutteligt kan der identificeres en mindre væsentlig indflydelse af det systemiske perspektiv, grundet systemets øgede fokus på specifikke områder. Ud fra et analytisk synspunkt, argumenteres der dermed for et dominerende processuelt perspektiv på strategi, en høj væsentlighed af det klassiske perspektiv, en moderat væsentlighed af det evolutionære perspektiv, og et mindre væsentligt systemisk perspektiv. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 55.

Klassisk	Processuel	Systemisk	Evolutionær
Tildeles en høj væsentlighed grundet overordnet fokus på optimering af virksomhedsforhold og derigennem maksimerer effekt, samt en rationel, analytisk og formaliseret tilgang til realisering af mål.	Dominerende via et eksplicit fokus på skabelsen af sammenhæng og fælles retning samt udvikling af interne ressourcer og kompetencer.	Tildeles en mindre væsentlighed og primært i forhold til samfundets øgede fokus på samfundsansvar.	Tildeles en moderat væsentlighed da den økonomiske udvikling har medført øget fokus på fx risikobaseret kontrol.

Tabel 55: Beskrevet strategisk tilgang for EOGS

Faktorer med indflydelse på strategisk tilgang

Analysen af de faktorer, der af respondenterne nævnes som værende af væsentlig indflydelse på den strategiske tilgang, er af både intern og ekstern karakter og dækker bl.a. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens opgavetyper, organisering, kultur, samt interessenter. Tabel 56 viser en grupperet oversigt over de nævnte væsentlige faktorer.

Gruppering	Nævnte faktor	Intern / ekstern
Opgavetyper	Udvikling af nye opgaver Drift	Intern Intern
Organisering	Fragmentering og silodannelse	Intern
Kultur	Højt til loftet	Intern
Ledelsen	Ledelsesstil og personlige præferencer	Intern
Interessenter	Virksomheder & brancheorganisationer Andre offentlige organisationer/brugere	Ekstern Ekstern
IT	Digitalisering af registreringer Teknologisk udvikling	Intern Ekstern
Politisk	Politiske prioriteringer Økonomi & Finanslov	Ekstern Ekstern

Tabel 56: Faktorer for EOGS' strategiske tilgang

Udover de registrerings- og lovudviklingsopgaver, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen skal varetage, har styrelsen selv været i stand til at opdyrke en række nye opgaver af mere udviklingspræget karakter. Dette har medført, at strategien for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har udviklet sig og nu dækker en række forskelligartede opgaver. Da mange af disse opgaver, fx udviklingen af Samfundsansvar, udviklingen af fællesportalen Virk.dk, og tiltag til bedre regulering, er opstået gradvist og fokuserer på opbygning af interne ressourcer, påvirkes den strategiske tilgang i retning af det processuelle perspektiv.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsens evne til at opdyrke nye områder har også medført en mere kompleks og til dels fragmenteret organisation med risiko for dannelsen af faglige siloer. Denne organisatoriske fragmentering og silodannelse påvirker ligeledes Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategi, der eksplicit søger at skabe en fælles retning for styrelsen som helhed via udviklingen af fælles værdier og kultur. Kulturen, der af respondenterne karakteriseres som en "højt til loftet" kultur, tilskrives en væsentlig rolle i forhold til at skabe en fælles og retning for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens forskellige enheder og deres medarbejdere. Dette fokus på udviklingen og fastholdelsen af en fælles kultur til at skabe sammenhæng i organisationen, påvirker også den strategiske tilgang i retning af det processuelle perspektiv.

Ledelsen i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen nævnes også som en faktor, der påvirker den strategiske tilgang, grundet ledelsens præferencer for specifikke tilgange, samt en proces, der i høj grad er centraliseret og topstyret. Udviklingen af strategien, "Sammenhæng og Fokus", blev således drevet af chefgruppen, der med hjælp fra eksterne konsulenter på analytisk og rationel vis formulerede den nuværende strategi. Dette påvirker den strategiske tilgang i klassisk retning, grundet den meget rationelle, analytiske og formaliserede tilgang.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsens interessenter tilskrives en væsentlig rolle i forhold til strategien, da styrelsen er i tæt dialog med virksomheder, brancheorganisationer samt andre myndigheder omkring både udviklingen af eksisterende opgaveområder, fx udvikling af selvbetjeningsløsninger til registrering af virksomhedsdata, gældende regulering, samt opdyrkelse af nye områder. Man er på denne vis opmærksom på sine omgivelser og forsøger dels at tilpasse sig ændringer i disse og dels at påvirke disse via fx forhandling, samarbejde og overtalelse. Interessenter påvirker dermed den strategiske tilgang i retning af både det processuelle, påvirkning af omgivelserne, og det evolutionære perspektiv, tilpasning til omgivelserne.

Grundet Erhvervs- og Selskabsstyrelsens registreringsopgave og beslutningen om at digitalisere og modernisere denne via fx udviklingen af selvbetjeningsløsninger, nævnes IT også som en væsentlig faktor for strategien. I takt med en øget digitalisering, vil Erhvervs- og Selskabsstyrelsen tage mere og mere karakter af en IT organisation, hvorfor selve servicen til virksomheder, borgere og andre brugere tager en anden form. På denne vis påvirker IT og hele den teknologiske udvikling Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategi og strategiske tilgang i retning af det processuelle perspektiv, givet et fokus på opbygning af interne ressourcer, kompetencer og kapabiliteter.

Sidst, men ikke mindst, nævnes politiske prioriteringer også som en væsentlig faktor, da disse udstikker de økonomiske rammer, der kan arbejdes indenfor, og som dermed påvirker Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategi. De økonomiske rammer reduceres årligt, hvilket til dels skyldes økonomisk krise og dermed en påvirkning i retning af det evolutionære perspektiv. Tabel 57 opsummerer de ovenfor drøftede faktorer og deres indflydelse på Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategiske tilgang.

Klassisk	Processuel	Systemisk	Evolutionær
Opgaver med fokus på regulering og kontrol. Centralisering af departemental kontrol. Politisk prioritering af indsatsområder samt tilknyttede finansielle midler.	Udvikling og fastholdelse af "højt til loftet" kultur samt fælles værdier og normer.	Udviklingsopgaver der udføres i samarbejde med eksterne virksomheder og andre myndigheder.	Driftsorienterede opgaver der sigter mod effektiv sagsbehandling, brugertilfredshed og øget anvendelse af selvbetjening. Ledelsespræferencer, modestrømninger og privatsektor redskaber

Tabel 57: Faktorers indflydelse på EOGS' strategiske tilgang

Opsummering af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

Den gennemførte analyse og kortlægning af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategiske tilgang, viser sammenfald mellem den italesatte og den beskrevne strategiske tilgang. Således er både den italesatte og beskrevne strategiske tilgang domineret af en processuel tilgang til strategi, høj væsentlighed af den klassiske tilgang, moderat væsentlighed af den evolutionære tilgang, og en mindre væsentlig systemisk tilgang.

Af de identificerede faktorer relateres regulering og kontrol, centralisering og politisk orientering til en klassisk tilgang, hvorimod kultur samt fælles værdier og normer relateres til en processuel tilgang. Eksterne interessenter og deres krav til samarbejde er relateret til en systemisk tilgang, og slutteligt relateres effektivisering, modestrømninger, og ledelsespræferencer til en evolutionær tilgang. Den samlede kortlægning af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategiske tilgang er opsummeret i tabel 58.

	Klassisk	**Processuel**	**Systemisk**	**Evolutionær**
Italesat	Høj væsentlighed	Dominerende	Mindre væsentlighed	Moderat væsentlighed
Beskrevet	Høj væsentlighed	Dominerende	Mindre væsentlighed	Moderat væsentlighed
Faktorer & indflydelse	Regulering og kontrol, centralisering, politisk prioritering.	”Højt til loftet” kultur, fælles værdier og normer.	Eksterne interessenter og deres krav til samarbejde.	Effektivisering af driftsopgaver, modestrømninger, ledelsens præferencer.

Tabel 58: Strategisk tilgang for EOGS

Kunststyrelsen

Organisatorisk strategisk kontekst

Kunststyrelsens arbejde med strategi og strategiudvikling påvirkes af en række aktører, som, tilsammen med styrelsens interne organisation, danner den samlede organisatoriske, strategiske kontekst. Først og fremmest udøver den siddende regering en direkte indflydelse ved at udpege Kulturministeren, der, som ansvarlig for kulturområdet, udstikker de overordnede retningslinjer for Kunststyrelsen og dennes formål og mission. Dernæst har også Finansloven en direkte indflydelse på arbejdet med strategi og strategiudvikling, idet denne sætter de økonomiske rammer for Kunststyrelsens virke. Dette er en af flere årsager til, at Kunststyrelsen har iværksat et såkaldt moderniseringsprogram, der bl.a. skal sikre en effektiv sagsbehandling og administration af kunststøtten. Kulturministeriets departement og koncern har ligeledes en direkte indflydelse via de retningslinjer, der fastlægges for koncernen som helhed. Som eksempel herpå kan nævnes anvendelsen af rammeaftaler som erstatning for resultatkontrakter, hvilket bidrager til en større grad af fleksibilitet og dermed strategisk manøvrerum.

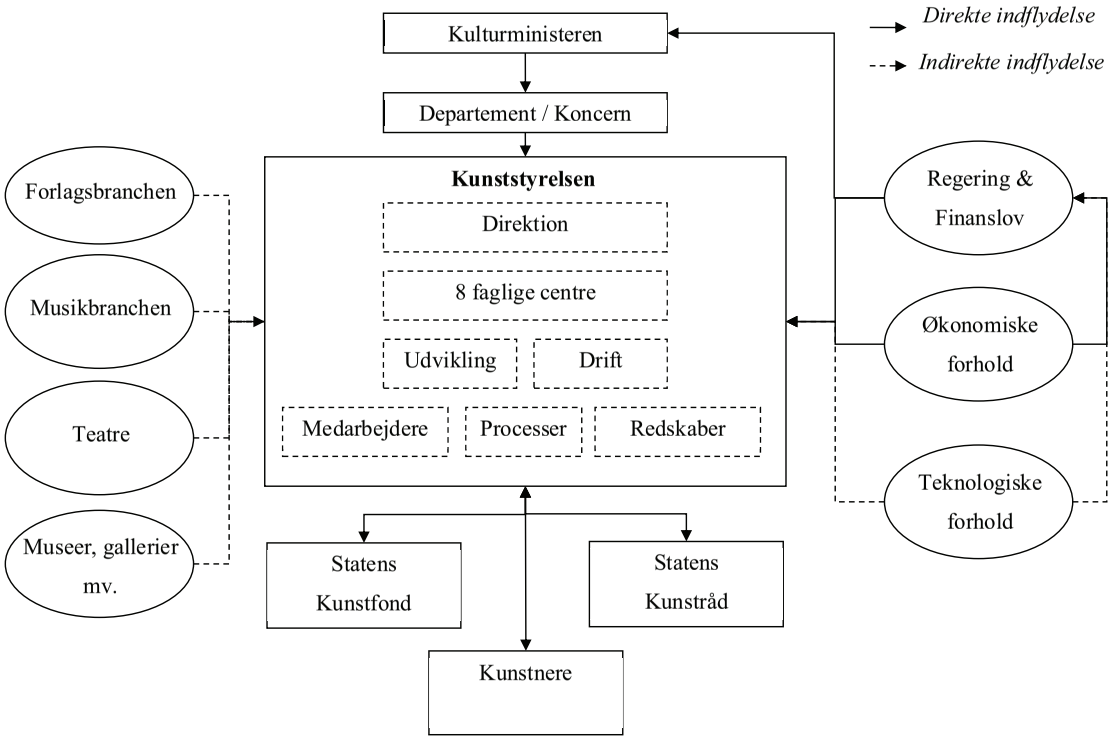
Kunststyrelsens interne organisering og formål påvirker også strategi og strategiudvikling direkte, idet medarbejderantal, kompetencer, processer samt redskaber og teknologier skal matches til de varetagne opgaver. Da sekretariatsbetjeningen af Statens Kunstfond og Statens Kunstråd, herunder administration af kunststøtten, er en af Kunststyrelsens kerneopgaver, fokuserer styrelsen i høj grad på effektivisering og standardisering af tilskudsadministrationen via større anvendelse af IT- og selvbetjeningsløsninger. Kunststyrelsens opgavevaretagelse er organiseret i 8 centre, hvoraf tre fokuserer på servicering af råd, fonde og udvalg, og de resterende på de kunstfaglige miljøer. Dette har givet visse udfordringer i forhold til standardisering af

opgavevaretagelsen på tværs af styrelsen, hvilket således påvirker strategi og strategiudvikling.

Armslængdeorganerne, Statens Kunstråd og Statens Kunstfond, udgør en væsentlig indflydelse på Kunststyrelsens strategi og strategiudvikling, da styrelsen sekretariatsbetjener disse samt administrerer kunststøtten. I forhold til sidstnævnte, påvirker også individuelle kunstnere og institutioner, der søger om kunststøtte, Kunststyrelsens strategi og strategiudvikling, da disse også serviceres direkte af styrelsen. Standardisering og digitalisering via selvbetjeningsløsninger af tilskudsadministrationen er eksempler på udviklingstiltag, hvor brugernes input er af særlig væsentlig karakter.

Udover de ovenfor nævnte armslængdeorganer og brugere, påvirkes Kunststyrelsens strategi og strategiudvikling også af de forskellige kunstmiljøer og tilknyttede brancher, herunder forlags-, musik-, og teaterbranchen samt museer mv., der alle søger at skabe de bedste forhold for deres kunstfaglige område og tilhørende kunstnere. Dette kan eksempelvis være i form af et øget fokus på udbredelsen af dansk kunst på den internationale scene.

Sidst, men ikke mindst, er der en række faktorer, der påvirker samfundet som helhed og dermed også Kunststyrelsens strategi og strategiudvikling. Den økonomiske udvikling har medført besparelser i den offentlige sektor og medvirket til et øget fokus på standardisering og effektivisering af tilskudsadministrationen. Kunststyrelsens tiltag med at digitalisere tilskudsadministrationen og strategi for samme, påvirkes indirekte af den teknologiske udvikling og de muligheder, denne giver for implementeringen af fx selvbetjeningsløsninger. Den ovenfor beskrevne organisatoriske kontekst, med indflydelse på strategi og strategiudvikling, er søgt illustreret i figur 17.



Figur 17: Organisatorisk strategisk kontekst for Kunststyrelsen

Italesat strategiske tilgang

I det følgende vil den strategiske tilgang, der karakteriserer Kunststyrelsen, blive analyseret og kortlagt på baggrund af respondenternes svar på specifikke og mere generelle spørgsmål herom. Analysen følger samme struktur som den anvendt på både Arbejdsmarkedsstyrelsen og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, hvorfor der indledes med en analyse af respondenternes svar på specifikke spørgsmål vedrørende strategi, efterfulgt af en analyse af svar på spørgsmål af mere generel karakter.

Specifikt om strategisk tilgang

På spørgsmålet om, hvad strategi i en offentlig kontekst dækker over, er forståelsen blandt respondenterne, at det vedrører en langsigtet vision for, hvor organisationen skal bevæge sig hen, samt en plan for, hvordan dette opnås. Der knyttes ikke nogen specifik tidshorisont til strategien, men det nævnes dog, at denne strækker sig over minimum tre år. Denne forståelse af strategi er illustreret i nedenstående svar på spørgsmål vedrørende definitionen af strategi.

Interviewer: Hvis vi nu vender blikket mod strategi, hvad er strategi så for dig i en offentlig kontekst?

Respondent: Vi arbejder ud fra en mission og en vision, og hvad er det vi vil gerne vil, og hvor er det, vi gerne vil se os selv i et eller andet fremtidsperspektiv, så der er ikke altid sat årstal på, og så beskrivelsen af, hvad det er konkret, hvor er det, vi gerne vil bevæge os, og hvordan gør vi det [...] 3-4 år er en typisk tidshorisont.

Ovenstående svar indikerer en vis rationel, analytisk og formaliseret tilgang til strategi og dermed tilstedeværelsen af det klassiske perspektiv på strategi, hvilket dog suppleres af andre perspektiver når der spørges ind til formål, fokus og proces.

Respondenternes svar på spørgsmål vedrørende selve formålet med og fokus for strategi samt den proces, der kendetegner Kunststyrelsens tilgang til strategi, indikerer en dominerende tilstedeværelse af det klassiske og processuelle perspektiv. Tilstedeværelsen af det evolutionære og systemiske perspektiv er af mindre karakter, i form af fx strukturelle ændringer i omgivelserne, som påvirker Kunststyrelsens strategi, og hvad der anses for værende væsentligt i den kontekst, styrelsen befinder sig i.

Et af argumenterne for at oprette en Kunststyrelse i 2003 var, at en sammenlægning af flere organisationer skulle føre til større effektivitet i administrationen af kunststøtten, således at der kunne gives flere penge til kunsten. Dette formål argumenteres at være i tråd med det klassiske perspektiv på strategi via et fokus på maksimering af effekt. Selve processen for strategiudvikling bærer også præg af en rationel, analytisk og formaliseret tilgang, hvor ledelsen, med hjælp fra eksterne konsulenter, søger at formulere strategien for Kunststyrelsen. På tidspunktet for dataindsamling pågik dette arbejde stadig, hvorfor der endnu ikke var formuleret en endelig strategi. Der arbejdes dog meget struktureret med at udarbejde årlige strategiske analyser der, ifølge respondenterne, kan opfattes som en skitse for, hvordan det kommer til at se ud det kommende år. Udover disse strategiske analyser, der udarbejdes af direktøren og chefgruppen, anvendes også en handlingsplan som redskab og teknologi til at planlægge Kunststyrelsens aktiviteter det kommende år. Den nuværende tilgang til strategi kan dermed opfattes som værende orienteret mod planlægning, altså strategi som planlægning, hvilket understreger tilstedeværelsen af det klassiske perspektiv på strategi, der er kendetegnet ved bl.a. en høj grad af planlægning. På trods af dette, nævner respondenter dog, at en formuleret strategi skal kunne udvikles og tilpasses løbende, hvorfor det igangværende strategiarbejde skal fokusere mere på, hvad Kunststyrelsen er for en styrelse, og hvad dens raison d'être er, for så derfra løbende at kunne udvikle og tilpasse strategien.

En sådan løbende udvikling og tilpasning af strategien bringer det processuelle perspektiv i spil, da dette er kendetegnet ved en mere gradvis proces. Tilstedeværelsen af det processuelle perspektiv understreges også af, at det, ifølge nogle respondenter, ikke har stået helt klart, hvad man fra departementets side har ønsket at opnå med Kunststyrelsen på det strategiske plan. Dette har ført til et pluralistisk fokus for strategien, der kan opfattes som et forhandlet kompromis, og som er et resultat af forhandlinger og konfrontationer mellem forskellige koalitioner, herunder departementet, Statens Kunstråd, Statens Kunstfond, og Kunststyrelsen selv. Herudover nævnes det også, at Kunststyrelsen har brugt en del tid på at definere sig selv og at få skabt en fælles identitet blandt medarbejderne med henblik på at finde ud af, hvem de var, og hvad de gerne ville. Således har der også strategisk været et fokus på at udvikle fælles værdier og kultur samt opbyggelsen af kompetencer og kapabiliteter. På denne baggrund argumenteres for, at det processuelle perspektiv på strategi kan identificeres i Kunststyrelsens tilgang til strategi, da dette er kendetegnet ved et pluralistisk fokus på strategi, herunder udvikling af fælles værdier og kultur samt opbygning af kompetencer og kapabiliteter, der opstår gradvist.

Det systemiske perspektiv kan ikke identificeres eksplicit på baggrund af respondenternes svar på specifikke spørgsmål om strategi, men selve arbejdet med strategi og anvendelsen af eksterne konsulenter samt et øget fokus på at udvikle fælles værdier og kultur, kan argumenteres som værende af systemisk karakter. Der synes således i den offentlige sektor som helhed at være et øget fokus på strategi, fælles værdier og kultur. Derimod kan tilstedeværelsen af det evolutionære perspektiv genkendes, da Kunststyrelsens eksistens er betinget af udviklingen i omgivelserne og ønsket om at effektivisere kunststøtten, samt den digitaliseringsdagsorden, der har præget den offentlige sektor igennem længere tid. Det evolutionære perspektiv kan også identificeres, via respondenternes opfattelse af strategi, som noget, der løbende skal kunne tilpasses.

På baggrund af ovenstående analyse af respondenternes svar på specifikke spørgsmål vedrørende strategi, argumenteres for, at det primært er det klassiske og processuelle perspektiv, der kendetegner Kunststyrelsens tilgang til strategi. Kunststyrelsen er i udgangspunktet oprettet med et ønske om effektivisering og dermed med et strategisk fokus på maksimering af effekt, hvilket kendetegner det klassiske perspektiv. Dog har Kunststyrelsen udviklet sig siden oprettelsen i 2003 og har i den periode også haft et strategisk fokus på at skabe fælles værdier og kultur samt opbygge kompetencer og kapabiliteter, hvilket er kendetegnende for det processuelle perspektiv. Selve processen for strategiudvikling er af rationel og planlagt karakter, hvor det dog må bemærkes, at den nuværende strategiske retning for Kunststyrelsen også er et resultat af en gradvis proces.

Generelt om strategisk tilgang

Analysen af respondenternes svar på mere generelle spørgsmål vedrørende den strategiske tilgang, herunder især Kunststyrelsens overordnede formål samt den udvikling, der har præget styrelsen, understøtter i høj grad en dominerende tilstedeværelse af det klassiske og processuelle perspektiv. Kunststyrelsen blev på baggrund af et bredt flertal i folketinget etableret i 2003 med et krav om, at den skulle være effektiv, og at man, ved at lægge flere organisationer sammen, skulle bruge færre penge på administration, som dermed kunne kanaliseres til kunsten. Dette er i overensstemmelse med respondenternes svar på specifikke spørgsmål vedrørende Kunststyrelsens strategiske formål, og understøtter et fokus på maksimering af effekt. Det nævnes dog, at selve strategien er baseret på rammeaftaler, der fordrer enighed mellem tilskudsgiver, Statens Kunstråd og Statens Kunstfond, departement og Kunststyrelsen, hvilket efterfølgende danner grundlag for de handlingsplaner, der detaljerer, hvordan styrelsen vil opfylde de strategiske mål, der er sat. Denne proces indikerer en vis form for forhandling mellem forskellige koalitioner og dermed en mere processuel tilgang til strategi.

Tilstedeværelsen af det processuelle perspektiv understreges yderligere af, at Kunststyrelsens mission og vision, ifølge respondenterne, er et produkt af mange kompromiser, som trænger til en revision, da styrelsen er et andet sted og har en anden opgaveportefølje end ved etableringen i 2003. På denne baggrund er der i Kunststyrelsen iværksat et såkaldt moderniseringsprojekt, der fokuserer på, hvorledes styrelsen bedre kan organisere sig i forhold til de opgaver, den varetager. Et af formålene med dette projekt er at skabe bedre samarbejde på tværs af Kunststyrelsens kunstfaglige miljøer, via standardisering af arbejdsgange, samt en fælles værdi og kultur blandt medarbejderne, der i højere grad tager udgangspunkt i, at disse skal se sig selv som embedsmænd og – kvinder.

Udviklingen af en fælles identitet blandt medarbejderne har, ifølge respondenterne, været en væsentlig udfordring, idet en stor del af disse før Kunststyrelsens etablering, var ansat i syv forskellige organisationer med tæt tilknytning til deres respektive kunstfaglige miljøer. Syv forskellige organisationer, der hver havde deres sociale og kulturelle retningslinjer, og som dermed har præget Kunststyrelsens tilgang til strategi i en systemisk retning. Tilstedeværelsen af det systemiske perspektiv kan også identificeres i Kunststyrelsens tætte kontakt med de kunstfaglige miljøer og den kontekst, de agerer i. Selve etableringen af Kunststyrelsen må siges at være af evolutionær karakter, da denne blev oprettet i 2003 som led i en større omstrukturering af kunstaktiviteter, hvor der blev dannet en styrelse ved sammenlægning af syv mindre organisationer, som dels skulle være sekretariat for det nye Kunstråd og Statens Kunstfond og dels skulle fungere som en styrelse for ministeren. Siden etableringen i 2003 er der også sket en udvikling i omgivelserne, som har påvirket Kunststyrelsens strategi, der dermed i en vis grad betinges af omgivelserne. Som eksempler herpå nævnes oprettelsen af et fælles servicecenter, hvor styrelsen overdrog 25 medarbejdere, samt kommunalreformen, hvor styrelsen omvendt overtog en række opgaver fra de tidligere amter.

På baggrund af ovenstående analyse, kan der identificeres en høj grad af sammenfald mellem den strategiske tilgang, der kortlægges ved svar på spørgsmål af henholdsvis specifik og generel karakter. Det argumenteres således ud fra et analytisk synspunkt, at den strategiske tilgang, der italesættes for Kunststyrelsen, domineres af det processuelle perspektiv. Den strategiske tilgang er yderligere kendetegnet ved en høj væsentlighed af det klassiske perspektiv, en moderat væsentlighed af det evolutionære perspektiv, samt en mindre væsentlighed af det systemiske perspektiv. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 59.

Klassisk	Processuel	Systemisk	Evolutionær
Tildeles en høj væsentlighed via en rationel, analytisk og formaliseret tilgang til strategiudvikling.	Dominerende strategisk perspektiv grundet et pluralistisk fokus på både maksimering af effekt samt skabelsen af fælles værdier og kultur. Herudover også via strategien som et forhandlet kompromis mellem flere forskellige koalitioner	Tildeles en mindre væsentlighed og primært i forhold til medarbejdernes historiske tilhørsforhold til kunstfaglige miljøer og dermed eksistensen af flere forskellige sociale og kulturelle retningslinjer.	Tildeles en moderat væsentlighed via centralt og politisk dikterede ændringer, fx oprettelsen af fælles service centre, samt strukturelle ændringer som kommunalreformen.

Tabel 59: Italesat strategisk tilgang for Kunststyrelsen

Beskrevet strategisk tilgang

I det følgende vil den beskrevne strategiske tilgang for Kunststyrelsen blive analyseret. Da der ikke foreligger en eksplicit formuleret strategi, vil analysen tage udgangspunkt i Kunststyrelsens rammeaftale og dennes beskrivelse af formål, mission og vision samt interne præsentationer af det igangværende moderniseringsprojekt. Baggrunden for at inkludere disse interne præsentationer er dels det strategisk fokus for moderniseringsprojektet, og dels for at få et indblik i den proces, der kendetegner dette. Formål og fokus for Kunststyrelsens nuværende strategi vil dermed blive analyseret på baggrund af rammeaftalens beskrivelse af formål, mission og vision, hvorimod indholdet af de nævnte præsentationer vil danne grundlag for analysen af processen. De beskrivelser af den eksterne verden, der er indeholdt i både rammeaftale og præsentationer, ligger til grund for analysen af den beskrevne opfattelse af den eksterne verden.

I Kunststyrelsens rammeaftale er styrelsens mission, og dermed formål, at fremme dansk kunst ved at løse opgaver for kulturministeren, være sekretariat for Statens Kunstfond og Statens Kunstråd, og være operatør for Kulturministeriets og Udenrigsministeriets internationale kultursamarbejde. I tillæg hertil er visionen, at kunst trives og udvikles i Danmark, og at dansk kunst spiller en væsentlig rolle internationalt. Med udgangspunkt i ovennævnte er der, i rammeaftalen, opstillet seks mål for Kunststyrelsens udadvendte opgaver, hvoraf tre er knyttet til operatør-, informations- og formidlingsopgaver og tre til tilskudsadministration og sekretariatsbetjening. For førstnævnte dækker de tre opstillede mål: (1) formidle og synliggøre resultaterne af kunststøtten, (2) sikre sammenhæng, klarhed og kvalitet i løsningen af Kunststyrelsens forskellige opgaver, og (3) bidrage aktivt til styrket og harmoniseret tilsyn og styring med driftsinstitutioner. For tilskudsadministration og sekretariatsbetjening er målene: (1) fortsat udbygge tilskudsadministrationen med henblik på digital interaktion, (2) forbedre effektivitet og kvalitet i administration og betjening, og (3) sikre tilfredse brugere.

På baggrund af ovennævnte mission, vision og mål argumenteres det, at formålet for Kunststyrelsen dækker over både maksimering af effekt, i form af en mere effektiv tilskudsadministration og sekretariatsbetjening og styrket tilsyn, samt fokus på udvikling af interne ressourcer og opbygning af kompetencer og kapabiliteter, i form af øgede muligheder for digital interaktion og sikring af sammenhæng, klarhed og kvalitet i opgaveløsningen. Kunststyrelsens formål er dermed kendetegnet ved tilstedeværelsen af det klassiske og processuelle perspektiv. Det nævnes yderligere i rammeaftalen, at den beskrevne vision og mål er udviklet på baggrund af en omverdensanalyse, hvilket indikerer en rationel og analytisk proces, som er kendetegnende for det klassiske perspektiv.

En rationel og analytisk proces kan også identificeres for Kunststyrelsens moderniseringsprojekt, da der her indgår en strategisk analyse af tre mulige fremtidsscenarier, en overvejelse af hvorledes styrelsen skal positionere sig i forhold til disse scenarier, hvilke opgaver, styrelsen fremover skal løfte, hvilke kompetencer, der er påkrævet, og slutteligt, hvordan styrelsen skal organiseres. På trods af indeholdte overvejelser omkring nødvendige kompetencer, argumenteres det, at moderniseringsprojektet også er kendetegnet ved det klassiske perspektiv. Dette indikerer, at den eksterne verden anskues som delvis forståelig og kontrollerbar, hvilket understreges af de opstillede fremtidsscenarier.

Baggrunden for at modernisere Kunststyrelsen kan dog også opfattes som betinget af omgivelserne, herunder særligt et voksende antal sager og øget krav om effektivisering, givet økonomisk krise, hvilket bringer det evolutionære perspektiv i spil. Således kan der, i forhold til den beskrevne opfattelse af den eksterne verden, identificeres en tilstedeværelse af især det klassiske og processuelle perspektiv samt, i mindre omfang, det evolutionære perspektiv. Ovenstående analyse er illustreret i tabel 60, hvor de analyserede dele af rammeaftalen og præsentationer er summeret i forkortet format.

	Klassisk	Processuel	Systemisk	Evolutionær
Fokus og formål for strategi	Fokus på maksimering af effekt via en mere effektiv af tilskudsadministration og sekretariatsbetjening	Pluralistisk fokus på udvikling af interne ressourcer og opbygning af kompetencer og kapabiliteter med henblik på digitalisering og sikring af sammenhæng, klarhed og kvalitet i opgaveløsningen		
Proces for strategiudvikling	Rationel og analytisk planlægning af mulige fremtidsscenarier og positionering af Kunststyrelsen			Modernisering betinget af ændrede omgivelser, herunder stigende sagsmængde og økonomisk krise
Opfattelse af ekstern verden	Forståelig og kontrollerbar som udgangspunkt udviklingen af fremtidsscenarier			

Tabel 60: Kortlægning af Kunststyrelsens beskrevne tilgang til strategi

På baggrund af ovenstående analyse af den beskrevne strategiske tilgang for Kunststyrelsen, kan der identificeres en tilstedeværelse af tre ud af de fire strategiske perspektiver. Det klassiske perspektiv indtager, grundet fokus på maksimering af effekt samt en rationel, analytisk og formaliseret proces, en dominerende position. Det processuelle perspektiv tildeles en høj væsentlighed, grundet fokus på udvikling af interne ressourcer og kompetencer samt fælles værdier og kultur. Den økonomiske udvikling og øget fokus på risikobaseret kontrol dikterer i et vist omfang strategiens fokus, hvorfor det evolutionære perspektiv er af moderat væsentlighed. Der kan ikke umiddelbart identificeres nogen indflydelse af det systemiske perspektiv. Ud fra et analytisk synspunkt argumenteres der dermed for et dominerende klassisk perspektiv på strategi, en høj væsentlighed af det processuelle perspektiv, en moderat væsentlighed af det evolutionære perspektiv, og ingen væsentlig betydning af det systemiske perspektiv. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 61.

Klassisk	Processuel	Systemisk	Evolutionær
Dominerende via fokus på maksimering af effekt via effektivisering af tilskudsadministrationen samt en rationel, analytisk, og planlagt proces.	Tildeles en høj væsentlighed grundet fokus på udvikling af interne ressourcer, kompetencer og kapabiliteter. Yderligere fokus på at sikre sammenhæng på tværs via fælles værdier og kultur.	Tildeles ingen væsentlig betydning.	Tildeles en moderat væsentlighed da ændringen i omgivelserne, øget sagsmængde og økonomisk krise, har medført et øget fokus på behovet for modernisering og digitalisering.

Tabel 61: Beskrevet strategisk tilgang for Kunststyrelsen

Faktorer med indflydelse på strategisk tilgang

De faktorer, der, ifølge respondenterne, har væsentlig indflydelse på Kunststyrelsens strategiske tilgang, er af både intern og ekstern karakter, og dækker bl.a. opgavetyper, organisering, og kultur. Tabel 62 viser en grupperet oversigt over de nævnte faktorer.

Gruppering	Nævnte faktor	Intern / ekstern
Opgavetyper	Sekretariatsbetjening Tilskudsadministration (drift)	Intern Intern
Organisering	Fragmentering og silodannelse Branding & identitet	Intern Intern / ekstern
Kultur	Kunstfaglig historik	Intern
Interessenter	Statens Kunstfond & Statens Kunstråd Kunstmiljøer Private interessenter (forlag mv.)	Ekstern Ekstern Ekstern
Politisk	Politiske reformer/tiltag Økonomi & Finanslov	Ekstern Ekstern
Økonomi	Økonomisk krise	Ekstern
IT	Modernisering, standardisering Teknologisk udvikling	Intern Ekstern

Tabel 62: Faktorer for Kunststyrelsens strategiske tilgang

Kunststyrelsens opgaver dækker primært over sekretariatsbetjening af Statens Kunstråd og Statens Kunstfond, administration af kunststøtten, samt i mindre omfang ministerbetjening og policy udvikling. For administration af kunststøtten, der omfatter behandling af mere end 11.000 årlige ansøgninger om tilskud, er effektivisering og standardisering, brugertilfredshed, samt udviklingen af digitale selvbetjeningsløsninger, i fokus. Dette fokus kan tilskrives en reaktion på en ændring i omgivelserne samt et ønske om at udvikle interne ressourcer.

Som en reaktion på et stigende antal ansøgninger om kunststøtte samt reducerede bevillinger, er Kunststyrelsen nødsaget til at fokusere på, hvordan driftsopgaverne indrettes mere effektivitet, uden at dette medfører forringet kvalitet. Det kan dermed argumenteres, at ændrede omgivelser, i form af flere ansøgninger samt faldende bevillinger, påvirker det strategiske fokus i retning af det evolutionære perspektiv.

Med Kunststyrelsens moderniseringsprogram er der taget initiativ til at ændre organiseringen af opgavevaretagelsen fra de tidligere fire faglige centre til en mere tværgående struktur. Udover et ønske om effektivisering, fokuserer denne ændring også på at nedbryde eksisterende barrierer mellem faglige søjler og derigennem skabe en mere standardiseret og fælles tilgang til opgavevaretagelsen. En sådan fælles tilgang understøtter et strategisk ønske om at udvikle en fælles kultur i Kunststyrelsen, der tager mere afsæt i medarbejdernes opfattelse af sig selv som embedsmænd og – kvinder. Der kan dermed identificeres et fokus på udvikling af interne ressourcer og kompetencer samt læring i form af mere samarbejde på tværs af faglige søjler og anvendelse af best practice. I tillæg hertil fokuseres der også i høj grad på skabelsen af en fælles kultur og værdier, hvorfor organisering og kultur påvirker strategien i retning af det processuelle perspektiv.

Kunststyrelsens interessenter nævnes også som en væsentlig faktor i forhold til strategien, da styrelsen er etableret med det formål at servicere kunstmiljøets interessenter, herunder Statens Kunstråd, Statens Kunstfond, de forskellige kunstmiljøer og individuelle kunstnere. Da etablering af en Kunststyrelse ikke vakte udelt begejstring i kunstmiljøet, har styrelsen fokuseret en del på at positionere og brande sig overfor sine interessenter. Kunststyrelsen arbejde med at skabe en identitet, både overfor sig selv og sine interessenter, har involveret en masse forhandling, konflikt og overtalelse i forhold til styrelsens interessenter, hvorfor påvirkningen fra disse i nogen udstrækning er af processuel karakter.

Det politiske niveau påvirker også Kunststyrelsens strategi i form af reform tiltag, politiske strategier og økonomiske prioriteringer. Med kommunalreformen overtog Kunststyrelsen eksempelvis en række opgaver fra de tidligere amter, hvilket påvirker strategien i en evolutionær retning. På samme måde påvirker regeringens internationaliseringsstrategi Kunststyrelsens strategiske fokus på at fremme dansk kunst internationalt. Sidst, men ikke mindst, påvirker økonomiske prioriteringer, udtrykt via finansloven, også Kunststyrelsens strategi. Fælles for disse er, at de medfører ændringer i Kunststyrelsens omgivelser, som styrelsen må reagere på, hvorfor de påvirker strategien i en evolutionær retning.

Sidst, men ikke mindst, nævnes IT også som en væsentlig faktor for strategien. Dette skyldes især Kunststyrelsens øgede fokus på udvikling af digitale selvbetjeningsløsninger, hvorigennem kunstnere kan ansøge om støtte. Givet et større fokus på IT, ændrer tilskudsadministrationen karakter. IT og hele den teknologiske udvikling påvirker således Kunststyrelsens strategi og strategiske tilgang i retning af det processuelle perspektiv, givet et fokus på opbygning af interne ressourcer, kompetencer og kapabiliteter. Tabel 63 opsummerer de ovenfor drøftede faktorer og deres indflydelse på Kunststyrelsens strategiske tilgang.

Klassisk	Processuel	Systemisk	Evolutionær
Ønske om effektivisering af opgavevaretagelsen.	Ønske om at udvikle ressourcer og kompetencer med henblik på fælles tilgang til opgaveløsning. Udvikling af fælles værdier og kultur. Branding.	Ingen identificerede faktorer	Øget opgavemængde grundet stigende antal ansøgninger. Ændrede omgivelser grundet politiske prioritering, reformer og tiltag.

Tabel 63: Faktorers indflydelsen på Kunststyrelsens strategiske tilgang

Opsummering af Kunststyrelsen

Den gennemførte analyse og kortlægning af Kunststyrelsens strategiske tilgang indikerer en vis grad af diskrepans mellem den italesatte og den beskrevne strategiske tilgang. Den italesatte strategiske tilgang domineres af en processuel tilgang til strategi, høj væsentlighed af den klassiske tilgang, moderat væsentlighed af den evolutionære tilgang, og en mindre væsentlig systemisk tilgang. Til forskel herfra domineres den beskrevne strategiske tilgang af en klassisk tilgang til strategi, høj væsentlighed af den processuelle tilgang, moderat væsentlighed af den evolutionære tilgang, og ingen væsentlig betydning af den systemiske tilgang. Den italesatte tilgang til strategi er således domineret af det processuelle perspektiv, hvorimod det klassiske perspektiv dominerer den beskrevne tilgang til strategi.

Af de identificerede faktorer relateres effektivisering og standardisering til en klassisk tilgang, hvorimod fælles kultur og værdier samt branding relateres til en processuel tilgang. Ingen af de faktorer, der nævnes af respondenterne, kan ud fra et analytisk synspunkt relateres til en systemisk tilgang. Politiske reformer og prioriteringer samt den teknologiske udvikling er begge relateret til en evolutionær tilgang. Den samlede kortlægning af Kunststyrelsens strategiske tilgang er opsummeret i tabel 64.

	Klassisk	**Processuel**	**Systemisk**	**Evolutionær**
Italesat	Høj væsentlighed	Dominerende	Mindre væsentlighed	Moderat væsentlighed
Beskrevet	Dominerende	Høj væsentlighed	Ingen væsentlig betydning	Moderat væsentlighed
Faktorer & indflydelse	Effektivisering og standardisering af organisation	Fælles kultur og værdier, branding af Kunststyrelsen		Politiske reformer og prioriteringer, IT udvikling

Tabel 64: Strategisk tilgang for Kunststyrelsen

Sundhedsstyrelsen

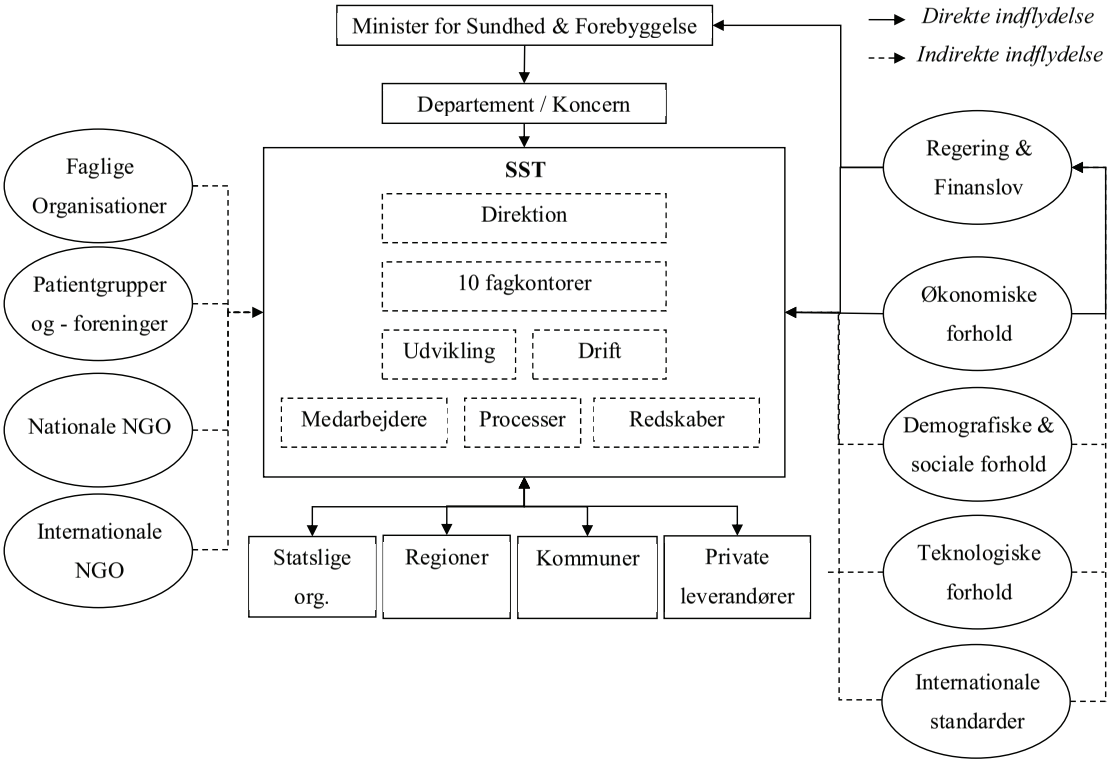
Organisatorisk strategisk kontekst

Sundhedsstyrelsens arbejde med strategi og strategiudvikling påvirkes af en række aktører, som, tilsammen med styrelsens interne organisation, danner den samlede organisatoriske, strategiske kontekst. Først og fremmest udøver den siddende regering en direkte indflydelse ved at udpege Ministeren for sundhed og forebyggelse, der, som ansvarlig for sundhedsområdet, udstikker de overordnede retningslinjer for Sundhedsstyrelsen og dennes formål og mission. Dernæst har også Finansloven en direkte indflydelse på arbejdet med strategi og strategiudvikling, idet denne sætter de økonomiske rammer for Sundhedsstyrelsens virke. Ministeriets departement og koncern har ligeledes en direkte indflydelse via de retningslinjer, der fastlægges for koncernen som helhed. Som eksempel herpå er, at der i 2010 er udarbejdet en IT strategi for hele koncernen, hvori der identificeres en række pejlemærker med indflydelse på Sundhedsstyrelsens egen strategi og strategiudvikling.

Sundhedsstyrelsens interne organisering og formål påvirker også strategi og strategiudvikling direkte, idet medarbejdere, kompetencer, processer samt redskaber og teknologier skal matches til de varetagne opgaver. Da opgaveporteføljen og medarbejdernes baggrund og kompetencer karakteriseres som meget varieret, er der sat fokus på, hvorledes der skabes sammenhæng i organisationen, hvilket påvirker strategien og udviklingen af denne. De direkte samarbejdspartnere, herunder især andre statslige organisationer, regioner, kommuner, og private leverandører, har også en direkte indflydelse på Sundhedsstyrelsens arbejde med strategi og strategiudvikling. Statslige organisationer via samarbejdet med uddannelsesinstitutioner, regioner, da disse har ansvaret for landets hospitaler, kommuner, der efter kommunalreformen har fået tillagt en række opgaver, samt private hospitaler og medicinalvirksomheder.

Udover organisationer, der har en direkte indflydelse, eksisterer der også en række interessenter med interesse for den førte sundhedspolitik og dermed Sundhedsstyrelsens strategi og strategiudvikling. Sundhedsfaglige organisationer udøver en indirekte indflydelse via deres interesse i at sikre de bedste vilkår for deres medlemmer. Eksempelvis har fem sundhedsfaglige organisationer, der repræsenterer ca. 200.000 ansatte, i 2011 lanceret og sendt en fælles 8-punkts plan til Ministeren, hvori der bl.a. slås til lyd for et nyt økonomisk styringssystem på sygehusene, (Kommunalbladet, 2011). Herudover søger også patientgrupper og –foreninger, samt nationale Ngo'er, fx Kræftens bekæmpelse, at påvirke den sundhedspolitiske dagsorden med henblik på at øge fokus på deres respektive interesser. Også internationale Ngo'er præger strategi og strategiudvikling for Sundhedsstyrelsen, ikke mindst i form af standardiseringskrav fra fx WHO.

Sidst, men ikke mindst, er der en række faktorer, som påvirker samfundet som helhed og dermed også Sundhedsstyrelsens strategi og strategiudvikling. Den økonomiske udvikling, herunder den seneste krise, har medført besparelser i den offentlige sektor og sat yderligere fokus på effektiv opgavevaretagelse på tværs af sundhedsvæsenet. Den demografiske udvikling, herunder særligt en voksende andel af ældre i befolkningen, betyder øgede udgifter til ældrepleje, hvilket, kombineret med økonomiske begrænsninger, fører til behovet for nye og mere effektive løsninger. Øget anvendelse af IT i sundhedsvæsenet, fx fælles IT løsninger på tværs af sektoren, udviklingen af elektroniske patientjournaler og fælles elektroniske medicinkort, betyder, at også den teknologiske udvikling har stor indflydelse på Sundhedsstyrelsens strategi og strategiudvikling. Internationale standarder og lovgivning på sundhedsområdet, fx klassificeringsstandarder, påvirker ligeledes strategi og strategiudvikling til en vis grad. Den ovenfor beskrevne organisatoriske kontekst, med indflydelse på strategi og strategiudvikling, er søgt illustreret i figur 18.



Figur 18: Organisatorisk strategisk kontekst for SST

Opfattet strategisk tilgang

I det følgende vil den strategiske tilgang, der karakteriserer Sundhedsstyrelsen, blive analyseret og kortlagt på baggrund af respondenternes svar på specifikke og mere generelle spørgsmål herom. Analysen følger samme struktur som den anvendt på de tre foregående case organisationer, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Kunststyrelsen, hvorfor der indledes med en analyse af respondenternes svar på specifikke spørgsmål vedrørende strategi, efterfulgt af en analyse af svarene på spørgsmål af mere generel karakter.

Specifikt om strategisk tilgang

På spørgsmålet om, hvad strategi er i en offentlig kontekst, er den generelle forståelse blandt respondenterne i Sundhedsstyrelsen, at det grundlæggende er en plan eller ramme for, hvor man som organisationen bevæger sig hen. Det indebærer, ifølge respondenter, definering og fastlæggelse af mål, samt planlægning af, hvordan disse opnås. I tråd hermed nævnes det, at strategi skal være retningsgivende og samlende for organisationen, således at alle medarbejdere er klar over organisationens mål. Dette er illustreret via nedenstående uddrag fra svar på spørgsmål om, hvordan strategi i en offentlig organisation defineres.

Interviewer: hvis vi prøver at kigge på strategi, hvis du kunne prøve at beskrive med egne ord både din holdning til strategi, som det ser ud i den offentlige sektor, og hvad du føler, det er eller kan være?

Respondent: Den hurtige definition på strategi, det er jo et eller andet med at planlægge hen i mod et mål, du skal nå et eller andet, så du skal ha sat dig et mål og så skal du ha fundet ud af, hvordan du kommer derhen […]

Interviewer: Hvis vi så vender blikket lidt mod strategi, kan du prøve at beskrive strategi lidt, hvad er strategi for dig i en offentlig kontekst?

Respondent: Her har det været at samle organisationen igen, og det vil det jo være et hvilket som helst sted, og så simpelthen give retning […]

Umiddelbart indikerer ovenstående definitioner, at processen for strategi i Sundhedsstyrelsen er af rationel og planlagt karakter, samt at formålet for strategi dækker over mere og andet end maksimering af effekt. Denne opfattelse præger også respondenternes svar på spørgsmål vedrørende selve formålet med strategi og processen for denne, hvorfor det især er det klassiske og processuelle perspektiv, der kendetegner Sundhedsstyrelsens tilgang til strategi. Selve processen er i høj grad drevet af chefgruppen og kendetegnet ved en rationel, analytisk og formaliseret tilgang, hvilket bringer det klassiske perspektiv i spil. Strategiprocessen er således sat i gang i chefgruppen, som har formuleret en strategi, der efterfølgende er kommunikeret ud til medarbejderne i Sundhedsstyrelsen. Det overordnede formål med strategien er drevet af politiske udmeldinger om, at den gennemsnitlige levealder skal forøges med tre år indenfor de næste 10 år og er dermed fokuseret på maksimering af effekt. Midlerne til opnåelse af dette har dog over tid ændret karakter fra et tidligere fokus på behandling til et større fokus på forebyggelse. På denne vis kan der også identificeres en tilstedeværelse af det processuelle perspektiv.

At strategien, udover et fokus på at øge den gennemsnitlige levealder, også har til formål at samle Sundhedsstyrelsen og skabe en fælles retning, vidner om et pluralistisk formål og understøtter dermed tilstedeværelsen af det processuelle perspektiv. Strategien nævnes yderligere som endnu et led i forsøget på at samle Sundhedsstyrelsen, hvilket følger i kølvandet på fx implementering af projektorganisation samt en proces, der fokuserede på styrelsens værdier. Dermed kan der identificeres et fokus på udvikling af fælles værdier, kultur og læring.

Selve indholdet af Sundhedsstyrelsen strategi er også i nogen grad kendetegnet ved en processuel proces, idet dette bygger på eksisterende tiltag, fx forebyggelsesindsatsen og større sammenhæng på sundhedsområdet, der er udviklet gradvist over en periode. Udviklingen af disse tiltag, og hermed de strategiske indsatsområder, der er indeholdt i Sundhedsstyrelsens strategi, er også et resultat af styrelsens tætte samarbejde med eksterne interessenter, herunder regioner, kommuner, sundhedsfaglige organisationer, Kræftens Bekæmpelse, lunge- og hjerteforeningen og såkaldte "sund by netværk". Processen, der har ført til Sundhedsstyrelsens nuværende strategi, argumenteres dermed at være kendetegnet som gradvis, som fremkommet via forhandlinger og overtalelse, og som iterativ og lærende. Dette understreger, sammen med det tidligere nævnte fokus på fælles værdier, kultur og læring, en dominerende tilstedeværelse af det processuelle perspektiv.

Der kan, i tillæg til det klassiske og processuelle perspektiv, også identificeres en mindre væsentlig indflydelse af det systemiske perspektiv, idet selve arbejdet med strategi, ifølge nogle respondenter, er informeret af den sociale kontekst og retningslinjerne herfor. En social kontekst, der dikterer, at man bør have eller arbejde med en strategi, hvorfor Sundhedsstyrelsen også har igangsat dette arbejde ud fra et ønske om, at "sådan en må vi også ha´". Som det også er tilfældet for de andre analyserede styrelser, har Sundhedsstyrelsen anvendt eksterne konsulenter i deres arbejde med strategiudviklingen, der har præget processen i systemisk retning ved at anvende de modestrømninger, der eksisterer for strategi og ledelse. Sidst, men ikke mindst, kan der også identificeres en indflydelse af det evolutionære perspektiv, da Sundhedsstyrelsen har været nødsaget til at tilpasse sig omgivelserne og ændringerne i disse. Et større fokus på effektivitet i den offentlige sektor som følge af den økonomiske situation har medvirket til, at Sundhedsstyrelsen har gennemført en større fyringsrunde med henblik på at effektivisere og opnå de påkrævede besparelser.

Udover omgivelsernes fokus på effektivisering, er Sundhedsstyrelsens strategi også påvirket af de ændringer, den gennemførte kommunalreform har medført, herunder især decentralisering af forebyggelsesopgaven til kommunerne. Med denne decentralisering har Sundhedsstyrelsen fået til opgave at rådgive kommunerne omkring forebyggelsesopgaven via fx udarbejdelse af konkrete forslag til aktiviteter og metoder. Givet dette, har Sundhedsstyrelsen tilpasset sig de ændrede omgivelser, hvilket har påvirket strategiens indhold og fokus.

På baggrund af ovenstående analyse af respondenternes svar på specifikke spørgsmål vedrørende strategi, argumenteres for, at det primært er det processuelle og klassiske perspektiv, der kendetegner Sundhedsstyrelsens tilgang til strategi. Strategien har et overordnet fokus på maksimering af effekt, hvilket kendetegner det klassiske perspektiv, men har herudover også fokus på at samle organisationen og skabe en fælles retning, hvilket er kendetegnende for det processuelle perspektiv. Selve processen for strategiudvikling præges i udgangspunktet af en rationel, analytisk og formaliseret tilgang, hvor dog indholdet af strategien i høj grad må siges at være et produkt af en gradvis udvikling. Den mindre væsentlige indflydelse af henholdsvis det systemiske og evolutionære perspektiv kommer primært til udtryk via strategi som et kontekstuelt betinget koncept og de nævnte ændringer i Sundhedsstyrelsens omgivelser.

Generelt om strategisk tilgang

Respondenternes svar på spørgsmål af mere generel karakter vedrørende den strategiske tilgang, understøtter en dominerende tilværelse af det processuelle perspektiv i Sundhedsstyrelsens tilgang til strategi. Sundhedsstyrelsen er landets øverste sundhedsfaglige myndighed, hvis overordnede formål er at fremme sundheden og derigennem øge den gennemsnitlige levealder. Hvordan dette opnås, har dog udviklet sig over tid, til nu i højere grad at fokusere på forebyggelse frem for behandling, og er således et resultat af en gradvis og lærende proces.

Siden 2001 er der, ifølge respondenterne, sat væsentlig mere fokus på at samle Sundhedsstyrelsen, der på dette tidspunkt var lokaliseret på en række forskellige adresser og fremstod som usammenhængende, og skabe en fælles retning. Udover at være geografisk spredt er Sundhedsstyrelsen også karakteriseret ved at beskæftige mange forskellige faggrupper, på tværs af en række unikke opgaver, hvilket øger behovet for at sikre en sammenhængende organisation. Strategien anses som en væsentlig driver for at skabe denne sammenhæng, og bygger videre på en tidligere værdiproces, der specifikt fokuserede på at identificere Sundhedsstyrelsens værdigrundlag. Herudover påvirker Sundhedsstyrelsens tætte samarbejde med en række eksterne organisationer også den strategiske tilgang, idet en række af disse organisationer søger at præge den strategiske dagsorden. Dette fører til et strategisk fokus, der kan anskues som et forhandlet kompromis mellem aktørerne i sundhedsvæsenet. Dette er i overensstemmelse med respondenternes svar på specifikke spørgsmål vedrørende Sundhedsstyrelsens strategiske formål, og understøtter det pluralistiske fokus og dermed indflydelsen af det processuelle perspektiv.

Indflydelsen af det processuelle perspektiv modsvares dog i nogen grad af det klassiske perspektiv, hvilket kan identificeres via respondenternes generelle opfattelse af en øget centralisering af styringen og anvendelsen af en mere rationel, analytisk og formaliseret proces. Der er i den forbindelse en opfattelse blandt nogle af respondenter af, at der skal udfyldes lidt flere Excel ark og skemaer end tidligere. Denne opfattelse af en øget centralisering dækker dog primært over Sundhedsstyrelsens egen tilgang til strategi og styring, hvorimod selve implementeringen af strategien er decentraliseret til regioner og kommuner. I den forbindelse er ansvaret for styring og administration af landets sundhedsvæsen, herunder driften af de offentlige hospitaler, placeret hos de fem regioner, hvorimod forebyggelsesindsatsen med kommunalreformen er decentraliseret til kommunerne.

Decentralisering af forebyggelsesindsatsen er et resultat af den gennemførte kommunalreform, hvilket førte til en markant ændring i de omgivelser, der karakteriserer Sundhedsstyrelsen og dens virke. Herudover er Sundhedsstyrelsen genstand for meget presseovervågning, hvilket medfører, at styrelsens fokus i nogle tilfælde betinges af enkeltsager med stor pressedækning og deraf politisk prioritering. Dermed kan også det evolutionære perspektiv identificeres, idet Sundhedsstyrelsens strategi i nogen grad betinges af de ændrede omgivelser og fokuserer på en tilpasning til disse.

På baggrund af ovenstående analyse, kan der identificeres en høj grad af sammenfald mellem den strategiske tilgang, der kortlægges ved svar på spørgsmål af henholdsvis specifik og generel karakter. Det argumenteres således ud fra et analytisk synspunkt, at den strategiske tilgang, der italesættes for Sundhedsstyrelsen, domineres af det processuelle perspektiv. Den strategiske tilgang er yderligere kendetegnet ved en høj væsentlighed af det klassiske perspektiv, en moderat væsentlighed af det evolutionære perspektiv, samt en mindre væsentlighed af det systemiske perspektiv. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 65.

Klassisk	Processuel	Systemisk	Evolutionær
Tildeles en høj væsentlighed via en rationel, analytisk og formaliseret proces for strategiudvikling.	Dominerende strategisk perspektiv via et pluralistisk fokus på både maksimering af effekt samt organisatorisk sammenhæng og fælles værdier.	Tildeles en mindre væsentlighed og primært i forhold til at behovet for strategiudvikling informeres af den sociale kontekst.	Tildeles en moderat væsentlighed grundet indflydelsen af strukturelle ændringer i omgivelserne og disses fokus på effektivisering.

Tabel 65: Italesat strategisk tilgang for SST

Beskrevet strategisk tilgang

I det følgende vil Sundhedsstyrelsens formulerede og beskrevne strategi 2010 - 2013, ”Vi arbejder for sundheden”, blive analyseret med henblik på at kortlægge den strategiske tilgang, der beskrives i denne. Strategien, ”Vi arbejder for sundheden” indeholder en overordnet beskrivelse af strategien og dennes mission og vision, samt underliggende strategiske fokusområder. Formål og fokus for Sundhedsstyrelsens strategi vil blive analyseret på baggrund af den overordnede beskrivelse af denne samt formulerede mission og vision, hvorimod de strategiske fokusområder og arbejdet med disse vil danne grundlag for analysen af processen. Herudover vil specifikke beskrivelser af eksterne faktorer danne grundlag for analysen af den beskrevne opfattelse af den eksterne verden.

Formålet for Sundhedsstyrelsen er, ifølge strategien, at skabe de bedste sundhedsfaglige rammer for behandling, forebyggelse og sundhedsfremme i Danmark, hvilket danner baggrund for missionen om at fremme sundheden. I tillæg hertil er det visionen, at Sundhedsstyrelsen skal være kendt for at skabe kvalitet, effektivitet, sammenhæng og retfærdighed, hvilket søges opnået ved hjælp af følgende fem strategiske fokusområder: (1) større sammenhæng på sundhedsområdet, (2) mere sundhedsfremme og forebyggelse med større effekt, (3) bedre kvalitet gennem mere tilgængelig viden, (4) effektiv arbejdsdeling og højt kvalificeret arbejdskraft, samt (5) patienten i centrum – sikkerhed og inddragelse. På trods af, at missionen om at fremme sundheden i nogen grad fokuserer på maksimering af effekt, i form af øget sundhed og derfor længere levetid, argumenteres det, at formålet med Sundhedsstyrelsens strategi også præges af et pluralistisk fokus. Dette begrundes med strategiens vision og dennes fokus på kvalitet, effektivitet, sammenhæng og retfærdighed, som, i tillæg til maksimering af effekt, informerer strategien. På denne baggrund argumenteres der for, at det primært er det klassiske og processuelle perspektiv, der kendetegner strategiens fokus.

Indholdet af de fem strategiske fokusområder og processen for udviklingen af disse kan tilskrives indflydelsen af flere strategiske perspektiver. Det første fokusområde vedrørende større sammenhæng på sundhedsområdet, skyldes et ønske om at sikre et mere sammenhængende forløb for patienter via bedre deling af oplysninger på tværs af sektorer, udarbejdelsen af pakkeforløb, formulering af kliniske retningslinjer og sundhedsaftaler. Udfordringen i at sikre større sammenhæng har fået øget relevans i kraft af fx kommunernes overtagelse af forebyggelsesopgaven samt det frie sygehusvalg, hvorfor dette strategiske fokus i nogen grad kan betragtes som en reaktion på omgivelserne og dermed af evolutionær karakter.

Fokus på mere sundhedsfremme og forebyggelse med større effekt, der er genstand for Sundhedsstyrelsens strategiske fokusområde nummer to, skyldes udfordringen med et stigende antal kronisk syge grundet længere levetid, og kan dermed også argumenteres at være af evolutionær karakter. Dog er fokus på forebyggelse frem for behandling, opstået gradvist over de senere år, hvilket bringer det processuelle perspektiv i spil. Tilstedeværelsen af det processuelle perspektiv understreges yderligere af, at Sundhedsstyrelsen søger at påvirke adfærd og værdier i retning af en mere sund levestil. Det systemiske perspektiv kan også i mindre grad identificeres, da fokus på at ændre befolkningens adfærd via kampagner, fx rygestop, sund kost og mere motion, er hjulpet af, at en sund levestil har fået en central rolle i forhold til de sociale og kulturelle retningslinjer.

Det tredje strategiske fokusområde, der sigter mod bedre kvalitet gennem tilgængelig viden, må siges at være informeret af den faglighed, der kendetegner Sundhedsstyrelsens eksisterende kultur samt et fokus på læring og opbygning af kompetencer og kapabiliteter. Herudover er mulighederne for videndeling på tværs i sundhedsvæsenet opstået gradvist og i takt med den teknologiske udvikling, hvilket, sammenholdt med et fokus på læring, kompetencer og kapabiliteter, er kendetegnende for det processuelle perspektiv.

Ligeledes er også Sundhedsstyrelsens fokus på effektiv arbejdsdeling og højt kvalificeret arbejdskraft, som er genstand for det fjerde strategiske fokusområde, af processuel karakter, grundet dettes fokus på udvikling af sundhedsvæsenets ressourcer. Der kan dog i denne sammenhæng også identificeres en tilstedeværelse af det evolutionære perspektiv via det eksplicitte fokus på effektivitet, hvilket omvendt kan siges at være en reaktion på de ændrede økonomiske forudsætninger.

Patienten i centrum – sikkerhed og inddragelse, der danner grundlag for Sundhedsstyrelsens femte strategiske fokusområder, tilskrives primært det systemiske perspektiv, grundet den offentlige sektors, og som sådan det offentlige systems, mangeårige fokus på borgerrettigheder, borgerinddragelse samt etableringen af det frie sygehusvalg. Det er således de sociale og kulturelle retningslinjer, der er gældende for samfundet som helhed, men især for den offentlige sektor og sundhedsvæsenet, der informerer et strategisk fokus på at sætte patienten i centrum via patientsikkerhed og inddragelse.

På tværs af de fem strategiske fokusområder, kan der observeres en rationel, analytisk og formaliseret tilgang, idet der for hver er opstillet specifikke delmål for de fire år, strategien dækker. Som sådan karakteriserer det klassiske perspektiv den forventede udmøntning af de fire strategiske målsætninger. Dette indikerer, at den eksterne verden anskues som delvis forståelig og kontrollerbar, hvilket dog i nogen grad balanceres af, at det strategiske fokus tilpasses omgivelserne og ændringer i disse, herunder både strukturelle og sociale ændringer. Således kan der, i forhold til den beskrevne opfattelse af den eksterne verden, identificeres en tilstedeværelse af især det klassiske og evolutionære perspektiv. Ovenstående analyse er illustreret i tabel 66, hvor de analyserede dele af den formulerede strategi er summeret i forkortet format.

	Klassisk	Processuel	Systemisk	Evolutionær
Fokus og formål for strategi	Fokus på maksimering af effekt, i form af øget sundhed og derfor længere levetid	Visionens fokus på kvalitet, effektivitet, sammenhæng og retfærdighed		
Proces for strategiudvikling		Fokus på forebyggelse opstået gradvist Påvirkning af adfærd og værdier. Kvalitet gennem tilgængelig viden og fokus på læring og opbygning af kompetencer. Effektiv arbejdsdeling via fokus på udvikling af ressourcer	Sociale og kulturelle retningslinjer med fokus på sund levestil. Den offentlige sektors, fokus på borgerrettigheder, borgerinddragelse samt etableringen af det frie sygehusvalg	Større sammenhæng som en reaktion på ændring i omgivelserne. Eksplicit fokus på effektivitet og effektiv arbejdsdeling som en reaktion på ændrede økonomiske forudsætninger.
Opfattelse af ekstern verden	Rationel, analytisk og formaliseret tilgang via udvikling af specifikke delmål			Tilpasning af strategisk fokus til omgivelserne og ændringer i disse, fx strukturelle og sociale

Tabel 66: Kortlægning af SST's beskrevne strategiske tilgang

På baggrund af ovenstående analyse af den beskrevne strategiske tilgang for Sundhedsstyrelsen, kan der identificeres en tilstedeværelse af alle fire strategiske perspektiver. Det processuelle perspektiv indtager, grundet et pluralistisk fokus på kvalitet, effektivitet og sammenhæng samt udvikling af interne ressourcer, en dominerende position. Det klassiske perspektiv tildeles en høj væsentlighed, grundet en rationel og formaliseret planlægning. Udviklingen i omgivelserne, herunder især strukturelle og økonomiske ændringer, dikterer i et vist omfang strategiens fokus, hvorfor det evolutionære perspektiv er af moderat væsentlighed. Slutteligt kan der identificeres en mindre væsentlig indflydelse af det systemiske perspektiv, idet fokus på patienten og sund levestil er drevet af de retningslinjer, der eksisterer i samfundet som helhed. Ud fra et analytisk synspunkt, argumenteres der dermed for et dominerende processuelt perspektiv på strategi, en høj væsentlighed af det klassiske perspektiv, en moderat væsentlighed af det evolutionære perspektiv, og et mindre væsentligt systemisk perspektiv. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 67.

Klassisk	Processuel	Systemisk	Evolutionær
Tildeles en høj væsentlighed grundet overordnet fokus på at fremme sundheden og derigennem maksimere effekt samt en rationel planlægning af delmål.	Dominerende via et pluralistisk fokus på kvalitet, effektivitet, sammenhæng og retfærdighed samt udvikling af interne ressourcer og kompetencer.	Tildeles en mindre væsentlighed og primært i forhold til den offentlige sektors fokus på patienten i centrum og samfundets fokus på en sund levestil.	Tildeles en moderat væsentlighed da strukturelle og økonomiske ændringer i omgivelserne til en vis grad dikterer indholdet af strategien.

Tabel 67: Beskrevet strategisk tilgang for SST

Faktorer med indflydelse på strategisk tilgang

De faktorer, der, ifølge respondenterne, har væsentlig indflydelse på Sundhedsstyrelsens strategiske tilgang, er af både intern og ekstern karakter, og dækker bl.a. opgavetyper, organisering, ledelsen, interessenter, medarbejdere samt pressen. Tabel 68 viser en grupperet oversigt over de nævnte faktorer.

Gruppering	Nævnte faktor	Intern / ekstern
Medarbejdere	Faglighed & patientfokus	Intern
Organisering	Fragmentering og silodannelse Strukturelle ændringer	Intern Intern
Struktur	Regioner & kommuner	Ekstern
Kultur	Faglig fokuseret > embedsmand	Intern
Interessenter	Regioner & kommuner Faglige org. Ngo'er	Ekstern Ekstern Ekstern
Politisk	Politiske reformer/tiltag Økonomi & Finanslov	Ekstern Ekstern
IT	Modernisering, standardisering Teknologisk udvikling	Intern Ekstern

Tabel 68: Faktorer for SST's strategiske tilgang

Medarbejderne og særlig den faglige stolthed, der kendetegner Sundhedsstyrelsens medarbejdere, nævnes som en væsentlig faktor i forhold til styrelsens strategi og strategiske tilgang. Med udgangspunkt i den faglige stolthed, fokuserer Sundhedsstyrelsens strategi også i høj grad på udvikling af interne ressourcer, på læring samt opbygning af kompetencer og kapabiliteter, og påvirkes dermed i retning af det processuelle perspektiv. Dette afspejles især i Sundhedsstyrelsens strategiske målsætninger omkring bedre kvalitet gennem mere tilgængelig vide samt højt kvalificeret arbejdskraft.

Grundet Sundhedsstyrelsens placering på flere geografisk spredte adresser, og en opfattelse af en fragmenteret styrelse, har det været nødvendigt at igangsætte tiltag med henblik på at samle styrelsen via udvikling af fælles værdier samt ensretning af kommunikationen. Herudover er der indført projektorganisering for Sundhedsstyrelsens udviklingsorienterede opgaver samt standard operating procedures, (SOP), for driftsopgaverne, for yderligere at skabe en fælles tilgang til opgaveløsningen. Givet ovennævnte, er der fokus på udvikling af fælles værdier og fælles tilgange, hvilket påvirker strategi og strategisk tilgang i retning af det processuelle perspektiv. I tillæg hertil kan også indflydelsen af det klassiske perspektiv identificeres, grundet et bagvedliggende ønske om maksimering af effekt via standardiseret tilgang til opgaveløsningen, samt den formaliserede karakter af en sådan implementering af specifikke redskaber og teknologier.

Strukturen af selve sundhedsvæsenet, og særlig ændringer heri, påvirker også Sundhedsstyrelsens strategi og strategiske tilgang. Særligt kommunalreformen og den efterfølgende reform af sundhedsloven har medført et ændret strategisk fokus for Sundhedsstyrelsen, da hele forebyggelsesindsatsen er lagt ud til de enkelte kommuner. Denne decentralisering af forebyggelsesindsatsen har resulteret i flere nationale standarder og øget monitorering, kombineret med et behov for øget rådgivning af de enkelte kommuner. På denne baggrund er der sket nogle markante ændringer i Sundhedsstyrelsens omgivelser, hvilket har påvirket strategi og strategisk tilgang i retning af det evolutionære perspektiv, og medført et strategisk fokus på større sammenhæng på sundhedsområdet.

Sundhedsstyrelsens interessenter nævnes også som en væsentlig faktor i forhold til strategi og strategiske tilgang, da flere af disse søger at påvirke den strategiske dagsorden og dermed også styrelsens fokus. Herudover samarbejder Sundhedsstyrelsen også direkte med forskellige typer af interessenter, fx regioner, kommuner, Ngo'er og medicinalvirksomheder for at udvikle og implementere sundhedsfaglige tiltag.

Sundhedsstyrelsens tætte samarbejde med interessenter fokuserer primært på læring, for at forbedre sundhedsfaglige tiltag, samt udvikling af interne ressourcer og kompetencer, men betyder også, at strategien skal forholde sig til den kultur og de retningslinjer, der eksisterer i systemet. Dette fokus på læring, udvikling af interne ressourcer og opbygning af kompetencer, samt en proces, der også skal forholde sig til systemets retningslinjer, påvirker Sundhedsstyrelsens strategi og strategiske tilgang i retning af det processuelle og systemiske perspektiv.

Det politiske niveau påvirker også strategi og strategisk tilgang i form af politiske reformer, fx kommunalreformen, samt politiske prioriteringer på finansloven, hvilket for nuværende resulterer i et øget fokus på effektivitet grundet skrantende bevillinger. Slutteligt nævnes også IT som en væsentlig faktor, grundet et fokus på øget digitalisering af Sundhedsvæsenet og udviklingen af fx elektroniske patientjournaler, fælles registre og digital indberetning. Både det politiske niveau og IT argumenteres at påvirke strategi og strategisk tilgang i retning af det klassiske samt det evolutionære perspektiv. Førstnævnte via fokus på effektivisering, og sidstnævnte på baggrund af ændrede omgivelser via den teknologiske udvikling. Tabel 69 opsummerer de ovenfor drøftede faktorer og deres indflydelse på Sundhedsstyrelsens strategiske tilgang.

Klassisk	Processuel	Systemisk	Evolutionær
Organisatorisk fokus på maksimering af effekt via anvendelse af fælles og formaliserede tilgange.	Medarbejderes faglighed og fokus på udvikling af interne ressourcer, på læring og på opbygning af interne ressourcer.	Interessenter og systemet som helhed påvirker via sociale og kulturelle retningslinjer.	Strukturelle ændringer i omgivelserne via kommunalreform. Politiske reformer og økonomiske prioriteringer. IT udviklingen.

Tabel 69: Faktorers indflydelse på SST's strategiske tilgang

Opsummering af Sundhedsstyrelsen

Den gennemførte analyse og kortlægning af Sundhedsstyrelsens strategiske tilgang viser et sammenfald mellem den italesatte og den beskrevne. Således er både den italesatte og beskrevne strategiske tilgang domineret af en processuel tilgang til strategi, høj væsentlighed af den klassiske tilgang, moderat væsentlighed af den evolutionære tilgang, og en mindre væsentlig systemisk tilgang.

Af de identificerede faktorer relateres organisatorisk fokus på effektivitet til en klassisk tilgang, hvorimod medarbejderes faglighed relateres til en processuel tilgang. Eksterne interessenter og deres krav til samarbejde er relateret til en systemisk tilgang, og slutteligt relateres politiske reformer og prioriteringer samt IT udviklingen til en evolutionær tilgang. Den samlede kortlægning af Sundhedsstyrelsens strategiske tilgang er opsummeret i tabel 70.

	Klassisk	**Processuel**	**Systemisk**	**Evolutionær**
Italesat	Høj væsentlighed	Dominerende	Mindre væsentlighed	Moderat væsentlighed
Beskrevet	Høj væsentlighed	Dominerende	Mindre væsentlighed	Moderat væsentlighed
Faktorer & indflydelse	Organisatorisk fokus på effektivitet	Medarbejderes faglighed	Interessenter via sociale/kulturelle retningslinjer	Politiske reformer og prioriteringer, IT udviklingen

Tabel 70: Strategisk tilgang for SST

Komparativ analyse og refleksion

I det følgende foretages der en komparativ analyse af den kortlagte strategiske tilgang, med henblik på at identificere eksisterende mønstre i empirien og på baggrund af disse udvikle temaer af særlig interesse. Herudover vil analysen afslutningsvis reflektere over anvendeligheden af strategiske perspektiver som analytisk linse.

Analyse

Når den italesatte strategiske tilgang, der er kortlagt for de fire styrelser, sammenlignes, kan der identificeres en række mønstre af særlig interesse. Først og fremmest viser kortlægningen, at alle fire strategiske perspektiver finder anvendelse i hver af de fire analyserede styrelser, som illustreret i tabel 71, hvilket antyder en pragmatisk tilgang til strategi og strategisk ledelse.

Væsentlighed	**AMS**	**EOGS**	**Kunststyrelsen**	**SST**
Dominerende	Klassisk	Processuel	Processuel	Processuel
Høj	Processuel	Klassisk	Klassisk	Klassisk
Moderat	Systemisk	Evolutionær	Evolutionær	Evolutionær
Mindre	Evolutionær	Systemisk	Systemisk	Systemisk

Tabel 71: Italesat strategisk tilgang for de 4 styrelser

På trods af tilstedeværelsen af alle fire styringsparadigmer, kan der identificeres en dominerende indflydelse af det processuelle og klassiske perspektiv på tværs af de fire styrelser. Dette indikerer en ensartet tilgang til strategi på tværs af de fire styrelser, der i høj grad er kendetegnet ved det processuelle perspektiv. Det processuelle perspektiv kommer særligt til udtryk via et pluralistisk, strategisk fokus. Herudover nævnes også skabelsen af fælles kultur og værdier, samt udviklingen af interne ressourcer som et strategisk fokus i flere

af de analyserede styrelser. Det processuelle perspektiv kendetegner dermed indholdet af strategien.

Den høje væsentlighed, der tilskrives det klassiske perspektiv, og som dominerer Arbejdsmarkedsstyrelsens italesatte strategiske tilgang, skyldes særligt den rationelle, planlagte og formaliserede proces, der kendetegner alle fire styrelsers arbejde med at formulere strategi. Den observerede klassiske tilgang til strategiformulering understøtter andre forskningsmæssige bidrag, der tilskriver dette perspektiv en prominent rolle, (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 2009; Whittington, 2001). Ovenstående indikerer, at det processuelle perspektiv i høj grad præger fokus for, og indhold af, styrelsernes strategi, hvorimod processen med at formulere strategi i højere grad er kendetegnet ved det klassiske perspektiv.

Analyseres forskellene mellem de fire styrelser, ses det, at Arbejdsmarkedsstyrelsen afviger fra de resterende styrelser. Hvor Arbejdsmarkedsstyrelsens strategiske tilgang er domineret af det klassiske perspektiv, er de resterende tre styrelser domineret af det processuelle perspektiv. Denne afvigelse skyldes primært Arbejdsmarkedsstyrelsens klare strategiske mål om at maksimere effekt via forøgelse af arbejdsudbuddet. Der er dog tale om nuancer, hvorfor afvigelserne mellem de fire styrelser er minimale. På baggrund af de ovenfor nævnte mønstre, der observeres på tværs af de fire styrelser, kan der identificeres følgende spørgsmål af særlig interesse:

1. Er der tale om strategisk diskrepans mellem indhold og formulering?
2. Er der tale om en generisk tilgang til strategi i en offentlig kontekst?

Spørgsmålet om, hvorvidt der kan observeres en generisk tilgang til strategi i en offentlig kontekst, synes særligt interessant grundet manglen på centralt udmeldte retningslinjer for arbejdet med strategi. Manglende retningslinjer,

sammenholdt med styrelsernes forskellige grundbetingelser, understreger yderligere relevansen af spørgsmålet.

Når den beskrevne strategiske tilgang, der er kortlagt for de fire styrelser, sammenlignes, kan der ligeledes identificeres en række mønstre af særlig interesse. Først og fremmest viser kortlægningen af den beskrevne strategiske tilgang, at alle fire strategiske perspektiver også her finder anvendelse i hver af de fire analyserede styrelser. Dette er illustreret i tabel 72.

Væsentlighed	**AMS**	**EOGS**	**Kunststyrelsen**	**SST**
Dominerende	Klassisk	Processuel	Klassisk	Processuel
Høj	Processuel	Klassisk	Processuel	Klassisk
Moderat	Evolutionær	Evolutionær	Evolutionær	Evolutionær
Mindre	Systemisk	Systemisk	Systemisk	Systemisk

Tabel 72: Beskrevet strategisk tilgang for de 4 styrelser

I lighed med den italesatte strategiske tilgang kan der for den beskrevne identificeres en dominerende indflydelse af det klassiske og processuelle perspektiv. Dog synes den beskrevne strategiske tilgang at tilskrive det klassiske perspektiv en mere fremtrædende rolle, da dette dominerer to af de fire styrelser. Den beskrevne tilgang understøtter dermed i højere grad forskningsmæssige bidrag, der tilskriver det klassiske perspektiv en dominerende rolle, (Ibid.).

Analyseres forskellene mellem de fire styrelser, ses det, at det klassiske perspektiv dominerer den beskrevne tilgang til strategi for Arbejdsmarkedsstyrelsen og Kunststyrelsen, hvorimod Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Sundhedsstyrelsens strategiske tilgang domineres af det processuelle perspektiv. Grundet dette, kan der for den beskrevne strategiske tilgang rejses spørgsmål til, i hvilken grad styrelsernes fokus påvirker den strategiske tilgang. Arbejdsmarkedsstyrelsen og Sundhedsstyrelsen er begge

karakteriseret ved et højt fokus på policy udvikling og ingen, eller mindre grad af, drift, men er domineret af forskellige strategiske perspektiver.

På baggrund af de mønstre, der observeres på tværs af de fire styrelsers beskrevne strategiske tilgang, kan der identificeres følgende spørgsmål af særlig interesse.

1. Hvilken sammenhæng er der mellem fokus og formål og strategisk tilgang?

På baggrund af de komparative analyser af den opfattede og beskrevne strategiske tilgang, kan der yderligere identificeres en række mønstre på tværs af de fire styrelser. Begge analyser viser, at alle fire strategiske perspektiver finder anvendelse, dog med klar dominans af det klassiske og processuelle perspektiv. I denne sammenhæng rejser begge analyser spørgsmål til, i hvilken grad styrelsernes fokus påvirker den strategiske tilgang, eller denne er generisk. Der kan yderligere observeres en høj grad af sammenfald mellem den italesatte og beskrevne strategiske tilgang, i forhold til det dominerende strategiske perspektiv, hvilket indikerer en eksisterende kobling mellem skrift og tale. På baggrund af de mønstre, der observeres på tværs af de fire styrelsers opfattede og beskrevne strategiske tilgang, kan der identificeres følgende yderligere spørgsmål af særlig interesse:

1. Er der tale om en klar kobling?
2. Er strategien et ”missing link” mellem skrift, tale og handling?

Sammenlignes de faktorer, der opfattes som af væsentlig indflydelse på den strategiske tilgang, kan der identificeres en række ligheder på tværs af de fire styrelser. De identificerede faktorer og deres analyserede indflydelse på den strategiske tilgang er opsummeret i tabel 73.

Påvirker i retning af	**AMS**	**EOGS**	**Kunststyrelsen**	**SST**
Klassisk	Performance management	Regulering og kontrol, Centralisering, Politisk prioritering	Effektivisering og standardisering	Fokus på effektivitet
Processuel	Interessenter, Fælles kultur, Gradvis udvikling	”Højt til loftet” kultur, Fælles værdier og normer	Fælles kultur og værdier, Branding	Medarbejderes faglighed
Systemisk		Eksterne interessenter		Interessenter
Evolutionær	Politiske reformer og prioriteringer, Økonomisk krise	Effektivisering, Modestrømninger, Ledelsens præferencer	Politiske reformer og prioriteringer, IT udvikling	Politiske reformer og prioriteringer, IT udvikling

Tabel 73: Strategiske faktorer for de 4 styrelser

Som det ses af tabel 73, er der en høj grad af sammenfald mellem de nævnte faktorer på tværs af de fire styrelser, hvorfor der tegner sig et ensartet mønster for størstedelen af disse. Den varians, der kan observeres for faktoren effektivisering, skyldes opfattelsen af denne som en konsekvens af omgivelserne eller som en konsekvens af fokus på maksimering af effekt. For interessenter tilskrives variansen, hvorvidt der er tale om en fælles udvikling af retningslinjer i samarbejde med interessenter, eller om der er tale om strategi indenfor eksisterende retningslinjer. Udover effektivisering og interessenter, indikerer kortlægningen, at de nævnte faktorer ikke blot er sammenfaldende på tværs af styrelserne, men at de også påvirker den strategiske tilgang på samme vis.

Opsummerende kan der, på baggrund af den komparative analyse og de identificerede spørgsmål, identificeres en række temaer, der synes at være særligt relevante. Det første tema vedrører karakteren af den strategiske tilgang, der kan observeres, og i hvilken grad, den er generisk. Den generiske karakter informerer delvist et andet tema vedrørende sammenhængen, eller manglen på samme, mellem organisationens fokus og formål og den strategiske tilgang. Det tredje og sidste tema, der kan identificeres, er hvorvidt strategi kan koble skrift, tale og handling. Relevansen af disse temaer tydeliggøres i form af nærværende afhandlings forskningsspørgsmål og i den sammenhæng det følgende delspørgsmål:

Hvad er den strategiske tilgang, og hvilke faktorer indvirker herpå?

Den gennemførte analyse indikerer, at den strategiske tilgang i høj grad domineres af det klassiske og processuelle perspektiv, både på skrift og i tale. Det klassiske perspektiv kendetegner alle fire styrelsers tilgang til formuleringen af strategi, givet en rationel, analytisk og formaliseret proces herfor. Det processuelle perspektiv synes derimod at præge indholdet af de formulerede strategier, herunder styrelsernes fokus på udviklingen af fælles værdier, kultur og normer, samt udviklingen af ressourcer.

Der kan på baggrund af analysen ikke identificeres en entydig sammenhæng mellem den strategiske tilgang og en styrelses grundbetingelser, i form af fokus på enten policy udvikling eller drift. Dette indikerer yderligere en generisk tilgang på tværs af de fire analyserede styrelser. I tillæg hertil kan der identificeres en række faktorer, der synes at påvirke den strategiske tilgang i retning af et specifikt perspektiv.

Refleksion

Analysen og kortlægningen af den strategiske tilgang, hviler på anvendelsen af Whittingtons fire strategiske perspektiver, (Whittington, 2001), som analytisk linse. Disse fire perspektiver, der består af det klassiske, det processuelle, det systemiske og det evolutionære, dækker tilsammen over forskellige forskningsmæssige bidrag vedrørende tilgangen til strategi. De fire strategiske perspektiver har således et solidt forskningsmæssigt fundament og muliggør dermed en kortlægning af den strategiske tilgang indenfor kendte rammer, hvilket anses som en styrke ved denne analytiske linse. Det har således været muligt, ud fra et analytisk synspunkt, at kortlægge den strategiske tilgang ved at analysere interviews og dokumenter i forhold til strategiens fokus, processen for strategiudvikling samt opfattelsen af den eksterne verden.

En af udfordringerne ved at anvende de fire strategiske perspektiver som analytisk linse, er hvorledes det systemiske og evolutionære perspektiv defineres og afgrænses. Anlægges en bred definition på det systemiske perspektiv, kan det argumenteres, at strategi i en enhver form er planlagt i henhold til systemets sociale og kulturelle retningslinjer, altså via en systemisk tilgang. Ligeså vil en bred definition af det evolutionære perspektiv påvirke enhver strategi, givet kontinuerlige ændringer i omgivelserne og tilpasning hertil. For at imødekomme denne udfordring og yderligere styrke anvendelsen af strategiske perspektiver som analytisk linse, kunne definitionerne af de fire skærpes yderligere. På baggrund af de nævnte udfordringer, kunne et alternativ til Whittingtons strategiske perspektiver være de tre strategiske tilstande, (Johansen, 2009), der er identificeret med udgangspunkt i en offentlig sektor.

Overordnet argumenteres det, at anvendelsen af strategiske perspektiver som analytisk linse, har muliggjort en kortlægning af den strategiske tilgang. En kortlægning, som dog kunne styrkes ved at skærpe definitionerne eller via anvendelsen af Johansens tre strategiske tilstande som alternativ.

Kapitel 6 – Kortlægning af redskaber og teknologier

"Styringsværktøjer er aldrig uskyldige. De enkelte styringsværktøjer rummer meget forskellige strategiske og udviklingsmæssige muligheder. Afhængigt af hvilket værktøj man styrer efter træder organisationen, dens omverden, dens medarbejdere, dens fremtid, dens styrker og dens svagheder forskelligt frem og dermed bliver ens valgmuligheder som leder forskellige"

(Åkerstrøm, N. & Thygesen, N. T. (2005)

Som ovenstående uddrag fra Niels Åkerstrøm og Niels Thyge Thygesens artikel nævner, påvirker valget af styringsværktøjer en organisations måde at opfatte omverdenen og sig selv på. Anvendelse af styringsværktøjer, i nærværende afhandling defineret som redskaber og teknologier, er genstand for dette kapitels analyse og kortlægning af, hvilke kategorier af redskaber og teknologier, der kan identificeres i de fire case organisationer. Kapitlet analyserer indledningsvist hver enkelt case organisation, hvorefter der foretages en komparativ analyse på tværs af disse. Strukturen for kapitlet følger den i kapitel 3 nævnte, hvorfor der indledes med en kortlægning af den organisatoriske kontekst, der vurderes at have indflydelse på valget af redskaber og teknologier. Herefter kortlægges de tre kategorier af redskaber og teknologier, der kan identificeres på baggrund af de afholdte interviews og indsamlede dokumenter. Dette benævnes som henholdsvis de nævnte og beskrevne redskaber og teknologier. Derpå foretages, med udgangspunkt i de afholdte interviews, en kortlægning af de faktorer, der påvirker valget af specifikke redskaber og teknologier, hvorefter de gennemførte analyser opsummeres. Kapitlet afsluttes med en komparativ analyse af de fire case organisationer.

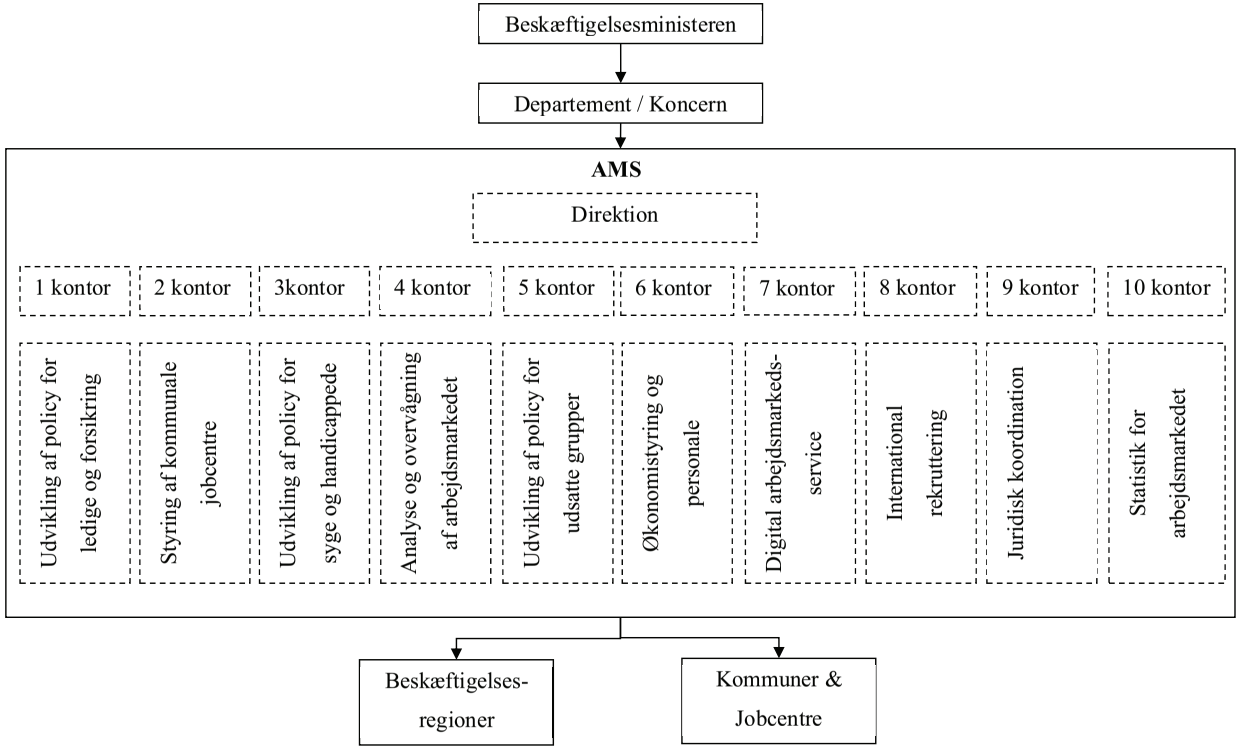
Arbejdsmarkedsstyrelsen

Organisatorisk kontekst for redskaber og teknologier

Arbejdsmarkedsstyrelsens valg af redskaber og teknologier påvirkes primært af styrelsens interne organisering, hvorfor der tages udgangspunkt i denne. I tillæg hertil vil også eksterne samarbejdspartnere, i form af beskæftigelsesregioner og kommuner, indgå i den organisatoriske kontekst med relevans for valg af redskaber og teknologier, da disse har ansvaret for at implementere Arbejdsmarkedsstyrelsens strategi.

Da kommunerne med kommunalreformen overtog udgifterne til dagpenge, aktiveringsydelser og dermed driften af jobcentrene, fokuserer Arbejdsmarkedsstyrelsens ti fagkontorer på udvikling af policy, styringskoncepter, IT, samt økonomistyring og personale. Arbejdsmarkedsstyrelsens 1. kontor har ansvar for policy udvikling indenfor den aktive beskæftigelsesindsats, 2. kontor for styring af jobcentrene, 3. kontor for policy udvikling i henhold til fastholdelse af sygemeldte og personer med handicap på arbejdsmarkedet, 4. kontor for analyse og overvågning af arbejdsmarkedet, 5. kontor for policy udvikling i relation til den aktive beskæftigelsesindsats for udsatte grupper, 6. kontor for intern økonomistyring og personale, 7. kontor for den digitale arbejdsmarkedsservice, 8. kontor for rekruttering af international arbejdskraft, 9. kontor for juridisk koordination, og slutteligt har det 10. kontor ansvaret for at indsamle og formidle statistik om arbejdsmarkedet.

Givet de ovennævnte ansvarsområder, er der et klart fokus på udvikling af både policy og IT, styring af kommunale jobcentre, via udvikling af styringsredskaber og teknologier, samt indsamling og formidling af data. Selve implementeringen af beskæftigelsesindsatsen, og dermed Arbejdsmarkedsstyrelsen strategi, er placeret hos de kommunale jobcentre. Figur 19 illustrerer denne organisatoriske kontekst.



Figur 19: Organisatorisk kontekst for redskaber og teknologier i AMS

Nævnte væsentlige redskaber og teknologier

De redskaber og teknologier, der af respondenterne nævnes som dem, der primært finder anvendelse i Arbejdsmarkedsstyrelsen, vil i det følgende blive kortlagt på baggrund af de transskriberede interviews. Der indledes med en analyse af, hvilke redskaber og teknologier, respondenterne nævner, når der spørges specifikt ind til dette, hvorefter svar på spørgsmål af mere generel karakter analyseres med henblik på at detaljere analysen yderligere. Analysen og kortlægningen af de nævnte redskaber og teknologier, tager udgangspunkt i det fokus, der præger disse, hvad der kendetegner dem, samt deres orientering.

Specifikt om anvendte redskaber og teknologier

Når der spørges specifikt ind til, hvilke redskaber og teknologier, der primært anvendes i Arbejdsmarkedsstyrelsen, er svaret fra samtlige respondenter performance management. Performance management nævnes som det grundlæggende redskab og teknologi, der anvendes for at opnå Arbejdsmarkedsstyrelsens strategiske mål om at få alle i job – unge i uddannelse. Performance management anvendes, ifølge respondenterne, med henblik på at skabe en klar sammenhæng mellem resultater og indsatser, hvilket danner baggrund for udvikling og anvendelse af andre underliggende redskaber og teknologier. Der nævnes i forbindelse med sidstnævnte følgende fire specifikke redskaber og teknologier: (1) lovgivning, (2) økonomisk incitamentsstyring, (3) dialog, og (4) IT systemer og formidling af data.

Fokus for Arbejdsmarkedsstyrelsens anvendelse af performance management som det grundlæggende redskab og teknologi, er at identificere og drive en ønsket performance i de kommunale jobcentre. I denne sammenhæng anvendes det til at operationalisere Arbejdsmarkedsstyrelsen strategi samt kontrollere, om den ønskede performance opnås. Der er grundet ovennævnte, og som navnet antyder, tale om et redskab og teknologi tilhørende kategorien performance.

Analyseres de underliggende redskaber og teknologier nærmere, kan disse placeres i forskellige kategorier. Lovgivning anvendes af Arbejdsmarkedsstyrelsen til at sikre specifikke processer i de kommunale jobcentre, fx afholdelse af aktiveringssamtaler, hvorfor fokus for dette redskab er på optimering af proces og aktivitet. Den udviklede lovgivning er meget specifik af natur, og på trods af dens eksterne orientering mod især det kommunale niveau, kan der også argumenteres for en grad af intern orientering, da lovgivningen søger at optimere processerne i den udførende del af beskæftigelsesindsatsen.

Anvendelsen af økonomisk incitamentsstyring, hvor kommuner tildeles refusion af udbetalte overførselsindkomster til ledige, såfremt de har overholdt udstukne retningslinjer for eksempelvis aktiveringen af ledige, argumenteres også at tilhøre kategorien performance. Dette begrundes med, at der er fokus på at belønne en specifik adfærd, et fokus på beskæftigelsesindsatsen, i de enkelte kommuner. Herudover kan økonomisk incitamentsstyring som redskab og teknologi også, i en vis udstrækning, kategoriseres under omkostninger, givet et fokus på finansiel styring.

Dialogbaseret styring kan kategoriseres under proces og kvalitet, givet Arbejdsmarkedsstyrelsens fokus på dette redskab og teknologi som et middel til at indsamle og formidle viden om indsatser med henblik på at optimere kvaliteten af disse samt processen herfor. I denne sammenhæng er der sat fokus på at udvikle en fælles værdibaseret tilgang til beskæftigelsesindsatsen på tværs af både Arbejdsmarkedsstyrelsen, regioner og kommuner. Dette understøttes i høj grad af IT systemer, der dog også tillader benchmarking på tværs af kommunale jobcentre, og dermed kan kategoriseres under performance.

Udover performance management og de underliggende fire redskaber og teknologier, nævnes også resultat- og kontorkontrakter som anvendte redskaber og teknologier, men disse tildeles ikke nogen væsentlig betydning, grundet det høje fokus på performance management.

Generelt om anvendte redskaber og teknologier

På spørgsmål af mere generel karakter vedrørende Arbejdsmarkedsstyrelsens anvendelse af redskaber og teknologier, herunder særligt spørgsmål relateret til temaerne; institutionelle træk og styringslandskab, nævner respondenterne særligt fire redskaber og teknologier. De fire redskaber og teknologier, der nævnes, er i tråd med svarene på specifikke spørgsmål, og dækker således over lovgivning, økonomisk incitamentsstyring, dialogstyring, samt IT. Dette er opsummeret via nedenstående uddrag fra svar på spørgsmål om styringen af kommuner.

Interviewer: Hvordan har det givet sig udtryk i styringen af kommuner?

Respondent: Vi har en bred styringsvifte, og vi plejer at sige, at vi har 3-4 hovedlandeveje […] Loven, økonomi, som er en meget magtfuld styringsfaktor, […] så er det et styringsredskab, vi har raffineret gennem de sidste 5-6 år, nemlig det, vi kalder dialogbaseret ledelse, […] så har vi fire regioner, der hele tiden er ude at tale med jobcentreledelse og kommunal ledelse om godt og skidt på basis af et ganske stort datasystem, som har hjulpet kommunerne med at få gennemsigtighed […]

Analysen af respondenternes svar på både specifikke og generelle spørgsmål, understøtter således væsentligheden af de fire ovennævnte redskaber og teknologier. Respondenterne nævner også, at man i Arbejdsmarkedsstyrelsen tidligere har arbejdet med andre redskaber og teknologier, da disse var moderne, fx SWOT analyser, balanced scorecard, anerkendende ledelse, og coaching, men at performance management igennem de senere år har fyldt mest. Enkelte tidligere redskaber og teknologer er også videreført og anvendes i forbindelse med de nuværende fire redskaber og teknologier. Eksempelvis nævnes anerkendende ledelse og coaching som et redskab og teknologi, der anvendes i forbindelse med dialogbaseret styring.

På baggrund af den ovenstående analyse, kan der identificeres sammenfald mellem de redskaber og teknologier, der kortlægges ved svar på spørgsmål af henholdsvis specifik og generel karakter. Ifølge respondenters svar på specifikke spørgsmål, kortlægges en række redskaber og teknologier, der domineres af kategorien performance, høj væsentlighed af kategorien proces & kvalitet, og mindre væsentligt fokus på omkostninger. Analysen af svar på generelle spørgsmål resulterer i en identisk kortlægning af Arbejdsmarkedsstyrelsens redskaber og teknologier. Ud fra et analytisk synspunkt, argumenteres for, at kategorien performance dominerer de nævnte redskaber og teknologier, at kategorien proces & kvalitet har en høj væsentlighed i forhold til de nævnte redskaber og teknologier, og at kategorien omkostninger er af mindre væsentlig betydning. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 74.

Proces & kvalitet	Omkostninger	Performance
Tildeles en høj væsentlighed grundet regulering af aktiviteter og processer, indsamling og formidling af viden om best practice for kvalitet og proces.	Tildeles en mindre væsentlighed og primært i forhold til økonomisk incitamentsstyring såfremt det også bærer præg af finansiel styring og fokus på transparent kobling mellem indsats og resultat.	Dominerende grundet en performance management tilgang, samt anvendelsen af forandringsteorier, KPI'er, økonomisk incitamentsstyring, benchmarking af jobcentre. resultatkontrakt, og tidligere SWOT, og balanced scorecard.

Tabel 74: Nævnte redskaber og teknologier for AMS

Beskrevne redskaber og teknologier

I det følgende vil indsamlede dokumenter fra Arbejdsmarkedsstyrelsen blive analyseret med henblik på at kortlægge de væsentlige redskaber og teknologier, der nævnes heri. Dette gøres ligeledes med udgangspunkt i det fokus, de kendetegn, og den orientering, der karakteriserer de beskrevne redskaber og teknologier. Da formålet med denne analyse er at kortlægge de mest væsentlige redskaber og teknologier og derigennem at skabe et overordnet billede af, hvordan disse orienterer organisationen, er der taget udgangspunkt i følgende dokumenter:

- Forretningsstrategi 2011
- Styring af beskæftigelsesindsatsen, notat af 16. maj 2011

Ovenstående dokumenter er valgt, idet analysen sigter mod en overordnet kortlægning af de mest væsentlige redskaber og teknologier, frem for en detaljeret gennemgang af alle. Det formodes, at indholdet i Arbejdsmarkedsstyrelsens forretningsstrategi, samt notat om styring, giver en indikation af, hvilke redskaber og teknologier, der anses for væsentlige.

Arbejdsmarkedsstyrelsens forretningsstrategi indeholder en kort beskrivelse af flere anvendte redskaber og teknologier, herunder særligt den overordnede forandringsteori, key performance indicators (KPI), lovgivning og regelstyring, økonomisk incitamentsstyring, og dialogbaseret ledelse. I notat om styring af beskæftigelsesindsatsen, beskrives de tre sidstnævnte samt anvendelsen af digitale redskaber og teknologier mere detaljeret, hvilket i sammenhæng med forretningsstrategiens beskrivelser informerer kategoriseringen af de beskrevne redskaber og teknologier. Kategoriseringen af de beskrevne redskaber og teknologier er illustreret i tabel 75, hvor beskrivelserne af disse er indeholdt i forkortet format og i forhold til deres fokus, kendetegn, samt orientering.

	Proces & Kvalitet	Omkostning	Performance
Fokus	Lovgivning & regler fokuserer på optimering af proces og kvalitet via regelsæt om fx minimumskrav. IT fokuserer på bedre service, effektive processer, samt påvirke adfærden. Dialog fokuserer på deling af viden om best practice.	IT via budgetsimuleringsredskabet effektivindsats.dk, der fokuserer på kommuners budgetlægning.	Forandringsteori fokuserer på identificering af ønsket performance samt midler. KPI'er fokuserer på måling og kontrol af performance. Økonomisk incitamentsstyring fokuserer på belønning for en ønsket performance.
Kendetegn	Lovgivning & regler kendetegnet ved specifikke regelsæt, fx antal og hyppighed af aktiveringssamtaler. IT kendetegnet ved specifikke nationale redskaber og teknologier der ensretter proces.	IT kendetegnet ved specifikt budgetsimuleringsredskab.	Forandringsteori og KPI'er kendetegnet ved fokus på systemets operationalisering af mål. Økonomisk incitamentsstyring kendetegnet ved fokus på forpligtigelse via belønning.
Orientering	Lovgivning & regler orienteret mod borgere, kommuner og virksomheder. IT orienteret mod borgere og kommuner. Dialog mellem region og kommune.	IT orienteret mod kommuner og herunder særligt økonomienheder.	Forandringsteori orienteret mod AMS, regioner og kommuner. KPI'er orienteret mod AMS, Økonomisk incitamentsstyring orienteret mod kommuner.

Tabel 75: Kortlægning af AMS' beskrevne redskaber og teknologier

Forandringsteorien er et redskab og teknologi, der anvendes af Arbejdsmarkedsstyrelsen til at analysere sammenhængen mellem aktiviteter, output og outcome. Arbejdsmarkedsstyrelsens forandringsteori bygger til dels på undersøgelser om, hvad der styrker den enkeltes vilje og evne til at tage arbejde. På denne facon anvendes forandringsteorien til at operationalisere det overordnede formål, outcome, og identificere ønskede mål og midler. Key Performance Indicators (KPI'er) anvendes til at operationalisere fastlagte mål yderligere via opstillingen af kvantitative mål, som Arbejdsmarkedsstyrelsens performance holdes op i mod.

Arbejdsmarkedsstyrelsens udvikling og anvendelse af lovgivning er primært fokuseret på at skabe en ensartet proces og kvalitet i forhold til, hvilke tilbud, kommunerne kan gøre brug af. I lovgivning findes eksempelvis specifikke regler for, hvorledes kommuner og jobcentre kan og skal gøre brug af vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og løntilskud. Herudover er der også fastsat minimumsregler for, hvornår den enkelte borger har ret og pligt til en aktiv indsats, hvilket har til hensigt at sikre vedkommendes retsstilling.

Igennem de senere år har Arbejdsmarkedsstyrelsen sat øget fokus på anvendelsen af økonomisk incitamentsstyring som et redskab og teknologi til at tilskynde både borgere, kommuner og virksomheder til en bestemt adfærd. Såfremt den ønskede adfærd observeres, fx kommuners aktivering af ledige, belønnes denne økonomisk. Økonomisk incitamentsstyring er dermed fokuseret på at forpligtige borgere, kommuner, og virksomheder til en bestemt adfærd ved at knytte økonomiske incitamenter til opnåelsen af specifikke mål. Dialogstyring er et andet redskab og teknologi, som Arbejdsmarkedsstyrelsen også har udviklet over de senere år med henblik på at ændre holdning og adfærd i de kommunale jobcentre. I praksis varetages dialogen med de kommunale jobcentre af de fire beskæftigelsesregioner, hvilket har til hensigt at understøtte og stimulere jobcentrenes udvikling af resultater samt facilitere best practice.

Slutteligt anvendes nationale IT redskaber og teknologier, herunder særligt jobindsats.dk, til at sikre en mere effektiv opgaveløsning via større transparens og synlighed om indsats og resultater. Udover fokus på optimering af effektivitet og proces, stiller Arbejdsmarkedsstyrelsen også budgetsimuleringsredskabet Effektivindsats.dk til rådighed for kommunerne, hvilket er fokuseret på kommunernes budgetlægning og finansielle styring.

På baggrund af ovenstående analyse af de beskrevne redskaber og teknologier, kan der identificeres en tilstedeværelse af alle tre kategorier af redskaber og teknologier. Kategorien performance indtager, grundet Arbejdsmarkedsstyrelsens anvendelse af forandringsteorier, KPI'er, incitamentsstyring, og benchmarking, en dominerende position. Kategorien proces & kvalitet præger i høj grad Arbejdsmarkedsstyrelsens anvendelse af lovgivning og regler samt dialogstyring, hvorimod kategorien omkostninger dækker over fokus på finansiel kobling mellem indsats og resultat, samt budgetsimulering. Ud fra et analytisk synspunkt, argumenteres for, at kategorien performance dominerer de nævnte redskaber og teknologier, at kategorien proces & kvalitet har en høj væsentlighed i forhold til de nævnte redskaber og teknologier, og at kategorien omkostninger er af mindre væsentlig betydning. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 76.

Proces & kvalitet	Omkostninger	Performance
Høj væsentlighed grundet lovgivning og regler der regulerer, aktiviteter og processer. Dialogstyring der indsamler og formidle viden om best practice.	Mindre væsentlig og primært i form af finansiel styring og fokus på transparent kobling mellem indsats og resultat samt IT redskaber og teknologier til budgetsimulering.	Dominerende grundet forandringsteori, KPI'er, økonomisk incitamentsstyring samt benchmarking via IT redskaber.

Tabel 76: Beskrevne redskaber og teknologier for AMS

Faktorer med indflydelse på valg af redskaber og teknologier

I forbindelse med de afholdte interviews, nævner respondenterne i Arbejdsmarkedsstyrelsen en række faktorer, der anses som værende af indflydelse på valg af styrelsens redskaber og teknologier. Det følgende vil analysere de nævnte faktorer og kort drøfte, hvorledes de opfattes at påvirke valget af redskaber og teknologier. Tabel 77 viser en oversigt over de nævnte faktorer, hvordan de kan grupperes, samt hvorvidt de er orienteret internt eller ekstern.

Gruppering	Nævnte faktor	Intern / ekstern
Modestrømninger	Modestrømninger inden for ledelse	Ekstern
Pragmatisme	Tilpasning af redskaber og teknologier og deres anvendelse	Intern
Legitimitet	Redskaber og teknologier der giver mening og understøtter formål	Intern / ekstern
Datatilgængelighed	Ensartet data og opbygning af datagrundlag	Intern / ekstern

Tabel 77: Faktorer for AMS' redskaber og teknologier

Modestrømninger indenfor ledelse nævnes som en væsentlig faktor i forhold til Arbejdsmarkedsstyrelsens valg af redskaber og teknologier. Således nævnes det, at Arbejdsmarkedsstyrelsen har anvendt fx SWOT analyser, balanced scorecard, coaching, samt kultur og værdibaseret ledelse i takt med, at disse redskaber og teknologier var, og er, moderne. Det er dog ikke sådan at opfatte, at Arbejdsmarkedsstyrelsen blot vælger redskaber og teknologier på baggrund af deres popularitet eller nyhedsværdi, men derimod, at modestrømninger overvejes og vælges, såfremt de passer. I forhold til Arbejdsmarkedsstyrelsens anvendelse af performance management, nævner respondenterne, at styrelsen i adskillige år, inden dette redskab og teknologi blev moderne, havde arbejdet med at skabe sammenhæng mellem aktiviteter, output og outcome.

Tilpasning af redskaber og teknologier til Arbejdsmarkedsstyrelsens kontekst og formål nævnes yderligere som en faktor, der informerer valget af disse. Således tilpasses metoderne fra fx anerkendende ledelse og coaching til brug for Arbejdsmarkedsstyrelsens dialogbaserede styring. Performance management tankegangen er ligeledes tilpasset til allerede udviklede redskaber og teknologier og et eksisterende fokus på at skabe sammenhæng mellem aktiviteter, output og outcome.

En anden væsentlig faktor er legitimitet, forstået på den måde, at de valgte redskaber og teknologier skal give mening for både det departementale niveau, det regionale og det kommunale. Altså legitimitet opad og nedad i systemet. Givet et øget fokus på evidensbaseret policy udvikling, legitimeres valget af forandringsteori som et redskab, der illustrerer sammenhængen fra aktiviteter til opnåelse af beskæftigelsespolitiske mål. På samme måde kan forandringsteorier, overfor regioner og kommuner, anvendes til at legitimere sandsynligheden for, at Arbejdsmarkedsstyrelsens tiltag fører til flere i arbejde.

Den sidste væsentlige faktor, der nævnes, er datatilgængelighed, hvilket er nødvendigt for at stille sammenlignelige data om arbejdsmarkedet til rådighed. I den forbindelse nævnes, at det nuværende datagrundlag er opbygget igennem mere end 5 år, hvilket har muliggjort udviklingen og anvendelsen af nationale IT redskaber.

De identificerede faktorer kan hverken individuelt eller samlet siges at påvirke, hvilken kategori af redskaber og teknologier, der vælges. Modestrømninger dækker over tid alle kategorier. Pragmatisme er afhængig af den specifikke situation, og hvad det enkelte redskab og teknologi skal bruges til. Legitimitet er til dels afhængig af det til enhver tid dominerende fokus, som dermed informerer valg af redskaber og teknologier. Gode og tilgængelige data kan anvendes på tværs af redskaber og teknologier med fokus på proces og kvalitet, fx best practice, samt omkostninger og performance, fx benchmarking.

Opsummering af Arbejdsmarkedsstyrelsen

Den gennemførte analyse og kortlægning af Arbejdsmarkedsstyrelsens væsentlige redskaber og teknologier, indikerer sammenfald mellem de nævnte og beskrevne. Således domineres både de nævnte redskaber og teknologier samt de beskrevne af kategorien performance, samt en høj væsentlighed af kategorien proces & kvalitet og mindre væsentlighed af kategorien omkostninger. De nævnte redskaber og teknologier, der finder anvendelse i Arbejdsmarkedsstyrelsen, er således domineret af en performance orientering, en høj orientering mod proces & kvalitet, samt en mindre orientering mod omkostninger.

De identificerede faktorer kan ikke entydigt relateres til specifikke kategorier af redskaber og teknologier, da de kan påvirke valg af redskaber og teknologier på forskellig vis, afhængig af tid, situation og fokus. Den samlede kortlægning af Arbejdsmarkedsstyrelsens redskaber og teknologier er illustreret i tabel 78.

	Proces & kvalitet	**Omkostninger**	**Performance**
Nævnte	Høj væsentlighed	Mindre væsentlighed	Dominerende
Beskrevne	Høj væsentlighed	Mindre væsentlighed	Dominerende
Faktorer	Modestrømninger, pragmatisme, legitimitet, og datatilgængelighed	Modestrømninger, pragmatisme, legitimitet, og datatilgængelighed	Modestrømninger, pragmatisme, legitimitet, og datatilgængelighed

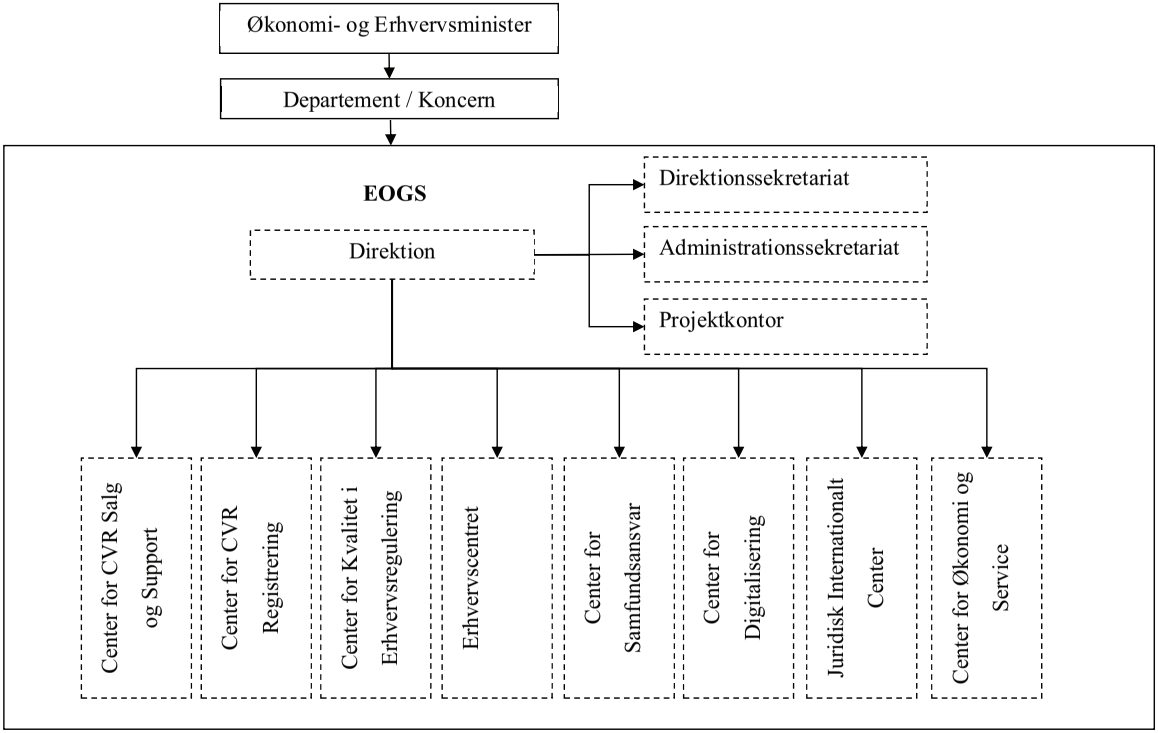
Tabel 78: Redskaber og teknologier for AMS

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

Organisatorisk kontekst for redskaber og teknologier

Erhvervs- og Selskabsstyrelsens valg af redskaber og teknologier påvirkes primært af styrelsens interne organisering, hvorfor den organisatoriske kontekst for redskaber og teknologier tager udgangspunkt i denne. I tillæg hertil vil også departementet have en vis indflydelse på valget af redskaber og teknologier, såfremt der fra koncernens side træffes beslutning om anvendelsen af specifikke redskaber og teknologier. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens opgaver kan opdeles i programmer, projekter, og løbende driftsaktiviteter, (Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 2009), som er organiseret omkring en direktion, et direktionssekretariat, et administrationssekretariat, samt otte faglige centre.

Driftsaktiviteterne relateres primært til Erhvervs- og Selskabsstyrelsens registrering og formidling af virksomhedsoplysninger, der primært varetages af center for CVR salg og support samt center for CVR registrering. Projektaktiviteterne dækker over udviklingsopgaver i forbindelse med fx lovgivning, digitalisering, og samfundsansvar, hvilke varetages af center for kvalitet i erhvervsreguleringen, juridisk internationalt center, erhvervscentret, center for samfundsansvar, og center for digitalisering. Programmer, kendetegnet ved at være en fælles organisering af projekter med en gensidighed emnemæssig afhængighed, koordineres af projektkontoret. Projektkontoret koordinerer således Erhvervs- og Selskabsstyrelsens moderniseringsprogram, der har fokus på digitalisering af styrelsens kontakt til borgere og virksomheder. Center for økonomi og service samt administrationssekretariatet varetager interne funktioner som økonomistyring og personaleudvikling. Den ovenfor beskrevne organisatoriske kontekst er illustreret i figur 20.



Figur 20: Organisatorisk kontekst for redskaber og teknologier i EOGS

Nævnte væsentlige redskaber og teknologier

I det følgende vil de redskaber og teknologier, der af respondenterne nævnes som væsentlige, blive kortlagt på baggrund af de transskriberede interviews. Der indledes med en analyse af, hvilke redskaber og teknologier, der nævnes, når der spørges specifikt til eksistensen af disse. Herefter analyseres svar på spørgsmål af mere generel karakter med henblik på at detaljere analysen yderligere. Analysen og kortlægningen af de nævnte redskaber og teknologier, tager udgangspunkt i det fokus, der præger disse, hvad der kendetegner dem samt deres orientering.

Specifikt om redskaber og teknologier

Når der spørges specifikt ind til, hvilke redskaber og teknologier, der primært anvendes i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, nævnes både redskaber og teknologier med et eksternt og internt fokus. I forhold til de eksterne redskaber og teknologier, der er rettet mod virksomhederne, nævnes lovgivning som det primære redskab og teknologi. Hertil kommer også udviklingen af selvbetjeningsløsninger til registrering og formidling af virksomhedsdata, hvilket er centralt for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens moderniseringsprogram. Udvikling af både lovgivning og digitale selvbetjeningsløsninger kategoriseres internt i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen som projekter, hvorfor det især er processen for disse opgaver samt sikring af ensartet kvalitet, der er i fokus. For samtlige projekter i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, hvad enten de har et eksternt eller internt formål, anvendes Prince II modellen, som er et projektledelsesredskab og teknologi baseret på en række principper og projektets gennemløb af specifikke faser. Dette specifikke redskab og teknologi har fokus på at optimere processen for et givent projekts gennemførsel og dermed kvaliteten heraf. Som sådan tilhører Prince II kategorien proces & kvalitet. Inden et projekt igangsættes i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, skal der udarbejdes en business case for dette, der sandsynliggør værdien af det pågældende projekt og dermed, hvilken performance, der opnås herved.

Udover at sandsynliggøre et givent projekts værdi, og dermed ønsket performance, danner udviklingen af business cases også fundament for at prioritere Erhvervs- og Selskabsstyrelsens ressourcer på tværs af organisationen. Business case som redskab og teknologi er dermed kendetegnet ved fokus på, hvordan og med hvilke midler en organisation opnår bedst mulig gevinst. På denne baggrund kategoriseres business case under kategorierne performance og omkostninger. Førstnævnte grundet fokus på identificering af ønsket performance, og sidstnævnte givet dens finansielle karakter.

Ser vi på de driftsorienterede opgaver, nævner respondenterne LEAN som et væsentligt redskab og teknologi, der primært anvendes til at optimere driften. Dette redskab og teknologi er grundlæggende fokuseret på at skabe mere værdi for kunderne, i denne kontekst borgere og virksomheder, med færre ressourcer via optimering af nøgle processer. I denne sammenhæng nævnes, at en række større driftsopgaver er konkurrenceudsat og udliciteret til eksterne leverandør, fx drift af IT systemer samt indscanning af breve. LEAN kan således kategoriseres under proces & kvalitet.

Slutteligt nævnes også Økonomi- og Erhvervsministeriets arbejdsprogram samt de indgåede resultatkontrakter med departementet som væsentlige redskaber og teknologier. Arbejdsprogrammet udarbejdes for hele Økonomi- og Erhvervsministeriets koncern, og dækker dermed meget bredt, hvorimod resultatkontrakterne er specifikke for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Såfremt et givent område er indarbejdet i arbejdsprogrammet, skal det også inkluderes i den relevante resultatkontrakt, hvorfor der eksisterer et hierarki mellem disse. Både arbejdsprogrammet og resultatkontrakter angiver dog de resultater, der ønskes opnået, hvilket så operationaliseres yderligere i de resultatkontrakter, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen indgår med departementet. Grundet dette fokus på at identificere en ønsket performance samt operationaliseringen heraf, kategoriseres disse redskaber under kategorien performance.

Generelt om redskaber og teknologier

Respondenternes svar på spørgsmål af mere generel karakter vedrørende Erhvervs- og Selskabsstyrelsens anvendelse af redskaber og teknologier, herunder særligt spørgsmål til temaerne; institutionelle træk og styringslandskab, er i høj grad sammenfaldende med svarene på de mere specifikke spørgsmål. Således nævnes også her arbejdsprogrammet og resultatkontrakten som væsentlige, ligesom projektorganisering, business case, Prince II, og LEAN tildeles en særlig rolle.

På baggrund af den ovenstående analyse, kan der identificeres sammenfald mellem de redskaber og teknologier, der kortlægges ved svar på spørgsmål af henholdsvis specifik og generel karakter. Ifølge respondenters svar på specifikke spørgsmål, kortlægges en række redskaber og teknologier, der domineres af kategorien proces & kvalitet, høj væsentlighed af kategorien performance, og mindre væsentligt fokus på omkostninger. Analysen af svar på generelle spørgsmål resulterer i en identisk kortlægning af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens redskaber og teknologier. Ud fra et analytisk synspunkt, argumenteres for, at kategorien proces & kvalitet dominerer de nævnte redskaber og teknologier, at kategorien performance har en høj væsentlighed i forhold til de nævnte redskaber og teknologier, og at kategorien omkostninger er af mindre væsentlig betydning. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 79.

Proces & kvalitet	Omkostninger	Performance
Dominerende grundet højt fokus på optimering af proces og kvalitet via projektorganisation, Prince II, og LEAN.	Tildeles en mindre væsentlighed grundet fokus på finansiel styring og planlægning via udlicitering og business cases.	Tildeles en høj væsentlighed grundet fokus på performance via arbejdsprogrammet, resultatkontrakten og business cases.

Tabel 79: Nævnte redskaber og teknologier for EOGS

Beskrevne redskaber og teknologier

I det følgende vil de indsamlede dokumenter fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen blive analyseret med henblik på at kortlægge de væsentlige redskaber og teknologier, der beskrives heri. Dette gøres ligeledes med udgangspunkt i det fokus, de kendetegn, og den orientering, der karakteriserer de beskrevne redskaber og teknologier. Analysen tager udgangspunkt i følgende dokumenter:

- Resultatkontrakt 2011
- Strategi 2009 – 2013, ”Sammenhæng og fokus”

Ovenstående dokumenter er valgt, idet analysen sigter mod en overordnet kortlægning af de mest væsentlige redskaber og teknologier, frem for en detaljeret gennemgang af alle. Det formodes, at indholdet i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens beskrevne strategi, ”Sammenhæng og fokus” og resultatkontrakten for 2011, giver en indikation af, hvilke redskaber og teknologier, der anses for væsentlige. I Erhvervs- og Selskabsstyrelsens resultatkontrakt for 2011, beskrives arbejdsprogrammet, moderniseringsprogrammet samt digitalisering af registreringsopgaver. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategi beskriver kort anvendelsen af program- og projektledelse, herunder via oprettelsen af en ny enhed, brugen af business cases, benchmarking af den udviklede erhvervsregulering samt kontrolindsats, udvikling af selvbetjeningsløsninger, implementeringen af en ny kontoplan og justeret ledelsesinformation, samt økonomistyring og rapportering. Kategoriseringen af de beskrevne redskaber og teknologier er illustreret i tabel 80, hvor beskrivelserne af disse er indeholdt i forkortet format og i forhold til deres fokus, kendetegn, og orientering.

	Proces & kvalitet	Omkostninger	Performance
Fokus	IT & Digitalisering fokuserer på optimering af proces og kvalitet Program- og projektledelse fokuserer på optimering af proces og kvalitet via ensartet tilgang Selvbetjeningsløsninger fokuserer på optimering af proces	Business case fokuser på identificering af finansielle gevinster, Økonomistyring, rapportering og ledelsesinformation fokuser på finansiel styring	Arbejdsprogram fokuserer på at identificere ønsket performance for koncernen, Business case fokuserer på at opstille forventet performance Benchmarking fokuserer på at sammenligne performance
Kendetegn	IT & Digitalisering kendetegnet ved standardisering, Program- og projektledelse kendetegnet ved anvendelsen af specifikke redskaber og teknologier, fx Prince II	Business case kendetegnet som et specifikt redskab, Økonomistyring, rapportering og ledelsesinformation er kendetegnet ved specifikke redskaber	Arbejdsprogram kendetegnet ved operationalisering, Business case kendetegnet ved forpligtigelse Benchmarking kendetegnet ved sammenlignende forpligtigelse
Orientering	IT & Digitalisering orienteret både internt og eksternt, Program- og projektledelse orienteret internt, Selvbetjeningsløsninger er orienteret internt og eksternt	Business case er orienteret internt i organisationen, Økonomistyring, rapportering og ledelsesredskaber er orienteret internt	Arbejdsprogram orienteret mod koncernen, Business case orienteret primært internt i styrelsen, Benchmarking orienteret eksternt

Tabel 80: Kortlægning af EOGS' beskrevne redskaber og teknologier

Arbejdsprogrammet er et redskab og teknologi med fokus på at identificere og til dels operationalisere, hvilken performance, der ønskes på tværs af koncernen. Som sådan er dette kategoriseret under performance. Moderniseringsprogrammet er organiseret i en række projekter, der trækker på program- og projektledelse som redskab og teknologi. Fokus for moderniseringsprogrammet er at optimere Erhvervs- og Selskabsstyrelsens processer og understøtte digitalisering af registreringsopgaverne. Program- og projektledelse anvendes internt til at sikre ensartet tilgang til projektledelse, og fokuserer dermed på optimering af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens interne processer, aktiviteter og kapaciteter. Udover et sådant fokus, er program- og projektledelse også kendetegnet ved at anvende et specifikt redskab og teknologi i Prince II, samt være orienteret internt i organisationen. Program- og projektledelse kategoriseres på denne baggrund under proces & kvalitet. Ligeledes argumenteres der for, at udviklingen af selvbetjeningsløsninger fokuserer på optimering af eksisterende processer for registrering og formidling af virksomhedsdata, hvorfor dette også kategoriseres under proces & kvalitet.

Der anvendes, i forbindelse med projekter, business cases som redskab og teknologi til at identificere den sandsynlige værdi af disse, før de igangsættes. Business cases fokuserer på at identificere den performance, der forventes, og den værdi, der tilføres organisationen, og kan dermed kategoriseres under performance. Herudover kan der argumenteres for, at business cases også har et økonomisk fokus og i nogle tilfælde indgår som en del af budgetprocessen, hvorfor dette redskab og teknologi også kan kategoriseres under omkostninger. Benchmarking er et andet redskab og teknologi, der kategoriseres under performance qua dets fokus på at sammenligne en given performance med andre organisationer og/eller lande. Kontoplan, justeret ledelsesinformation, samt økonomistyring og rapportering, fokuserer i høj grad på finansiel styring og kategoriseres som sådan under omkostninger.

På baggrund af ovenstående analyse af de beskrevne redskaber og teknologier, kan der identificeres en tilstedeværelse af alle tre kategorier af redskaber og teknologier. Kategorien proces og kvalitet indtager, grundet Erhvervs- og Selskabsstyrelsens anvendelse af program- og projektledelse, Prince II samt LEAN, en dominerende position. Kategorien performance præger i høj grad Erhvervs- og Selskabsstyrelsens anvendelse af arbejdsprogram, resultatkontrakt og business cases, hvorimod kategorien omkostninger dækker over finansiel styring. Ud fra et analytisk synspunkt argumenteres for, at kategorien proces & kvalitet dominerer de nævnte redskaber og teknologier, at kategorien performance har en høj væsentlighed i forhold til de nævnte redskaber og teknologier, og at kategorien omkostninger er af mindre væsentlig betydning. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 81.

Proces & kvalitet	Omkostninger	Performance
Dominerende kategori grundet højt fokus på optimering af proces og kvalitet via projektorganisation, Prince II, og LEAN.	Tildeles en moderat væsentlighed grundet fokus på finansiel styring og planlægning via udlicitering og business cases.	Tildeles en høj væsentlighed grundet fokus på performance via arbejdsprogrammet, resultatkontrakten og business cases.

Tabel 81: Beskrevne redskaber og teknologier for EOGS

Faktorer med indflydelse på valg af redskaber og teknologier

De faktorer, der, ifølge respondenterne, har væsentlig indflydelse på Erhvervs- og Selskabsstyrelsens valg af redskaber og teknologier, er af både intern og ekstern karakter og dækker bl.a. opgavetype, modestrømninger, ledelsespræferencer og IT, Tabel 82 viser en grupperet oversigt over de nævnte faktorer.

Gruppering	Nævnte faktor	Intern / ekstern
Opgavetype	Driftsopgaver Udviklingsopgaver Moderniseringsprogram	Intern Intern Intern
Modestrømninger	Hvad der er oppe i tiden	Ekstern
Ledelsespræferencer	Styrelsesdirektørens præferencer Departementets præferencer	Intern Ekstern
IT	Standardisering Kompatibilitet	Intern Ekstern

Tabel 82: Faktorer for EOGS' redskaber og teknologier

Opgavetypen nævnes som en væsentlig faktor for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens valg af redskaber og teknologi, da styrelsen varetager både udviklings- og driftsopgaver. For de udviklingsorienterede opgaver, fx moderniseringsprogrammet, udvikling af erhvervsregulering og samfundsansvar, anvendes program- og projektledelse, Prince II og business cases. I modsætning til dette har man, i forhold til Erhvervs- og selskabsstyrelsens driftsopgaver, registrering og formidling af virksomhedsdata, implementeret LEAN. Fælles for projektledelse, Prince, og LEAN, er deres fokus på optimering af proces og kvalitet, hvorimod fokus for en business case typisk vil være på at opstille forventet performance og gevinst.

Modestrømninger indenfor ledelse er en anden faktor, der påvirker Erhvervs- og Selskabsstyrelsens valg af redskaber og teknologier. Det nævnes i denne sammenhæng, at man tidligere har anvendt både Excellence modellen og balanced scorecard som overordnet redskab og teknologi for ledelse af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Andre redskaber og teknologier, der har nydt stor popularitet på tværs af den offentlige sektor igennem de senere år, fx LEAN, projektorganisering, og business case udvikling, er også implementeret i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. I tillæg til modestrømninger, tilskrives ledelsespræferencer en væsentlig rolle i forhold til valg af specifikke redskaber og teknologier, da forskellige ledere foretrækker forskellige redskaber. Anvendelsen af den nævnte Excellence model var således et resultat af den daværende ledelses præferencer, hvorimod den nuværende ledelse har afskaffet denne.

Den sidste faktor, der nævnes som væsentlig i forhold til valg af redskaber og teknologier, er IT og i bredere forstand den teknologiske udvikling. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens udvikling af selvbetjeningsløsninger som redskaber og teknologier til at optimere og standardisere processen for registrering og formidling af virksomhedsdata, er delvist drevet af den teknologiske udvikling og dermed IT. Herudover har digitaliseringen givet nye muligheder for deling af informationer på tværs af offentlige myndigheder, hvilket yderligere retter fokus mod standardisering af data og proces.

For Erhvervs- og Selskabsstyrelsen synes opgavetype og IT i høj grad at understøtte valg af redskaber og teknologier under kategorien proces & kvalitet, fx LEAN, projektledelse, og Prince II. Dog skal der for alle projekter udvikles en business case, hvorfor også opgavetypen i mindre grad understøtter valg af redskaber og teknologier under kategorien omkostninger og performance. Modestrømninger og ledelsespræferencer kan i princippet føre til valg af redskaber og teknologier fra alle tre kategorier.

Opsummering af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

Den gennemførte analyse og kortlægning af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens væsentlige redskaber og teknologier, indikerer sammenfald mellem de nævnte og beskrevne redskaber og teknologier. Således domineres både de nævnte redskaber og teknologier samt de beskrevne af kategorien proces & kvalitet, samt en høj væsentlighed af kategorien performance og mindre væsentligt fokus på omkostninger. De nævnte redskaber og teknologier, der finder anvendelse i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, er således domineret af en orientering mod proces & kvalitet, en høj orientering mod performance, samt en mindre orientering mod omkostninger.

Af de identificerede faktorer relateres opgavetype og IT til kategorien proces & kvalitet, hvorimod modestrømninger og ledelsespræferencer kan relateres til alle kategorier. Den samlede kortlægning af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens redskaber og teknologier er illustreret i tabel 83.

	Proces & kvalitet	**Omkostninger**	**Performance**
Nævnte	Dominerende	Mindre væsentlighed	Høj væsentlighed
Beskrevne	Dominerende	Mindre væsentlighed	Høj væsentlighed
Faktorer	Opgavetype, IT anvendelse, Modestrømninger, Ledelsespræferencer	Modestrømninger, Ledelsespræferencer	Modestrømninger, Ledelsespræferencer

Tabel 83: Redskaber og teknologier for EOGS

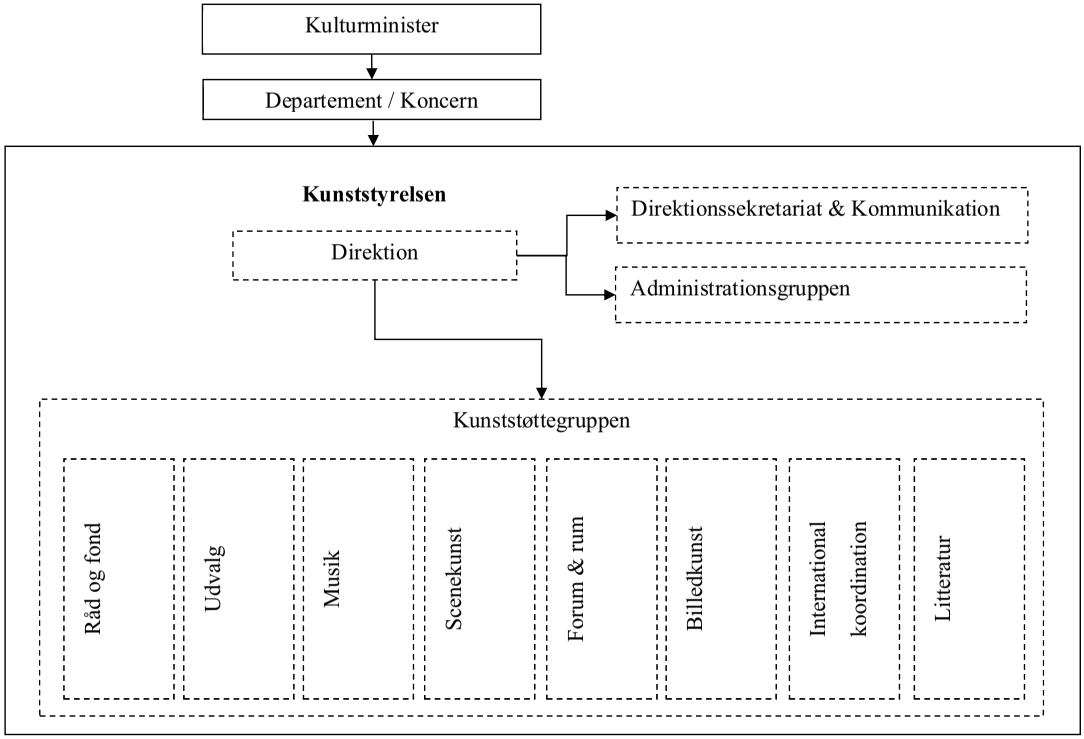
Kunststyrelsen

Organisatorisk kontekst for redskaber og teknologier

I forhold til Kunststyrelsens valg af redskaber og teknologier, er det primært styrelsens egen organisering, der er væsentlig, da det er i denne kontekst, de anvendes. I tillæg hertil vil også departementet have en vis indflydelse på valget af redskaber og teknologier, såfremt der fra koncernens side træffes beslutning om anvendelsen af specifikke redskaber og teknologier.

Kunststyrelsen varetager to opgaver, der er relateret til henholdsvis operatør-, informations-, og formidlingsopgaver, samt tilskudsadministration og sekretariatsbetjening. Disse to opgaver varetages af en organisation, der består af en direktion, et direktionssekretariat og kommunikationsenhed, en administrationsgruppe, samt en kunstgruppe. Administrationsgruppen er yderligere organiseret i tre områder, digital forvaltning, ressourcer, og institutioner, og kunststøttegruppen fem kunstfaglige områder, musik, scenekunst, forum og rum, billedkunst og litteratur, et område, der betjener Statens Kunstråd og Statens Kunstfond, et område, der betjener diverse udvalg, og et område med ansvar for international koordination.

Driftsaktiviteterne, herunder særligt tilskudsadministration samt sekretariatsbetjeningen af råd, fonde og udvalg, varetages af kunststøttegruppen, hvorimod udviklingsopgaver og ministerbetjening varetages af direktionssekretariatet og administrationsgruppen. Kunststyrelsens moderniseringsprogram, der har til formål at effektivisere tilskudsadministrationen, er forankret i direktionen. Den ovenfor beskrevne organisatoriske kontekst er illustreret i figur 21.



Figur 21: Organisatorisk kontekst for redskaber og teknologier i Kunststyrelsen

Nævnte væsentlige redskaber og teknologier

I det følgende vil de redskaber og teknologier, der af respondenterne nævnes som væsentlige for Kunststyrelsen, blive kortlagt på baggrund af de transskriberede interviews. Da analysen følger samme struktur som den foretaget for Arbejdsmarkedsstyrelsen samt Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, indledes der med en analyse af, hvilke redskaber og teknologier, der nævnes, når der spørges specifikt til eksistensen af disse. Herefter analyseres svar på spørgsmål af mere generel karakter med henblik på at detaljere analysen yderligere. Analysen og kortlægningen af de nævnte redskaber og teknologier, tager udgangspunkt i det fokus, der præger disse, hvad der kendetegner dem, samt deres orientering.

Specifikt om redskaber og teknologier

Når der spørges specifikt ind til de redskaber og teknologier, der primært anvendes i Kunststyrelsen, nævnes både redskaber og teknologier med et eksternt og internt fokus. De eksternt fokuserede redskaber og teknologier tager form af rammeaftalen, der anvendes op imod departement, samt Kunststyrelsens indgåede resultatkontrakter med eksterne institutioner. Resultatkontrakter anvendes også internt i Kunststyrelsen for samtlige chefer, der, med udgangspunkt i en handlingsplan, indgår en sådan. Fælles for disse redskaber og teknologier er deres fokus på at identificere en ønsket performance samt forpligte organisationen eller den enkelte til at opnå denne. Givet dette, kortlægges både rammeaftalen og resultatkontrakterne under kategorien performance.

Kunststyrelsens udviklingsopgaver organiseres typisk som projekter, til hvilket formål der anvendes en projektmodel som redskab og teknologi. Denne projektmodel udstikker retningslinjer for, hvordan et projekt initieres, prioriteres samt gennemføres, og har dermed fokus på at optimere proces og kvalitet for arbejdet med projekter. På denne baggrund kortlægges projektmodellen under kategorien proces & kvalitet.

Vender vi blikket mod Kunststyrelsens driftsopgaver, herunder særligt tilskudsadministrationen, så nævnes LEAN som et væsentligt redskab og teknologi. LEAN anvendes bl.a. af Kunststyrelsen til at optimere arbejdsprocesser via arbejdsgangsanalyser og standardisering, med det formål at skabe mere værdi for brugerne, i denne kontekst særligt ansøgere til kunststøtte. Udover optimering af processen nævnes LEAN også som central i Kunststyrelsens arbejde med at nedbryde eksisterende barrierer mellem de forskellige tilskudsordninger, for derigennem at skabe best practice på tværs af styrelsen. Grundet dette fokus på optimering af processer, kvalitet og organisatorisk kapacitet, kortlægges LEAN også under kategorien proces & kvalitet.

Brugertilfredshedsundersøgelser nævnes også som et væsentligt redskab og teknologi for Kunststyrelsen, hvilket har fokus på at identificere brugernes opfattelse af styrelsens performance indenfor et givent område. Da der i visse tilfælde er opstillet eksplicitte mål for, hvilken brugertilfredshed, der ønskes opnået, anvendes sådanne undersøgelser til at forpligte organisationen. Brugertilfredshedsundersøgelser kan dermed kortlægges under kategorien performance. I tillæg til brugertilfredshedsundersøgelser anvendes også benchmarking til at måle Kunststyrelsens performance via sammenligning med andre tilsvarende organisationer, hvorfor dette redskab og teknologi også kortlægges under kategorien performance.

Slutteligt nævnes også arbejdspladsvurderinger, (APV), som et væsentligt redskab og teknologi, hvilket anvendes til at måle på Kunststyrelsens arbejdsklima samt medarbejdernes trivsel. Udgangspunktet for sådanne arbejdspladsvurderinger er at kontrollere, hvorvidt Kunststyrelsen som organisation formår at skabe et tilfredsstillende klima samt trivsel. Herudover anvendes sådanne vurderinger også som grundlag for benchmarking med andre sammenlignelige organisationer, hvorfor arbejdspladsvurdering som redskab og teknologi kortlægges under kategorien performance.

Generelt om redskaber og teknologier

Respondenternes svar på spørgsmål af mere generel karakter vedrørende Kunststyrelsens anvendelse af redskaber og teknologier, herunder særligt spørgsmål til temaerne; institutionelle træk og styringslandskab, er i høj grad sammenfaldende med svarene på de mere specifikke spørgsmål. Således nævnes også her rammeaftalen og handlingsplanen som væsentlige, ligesom LEAN, brugerundersøgelser, benchmarking og APV tildeles en særlig rolle. Herudover nævnes udbud som et væsentligt redskab til at konkurrenceudsætte IT opgaver.

På baggrund af den ovenstående analyse, kan der identificeres sammenfald mellem de redskaber og teknologier, der kortlægges ved svar på spørgsmål af henholdsvis specifik og generel karakter. Ifølge respondenters svar på specifikke spørgsmål, kortlægges en række redskaber og teknologier, der domineres af kategorien proces & kvalitet, høj væsentlighed af kategorien performance, og mindre væsentligt fokus på omkostninger. Analysen af svar på generelle spørgsmål resulterer i en sammenfaldende kortlægning af Kunststyrelsens redskaber og teknologier. Ud fra et analytisk synspunkt argumenteres for, at kategorien proces & kvalitet dominerer de nævnte redskaber og teknologier, at kategorien performance har en høj væsentlighed i forhold til de nævnte redskaber og teknologier, og at kategorien omkostninger er af mindre væsentlig betydning. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 84.

Proces & kvalitet	Omkostninger	Performance
Dominerende kategori grundet LEAN samt projektmodellen til at optimere processer og kvalitet.	Tildeles en mindre væsentlighed og primært i forhold til anvendelsen af udbud.	Tildeles en høj væsentlighed grundet anvendelse af resultatkontrakter, handlingsplan, samt brugerundersøgelser og benchmarking.

Tabel 84: Nævnte redskaber og teknologier for Kunststyrelsen

Beskrevne redskaber og teknologier

I det følgende vil indsamlede dokumenter fra Kunststyrelsen blive analyseret med henblik på at kortlægge de væsentlige redskaber og teknologier, der beskrives heri. Dette gøres ligeledes med udgangspunkt i det fokus, de kendetegn, og den orientering, der karakteriserer de beskrevne redskaber og teknologier. Analysen tager udgangspunkt i følgende dokumenter:

- Handlingsplanen 2011
- Årsrapporten 2011

Ovenstående dokumenter er valgt, idet analysen sigter mod en overordnet kortlægning af de mest væsentlige redskaber og teknologier, frem for en detaljeret gennemgang af alle. Det formodes dermed, at handlingsplanen og årsrapporten for 2011 vil indeholde information om de mest væsentlige redskaber og teknologier. Handlingsplanen indeholder en konkretisering af de overordnede mål, der er opstillet i Kunststyrelsens rammeaftale, hvorimod årsrapporten anvendes til at afrapportere på de konkretiserede mål. Herudover indeholder både handlingsplan og årsrapporten en beskrivelse af flere af Kunststyrelsens anvendte redskaber og teknologier, herunder særligt LEAN, digitalisering og udvikling af selvbetjeningsløsninger, samt brugertilfredshedsundersøgelser og brugerpaneler. Handlingsplanen anskues også som et redskab og teknologi, hvorfor denne ligeledes er medtaget i kortlægningen af Kunststyrelsens redskaber og teknologier. Udarbejdelse af årsrapporter er obligatorisk for alle statslige styrelser, der anvender en omkostningsbaseret tilgang til budgettering og regnskab, hvorfor denne ikke er medtaget i kortlægning. Kategoriseringen af de beskrevne redskaber og teknologier er illustreret i tabel 85, hvor beskrivelserne af disse er indeholdt i forkortet format og i forhold til deres fokus, kendetegn, samt orientering.

	Proces & kvalitet	Omkostninger	Performance
Fokus	LEAN fokuserer på optimering og standardisering af processer, IT & Digitalisering fokuserer på optimering af proces og kvalitet Selvbetjeningsløsninger fokuserer på optimering af proces	Ingen beskrevne redskaber og teknologier i denne kategori	Rammeaftale og handlingsplan fokuserer på at identificere ønsket performance, Brugerundersøgelser og – paneler fokuserer på af kontrol af performance
Kendetegn	LEAN kendetegnet ved specifikke redskaber til optimering af proces, fx arbejdsgangsanalyse, IT & Digitalisering kendetegnet ved standardisering og Selvbetjeningsløsninger ved fx specifikke portalløsninger.	Ingen beskrevne redskaber og teknologier i denne kategori	Rammeaftalen kendetegnet ved overordnede målfastlæggelse, Handlingsplanen kendetegnet ved operationalisering og forpligtigelse, Brugerundersøgelser og - paneler kendetegnet ved kontrol
Orientering	LEAN orienteret internt i organisationen og på dennes processer, IT & Digitalisering orienteret både internt og eksternt, Selvbetjeningsløsninger er primært orienteret eksternt	Ingen beskrevne redskaber og teknologier i denne kategori	Rammeaftalen er orienteret internt i organisation og dennes performance, Handlingsplanen orienteret både internt og eksternt, Brugerundersøgelser er primært orienteret eksternt

Tabel 85: Kortlægning af Kunststyrelsens beskrevne redskaber og teknologier

LEAN tilgangen har været central for et større organisationsudviklingsprojekt i Kunststyrelsen, der fokuserer på effektivisering, forenkling, samt kvalitetsorienteret tilskudsadministration. På baggrund af dette udviklingsprojekt har Kunststyrelsen i 2011 implementeret en ny organisation, der, med udgangspunkt i en LEAN tankegang, sigter mod en mere effektiv betjening af styrelsens brugere, forbedret formidling samt sikring af højt kvalitetsniveau. I Kunststyrelsens årsrapport for 2011 understreges betydningen af LEAN som redskab og teknologi, via et eksplicit fokus på at konsolidere styrelsen som en LEAN-organisation.

Digitalisering beskrives også som et væsentligt redskab og teknologi i forhold til at optimere og effektivisere Kunststyrelsens administrative processer, for derigennem at kunne behandle et voksende antal ansøgninger med færre ressourcer. Via eksempelvis systemopgraderinger, udvikling af portaler til digital formidling af ansøgningsmateriale samt etablering af sagsportal, understøttes hele ansøgningsprocessen, fra udarbejdelse af ansøgning til forelæggelse for de kunstfaglige udvalg, digitalt. Et andet væsentligt redskab og teknologi, i forbindelse med digitalisering af ansøgningsprocessen, er de udviklede selvbetjeningsløsninger.

Den indgåede rammeaftale for perioden 2009 - 2012 indeholder Kunststyrelsens overordnede mål, fordelt på opgaverne operatør-, informations-, og formidlingsopgaver, samt tilskudsadministration og sekretariatsbetjening. Rammeaftalen danner således grundlag for Kunststyrelsens udvikling af styrelsens handlingsplan, hvori overordnede mål er konkretiseret yderligere for den kommende etårige periode. Handlingsplanen beskrives som Kunststyrelsens primære redskab og teknologi i forhold til at identificere ønsket performance samt operationalisere denne via specifikke mål. De indeholdte mål er af både intern og eksternt karakter, og dækker over udviklingsopgaver, driftsopgaver, samt det tidligere nævnte organisationsudviklingsprojekt.

Slutteligt beskrives også brugertilfredshedsundersøgelser samt anvendelsen af brugerpaneler som et væsentligt redskab og teknologi. Både brugertilfredshedsundersøgelser og den direkte brugerdialog, opnået gennem brugerpaneler, anvendes til at skærpe serviceniveauet og dermed Kunststyrelsens performance.

På baggrund af ovenstående analyse af de beskrevne redskaber og teknologier, kan der identificeres en tilstedeværelse af alle tre kategorier af redskaber og teknologier. Kategorien proces og kvalitet indtager, grundet Kunststyrelsens anvendelse af LEAN og selvbetjeningsløsninger, en dominerende position. Kategorien performance præger i høj grad Kunststyrelsen anvendelse af handlingsplaner og brugerundersøgelser, hvorimod kategorien omkostninger umiddelbart ikke dækker nogle af de nævnte redskaber og teknologier. Ud fra et analytisk synspunkt argumenteres for, at kategorien proces & kvalitet dominerer de nævnte redskaber og teknologier, at kategorien performance har en høj væsentlighed i forhold til de nævnte redskaber og teknologier, og at kategorien omkostninger er af mindre væsentlig betydning. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 86.

Proces & kvalitet	Omkostninger	Performance
Dominerende grundet anvendelsen af LEAN til udvikling af organisationen med henblik på optimering og effektivisering af processer. Digitalisering af ansøgningsproces og udvikling af selvbetjeningsløsninger.	Mindre væsentlig da ingen beskrevne redskaber og teknologier kan identificeres under denne kategori.	Tildeles en høj væsentlighed grundet anvendelsen af handlingsplan og brugerundersøgelser til identificering og kontrol af performance.

Tabel 86: Beskrevne redskaber og teknologier for Kunststyrelsen

Faktorer med indflydelse på valg af redskaber og teknologier

De faktorer, der, ifølge respondenterne, har væsentlig indflydelse på Kunststyrelsens valg af redskaber og teknologier, er af både intern og ekstern karakter og dækker bl.a. opgavetype, opgavevaretagelse, fælles tilgang og brugerfokus. Tabel 87 viser en grupperet oversigt over de nævnte faktorer.

Gruppering	Nævnte faktor	Intern / ekstern
Opgavetype	Driftsorienteret fokus på effektivisering	Intern
Opgavevaretagelse	Ændring i måden at arbejde på samt øget sagsmængde	Intern
Organisering	Nedbrydning af faglige siloer og barrierer mellem disse	Intern
Brugerfokus	Involvering af brugere	Ekstern
Centralisering	Servicefællesskaber og APV	Ekstern

Tabel 87: Faktorer for Kunststyrelsens redskaber og teknologier

Opgavetypen nævnes som en væsentlig faktor for Kunststyrelsens valg af redskaber og teknologi, idet styrelsens overvægt af driftsopgaver i høj grad har informeret valget af LEAN som redskab og teknologi. Baggrunden for Kunststyrelsens valg af LEAN er et ønske om at effektivisere tilskudsadministrationen og sagsbehandlingen af de mere end 12.000 ansøgninger, styrelsen årligt modtager. I denne sammenhæng har LEAN været anvendt til at optimere Kunststyrelsens processer og arbejdsgange for de driftsorienterede opgaver, samt standardisere varetagelsen af disse. Herudover har Kunststyrelsen også haft et ønske om at skabe en fælles tilgang til sagsbehandlingen på tværs af styrelsens kunstfaglige centre. En sådan fælles tilgang har, udover optimering og effektivisering, også haft fokus på at nedbryde eksisterende siloer mellem de forskellige kunstfaglige områder og understøtte samarbejde på tværs i styrelsen.

Brugerfokus er en anden faktor, der nævnes som væsentlig for Kunststyrelsens valg af redskaber og teknologier. Med udgangspunkt i et ønske om at involvere brugerne på bedst mulig vis i forhold til, hvordan Kunststyrelsen kan optimere servicen overfor brugerne, har styrelsen anvendt brugerundersøgelser og -paneler som redskab og teknologi. Kunststyrelsens brugerfokus, og dermed anvendelse af brugerundersøgelser samt -paneler, hænger nøje sammen med styrelsens succeskriterier. Kunststyrelsen har som de væsentligste succeskriterier haft, at de dels var effektive, og dels at brugerne var tilfredse. På denne baggrund kan det argumenteres, at brugerfokus er kendetegnet ved et fokus på identificering og kontrol af ønsket performance.

Centralisering, her forstået som centralt besluttede redskaber og teknologier, nævnes også som en væsentlig faktor. I forbindelse hermed nævnes specifikt Kunststyrelsens deltagelse i servicefællesskab vedrørende udbud af IT ydelser, samt arbejdspladsvurderingen (APV) som eksempler på redskaber og teknologier, der er dikteret fra centralt hold. Hvor udbud fokuserer på aktivitetsstyring, og dermed proces, er arbejdspladsvurderinger i højere grad fokuseret på evaluering af en given performance. På denne baggrund påvirker centralisering ikke Kunststyrelsens valg af redskaber og teknologier i en entydig retning.

For Kunststyrelsen synes opgavetype, opgavevaretagelse, og fælles tilgang i høj grad at understøtte valg af redskaber og teknologier under kategorien proces & kvalitet, herunder særligt LEAN. Brugerfokus og anvendelsen af brugerundersøgelser og – paneler har fokus på at følge op på, hvorvidt brugerne er tilfredse med Kunststyrelsens performance, og kategoriseres dermed under kategorien performance. Centralisering kan i princippet føre til valg af redskaber og teknologier fra alle tre kategorier, hvoraf udbud og arbejdspladsvurderinger kategoriseres under henholdsvis proces & kvalitet samt performance.

Opsummering af Kunststyrelsen

Den gennemførte analyse og kortlægning af Kunststyrelsens væsentlige redskaber og teknologier, indikerer sammenfald mellem de nævnte og beskrevne redskaber og teknologier. Således domineres både de nævnte redskaber og teknologier samt de beskrevne af kategorien proces & kvalitet, samt en høj væsentlighed af kategorien performance og mindre væsentligt fokus på omkostninger. De nævnte redskaber og teknologier, der finder anvendelse i Kunststyrelsen, er således domineret af en orientering mod proces & kvalitet, en høj orientering mod performance, samt en mindre orientering mod omkostninger.

Af de identificerede faktorer relateres opgavetype, opgavevaretagelse og fælles tilgang til kategorien proces & kvalitet, hvorimod brugerfokus relateres til kategorien performance. Centralisering kan relateres til alle kategorier. Den samlede kortlægning af Kunststyrelsens redskaber og teknologier er illustreret i tabel 88.

	Proces & kvalitet	**Omkostninger**	**Performance**
Nævnte	Dominerende	Mindre væsentlighed	Høj væsentlighed
Beskrevne	Dominerende	Mindre væsentlighed	Høj væsentlighed
Faktorer	Opgavetype, Opgavevaretagelse, Fælles tilgang, Centralisering	Centralisering	Brugerfokus, Centralisering

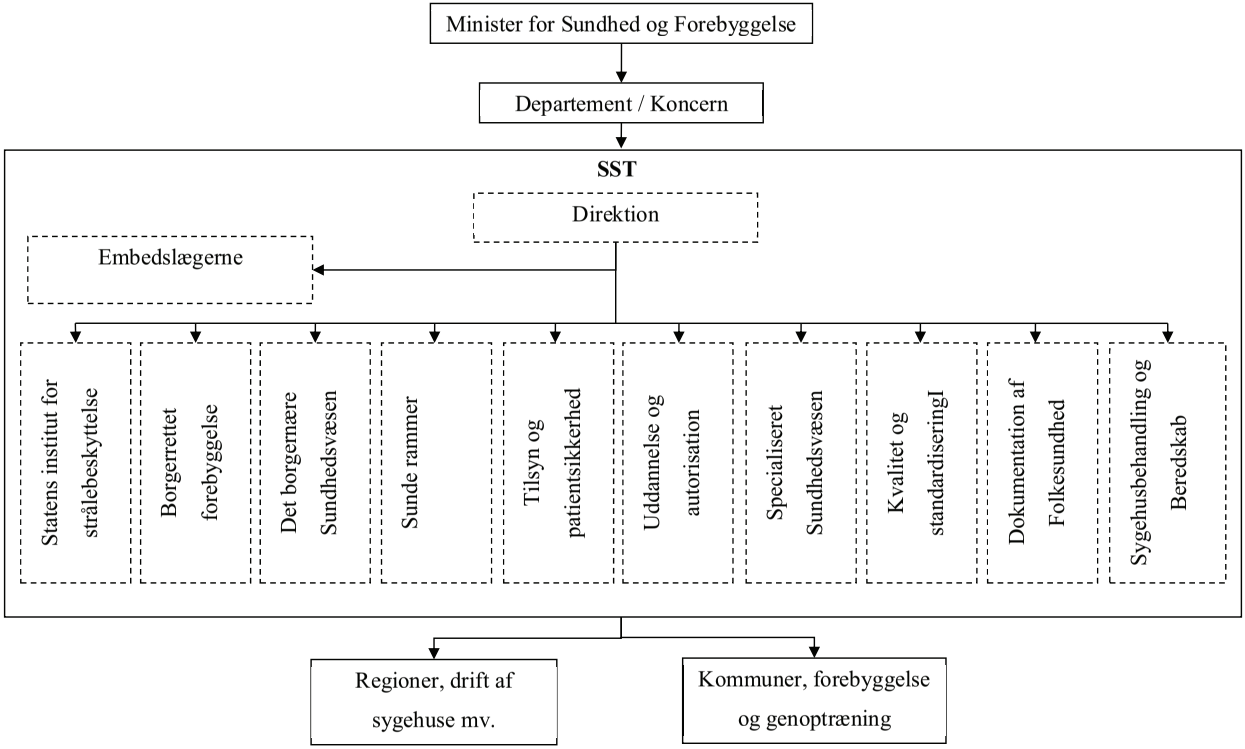
Tabel 88: Redskaber og teknologier for Kunststyrelsen

Sundhedsstyrelsen

Organisatorisk kontekst for redskaber og teknologier

Sundhedsstyrelsens valg af redskaber og teknologier påvirkes primært af styrelsens interne organisering, hvorfor der tages udgangspunkt i denne. I tillæg hertil vil også regioner og kommuner indgå i den organisatoriske kontekst med relevans for valg af redskaber og teknologier. Regioner, da de har driftsansvaret for sygehuse, og kommuner, da de, med den seneste sundhedslov, har fået ansvaret for den forebyggende indsats samt genoptræning. Sundhedsstyrelsen har således ikke driftsopgaver, men fokuserer derimod på udvikling af sundhedsfaglige rammer, uafhængig rådgivning og forvaltning.

Internt er Sundhedsstyrelsen organiseret i en direktion, en kommunikationsenhed, et sekretariat, fem embedslæger, samt ti områder. De ti områder er: (1) Statens Institut for Strålebeskyttelse, (2) Borgerrettet forebyggelse, (3) Det Borgernære Sundhedsvæsen, (4) Sunde Rammer, (5)Tilsyn og Patientsikkerhed, (6) Uddannelse og Autorisation, (7) Dokumentation af Specialiseret Sundhedsvæsen, (8) Dokumentation af Kvalitet og Standardisering, (9) Dokumentation af Folkesundhed, og (10) Sygehusbehandling og Beredskab. Som ovenstående områder indikerer, er der et klart fokus på udvikling af policy og rådgivning indenfor en række forskellige faglige områder, fx forebyggelse, patientsikkerhed, og uddannelse samt dokumentation af og tilsyn med sundhedsvæsenet. Driften af sundhedsvæsenet er, som tidligere nævnt, placeret hos regionerne og kommunerne, som dog er underlagt de rammer, der fastlægges af Sundhedsstyrelsen. Kommunikationsafdelingen har ansvaret for Sundhedsstyrelsens kommunikation, herunder ensretning af denne, hvorimod sekretariatet har ansvaret for direktionsbetjening, budget, regnskab, HR, og administrativ service. Figur 22 illustrerer denne organisatoriske kontekst.



Figur 22: Organisatorisk kontekst for redskaber og teknologier i SST

Nævnte væsentlige redskaber og teknologier

I det følgende vil de redskaber og teknologier, der af respondenterne nævnes som væsentlige for Sundhedsstyrelsen, blive kortlagt på baggrund af de transskriberede interviews. Da analysen følger samme struktur som den foretaget for de tre andre styrelser, indledes der med en analyse af, hvilke redskaber og teknologier, der nævnes, når der spørges specifikt til eksistensen af disse. Herefter analyseres svar på spørgsmål af mere generel karakter med henblik på at detaljere analysen yderligere. Analysen og kortlægningen af de nævnte redskaber og teknologier tager udgangspunkt i det fokus, der præger disse, hvad der kendetegner dem, samt deres orientering.

Specifikt om redskaber og teknologier

Når der spørges specifikt ind til de redskaber og teknologier, der primært anvendes i Sundhedsstyrelsen, nævnes både redskaber og teknologier med et eksternt og internt fokus. De eksternt fokuserede redskaber og teknologier tager form af resultatkontrakten, der anvendes op imod departement, lovgivning og standarder, der anvendes ud mod regioner, samt økonomistyringsredskaber til brug for afregning mellem sygehuse. Sundhedsstyrelsens resultatkontrakt med departementet har fokus på at identificere en ønsket performance samt forpligte til at opnå denne. Givet dette, kortlægges resultatkontrakten under kategorien performance. Lovgivning og standarder indenfor sundhedsområdet har overordnet fokus på at sikre en ensartet tilgang til den eksterne opgavevaretagelse, samt kvaliteten af fx patientrettigheder og kvalitetsstandarder. Som sådan kan lovgivning og standarder i udgangspunktet kortlægges under kategorien proces & kvalitet. De økonomistyringsredskaber, der udvikles af Sundhedsstyrelsen, har et omkostnings- og regnskabsmæssigt fokus, fx udvikling af takster for Diagnose Relaterede Grupper (DRG), til brug for afregning mellem sygehuse.

Vender vi blikket internt i Sundhedsstyrelsen, omfatter de nævnte redskaber og teknologier projekt ledelse, kvalitetssystemer, arbejdsplaner samt udbud. Projektledelse anvendes internt til at sikre ensartet tilgang til Sundhedsstyrelsens arbejde med de mange forskelligartede udviklingsopgaver, der præger styrelsens opgaveportefølje. En sådan ensartethed sikres ved at definere processer for projektgennemførsel, herunder de aktiviteter, der skal gennemføres i forbindelse med initiering og eksekvering af projekter med henblik på at sikre en høj kvalitet. Projektledelse kortlægges på denne baggrund under kategorien proces & kvalitet.

Kvalitetssystemer nævnes i relation til Sundhedsstyrelsens driftsorienterede opgaver, fx tilsyns- og autorisationsopgaver, for hvilke der er udviklet såkaldte standard operating procedures (SOP). Fokus for disse SOP'er er ligeledes på standardisering af opgavevaretagelsen, så eksempelvis embedslægernes tilsyn med plejehjem varetages på samme måde i alle regioner. Grundet dette fokus på ensartet proces, kortlægges kvalitetssystemer også under kategorien proces & kvalitet.

Med udgangspunkt i den udmeldte budgetramme, udarbejdes der også arbejdsplaner for enkelte områder. Disse arbejdsplaner konkretiserer, hvilke opgaver et givent område skal fokusere på, og identificerer samt operationaliserer således den ønskede performance. Tidshorisonten for arbejdsplanen er i udgangspunktet etårig, men kan dog indeholde initiativer, der strækker sig over flere år. På baggrund af arbejdsplanens fokus på at identificere og operationalisere en ønsket performance, kortlægges arbejdsplanen under kategorien performance.

Slutteligt nævnes også udbud af særligt IT ydelser som et væsentligt redskab og teknologi for Sundhedsstyrelsen, hvilket sigter på styring af aktiviteter og hvorvidt disse varetages internt eller af eksterne leverandører. Styring af aktiviteter er også fokuseret på processen, hvorfor dette redskab og teknologi kortlægges under kategorien proces & kvalitet.

Generelt om redskaber og teknologier

Respondenternes svar på spørgsmål af mere generel karakter vedrørende Sundhedsstyrelsens anvendelse af redskaber og teknologier, herunder særligt spørgsmål til temaerne; institutionelle træk og styringslandskab, er i høj grad sammenfaldende med svarene på de mere specifikke spørgsmål. Således nævnes også her resultatkontrakten, lovgivning og standarder, projektledelse og udbud som væsentlige. Herudover nævnes også aktivitetsbaseret budgettering samt benchmarking som andre væsentlige redskaber og teknologier.

På baggrund af ovenstående analyse, kan der identificeres sammenfald mellem de redskaber og teknologier, der kortlægges ved svar på spørgsmål af henholdsvis specifik og generel karakter. Ifølge respondenters svar på specifikke spørgsmål, kortlægges en række redskaber og teknologier, der domineres af kategorien proces & kvalitet, høj væsentlighed af kategorien performance, og mindre væsentligt fokus på omkostninger. Analysen af svar på generelle spørgsmål, resulterer i en sammenfaldende kortlægning af Sundhedsstyrelsens redskaber og teknologier. Ud fra et analytisk synspunkt argumenteres for, at kategorien proces & kvalitet dominerer de nævnte redskaber og teknologier, at kategorien performance har en høj væsentlighed i forhold til de nævnte redskaber og teknologier, og at kategorien omkostninger er af mindre væsentlig betydning. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 89.

Proces & kvalitet	Omkostninger	Performance
Dominerende grundet lovgivning og standarder, projektledelse, kvalitetssystemer og udbud til at optimere proces og kvalitet.	Tildeles en mindre væsentlighed grundet ekstern økonomistyring, (DRG), samt intern anvendelse af aktivitetsbaseret budgettering og styring.	Tildeles en høj væsentlighed grundet resultatkontrakten med departementet, samt interne arbejdsplaner og anvendelsen af benchmarking.

Tabel 89: Nævnte redskaber og teknologier for SST

Beskrevne redskaber og teknologier

I det følgende vil indsamlede dokumenter fra Sundhedsstyrelsen blive analyseret med henblik på at kortlægge de væsentlige redskaber og teknologier, der beskrives heri. Dette gøres ligeledes med udgangspunkt i det fokus, de kendetegn, og den orientering, der karakteriserer de beskrevne redskaber og teknologier. Analysen tager udgangspunkt i følgende dokumenter:

- Resultatkontrakten 2010 - 2011
- Strategi 2010 - 2013, ”Vi arbejder for sundheden”,

Ovenstående dokumenter er valgt, idet analysen sigter mod en overordnet kortlægning af de mest væsentlige redskaber og teknologier, frem for en detaljeret gennemgang af alle. Det formodes dermed, at resultatkontrakt for 2011 samt Sundhedsstyrelsens strategi vil indeholde information om styrelsens væsentlige redskaber og teknologier. Resultatkontrakten indeholder Sundhedsstyrelsens opstillede mål for år 2010 og 2011, hvorimod strategien beskriver styrelsens overordnede strategi og dertilhørende strategiske indsatsområder. Herudover indeholder både resultatkontrakt og strategi en beskrivelse af flere af Sundhedsstyrelsens anvendte redskaber og teknologier, herunder særligt lovgivning, standarder og retningslinjer, digitalisering, DRG afregningssystem, effektmål og benchmarking. Resultatkontrakten anskues også som et redskab og teknologi, hvorfor denne ligeledes er medtaget i kortlægningen af Sundhedsstyrelsens redskaber og teknologier. Kategoriseringen af de beskrevne redskaber og teknologier er illustreret i tabel 90, hvor beskrivelserne af disse er indeholdt i forkortet format og i forhold til deres fokus, kendetegn, samt orientering.

	Proces & kvalitet	Omkostninger	Performance
Fokus	Lovgivning, standarder og retningslinjer fokuserer på optimering og standardisering af processer, Digitalisering fokuserer på optimering af proces	DRG afregningssystemer fokuser på finansiel styring mellem sygehuse	Resultatkontrakt fokuserer på at identificere ønsket performance, Effektmål fokuserer på identificering og af kontrol af performance, Benchmarking fokuserer på sammenligning af performance
Kendetegn	Lovgivning, standarder og retningslinjer kendetegnet ved deres specifikke karakter, Digitalisering kendetegnet ved øget selvbetjeningsløsninger	DRG afregningssystemet er kendetegnet ved dets specifikke karakter	Resultatkontrakt kendetegnet ved overordnede målfastlæggelse, Effektmål kendetegnet ved operationalisering og forpligtigelse, Benchmarking kendetegnet ved kontrol af performance
Orientering	Lovgivning, standarder og retningslinjer, Digitalisering orienteret både internt i Sundhedsstyrelsen og eksternt mod sundhedsvæsenet	DRG afregningssystemet er orienteret eksternt mod regionale sygehuse	Resultatkontrakten er orienteret internt i organisation og dennes performance, Effektmål og Benchmarking orienteret eksternt mod sundhedsvæsenet

Tabel 90: Kortlægning af SST's beskrevne redskaber og teknologier

Lovgivning, standarder og retningslinjer, som beskrevet, fokuserer på at skabe rammerne for større sammenhænge på sundhedsområdet. En central udfordring i denne sammenhæng er deling af information på tværs af sundhedsvæsenet, hvorfor Sundhedsstyrelsen har taget initiativ til at styrke sammenhængen via udarbejdelsen af fx sundhedsaftaler, der understøtter patientforløb på tværs af regioner og kommuner. Et andet væsentligt redskab og teknologi er digitalisering og anvendelse af selvbetjeningsløsninger, herunder elektronisk adgang til data via Sundhedsstyrelsens hjemmeside. Fokus for digitalisering er dels at understøtte en bedre deling af viden på tværs af sundhedsvæsenet via centrale registre, fx Landspatientregistret og Cancerregistret, samt digitale løsninger, fx elektroniske patientjournaler. Grundet et fokus på at optimere processen for patientforløb og derigennem kvaliteten af den ydede service, kortlægges lovgivning, standarder og retningslinjer, samt digitalisering under kategorien proces & kvalitet.

Den indgåede resultatkontrakt for perioden 2010 - 2011 indeholder Sundhedsstyrelsens mål for perioden, fordelt på styrelsens strategiske fokusområder. Resultatkontrakten beskrives som Sundhedsstyrelsens primære redskab og teknologi til at identificere ønsket performance samt operationalisere og kontrollere denne via specifikke mål. Effektmåling og benchmarking beskrives også som væsentlige redskaber og teknologier, der fokuserer på at identificere effekten af et givent initiativ, fx kommunernes forebyggelsesindsats samt muligheden for at sammenligne performance på tværs af landet. Et eksempel på benchmarking er hjemmesiden Sundhedskvalitet.dk, der rangordner landets sygehuse på baggrund af data fra Landspatientregistreret, patienttilfredshedsundersøgelser, og kliniske kvalitetsdatabaser. På baggrund af redskaberne og teknologiernes fokus på identificering, operationalisering og kontrol af en given performance eller effekt, kortlægges resultatkontrakt, effektmåling og benchmarking under kategorien performance.

Slutteligt beskrives også DRG afregningssystemet som et væsentligt redskab og teknologi. Systemet anvendes til at vurdere sygehusenes aktivitet og udgifter, og foretage sammenligninger på tværs af disse. Herudover anvendes systemet også til at afregne for behandling af patienter mellem regioner, mellem regioner og kommuner, og mellem regioner og private sygehuse, samt til aktivitets- og takststyring på sygehusene. Der kan således identificeres et fokus på både omkostninger og performance, hvor det dog argumenters, at førstnævnte er det primære. DRG afregningssystemet kan dermed kortlægges under kategorien omkostninger.

På baggrund af ovenstående analyse af de beskrevne redskaber og teknologier, kan der identificeres en tilstedeværelse af alle tre kategorier af redskaber og teknologier. Kategorien performance indtager, grundet Sundhedsstyrelsens anvendelse af resultatkontrakt, effektmålinger og benchmarking, en dominerende position. Kategorien proces og kvalitet præger i høj grad Sundhedsstyrelsens anvendelse af lovgivning, standarder, retningslinjer og digitalisering, hvorimod kategorien omkostninger dækker over anvendelsen af DRG afregningssystemet. Ud fra et analytisk synspunkt, argumenteres for, at kategorien performance dominerer de nævnte redskaber og teknologier, at kategorien proces & kvalitet har en høj væsentlighed i forhold til de nævnte redskaber og teknologier, og at kategorien omkostninger er af mindre væsentlig betydning. Den samlede kortlægning er illustreret i tabel 91.

Proces & kvalitet	Omkostninger	Performance
Tildeles en høj væsentlighed grundet fokus på optimering af processer og kvalitet via lovgivning, standarder, retningslinjer og digitalisering	Tildeles en mindre væsentlighed grundet eksternt fokus på finansiel styring via DRG afregningssystemet.	Dominerende grundet resultatkontrakt til operationalisering og kontrol af intern performance, effektmål og benchmarking.

Tabel 91: Beskrevne redskaber og teknologier for SST

Faktorer med indflydelse på valg af redskaber og teknologier

De faktorer, der, ifølge respondenterne, har væsentlig indflydelse på Sundhedsstyrelsens valg af redskaber og teknologier, er af både intern og ekstern karakter og dækker bl.a. opgavetype, medarbejdere, organisering, og ledelsen. Tabel 92 viser en grupperet oversigt over de nævnte faktorer.

Gruppering	Nævnte faktor	Intern / ekstern
Opgavetype	Forskelligartede opgavetyper Unikke opgaveporteføljer	Intern Intern
Medarbejdere	Forskellige fagligheder	Intern
Organisering	Fragmenteret organisation Ønske om sammenhæng	Intern Intern
Ledelsen	Ledelsespræferencer Ledelsesfokus	Intern Intern
Centralisering	Centralt dikterede redskaber og teknologier	Ekstern
Politisk	Politiske reformer, herunder særligt kommunalreformen Politisk fokus, herunder fokus på markedstænkning	Ekstern Ekstern

Tabel 92: Faktorer for SST's redskaber og teknologier

Opgavetypen nævnes som en væsentlig faktor for Sundhedsstyrelsens valg af redskaber og teknologier, idet styrelsens mange og forskellige opgaver i høj grad har informeret valget af både projektledelse samt standard operating procedures (SOP), som redskaber og teknologier. Projektledelse anvendes internt til at sikre ensartet tilgang til udviklingsopgaver og fokuserer på optimering af Sundhedsstyrelsen interne processer, aktiviteter og kapaciteter. Herudover nævnes projektledelse også som et redskab og teknologi, der skal sikre sammenhæng i organisationen.

Standard operating procedures (SOP) anvendes i forbindelse med Sundhedsstyrelsens driftsorienterede opgaver, herunder tilsyns- og autorisationsopgaver. Dette redskab og teknologi har fokus på at optimere og standardisere processerne for de driftsorienterede opgaver, med henblik på at øge kvaliteten. Medarbejdere og særligt deres faglighed nævnes som en væsentlig faktor i forhold til Sundhedsstyrelsens valg af redskaber og teknologier. Dette skyldes, at de valgte redskaber og teknologier skal favne de mange forskellige fagligheder, der eksisterer i Sundhedsstyrelsen, og medvirke til en større sammenhæng via standardisering af processer. Netop ønsket om en større grad af sammenhæng på tværs af Sundhedsstyrelsen ligger til grund for, at organiseringen også nævnes som en væsentlig faktor i forhold til valg af redskaber og teknologier. Flere af Sundhedsstyrelsens områder er placeret på forskellige adresser i landet, hvorfor der fokuseres på standardisering af processer på tværs af sådanne områder.

Ledelsen og dennes fokus samt præferencer er ligeledes en faktor, der, ifølge respondenterne, påvirker Sundhedsstyrelsens valg af redskaber og teknologier. Således nævnes det, at den tidligere ledelse, der tiltrådte i begyndelsen af dette årtusind, satte mere fokus på styring via fx resultatkontrakter og implementering af projektorganisation. I nogle tilfælde dikteres anvendelsen af specifikke redskaber og teknologier fra departementet, hvorfor også centralisering påvirker Sundhedsstyrelsens valg af redskaber og teknologier. Slutteligt nævnes også politiske beslutninger og prioritering, herunder særligt kommunalreformen samt et politisk fokus på øget markedstænkning i sundhedsvæsenet som en væsentlig faktor.

For Sundhedsstyrelsen synes opgavetype, medarbejdere, og organisering i høj grad at understøtte valg af redskaber og teknologier under kategorien proces & kvalitet, herunder særligt projektledelse og SOP. Ledelsen, centralisering og politiske beslutninger kan i princippet føre til valg af redskaber og teknologier fra alle tre kategorier.

Opsummering af Sundhedsstyrelsen

Den gennemførte analyse og kortlægning af Sundhedsstyrelsens væsentlige redskaber og teknologier indikerer en vis diskrepans mellem de nævnte og beskrevne redskaber og teknologier. De nævnte redskaber og teknologier domineres af kategorien proces og kvalitet, samt en høj væsentlighed af kategorien performance, og en mindre væsentlighed af kategorien omkostninger. I modsætning hertil domineres de beskrevne redskaber og teknologier af kategorien performance, en høj væsentlighed af kategorien proces & kvalitet, og en mindre væsentlighed af kategorien omkostninger. De nævnte redskaber er således domineret af kategorien proces & kvalitet, og de beskrevne af kategorien performance.

Af de identificerede faktorer relateres opgavetype, medarbejdere og organisering til kategorien proces & kvalitet, hvorimod ledelsen, centralisering, og politiske beslutninger kan relateres til alle kategorier. Den samlede kortlægning af Sundhedsstyrelsens redskaber og teknologier er illustreret i tabel 93.

	Proces & kvalitet	**Omkostninger**	**Performance**
Nævnte	Dominerende	Mindre væsentlighed	Høj væsentlighed
Beskrevne	Høj væsentlighed	Mindre væsentlighed	Dominerende
Faktorer	Opgavetype, Medarbejder, Organisering, Ledelsen, Centralisering, Politiske beslutninger	Ledelsen, Centralisering, Politiske beslutninger	Ledelsen, Centralisering, Politiske beslutninger

Tabel 93: Redskaber og teknologier for SST

Komparativ analyse og refleksion

I det følgende foretages der en komparativ analyse af de kortlagte redskaber og teknologier, med henblik på at identificere eksisterende mønstre i empirien, og på baggrund af disse at udvikle temaer af særlig interesse. Herudover vil analysen afslutningsvis reflektere over anvendeligheden af kategorier for redskaber og teknologier som analytisk linse.

Analyse

Når de nævnte redskaber og teknologier, der er kortlagt for de fire styrelser, sammenlignes, kan der identificeres en række mønstre af særlig interesse. Først og fremmest viser kortlægningen, at redskaber og teknologier fra alle kategorier nævnes på tværs af de fire styrelser. Dette er illustreret i tabel 94.

Væsentlighed	**AMS**	**EOGS**	**Kunststyrelsen**	**SST**
Dominerende	Performance	Proces & kvalitet	Proces & kvalitet	Proces & kvalitet
Høj	Proces & kvalitet	Performance	Performance	Performance
Mindre	Omkostninger	Omkostninger	Omkostninger	Omkostninger

Tabel 94: Nævnte redskaber og teknologier for de 4 styrelser

På trods af tilstedeværelsen af alle tre kategorier, kan der identificeres en dominerende indflydelse af redskaber og teknologier under kategorien proces & kvalitet for tre af de fire styrelser. Dette indikerer et ensartet fokus på redskaber og teknologier, der anvendes til at optimere og standardisere processer samt øge kvaliteten. Kategorien proces & kvalitet kommer særligt til udtryk via fx projektorganisering og projektledelse, standardiserede processer og LEAN. Den høje væsentlighed, der tilskrives kategorien performance, skyldes primært styrelsernes nævnelse af fx resultatkontrakter, handlingsplaner, benchmarking og brugerundersøgelser som andre væsentlige redskaber og teknologier.

Analyseres forskellene mellem de fire styrelser, ses det, at Arbejdsmarkedsstyrelsen afviger fra de resterende styrelser. Hvor Arbejdsmarkedsstyrelsens redskaber og teknologier domineres af kategorien performance, er de resterende tre styrelsers redskaber og teknologier domineret af kategorien proces & kvalitet. Denne afvigelse skyldes primært Arbejdsmarkedsstyrelsens særlige fokus på performance management som det grundlæggende redskab og teknologi. På trods af denne afvigelse, kan der dog identificeres en høj grad af sammenfald mellem de fire styrelsers nævnte redskaber og teknologier. Redskaber og teknologier, der tidligere var forbeholdt den private sektor, men som nu også anvendes i en offentlig kontekst. Dette indikerer, at grænsen mellem den private og offentlige sektor, i forhold til anvendte redskaber og teknologier, ikke længere er så synlig. På baggrund af de ovenfor nævnte mønstre kan der identificeres følgende spørgsmål af særlig interesse:

1. Er der tale om en generisk anvendelse af redskaber og teknologier?
2. Er anvendelsen af redskaber og teknologier inspireret af den private sektor?

Når de beskrevne redskaber og teknologier, der er kortlagt for de fire styrelser, sammenlignes, kan der ligeledes identificeres en række mønstre af særlig interesse. Først og fremmest viser kortlægningen af de nævnte redskaber og teknologier, at alle tre kategorier også her finder anvendelse i hver af de fire analyserede styrelser. Dette er illustreret i tabel 95.

Væsentlighed	**AMS**	**EOGS**	**Kunststyrelsen**	**SST**
Dominerende	Performance	Proces & kvalitet	Proces & kvalitet	Performance
Høj	Proces & kvalitet	Performance	Performance	Proces & kvalitet
Mindre	Omkostninger	Omkostninger	Omkostninger	Omkostninger

Tabel 95: Beskrevne redskaber og teknologier for de 4 styrelser

I lighed med de nævnte redskaber og teknologier, kan der for de beskrevne identificeres en dominerende indflydelse af kategorierne proces & kvalitet samt performance. Dog synes de beskrevne redskaber og teknologier at tilskrive kategorien performance en mere fremtrædende rolle, da denne dominerer to af de fire styrelser. Således dominerer kategorien performance de beskrevne redskaber og teknologier for Arbejdsmarkedsstyrelsen og Sundhedsstyrelsen, hvorimod kategorien proces & kvalitet dominerer de beskrevne redskaber for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Kunststyrelsen. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt styrelsernes fokus påvirker valg af redskaber og teknologier. Kategorien performance dominerer de beskrevne redskaber og teknologier for Arbejdsmarkedsstyrelsen og Sundhedsstyrelsen, der begge er karakteriseret ved et højt fokus på policy udvikling og ingen eller mindre grad af drift. Omvendt dominerer kategorien proces & kvalitet de beskrevne redskaber for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Kunststyrelsen, der begge er karakteriseret ved et højt fokus på drift. På baggrund af de mønstre, der observeres på tværs af de fire styrelsers beskrevne redskaber og teknologier, kan der identificeres følgende spørgsmål af særlig interesse.

1. Hvilken sammenhæng er der mellem fokus og formål og valg af redskaber og teknologier?

På baggrund af de komparative analyser af de nævnte og beskrevne redskaber og teknologier, kan der yderligere identificeres en række mønstre på tværs af de fire styrelser. Begge analyser viser, at alle tre kategorier af redskaber og teknologier anvendes, dog med klar dominans af kategorierne proces & kvalitet samt performance. I denne sammenhæng rejser begge analyser spørgsmål til, i hvilken grad styrelsernes fokus påvirker valg af redskaber og teknologier, eller om dette er generisk på tværs af styrelserne.

Der kan yderligere observeres nogen grad af sammenfald mellem de nævnte og beskrevne redskaber og teknologier i forhold til den dominerende kategori, hvilket indikerer en eksisterende kobling mellem skrift og tale. På baggrund af de mønstre, der observeres på tværs af de fire styrelsers nævnte og beskrevne redskaber og teknologier, kan der identificeres følgende yderligere spørgsmål af særlig interesse:

1. Er der sammenhæng mellem de nævnte og beskrevne anvendte redskaber og teknologier?

Sammenlignes de faktorer, der opfattes som af væsentlig indflydelse på valg af redskaber og teknologier, kan der identificeres en række ligheder på tværs af de fire styrelser. De identificerede faktorer og deres analyserede indflydelse på valg af redskaber og teknologier er opsummeret i tabel 96.

Påvirker i retning af	**AMS**	**EOGS**	**Kunststyrelsen**	**SST**
Proces & kvalitet	Modestrømninger, Pragmatisme, Legitimitet, Data tilgængelighed	Opgavetype, IT, Modestrømninger, Ledelsen	Opgavetype, Fælles tilgang, Centralisering	Opgavetype, Medarbejder, Organisering, Ledelse
Omkostninger	Modestrømninger, Pragmatisme, Legitimitet, Data tilgængelighed	Modestrømninger, Ledelsen	Centralisering	Ledelse, Centralisering, Politiske beslutninger
Performance	Modestrømninger, Pragmatisme, Legitimitet, Data tilgængelighed	Modestrømninger, Ledelsen	Centralisering, Brugerfokus	Ledelse, Centralisering, Politiske beslutninger

Tabel 96: Redskaber og teknologi faktorer for de 4 styrelser

Som det ses af tabel 96, er der nogen grad af sammenfald mellem de nævnte faktorer på tværs af de fire styrelser. Nogle faktorer, herunder særligt modestrømninger, legitimitet, ledelsespræferencer, centralisering og politiske prioriteringer, kan påvirke valg af redskaber i retning af alle tre kategorier, alt efter, hvad der er oppe i tiden. Andre faktorer påvirker valg af redskaber og teknologier i retning af en specifik kategori, herunder opgavetype og brugerfokus. Der kan, grundet dette, ikke identificeres et entydigt mønster for, hvorledes faktorer påvirker valget af redskaber og teknologier på tværs af de fire styrelser.

Opsummerende kan der, på baggrund af den komparative analyse og de identificerede spørgsmål, identificeres en række temaer, der synes at være særligt relevante. Det første tema vedrører anvendelsen af de nævnte redskaber og teknologier, og i hvilken udstrækning denne er generisk på tværs af styrelser. Den generiske karakter informerer delvist et andet tema vedrørende sammenhængen mellem organisationens fokus og formål og de valgte redskaber og teknologier. Det tredje og sidste tema vedrører, i hvilken udstrækning valget af redskaber og teknologier påvirkes af, hvad der er oppe i tiden. Relevansen af disse temaer tydeliggøres i form af nærværende afhandlings forskningsspørgsmål og i den sammenhæng det følgende delspørgsmål:

Hvilke redskaber og teknologier anvendes, og hvilke faktorer indvirker på valget heraf?

Den gennemførte analyse indikerer, at redskaber og teknologier under kategorierne proces & kvalitet samt performance, tildeles størst opmærksomhed. Der kan på baggrund af analysen ikke identificeres en entydig sammenhæng mellem nævnte redskaber og teknologier og en styrelses grundbetingelser, i form af fokus på enten policy udvikling eller drift. De identificerede faktorer indikerer, at valget af redskaber og teknologier i nogen udstrækning påvirkes af, hvad der er oppe i tiden.

Refleksion

Den analytiske linse, der er anvendt til at analysere og kortlægge redskaber og teknologier, hviler på anvendelsen af empirisk funderede kategorier af redskaber og teknologier. Med udgangspunkt i Økonomistyrelsens arbejde med kategorisering af redskaber og teknologier, samt forskningsmæssige bidrag herom, (Lægreid, Roness & Rubeckson, 2007; Gunn & Williams, 2007; Clark, 1997), er der anvendt tre forskellige kategorier. Disse tre kategorier af redskaber og teknologier består af kategorien proces & kvalitet, kategorien omkostninger, og kategorien performance. Med afsæt i det fokus, de kendetegn og den orientering, der karakteriserer hver enkelt kategori, har det været muligt at foretage en overordnet kortlægning af de redskaber og teknologier, der lægges vægt på i de fire case organisationer. Det har således været muligt, ud fra et analytisk synspunkt, at kortlægge anvendte redskaber og teknologier ved at analysere interviews og dokumenter i forhold til deres fokus, kendetegn samt orientering.

Styrken ved at anvende kategorier af redskaber og teknologier som analytisk linse, er den empiriske fundering, hvilket muliggør en praktisk orienteret kortlægning af anvendte redskaber og teknologier. I den sammenhæng skal især Økonomistyrelsens arbejde med at identificere specifikke redskaber og teknologier under kategorierne proces & kvalitet, omkostninger samt performance, nævnes. Den praktiske orientering ligger dog også til grund for en af svaghederne ved at anvende ovennævnte analytiske linse. Dette skyldes, at en række redskaber og teknologier er obligatoriske for de fire case organisationer, herunder særligt redskaber under kategorien omkostninger, og dermed ikke eksplicit nævnes af de adspurgte respondenter.

Givet den begrænsede litteratur vedrørende organisationers overordnede anvendelse af redskaber og teknologier, argumenteres det, at den anvendte analytiske linse danner et godt udgangspunkt for yderligere udvikling.

Kapitel 7 – Sammenfattende analyse

The practice of public sector strategy - the development and execution of a plan of action to guide behavior in pursuit of organizational goals - and the immediate context in which strategizing takes place have evolved in ways that potentially enhance the effectiveness of decision making and planning

(Brown, T. L. 2010)

Som ovenstående uddrag fra Trevor L. Browns artikel nævner, har praksis for udvikling og implementering af offentlig strategi, samt konteksten denne bedrives i, udviklet sig på måder, der muligvis øger effektiviteten af beslutninger og planlægning. Netop udvikling og implementering af offentlig strategi samt konteksten vil danne genstand for dette kapitel, der sammenfatter analyserne fra de tre foregående kapitler i en selvstændig analyse, hvor trådene samles og temaerne skærpes, før den endelige konklusion og videre rejse præsenteres. Ved at kombinere de foregående analyser af henholdsvis den styringsmæssige kontekst, den strategiske tilgang samt kategorier af redskaber og teknologier, vil dette kapitel således kortlægge et samlet billede af den form, strategi og strategisk ledelse antager i de fire analyserede styrelser.

Kapitlet indledes med en opsummering af de komparative analyser, der er foretaget i de tre foregående kapitler, og de spørgsmål samt temaer, der blev identificeret. Efterfølgende kombineres de tre komparative analyser i en selvstændig analyse og kortlægning af, hvordan strategi tager form i hver af de fire styrelser. Kapitlet afsluttes med en komparativ analyse af, hvordan strategi tager form i de fire styrelser, hvilket efterfølgende danner grundlag for afhandlingens konklusion samt forslag til den videre rejse.

Opsummering af de gennemførte komparative analyser

Hvad angår den analytiske tilgang, blev der tidligt i afhandlingen identificeret tre relevante variable; den styringsmæssige kontekst, den strategiske tilgang, og valg af redskaber og teknologier. Disse tre dannede grundlag for udviklingen af det konceptuelle framework. Det konceptuelle framework er efterfølgende anvendt til at analysere og kortlægge den styringsmæssige kontekst, strategiske tilgang, samt kategorier af redskaber og teknologier, der karakteriserer de fire styrelser. Ovennævnte analyse og kortlægning er genstand for kapitlerne 4, 5 og 6, der behandler de tre variable individuelt. I det følgende opsummeres kapitel 4, 5 og 6 med det spørgsmål, der var ledende for analysen og kortlægningen, de teorier og den del af det konceptuelle framework, der blev anvendt, og de temaer, der blev udviklet.

Styringsmæssig kontekst

I kapitel 4 blev der foretaget en analyse og kortlægning af den styringsmæssige kontekst, der karakteriserer de fire case organisationer. Formålet med denne analyse og kortlægning var at besvare afhandlingens følgende delspørgsmål:

Hvad er den styringsmæssige kontekst, og hvilke faktorer indvirker herpå?

Eksisterende teori og forskningsmæssige bidrag omkring forskellige styringsparadigmer blev i denne sammenhæng anvendt til at identificere fire specifikke styringsparadigmer som analytisk linse. Disse fire styringsparadigmer udgør tilsammen den del af det konceptuelle framework, der er anvendt til at analysere og kortlægge den styringsmæssige kontekst. For hver af de fire styrelser er det således undersøgt, i hvilken udstrækning den styringsmæssige kontekst er påvirket af henholdsvis hierarkisk styring, klanbaseret styring, netværksstyring og markedsstyring, samt hvilke faktorer, der indvirker herpå.

Analysen og kortlægningen viser, at alle fire styringsparadigmer finder anvendelse, hvilket indikerer en pragmatisk tilgang. Der er dog stor forskel imellem den opfattede og beskrevne styringsmæssige kontekst, i forhold til det dominerende styringsparadigme. Den opfattede styringsmæssige kontekst synes at være domineret af det hierarkiske og klanbaserede styringsparadigme, hvorimod den beskrevne styringsmæssige kontekst synes domineret af markedsstyring. Denne diskrepans mellem det opfattede og beskrevne indikerer en vis dekobling mellem det talte og skrevne ord. Herudover indikerer analysen og kortlægningen, at der ikke kan identificeres en entydig sammenhæng mellem en styrelses grundbetingelser, i form af fokus på enten policy udvikling eller drift, og den styringsmæssige kontekst. Slutteligt kan der, for de faktorer med indflydelse på den styringsmæssige kontekst, identificeres et ensartet mønster på tværs af de fire case organisationer. Således opfattes eksempelvis centralisering og politisk prioritering at trække i hierarkisk retning, udvikling af kultur, værdier og holdninger i klanbaseret retning, samarbejde med eksterne interessenter i retning af netværksstyring, og ledelsens præferencer samt anvendelsen af privat sektor redskaber i retning af markedsstyring.

På baggrund af analysen og kortlægningen af den styringsmæssige kontekst, blev der identificeret følgende fire temaer af særlig relevans for afhandlingens første delspørgsmål:

- Det første tema vedrører den pluralitet, der kan observeres via eksistensen af alle fire styringsparadigmer, og hvorvidt denne er pragmatisk eller paradoksal.
- Det andet tema vedrører diskrepansen mellem den opfattede og beskrevne styringsmæssige kontekst, og hvorvidt der er tale om dekobling.
- Det tredje tema vedrører sammenhængen, eller manglen på samme, mellem organisationens grundbetingelser og den styringsmæssige kontekst.
- Det fjerde, og sidste, tema vedrører de faktorer, der indvirker på den styringsmæssige kontekst og deres generiske karakter.

Strategisk tilgang

I kapitel 5 blev der foretaget en analyse og kortlægning af den strategiske tilgang, der karakteriserer de fire styrelser. Formålet med denne analyse og kortlægning var at besvare afhandlingens følgende delspørgsmål:

Hvad er den strategiske tilgang, og hvilke faktorer indvirker herpå?

Eksisterende teori og forskningsmæssige bidrag, omkring forskellige strategiske perspektiver, blev i denne sammenhæng anvendt til at identificere fire specifikke strategiske perspektiver som analytisk linse. Disse fire strategiske perspektiver udgør tilsammen den del af det konceptuelle framework, der er anvendt til at analysere og kortlægge den strategiske tilgang. For hver af de fire styrelser er det således undersøgt, i hvilken udstrækning den strategiske tilgang er påvirket af henholdsvis det klassiske perspektiv, det processuelle perspektiv, det systemiske perspektiv, og det evolutionære perspektiv, samt hvilke faktorer, der indvirker herpå.

Analysen og kortlægningen viser, at alle fire strategiske perspektiver finder anvendelse, dog med en klar dominans af det klassiske og processuelle perspektiv, hvilket indikerer en generisk tilgang til strategi på tværs af de fire styrelser. Der kan yderligere observeres en høj grad af sammenfald mellem den italesatte og beskrevne strategiske tilgang, i forhold til det dominerende strategiske perspektiv. Det klassiske perspektiv synes at kendetegne alle fire styrelsers tilgang til formulering af strategi, hvorimod det processuelle perspektiv i højere grad præger indholdet af de formulerede strategier. Sammenfald mellem det italesatte og beskrevne indikerer en eksisterende kobling mellem det talte og skrevne ord. Herudover indikerer analysen og kortlægningen, at der ikke kan identificeres en entydig sammenhæng mellem en styrelses grundbetingelser, i form af fokus på enten policy udvikling eller drift, og den strategiske tilgang.

Slutteligt kan der, for de faktorer med indflydelse på den strategiske tilgang, identificeres et ensartet mønster på tværs af de fire styrelser. Således opfattes eksempelvis fokus på performance og effektivitet at trække i klassisk retning, fokus på udvikling af kultur, værdier og holdninger i processuel retning, fokus på eksterne interessenter i systemisk retning, og fokus på politiske reformer og prioriteringer i evolutionær retning.

På baggrund af analysen og kortlægning af den strategiske tilgang, blev der identificeret følgende fire temaer af særlig relevans for afhandlingens andet delspørgsmål:

- Det første tema vedrører karakteren af den strategiske tilgang, og i hvilken grad den er generisk.
- Det andet tema vedrører sammenfaldet mellem den italesatte og beskrevne strategiske tilgang, og hvorvidt der er tale om en klar kobling.
- Det tredje tema vedrører sammenhængen, eller manglen på samme, mellem organisationens grundbetingelser og den strategiske tilgang.
- Det fjerde, og sidste, tema vedrører de faktorer, der indvirker på den strategiske tilgang og deres generiske karakter.

Redskaber og teknologier

I kapitel 6 blev der foretaget en analyse og kortlægning af de kategorier af redskaber og teknologier, der nævnes som de primære. Formålet med denne analyse og kortlægning var at besvare afhandlingens følgende delspørgsmål:

Hvilke redskaber og teknologier anvendes, og hvilke faktorer indvirker på valget heraf?

Eksisterende forskningsmæssige og praktiske bidrag omkring forskellige kategorier af redskaber og teknologier blev i denne sammenhæng anvendt til at identificere tre specifikke kategorier som analytisk linse. Disse tre kategorier af redskaber og teknologier udgør tilsammen den del af det konceptuelle framework, der er anvendt til at analysere og kortlægge anvendte redskaber og teknologier. For hver af de fire styrelser er det således undersøgt, i hvilken udstrækning redskaber og teknologier kan kategoriseres under henholdsvis proces & kvalitet, omkostninger, og performance, samt hvilke faktorer, der indvirker herpå.

Analysen og kortlægningen viser, at redskaber og teknologier under alle tre kategorier finder anvendelse, dog med en klar dominans af redskaber og teknologier fra kategorierne proces & kvalitet samt performance, hvilket indikerer et ensartet fokus på tværs af de fire styrelser. Der kan yderligere observeres nogen grad af sammenfald mellem de nævnte og beskrevne redskaber og teknologer, i forhold til den dominerende kategori. De nævnte redskaber og teknologier synes domineret af kategorien proces & kvalitet, hvorimod de beskrevne redskaber og teknologier domineres af både kategorien proces & kvalitet samt kategorien performance. Trods disse marginale uoverensstemmelser, indikerer graden af sammenfald mellem de nævnte og beskrevne redskaber og teknologier, en eksisterende kobling mellem det talte og skrevne ord. Herudover indikerer analysen og kortlægningen, at der ikke kan identificeres en entydig sammenhæng mellem en styrelses grundbetingelser, i form af fokus på enten policy udvikling eller drift, og valg af redskaber og teknologier.

Slutteligt kan der, for de faktorer med indflydelse på valg af redskaber og teknologier, identificeres et ensartet mønster på tværs af de fire case organisationer. Et mønster, der dog ikke indikerer, i hvilken retning faktorer har påvirket valg af redskaber og teknologier. Således opfattes en række faktorer, fx modestrømninger, legitimitet og ledelsespræferencer at kunne påvirke valg af redskaber og teknologier i retning af alle tre kategorier, alt efter, hvad der er oppe i tiden.

På baggrund af analysen og kortlægningen af de anvendte redskaber og teknologier, blev der identificeret følgende tre temaer af særlig relevans for afhandlingens tredje delspørgsmål:

- Det første tema vedrører karakteren af de anvendte redskaber og teknologier, og i hvilken grad disser er generiske.
- Det andet tema vedrører valg af redskaber og teknologier, og i hvilken udstrækning dette påvirkes af, hvad der er oppe i tiden.
- Det tredje tema vedrører sammenhængen, eller manglen på samme, mellem organisationens grundbetingelser og valg af redskaber og teknologier.

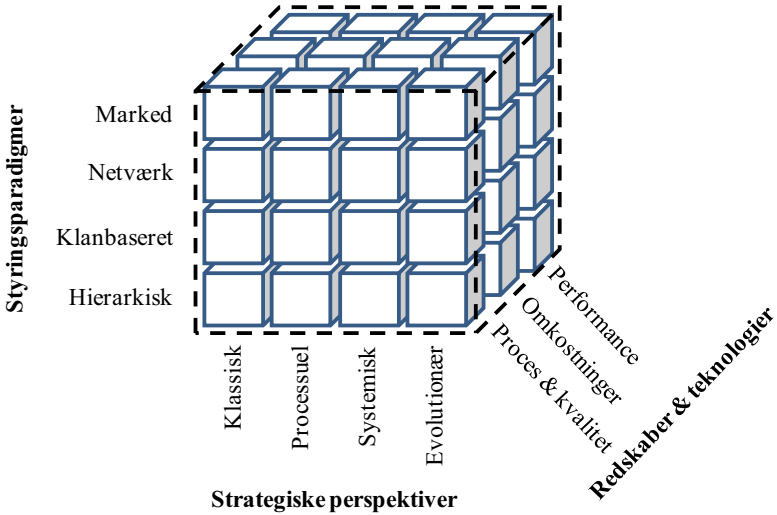
Ovenstående gennemgang opsummerer analysen og kortlægningen af henholdsvis den styringsmæssige kontekst, den strategiske tilgang, samt de redskaber og teknologier, der karakteriserer de fire styrelser. Der er på denne baggrund identificeret en række temaer for hver af de tre variable, den styringsmæssige kontekst, den strategiske tilgang, samt de redskaber og teknologier, som giver indsigt i afhandlingens tre formulerede delspørgsmål. For at opnå indsigt i afhandlingens fundamentale forskningsspørgsmål vedrørende formen for strategi og strategisk ledelse i en offentlig kontekst, kombineres de foretagne analyser af den styringsmæssige kontekst, strategiske tilgang samt redskaber og teknologier for hver af de fire styrelser. Dette gøres med henblik på at skabe et samlet billede for hver af de fire styrelser, hvilket efterfølgende kan danne grundlag for en komparativ analyse på tværs af disse. Således anvendes de tre analyser i kombination til at videreudvikle og finjustere identificerede temaer, samt identificere eventuelle nye temaer og relatere disse til afhandlingens fundamentale forskningsspørgsmål.

Den samlede analyse og kortlægning via StrategiKuben

I det følgende vil de foretagne delanalyser af den styringsmæssige kontekst, strategiske tilgang samt redskaber og teknologier, blive kombineret i en samlende analyse. Formålet med den samlende analyse er at få yderligere indsigt i, hvordan strategi og strategiske ledelse tager form, hvilket korresponderer med afhandlingens følgende fundamentale forskningsspørgsmål:

Hvordan tager strategi og strategisk ledelse form i en dansk offentlig kontekst?

Udgangspunktet for den samlende analyse er den kombination af dominerende styringsparadigme, strategiske perspektiv samt kategori af redskaber og teknologier, der er analyseret og kortlagt for hver af de fire styrelser, hvilket vil blive illustreret ved hjælp af StrategiKuben som vist i figur 23.

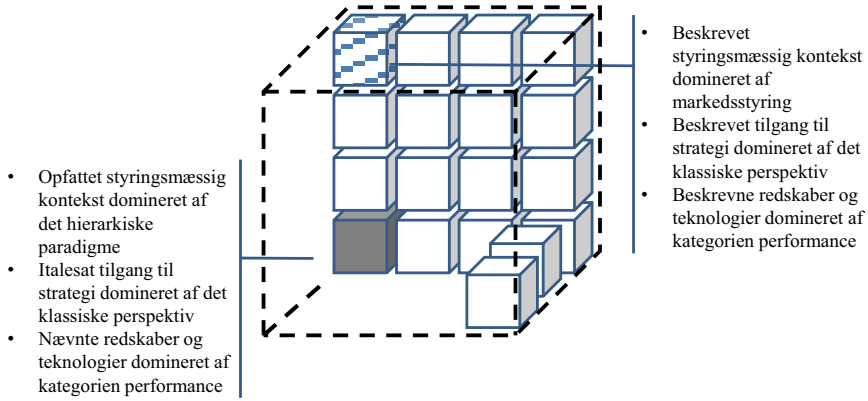


Figur 23: StrategiKuben

Der vil for hver styrelse blive indsat den dominerende kombination af styringsparadigme, strategisk perspektiv samt kategori af redskaber og teknologier, der er analyseret og kortlagt på baggrund af de transskriberede interviews og indsamlede dokumenter. Førstnævnte, der tager udgangspunkt i analysen og kortlægning af den opfattede styringsmæssige kontekst, den italesatte strategiske tilgang samt nævnte redskaber og teknologier, benævnes efterfølgende den opfattede dominerende kombination. Den dominerende kombination, der tager udgangspunkt i den beskrevne styringsmæssige kontekst, beskrevne strategiske tilgang samt beskrevne redskaber og teknologier, benævnes i det følgende den beskrevne dominerende kombination. Begge dominerende kombinationer er illustreret via StrategiKuben, hvor den opfattede er markeret med grå farve og den beskrevne med et stribet mønster. Herudover er der yderligere indsat en rækker hvide kvadrater, der udelukkende anvendes som visuel guide i forhold til placeringen af de dominerende kombinationer.

Arbejdsmarkedsstyrelsen

På baggrund af den kortlægning, der er foretaget med udgangspunkt i de transskriberede interviews, er Arbejdsmarkedsstyrelsens opfattede dominerende kombination kendetegnet ved en styringsmæssig kontekst, domineret af det hierarkiske styringsparadigme, en tilgang til strategi, domineret af det klassiske perspektiv, samt redskaber og teknologier, domineret af kategorien performance. Den beskrevne dominerende kombination er ligeledes kendetegnet ved en strategisk tilgang, domineret af det klassiske perspektiv, samt redskaber og teknologier, domineret af kategorien performance, men afviger i forhold til den styringsmæssige kontekst, der her er domineret af markedsstyring. De dominerende kombinationer og diskrepansen mellem disse er illustreret i figur 24, som efterfølgende vil danne udgangspunkt for den samlende analyse og kortlægning af den form, strategi og strategisk ledelse antager i Arbejdsmarkedsstyrelsen.



Figur 24: StrategiKuben for Arbejdsmarkedsstyrelsen

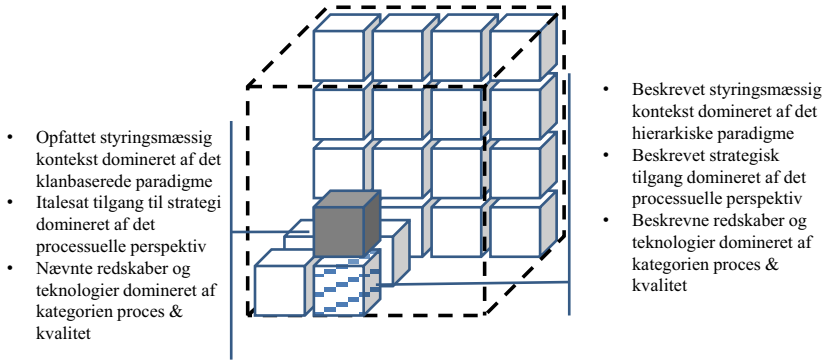
Diskrepansen mellem den opfattede og beskrevne styringsmæssige kontekst skyldes den varierende betydning, de analyserede interviews og dokumenter tilskriver forskellige styringsparadigmer. Lovgivning og regelstyring indtager en mere markant rolle i de analyserede interviews, hvilket indikerer en opfattet styringsmæssig kontekst, domineret af hierarkisk styring. I modsætning til dette, domineres den beskrevne styringsmæssige kontekst af markedsstyringsparadigmet, grundet de analyserede dokumenters fokus på økonomiske incitamenter, performance orientering, KPI'er og brugertilfredshed. Arbejdsmarkedsstyrelsens tilgang til strategi er karakteriseret ved det klassiske perspektiv på strategi, både i forhold til den nævnte og beskrevne tilgang. Det er særligt fokus på maksimering af effekt samt en rationel, analytisk og formaliseret proces, der ligger til grund for det klassiske perspektivs dominans af Arbejdsmarkedsstyrelsens tilgang til strategi. De redskaber og teknologier, der er kortlagt for Arbejdsmarkedsstyrelsen, domineres af kategorien performance. Kategorien performance dominerer både de nævnte og beskrevne redskaber og teknologier grundet Arbejdsmarkedsstyrelsens performance management tilgang samt anvendelsen af fx KPI'er, økonomisk incitamentsstyring og benchmarking.

På baggrund af ovenstående, argumenteres for, at Arbejdsmarkedsstyrelsens strategi og strategiske ledelse tager form i en styringsmæssig kontekst, der er kendetegnet ved både det hierarkiske styringsparadigme og markedsstyringsparadigmet. Herudover er formen for strategi og strategisk ledelse karakteriseret ved en rationel, analytisk og formaliseret proces for strategiformulering samt fokus på maksimering af effekt. Det er således ledelsen, der formulerer strategien, hvorefter denne implementeres af de udførende enheder. Redskaber og teknologier synes at have en væsentlig indflydelse på den form, strategi og strategisk ledelse tager for Arbejdsmarkedsstyrelsen, idet performance management tilgangen ligger til grund for selve strategien og dennes fokus på maksimering af effekt. Givet dette, er det også kategorien performance, der dominerer de kortlagte redskaber og teknologier.

Vender vi blikket mod de faktorer, der er identificeret af respondenterne i Arbejdsmarkedsstyrelsen, kan en række af disse knyttes til den opfattede og beskrevne dominerende kombination. Performance management påvirker, som central styringsfilosofi, den strategiske tilgang i retning af det klassiske perspektiv, grundet fokus på maksimering af effekt samt en rationel, analytisk og formaliseret proces. Modestrømninger, pragmatisme, legitimitet og datatilgængelighed angives som de faktorer, der påvirker valget af redskaber og teknologier. Disse faktorer kan ikke entydigt siges at påvirke valg af redskaber og teknologier under kategorien performance, da dette er afhængigt af, hvad der eksempelvis er oppe i tiden. Centralisering af styring, politisk dikterede mål samt udvikling af monitorerings- og datasystemer påvirker Arbejdsmarkedsstyrelsens styringsmæssige kontekst i retning af hierarkisk styring, hvorimod decentralisering af opgaver og drift, ledelsespræferencer og privatsektor redskaber påvirker i retning af markedsstyring.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

På baggrund af den kortlægning, der er foretaget med udgangspunkt i de transskriberede interviews, er Erhvervs- og Selskabsstyrelsens opfattede dominerende kombination kendetegnet ved en styringsmæssig kontekst, domineret af det klanbaserede styringsparadigme, en tilgang til strategi, domineret af det processuelle perspektiv, samt redskaber og teknologier, domineret af kategorien proces & kvalitet. Den beskrevne dominerende kombination er ligeledes kendetegnet ved en strategisk tilgang, domineret af det klassiske perspektiv, samt redskaber og teknologier, domineret af kategorien proces & kvalitet, men afviger i forhold til den styringsmæssige kontekst, der her er domineret af det hierarkiske styringsparadigme. De dominerende kombinationer og diskrepansen mellem disse er illustreret i figur 25, som efterfølgende vil danne udgangspunkt for den samlende analyse og kortlægning af den form, strategi og strategisk ledelse antager i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.



Figur 25: StrategiKuben for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

Diskrepansen mellem den opfattede og beskrevne styringsmæssige kontekst tilskrives særligt respondenternes opfattelse af fælles faglige og professionelle standarder samt "Højt til loftet" kultur, hvilket står i kontrast til det beskrevne fokus på udvikling og revidering af eksisterende erhvervsregulering.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsens tilgang til strategi er karakteriseret ved det processuelle perspektiv på strategi, både i forhold til den opfattede og beskrevne tilgang. Det er særligt fokus på skabelsen af organisatorisk sammenhæng samt udvikling af interne ressourcer, der ligger til grund for det processuelle perspektivs dominans af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens tilgang til strategi. Kategorien proces & kvalitet dominerer både de opfattede og beskrevne redskaber og teknologier, grundet Erhvervs- og Selskabsstyrelsens fokus på optimering af processer og kvalitet via projektorganisation samt anvendelse af Prince II og LEAN.

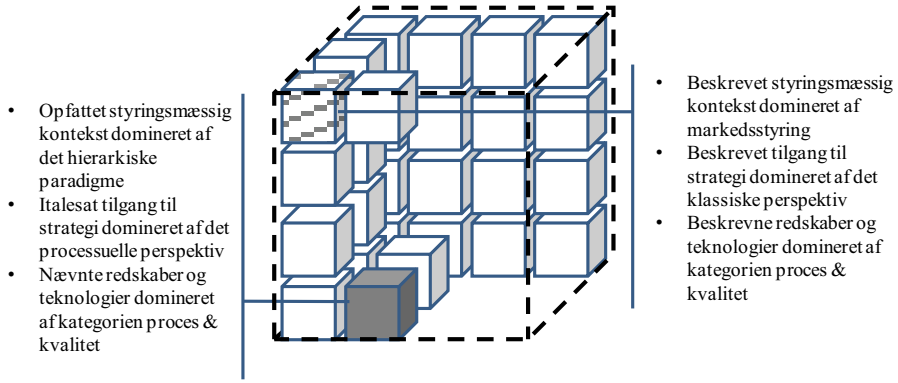
På baggrund af ovenstående, argumenteres for, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategi og strategiske ledelse tager form i en styringsmæssig kontekst, der er kendetegnet ved både det klanbaserede og hierarkiske styringsparadigme. Herudover er formen for strategi og strategisk ledelse karakteriseret ved et eksplicit fokus på skabelsen af sammenhæng og fælles retning samt udvikling af interne ressourcer. Trods dette, er processen for strategiudviklingen kendetegnet ved en rationel, analytisk og formaliseret tilgang, hvorunder ledelsen formulerer strategien. Redskaber og teknologier synes at være drevet af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategiske fokus på skabelsen af sammenhæng og udvikling af interne ressourcer, herunder optimering af processer og kvalitet. Derudover ønsker Erhvervs- og Selskabsstyrelsen også at modernisere opgavevaretagelsen, hvorfor proces & kvalitet er i fokus. Givet dette, er det kategorien proces & kvalitet, der dominerer de kortlagte redskaber og teknologier.

Vender vi blikket mod de faktorer, der er identificeret af respondenterne i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, kan en række af disse knyttes til den opfattede og beskrevne, dominerende kombination. Den eksisterende ”højt til loftet” kultur, samt fokus på fælles værdier og normer, påvirker den strategiske tilgang i retning af det processuelle perspektiv. Opgavetype, IT anvendelse er faktorer, der påvirker valg af redskaber og teknologier i retning af kategorien proces & kvalitet, hvorimod modestrømninger og ledelsespræferencer ikke påvirker i en entydig retning.

Udvikling og fastholdelse af ”højt til loftet” kultur samt fælles værdier og normer angives også som faktorer, der påvirker Erhvervs- og Selskabsstyrelsens styringsmæssige kontekst i retning af klanbaseret styring, hvorimod opgaver med fokus på regulering og kontrol, centralisering og departemental kontrol samt politisk prioritering af indsatsområder og finansielle midler påvirker i retning af hierarkisk styring.

Kunststyrelsen

Kunststyrelsens opfattede dominerende kombination er kendetegnet ved en styringsmæssig kontekst, domineret af det hierarkiske styringsparadigme, en tilgang til strategi, domineret af det processuelle perspektiv, samt redskaber og teknologier, domineret af kategorien proces & kvalitet. Den beskrevne dominerende kombination afviger i forhold til den opfattede i form af den styringsmæssige kontekst, der her er domineret af markedsstyring, og den strategiske tilgang, som her er domineret af det klassiske perspektiv. Der er derimod sammenfald i forhold til redskaber og teknologier, der også her domineres af kategorien proces & kvalitet. De dominerende kombinationer og diskrepansen mellem disse er illustreret i figur 26.



Figur 26: StrategiKuben for Kunststyrelsen

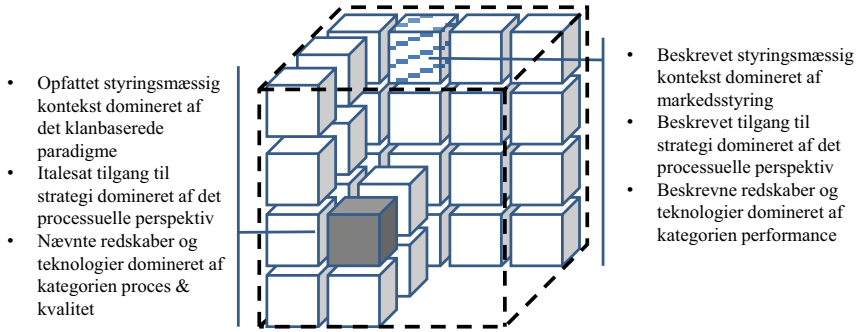
Den styringsmæssige kontekst, der kendetegner Kunststyrelsen, er karakteriseret ved en diskrepans mellem det opfattede og beskrevne. Den opfattede styringsmæssige kontekst er domineret af det hierarkiske styringsparadigme, grundet fokus på udvikling af fælles retningslinjer samt sekretariatsbetjening, hvorimod den beskrevne styringsmæssige kontekst domineres af markedsstyringsparadigmet, grundet styrelsens modernisering af arbejdsgange og processer for de driftsorienterede opgaver. Kunststyrelsens tilgang til strategi er ligeledes karakteriseret ved en diskrepans mellem det italesatte og beskrevne. Den opfattede tilgang til strategi domineres af det processuelle perspektiv, grundet fokus på udvikling af interne ressourcer samt organisatorisk sammenhæng, hvorimod den beskrevne domineres af det klassiske perspektiv, grundet fokus på maksimering af effekt samt en rationel, analytisk og planlagt proces. Kategorien proces & kvalitet dominerer både de opfattede og beskrevne redskaber og teknologier, grundet Kunststyrelsens fokus på optimering af processer og kvalitet, via anvendelse af LEAN og projektmodel, samt fokus på digitalisering af ansøgningsproces.

På baggrund af ovenstående, argumenteres for, at Kunststyrelsens strategi og strategiske ledelse tager form i en styringsmæssig kontekst, der er kendetegnet ved både det hierarkiske styringsparadigme og markedsstyringsparadigmet. Herudover er formen for strategi og strategisk ledelse karakteriseret ved både det klassiske og processuelle perspektiv. Det processuelle via et italesat fokus på udvikling af interne ressourcer samt organisatoriske sammenhæng. Det klassiske via et beskrevet fokus på maksimering af effekt samt en rationel, analytisk og formaliseret tilgang, hvorunder ledelsen formulerer strategien. Redskaber og teknologier synes at være drevet af Kunststyrelsens strategiske fokus på skabelsen af sammenhæng og udvikling af interne ressourcer, herunder optimering af processer og kvalitet. Derudover ønsker Kunststyrelsen også at modernisere tilskudsadministrationen, hvorfor proces & kvalitet er i fokus. Givet dette, er det kategorien proces & kvalitet, der dominerer de kortlagte redskaber og teknologier.

Vender vi blikket mod de faktorer, der er identificeret af respondenterne i Kunststyrelsen, kan en række af disse knyttes til den opfattede og beskrevne dominerende kombination. Formaliserede retningslinjer, centralisering, faglig orientering imod embedsmandsrolle samt politisk prioritering, nævnes som faktorer, der påvirker Kunststyrelsens styringsmæssige kontekst i retning af hierarkisk styring. I modsætning hertil påvirker effektivisering af driftsorienterede opgaver, brugertilfredshed og øget anvendelse af selvbetjeningsløsninger den styringsmæssige kontekst i retning af markedsstyring. Udviklingen af en fælles kultur og værdier samt branding af Kunststyrelsen påvirker den strategiske tilgang i retning af det processuelle perspektiv, hvorimod effektivisering og standardisering af organisationen relateres til det klassiske perspektiv. Slutteligt er opgavetype, opgavevaretagelse, fælles tilgang samt centralisering identificeret som faktorer, der påvirker valg af redskaber og teknologier i retning af kategorien proces & kvalitet.

Sundhedsstyrelsen

På baggrund af den kortlægning, der er foretaget med udgangspunkt i de transskriberede interviews, er Sundhedsstyrelsens opfattede dominerende kombination kendetegnet ved en styringsmæssig kontekst, domineret af det klanbaserede styringsparadigme, en tilgang til strategi, domineret af det processuelle perspektiv, samt redskaber og teknologier, domineret af kategorien proces & kvalitet. Den beskrevne dominerende kombination er ligeledes kendetegnet ved en strategisk tilgang, domineret af det klassiske perspektiv, men afviger i forhold til den styringsmæssige kontekst, der her er domineret af markedsstyringsparadigmet, og redskaber og teknologier, som her er domineret af kategorien performance. De dominerende kombinationer og diskrepansen mellem disse er illustreret i figur 27, som efterfølgende vil danne udgangspunkt for den samlende analyse og kortlægning af den form, strategi og strategisk ledelse antager i Sundhedsstyrelsen.



Figur 27: StrategiKuben for Sundhedsstyrelsen

Den styringsmæssige kontekst, der kendetegner Sundhedsstyrelsen, er karakteriseret ved en diskrepans mellem det opfattede og beskrevne. Den opfattede styringsmæssige kontekst er domineret af det klanbaserede styringsparadigme, grundet fokus på faglig integritet og frihed samt fælles professionelle standarder, hvorimod den beskrevne styringsmæssige kontekst domineres af markedsstyringsparadigmet, grundet fokus på performance, privathospitalers rolle, DRG tiltag samt udbud og konkurrenceudsættelse. Sundhedsstyrelsens tilgang til strategi er karakteriseret ved det processuelle perspektiv på strategi, både i forhold til den opfattede og beskrevne tilgang. Det er særligt et pluralistisk fokus på maksimering af effekt, skabelsen af organisatorisk sammenhæng samt udvikling af interne ressourcer, der ligger til grund for det processuelle perspektivs dominans af Sundhedsstyrelsens tilgang til strategi. De anvendte kategorier af redskaber og teknologier er karakteriseret ved en diskrepans mellem det opfattede og beskrevne, hvor kategorien proces & kvalitet dominerer de opfattede redskaber og teknologier, grundet Sundhedsstyrelsens anvendelse af lovgivning og standarder, projektledelse samt kvalitetssystemer. De beskrevne redskaber og teknologier domineres derimod af kategorien performance, grundet fokus på operationalisering og kontrol af intern performance, effektmål og benchmarking.

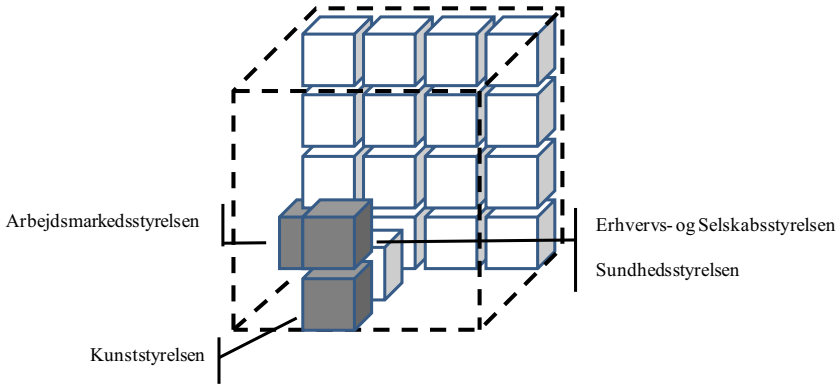
På baggrund af ovenstående, argumenteres for, at Sundhedsstyrelsens strategi og strategiske ledelse tager form i en styringsmæssig kontekst, der er kendetegnet ved både det klanbaserede styringsparadigme og markedsstyringsparadigmet. Herudover er formen for strategi og strategisk ledelse karakteriseret ved et pluralistisk fokus på maksimering af effekt, skabelsen af organisatorisk sammenhæng samt udvikling af interne ressourcer og dermed det processuelle perspektiv. De anvendte kategorier af redskaber og teknologier er kendetegnet ved både proces & kvalitet samt performance, hvor førstnævnte skyldes et fokus på optimering af proces, og sidstnævnte et fokus på operationalisering og kontrol af performance. Denne diskrepans synes i nogen grad at være drevet af Sundhedsstyrelsens pluralistiske fokus på maksimering af effekt, skabelsen af sammenhæng samt udvikling af interne ressourcer.

Vender vi blikket mod de faktorer, der er identificeret af respondenterne i Sundhedsstyrelsen, kan en række af disse knyttes til den opfattede og beskrevne, dominerende kombination. Eksistensen af mange faggrupper med hver deres fælles faglige og professionelle standarder samt fælles retning, normer og værdier, nævnes som faktorer, der påvirker Sundhedsstyrelsens styringsmæssige kontekst i retning af klanbaseret styring. I modsætning til dette, påvirker decentralisering af ministerbetjening, effektivisering, performance orientering samt virksomheds- og brugerorientering den styringsmæssige kontekst i retning af markedsstyring. I forhold til den strategiske tilgang, er det særligt medarbejdernes faglighed, der påvirker Sundhedsstyrelsens strategiske tilgang i retning af det processuelle perspektiv. Opgavetype, medarbejdere, og organisering nævnes som faktorer, der påvirker valg af redskaber og teknologier i retning af kategorien proces & kvalitet, hvorimod ledelsen, centralisering og politiske beslutninger kan påvirke i retning af både kategorien proces & kvalitet samt kategorien performance.

Komparativ analyse af StrategiKuben

I det følgende foretages der en komparativ analyse af de kortlagte dominerende kombinationer af styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang, samt redskaber og teknologier, med henblik på at finjustere, og eventuelt videreudvikle, allerede identificerede temaer samt afdække nye. Disse temaer vil samlet informere afhandlingens efterfølgende konklusion og forslag til den videre rejse.

Når den opfattede dominerende kombination, der er kortlagt for de fire case organisationer, sammenlignes, kan der identificeres en række mønstre af særlig interesse. Først og fremmest viser kortlægningen, at den dominerende opfattede kombination er ens for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Sundhedsstyrelsen, hvorimod den dominerende opfattede kombination for Arbejdsmarkedsstyrelsen og Kunststyrelsen adskiller sig herfra på forskellig vis. Dette er illustreret i figur 28.



Figur 28: Komparativ StrategiKube I

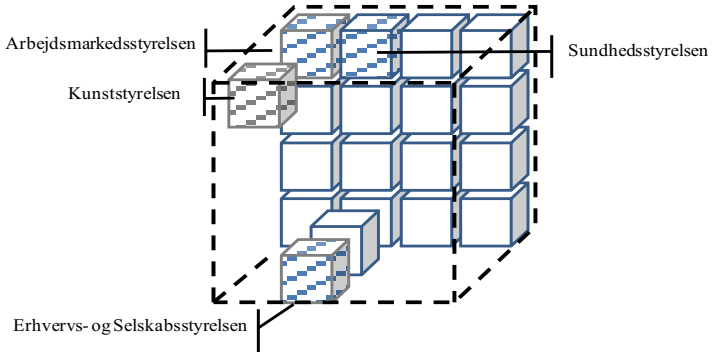
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Sundhedsstyrelsen er karakteriseret ved en styringsmæssig kontekst, domineret af klanbaseret styring, en strategisk tilgang, domineret af det processuelle perspektiv, samt redskaber og teknologier, domineret af kategorien proces og kvalitet.

Kunststyrelsen er karakteriseret ved en styringsmæssig kontekst, domineret af hierarkisk styring, en strategisk tilgang, domineret af det processuelle perspektiv, samt redskaber og teknologier, domineret af kategorien proces og kvalitet. Således er der ligheder med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Sundhedsstyrelsen i forhold til den opfattede dominerende, strategiske tilgang samt kategori af redskaber og teknologier. Arbejdsmarkedsstyrelsen er, i lighed med Kunststyrelsen, karakteriseret ved en styringsmæssig kontekst, domineret af hierarkisk styring, men adskiller sig fra de resterende tre analyserede styrelser i forhold til den dominerende strategiske tilgang samt kategori af redskaber og teknologier.

På baggrund af ovenstående kortlægning, kan der ikke identificeres en entydig form for strategi og strategisk ledelse på tværs af de fire styrelser. Dog synes en processuel tilgang til strategi, samt fokus på redskaber og teknologier under kategorien proces og kvalitet, at præge formen for strategi og strategisk ledelse i en særlig grad. Dette begrundes med, at den dominerende opfattede kombination for tre ud af de fire styrelser, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Kunststyrelsen og Sundhedsstyrelsen, er kendetegnet ved en tilgang til strategi, domineret af det processuelle perspektiv samt redskaber og teknologier, domineret af kategorien proces og kvalitet. Herudover synes både hierarkisk og klanbaseret styring at præge formen for strategi og strategisk ledelse, da den styringsmæssige kontekst domineres af disse to på tværs af de fire styrelser.

Der synes ikke umiddelbart at være nogen sammenhæng mellem den styringsmæssige kontekst og strategisk tilgang, da en processuel tilgang til strategi er dominerende for styrelser, kendetegnet ved en styringsmæssig kontekst, domineret af både det hierarkiske og klanbaserede styringsparadigme. I modsætning hertil indikerer kortlægningen en sammenhæng mellem den strategiske tilgang og kategorier af redskaber og teknologier. Styrelser, domineret af en processuel tilgang til strategi, er således alle kendetegnet ved redskaber og teknologier, domineret af kategorien proces og kvalitet.

Når den beskrevne dominerende kombination, der er kortlagt for de fire case organisationer, sammenlignes, kan der ligeledes identificeres en række mønstre af særlig interesse. Først og fremmest viser kortlægningen, at den dominerende beskrevne kombination varierer på tværs af de fire, som illustreret i figur 29.



Figur 29: Komparativ StrategiKube II

Arbejdsmarkedsstyrelsen er karakteriseret ved en styringsmæssig kontekst, domineret af markedsstyring, en strategisk tilgang, domineret af det klassiske perspektiv, samt redskaber og teknologier, domineret af kategorien performance. I forhold til den opfattede dominerende kombination, afviger Arbejdsmarkedsstyrelsen dermed kun i forhold til den styringsmæssige kontekst. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen er karakteriseret ved en styringsmæssig kontekst, domineret af hierarkisk styring, en strategisk tilgang, domineret af det processuelle perspektiv, samt redskaber og teknologier, domineret af kategorien proces og kvalitet. I forhold til den opfattede dominerende kombination, afviger Erhvervs- og Selskabsstyrelsen dermed også kun i forhold til den styringsmæssige kontekst. For Arbejdsmarkedsstyrelsen samt Erhvervs- og Selskabsstyrelsen synes der dermed at eksistere en dekobling i forhold til den opfattede og beskrevne styringsmæssige kontekst.

Anderledes ser det ud for Kunststyrelsen og Sundhedsstyrelsen, hvis beskrevne dominerende kombination afviger fra den opfattede på to af de tre variable. Kunststyrelsen er karakteriseret ved en styringsmæssig kontekst, domineret af markedsstyring, en strategisk tilgang, domineret af det klassiske perspektiv, samt redskaber og teknologier, domineret af kategorien proces og kvalitet. I forhold til den opfattede dominerende kombination, afviger dette for både den styringsmæssige kontekst og strategiske tilgang. Sundhedsstyrelsen er karakteriseret ved en styringsmæssig kontekst, domineret af markedsstyring, en strategisk tilgang, domineret af det processuelle perspektiv, samt redskaber og teknologier, domineret af kategorien performance. Dette afviger i forhold til den opfattede dominerende kombination, også på styringsmæssig kontekst, hvilket er kendetegnende for alle fire styrelser, samt på den dominerende kategori af redskaber og teknologier.

På baggrund af ovenstående kortlægning, kan der heller ikke for den dominerende beskrevne kombination identificeres en entydig form for strategi og strategisk ledelse på tværs af de fire styrelser. Dog synes markedsstyring i højere grad at præge formen for strategi og strategisk ledelse i forhold til den beskrevne dominerende kombination. Dette begrundes med, at den dominerende beskrevne kombination for tre ud af de fire styrelser, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Kunststyrelsen og Sundhedsstyrelsen, er kendetegnet ved styringsmæssig kontekst, domineret af markedsstyring.

Som det var tilfældet for den opfattede dominerende kombination, synes der ikke umiddelbart at være nogen sammenhæng mellem den styringsmæssige kontekst og strategiske tilgang, da markedsstyring dominerer den styringsmæssige kontekst for styrelser, der er karakteriseret ved forskellige tilgange til strategi. Der synes heller ikke at være nogen eksplicit sammenhæng mellem den dominerende strategiske tilgang og dominerende kategori af redskaber og teknologier, som det var tilfældet for den opfattede dominerende kombination.

På baggrund af de ovenfor drøftede dominerende kombinationer, kan der identificeres en række overordnede mønstre på tværs af den opfattede og beskrevne dominerende kombination. Formen for strategi og strategisk ledelse synes at være karakteriseret ved tre ud af fire styringsparadigmer samt en klar dekobling mellem det opfattede og beskrevne i forhold til den styringsmæssige kontekst. Der synes omvendt at være en højere grad af sammenfald mellem den strategiske tilgang, der er karakteriseret ved to ud af fire strategiske perspektiver på tværs af den opfattede og beskrevne dominerende kombination. For redskaber og teknologier kan der også observeres en høj grad af sammenfald mellem kategorien af redskaber og teknologier, karakteriseret ved proces og kvalitet samt performance på tværs af den opfattede og beskrevne dominerende kombination.

Formen for strategi og strategisk ledelse synes samlet set at være karakteriseret ved en styringsmæssig kontekst med forskellige styringsparadigmer, der ikke umiddelbart synes at påvirke strategisk tilgang eller kategorier af redskaber og teknologier i nogen entydig retning. Dette følger de tidligere identificerede temaer, omkring en pragmatisk eller paradoksal tilstedeværelse af flere styringsparadigmer, samt en eksisterende dekobling mellem det opfattede og beskrevne. Den strategiske tilgang er samlet set karakteriseret ved det klassiske og processuelle perspektiv, hvilket indikerer en ensartet tilgang til strategi på tværs af de fire styrelser. Dette til trods for en mere forskelligartet styringsmæssig kontekst. Som tidligere nævnt, er indholdet af de fire styrelsers strategi ofte af processuel karakter, hvorimod processen for strategiformulering er af klassisk karakter. Der kan endvidere observeres en høj grad af sammenfald mellem den opfattede og beskrevne dominerende kombination, i forhold til de strategiske perspektiver, der kendetegner de fire styrelser strategiske tilgang. Dette følger de tidligere identificerede temaer vedrørende en generisk tilgang til strategi, samt en eksisterende kobling mellem det opfattede og beskrevne. I forhold til redskaber og teknologier synes især kategorien proces og kvalitet, samt i mindre grad performance, at påvirke formen for strategi og ledelse for de fire styrelser.

Dominansen af kategorien proces og kvalitet indikerer et ensartet fokus på en særlig kategori af redskaber og teknologier på tværs af de fire styrelser, hvilket følger det tidligere identificerede tema vedrørende den generiske karakter af anvendte redskaber og teknologier. Kortlægningen af den opfattede og beskrevne dominerende kombination, indikerer yderligere en mulig sammenhæng mellem den strategiske tilgang og kategorier af redskaber og teknologier. Styrelser, karakteriseret ved redskaber og teknologier, domineret af kategorien proces og kvalitet, er således i høj grad domineret af en processuel tilgang til strategi.

Udover at give et indblik i den form, strategi og strategisk ledelse antager i de fire styrelser, illustrerer StrategiKubens kortlægning også, at styrelsernes grundbetingelser ikke påvirker formen for strategi og strategisk ledelse i en entydig retning. Den kortlagte form for strategi og strategisk ledelse i Arbejdsmarkedsstyrelsen og Sundhedsstyrelsen, der er kendetegnet ved et fokus på policy udvikling fremfor drift, er således forskellig for de to styrelser. Denne forskel understøtter de tidligere identificerede temaer vedrørende manglen på sammenhæng mellem en styrelses grundbetingelser og de variable, der indgår i StrategiKuben.

Den manglende sammenhæng mellem styrelsens grundbetingelser og den strategiske form indikerer, at det i højere grad er andre faktorer, der påvirker formen for strategi og ledelse. For de identificerede faktorer med indflydelse på henholdsvis den styringsmæssige kontekst, strategiske tilgang samt redskaber og teknologer, kan der observeres et ensartet mønster i forhold til, hvordan de påvirker formen for strategi og strategisk ledelse. Dette ensartede mønster, sammenholdt med de forskellige dominerende kombinationer kortlagt for de fire styrelser, indikerer at formen for strategi og strategisk ledelse i nogen grad påvirkes af, hvilke faktorer, der lægges vægt på i den enkelte styrelse og dennes kontekst. Eksempelvis synes Arbejdsmarkedsstyrelsen at lægge større vægt på performance management, centralisering af styring og politisk dikterede mål end Sundhedsstyrelsen, der derimod vægter fælles faglige og professionelle standarder højt.

Formålet, med den sammenfattende og komparative analyse var at samle de tre delanalyser til en samlet analyse, der kunne lede videre mod svar på afhandlingens fundamentale forskningsspørgsmål. Ved at kombinere de tre dimensioner i det konceptuelle framework til én samlet kortlægning, og analysere dette, kom et sammenhængende svar tættere på.

På baggrund af analysen og kortlægningen af den styringsmæssige kontekst, kunne der identificeres et tema vedrørende den pragmatiske, eller paradoksale, karakter heraf, samt en klar dekobling mellem det opfattede og beskrevne. Strategi og strategisk ledelse synes dermed at tage form i forskellige styringsmæssige kontekster på samme tid, og må derfor tilpasses disse. Analysen og kortlægningen af den strategiske tilgang informerer temaet omkring den generiske karakter heraf, hvor det klassiske perspektiv primært kendetegner processen for strategiformulering, og det processuelle perspektiv indholdet af de formulerede strategier. Strategi og strategisk ledelse synes således at være præget af en generisk tilgang til strategi, der praktiseres på tværs af forskellige styringsmæssige kontekster. De analyserede og kortlagte kategorier af redskaber og teknologier har ligeledes givet anledning til et tema vedrørende ensartethed på tværs af de fire styrelser, da kategorien proces & kvalitet synes at dominere. Samlet synes strategi og strategisk ledelse dermed at tage form i en pragmatisk, eller paradoksal, styringsmæssig kontekst, på baggrund af en generisk tilgang til strategi, og fortrinsvis via redskaber og teknologier med fokus på proces & kvalitet. Der kan ikke påvises en entydig sammenhæng mellem grundbetingelserne for de fire styrelser og den form, der er analyseret og kortlagt. I stedet synes de identificerede faktorer at have større indflydelse, hvorfor faktorernes vægt ikke er ligegyldig. Fokus på forskellige faktorer synes at være mere afgørende for den form, strategi og strategisk ledelse antager, end grundbetingelser.

Nu, hvor analysen og kortlægningen af de fire styrelsers styringsmæssig kontekst, strategiske tilgang samt redskaber og teknologier, er blevet samlet til én, og relevante temaer er identificeret, er det tid til at drage den endelige konklusion.

Kapitel 8 – Konklusion og den videre rejse

”At rejse er at leve”

(H.C. Andersen, 1855)

I sin tredje selvbiografi, ”Mit Livs Eventyr”, afslutter H.C. Andersen sin beskrivelse af den ro, han finder i det vekslende rejseliv og den fredens glans, han finder i det fremmede med citatet, ”At rejse er at leve”. I stedet for ro og fredens glans har nærværende afhandlings rejse gennem strategiens, styringens og den offentlige sektors interessante landskaber, givet mulighed for fordybelse og forhåbentlig bibragt læseren yderligere indsigt i offentlig sektor strategi. Rejsen er nu ved at være ved vejs ende, hvilket markeres med dette ottende og sidste kapitel, der konkluderer på den foretagne rejse samt udstikker kursen for den videre rejse. Kapitlet indledes med en konkluderende del, der besvarer afhandlingens fundamentale forskningsspørgsmål vedrørende formen for strategi og strategisk ledelse i en dansk offentlig kontekst. Efterfølgende vil besvarelsen af det fundamentale forskningsspørgsmål danne grundlag for en perspektivering, hvorefter kapitlet afsluttes med en drøftelse af den videre rejse.

Konklusion

På sin rejse har nærværende afhandling analyseret og kortlagt den styringsmæssige kontekst, strategiske tilgang samt de redskaber og teknologier, der kendetegner fire udvalgte statslige styrelser. Rejsen er foretaget med det formål at opnå yderligere indsigt i den form, strategi og strategisk ledelse tager i en offentlig kontekst, samt besvare afhandlingens fundamentale forskningsspørgsmål, hvilket er:

Hvordan tager strategi og strategisk ledelse form i en dansk offentlig kontekst?

På baggrund af de identificerede temaer kan det overordnet konkluderes, at strategi og strategisk ledelse i en dansk offentlig kontekst er kendetegnet ved en generisk tilgang til strategi, en ensartet anvendelse af redskaber og teknologier, og en styringsmæssig kontekst med flere forskellige og sameksisterende styringsparadigmer.

Processen for strategiudvikling og – formulering er kendetegnet ved en formaliseret, analytisk og rationel tilgang, hvorimod indholdet af strategien er af mere emergerende og processuel karakter. Sidstnævnte giver mulighed for ad hoc tilpasning af den formulerede strategi til forskellige styringsparadigmer. Den ensartede anvendelse af redskaber og teknologier, der for nuværende har særlig fokus på optimering af proces og kvalitet, tilpasses både til indholdet af strategien og forskellige styringsparadigmer. I et enkelt tilfælde er det dog redskaberne og teknologierne, der driver indholdet af strategien.

Ovenstående vidner om en pragmatisk strategi og strategisk ledelse i en dansk offentlig kontekst, hvor strategien tilpasses ad hoc til karakteren af den eksisterende styringsmæssige kontekst, samt de redskaber og teknologier, der anvendes. Denne pragmatisme understreges af, at der ikke kan identificeres nogen entydig sammenhæng mellem eksisterende grundbetingelser og den kortlagte form for strategi og strategisk ledelse.

For yderligere at detaljere den overordnede konklusion, vil det følgende drøfte, hvilke implikationer, det har for strategi og strategisk ledelse i en offentlig kontekst. Indledningsvist må det konstateres, at der ikke kan identificeres en entydig form for strategi og strategisk ledelse, idet de kortlagte dominerende kombinationer varierer på tværs af de fire analyserede styrelser. Formen for strategi og strategisk ledelse fastlægges derfor af den enkelte organisation, hvilket medfører en pragmatisk form for strategi og strategisk ledelse. På trods heraf kan der observeres en ensartet tilgang til strategi, hvor strategien udvikles og formuleres af ledelsen med henblik på at have en plan, der kan tilpasses og ændres under implementering. Således bringes det klassiske og processuelle perspektiv på strategi i spil på tværs af organisationer, der er kendetegnet ved forskellige grundbetingelser og en styringsmæssig kontekst, domineret af forskellige styringsparadigmer. Dermed synes kontekst ikke at være så væsentlig, i forhold til den strategiske tilgang, der kan observeres, da denne er generisk på tværs af forskellige organisationer.

Ligeledes kan der observeres et ensartet fokus på redskaber og teknologier under kategorien proces og kvalitet og, i mindre grad, performance, hvorfor der synes at eksistere en vis sammenhæng mellem valg af redskaber og teknologier, og strategisk tilgang. Hvorvidt det er den strategiske tilgang, der driver valget af redskaber og teknologier eller omvendt, kan ikke fastslås på baggrund af den gennemførte analyse. Hvad der derimod kan observeres er, at de samme kategorier af redskaber og teknologier også bringes i spil i organisationer med forskellige grundbetingelser og styringsmæssige kontekster.

En mulig grund til den generiske karakter af den strategiske tilgang samt anvendte redskaber og teknologier kan findes i de faktorer, som, ifølge respondenterne, påvirker disse. Effektivisering og centralisering samt udvikling af fælles kultur, værdier og normer, nævnes i forbindelse med henholdsvis det klassiske og processuelle perspektiv. Opgavetype samt ledelsen nævnes af flere som faktorer, der påvirker valget af redskaber og teknologier i retning af kategorien proces og kvalitet.

Opsummerende indebærer ovenstående, at strategi og strategisk ledelse i den offentlige sektor tilgås via en ensartet tilgang til strategi, og implementeres via redskaber og teknologier under samme kategori i organisationer med forskellige grundbetingelser og forskellige styringsmæssige kontekster. Der synes således at være konvergens i forhold til den strategiske tilgang samt valg af redskaber og teknologier, hvorimod den styringsmæssige kontekst divergerer på tværs af organisationer.

Perspektivering

Med udgangspunkt i konklusionen og dens implikationer for strategi og strategisk ledelse i en offentlig kontekst, vil det følgende perspektivere denne med henblik på at afdække yderligere temaer til fremtidig forskning. Det første af disse temaer retter sig mod den kortlagte generiske strategiske tilgang og kategorier af redskaber og teknologier, der tilsyneladende finder anvendelse på tværs af organisationer med forskellige grundbetingelser og i forskellige styringsmæssige kontekster. Der er under dette tema tale om offentlig strategi til enhver lejlighed, eller rettere styringsmæssig kontekst og eksisterende grundbetingelser, hvilket er formuleret i følgende generiske hypotese:

"Strategi og strategisk ledelse i en offentlig kontekst tilgås på en ensartet måde på tværs af styringsmæssig kontekst og eksisterende grundbetingelser"

Et andet tema retter sig mod den kortlagte styringsmæssige kontekst og hvorvidt denne, i højere grad end den strategiske tilgang samt redskaber og teknologier, dikterer den strategiske retning i en offentlig kontekst. Under dette tema er det således de forskellige, og sameksisterende, styringsparadigmer, der pragmatisk styres efter, frem for en strategisk plan. Formuleringen af organisatorisk strategi reduceres dermed til et ritual uden entydig effekt på organisationens resultater.

Tema nummer to er således fokuseret på, hvad der kan kaldes ”myten om organisatorisk strategi i en offentlig kontekst”, givet en udelukkende rituel betydning. Dette er søgt formuleret i nedenstående mytiske hypotese:

”Organisatorisk strategi i en offentlig kontekst har ingen nævneværdig indflydelse på de skabte resultater, idet den styringsmæssige kontekst i højere grad dikterer den strategiske retning”

De to udviklede hypoteser har vidt forskellige konsekvenser for strategi og strategiske ledelse i en offentlig kontekst. Den generiske hypotese foreslår, at strategi og strategisk ledelse i en offentlig kontekst tilgås på samme måde, og kan tilpasses forskellige grundbetingelser og styringsmæssige kontekster med en vis effekt. I modsætning til dette, foreslår den mytiske hypotese, at den ensartede tilgang til strategi og strategiske ledelse, på tværs af forskellige grundbetingelser og styringsmæssige kontekster, blot afspejler en rituel handling uden nævneværdig effekt. Dette bringer os videre til effekten af strategi og strategisk ledelse, hvilket leder ind til et tredje tema vedrørende effekten af de forskellige dominerende kombinationer, der kan kortlægges via StrategiKuben. Med afsæt i, at organisatorisk strategi og strategisk ledelse i en offentlig kontekst rent faktisk har en effekt, kan en effekt hypotese formuleres på følgende vis:

”Effekten af strategi og strategisk ledelse i en offentlig kontekst vil variere for forskellige dominerende kombinationer af styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang samt anvendte redskaber og teknologier”

De tre udviklede hypoteser, den generiske, den mytiske og effekt hypotesen, vil danne udgangspunkt for forslag til den videre rejse, som drøftes i det følgende.

Den videre rejse

Når konklusionen på nærværende afhandling og de udviklede hypoteser betragtes med henblik på at udstikke kursen for den videre rejse gennem strategiens, styringens og den offentlige sektors landskaber, er der særligt to områder af interesse. Det første af disse vedrører en yderligere validering og kvalificering af den foretagne kortlægning og dermed konklusionen og det konceptuelle framework. Det andet område vedrører en test af de udviklede hypoteser med henblik på at opnå yderligere indsigt i den form, strategi og strategisk ledelse antager og effekten heraf.

For yderligere validering og kvalificering af den foretagne kortlægning og det konceptuelle framework, foreslås det at undersøge en større population af offentlige organisationer. Det udviklede konceptuelle framework vil således danne afsæt for udviklingen af en spørgeskemaundersøgelse med det formål at afdække den styringsmæssige kontekst, den strategiske tilgang samt kategorier af anvendte redskaber og teknologier for en større population. Resultatet af en sådan undersøgelse vil, udover at give et yderligere indblik i den form, strategi og strategisk ledelse antager, efterfølgende kunne sammenholdes med nærværende afhandlings konklusion. I denne sammenhæng vil det være interessant at undersøge andre statslige styrelser. Herudover vil en sådan spørgeskemaundersøgelse også kunne anvendes til at undersøge den form, strategi og strategisk ledelse antager på tværs af offentlige organisatoriske niveauer, her forstået som det statslige, regionale og kommunale niveau. Dette forslag til yderligere forskning vil ligge i tråd med den senere forskning indenfor offentlig strategi, der fokuserer på strategiformation, og hvorvidt der kan identificeres generiske tilgange herfor.

I forhold til de udviklede hypoteser vil en test af den generiske hypotese også søge at validere og kvalificere den foretagne kortlægning og dermed nærværende afhandlings konklusion. Test af den mytiske hypotese og effekt hypotesen vil begge fokusere på at undersøge effekten af strategi og strategisk ledelse i en offentlig kontekst via det udviklede konceptuelle framework.

For yderligere forskning, med afsæt i den mytiske hypotese eller effekt hypotesen, vil det dog være nødvendigt at definere, hvad der forstås ved effekt i en offentlig kontekst, og hvorledes det måles. Med afsæt i det udviklede konceptuelle framework og en klar definition på, hvad effekt er, og hvordan det måles, vil det således være interessant at undersøge effekten af forskellige dominerende kombinationer, og hvorvidt denne varierer overhovedet. Dette forslag til yderligere forskning vil ligge i tråd med den forskning indenfor offentlig strategi, der fokuserer på effekt samt udviklingen af strategiske typologier indenfor offentlig strategi.

Nærværende afhandlings rejse er nu nået til vejs ende og afsluttes med håbet om, at det udviklede konceptuelle framework, den foretagne kortlægning og konklusion, har bidraget med yderligere indsigt i offentlig sektor strategi.

Figurer

Figur 1: Strategisk ståsted og handlinger, (Boyne & Walker, 2004) 46
Figur 2: Overordnet konceptuelt framework, ... 56
Figur 3: Variable i den offentlige strategilitteratur, ... 57
Figur 4: StrategiKuben 98
Figur 5: StrategiKubens styringsmæssige kontekst, ... 100
Figur 6: Case udvælgelsesmatrice, ... 107
Figur 7: Interviewets hermeneutiske cirkel, ... 114
Figur 8: Proces for udvikling af tematiske koder, ... 118
Figur 9: Analysestafet og anvendte displays, ... 121
Figur 10: Dataanalyse spiral, adapteret fra Creswell, (1998: 143) 122
Figur 11: Organisatorisk styringsmæssig kontekst for AMS 136
Figur 12: Organisatorisk styringsmæssig kontekst for EOGS 155
Figur 13: Organisatorisk styringsmæssig kontekst for Kunststyrelsen 175
Figur 14: Organisatorisk styringsmæssig kontekst for SST 196
Figur 15: Organisatorisk strategisk kontekst for AMS 224
Figur 16: Organisatorisk strategisk kontekst for EOGS 243
Figur 17: Organisatorisk strategisk kontekst for Kunststyrelsen 261
Figur 18: Organisatorisk strategisk kontekst for SST 278
Figur 19: Organisatorisk kontekst for redskaber og teknologier i AMS 303
Figur 20: Organisatorisk kontekst for redskaber og teknologier i EOGS 316
Figur 21: Organisatorisk kontekst for redskaber og teknologier i Kunstst 328
Figur 22: Organisatorisk kontekst for redskaber og teknologier i SST 340
Figur 23: StrategiKuben 364
Figur 24: StrategiKuben for Arbejdsmarkedsstyrelsen 366
Figur 25: StrategiKuben for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen 368
Figur 26: StrategiKuben for Kunststyrelsen 370

Figur 27: StrategiKuben for Sundhedsstyrelsen 373
Figur 28: Komparativ StrategiKube I 375
Figur 29: Komparativ StrategiKube II 377

Tabeller

Tabel 1: Baggrunde for offentlig strategi, ... 7
Tabel 2: Forskningsspørgsmål, delspørgsmål og deres formål 26
Tabel 3: Afhængig og uafhængige variable 27
Tabel 4: Privat sektor strategilitteraturen 44
Tabel 5: Strategiske typologier, (Miles & Snow, 1978) 45
Tabel 6: Spor i den offentlige strategilitteratur 52
Tabel 7: Karakteristika for styringsparadigmer 63
Tabel 8: De fire strategiske perspektivers karakteristika 74
Tabel 9: Karakteristika for redskaber og teknologier 89
Tabel 10: Proces & kvalitet; Redskaber og teknologier 90
Tabel 11: Performance: Redskaber og teknologier 96
Tabel 12: Potentielle og udvalgte case organisationer 109
Tabel 13: Indsamlede dokumenter samt anvendelse 111
Tabel 14: Fordeling af afholdte og indeholdte interviews 115
Tabel 15: Anvendt kodning af data 117
Tabel 16: Anvendte displays 120
Tabel 17: Anvendte kvalitetskriterier 128
Tabel 18: Opfattet styringsmæssig kontekst for AMS 142
Tabel 19: Kortlægning af beskrevet styringsmæssig kontekst for AMS 145
Tabel 20: Beskrevet styringsmæssig kontekst for AMS 147
Tabel 21: Faktorer for AMS' styringsmæssige kontekst 148
Tabel 22: Faktorers indflydelse på AMS styringsmæssig kontekst 150
Tabel 23: Styringsmæssig kontekst for AMS 151
Tabel 24: Opfattet styringsmæssig kontekst for EOGS 162
Tabel 25: Kortlægning af beskrevet styringsmæssig kontekst for EOGS 165
Tabel 26: Beskrevet styringsmæssig kontekst for EOGS 167

Tabel 27: Faktorer for EOGS' styringsmæssige kontekst 168
Tabel 28: Faktorers indflydelse på EOGS styringsmæssige kontekst 170
Tabel 29: Styringsmæssig kontekst for EOGS 171
Tabel 30: Opfattet styringsmæssig kontekst for Kunststyrelsen..... 181
Tabel 31: Kortlægning af beskrevet styringsmæssig kontekst for Kunstst 184
Tabel 32: Kortlægning af beskrevet styringsmæssig kontekst for Kunstst II..... 185
Tabel 33: Beskrevet styringsmæssig kontekst for Kunststyrelsen..... 187
Tabel 34: Faktorer for Kunststyrelsens styringsmæssige kontekst..... 188
Tabel 35: Faktorers indflydelse på Kunststyrelsens styringsmæssige kontekst .. 191
Tabel 36: Styringsmæssig kontekst for Kunststyrelsen 192
Tabel 37: Opfattet styringsmæssig kontekst for SST..... 202
Tabel 38: Kortlægning af beskrevet styringsmæssig kontekst for SST..... 205
Tabel 39: Kortlægning af beskrevet styringsmæssig kontekst for SST II 206
Tabel 40: Beskrevet styringsmæssig kontekst for SST..... 208
Tabel 41: Faktorer SST's styringsmæssige kontekst 209
Tabel 42: Faktorers indflydelse på SST styringsmæssige kontekst..... 212
Tabel 43: Styringsmæssig kontekst for SST 213
Tabel 44: Opfattet styringsmæssig kontekst for de 4 styrelser 214
Tabel 45: Beskrevet styringsmæssig kontekst for de 4 styrelser 216
Tabel 46: Styringsmæssige faktorer for de 4 styrelser..... 218
Tabel 47: Italesat strategisk tilgang for AMS 231
Tabel 48: Kortlægning af AMS' beskrevne strategiske tilgang..... 235
Tabel 49: Beskrevet strategisk tilgang for AMS..... 236
Tabel 50: Faktorer for AMS' strategiske tilgang 237
Tabel 51: Faktorers indflydelse på AMS´ strategiske tilgang 239
Tabel 52: Strategisk tilgang for AMS 240
Tabel 53: Italesat strategisk tilgang for EOGS 249
Tabel 54: Kortlægning af EOGS' beskrevne strategiske tilgang..... 253

Tabel 55: Beskrevet strategisk tilgang for EOGS 254
Tabel 56: Faktorer for EOGS' strategiske tilgang 255
Tabel 57: Faktorers indflydelse på EOGS' strategiske tilgang 257
Tabel 58: Strategisk tilgang for EOGS 258
Tabel 59: Italesat strategisk tilgang for Kunststyrelsen 267
Tabel 60: Kortlægning af Kunststyrelsens beskrevne tilgang til strategi 270
Tabel 61: Beskrevet strategisk tilgang for Kunststyrelsen 271
Tabel 62: Faktorer for Kunststyrelsens strategiske tilgang 272
Tabel 63: Faktorers indflydelsen på Kunststyrelsens strategiske tilgang 274
Tabel 64: Strategisk tilgang for Kunststyrelsen 275
Tabel 65: Italesat strategisk tilgang for SST 284
Tabel 66: Kortlægning af SST's beskrevne strategiske tilgang 288
Tabel 67: Beskrevet strategisk tilgang for SST 289
Tabel 68: Faktorer for SST's strategiske tilgang 290
Tabel 69: Faktorers indflydelse på SST's strategiske tilgang 292
Tabel 70: Strategisk tilgang for SST 293
Tabel 71: Italesat strategisk tilgang for de 4 styrelser 294
Tabel 72: Beskrevet strategisk tilgang for de 4 styrelser 296
Tabel 73: Strategiske faktorer for de 4 styrelser 298
Tabel 74: Nævnte redskaber og teknologier for AMS 307
Tabel 75: Kortlægning af AMS' beskrevne redskaber og teknologier 309
Tabel 76: Beskrevne redskaber og teknologier for AMS 311
Tabel 77: Faktorer for AMS' redskaber og teknologier 312
Tabel 78: Redskaber og teknologier for AMS 314
Tabel 79: Nævnte redskaber og teknologier for EOGS 319
Tabel 80: Kortlægning af EOGS' beskrevne redskaber og teknologier 321
Tabel 81: Beskrevne redskaber og teknologier for EOGS 323
Tabel 82: Faktorer for EOGS' redskaber og teknologier 324

Tabel 83: Redskaber og teknologier for EOGS 326
Tabel 84: Nævnte redskaber og teknologier for Kunststyrelsen..... 331
Tabel 85: Kortlægning af Kunstst beskrevne redskaber og teknologier..... 333
Tabel 86: Beskrevne redskaber og teknologier for Kunststyrelsen 335
Tabel 87: Faktorer for Kunststyrelsens redskaber og teknologier 336
Tabel 88: Redskaber og teknologier for Kunststyrelsen..... 338
Tabel 89: Nævnte redskaber og teknologier for SST..... 343
Tabel 90: Kortlægning af SST's beskrevne redskaber og teknologier 345
Tabel 91: Beskrevne redskaber og teknologier for SST 347
Tabel 92: Faktorer for SST's redskaber og teknologier..... 348
Tabel 93: Redskaber og teknologier for SST 350
Tabel 94: Nævnte redskaber og teknologier for de 4 styrelser 351
Tabel 95: Beskrevne redskaber og teknologier for de 4 styrelser..... 352
Tabel 96: Redskaber og teknologi faktorer for de 4 styrelser..... 354

Referencer

1) Alchian, A. A. (1950) Uncertainty, Evolution, and Economic Theory, *Journal of Political Economy*, Vol. 58 (3), pp. 211-221
2) Aldrich, H. E. (1979) *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs
3) Allison, G.T. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Brown
4) Andrews, R., Boyne, G.A. & Walker R.M., (2006), Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis, *Public Administration Review*, January/February 2006, pp. 52-63
5) Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J. & Walker, R.M. (2008) Organizational strategy, external regulation and public service performance, *Public Administration*, Vol. 86 (1), pp. 185-203
6) Andrews, K. (1971) *The Concept of Corporate Strategy*. Dow Jones-Irwin Inc.
7) Ansoff, H. I. (1965) *Corporate Strategy: An analytic approach to business policy for growth and expansion*, New York
8) Ansoff, H.I. (1993) *Corporate Strategy*. Penguin Modern Management Readings
9) Arbejdsmarkedsstyrelsen (2011) *Arbejdsmarkedsstyrelsens forretningsstrategi*, 2011, Arbejdsmarkedsstyrelsen
10) Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008) *Resultatkontrakt 2008-2011 for Arbejdsmarkedsstyrelsens*, Arbejdsmarkedsstyrelsen
11) Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009) *Resultatkontrakt 2009-2012 for Arbejdsmarkedsstyrelsens*, Arbejdsmarkedsstyrelsen
12) Arbejdsmarkedsstyrelsen (2010) *Resultatkontrakt 2010-2012 for Arbejdsmarkedsstyrelsens*, Arbejdsmarkedsstyrelsen
13) Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008b) *Arbejdsmarkedsstyrelsens Årsrapport 2008*, Arbejdsmarkedsstyrelsen
14) Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009b) *Arbejdsmarkedsstyrelsens Årsrapport 2009*, Arbejdsmarkedsstyrelsen
15) Arbejdsmarkedsstyrelsen (2010b) *Arbejdsmarkedsstyrelsens Årsrapport 2010,* Arbejdsmarkedsstyrelsen
16) Arbejdsmarkedsstyrelsen (2011b) *Arbejdsmarkedsstyrelsens Årsrapport 2011*, Arbejdsmarkedsstyrelsen

17) Arbejdsmarkedsstyrelsen (2011c) *Styring af beskæftigelsesindsatsen, notat af den 16. maj 2011*, 2011, Arbejdsmarkedsstyrelsen
18) Barney, J. (1997) *Gaining and Sustaining Competitive Advantage*. Prentice Hall
19) Barzelay, M (2001) *The new public management: Improving research and policy dialogue*, University of California Press
20) Beck Jørgensen, T., Foss Hansen, H., Antonsen, M., & Melander, P. (1998) Comparative and International Administration: Public Organizations, Multiple Constituencies, and Governance, *Public Administration*, Vol. 76, Autumn 1998, pp. 499-518
21) Bennet, Andrew (2004) Case Study Methods: Design, use, and comparative advantages, in Sprintz and Wolinsky-Nahmias, *Models, Numbers & Cases*
22) Bentzon, K. H. (1988) *Fra vækst til omstilling, modernisering af den offentlige sektor*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne
23) Bergue, S. T. (2010) The Managerial Reduction in the Management Technologies Transposition Process to Public Organizations, *Brazilian Administration Review*, Vol. 7 (2), pp. 155-171
24) Berry & Wechsler, (1995), State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey, *Public Administration Review*, Vol. 55 (2), pp. 159-168
25) Binderkrantz, N. S. & Andersen, L. B. (2009) *Guide til NVivo 8*, Hans Reitzel
26) Blumenthal, (1983), Candid reflections of a businessman in Washington. *In Public management: Public and private perceptions*, ed. J. Perry & K. Kraemer
27) Bovaird, T. & Löffler, E. (2003) *Public management and governance*, Taylor & Francis
28) Boyne, G. A. & Walker, R.M. (2004) Strategy Content and Public Service Organizations, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (2), pp. 231-252
29) Boyne, G.A. & Walker, R.M. (2010) Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead, *Public Administration Review*, December 2010 special issue, pp. 185-192
30) Bracker, J. (1980) The historical Development of the Strategic Management Concept, *The Academy of Management Review*, Vol. 5 (2), pp. 219-224
31) Brown, T. (2010) The Evolution of Public Sector Strategy, Public Administration Review, December 2010, Special Issue, pp. 212-214
32) Bryson, J. M. & Roering, W. D. (1987), Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector, *Journal of the American Planning Association*, 53 (1), pp. 9-22
33) Bryson, J. M. (1988) A Strategic Planning Process for Public and Non-Profit Organizations, *Long Range Planning*, Vol. 21 (1), pp. 73-81

34) Bryson, J. M. (1988) *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*, Pergamon Press
35) Bryson, J. M. (2011) *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*, (4th ed.), Jossey-Bass
36) Cameron, K. S. & Quinn, R. E. (2006) *Diagnosing and changing organizational culture: Based on the competing values framework*, Jossey-Bass
37) Chandler, A. (1962) *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise. Cambridge*. The MIT Press
38) Christensen, T. & Lægreid, P. (2006) *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Edward Elgar Publishing Inc
39) Christensen, J. G., Christiansen, P. M. & Ibsen, M. (2011) *Politik og Forvaltning*, Hans Reitzels Forlag
40) Clark, D. N. (1997). Strategic management tool usage: A comparative study. *Strategic Change*, Vol. 6, pp. 417-427.
41) Creswell, J. W. (1998) *Qualitative inquiry and research design, choosing among five traditions*, Thousand Oaks; Sage
42) Creswell, J. W. (2009) *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*, 3rd ed. Sage
43) Cyert, R.M. & March, J.G. (1963) *A Behavioural Theory of the Firm*, Prentice Hall
44) Dahler-Larsen, P. (2008) *At fremstille kvalitative data*, Syddansk Universitetsforlag
45) Danmarks statistik (2010) *Nyt fra Danmarks Statistik*, Nr. 219, Befolkningsfremskrivninger 2010 – 2050
46) Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (2011) *The SAGE handbook of qualitative research*, (eds), Sage
47) Det Økonomiske Råd (2011) *Dansk Økonomi*, efterår 2011
48) Dimaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isormorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, Vol. 48, pp. 147-160
49) Dunleavy, P. (1989) The Architecture of the British Central State, Part I: Framework for Analysis, *Public Administration*, Vol. 67, pp. 249-275
50) Dunleavy, P. & Hood, C. (1994) From Old Public Management to New Public Management, *Public Management and Money*, July-September

51) Eisenhardt, K. M. & Sull, D. N. (2001) Strategy as simple rules, *Harvard Business Review*, Vol. 79 (1), pp. 106-116
52) Ely, M. (1991) *Doing qualitative research, circles within circles*, Falmer Press
53) Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (2011) *Sammenhæng og Fokus 2001-1013*, 2011, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
54) Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (2008) *Resultatkontrakt 2008 for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens*, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
55) Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (2009) *Resultatkontrakt 2009 for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens,* Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
56) Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (2010) *Resultatkontrakt 2010 for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens*, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
57) Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (2011b) *Resultatkontrakt 2011 for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens,* Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
58) Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (2008b) *Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Årsrapport 2008*, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
59) Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (2009b) *Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Årsrapport 2009*, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
60) Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (2010b) *Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Årsrapport 2010*, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
61) Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (2011c) *Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Årsrapport 2011*, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
62) Farnham, D., Barlow, J., Hondeghem, A. & Horton, S. eds (1996) *New public managers in Europe, public servants in transition*, Macmillan
63) Finansministeriet (2000) *Benchmarking i den offentlige sektor*, Finansministeriet
64) Finansministeriet (2000b) *Kontraktstyring i staten*, Finansministeriet
65) Finansministeriet (2001) *Organisation og ledelse i centraladministrationen*, Finansministeriet
66) Finansministeriet (2003) *Effektiv opgavevaretagelse i staten*, Finansministeriet
67) Finansministeriet (2003b) *The Common Assesment Framework CAF*, Finansministeriet
68) Finansministeriet (2003c) *Omkostninger og effektivitet i staten*, Finansministeriet
69) Finansministeriet (2004) *Administrative fællesskaber*, Finansministeriet
70) Finansministeriet (2004b) *Vejleding om klare mål og mere åbenhed*, Finansministeriet
71) Finansministeriet (2005) *Organisering og ledelse "*, Finansministeriet

72) Finansministeriet (2005b) *Inspirations til anvendelse af opgavehierarkier*, finansministeriet
73) Finansministeriet (2006) *Centraladministrationens organisering – status og perspektiver*, Finansministeriet
74) Finansministeriet (2010) *Ansvar for styring – Vejledning om styring fra koncern til institution*, Finansministeriet
75) Finansministeriet (2012) *Forslag til finanslov for finansåret 2012, Anmærkninger §§17-20, s. 1074*, Finansministeriet
76) Finansministeriet (2012b) *Forslag til finanslov for finansåret 2012, Anmærkninger §§1-16, s. 284*, Finansministeriet
77) Finansministeriet (2012c) *Forslag til finanslov for finansåret 2012, Anmærkninger §§21-29, s. 1920*, Finansministeriet
78) Flyvbjerg, B. (1988) *Case studiet som forskningsmetode*, Aalborg Universitetscenter, AUC
79) Forum for Offentlig Topledelse (2005) *Public Governance – kodeks for god offentlig topledelse i Danmark*, Forum for Offentlig Topledelse
80) Gerring, John (2007) *Case study research: principles and practices*, Cambridge University Press
81) George, Alexander L. & Bennet, Andrew (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press
82) Granovetter, Mark (1985) Economic action and social structure: the problem of embeddedness, *American Journal of Sociology*, 91, pp. 481-510
83) Greve, C. (1995) *Den Grå Zone*, Københavns Universitet
84) Greve, C., Flinders, M., & Thiel, S.v. (1999) Quangos - What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 12 (2), pp. 129-146
85) Greve, C. & Ejersbo, N. (2005), *Moderniseringen af den offentlige sektor*, Børsens forlag
86) Greve, C. & Pedersen, D. (2007) Strategisk offentlig ledelse i reformernes tidsalder, *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 4/2007, s. 195-206
87) Guba, E. S. & Lincoln, Y. S. (1994) Competing paradigms in qualitative research, in *Handbook of qualitative research*, Denzin, N. K. & Lincoldn Y. S. (eds), pp. 105-117, Sage
88) Gunn, R., & Williams, W. (2007). Strategic tools: An empirical investigation into strategy in practice in the UK. *Strategic Change*, 16, 201-216.

89) Hampden-Turner, C. & Trompenaars, F. (1993) *Riding the waves of culture, understanding cultural diversity in business*, Nicholas Brealey Publishing
90) Hanf, K. & Scharpf, F. W. (1978) *Interorganizational policy making, limits to coordination and central control*, Sage
91) Hannan, M.T. & Freeman, J.H. (1977) The population ecology of organizations, *American Journal of Sociology*, 82 (5), pp. 929-964
92) Hansen, J. R. (2011) Application of Strategic Management Tools After an NPM-Inspired Reform: Strategy as Practice in Danish Schools, *Administration & Society*, Vol. 43 (7), pp. 770-806
93) Hardiman, N. & Scott, C (2010) Governance As Polity: An Institutional Approach to the Evolution of State Functions in Ireland, *Public Administration*, Vol. 88 (1), pp. 170-189
94) Hood, C. (1991) A public management for all seasons, *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19
95) Hollis, M. & Nell, E. J. (1975) *Rational Economic Man, a Philosophical Critique of Neo-Classical Economics*, Cambridge
96) Holub, M. (1977) Brief Thoughts on Maps, *Times Literary Supplement*, Feb. 4
97) Huberman, M. A. & Miles, M. B. (1994) *Qualitative data analysis, an expanded sourcebook*, Thousand Oaks; Sage
98) Jespersen, P.K. (1996) *Bureaukratiet – magt og effektivitet*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
99) Johansen, J. (2009) Strategy Formation in Public Agencies, *Public Administration*, Vol. 87 (4), pp. 872-891
100) Johnsen, Å. (2011) Strategic management schools of thought and public sector practice: A strategic planning for all seasons?, *Paper prepared for the European Group for Public Administration (EGPA) conference*, September 7-9, 2011
101) Johnson, H. T. & Kaplan, R. S. (1987) *Relevance Lost. The Rise and Fall of Management Accounting*, Harvard Business School Press
102) Johnson, G. & Scholes, K. (eds.) (2001) *Exploring Public Sector Strategy*, Prentice Hall
103) Joyce, P. (1999) *Strategic management for the public services*, Open University Press
104) Kettl, Donald (2002), *The Transformation of Governance*, The John Hopkins University Press
105) Kickert, W. J. M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J. F. M. (1997) *Managing complex networks, strategies for the public sector*, Sage

106) Kim, W. Chan & Mauborgne, R. (2005) *Blue Ocean Strategy: How to Create Uncontested Market Space and Make the Competition Irrelevant*. Harvard Business School Press

107) King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994) *Designing social inquiry, scientific inference in qualitative research*, Princeton University Press

108) Klausen, K.K. & Ståhlberg, K (1998), *New Public Management i Norden*, Odense Universitetsforlag

109) Klausen, K.K. (1999) *Offentlig organisation, strategi og ledelse*, Odense Universitetsforlag

110) Klausen, K.K. (2001) *Skulle det være noget særlig? Organisation og ledelse i det offentlige*, Børsens Forlag

111) Klausen, K.K. (2004) *Strategisk Ledelse – De mange arenaer*, Syddansk Universitetsforlag

112) Klijn, E.H. (2005), Networks and Inter-Organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public, in The *Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, pp. 257-281

113) Klijn, E.H. (2010). Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes. In S.P. Osborne (ed.), *The new Governance* (pp. 303-321). London: Routledge.

114) Kooiman, Jan (2003) *Governing as Governance*, Sage

115) Koppenjan, J. & Klijn, E. H. (2004) *Managing uncertainties in networks, A network approach to problem solving and decision making*, Routledge

116) Kunststyrelsen, (2009) *Rammeaftale 2009 – 2012 for Kunststyrelsen*, Kunststyrelsen

117) Kunststyrelsen, (2010) *Handlingsplan 2010 for Kunststyrelsen*, Kunststyrelsen

118) Kunststyrelsen, (2011) *Handlingsplan 2011 for Kunststyrelsen*, Kunststyrelsen

119) Kunststyrelsen, (2008) *Årsrapport 2008 Kunststyrelsen*, Kunststyrelsen

120) Kunststyrelsen, (2009) *Årsrapport 2009 Kunststyrelsen*, Kunststyrelsen

121) Kunststyrelsen, (2010) *Årsrapport 2010 Kunststyrelsen*, Kunststyrelsen

122) Kunststyrelsen, (2011) *Årsrapport 2011 Kunststyrelsen*, Kunststyrelsen

123) Kvale, S. (1997) *Interview, en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*, Hans Reitzel

124) Lane, Jan-Erik (2000), *New Public Management*, Routledge

125) Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (1985) *Naturalistic inquiry*, Sage

126) Lindblom, (1959) The Science of Muddling Through, *Public Administration Review*, Vol. 19 (2), pp. 79-88

127) Llewellyn, S. & Tappin, E. (2003) Strategy in the Public Sector: Management in the Wilderness, *Journal of Management Studies*, 40 (4), June 2003, s. 955-982

128) Lægreid, P., Roness, P.G. & Rubecksen, K. (2007) Modern Management Tools in State Agencies: The Case of Norway, *International Public Management Journal*, 10 (4), s. 387-413

129) March, J. G. & Simon, H. A. (1958) *Organizations*, John Wiley

130) Meier, K. J., O'toole, L. J, Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2007) Strategic Management and the Performance of Public Organizations: Testing Venerable Ideas against Recent Theories, *Journal of Public Administration Research and Theory*, No. 17, pp. 357 – 377

131) Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977) Formal Structure as Myth and Ceremony, The American Journal of Sociology, Vol. 88 (2), pp. 340-363

132) Miles, R. E. & Snow, C. C. (1978) *Organizational Strategy, Structure, and Process*, McGraw-Hill

133) Miles, R. E., Snow, C. C., Meyer, A. D., & Coleman, H. J. (1978) Organizational Strategy, Structure, and Process, *The Academy of Management Review*, Vol. 3 (3), pp. 546-562

134) Mintzberg, H. & Waters, J.A. (1985) Of Strategies, Deliberate and Emergent, *Strategic Management Journal*, Vol. 6 (3), pp. 257-272

135) Mintzberg, H (1987) The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy, *California Management Review*, Fall 1987, pp. 11-24

136) Mintzberg, H. (1990) The Design School: Reconsidering the Basis Premises of Strategic Management, *Strategic Management Journal*, Vol. 11, pp. 171-195

137) Mintzberg, H. ((1994) *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Prentice Hall

138) Mintzberg, H, Ahlstrand, B. & Lampel, J. (1998, 2009) *Strategy Safari. The Complete Guide Through the Wilds of Strategic Management*. FT Prentice Hall

139) Moore, M (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press

140) Mulgan, G. (2009) What's posterity ever done for me? On strategy in Government, *Public Policy Research*, December 2008-February 2009, pp. 168-176

141) Nelson, Richard R. & Winter, Sidney G. (1982) *An evolutionary theory of economic change*. Belknap Press

142) Newman, J. (2001) *Modernising governance, New Labour, policy and society*, Sage

143) Nutt, P.C. & Backoff, R.W. (1992) *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*, Jossey-Bass

144) Nutt, P.C. & Backoff, R.W. (1995) Strategy for Public and Third-Sector Organizations, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5 (2), pp. 189-211

145) Nutt, P.C. (2006), Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16 (2), pp. 289-318

146) OECD (1996), *Performance Auditing and the Modernization of Government*, Paris: OECD

147) OECD (2002) *Distributed Public Governance – Agencies Authorities and other Autonomous Bodies*, OECD

148) Osborne, D. & Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

149) Osborne, S. P. (2010) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge

150) Ouchi, W. G. & Price, R. L. (1978) Hierarchies, Clans and Theory Z: A New Perspective on Organization Development, *Organizational Dynamics*, Autumn 1978, pp. 25-48

151) Ouchi, W. G. (1979) A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms, *Management Science*, Vol. 25 (9), pp. 833-848

152) Ouchi, W. G. (1980) Markets, Bureaucracies and Clans, *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, pp. 129-141

153) Pedersen, D. (1998) *Forhandlet forvaltning – en ny institutional orden for den statslige løn- og personalepolitik*, Ph.d. afhandling/COS-rapport nr. 2/1998

154) Penrose, E (1980) *The theory of the growth of the firm*. M.E. Sharpe

155) Pettigrew, A.M. (1977) Strategy Formulation as a Political Process, *International Studies of Management and Organization*, Summer 1977, pp. 78-87

156) Poister, T. H., & Streib, G. (1994). Municipal management tools from 1976 to 1993: An overview and update. *Public Productivity & Management Review*, 18, 115-115.

157) Pollitt, C. (1991), Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform, *Public Management Review*, Vol. 3 (4), pp. 471-492

158) Pollit, C. & Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press

159) Pollitt, C. & Talbot, C., eds. (2004) *Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge

160) Porter, M.E. (1980) *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, Free Press

161) Porter, M.E. (1985) *Competitive advantage, creating and sustaining superior performance*, Free Press

162) Prahalad & Hamel, (1990) The Core Competence of the Corporation, *Harvard Business Review*, Vol. 68 (3), pp. 79-91

163) Proeller, I., Kroll, A., Krause, T., & Vogel, D. (2011) How Dynamic Capabilities Mediate the Link between Strategy and Performance, *Paper prepared for the European Group for Public Administration (EGPA) conference*, September 7-9, 2011

164) Quinn, J.B. (1980) *Strategies for Change: Logical Incrementalism*, Irwin

165) Rennison, B.W. (2007) Historical discourses of public management in Denmark: Past emergence and present challenge, *Management & Organizational History*, Vol. 2 (1), pp. 5-26

166) Rhodes, Rod (1996), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability,* Open University Press

167) Rubin, M. S. (1988) Sagas, Ventures, Quests, and Parlays: A Typology of Strategies in the Public Sector. In *Strategic Planning*, edited by John M. Bryson and Robert C. Einsweiler, 84–105. Chicago: Planners Press

168) Røvik, K. A. (1998) Moderne organisjasjoner, Fagbokforlaget

169) Røvik, K. A. (2002) The Secrets of the Winners: Management Ideas That Flow, pp. 69-92 in K. Sahlin-Andersson & L. Engwall, eds, *The Expansion of Management Knowledge*, Stanford University Press

170) Saldana, J. (2009), *The coding manual for qualitative researchers*, Sage

171) Simon, H. A. (1957) *Administrative Behaviour*, MacMillan

172) Smircich, L. & Stubbart, C. (1985) Strategic Management in an Enacted World, *Academy of Management Review*, 10 (4), pp. 724-736

173) Stake, R. E. (1995) *The art of case study research*, Thousand Oaks; Sage

174) Sundhedsstyrelsen (2010) *Vi arbejder for sundheden*, Sundhedsstyrelsen

175) Sundhedsstyrelsen (2008) *Resultatkontrakt 2008 for Sundhedsstyrelsens*, Sundhedsstyrelsen

176) Sundhedsstyrelsen (2009) *Resultatkontrakt 2009 for Sundhedsstyrelsens,* Sundhedsstyrelsen

177) Sundhedsstyrelsen (2010b) *Resultatkontrakt 2010 for Sundhedsstyrelsens*, Sundhedsstyrelsen

178) Sundhedsstyrelsen (2011) *Resultatkontrakt 2011 for Sundhedsstyrelsens,* Sundhedsstyrelsen

179) Sundhedsstyrelsen (2008b) *Sundhedsstyrelsens Årsrapport 2008*, Sundhedsstyrelsen

180) Sundhedsstyrelsen (2009b) *Sundhedsstyrelsens Årsrapport 2009*, Sundhedsstyrelsen

181) Sundhedsstyrelsen (2010c) *Sundhedsstyrelsens Årsrapport 2010*, Sundhedsstyrelsen

182) Sundhedsstyrelsen (2011b) *Sundhedsstyrelsens Årsrapport 2011*, Sundhedsstyrelsen

183) Sørensen, C. (2010) Historisk uansvarlig finanspolitik og rådgivning, *Samfundsøkonomen*, Nr. 2, pp. 9-14

184) Teece, Pisano & Shuen, (1997) Dynamic Capabilities and Strategic Management, *Strategic Management Journal*, Vol. 18 (7), pp. 509-533

185) Thiel, S.v. & Yesilkagit, K. (2011) Autonomous Agencies and Perceptions of Stakeholder Influence in Parliamentary Democracies, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Advance Access published June 2

186) Thompson, G. (1991) *Markets, Hierarchies and Networks*, Sage

187) US Office of Management and Budget (1993) *Government Performance Results Act of 1993*

188) Volberda, H.W. & Elfrink, T. eds. (2001) *Rethinking Strategy*, Sage Publications

189) Vrangbæk, T. & Jørgensen, K. (2004) *Det offentlige styringsunivers, Fra government til governance*, Magtudredningen

190) Weber, M. (1978), *Bureaucracy, Economy & Society*, University of California Press

191) Wechsler, B, & Backoff, R. (1986) Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches. *Public Administration Review*, 46 (4): pp. 321–27

192) Weick, K. E. (1975) *Sensemaking in Organizations*, Sage

193) Wernerfelt, B. (1984) A Resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*. Vol. 5, pp. 171-180.

194) Whittington, Richard (2001) *What is strategy – and does it matter*, Routledge

195) Williamson, O.E. (1991) Economic institutions: spontaneous and intentional governance, Journal *of Law, Economics and Organizations*, 7 (special issue), pp. 159-187

196) Wrapp, H.E. (1967) Good Managers Don't Make Policy Decisions, *Harvard Business Review*, September – October, pp. 91-99

197) Yin, R. K. (2009) Case *study research: design and methods*, 4th ed., Sage

198) Åkerstrøm, A. N. & Thygesen, N. T. (2004) Styring af styringsværktøjer, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 85: 1, pp. 28-37

Appendiks

Appendiks A – Styrelser og deres ministerielle tilhørsforhold

Nedenstående figur repræsenterer de ministerier samt statslige styrelser der i nærværende afhandling udgør den totale population af sidstnævnte og dermed danner grundlag for udvælgelsen af de fire case organisationer. Listen af indeholdte styrelse fremkommer på baggrund af en revidering af Finansministeriet egen liste udarbejdet i 2006, (Finansministeriet, 2006), med henblik på at afspejle situationen ved Regeringen Lars Løkke Rasmussens tiltrædelse den 5. april 2009.

Ministerområde	2005, (FM, 2006)	2009, (Egen tilvirkning)
Statsministeriet		
Udenrigsministeriet		
Finansministeriet	Økonomistyrelsen Personalestyrelsen Slots- og ejendomsstyrelsen	Økonomistyrelsen Personalestyrelsen Slots- og ejendomsstyrelsen
Økonomi- og Erhvervsministeriet	Konkurrencestyrelsen Erhvervs- og Selskabsstyrelsen Patent og Varemærkestyrelsen Sikkerhedsstyrelsen Finanstilsynet Erhvervs- og Byggestyrelsen Statens Byggeforskningsinstitut Danmarks Statistik Energistyrelsen Søfartsstyrelsen	Konkurrencestyrelsen Erhvervs- og Selskabsstyrelsen Patent og Varemærkestyrelsen Sikkerhedsstyrelsen Finanstilsynet Erhvervs- og Byggestyrelsen Danmarks Statistik Søfartsstyrelsen Forbrugerstyrelsen

Styrelser og deres ministerielle tilhørsforhold (fortsat)

Ministerområde	2006, (FM, 2006)	2009, (Egen tilvirkning)
Skatteministeriet	Landsskatteretten SKAT	Landsskatteretten SKAT
Justitsministeriet	Rigspolitiet Civilstyrelsen Direktoratet for Kriminalforsorgen Domstolsstyrelsen	Rigspolitiet Civilstyrelsen Direktoratet for Kriminalforsorgen Domstolsstyrelsen
Forsvarsministeriet	Forsvarskommandoen Hjemmeværnskommandoen Farvandsvæsenet Forsvarets Bygningstjeneste	Forsvarskommandoen Hjemmeværnskommandoen Farvandsvæsenet Forsvarets Bygningstjeneste
Socialministeriet	Ankestyrelsen Den sociale Sikringsstyrelsen Styrelsen for Social Service	*Omlægges til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse samt Indenrigs- og Socialministeriet*
Indenrigs- og Sundhedsministeriet	Sundhedsstyrelsen Lægemiddelstyrelsen	*Omlægges til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse samt Indenrigs- og Socialministeriet*
Beskæftigelsesministeriet	Arbejdstilsynet Arbejdsskadestyrelsen Arbejdsdirektoratet Arbejdsmarkedsstyrelsen	Arbejdstilsynet Arbejdsskadestyrelsen Arbejdsdirektoratet Arbejdsmarkedsstyrelsen Pensionsstyrelsen
Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration	Udlændingestyrelsen	Udlændingestyrelsen

Styrelser og deres ministerielle tilhørsforhold (fortsat II)

Ministerområde	2006, (FM, 2006)	2009, (Egen tilvirkning)
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	Forskningsstyrelsen IT- og Telestyrelsen	Forsknings- og Innovationsstyrelsen IT- og Telestyrelsen
Undervisningsministeriet	Institutionsstyrelsen Uddannelsesstyrelsen SU-styrelsen	Institutionsstyrelsen Uddannelsesstyrelsen SU-styrelsen
Kulturministeriet	Kunststyrelsen Biblioteksstyrelsen Statens Arkiver Kulturarvstyrelsen	Kunststyrelsen Styrelsen for Bibliotek og Medier Statens Arkiver Kulturarvstyrelsen
Kirkeministeriet		
Miljøministeriet	Miljøstyrelsen Skov- og Naturstyrelsen Kort- og Matrikelstyrelsen	Miljøstyrelsen Skov- og Naturstyrelsen Kort- og Matrikelstyrelsen By- og Landskabsstyrelsen
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	Direktoratet for FødevareErhverv Plantedirektoratet Fiskeridirektoratet	FødevareErhverv Plantedirektoratet Fiskeridirektoratet Fødevarestyrelsen
Ministeriet for Familie- og Forbruger anliggender	Familiestyrelsen Forbrugerstyrelsen Fødevarestyrelsen	*Nedlægges i 2007*

Styrelser og deres ministerielle tilhørsforhold (fortsat III)

Ministerområde	2006, (FM, 2006)	2009, (Egen tilvirkning)
Transport- og Energiministeriet	Vejdirektoratet Færdselsstyrelsen Kystdirektoratet Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger Banedanmark	*Omlægges til Transportministeriet samt Klima- og Energiministeriet*
Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse		Sundhedsstyrelsen Lægemiddelstyrelsen
Indenrigs- og Socialministeriet		Ankestyrelsen Servicestyrelsen
Transportministeriet		Vejdirektoratet Kystdirektoratet Færdselsstyrelsen Trafikstyrelsen Vejdirektoratet Banedanmark
Klima- og Energiministeriet		Energistyrelsen

Appendiks B – Beskrivelse af case organisationer

I det følgende introduceres og præsenteres de fire statslige styrelse, der danner det empiriske grundlag for nærværende Ph.d. afhandling. Dette har til formål at give en indblik i den enkelte styrelses historie, ministerielle tilhørsforhold, forholdet til andre statslige, kommunale og private aktører, hovedformål og opgavetyper, bevilling, nuværende strategi, samt organisering og kultur.

Det bemærkes at det følgende afspejler de enkelte styrelsers situation som den var under perioden for dataindsamling, hvilket strækker sig fra 2009 og frem til det 67. folketingsvalg, der fandt sted den 15. september 2011. Resultatet af dette valg medførte et regeringsskifte, hvormed den tidligere regering bestående af Venstre og Konservative erstattedes af en ny bestående af Socialdemokratiet (S), Socialistisk Folkeparti (SF), og det Radikale Venstre. Dette regeringsskifte har medført en reorganisering af centraladministration, hvorved to af de fire styrelser der indgår som empirisk grundlag er lagt sammen med andre styrelser og dermed ikke længere eksisterer i den form der danner basis for nærværende afhandlings analyser.

Dette drejer sig om Erhvervs- og Selskabsstyrelsen samt Kunststyrelsen. Førstnævnte sammenlægges med Erhvervs- og Byggestyrelsen, og It- og Telestyrelsen under navnet Erhvervsstyrelsen, hvorimod Kunststyrelsen lægges sammen med Kulturarvstyrelsen, og Styrelsen for Bibliotek og Medier, som tilsammen danner Kulturstyrelsen. Følgende detaljerede beskrivelse reflekterer ikke denne sammenlægning men derimod forholdene som de var under perioden for nærværende afhandlings indsamling af data.

Arbejdsmarkedsstyrelsen

Etablering & historie

Arbejdsmarkedsstyrelsen er en styrelse under Beskæftigelsesministeriet der blev oprettet i 1989, hvor den samlede Arbejdsdirektoratet og Direktoratet for Arbejdsmarkedsuddannelserne. I 2002 gennemførte Beskæftigelsesministeriet en omstrukturering, der resulterede i at ministeriet efterfølgende organiserede sig selv som en enhedsorganisation, (Beskæftigelsesministeriet, 2005). Dette medførte at ministeriets underliggende styrelser, og dermed også Arbejdsmarkedsstyrelsen, fik overført departementale opgaver indenfor styrelsens lovområde og således varetager den direkte ministerbetjening. I kølvandet på kommunalreformen blev den kommunale og statslige beskæftigelsesindsats samlet via etableringen af landets 91 kommunale jobcentre og fire statslige beskæftigelsesregioner, (KL et al, 2009). I forlængelse heraf, og på baggrund af finanslovsaftalen for 2009 mellem den daværende regering, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance, blev alle jobcentre gjort fuldt ud kommunale pr. 1. august 2009.

Dette medførte bl.a. at kommunerne overtog udgifterne til dagpenge, aktiveringsydelse og til aktivering af forsikrede og dermed driften af jobcentrene samt at der etableredes en stærkere statslig styring af det kommunale system. Denne styring tager sit afsæt i en videreføring af de fem gældende styringsprincipper som er, (1) minimumskrav om aktiv indsats i lovgivningen, (2) økonomiske incitamenter for at få ledige i job og yde en aktiv indsats, (3) dialog mellem beskæftigelsesregioner og jobcentre om indsats og resultater, (4) styringsredskaber der sikrer gennemsigtighed og fokus på resultater i jobcentre, samt (5) centrale IT værktøjer, (KL et al, 2009).

Givet dette er Arbejdsmarkedsstyrelsen anno 2011 en ministerbetjenende styrelse under Beskæftigelsesministeriet der udvikler beskæftigelsespolitiske initiativer til ministeren og via landets jobcentre og beskæftigelsesregioner implementerer disse som en del af den samlede beskæftigelsesindsats.

Hovedformål, opgaver og mål (FFL)

Arbejdsmarkedsstyrelsen har, som deres hovedformål, ansvaret for opfølgningen på den beskæftigelsespolitiske indsats ud fra det overordnede mål at øge arbejdskraftudbuddet ved at understøtte et fleksibelt og velfungerende arbejdsmarked, (Finansministeriet, 2010). På denne baggrund varetager Arbejdsmarkedsstyrelsen tre forskellige opgavetyper som er (1) styring, (2) politikudvikling, og (3) vidensgenerering og – kommunikation.

Økonomi

Den tildelte nettoudgiftsbevilling for finanslovsåret 2012 for AMS, (konto 17.41.01), er på 115,5 mio. kr., (Forslag til Finanslov 2012, FFL). Dette er en reduktion i forhold til årene 2011 og 2010, hvor nettoudgiftsbevillingen var på henholdsvis 119,5 og 122,9 mio. kr. Nettoudgiftsbevillingen til det statslige beskæftigelsessystem, (konto 17.41.11), der også dækker udgifter til driften af beskæftigelsesregionerne og de enheder der er forankret herunder, lyder for finanslovsåret 2012 på 147,4 mio. kr.

Organisation

Arbejdsmarkedsstyrelser er organiseret under Beskæftigelsesministeriet, der er organiseret som en enhedsorganisation og dermed karakteriseret ved den smalle departements model. I denne model varetages den direkte ministerbetjening af styrelsen, der også i høj grad deltager i policy udvikling. Styrelsen består, udover Arbejdsmarkedsstyrelsen i København, også af fire beskæftigelsesregioner i henholdsvis Hovedstaden og Sjælland, Syddanmark, Midtjylland og Nordjylland. Styrelsen i København beskæftiger ca. 400 årsværk og er organiseret i en direktion samt ti fagkontorer. Ansvarsområderne for de enkelte fagkontorer er vist i nedenstående figur.

Kontor	Ansvarsområder
1. Kontor	Aktiv beskæftigelsesindsats for ledige og arbejdsløshedsforsikring
2. Kontor	Styring af jobcentre
3. Kontor	Fastholdelse af sygemeldte og personer med handicap på arbejdsmarkedet
4. Kontor	Analyse og overvågning af arbejdsmarkedet
5. Kontor	Aktiv beskæftigelsesindsats for udsatte grupper
6. Kontor	Økonomistyring og personale
7. Kontor	Digital arbejdsmarkedsservice
8. Kontor	International rekruttering
9. Kontor	Juridisk koordination
10. Kontor	Statistik for arbejdsmarkedet

Fagkontorers ansvarsområder, (AMS hjemmeside 2011)

Strategi & styring

Hvert år i fjerde kvartal indgår Arbejdsmarkedsstyrelsen en 4-årig resultatkontrakt med Beskæftigelsesministeriets departement, hvori det kun er målene for det kommende år der er bindende. De resterende opfattes som sigtelinjer for indsatsen, (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2009). Udover resultatkontrakten mellem styrelse og departement, indgås der også resultatkontrakter med de enkelte kontorchefer. Disse resultatkontrakter understøtter udmøntningen af Arbejdsmarkedsstyrelsens forretningsstrategi, der beskriver styrelsens mission, strategiske pejlemærker, den kontekst der gør sig gældende for opgavevaretagelsen, de strategisk vigtigste mål, midler og indsats, samt styrelsens hovedopgaver, (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2011). Arbejdsmarkedsstyrelsens mission, deres raison d´etre, er at få alle i job - unge i uddannelse, hvilket søges opnået via seks strategiske pejlemærker, eller værdier som de også benævnes. Disse seks er:

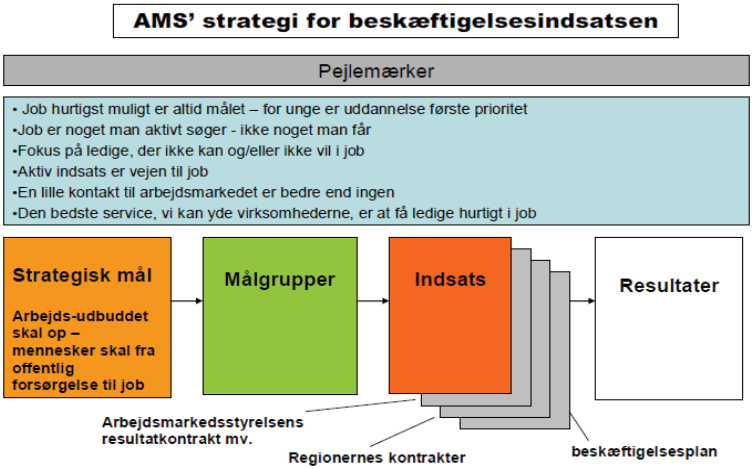
1. Job hurtigst muligt er altid målet – for unge er uddannelse første prioritet
2. Job er noget man aktivt søger – ikke noget man får
3. Fokus på ledige, der ikke kan eller ikke vil i job
4. Aktiv indsats er vejen til job
5. En lille kontakt til arbejdsmarkedet er bedre end ingen
6. Den bedste service, vi kan yde virksomhederne, er at få ledige hurtigt i job

Konteksten for opgavevaretagelsen er Danmarks lille åbne markedsøkonomi, der påvirkes af globalisering og international konkurrence samt flexicuritymodellen, der sigter mod et meget smidigt arbejdsmarked ved at yde arbejdstagere økonomisk tryghed i perioder med ledighed og derved mulighed for en fleksibel ansættelses- og afskedigelsespolitik for virksomhederne. Arbejdsmarkedsstyrelsen skal dermed skabe rammer der, indenfor denne kontekst, sikrer det størst mulige arbejdsudbud via en aktiv beskæftigelsesindsats og ydelsessystemets økonomiske incitamentsstruktur. Ressourcerne fokuseres endvidere på de områder hvor markedet ikke fungerer, dvs. hvor arbejdstager og arbejdsgiver ikke kan finde hinanden. I tillæg hertil understøtter Arbejdsmarkedsstyrelsen også arbejdskraftindvandring, hvilket til dels kan tilskrives den demografiske udvikling der udviser en støt faldende arbejdsstyrke grundet en aldrende befolkning. Med dette udgangspunkt er Arbejdsmarkedsstyrelsens vigtigste strategiske mål, (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2011), at:

Arbejdsudbuddet skal op – mennesker skal fra offentlig forsørgelse i job

Med udgangspunkt i at økonomiske incitamenter, den lediges rådighed samt jobrelateret aktivitet anses for centrale faktorer i forhold til de midler og indsatser, der skal bringe mennesker fra offentlig forsørgelse til job, har Arbejdsmarkedsstyrelsen defineret deres tre hovedopgaver som værende (1) styring, (2) politikudvikling, og (3) vidensgenerering og – kommunikation.

Styringen af beskæftigelsesindsatsen og jobcentrene foregår primært via lovgivning og regelstyring, økonomisk incitamentsstyring, samt dialogbaseret ledelse. Politikudviklingen tager udgangspunkt i at udvikle forsørgelsesydelser og aktiviteter således at disse understøtter vejen til job for den ledige. Vidensgenerering dækker over forskningsbaseret metodeudvikling af indsatser, primært via kontrollerede forsøg, brugerinddragelse samt kommunikation af data om de enkelte jobcentres resultater, benchmarking. Arbejdsmarkedsstyrelsen anvender performance management som deres grundlæggende styringsfilosofi, eller styringsteknologi, i et forsøg på at skabe transparens omkring sammenhængen mellem indsatser og resultater, (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2011b). Arbejdsmarkedsstyrelsens strategi for beskæftigelsesindsatsen, samt regionernes og kommunernes er illustreret som vist nedenfor.



Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

Etablering & historie

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen blev etableret i 1918, under navnet Aktieselskabs-registret efter lov nr. 468 af 29. september 1917 om aktieselskaber, og var fra starten en registreringsmyndighed. Frem til 1987 var registrering af virksomhedsrelaterede oplysninger, samt i nogen grad salg af disse, den primære opgave for Aktieselskabs-registreret. I forbindelse med en større strukturreform i det daværende Industriministeriet, frem til regeringsskiftet 2011 kaldet Økonomi- og Erhvervsministeriet, overtog Aktieselskabs-registret administration af lovgivningen vedrørende næringsret og liberale erhverv, hvorefter organisationen skiftede til det mere dækkende navn Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Siden har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen påtaget sig yderligere opgaver, som fx hjemmeservice ordningen, lettelse af virksomheders administrative byrder og senest fokusering på virksomheders samfundsansvar, samt digitaliseret registreringen og salg af virksomhedsoplysninger via henholdsvis VIRK.dk og PubliCom. I 2004 overtog Erhvervs- og Selskabsstyrelsen registreringsopgaven vedrørende enkeltmandsvirksomheder fra SKAT, hvilket medførte at PubliCom og SKATs virksomhedsregister, CVR.dk, blev slået sammen under navnet CVR.dk og at man dermed havde alle oplysninger om virksomheder registreret i Danmark samlet på ét sted.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen hører under Økonomi- og Erhvervsministeriet, der udover Erhvervs- og Selskabsstyrelsen tæller 14 andre statslige institutioner og naturligvis ministeriets departement. Den direkte ministerbetjening foretages primært af departementet men også i nogle tilfælde af styrelserne, hvilket dermed er en mere differentieret organisering en eksempelvis enhedsorganiseringen der præger Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen. Driften og implementeringen af diverse politikker er lagt ud til styrelserne.

Økonomi- og Erhvervsministeriet er organiseret som en koncern med en deraf følgende koncernstyring der omfatter en række fælles mål, strategier og politikker for alle underliggende statslige institutioner og dermed også Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2011). Givet dette er Erhvervs- og Selskabsstyrelsen organiseret som en mere traditionel styrelse under ministeriet med fokus på drift og implementering af gældende politikker og lovgivning. Det skal dog nævnes at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen også i høj grad bidrager med input til selve politikudviklingen men at dette i høj grad foregår via departementet og ikke via direkte ministerbetjening.

Hovedformål, opgaver og mål (FFL)

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har tre overordnede hovedformål som er, (1) salg, registrering, offentliggørelse og lovadministration, (2) administration af tilskudsordninger, og (3) kvalitet i reguleringen og administrative lettelser. Disse hovedformål oversættes til to primære opgaver, som er (1) at arbejde for gennemskuelige markeder og helhedsorienteret virksomhedsudvikling, samt (2) at skabe administrative lettelser.

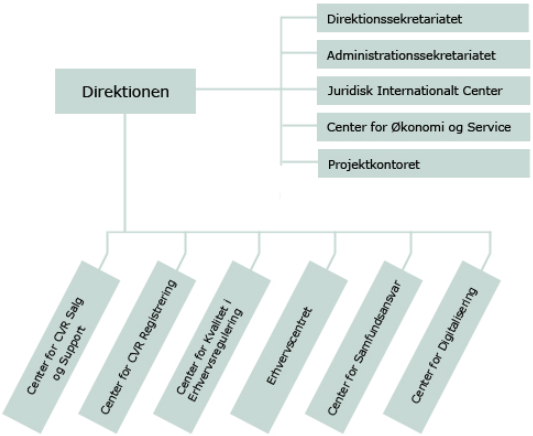
Økonomi

Den tildelte nettoudgiftsbevilling for finanslovsåret 2012 for EOGS, (konto 08.21.21), er på 162,2 mio. kr., (Forslag til Finanslov 2012, FFL). Dette er en reduktion i forhold til årene 2011 og 2010, hvor nettoudgiftsbevillingen var på henholdsvis 177,5 og 220,6 mio. kr.

Organisation

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen er organiseret under Økonomi- og Erhvervsministeriet, der er karakteriseret ved en differentieret departementsmodel. Under denne model varetager styrelsen både direkte og indirekte ministerbetjening samt deltager i policyudvikling.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen må dog betegnes som en driftsorienteret styrelse grundet den store registreringsopgave, der trods udviklingen stadig hører til styrelsens hovedformål. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen beskæftiger ca. 260 årsværk der er organiseret i en direktion, et direktionssekretariat, et administrationssekretariat, et projektkontor, samt otte faglige centre med en eller flere kontorchefer.



Erhvervs- og Selskabsstyrelsens organisation, (EOGS hjemmeside, 2011)

Strategi & styring

Ministeriets koncernstyring omfatter bl.a. mål- og resultatstyring i form af resultat- og direktørkontrakter mellem departement og styrelser. Økonomi- og Erhvervsministeriet udarbejder endvidere hvert år et arbejdsprogram, der sætter mål for, hvordan ministeriet vil bidrage til at skabe gode vækstvilkår og skabe sammenhæng på tværs af ministeriet. Arbejdsprogrammet er koncernens overordnede styringsdokument, som opstiller faglige og organisatoriske mål, som omfatter hele koncernen. De årlige resultatmål implementeres bl.a. i styrelsernes resultatkontrakter, og hvert år evalueres det foregående års arbejdsprogram.

Ved udgangen af hvert kalenderår indgår Erhvervs- og Selskabsstyrelsen en resultatkontrakt med Økonomi- og Erhvervsministeriets departement, hvori målene for det kommende år samt flerårige strategiske mål er bindende. Disse resultatkontrakter tager udgangspunkt i den mission og vision samt arbejdsprogram, der er formuleret for Økonomi- og Erhvervsministeriet. På baggrund heraf har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen formuleret deres egen mission som sigter mod at de skal være kilden til bedre erhvervsvilkår via gode love, administrative lettelser og information. Visionen for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen er indarbejdet i deres strategi for 2009 – 2013, kaldet sammenhæng og fokus, og er opdelt i tre niveauer som illustreret nedenfor

Erhvervs- og Selskabsstyrelsens strategi og vision

Det første niveau, ”Vi vil gøre det let at drive virksomhed”, er den overordnede vision for samtlige af styrelsens aktiviteter, hvorimod det andet niveau består af fire strategiske målsætninger indenfor forskellige indsatsområder. Det tredje niveau er styrelsens fælles fundament i forhold til arbejdsprocesser, administration, samt medarbejder- og lederudvikling, (Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 2010).

Konteksten for opgavevaretagelsen er Danmarks lille åbne markedsøkonomi, der påvirkes af globalisering og international konkurrence, og de forhold der gør sig gældende for virksomheder i Danmark. I denne kontekst har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen tre overordnede roller idet de agerer som (1) serviceyder og kontrolmyndighed i forhold til virksomhederne, (2) som regeladministrator og udvikler, og (3) som tværgående facilitator. Styrelsen har, i forhold til virksomhederne, bevidst flyttet sig imod en mere dialogorienteret rolle frem for en traditionel myndighedsrolle i bestræbelserne på at blive opfattet som erhvervslivets partner, (Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 2009).

Kunststyrelsen

Etablering & historie

Kunststyrelsen blev etableret den 1. januar 2003 som en del af en større reform af kunststøttesystemet, hvorunder de daværende 9 selvstændige råd, sekretariater og selvejende institutioner, der varetog støtten til de forskellige kunstgenrer, blev lagt sammen under Kunstrådet og Kunststyrelsen. Med opretholdelsen af Statens Kunstfond førte dette til en tostrenget kunststøttestruktur, hvor Statens Kunstfond varetager støtten til enkeltpersoner mens Kunstrådet varetager støtten til projekter og institutioner og de begge sekretariatsbetjenes af Kunststyrelsen. I kølvandet på kommunalreformen af 2007, overtog Kunststyrelsen en række opgaver der tidligere var placeret hos amterne, hvoraf de mest omfattende var billetformidlingsordningen, egnsteaterordningen samt tilskudsadministration til institutionsteatrene og landsdelsorkestrene.

Herudover har Kulturministeriet henlagt en række administrative opgaver til styrelsen i form af fx tilsynsopgaver i forhold til større driftsinstitutioner, administration af billetkøbsordningen, og sekretariats- og projektledelsesopgaver efter nærmere aftale med Kulturministeriet. Fra begyndelsen af 2011 har Kunststyrelsen i tillæg overtaget opgaver fra Kulturministeriets Koncerncenter, i form af økonomiske rådgivningsopgaver overfor mindre institutioner på ministerområdet, tipsadministration samt administration af en række puljer og driftstilskud, (Kunststyrelsen, 2011).

Hovedformål, opgaver og mål (FFL)

Kunststyrelsens hovedformål dækker over følgende: (1) sekretariatsbetjening af Statens Kunstfond og Kunstrådet, (2) tilskudsforvaltning for Statens Kunstfond og Kunstrådet samt forvaltning af andre tilskudsordninger på kunst- og kulturområdet, (3) international kulturudveksling samt præsentation af Danmark som kulturnation, (4) information og dokumentation af dansk kunst internationalt og nationalt, generelt

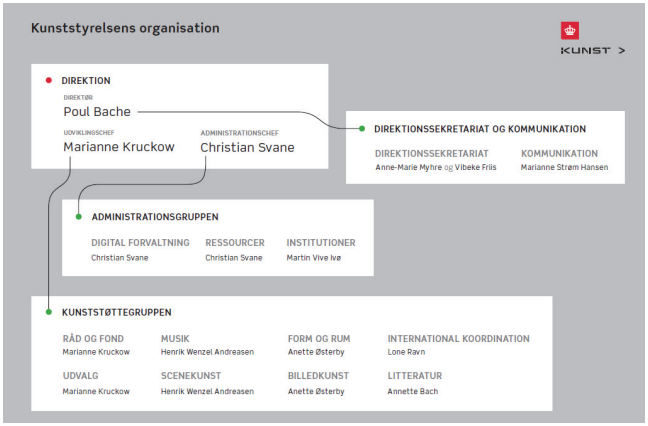
og fagspecifikt, (5) administration af Kulturministeriets lovgivning på kunststøtteområdet, (6) rådgivning af ministeriet og de kunstneriske miljøer, samt (7) administrative opgaver henlagt til Kunststyrelsen af Kulturministeriet. Disse hovedformål er aggregeret til to opgaver, som dels relaterer sig til: (1) operatør-, informations- og formidlingsopgaver og (2) tilskudsadministration og sekretariatsbetjening. For hver af disse to opgaver er der tilknyttet tre mål som for operatør-, informations- og formidlingsopgaver er: (1) at styrelsen vil formidle og synliggøre resultaterne af kunststøtten, (2) styrelsen vil sikre sammenhæng, klarhed og kvalitet i løsningen af Kunststyrelsens mange forskelligartede opgaver, og (3) styrelsen vil bidrage aktivt til styrket og harmoniseret tilsyn og styring med driftsinstitutioner på ministerområdet. For tilskudsadministration og sekretariatsbetjening er de tre mål følgende: (1) styrelsens tilskudsadministration udbygges fortsat med henblik på at styrke mulighederne for digital interaktion, (2) tilskudsadministration og sekretariatsbetjeningen af råd og udvalg effektiviseres og kvalitetsforbedres, og (3) brugerne er tilfredse med styrelsens ydelser, (Finansministeriet, 2012c).

Økonomi

Den tildelte nettoudgiftsbevilling for finanslovsåret 2012 for Kunststyrelsen, (konto 21.21.45), er på 60 mio. kr. Dette er en reduktion i forhold til årene 2011 og 2010, hvor nettoudgiftsbevillingen var på henholdsvis 66,4 og 66,5 mio. kr., (Finanslovsforslag 2012). I 2010 behandlede Kunststyrelsen 12.241 ansøgninger om kunststøtte, hvilket er en stigning på 13 % i forhold til 2009 og på 100 % i forhold til de ca. 6.000 ansøgninger der blev behandlet i 2003. Ansøgningerne for 2010 svarer til administrationen af tilskud på i alt ca. 1,5 mia. kr., hvilket er en tredobling set i forhold til 2003.

Organisation

Kunststyrelsen er organiseret under Kulturministeriet der i alt dækker ministeriets departement, 4 statslige styrelser, 31 statslige kultur- og uddannelsesinstitutioner samt 700-800 selvejende institutioner som i varierende omfang modtager løbende driftstilskud fra Kulturministeriet. Som det også er tilfældet med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen så varetages den direkte ministerbetjening primært af departementet, hvorimod driften og politikimplementering varetages af de enkelte styrelser og statslige institutioner. Det anslås på baggrund af interviews foretaget i Kunststyrelsen at ca. 70-75 % af ressourcerne anvendes på driftsopgaver og de resterende på politikudvikling. I modsætning til fx Økonomi- og Erhvervsministeriet anvender Kulturministeriet ikke koncernstyring, hvorfor Kunststyrelsen udarbejder egne mål og strategier der naturligvis tager højde for den kulturpolitiske retning der udstikkes. Kunststyrelsen beskæftiger ca. 80 årsværk der er organiseret i en direktion, et direktionssekretariat, en administrationsgruppe, og en kunststøttegruppe.



Kunststyrelsens organisation, (Kunststyrelsen, 2011)

Strategi & styring

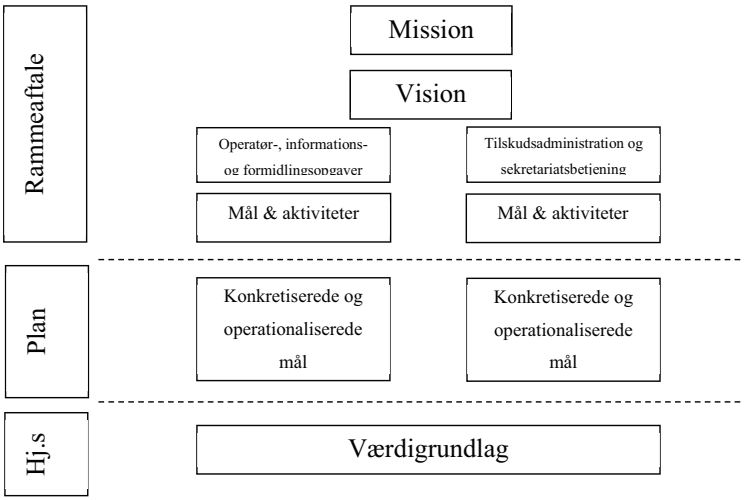
Kunststyrelsen har indgået en rammeaftale med Kulturministeriet for perioden 2009-2012, hvori styrelsens mission, vision, samt opgaver og mål indgår. Opgaver og mål er identiske med de der indgår på finanslovens anmærkninger og som er beskrevet tidligere. Denne rammeaftale træder i stedet for en mere traditionel resultatkontrakt, hvor målene er mere detaljeret og tidshorisonten kortere, men omfattes stadig af ideen om mål- og resultatstyring. De i rammeaftalen fastsatte mål drøftes årligt i forbindelse med resultatopfølgningen og såfremt der er ændringer til disse, indarbejdes dette ved førstgivne lejlighed på finansloven, (Kunststyrelsen, 2009). De enkelte mål konkretiseres i form af årlige handlingsplaner, der opdateres jævnligt og fungerer som et mere operationelt styringsredskab. For finansåret 2011 omfatter Kunststyrelsen handlingsplan i alt 12 indsatser fordelt på de seks mål. Eksempler på disse indsatser er: (1) en videreudvikling af Kunststyrelsens netsted, kunst.dk, hvilket henfører til målet om formidling og synliggørelse af kunststøtten, (2) udarbejdelse af strategi og handlingsplan for de opgaver styrelsen har overtaget fra begyndelsen af 2011, der henfører til målet om sammenhæng, klarhed og kvalitet, og (3) oprettelsen af brugerpaneler og ny måleprocedure for brugertilfredshed, som relaterer til målet om brugertilfredshed, (Kunststyrelsen, 2010).

Kunststyrelsens mission er at fremme dansk kunst ved at løse opgaver for kulturministeren, være sekretariat for Statens Kunstfond og Kunstrådet og operatør for Kulturministeriet og Udenrigsministeriets internationale kultursamarbejde, (Kunststyrelsen, 2009). Visionen for Kunststyrelsen er at kunst trives og udvikles i Danmark og at dansk kunst spiller en væsentlig rolle internationalt, som søges indfriet ved at støtte, styrke og synliggøre kunsten på tværs af kunstarter og kunststøtteordninger, (Ibid).

Denne mission og vision danner grundlag for udarbejdelsen af de mål der fastsættes for Kunststyrelsen og som for nuværende tæller de seks tidligere gennemgåede.

Det nævnes yderligere i Kunststyrelsens rammeaftale 2009-2012 at vision og mål er formuleret på baggrund af styrelsens omverdensanalyse og strategi, der dog ikke er tilgængelig trods påstanden om det modsatte. Tilgængeligt er dog det værdigrundlag som Kunststyrelsen arbejder efter og som indeholder følgende fem værdier: (1) faglighed, (2) åbenhed, (3) troværdighed, (4) samarbejde, og (5) engagement.

Som ovenstående indikerer, foreligger der for nuværende ikke en ekspliciteret beskrevet strategi, som det er tilfældet for Arbejdsmarkedsstyrelsen og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. I stedet skal Kunststyrelsens samlede strategi findes i rammeaftalen, handlingsplanen og på hjemmesiden. I rammeaftalen angives mission, vision, opgaver, mål, og overordnede aktiviteter for opgaverne. Handlingsplanen konkretiserer og operationaliserer disse mål og aktiviteter. Hjemmesiden oplyser om det værdigrundlag der arbejdes efter. Relationen mellem disse tre er søgt illustreret nedenfor



Kunststyrelsens samlede strategi, egen tilvirkning

Det skal noteres at Kunststyrelsen siden 2009 har arbejdet med at omlægge organisationen grundet ændrede arbejdsgange og et behov for større fleksibilitet i arbejdstilrettelæggelsen, hvilket antages at have konsekvenser for strategiudviklingen. Omlægningen er trådt i kraft i 2011. De ændrede arbejdsgange er et resultat af en LEAN baseret omlægning af tilskudsforvaltningen, der trådte i kraft i 2010. Som tidligere nævnt har Kunststyrelsen også overtaget opgaver fra Kulturministeriet departement samt koncerncentret, hvilket medfører konsekvenser af strategisk karakter.

Sundhedsstyrelsen

Etablering & historie

Sundhedsstyrelsen blev etableret i 1909 og bestod da af et Lægeråd og et Apotekerråd samt et Retslægeråd, der var uafhængig af styrelsen. Dr. Muus blev udpeget som formand for Sundhedsstyrelsen, og der blev desuden organiseret et antal afdelinger med tilknyttede faglige konsulenter. Sundhedsstyrelsens overordnede opgaver var på dette tidspunkt at; (1) overvåge sundhedstilstanden, (2) rådgive ressortministeren og andre offentlige myndigheder, og (3) at føre tilsyn med medicinalpersoner. Idet Sundhedsstyrelsen på var en styrelse uden for ministerierne opretholdt lægerne en høj grad af selvstændighed og sikrede sig på den måde status som den højeste lægevidenskabelige instans. I 1924 blev Sundhedsstyrelsen lagt ind under Indenrigsministeriet men det var ikke før oprettelsen af et Sundhedsministerium i 1987 at det blev præciseret at styrelsen var underordnet ministeriet. I 1932 blev loven om Sundhedsvæsenets Centralstyrelse revideret, og posten som Sundhedsstyrelsens formand blev erstattet af en Medicinaldirektør. Ifølge loven skulle medicinaldirektøren være læge, og dette krav blev først ophævet i 1988. Indtil 2007 var der dog ingen direktører for styrelsen, der ikke var læge.

Sundhedsloven af 2005 og kommunalreformen medførte en række ændringer på sundhedsområdet. Sundhedsstyrelsen fik eksempelvis tillagt en række nye opgaver og kompetencer vedrørende primært planlægning, kvalitet, IT-anvendelse, og finansiering i sundhedsvæsenet, (Sundhedsstyrelsen, 2008), hvorimod indsatsen vedrørende forebyggelse og genoptræning blev delegeret til kommunerne. På baggrund heraf fokuserer Sundhedsstyrelsen på at udvikle de sundhedsfaglige rammer, yde uafhængig faglig rådgivning og forvaltning, hvorimod regionerne har driftsansvaret for sygehuse, psykiatri, og indgåelse driftsaftaler med praktiserende læger og speciallæger. Kommunerne tager sig af forebyggelse, genoptræning, plejeindsats og misbrugsbehandling.

Den politiske prioritering, de økonomiske rammer og lovgivningen for området er placeret i ministeriet, der efter regeringsdannelsen i 2011 har fået navnet Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse. Ministeriets organisering kan karakteriseres som en klassisk departements-direktoratsmodel, også kendt som modellen med det brede departement, (Finansministeriet, 2006). I denne model foretages det administrative og politiske arbejde af departementet, hvorimod underliggende styrelser varetager den løbende administration. På trods heraf, og via Sundhedsstyrelsens status som højeste lægevidenskabelige instans, indgår styrelsen også i policyudvikling og lovforberedende arbejde.

Hovedformål, opgaver og mål (FFL)

Sundhedsstyrelsens hovedformål dækker over følgende; (1) rådgive indenrigs- og sundhedsministeren samt andre myndigheder i sundhedsfaglige spørgsmål, (2) vejlede om udførelsen af sundhedsfaglige opgaver, (3) føre tilsyn med den sundhedsfaglige virksomhed, der udføres af personer inden for sundhedsvæsenet, (4) fastlæge regler for uddannelsen af læger og andet sundhedspersonale, (5) iværksætte evalueringer mv. med henblik på at fremme kvalitetsudviklingen og en mere effektiv ressourceanvendelse i sundhedssektoren, (6) følge op på registrering af utilsigtede hændelser for derigennem at fremme patientsikkerheden, og (7) fastsætte krav til specialfunktioner med henblik på en rationel sundhedsplanlægning. Disse hovedformål er aggregeret til fire opgaver, som dels relaterer sig til; (1) folkesundhed, (2) kvalitet, monitorering og tilsyn, (3) sundhedsplanlægning, og (4) sundhedsdokumentation.

Økonomi

Den tildelte nettoudgiftsbevilling for finanslovsåret 2012 for Sundhedsstyrelsen, (konto 16.11.11), er på 259,4 mio. kr., (Forslag til Finanslov 2012, FFL). Dette er en reduktion i forhold til årene 2011 og 2010, hvor nettoudgiftsbevillingen var på henholdsvis 318 og 350 mio. kr.

Organisation

Sundhedsstyrelsen var frem til den 23. februar 2010 organiseret under Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, hvor en ressortomlægning under daværende statsminister Lars Løkke Rasmussen betød at indenrigsdelen fra det daværende Indenrigs- og Socialministeriet blev overført og ministeriet skiftede navn til Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Efter regeringsskiftet i 2011, og regeringens tiltræden den 3. oktober 2011, er indenrigsdelen overført til Økonomi- og Indenrigsministeriet og resten af ministeriet igen omdannet til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse. Som tidligere nævnt er ministeriet traditionelt karakteriseret ved den brede departementsmodel men grundet Sundhedsstyrelsen status som øverste lægevidenskabelige instans beskæftiger styrelsen sig også i høj grad med policyudvikling og lovforberedende arbejde.

Sundhedsstyrelsens organisation består af en direktion, embedslægerne, en række fagområder, samt styrelsens fællesfunktioner. Den 1. august 2010 aftrådte den tidligere direktør Jesper Fisker, hvorefter Else Smith tiltrådte posten som først konstitueret direktør og siden 1. januar 2011 som permanent administrerende direktør. Dette direktørskifte medførte ændringer til organiseringen af Sundhedsstyrelsen, der nu er struktureret som en direktion, en chefgruppe, og de enkelte enheder og funktioner. Sidstnævnte udgøres af embedslægerne, som er samlet i fem embedslægeinstitutioner svarende til hver af landets regioner, ti fagområder med hver deres kontorchef, et fagligt sekretariat med en tilknyttet sekretariatschef, og en række fællesfunktioner dækkende kommunikation, sekretariat, direktionssekretariat, HR, budget, regnskab, servicecentret, samt IT. Dette er illustreret nedenfor

Sundhedsstyrelsens Org. Diagram, (SST, 2011)

Sundhedsstyrelsen beskæftigede i gennemsnit 470 årsværk for finansåret 2010, hvilket dog over året var reduceret således at tallet for fjerde kvartal alene var 422 årsværk, (Sundhedsstyrelsen, 2011). Yderligere reducering af tallet forventes i løbet af finansåret 2011, som følge af en forsinket effekt af tiltag iværksat i 2009 og 2010.

Strategi & styring

I marts 2010 udgav Sundhedsstyrelsen pjecen ”Vi arbejder for sundheden”, der beskriver styrelsens strategi for perioden 2010 – 2013. Med udgangspunkt i styrelsens mission og vision, er følgende fem strategiske fokusområder identificeret:

(1) større sammenhæng på sundhedsområdet,
(2) mere sundhedsfremme og forebyggelse med større effekt,
(3) bedre kvalitet gennem tilgængelig viden,
(4) effektiv arbejdsdeling og højt kvalificeret arbejdskraft, og
(5) patienten i centrum: sikkerhed og inddragelse

Styrelsens mission og vision er henholdsvis at fremme sundheden og være kendt for at skabe kvalitet, effektivitet, sammenhæng, retfærdighed og synergi på sundhedsområdet, (Sundhedsstyrelsen, 2010b). Sammen med Finanslovens fire opgaver der, som tidligere nævnt, relateres til folkesundhed, kvalitet, monitorering og tilsyn, sundhedsplanlægning, og sundhedsdokumentation, danner de fem strategiske fokusområder grundlag for udarbejdelsen af resultatkontrakten mellem Sundhedsstyrelsen og departementet.

Udover at det indholdsmæssige i resultatkontrakten påvirkes af strategien og dennes fem fokusområder, er perioden for den efterfølgende resultatkontrakt også ændret til at dække to år frem for det tidligere etårige fokus, (Ibid.). Den seneste resultatkontrakt dækker således årene 2010-2011 og indeholder 13 resultatkrav der hver især er knyttet til et af de fem strategiske fokusområder og efterfølgende relateret til de fire opgaver og finansår. I modsætning til dette indeholdt resultatkontrakten for 2009, 32 resultatkrav der udelukkende var knyttet til de, i Finansloven, identificerede opgaver, (Sundhedsstyrelsen, 2009).

Appendiks C – Anvendte dokumenter

Arbejdsmarkeds-styrelsen	*Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*	*Kunststyrelsen*	*Sundhedsstyrelsen*
Strategi: ”Forretningsstrategi 2011”	Strategi: ”Sammenhæng og Fokus, 2009-2013”	Strategi: Interne præsentationer vedrørende moderniseringsprojekt	Strategi: ”Vi arbejder for sundheden, 2010-2013”
		Handlingsplaner: 2010, 2011	
Resultatkontrakter: 2008-2011 2009-2012 2010-2013	Resultatkontrakter: 2008, 2009, 2010, 2011	Rammeaftale: 2009-2012	Resultatkontrakter: 2008, 2009, 2010, 2011
Årsrapporter: 2008, 2009, 2010, 2011	Årsrapporter: 2008, 2009, 2010, 2011	Årsrapporter: 2008, 2009, 2010, 2011	Årsrapporter: 2008, 2009, 2010, 2011
Øvrige: ”Styring af beskæftigelses-indsatsen”, notat af 16. maj 2011			

Appendiks D – Interviews på tværs af de fire case organisationer

Sundhedsstyrelsen	Arbejdsmarkeds-styrelsen	Kunststyrelsen	Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
09. marts 2010 Embedsmand 1	09. marts 2010 Embedsmand 1	10. maj 2010 Embedsmand 1	13. april 2010 Embedsmand 1
22. marts 2010 Embedsmand 2	22. marts 2010 Embedsmand 2	12. maj 2010 Embedsmand 2	15. april 2010 Embedsmand 2
12. april 2010 Embedsmand 3	06. april 2010 Embedsmand 3	17. maj 2010 Embedsmand 3	16. april 2010 Embedsmand 3
13. april 2010 Embedsmand 4	april 2010 Embedsmand 4	18. maj 2010 Embedsmand 4	26. april 2010 Embedsmand 4
14. april 2010 Embedsmand 5	april 2010 Embedsmand 5	19. maj 2010 Embedsmand 5	10. maj 2010 Embedsmand 5
16. april 2010 Embedsmand 6	april 2010 Embedsmand 6	20. maj 2010 Embedsmand 6	11. maj 2010 Embedsmand 6
26. april 2010 Embedsmand 7	27. april 2010 Embedsmand 7	28. maj 2010 Embedsmand 7	19. maj 2010 Embedsmand 7
11. maj 2010 Embedsmand 8	07. maj 2010 Embedsmand 8	04. juni 2010 Embedsmand 8	02. juni 2010 Embedsmand 8
	22. juni 2010 Embedsmand 9	15. juni 2010 Embedsmand 9	03. juni 2010 Embedsmand 9
			07. juni 2010 Embedsmand 10
			08. juni 2010 Embedsmand 11
			09. juni 2010 Embedsmand 12
			16. juni 2010 Embedsmand 13

Appendiks E – Forskningsspørgsmål og interviewspørgsmål

Forskningsspørgsmål	***Interviewspørgsmål***

Hvad er den styringsmæssige kontekst og hvilke faktorer indvirker herpå?	• Hvordan vil du beskrive styrelsen samt egen afdeling overfor en udenforstående?
	• Hvorledes er i forskellig fra eller ens med andre styrelser?
	• Er der gennemført nogen væsentlige omstruktureringer?
	• Har styrelsen ændret sig i dens måde at styre på?
	• Hvilke aktuelle udfordringer står styrelsen overfor?
	
	• Hvordan vil du beskrive det styringslandskab som styrelsen for nuværende navigerer i?
	  o Graden af politisk styring (hierarkisk styring ovenfra)
	  o Graden af netværksstyring (horisontal styring af eksterne samarbejdspartner)
	  o Graden af markedsstyring (ekstern styring som følge af konkurrence og markedsgørelse)
	  o Graden af selvstyring (intern styring af selvstyrende faggrupper)
	  o Evt. anden styringsform
	• Hvor vil du placere styrelsen i forhold til de forskellige styringsformer der er væsentlige for styrelsen?
	• Hvorledes har dette landskab ændret sig over tid?
	• Hvilke forventninger er der til den fremtidige udvikling i dette landskab?

Hvad er den strategiske tilgang og hvilke faktorer indvirker herpå?	• Hvordan vil du med egne ord definere strategi? • Hvordan vil du beskrive styrelsens nuværende strategi? • Hvilke del-strategier eksisterer der for nuværende i styrelsen? o Fx kompetenceudviklingsstrategi, digitaliseringsstrategi, effektiviseringsstrategi, osv. • Hvordan vil du beskrive de enkelte strategiers relation til hinanden? • Hvordan vil du beskrive relationen mellem styrelsens strategi og ministeriets samt de udførende enheders? • Hvorledes har styrelsens strategi ændret sig over tid? • Hvilke forventninger er der til den fremtidige udvikling i styrelsens strategi?

Forskningsspørgsmål	***Interviewspørgsmål***
Hvilke redskaber og teknologier anvendes og hvilke faktorer indvirker på valget heraf?	• Hvordan vil du med egne ord definere betydningen af et styringsredskab? • Hvilke redskaber og teknologier anvendes for nuværende i styrelsen? • Hvorledes relaterer disse redskaber og teknologier til styrelsen strategi(er)? • Hvordan har karakteren af redskaber og teknologier ændret sig over tid? • Hvilken karakter vil fremtidens redskaber og teknologier have ifølge dig?

Hvad er den strategiske tilgang og hvilke faktorer indvirker herpå?
Hvilke redskaber og teknologier anvendes og hvilke faktorer indvirker på valget heraf?
	• Beskriv med egne ord de faktorer der er af afgørende betydning for strategiudvikling og valg af styringsredskaber
	  ○ Hvilke faktorer kan der peges på?
	  ○ Er de af begrænsende eller understøttende natur for styrelsen egen strategiudvikling?
	  ○ I hvilken grad kan styrelsen selv påvirke disse faktorer?
	  ○ Hvor væsentlige er de identificerede faktorer for styrelsen og dennes strategiudvikling?

Appendiks F – Forudgående briefing af respondenter

Baggrundsinformation om Ph.d. projekt samt interview guide

Det følgende beskriver kort Ph.d. projektets baggrund og ambition samt et eksempel på den interview guide der påtænkes anvendt.

Projektets baggrund og ambition

Den internationale og nationale udvikling indenfor offentlig ledelse har betydet at ledelsesrummet i dag er kendetegnet ved flere styringsparadigmer end tidligere. På denne baggrund er der også et øget antal af styringsmodeller af varierende karakter til rådighed for den offentlige sektor. Idet mange af disse styringsmodeller er implementeret over en længere periode eksisterer der for nuværende ikke nogen empirisk viden eller overblik over, hvilke af disse modeller der rent faktisk anvendes i de forskellige styrelser eller hvilke faktorer og rationaler der ligger bag anvendelsen af specifikke modeller. Baggrunden herfor er at de enkelte ministerier og styrelser tilsyneladende har implementeret en række forskellige redskaber og dermed udviklet en særegen styringsmodel, hvis anvendelse og udvikling alene hviler på en søgen efter øget performance frem for på en forskningsbaseret viden om, hvilke styringsmodeller der fungerer mest optimalt.

Projektets overordnede ambition er tredelt og af henholdsvis deskriptiv, eksplorativ og policy orienteret karakter. Indledningsvist er ambitionen at få et overblik over, hvilke strategiske styringsmodeller der rent faktisk anvendes – den deskriptive del. Herefter er det ambitionen at der kan opnås en dybere indsigt i de faktorer, der er af afgørende betydning for udviklingen og implementeringen af strategiske styringsmodeller i de udvalgte styrelser – den eksplorative del. Med udgangspunkt i den deskriptive og eksplorative del, er det ambitionen at der kan udvikles en eller flere modeller for strategisk styring i en offentlig kontekst.

Med udgangspunkt i en offentlige sektor, karakteriseret ved et komplekst og til tider paradoksalt styringslandskab, søger projektet således at afdække, hvorledes diverse styringsmodeller og paradokser kan integreres i en samlet model, eller typologi, for strategisk offentlig styring.

Projektet anvender en case baseret tilgang idet intensive analyser af et begrænset antal styrelser, i højere grad end statistiske analyser af en bredere population, giver større mulighed for operationalisering og måling af kvalitative variable, identifikation af nye variable samt undersøgelse af kausale sammenhænge. Disse fordele anses for særdeles væsentligt i dette projekt, givet dets kvalitative og eksplorative natur.

De fire case styrelser, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Kunststyrelsen og Sundhedsstyrelsen, er udvalgt med henblik på at afspejle forskelligheden i arbejdsområde og fokus. Det forventes at der i hver case institution foretages ca. 10 - 15 dybdegående interviews, der baseres på semi-strukturerede spørgsmål med det formål at guide respondenten i en given retning uden dog at afskære muligheden for at bevæge sig udenfor emnet. I det følgende vises et eksempel på den interview guide der påtænkes anvendt.

Interviewguide

Denne interviewguide indeholder de temaer, der vil danne rammen for de enkelte interview samt eksempler på hvad der spørges ind til under de enkelte temaer. Det understreges at guiden ikke nødvendigvis vil blive fulgt kronologisk under de enkelte interviews men derimod danner et fundament og inspiration til, hvilke temaer der er af interesse. Herudover gøres også opmærksom på at andre temaer end de angivne kan inddrages såfremt det viser sig at disse er af interesse og relevante.

Præsentation

1) Præsentation af projekt
2) Interviewets overordnede <u>temaer:</u>
   a) <u>Institutionelle træk og styringslandskab</u>
      1. Institutionelle træk
      2. Styringslandskab
   b) <u>Strategi og styringsredskaber</u>
      3. Styrelsens strategi(er)
      4. Anvendte styringsredskaber
   c) <u>Styringsmæssige faktorer</u>
      5. Faktorer med indflydelse på styring
3) Interviewets formål og form
4) Præsentation af interview personer, herunder stilling, uddannelse, anciennitet i nuværende job, tidligere beskæftigelse.

Tema 1: Institutionelle træk

- Hvordan vil du beskrive styrelsen samt egen afdeling overfor en udenforstående?
- Hvorledes er i forskellig fra eller ens med andre styrelser?
- Er der gennemført nogen væsentlige omstruktureringer?
- Har styrelsen ændret sig i dens måde at styre på?
- Hvilke aktuelle udfordringer står styrelsen overfor?

Tema 2: Styringslandskab

- Hvordan vil du beskrive det styringslandskab som styrelsen for nuværende navigerer i?
    - Graden af politisk styring (hierarkisk styring ovenfra)
    - Graden af netværksstyring (horisontal styring af eksterne samarbejdspartner)
    - Graden af markedsstyring (ekstern styring som følge af konkurrence og markedsgørelse)
    - Graden af selvstyring (intern styring af selvstyrende faggrupper)
    - Evt. anden styringsform
- Hvor vil du placere styrelsen i forhold til de forskellige styringsformer der er væsentlige for styrelsen?
- Hvorledes har dette landskab ændret sig over tid?
- Hvilke forventninger er der til den fremtidige udvikling i dette landskab?

Tema 3: Styrelsens strategi(er)

- Hvordan vil du med egne ord definere strategi?
- Hvordan vil du beskrive styrelsens nuværende strategi?
- Hvilke del-strategier eksisterer der for nuværende i styrelsen?
    - Fx kompetenceudviklingsstrategi, digitaliseringsstrategi, effektiviseringsstrategi, osv.
- Hvordan vil du beskrive de enkelte strategiers relation til hinanden?
- Hvordan vil du beskrive relationen mellem styrelsens strategi og ministeriets samt de udførende enheders?
- Hvorledes har styrelsens strategi ændret sig over tid?
- Hvilke forventninger er der til den fremtidige udvikling i styrelsens strategi?

Tema 4: Anvendte styringsredskaber

- Hvordan vil du med egne ord definere betydningen af et styringsredskab?
- Hvilke styringsredskaber anvendes for nuværende i styrelsen?
- Hvorledes relaterer disse styringsredskaber til styrelsen strategi(er)?
- Hvordan har karakteren af styringsredskaber ændret sig over tid?
- Hvilken karakter vil fremtidens styringsredskaber have ifølge dig?

Tema 5: Styringsmæssige faktorer

- Beskriv med egne ord de faktorer der er af afgørende betydning for strategiudvikling og valg af styringsredskaber
    - Hvilke faktorer kan der peges på?
    - Er de af begrænsende eller understøttende natur for styrelsen egen strategiudvikling?
    - I hvilken grad kan styrelsen selv påvirke disse faktorer?
    - Hvor væsentlige er de identificerede faktorer for styrelsen og dennes strategiudvikling?

Ovenstående viser de temaer interviewet hovedsageligt vil berøre, dog med mulighed for at inddrage yderligere eller andre såfremt det skulle vise sig væsentligt under selve interviewet. Det bemærkes at de enkelte delspørgsmål er eksempler på spørgsmål og der derfor godt under selve interviewet kan blive stillet andre spørgsmål.

Med dette ser jeg frem til det forestående interview

Med venlig hilsen
Morten Froholdt

Appendiks G – A Priori koder

A Priori koder

Konceptuelt framework	Kode
Styringskontekst	
- Hierarki	STYHI
- Netværk	STYNV
- Marked	STYMK
- Klan-baseret	STYKB
Strategisk tilgang	
- Klassisk	STRKL
- Processuel	STRPR
- Systemisk	STRSY
- Evolutionær	STREV
Styringsredskaber	
- Kvalitet & proces	STYRKP
- Omkostninger	STYROM
- Performance	STYRPF

TITLER I PH.D.SERIEN:

2004

1. Martin Grieger
Internet-based Electronic Marketplaces and Supply Chain Management

2. Thomas Basbøll
LIKENESS
A Philosophical Investigation

3. Morten Knudsen
Beslutningens vaklen
En systemteoretisk analyse of moderniseringen af et amtskommunalt sundhedsvæsen 1980-2000

4. Lars Bo Jeppesen
Organizing Consumer Innovation
A product development strategy that is based on online communities and allows some firms to benefit from a distributed process of innovation by consumers

5. Barbara Dragsted
SEGMENTATION IN TRANSLATION AND TRANSLATION MEMORY SYSTEMS
An empirical investigation of cognitive segmentation and effects of integrating a TM system into the translation process

6. Jeanet Hardis
Sociale partnerskaber
Et socialkonstruktivistisk casestudie af partnerskabsaktørers virkelighedsopfattelse mellem identitet og legitimitet

7. Henriette Hallberg Thygesen
System Dynamics in Action

8. Carsten Mejer Plath
Strategisk Økonomistyring

9. Annemette Kjærgaard
Knowledge Management as Internal Corporate Venturing
– a Field Study of the Rise and Fall of a Bottom-Up Process

10. Knut Arne Hovdal
De profesjonelle i endring
Norsk ph.d., ej til salg gennem Samfundslitteratur

11. Søren Jeppesen
Environmental Practices and Greening Strategies in Small Manufacturing Enterprises in South Africa
– A Critical Realist Approach

12. Lars Frode Frederiksen
Industriel forskningsledelse
– på sporet af mønstre og samarbejde i danske forskningsintensive virksomheder

13. Martin Jes Iversen
The Governance of GN Great Nordic
– in an age of strategic and structural transitions 1939-1988

14. Lars Pynt Andersen
The Rhetorical Strategies of Danish TV Advertising
A study of the first fifteen years with special emphasis on genre and irony

15. Jakob Rasmussen
Business Perspectives on E-learning

16. Sof Thrane
The Social and Economic Dynamics of Networks
– a Weberian Analysis of Three Formalised Horizontal Networks

17. Lene Nielsen
Engaging Personas and Narrative Scenarios – a study on how a user-centered approach influenced the perception of the design process in the e-business group at AstraZeneca

18. S.J Valstad
Organisationsidentitet
Norsk ph.d., ej til salg gennem Samfundslitteratur

19. Thomas Lyse Hansen
Six Essays on Pricing and Weather risk in Energy Markets

20. Sabine Madsen
Emerging Methods – An Interpretive Study of ISD Methods in Practice

21. Evis Sinani
The Impact of Foreign Direct Investment on Efficiency, Productivity Growth and Trade: An Empirical Investigation

22. Bent Meier Sørensen
Making Events Work Or, How to Multiply Your Crisis

23. Pernille Schnoor
Brand Ethos
Om troværdige brand- og virksomhedsidentiteter i et retorisk og diskursteoretisk perspektiv

24. Sidsel Fabech
Von welchem Österreich ist hier die Rede?
Diskursive forhandlinger og magtkampe mellem rivaliserende nationale identitetskonstruktioner i østrigske pressediskurser

25. Klavs Odgaard Christensen
Sprogpolitik og identitetsdannelse i flersprogede forbundsstater
Et komparativt studie af Schweiz og Canada

26. Dana B. Minbaeva
Human Resource Practices and Knowledge Transfer in Multinational Corporations

27. Holger Højlund
Markedets politiske fornuft
Et studie af velfærdens organisering i perioden 1990-2003

28. Christine Mølgaard Frandsen
A.s erfaring
Om mellemværendets praktik i en transformation af mennesket og subjektiviteten

29. Sine Nørholm Just
The Constitution of Meaning – A Meaningful Constitution?
Legitimacy, identity, and public opinion in the debate on the future of Europe

2005

1. Claus J. Varnes
Managing product innovation through rules – The role of formal and structured methods in product development

2. Helle Hedegaard Hein
Mellem konflikt og konsensus – Dialogudvikling på hospitalsklinikker

3. Axel Rosenø
Customer Value Driven Product Innovation – A Study of Market Learning in New Product Development

4. Søren Buhl Pedersen
Making space
An outline of place branding

5. Camilla Funck Ellehave
Differences that Matter
An analysis of practices of gender and organizing in contemporary workplaces

6. Rigmor Madeleine Lond
Styring af kommunale forvaltninger

7. Mette Aagaard Andreassen
Supply Chain versus Supply Chain Benchmarking as a Means to Managing Supply Chains

8. Caroline Aggestam-Pontoppidan
From an idea to a standard
The UN and the global governance of accountants' competence

9. Norsk ph.d.

10. Vivienne Heng Ker-ni
An Experimental Field Study on the

Effectiveness of Grocer Media Advertising
Measuring Ad Recall and Recognition, Purchase Intentions and Short-Term Sales

11. Allan Mortensen
Essays on the Pricing of Corporate Bonds and Credit Derivatives

12. Remo Stefano Chiari
Figure che fanno conoscere
Itinerario sull'idea del valore cognitivo e espressivo della metafora e di altri tropi da Aristotele e da Vico fino al cognitivismo contemporaneo

13. Anders McIlquham-Schmidt
Strategic Planning and Corporate Performance
An integrative research review and a meta-analysis of the strategic planning and corporate performance literature from 1956 to 2003

14. Jens Geersbro
The TDF – PMI Case
Making Sense of the Dynamics of Business Relationships and Networks

15 Mette Andersen
Corporate Social Responsibility in Global Supply Chains
Understanding the uniqueness of firm behaviour

16. Eva Boxenbaum
Institutional Genesis: Micro – Dynamic Foundations of Institutional Change

17. Peter Lund-Thomsen
Capacity Development, Environmental Justice NGOs, and Governance: The Case of South Africa

18. Signe Jarlov
Konstruktioner af offentlig ledelse

19. Lars Stæhr Jensen
Vocabulary Knowledge and Listening Comprehension in English as a Foreign Language
An empirical study employing data elicited from Danish EFL learners

20. Christian Nielsen
Essays on Business Reporting
Production and consumption of strategic information in the market for information

21. Marianne Thejls Fischer
Egos and Ethics of Management Consultants

22. Annie Bekke Kjær
Performance management i Proces-innovation
– belyst i et social-konstruktivistisk perspektiv

23. Suzanne Dee Pedersen
GENTAGELSENS METAMORFOSE
Om organisering af den kreative gøren i den kunstneriske arbejdspraksis

24. Benedikte Dorte Rosenbrink
Revenue Management
Økonomiske, konkurrencemæssige & organisatoriske konsekvenser

25. Thomas Riise Johansen
Written Accounts and Verbal Accounts
The Danish Case of Accounting and Accountability to Employees

26. Ann Fogelgren-Pedersen
The Mobile Internet: Pioneering Users' Adoption Decisions

27. Birgitte Rasmussen
Ledelse i fællesskab – de tillidsvalgtes fornyende rolle

28. Gitte Thit Nielsen
Remerger
– skabende ledelseskræfter i fusion og opkøb

29. Carmine Gioia
A MICROECONOMETRIC ANALYSIS OF MERGERS AND ACQUISITIONS

30. Ole Hinz
Den effektive forandringsleder: pilot, pædagog eller politiker?
Et studie i arbejdslederes meningstilskrivninger i forbindelse med vellykket gennemførelse af ledelsesinitierede forandringsprojekter

31. Kjell-Åge Gotvassli
Et praksisbasert perspektiv på dynamiske
læringsnettverk i toppidretten
Norsk ph.d., ej til salg gennem Samfundslitteratur

32. Henriette Langstrup Nielsen
Linking Healthcare
An inquiry into the changing performances of web-based technology for asthma monitoring

33. Karin Tweddell Levinsen
Virtuel Uddannelsespraksis
Master i IKT og Læring – et casestudie i hvordan proaktiv proceshåndtering kan forbedre praksis i virtuelle læringsmiljøer

34. Anika Liversage
Finding a Path
Labour Market Life Stories of Immigrant Professionals

35. Kasper Elmquist Jørgensen
Studier i samspillet mellem stat og erhvervsliv i Danmark under
1. verdenskrig

36. Finn Janning
A DIFFERENT STORY
Seduction, Conquest and Discovery

37. Patricia Ann Plackett
Strategic Management of the Radical Innovation Process
Leveraging Social Capital for Market Uncertainty Management

2006

1. Christian Vintergaard
Early Phases of Corporate Venturing

2. Niels Rom-Poulsen
Essays in Computational Finance

3. Tina Brandt Husman
Organisational Capabilities, Competitive Advantage & Project-Based Organisations
The Case of Advertising and Creative Good Production

4. Mette Rosenkrands Johansen
Practice at the top
– how top managers mobilise and use non-financial performance measures

5. Eva Parum
Corporate governance som strategisk kommunikations- og ledelsesværktøj

6. Susan Aagaard Petersen
Culture's Influence on Performance Management: The Case of a Danish Company in China

7. Thomas Nicolai Pedersen
The Discursive Constitution of Organizational Governance – Between unity and differentiation
The Case of the governance of environmental risks by World Bank environmental staff

8. Cynthia Selin
Volatile Visions: Transactons in Anticipatory Knowledge

9. Jesper Banghøj
Financial Accounting Information and Compensation in Danish Companies

10. Mikkel Lucas Overby
Strategic Alliances in Emerging High-Tech Markets: What's the Difference and does it Matter?

11. Tine Aage
External Information Acquisition of Industrial Districts and the Impact of Different Knowledge Creation Dimensions

A case study of the Fashion and Design Branch of the Industrial District of Montebelluna, NE Italy

12. Mikkel Flyverbom
Making the Global Information Society Governable
On the Governmentality of Multi-Stakeholder Networks

13. Anette Grønning
Personen bag
Tilstedevær i e-mail som interaktionsform mellem kunde og medarbejder i dansk forsikringskontekst

14. Jørn Helder
One Company – One Language?
The NN-case

15. Lars Bjerregaard Mikkelsen
Differing perceptions of customer value
Development and application of a tool for mapping perceptions of customer value at both ends of customer-supplier dyads in industrial markets

16. Lise Granerud
Exploring Learning
Technological learning within small manufacturers in South Africa

17. Esben Rahbek Pedersen
Between Hopes and Realities: Reflections on the Promises and Practices of Corporate Social Responsibility (CSR)

18. Ramona Samson
The Cultural Integration Model and European Transformation.
The Case of Romania

2007

1. Jakob Vestergaard
Discipline in The Global Economy
Panopticism and the Post-Washington Consensus

2. Heidi Lund Hansen
Spaces for learning and working
A qualitative study of change of work, management, vehicles of power and social practices in open offices

3. Sudhanshu Rai
Exploring the internal dynamics of software development teams during user analysis
A tension enabled Institutionalization Model; "Where process becomes the objective"

4. Norsk ph.d.
Ej til salg gennem Samfundslitteratur

5. Serden Ozcan
EXPLORING HETEROGENEITY IN ORGANIZATIONAL ACTIONS AND OUTCOMES
A Behavioural Perspective

6. Kim Sundtoft Hald
Inter-organizational Performance Measurement and Management in Action
– An Ethnography on the Construction of Management, Identity and Relationships

7. Tobias Lindeberg
Evaluative Technologies
Quality and the Multiplicity of Performance

8. Merete Wedell-Wedellsborg
Den globale soldat
Identitetsdannelse og identitetsledelse i multinationale militære organisationer

9. Lars Frederiksen
Open Innovation Business Models
Innovation in firm-hosted online user communities and inter-firm project ventures in the music industry
– A collection of essays

10. Jonas Gabrielsen
Retorisk toposlære – fra statisk 'sted' til persuasiv aktivitet

11. Christian Moldt-Jørgensen
Fra meningsløs til meningsfuld evaluering.
Anvendelsen af studentertilfredshedsmålinger på de korte og mellemlange videregående uddannelser set fra et psykodynamisk systemperspektiv

12. Ping Gao
Extending the application of actor-network theory
Cases of innovation in the telecommunications industry

13. Peter Mejlby
Frihed og fængsel, en del af den samme drøm?
Et phronetisk baseret casestudie af frigørelsens og kontrollens sameksistens i værdibaseret ledelse!

14. Kristina Birch
Statistical Modelling in Marketing

15. Signe Poulsen
Sense and sensibility:
The language of emotional appeals in insurance marketing

16. Anders Bjerre Trolle
Essays on derivatives pricing and dynamic asset allocation

17. Peter Feldhütter
Empirical Studies of Bond and Credit Markets

18. Jens Henrik Eggert Christensen
Default and Recovery Risk Modeling and Estimation

19. Maria Theresa Larsen
Academic Enterprise: A New Mission for Universities or a Contradiction in Terms?
Four papers on the long-term implications of increasing industry involvement and commercialization in academia

20. Morten Wellendorf
Postimplementering af teknologi i den offentlige forvaltning
Analyser af en organisations kontinuerlige arbejde med informationsteknologi

21. Ekaterina Mhaanna
Concept Relations for Terminological Process Analysis

22. Stefan Ring Thorbjørnsen
Forsvaret i forandring
Et studie i officerers kapabiliteter under påvirkning af omverdenens forandringspres mod øget styring og læring

23. Christa Breum Amhøj
Det selvskabte medlemskab om managementstaten, dens styringsteknologier og indbyggere

24. Karoline Bromose
Between Technological Turbulence and Operational Stability
– An empirical case study of corporate venturing in TDC

25. Susanne Justesen
Navigating the Paradoxes of Diversity in Innovation Practice
– A Longitudinal study of six very different innovation processes – in practice

26. Luise Noring Henler
Conceptualising successful supply chain partnerships
– Viewing supply chain partnerships from an organisational culture perspective

27. Mark Mau
Kampen om telefonen
Det danske telefonvæsen under den tyske besættelse 1940-45

28. Jakob Halskov
The semiautomatic expansion of existing terminological ontologies using knowledge patterns discovered

on the WWW – an implementation and evaluation

29. Gergana Koleva
European Policy Instruments Beyond Networks and Structure: The Innovative Medicines Initiative

30. Christian Geisler Asmussen
Global Strategy and International Diversity: A Double-Edged Sword?

31. Christina Holm-Petersen
Stolthed og fordom
Kultur- og identitetsarbejde ved skabelsen af en ny sengeafdeling gennem fusion

32. Hans Peter Olsen
Hybrid Governance of Standardized States
Causes and Contours of the Global Regulation of Government Auditing

33. Lars Bøge Sørensen
Risk Management in the Supply Chain

34. Peter Aagaard
Det unikkes dynamikker
De institutionelle mulighedsbetingelser bag den individuelle udforskning i professionelt og frivilligt arbejde

35. Yun Mi Antorini
Brand Community Innovation
An Intrinsic Case Study of the Adult Fans of LEGO Community

36. Joachim Lynggaard Boll
Labor Related Corporate Social Performance in Denmark
Organizational and Institutional Perspectives

2008

1. Frederik Christian Vinten
Essays on Private Equity

2. Jesper Clement
Visual Influence of Packaging Design on In-Store Buying Decisions

3. Marius Brostrøm Kousgaard
Tid til kvalitetsmåling?
– Studier af indrulleringsprocesser i forbindelse med introduktionen af kliniske kvalitetsdatabaser i speciallægepraksissektoren

4. Irene Skovgaard Smith
Management Consulting in Action
Value creation and ambiguity in client-consultant relations

5. Anders Rom
Management accounting and integrated information systems
How to exploit the potential for management accounting of information technology

6. Marina Candi
Aesthetic Design as an Element of Service Innovation in New Technology-based Firms

7. Morten Schnack
Teknologi og tværfaglighed
– en analyse af diskussionen omkring indførelse af EPJ på en hospitalsafdeling

8. Helene Balslev Clausen
Juntos pero no revueltos – un estudio sobre emigrantes norteamericanos en un pueblo mexicano

9. Lise Justesen
Kunsten at skrive revisionsrapporter. En beretning om forvaltningsrevisionens beretninger

10. Michael E. Hansen
The politics of corporate responsibility: CSR and the governance of child labor and core labor rights in the 1990s

11. Anne Roepstorff
Holdning for handling – en etnologisk undersøgelse af Virksomheders Sociale Ansvar/CSR

12. Claus Bajlum
Essays on Credit Risk and Credit Derivatives

13. Anders Bojesen
The Performative Power of Competence – an Inquiry into Subjectivity and Social Technologies at Work

14. Satu Reijonen
Green and Fragile
A Study on Markets and the Natural Environment

15. Ilduara Busta
Corporate Governance in Banking
A European Study

16. Kristian Anders Hvass
A Boolean Analysis Predicting Industry Change: Innovation, Imitation & Business Models
The Winning Hybrid: A case study of isomorphism in the airline industry

17. Trine Paludan
De uvidende og de udviklingsparate
Identitet som mulighed og restriktion blandt fabriksarbejdere på det aftaloriserede fabriksgulv

18. Kristian Jakobsen
Foreign market entry in transition economies: Entry timing and mode choice

19. Jakob Elming
Syntactic reordering in statistical machine translation

20. Lars Brømsøe Termansen
Regional Computable General Equilibrium Models for Denmark
Three papers laying the foundation for regional CGE models with agglomeration characteristics

21. Mia Reinholt
The Motivational Foundations of Knowledge Sharing

22. Frederikke Krogh-Meibom
The Co-Evolution of Institutions and Technology
– A Neo-Institutional Understanding of Change Processes within the Business Press – the Case Study of Financial Times

23. Peter D. Ørberg Jensen
OFFSHORING OF ADVANCED AND HIGH-VALUE TECHNICAL SERVICES: ANTECEDENTS, PROCESS DYNAMICS AND FIRMLEVEL IMPACTS

24. Pham Thi Song Hanh
Functional Upgrading, Relational Capability and Export Performance of Vietnamese Wood Furniture Producers

25. Mads Vangkilde
Why wait?
An Exploration of first-mover advantages among Danish e-grocers through a resource perspective

26. Hubert Buch-Hansen
Rethinking the History of European Level Merger Control
A Critical Political Economy Perspective

2009

1. Vivian Lindhardsen
From Independent Ratings to Communal Ratings: A Study of CWA Raters' Decision-Making Behaviours

2. Guðrið Weihe
Public-Private Partnerships: Meaning and Practice

3. Chris Nøkkentved
Enabling Supply Networks with Collaborative Information Infrastructures
An Empirical Investigation of Business Model Innovation in Supplier Relationship Management

4. Sara Louise Muhr
Wound, Interrupted – On the Vulnerability of Diversity Management

5. Christine Sestoft
Forbrugeradfærd i et Stats- og Livsformsteoretisk perspektiv

6. Michael Pedersen
Tune in, Breakdown, and Reboot: On the production of the stress-fit self-managing employee

7. Salla Lutz
Position and Reposition in Networks – Exemplified by the Transformation of the Danish Pine Furniture Manufacturers

8. Jens Forssbæck
Essays on market discipline in commercial and central banking

9. Tine Murphy
Sense from Silence – A Basis for Organised Action
How do Sensemaking Processes with Minimal Sharing Relate to the Reproduction of Organised Action?

10. Sara Malou Strandvad
Inspirations for a new sociology of art: A sociomaterial study of development processes in the Danish film industry

11. Nicolaas Mouton
On the evolution of social scientific metaphors:
A cognitive-historical enquiry into the divergent trajectories of the idea that collective entities – states and societies, cities and corporations – are biological organisms.

12. Lars Andreas Knutsen
Mobile Data Services:
Shaping of user engagements

13. Nikolaos Theodoros Korfiatis
Information Exchange and Behavior
A Multi-method Inquiry on Online Communities

14. Jens Albæk
Forestillinger om kvalitet og tværfaglighed på sygehuse
– skabelse af forestillinger i læge- og plejegrupperne angående relevans af nye idéer om kvalitetsudvikling gennem tolkningsprocesser

15. Maja Lotz
The Business of Co-Creation – and the Co-Creation of Business

16. Gitte P. Jakobsen
Narrative Construction of Leader Identity in a Leader Development Program Context

17. Dorte Hermansen
"Living the brand" som en brandorienteret dialogisk praxis:
Om udvikling af medarbejdernes brandorienterede dømmekraft

18. Aseem Kinra
Supply Chain (logistics) Environmental Complexity

19. Michael Nørager
How to manage SMEs through the transformation from non innovative to innovative?

20. Kristin Wallevik
Corporate Governance in Family Firms
The Norwegian Maritime Sector

21. Bo Hansen Hansen
Beyond the Process
Enriching Software Process Improvement with Knowledge Management

22. Annemette Skot-Hansen
Franske adjektivisk afledte adverbier, der tager præpositionssyntagmer indledt med præpositionen à som argumenter
En valensgrammatisk undersøgelse

23. Line Gry Knudsen
Collaborative R&D Capabilities
In Search of Micro-Foundations

24. Christian Scheuer
Employers meet employees
Essays on sorting and globalization

25. Rasmus Johnsen
The Great Health of Melancholy
A Study of the Pathologies of Performativity

26. Ha Thi Van Pham
Internationalization, Competitiveness Enhancement and Export Performance of Emerging Market Firms:
Evidence from Vietnam

27. Henriette Balieu
Kontrolbegrebets betydning for kausativalternationen i spansk
En kognitiv-typologisk analyse

2010

1. Yen Tran
Organizing Innovationin Turbulent Fashion Market
Four papers on how fashion firms create and appropriate innovation value

2. Anders Raastrup Kristensen
Metaphysical Labour
Flexibility, Performance and Commitment in Work-Life Management

3. Margrét Sigrún Sigurdardottir
Dependently independent
Co-existence of institutional logics in the recorded music industry

4. Ásta Dis Óladóttir
Internationalization from a small domestic base:
An empirical analysis of Economics and Management

5. Christine Secher
E-deltagelse i praksis – politikernes og forvaltningens medkonstruktion og konsekvenserne heraf

6. Marianne Stang Våland
What we talk about when we talk about space:
End User Participation between Processes of Organizational and Architectural Design

7. Rex Degnegaard
Strategic Change Management
Change Management Challenges in the Danish Police Reform

8. Ulrik Schultz Brix
Værdi i rekruttering – den sikre beslutning
En pragmatisk analyse af perception og synliggørelse af værdi i rekrutterings- og udvælgelsesarbejdet

9. Jan Ole Similä
Kontraktsledelse
Relasjonen mellom virksomhetsledelse og kontraktshåndtering, belyst via fire norske virksomheter

10. Susanne Boch Waldorff
Emerging Organizations: In between local translation, institutional logics and discourse

11. Brian Kane
Performance Talk
Next Generation Management of Organizational Performance

12. Lars Ohnemus
Brand Thrust: Strategic Branding and Shareholder Value
An Empirical Reconciliation of two Critical Concepts

13. Jesper Schlamovitz
Håndtering af usikkerhed i film- og byggeprojekter

14. Tommy Moesby-Jensen
Det faktiske livs forbindtlighed
Førsokratisk informeret, ny-aristotelisk ἦθος-tænkning hos Martin Heidegger

15. Christian Fich
Two Nations Divided by Common Values
French National Habitus and the Rejection of American Power

16. Peter Beyer
Processer, sammenhængskraft og fleksibilitet
Et empirisk casestudie af omstillingsforløb i fire virksomheder

17. Adam Buchhorn
Markets of Good Intentions Constructing and Organizing Biogas Markets Amid Fragility and Controversy

18. Cecilie K. Moesby-Jensen
Social læring og fælles praksis
Et mixed method studie, der belyser læringskonsekvenser af et lederkursus for et praksisfællesskab af offentlige mellemledere

19. Heidi Boye
Fødevarer og sundhed i sen-modernismen
– En indsigt i hyggefænomenet og de relaterede fødevarepraksisser

20. Kristine Munkgård Pedersen
Flygtige forbindelser og midlertidige mobiliseringer
Om kulturel produktion på Roskilde Festival

21. Oliver Jacob Weber
Causes of Intercompany Harmony in Business Markets – An Empirical Investigation from a Dyad Perspective

22. Susanne Ekman
Authority and Autonomy
Paradoxes of Modern Knowledge Work

23. Anette Frey Larsen
Kvalitetsledelse på danske hospitaler
– Ledelsernes indflydelse på introduktion og vedligeholdelse af kvalitetsstrategier i det danske sundhedsvæsen

24. Toyoko Sato
Performativity and Discourse: Japanese Advertisements on the Aesthetic Education of Desire

25. Kenneth Brinch Jensen
Identifying the Last Planner System
Lean management in the construction industry

26. Javier Busquets
Orchestrating Network Behavior for Innovation

27. Luke Patey
The Power of Resistance: India's National Oil Company and International Activism in Sudan

28. Mette Vedel
Value Creation in Triadic Business Relationships. Interaction, Interconnection and Position

29. Kristian Tørning
Knowledge Management Systems in Practice – A Work Place Study

30. Qingxin Shi
An Empirical Study of Thinking Aloud Usability Testing from a Cultural Perspective

31. Tanja Juul Christiansen
Corporate blogging: Medarbejderes kommunikative handlekraft

32. Malgorzata Ciesielska
Hybrid Organisations.
A study of the Open Source – business setting

33. Jens Dick-Nielsen
Three Essays on Corporate Bond Market Liquidity

34. Sabrina Speiermann
Modstandens Politik
Kampagnestyring i Velfærdsstaten.
En diskussion af trafikkampagners styringspotentiale

35. Julie Uldam
Fickle Commitment. Fostering political engagement in 'the flighty world of online activism'

36. Annegrete Juul Nielsen
Traveling technologies and transformations in health care

37. Athur Mühlen-Schulte
Organising Development
Power and Organisational Reform in the United Nations Development Programme

38. Louise Rygaard Jonas
Branding på butiksgulvet
Et case-studie af kultur- og identitetsarbejdet i Kvickly

2011

1. Stefan Fraenkel
Key Success Factors for Sales Force Readiness during New Product Launch
A Study of Product Launches in the Swedish Pharmaceutical Industry

2. Christian Plesner Rossing
International Transfer Pricing in Theory and Practice

3. Tobias Dam Hede
Samtalekunst og ledelsesdisciplin
– en analyse af coachingsdiskursens genealogi og governmentality

4. Kim Pettersson
Essays on Audit Quality, Auditor Choice, and Equity Valuation

5. Henrik Merkelsen
The expert-lay controversy in risk research and management. Effects of institutional distances. Studies of risk definitions, perceptions, management and communication

6. Simon S. Torp
Employee Stock Ownership:
Effect on Strategic Management and Performance

7. Mie Harder
Internal Antecedents of Management Innovation

8. Ole Helby Petersen
Public-Private Partnerships: Policy and Regulation – With Comparative and Multi-level Case Studies from Denmark and Ireland

9. Morten Krogh Petersen
'Good' Outcomes. Handling Multiplicity in Government Communication

10. Kristian Tangsgaard Hvelplund
Allocation of cognitive resources in translation - an eye-tracking and key-logging study

11. Moshe Yonatany
The Internationalization Process of Digital Service Providers

12. Anne Vestergaard
Distance and Suffering
Humanitarian Discourse in the age of Mediatization

13. Thorsten Mikkelsen
Personligsheds indflydelse på forretningsrelationer

14. Jane Thostrup Jagd
Hvorfor fortsætter fusionsbølgen udover "the tipping point"?
– en empirisk analyse af information og kognitioner om fusioner

15. Gregory Gimpel
Value-driven Adoption and Consumption of Technology: Understanding Technology Decision Making

16. Thomas Stengade Sønderskov
Den nye mulighed
Social innovation i en forretningsmæssig kontekst

17. Jeppe Christoffersen
Donor supported strategic alliances in developing countries

18. Vibeke Vad Baunsgaard
Dominant Ideological Modes of Rationality: Cross functional

integration in the process of product innovation

19. Throstur Olaf Sigurjonsson
Governance Failure and Icelands's Financial Collapse

20. Allan Sall Tang Andersen
Essays on the modeling of risks in interest-rate and inflation markets

21. Heidi Tscherning
Mobile Devices in Social Contexts

22. Birgitte Gorm Hansen
Adapting in the Knowledge Economy Lateral Strategies for Scientists and Those Who Study Them

23. Kristina Vaarst Andersen
Optimal Levels of Embeddedness The Contingent Value of Networked Collaboration

24. Justine Grønbæk Pors
Noisy Management A History of Danish School Governing from 1970-2010

25. Stefan Linder
Micro-foundations of Strategic Entrepreneurship Essays on Autonomous Strategic Action

26. Xin Li
Toward an Integrative Framework of National Competitiveness An application to China

27. Rune Thorbjørn Clausen
Værdifuld arkitektur Et eksplorativt studie af bygningers rolle i virksomheders værdiskabelse

28. Monica Viken
Markedsundersøkelser som bevis i varemerke- og markedsføringsrett

29. Christian Wymann
Tattooing The Economic and Artistic Constitution of a Social Phenomenon

30. Sanne Frandsen
Productive Incoherence A Case Study of Branding and Identity Struggles in a Low-Prestige Organization

31. Mads Stenbo Nielsen
Essays on Correlation Modelling

32. Ivan Häuser
Følelse og sprog Etablering af en ekspressiv kategori, eksemplificeret på russisk

33. Sebastian Schwenen
Security of Supply in Electricity Markets

2012

1. Peter Holm Andreasen
The Dynamics of Procurement Management - A Complexity Approach

2. Martin Haulrich
Data-Driven Bitext Dependency Parsing and Alignment

3. Line Kirkegaard
Konsulenten i den anden nat En undersøgelse af det intense arbejdsliv

4. Tonny Stenheim
Decision usefulness of goodwill under IFRS

5. Morten Lind Larsen
Produktivitet, vækst og velfærd Industrirådet og efterkrigstidens Danmark 1945 - 1958

6. Petter Berg
Cartel Damages and Cost Asymmetries

7. Lynn Kahle
Experiential Discourse in Marketing A methodical inquiry into practice and theory

8. Anne Roelsgaard Obling
Management of Emotions in Accelerated Medical Relationships

9. Thomas Frandsen
Managing Modularity of Service Processes Architecture

10. Carina Christine Skovmøller
CSR som noget særligt
Et casestudie om styring og menings-skabelse i relation til CSR ud fra en intern optik

11. Michael Tell
Fradragsbeskæring af selskabers finansieringsudgifter
En skatteretlig analyse af SEL §§ 11, 11B og 11C

12. Morten Holm
Customer Profitability Measurement Models
Their Merits and Sophistication across Contexts

13. Katja Joo Dyppel
Beskatning af derivater
En analyse af dansk skatteret

14. Esben Anton Schultz
Essays in Labor Economics
Evidence from Danish Micro Data

15. Carina Risvig Hansen
"Contracts not covered, or not fully covered, by the Public Sector Directive"

16. Anja Svejgaard Pors
Iværksættelse af kommunikation
- patientfigurer i hospitalets strategiske kommunikation

17. Frans Bévort
Making sense of management with logics
An ethnographic study of accountants who become managers

18. René Kallestrup
The Dynamics of Bank and Sovereign Credit Risk

19. Brett Crawford
Revisiting the Phenomenon of Interests in Organizational Institutionalism
The Case of U.S. Chambers of Commerce

20. Mario Daniele Amore
Essays on Empirical Corporate Finance

21. Arne Stjernholm Madsen
The evolution of innovation strategy
Studied in the context of medical device activities at the pharmaceutical company Novo Nordisk A/S in the period 1980-2008

22. Jacob Holm Hansen
Is Social Integration Necessary for Corporate Branding?
A study of corporate branding strategies at Novo Nordisk

23. Stuart Webber
Corporate Profit Shifting and the Multinational Enterprise

24. Helene Ratner
Promises of Reflexivity
Managing and Researching Inclusive Schools

25. Therese Strand
The Owners and the Power: Insights from Annual General Meetings

26. Robert Gavin Strand
In Praise of Corporate Social Responsibility Bureaucracy

27. Nina Sormunen
Auditor's going-concern reporting
Reporting decision and content of the report

28. John Bang Mathiasen
Learning within a product development working practice:
- an understanding anchored in pragmatism

29. Philip Holst Riis
Understanding Role-Oriented Enterprise Systems: From Vendors to Customers

30. Marie Lisa Dacanay
Social Enterprises and the Poor
Enhancing Social Entrepreneurship and Stakeholder Theory

31. Fumiko Kano Glückstad
Bridging Remote Cultures: Cross-lingual concept mapping based on the information receiver's prior-knowledge

32. Henrik Barslund Fosse
Empirical Essays in International Trade

33. Peter Alexander Albrecht
Foundational hybridity and its reproduction
Security sector reform in Sierra Leone

34. Maja Rosenstock
CSR - hvor svært kan det være? Kulturanalytisk casestudie om udfordringer og dilemmaer med at forankre Coops CSR-strategi

35. Jeanette Rasmussen
Tweens, medier og forbrug
Et studie af 10-12 årige danske børns brug af internettet, opfattelse og forståelse af markedsføring og forbrug

36. Ib Tunby Gulbrandsen
'This page is not intended for a US Audience'
A five-act spectacle on online communication, collaboration & organization.

37. Kasper Aalling Teilmann
Interactive Approaches to Rural Development

38. Mette Mogensen
The Organization(s) of Well-being and Productivity
(Re)assembling work in the Danish Post

39. Søren Friis Møller
From Disinterestedness to Engagement Towards Relational Leadership In the Cultural Sector

40. Nico Peter Berhausen
Management Control, Innovation and Strategic Objectives – Interactions and Convergence in Product Development Networks

41. Balder Onarheim
Creativity under Constraints
Creativity as Balancing 'Constrainedness'

42. Haoyong Zhou
Essays on Family Firms

43. Elisabeth Naima Mikkelsen
Making sense of organisational conflict
An empirical study of enacted sense-making in everyday conflict at work

2013

1. Jacob Lyngsie
Entrepreneurship in an Organizational Context

2. Signe Groth-Brodersen
Fra ledelse til selvet
En socialpsykologisk analyse af forholdet imellem selvledelse, ledelse og stress i det moderne arbejdsliv

3. Nis Høyrup Christensen
Shaping Markets: A Neoinstitutional Analysis of the Emerging Organizational Field of Renewable Energy in China

4. Christian Edelvold Berg
As a matter of size
THE IMPORTANCE OF CRITICAL MASS AND THE CONSEQUENCES OF SCARCITY FOR TELEVISION MARKETS

5. Christine D. Isakson
Coworker Influence and Labor Mobility
Essays on Turnover, Entrepreneurship and Location Choice in the Danish Maritime Industry

6. Niels Joseph Jerne Lennon
Accounting Qualities in Practice
Rhizomatic stories of representational faithfulness, decision making and control

7. Shannon O'Donnell
Making Ensemble Possible
How special groups organize for collaborative creativity in conditions of spatial variability and distance

8. Robert W. D. Veitch
Access Decisions in a Partly-Digital World Comparing Digital Piracy and Legal Modes for Film and Music

9. Marie Mathiesen
Making Strategy Work An Organizational Ethnography

10. Arisa Shollo
The role of business intelligence in organizational decision-making

11. Mia Kaspersen
The construction of social and environmental reporting

12. Marcus Møller Larsen
The organizational design of offshoring

13. Mette Ohm Rørdam
EU Law on Food Naming The prohibition against misleading names in an internal market context

14. Hans Peter Rasmussen
GIV EN GED! Kan giver-idealtyper forklare støtte til velgørenhed og understøtte relationsopbygning?

15. Ruben Schachtenhaufen
Fonetisk reduktion i dansk

16. Peter Koerver Schmidt
Dansk CFC-beskatning I et internationalt og komparativt perspektiv

17. Morten Froholdt
Strategi i den offentlige sektor En kortlægning af styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang, samt anvendte redskaber og teknologier for udvalgte danske statslige styrelser

TITLER I ATV PH.D.-SERIEN

1992

1. Niels Kornum
Servicesamkørsel – organisation, økonomi og planlægningsmetode

1995

2. Verner Worm
Nordiske virksomheder i Kina
Kulturspecifikke interaktionsrelationer ved nordiske virksomhedsetableringer i Kina

1999

3. Mogens Bjerre
Key Account Management of Complex Strategic Relationships
An Empirical Study of the Fast Moving Consumer Goods Industry

2000

4. Lotte Darsø
Innovation in the Making
Interaction Research with heterogeneous Groups of Knowledge Workers creating new Knowledge and new Leads

2001

5. Peter Hobolt Jensen
Managing Strategic Design Identities
The case of the Lego Developer Network

2002

6. Peter Lohmann
The Deleuzian Other of Organizational Change – Moving Perspectives of the Human

7. Anne Marie Jess Hansen
To lead from a distance: The dynamic interplay between strategy and strategizing – A case study of the strategic management process

2003

8. Lotte Henriksen
Videndeling
– om organisatoriske og ledelsesmæssige udfordringer ved videndeling i praksis

9. Niels Christian Nickelsen
Arrangements of Knowing: Coordinating Procedures Tools and Bodies in Industrial Production – a case study of the collective making of new products

2005

10. Carsten Ørts Hansen
Konstruktion af ledelsesteknologier og effektivitet

TITLER I DBA PH.D.-SERIEN

2007

1. Peter Kastrup-Misir
Endeavoring to Understand Market Orientation – and the concomitant co-mutation of the researched, the re searcher, the research itself and the truth

2009

1. Torkild Leo Thellefsen
Fundamental Signs and Significance effects
A Semeiotic outline of Fundamental Signs, Significance-effects, Knowledge Profiling and their use in Knowledge Organization and Branding

2. Daniel Ronzani
When Bits Learn to Walk Don't Make Them Trip. Technological Innovation and the Role of Regulation by Law in Information Systems Research: the Case of Radio Frequency Identification (RFID)

2010

1. Alexander Carnera
Magten over livet og livet som magt
Studier i den biopolitiske ambivalens