

Kommunal ledelse i fremtiden

Lektor Kurt Klandi Klausen
Institut for Erhvervsret og Politologi, Odense Universitet

Udgangspunktet for denne artikel er at det er muligt, som det bliver eksemplificeret med internationalisering og integration i EU, at fremskrive centrale nutidige udviklingstræk og grundbetingelser for kommunal ledelse. Der identificeres her fire grundtræk, som får afsmittende betydning for den vægt, der i fremtiden kan lægges på den kommunale ledelses egenskaber, kvalifikationer og roller. Det sidste grundvilkår belyses særskilt, idet det understreges, at den stigende politisering af den offentlige sektor stiller særlige krav til, hvordan den kommunale leder i fremtiden håndterer krydspres mellem alternative, komplementære og konkurrerende forventninger til og rationaler for handling og beslutningstagning.

1. Situationen: den usikre men forudsigelige fremtid

Jeg fokuserer her på den kommunale topleder, og jeg vil gerne tage højde for den (berettigede) kritik, som rettes imod megen management-tænkning for at overvurdere lederes betydning. Ledere hverken kan eller skal kunne alt – de er ikke supermænd. Idag er en god leder den, som er i stand til at samle dygtige medarbejdere og mobilisere deres ressourcer. Det betyder i et land som Danmark med højt uddannede medarbejdere, lav magtdistance og usikkerhedsundgåelse m.v. ofte både uddelegering og inddragelse – altså ikke ledelse med stort L. På den anden side skal ledere ind imellem træffe autoritati-

ve beslutninger, skære igennem, udstikke vejen, sikre at strategien udformes, vedtages og gennemføres etc. – altså fungere som leder med stort L. Det gælder ikke mindst i en omstillingssituation, at disse to evner skal forenes. Organisationsudviklings- og organisationsændringsprocesser er gode til at illustrere, hvad der går galt, når der ikke finder ledelse sted, og når processen – og herunder inddragelse af medarbejdere i alle faser – ikke tages højtideligt (tænk blot på de mange kvalitets-styringsprojekter, som i disse år efterlader frustrerede medarbejdere i det offentlige på grund manglende ledelse og proces-tænkning).

Der er tale om en omstillingstid. Hele den offentlige sektor, herunder også den amtskommunale og kommunale sektor som her er i fokus, står over for store nye udfordringer og er i en omfattende tilpasnings- og omstillingsproces. Det hænger sammen med *den forandrede omverdenssituation* og herunder de krav og det pres, der lægges på den offentlige sektor med hensyn til at løse samfundsmæssige opgaver så godt, så effektivt og så billigt som muligt. Dette ser vi i diskussionerne om velfærdsstatens indretning, med programmerne for modernisering og privatisering m.v. og i konsekvenserne af den stigende internationale påvirkning. Opgaven for de kommunale ledere er at styre den kommunale sektor sikkert gennem denne omstillingsproces.

Det er karakteristisk, at omverdenen trænger sig på – man kan ikke fortsætte uanfægtet som før og blot koncentrere sig om organisationsinterne forhold. Der er med andre ord tale om en problematik, som handler om *ledelse i en situation præget af en forandret organisation-omverden relation*. I den klassiske organisationsteori antages det, at organisationerne via deres ledelse er i stand til rationelt at analysere de tekniske omgivelser eller *»the task environment«*, hvilket i hovedsagen vil sige markeds- og konkurrencesituationen og at tilpasse sig den gennem valg af organisationsform/-design og strategi (Chandler 1962; Thompson 1967; Galbraith 1977; Mintzberg 1973; 1983a; Porter 1980). Hermed betragtes organisationer som åbne systemer.

Tildels i modsætning hertil udvikles teorier om organisation-omverden relationen, som anfægter rationaliteten i beslutningstagningen (Simon 1964; Cohen and March 1974; Cohen, March and Olsen 1972), og som opererer med mere *institutionelle omverdensforståelser* (Scott 1992; March og Olsen 1989; Powell and DiMaggio 1991), hvorved der sættes focus på den betydning, institutionelle forhold som normer og værdier i og omkring organisationen har for det daglige arbejde og de strategiske beslutninger. Dette er stadig fundamentalt set et åbent perspektiv, men rummer i sin sociologiske tilgang mulighed for et lukket perspektiv i organisation-omverden forståelsen (Selznick 1957). I sidstnævnte perspektiv anfægtes det, at det overhovedet er muligt for aktørerne bevidsthedsmæssigt at sprænge deres organisationsgroede forståelsesramme, idet det hævdes, at de tværtimod selv skaber deres omverdensforståelse, at der er tale om *»enacted environments«* (Weick 1979), og at det billede der tegnes af omverdenen i vid udstrækning er en selvrefleksion, præget af at organisationer lever i en lukket verden styret af cirkularitet og selvreference. Dvs., at de fungerer som såkaldt *»autopoietiske systemer«* (Riegas und Vetter 1991), der følger deres egen udviklingslogik, en *»organisatorisk inertie«* (Klausen 1990). I dette perspektiv betragtes organisationer altså som lukkede systemer.

Ved siden af de tekniske og de institutionelle omgivelser finder jeg det hensigtsmæssig også at operere med *politiske omgivelser*. Hermed tænker jeg på, at organisationer både internt og eksternt fungerer i politiske miljøer. Den eksterne politiske virkelighed drejer sig om relationen til såvel det politiske system som til andre eksterne interessenter i et beslutningsperspektiv. Det interne politiske miljø påvirkes tillige af disse eksternt satte rammer og interessenter. Jeg skal uddybe dette senere. Perspektivet om den politiske omverden rummer dermed (ligesom det institutionelle perspektiv) mulighed for at se organisationer som både åbne og lukkede systemer.

Sandheden ligger naturligvis mellem disse to yderpunkter: *organisationer er både åbne og lukkede systemer*, som på den ene side påvirkes af, og selv har mulighed for at præge deres omverden og som på den anden side udvikler organisationskulturer, der gør dem partielt blinde ift. at gennemskue situationen, og at se sig selv og omverdenen på en måde, som adskiller sig fra den ideelle selvforståelse og den ønskede omverdenssituation. Dertil kommer, at forskellige problemområder vil være præget mere eller mindre af den tekniske, politiske og institutionelle omverden – hvorved kunsten for lederen bliver at gennemskue og udnytte dette.

Det, som karakteriserer den kommunale ledelsessituation, er, at både den tekniske, den politiske og den institutionelle omverden får en stadigt stigende og ny betydning, samtidig med at man i organisationen slæber rundt på den træghed, som er bundet til det selvreferentielle, til kultur og tradition. Den tek-

Det, som karakteriserer den kommunale ledelsessituation, er, at både den tekniske, den politiske og den institutionelle omverden får en stadigt stigende og ny betydning, samtidig med at man i organisationen slæber rundt på den træghed, som er bundet til det selvreferentielle, til kultur og tradition. Den tek-

niske omverden skal kunne håndteres ift. udliciteringsopgaver, konkurrence med andre udbydere m.v., den politiske ift. en stigende grad af politiseret og forhandlet virkelighed og den institutionelle omverden ændrer på de forventninger, der stilles til adfærden. Endelig skal alt dette ses på baggrund af den specifikke offentlige kontekst i Danmark.

Problemet er, at de ledelsesteorier der undervises i, sjældent tager udgangspunkt i ovenstående. De er som regel situationsafhængige i en eller anden forstand, sådan som vi kender det fra teorier om relationen mellem lederstil og medarbejderne (Blake and Mouton 1978 oprindelig 1964; Hersey and Blanchard 1977 oprindelig 1969), struktur og opgaver (Fiedler 1965), organisatorisk livscyklus (Adizes 1989) og multiple relationer (Yukl 1989 oprindelig 1981). Dertil kommer, at de ikke bygger på studier af den offentlige sektor, men på teorier udviklet fra analyser af private organisationer (Jørgensen 1991). Der findes teori om »public management«, men det er ofte vanskeligt klart at skelne, hvorved denne adskiller sig fra private management, og dertil kommer, at den som regel er udviklet på amerikanske forhold (se f.eks. Shafritz and Hyde eds. 1987; Harmon and Mayer 1986).

Det, som savnes i disse teorier om ledelse, er det institutionelle og politiske perspektiv samt den offentlige kontekst. Hermed overses eller underbetones nogle fundamentale vilkår for ledelse i den offentlige sektor, herunder, som jeg skal gøre noget specielt ud af i denne artikel, det forhold, at den offentlige leder må manøvrere på baggrund af ofte uklare og modstridende rationaler for handling, hvilket sætter lederen i krydspres-situationer, samt det forhold at offentlige organisationer i vid udstrækning er præget af at være politiske systemer, hvilket gør at lederen må have gode evner til politisk manøvrering.

Dette har endvidere alvorlige konsekvenser, hvis man skal vurdere, hvorvidt kommunerne er succesfulde og fungerer hensigtsmæssigt. Evalueringskriterierne er meget forskellige afhængigt af perspektivet. Der er nemlig meget stor forskel på, om kriterierne primært er produktivitet og effektivitet i forhold til serviceproduktion, som der lægges op til i situationsperspektivet og interessen for de tekniske omgivelser, eller om der lægges vægt på, hvorvidt kommunerne lever op til de institutionelle normer og forventninger til deres adfærd, herunder hvorvidt de er i overensstemmelse med deres værdigrundlag – altså hvorvidt de har politisk legitimitet, sådan som det (politiske og) institutionelle perspektiv lægger op til. Dette forstærkes yderligere af de forhold, som har at gøre med de politiske omgivelser, dvs., at karakteren af offentlige organisationers opgaver ofte i højere grad, end det er tilfældet for private organisationer (selv om de også har træk af »offentlighed« over sig – jvf. Bozeman 1989), har at gøre med vanskelige og politiserede problemer, således at der med Harmon og Mayers terminologi (1986) er tale om »wicked problems« snarere end »tekniske problemer«, som har enkle løsninger. I en tilsvarende begrebsdikotomi mellem »handlingsorganisationen« og den »politiske organisation« har Brunsson (1989) præsenteret de organisatoriske dilemmaer, der er forbundet med at kombinere de to og tilfredsstille modstridende omverdenskrav.

Den kommunale leder, som er i stand til at forstå, gennemskue og håndtere alle disse sammenhænge og dimensioner af situationen og udviklingsvilkårene, vil besidde en videns- og handlingsmæssig magtbase, som giver gode muligheder for at påvirke udviklingen i den retning, som han/hun ønsker det.

Dette hjælpes godt på vej ved, at selv om kommunerne med modernisering, internationalisering m.v. er i en dynamisk situation,

som skaber en vis usikkerhed om fremtiden, så betyder det ikke nødvendigvis, at den er særlig uforudsigelig. Det er ganske vist rigtigt, at den offentlige sektor præges af den usikkerhed, som (pludselige) politiske beslutninger kan medføre, men i det store hele er den omstillingsproces, der er sat igang af ovennævnte forhold, ret forudsigelig. Det er blot meget forskelligt, hvordan dette opfattes af de kommunale politiske og administrative ledere. Jeg skal illustrere dette ift., hvad integrationen i EU betyder i kommunerne.

2. Internationalisering som eksempel: reaktive og proaktive scenarier

Jeg skal prøve kort at illustrere den ændrede situation ved at se på, hvad internationaliseringen og nærmere bestemt integrationen i EU betyder for ledelse på kommunalt niveau.

EU-påvirkningen på kommunalt plan sker direkte såvel som indirekte og har dertil en række afledte effekter (Klausen 1994a). Den direkte påvirkning sker gennem lovgivning og direktiver rettet specifikt imod den offentlige sektor og kommunerne, herunder specielt som følge af EU's udbudsregler, samt med de muligheder, der gives for at søge økonomisk støtte fra strukturfonde m.v. Den indirekte og mere gradvise påvirkning sker med harmoniseringen af regler og policies på stadig flere områder, f.eks. vedr. arbejdsmiljø, varer og tjenesteydelser. Tilpasningen i forhold til den direkte og indirekte påvirkning behøver ikke at skabe nogen omfattende ændringer i de organisatoriske og ledelsesmæssige forhold – der er i vid udstrækning tale om »tekniske« problemer. Man skal blot være opmærksom på de nye forhold og muligheder. Det gør derimod de afledte effekter af den øgede internationalisering og integration i EU, for de stiller efter min opfattelse nye krav til den politiske og administrative ledelse.

Kommunale ledere bliver, med det jeg har kaldt de afledte effekter, nødt til at se sig selv

som en del af noget, der er større end deres traditionelle kommunale, amtslige, regionale og nationale identitet. De må handle ift. nye magtcentre og i samarbejde med nye (netværk af) partnere. Det er langt fra alle ledende kommunale embedsmænd og politikere, der drager sådanne konsekvenser af den nye omverdenssituation, som skyldes internationaliseringen og integrationen i EU. Det er tværtimod muligt at identificere to helt forskellige scenarier: et reaktivt og et proaktivt (ibid.). Det *reaktive scenarie* karakteriseres af, at man ser tiden an og ikke foretager sig noget andet, end det man plejer, hvilket i vid udstrækning defineres af en snæver lokal interesse, hvor bl.a. nabokommuner betragtes som konkurrenter. I det *proaktive scenarie* tager man en række initiativer på baggrund af en strategisk analyse af situationen: man sender medarbejdere på efteruddannelse, ansætter folk med speciel EU-ekspertise, opretter kontorer herhjemme og i Bruxelles, ansøger om midler fra strukturfondene m.m., og det sker ofte i samarbejde med andre kommuner her og i udlandet m.m. Der er endvidere meget som tyder på, at nøglen til forståelsen af, hvad der skaber de to scenarier ligger i enkelt-personers holdninger og aktivitet samt i netværk af sådanne. Der er herunder meget der tyder på, at initiativet ofte udgår fra embedsværket.

Lidt firkantet kan man sige, at forskellen mellem det reaktive og det proaktive scenarie ligger i to helt forskellige *mentale programmeringer* hos ledende kommunale embedsmænd og politikere. Det ene er præget af en lokalchauvinistisk 0-sumsforestilling, som umuliggør samarbejde. Det andet er præget af en *regionaløkonomisk og regionalpolitisk forestilling*, som nødvendiggør, at der skabes institutioner og procedurer til at initiere og koordinere fælles aktiviteter i og mellem forvaltningsmæssige enheder og mellem kommuner, amter og regioner i Europa.

De kommunale ledere har i de to scenarier to helt forskellige opfattelser af deres omverdenssituation og forskellige vurderinger af, hvad den kræver af dem. Det er tænkeligt, at der er god grund til, at man nogle steder ser tiden an, men jeg er ikke i tvivl om, at det er det proaktive scenarie, som på længere sigt vil trænge sig på, og det kræver en anderledes handlekraftig, udadvendt og forhandlingsvillig kommunal ledelse. I det ovenfor beskrevne proaktive scenarie bliver det endvidere tydeligt, at det klassiske ideal om adskillelse mellem det politiske og det administrative system (Wilson 1887), den loyale embedsmand (Weber 1921), som ikke sætter politiske dagsordner, og den tro partisoldat, som ikke tænker nye tanker, er passé.

I den righoldige litteratur om ledelse findes der utallige analytiske og begrebsmæssige forsøg på at indkredse, hvad der karakteriserer ledere. Jeg vil her sondre mellem lederes egenskaber, kvalifikationer og roller.

Hvis man kort skal anskueliggøre de ledelseskrav, der udløses af internationaliseringen, kan det komme til at se ud som i figur 1. Af mangel på bedre trækker jeg her på ovennævnte studie i internationaliseringen af de danske kommuner samt på nogle generelle undersøgelser og observationer vedr. kravene til ledelse i fremtiden i offentlige såvel som private organisationer (Klausen 1994a; Poulsen red. 1990; 1991).

Figur 1: Lederegenskaber, kvalifikationer og roller – nu og i fremtiden

	lederegenskaber	lederkvalifikationer	lederroller
generelt gælder herom, at de	indlæres og aflæres langsomt – en socialisering, som vanskeliggør ændringer for den enkelte (personlighedsudvikling)	kan og skal læres og udvikles livet igennem (uddannelse og efteruddannelse)	skal erobres, eller bliver givet og skal fastholdes (karriereplanlægning, erobring pba. magtbaser og politisk tæft, lederudvikling)
tidligere lagde man vægt på	troværdighed, loyalitet, det flittige og samvittighedsfulde forbillede	fagspecifik viden (f.eks. som jurist, økonom eller politolog)	loyal embedsmand & tro partisoldat
nu og i fremtiden vil der blive lagt vægt på	åbenhed, evne til at skabe overblik, overbevise, inspirere og motivere til det nye	do. + lederuddannelse, generalist-redskaber, sprog-kundskaber m.m.	forhandler, visionsskaber, brobygger, netværksdanner

Når jeg påstår, at den fremtidige udvikling er forudsigelig, som en fremskrivning af nuværende tendenser snarere end præget af radikale brud, sådan som man ofte ser det i fremtidsscenarier f.eks. fra fremtidsskønningsinstituttet, hænger det sammen med flere forhold. Jeg skal pege på tre perspektiver ifm. integration og internationalisering. Det første

er et *historisk og organisationsteoretisk* perspektiv, som går på, at organisatorisk administrativ omstilling tager tid. Der vil til enhver tid i det politisk/administrative system være indlejret adskillige juridiske, politiske og administrative strukturer, som har hver deres tid (begrebet om historisk usamtidighed), og der vil hele tiden være indbygget en organisa-

torisk inerti, som både gør omstillingen langsom, og betinger, at man møder nye problemer med gamle løsninger – dette vil gøre udviklingen gradvis. Det andet perspektiv stammer fra *integrationsteorien*, som tilsiger, at der er al mulig grund til at antage, at de beslutninger, som blev vedtaget omkring skabelsen af et indre marked og en politisk union i EU, gradvist vil afstedkomme spill-over i en lang række sektorer og politikområder – dette gør udviklingen irreversibel (der vil naturligt opstå modtryk og -bevægelser med ønsker om f.eks. decentralisering og regionalisering, men det ændrer ikke på tendensen – det er klart, at man kan vælge at melde sig ud af EU, men hvem tror på det?). Det tredje perspektiv stammer fra den *økonomiske logik*, hvor man med det indre marked har skabt en udviklingslogik svarende til den, man skabte med enevældens økonomisk merkantilistiske politik ved ophævelsen af toldgrænser og indførelsen af ens måleenheder m.v.

Det gælder så vidt jeg kan se også for mange af de andre forhold, som gør situationen for fremtidens kommunale ledelse turbulent og usikker, at de er forudsigelige. Og det hænger bl.a. sammen med, at flere forhold har været længe under vejs, og at den mentale programmering allerede har fundet sted. F.eks. er opløsningen af skellet mellem, hvad der er offentligt og privat samt af, hvad der er markedets egenudvikling og offentlig indgriben m.v., ikke nyt på dagsordenen, men det er rigtigt nok, at samarbejdet blot er i sin vorden. Tilsvarende har vi kun set brudstykker til egentlige moderniseringer og privatiseringer m.v., men de har været længe under vejs og er f.eks. ikke noget, som den borgerlige regering »fandt på«. Dertil kommer, at man kun kan forklare det forhold, at disse (ret så drastiske) ændringer vedr. modernisering af den

offentlige sektor kan finde sted uden offentlige ramaskrig (sådan som det ville have været tilfældet i 1970'erne) med, at den mentale omstilling allerede har fundet sted. De centrale aktører fra ledende politikere og embedsmænd i de lokale (central)administrationer og til fagforeninger og institutionsansatte har gradvist accepteret, at man rokker ved den hidtidige orden, at kolleger bliver chefer m.v. Den offentlige sektor er allerede blevet mere smidig og strømlinet, og det er alene sket på baggrund af, at den mentale programmering, selv- og situationsforståelsen har ændret sig.

Den fremtidige ledelse i kommunerne er derfor præget af et forudsigeligt opbrud. Det siger sig selv, at ved en konkretisering fra den generelle iagttagelse til den specifikke virkelighed, vil disse forhold afhænge af situationen og af det niveau og den funktion, som den enkelte leder befinder sig på og udfylder samt af hvilket punkt i karrieren, der er tale om (hvor den typiske udvikling går fra mere operationelle til mere analysemæssige og strategiske ledelsesopgaver). Dertil kommer, at alt fundamentalt afhænger af, hvordan det bliver opfattet, og hvilke konsekvenser den enkelte vælger at drage heraf – og her er der som allerede antydnet store forskelle mellem de enkelte kommunale ledere.

3. Nye grundvilkår: ledelsesmæssige konsekvenser

Det er imidlertid ikke de specifikke forhold, jeg skal diskutere i denne artikel, men de generelle forhold i fremtidens kommunale ledelse, og da hævder jeg altså, at disse fundamentalt set er usikkerhedsprægede men forudsigelige, forstået på den måde, at man kan antage, at de vil være fremskrivninger af nuvæ-

rende tendenser, og at man kan opbygge måder at håndtere dem på.

De »nye« grundvilkår for kommunal ledelse er altså fremskrivninger af, hvad vi kan se

som tendenser i den umiddelbare nutid og fortid. Jeg vil her fremhæve fire centrale grundvilkår for offentlig/kommunal ledelse nu og i fremtiden: kompleksitet, turbulens, krav om åbenhed og krydspres.

Figur 2. Organisatoriske og ledelsesmæssige konsekvenser af fire grundvilkår i omverdenssituationen

omverdenssituation / grundvilkår	organisatoriske konsekvenser	ledelsesmæssige konsekvenser
1 øget grad af kompleksitet	udvikling af organisatorisk kompetence generelt og specifikt (organisations design henimod fagbureaukrati, adhocrati m.v.)	udvikling af (personlig) faglig og administrativ ekspertise
2 mere turbulens / usikkerhed	nødvendiggør strategi- og handlingsplaner, netværks- og allianceopbygning, buffersystemer m.v.	udvikling af strategisk overblik og kompetence samt netværksorientering
3 krav om åbenhed / offentlighed og legitimering	den gennemsigtige organisation og afvejning af alternativer	PR orientering og etisk udfordring
4 voksende krydspres	eksistensen af konkurrerende rationaler i og omkring organisationen – åbenhed overfor at forskellige dele af organisationen kan have forskellige værdi- og handlingsgrundlag	udvikling af politiske evner og politisk manøvredegytighed

De første to forhold, vedr. omverdenens større grad af kompleksitet og heterogenitet samt den turbulens og usikkerhed som følger i kølvandet på en dynamisk og mere konkurrencepræget situation, er velbeskrevet i organisations- og ledelseslitteraturen med konsekvenser for valg af organisationsstruktur, ledelsesstil og strategi (opbygning af differentierede mekaniske og organiske organisationsstrukturer, udvælgelse af komplementære lederteam, valg af strategier for usikkerhedsminimering, herunder stødpuder, differentiering af input og output, prognoser og prioriteringer samt forskellige former for strategisk satsning og samarbejde). Åbenhed og offentlighed i forvaltningen er ligeledes velbeskrevet, hvorimod konsekvenserne heraf med hensyn til PR-orientering og den etiske udfor-

dring stadig er underbelyst, hvad angår den offentlige sektor. Der er dog en stigende opmærksomhed herpå både forskningsmæssigt og i den offentlige debat (Jensen, Pruzan og Thyssen 1990; Christensen m.fl. 1993).

Det fjerde grundvilkår er derimod dårligere beskrevet. Dette er det til trods for, at allerede Max Weber præcist pegede på de problemer, der er forbundet med konflikterende rationaler (Weber 1921; Bild 1989). Dette er specielt uheldigt, fordi jeg mener, det er helt fundamentalt for forståelsen af den offentlige kontekst, og fordi netop krydspresene, de konflikterende rationaler i og omkring organisationen og konsekvenserne heraf, er det helt fundamentale grundvilkår for ledelse i kommunerne i fremtiden, og det som adskiller

ledelse her fra ledelse i f.eks. private og frivillige organisationer. Dette forstærkes yderligere af det tredje grundforhold (som jeg også kort skal komme med yderligere kommentarer til i det efterfølgende, nemlig når det

drejer sig om ledelse med vægt på dimensionen omkring det civile samfund).

Først skal jeg dog påpege, hvordan de fire grundvilkår aktualiserer en forskellig vægtlægning på de forskellige ledelsesmæssige dimensioner

Figur 3: Kobling af de situationsafhængige ledelsesmæssige konsekvenser med lederegenskaber, -kvalifikationer og -roller

ledelsesmæssige konsekvenser	lederegenskaber	lederkvalifikationer	lederroller
udvikling af (personlig) faglig og administrativ ekspertise	evne til at udfylde sin loyale rolle så usynligt men autoritativt som muligt	XXXX alle de fagspecifikke redskaber, herunder organisation og regnskabsvæsen	X <i>chefen</i> , autoritativ, hierarkisk placering (1)
udvikling af strategisk overblik og kompetance samt netværksorientering	evne til at danne sig overblik (helikopter)	XXX speciel vægt på strategisk ledelse, markedsføring m.v.	XX <i>strategen</i> , udelegering af andre ledelses-opgaver (2)
PR orientering og etisk udfordring	XXX synlighed, evne til at lytte og forstå medarbejdere og andre interessenter	X viden om organisationskultur, corporate image, information, kommunikation, markedsføring m.v.	X <i>lederen</i> , repræsentanten /receptions-løven (3)
udvikling af politiske evner og politisk manøvredegyldighed	X taktiske evner, fleksibilitet, evne og vilje til kompromis	X viden om magt og politiske processer	XXX <i>politikeren / forhandleren</i> (4)

Rollen som chef og strateg har meget at gøre med at kunne håndtere de tekniske omgivelser, rollen som leder kan knyttes til de institutionelle omgivelser og politikerrollen til de politiske omgivelser. Sammenholdes ovennævnte lederroller med nogle af ledelseslitteraturens kendte lederroller svarer: (1) f.eks. til, hvad Johnsen (1975) kalder administrator og beslutningstager, Adizes (1989) kalder for integrator og producent og Handy (1985) benævner Apollon; (2) til Johnsens taktiker,

strateg og feltherre og Handy's Athene; (3) til Johnsens miljøskaber, Adizes entreprenør og integrator, Handy's Athene og Dionysos og (4) til Johnsens politiker og konfliktløser.

Jeg har vovet pelsen og forsøgt at indikere med X, hvor vægten ligger med hensyn til at udvikle lederevner, kundskaber og roller afhængigt af hvilke ledelsesmæssige konsekvenser, der er i focus. Det er muligt andre ville fremhæve en anden vægtning, men jeg

hævder altså, at det f.eks. vil være karakteristisk, at etikledelse (hvis denne skal være andet og mere end eksterne konsulentfirmaers etiske regnskaber) må være bundet meget op til de personlige lederegenskaber.

4. Krydspres og normative vektorer: organisationer som politiske systemer

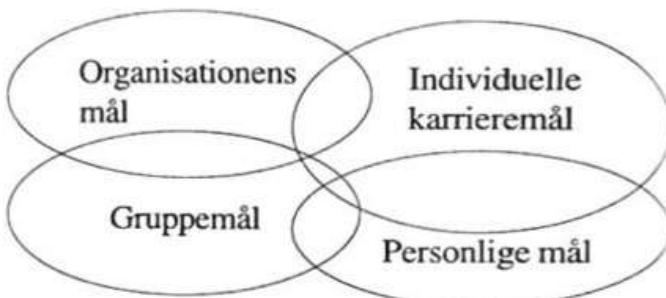
Der sker en *stigende politisering* af samfundet i almindelighed, i og med det på mange måder er det offentlige, som udstikker rammer for alting. Dermed bliver det nødvendigt for ledere på alle niveauer at forholde sig hertil og at kunne deltage i denne proces (Christensen og Jensen 1986; Nielsen og Pedersen 1989; Pedersen et al. 1992; Christensen og Christiansen 1992). Det er imidlertid ikke denne politisering, jeg nu skal fokusere på, men derimod på hvordan den offentlige forvaltning selv bliver politiseret på baggrund af interne politiske spil, og fordi der i den enkelte organisation indlejres *en række stats- og ordningsformer, som skaber krydspresituationer*.

Organisationer er politiske systemer. Det ser man straks af en simpel interessent- eller koalitionsanalyse, som opregner de eksterne interessenter, og muliggør en første simpel (netværks)analyse af potentielle politiske interessemodsætninger i og omkring organisationen. Lige så vigtig som identifikationen af eksterne interessenter er imidlertid opmærksomheden på det forhold, at organisationer også internt rummer interessemodsætninger af forskellig art. Helst så ledelsen i kommunerne vel, at alle stod bag organisationens mål, men man behøver ikke at gå ret dybt, før man opdager, at der findes såvel gruppe- (og afdelings-) interesser, at den enkelte meget vel kan have sine helt individuelle karrieremål at tage hensyn til, samt at det ikke er sikkert, at

arbejdet i organisationen stemmer fuldstændigt overens med den enkeltes livsstil og de behov, som dennes familie og venner måtte have.

Dette har jeg søgt at illustrere i figur 4, som er en udvikling af John Adairs model for koblingen af opgave, gruppe og individ i et behovsperspektiv (Adair 1973; 1984) og Morgans ekstrapolering heraf i et interesseperspektiv (Morgan 1986).

Figur 4. Overensstemmelse og uoverensstemmelse mellem mål i organisationen som baggrund for interessekonflikter



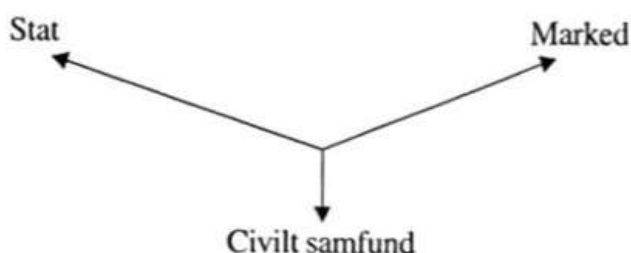
Ledelsens opgave bliver at forsøge på at få særinteresserne til at være sammenfaldende på så mange områder som muligt (overlapping mellem cirklerne), og i den udstrækning det ikke er muligt, da at få de potentielle modsætninger frem i lyset, at udnytte dem på en konstruktiv måde og forsøge at fremme en fælles problemforståelse. Nu er det selvfølgelig naivt at tro, at det er let at få alle medarbejdere til at arbejde med herpå – i særdeleshed i højt professionaliserede organiserede anarkier, som mange offentlige institutioner er. Det er tværtimod sandsynligt, at der vil finde allehånde politiske spil sted (cf. Mintzberg 1983b), og her må ledelsen, hvad enten den vil det eller ej, spille med og udnytte sine relative fordele og magtbaser. Det gælder ift. den daglige ledelse såvel som ift. større projekters gennemførelse (cf. Pfeffer 1992; Greiner and Schein 1988).

At analysere politiske processer på denne måde lægger i vid udstrækning op til at se på *interessekonflikter* – man får med andre ord ikke nødvendigvis øje på de fundamentale *værdikonflikter*, der kan være skjult i interessekonflikterne og de politiske spil herom. Jørgensen og Melander m.fl. har udviklet og anvendt et begrebsapparat om *fire samtidigt eksisterende statsformer*, som er særdeles anvendeligt med henblik på at tegne et præcist billede af nogle af disse værdimæssige modsætninger (Jørgensen og Melander (red.) 1992). Det er samtidigt et eksemplarisk forsøg på at tage konsekvensen af et institutionelt perspektiv på organisation-omverden problematikken og på den daglige ledelsessituation.

De sonderer mellem den *suveræne*, den *autonome*, den *forhandlende* og den *responsive stat*, og giver hermed mulighed for, at man kan forstå, hvordan organisatoriske og ledelsesmæssige situationer udspiller sig i krydspres mellem rationalerne for hver af disse samtidigt eksisterende værdimæssige strukturer (strukturer som er historisk udviklede, lagt oven i hinanden og indlejret i det offentlige på samme måde, som jeg tidligere har refereret til historisk usamtidige træk, der har deres egen træge omstillingstid). Til hver af disse idealtypiske statsformer hører tilsvarende idealtypiske magtformer med konsekvens for, hvilke magtbaser den enkelte har og kan opbygge, og med konsekvens for hvilke deltagelsesstrategier og politiske spil det er muligt at bringe i anvendelse og deltage i. Det som er vigtigt at gøre sig klart, er, at den moderne offentlige leder på samme tid skal kunne håndtere de krav, der stilles på baggrund af rationalerne for hver af disse statsmodeller (hvoraf både den forhandlende og den responsive stat er af forholdsvis ny dato) og være loyal til forskellig side i forskellige situationer. Dette er i sandhed en vanskelig og kompleks opgave under meget politiske vilkår.

Hvad denne analytiske model, som stort set alle andre organisationsteoretiske modeller, imidlertid ikke formår at fange ind og medtænke er, at der ved siden af staten i sine forskellige afskygninger, og markedet med sine rationaler for handling findes en *tredje ordningsform*: den ordningslogik, som er bundet til *det civile samfund* (Klausen 1990; 1994b). Opfatter man stat, marked og civilt samfund som organisatoriske ordningsformer, der har hver deres rationale for, hvad der er rigtigt og forkert, bliver det muligt at analysere udviklingstræk og beslutningssituationer som et resultat af mikrodynamiske processer, hvor de *tre ordningsformer*, som *normative vektorer*, trækker i hver sin retning og konkurrerer om at skabe mening, levere løsninger og blive udslagsgivende for udviklingen. Dette er søgt illustreret i figur 5.

Figur 5. Stat, marked og civilt samfund som normative vektorer og baggrund for værdikonflikter



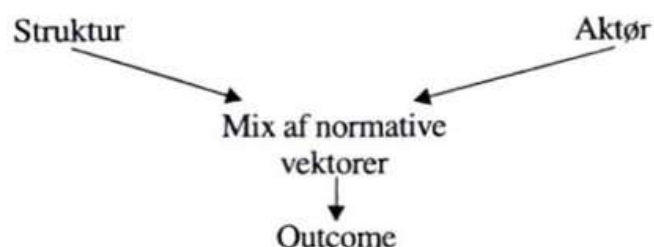
Kilde: Klausen 1994a, 1995

De fire statsformer og de normative vektorer er institutioner, der fungerer som *strukturer i strukturer*, der som bølger interfererer, styrker og svækker hinanden, skaber dissonans og resonans, konflikt og harmoni m.v.

Hvis det er rigtigt, sådan som jeg ser det, at stat, marked og civilt samfund som ordningsformer er *mellemkommende variable* mellem (samfundsmæssige og organisatoriske m.v.) strukturer og aktører, så vil det til en hver tid eksisterende mix, eller det relative blandingsforhold mellem dem, dvs. den relative styrke

de har, den betydning de tillægges, og den vægt de (deres rationale) fremføres med, være udslagsgivende for, i hvilken retning organisationer (og samfund) udvikler sig. Det ligger dog også heri, at det relative dominansforhold mellem de tre ordningsformer til forskellig tid bliver fremmet af strukturer og aktører. Dette er søgt illustreret i figur 6.

Figur 6: Relationen mellem struktur, aktør, normativt mix og resultat (nye rammer for strukturer og aktører osv.)



Med betragtningen omkring de normative vektorer bliver det altså muligt også at medtænke civilsamfundsdimensionen og at konkretisere værdikonflikter. Med focus på den civilsamfunds-mæssige ordningslogik bliver det endvidere muligt bedre at forstå, hvordan organisationer fungerer som autopoietiske systemer, fordi det er præcist de gensidigheds og tillidsbaserede relationer, der er bundet til det civile samfund, som gør det muligt at se igennem fingre med, at folk ikke tager konsekvensen af en forandret omverdenssituation. Det bliver dermed bl.a. muligt at forstå og forklare, hvordan det ind imellem kan gå så galt, som det gør, og at det kan gå så længe. Dette gælder ikke mindre for kommunalpolitikere, der misligholder eller misbruger deres placering i bestyrelser (som vi på det seneste har set eksempler på i el- og boligselskaber) end for den lille idrætsforening, som bliver bragt på falittens rand af velvilje og for det hæderkronede private firma, der snyder alle kreditorer (det er, hvad skandalerne omkring Alberti, Brøndby I.F. og Nordisk Fjer har tilfælles).

Ledelsesmæssigt drejer civilsamfundsorienteringen sig om, at man til forskel fra politikstyringen, dvs. demokratiet og hierarkiet, norm og regelstyring (stat), og til forskel fra udbud-efterspørgelsesstyringen, den kontraktuelle og (vare)udvekslingsmæssige konkurrencestyring (marked) lægger vægt på den personlige relation, enten i et patroniseret afhængighedsperspektiv eller i et ligeværdigt netværksperspektiv, herunder på reel inddragelse og ansvarsdelegering indenfor en ramme af etik- og holdningsstyring, der er bundet til kultur, tradition, dialog og kommunikation. Dette kan være vanskeligt, når man som leder samtidigt skal kunne fungere som den effektive administrative og strategiske leder og den politisk manøvredygtige leder – præget af lige dele åbenhed, beregning og kynisme. Dvs., at krydspresene og dilemmaerne håndteres ved, at lederen skifter mellem rollerne, er blød og hård, lytter og skærer igennem m.v. – at lederen med et af de moderigtige management ord praktiserer *paradoksledelse*. Krydspres og dilemmaer kan ikke løses, men må håndteres. Dette skaber uvægerligt *konflikter mellem de forskellige lederroller* (både overload, rationalitets- og loyalitetskonflikter).

Der er ingen grund til at antage, at disse forhold vil ændre sig drastisk i fremtiden. Tværtimod er det sandsynligt, at udviklingen vil fortsætte i retning af en kompleks overlejring af ordningsformer med dertilhørende krydspres og en dynamisk ændring af situationen, som kræver strategisk beslutningstagning og handling. Den eneste vej ud er valg af ledere, som har de egenskaber og kvalifikationer, der skal til, og er villige til at opdatere deres kvalifikationer løbende og i stand til at erobre og fastholde deres roller.

Det, der adskiller *kommunal ledelse* på topplan fra ledelsessituationen i det offentlige i almindelighed, er, at disse forhold på mange måder sættes *på spidsen*. Kommunerne er det decentrale, udførende led, der hvor man er

tættest på borgerne. Dette stiller særlige krav om åbenheden og gennemsikuelighed, til den eksterne PR og dialogorienterede holdning og til etik-styringen (til at tage civilsamfundsdimensionen alvorligt). Relationen mellem (fuldtidsprofessionelle) embedsmænd og (deltids- og uprofessionelle) politikere i situationer, hvor komplekse forhold og alternative løsninger skal afvejes, stiller særlige krav til dette samspil (igen er etik og civilsamfundsdimensionen helt afgørende). Endelig stiller de afledte konsekvenser af internationaliseringen og integrationen i EU helt nye og meget drastiske krav til netop den kommunale leder, der ønsker at forandre tingenes tilstand (det gælder relationen til det private erhvervsliv, til tilgrænsende og fjerne kommuner og andre samarbejdspartnere og ift. centraladministrationen).

Den kommunale leder, som kender sine magtbaser og kan gennemskue og overskue situationen (tekniske såvel som politiske og institutionelle omgivelser), er i stand til i samarbejde med sine nærmeste medarbejdere at udstikke de strategiske retningslinier. Og den leder, som mestrer at spille de politiske spil og håndtere krydspresene og samtidig fastholde sin personlige integritet, autoritet og legitimitet, den leder har mulighed for at øve indflydelse og vinde andre for sine visioner – hvis det ellers er muligt at have sådan nogen ved siden af alt det andet, man skal kunne som moderne kommunal leder!

Litteratur

- Adair, John (1973): *Action-Centred Leadership*, London: McGraw Hill
 Adair, John (1984): *The skills of leadership*, Aldershot: Gower
 Adizes, Ichak (1989): *Corporate Lifecycles. How and Why Corporations Grow and Die and What to Do About It*, Englewood Cliffs, Prentice Hall

- Bild, Tage (1989): Tvivlen om det rationaliserede samfunds fornuft. Økonomi og samfund hos Max Weber, pp 105-139 in Klausen, Kurt Klaudi og Nielsen, Torben Hviid red. (1989): *Stat og marked*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
 Blake, Robert R. and Mouton, Jane Srygley (1978): *The New Managerial Grid*, oprindeligt 1964, Houston: Gulf Publishing Company
 Bozeman, Barry (1989): *All Organizations are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories*, San Francisco: Jossey-Bass
 Brunsson, Niels (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Action in Organizations*, New York: John Wiley & Sons
 Chandler, Alfred D. (1962): *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*, Cambridge, Mass.: MIT Press
 Christensen, Jørgen Grønnegaard m.fl. (1990): *Normer for god embedsmandsadfærd*, særnummer af Administrativ Debat, februar 1993
 Christensen, Jørgen Grønnegaard og Christiansen, Peter Munk (1992): *Forvaltning og omgivelser*, Viborg: Systime
 Christensen, Søren og Jensen, Poul Erik Daugaard (1986): *Kontrol i det stille – om magt og deltagelse*, Gylding: Samfundslitteratur
 Cohen, Michael D. and March, James G. (1974): *Leadership and Ambiguity*, Boston: Harvard Business School Press
 Cohan, Michael D., March, James G. and Olsen, Johan P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice, pp 1-25 in *Administrative Science Quarterly* vol 17
 Fiedler, Fred E. (1967): *A Theory of Leadership Effectiveness*, New York: McGraw-Hill
 Galbraith, Jay (1977): *Organization Design*, London: Addison-Wesley
 Greiner, Larry E. and Schein, Virginia E. (1988): *Power and Organization Development. Mobilizing Power to Implement Change*, Reading: Addison-Wesley Publishing Company
 Handy, Charles B. (1985): *Understanding Organizations*, The Penguin Business Library
 Harmon, Michael M. and Mayer, Richard T. (1986): *Organization Theory for Public management*, Glenview, Scott, Foresman and Company
 Hersey, P. and Blanchard, K. H. (1977): *Management of Organizational Behaviour*, Englewood Cliffs: Prentice Hall

- Jensen, Siggård, Pryzan, Peter og Thyssen, Ole (1990): *Den Ethiske Udfordring*, København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck
- Johansen, Erik (1975): *Teorien om ledelse*, København: Nyt Nordisk Forlag
- Jørgensen, Torben Beck (1991): Theory of Public Organizations – Demands and Possibilities of Development, pp 357-391 in Knudsen, Tim (1991): *Welfare Administration in Denmark*, Copenhagen: Ministry of Finance
- Jørgensen, Torben Beck og Melander, Preben (1992): *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, Jurist og Økonomforbundets Forlag
- Klausen, Kurt Klaudi (1990): *Organisatorisk inerti og mikrodynamiske processer. Organisatoriske og ledelsesmæssige processer i frivillige organisationer*, København: Samfundslitteratur
- Klausen, Kurt Klaudi (1994a): EG-konsekvenser for danske kommuner, pp 297-333 in Söran Hägroth ed. (1994): *Kommunerna, Landstingen och Europa*, Statens offentliga utredningar 1994:2, Stockholm: Civildepartementet
- Klausen, Kurt Klaudi (1994b): Normative vektorer. Stat, marked og civilt samfund som organisatoriske ordningsformer, pp 31-42 in *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, jan. 1994
- Klausen, Kurt Klaudi (1995): On the Malfunction of the Genetic Approach in Small Voluntary Associations in *Nonprofit Management & Leadership*, forthcoming
- March, James G. and Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press
- Mintzberg, Henry (1973): *The Nature of Managerial Work*, New York: Harper & Row
- Mintzberg, Henry (1983a): *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Mintzberg, Henry (1983b): *Power in and around Organizations*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall
- Morgan, Gareth (1986): *Images of Organization*, Beverly Hills: SAGE
- Nielsen, Klaus og Pedersen, Ove K. (1989): *Forhandlingsøkonomi i Norden*, Charlottenlund: Jurist og Økonomforbundets Forlag
- Pedersen, Ove K. et al. (red.) (1992): *Privat politik. Projekt forhandlingsøkonomi*, Gylling: Samfundslitteratur
- Pfeffer, Jeffrey (1992): *Managing with Power. Politics and Influence in Organizations*, Boston: Harvard Business School Press
- Porter, Michael E. (1980): *Competitive Strategy. Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, New York: The Free Press
- Poulsen, Per Thygesen red. (1990): *Lederprofiler år 2000. Nye udfordringer kræver ny ledelse*, Skive: Børsens Forlag
- Poulsen, Per Thygesen red. (1991): *Ledelse år 2001 – dansk international ledelse i en turbulent verden*, Skive: Børsens Forlag
- Powel, Walter W. and DiMaggio, Paul J. eds. (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press
- Riegas, Volker und Vetter, Christian (1990): *Zur Biologie der Kognition*, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Scott, Richard W. (1992): *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall
- Selznick, Philip (1957): *Leadership in Administration*, New York: Harper & Row
- Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C. ed. (1987): *Classics of Public Administration*, Chicago: The Dorsey Press
- Simon, Herbert A. (1965): *Administrative Behaviour*, New York: The Free Press
- Thompson, James D. (1967): *Organizations in Action*, New York: McGraw-Hill Book Company
- Weber, Max (1921): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, besorgt von Johannes Winkelmann, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck)
- Weick, Karl E. (1979): *The Social Psychology of Organizing*, New York: Random House
- Wilson, Woodrow (1887): The Study of Administration, *Political Science Quarterly*, 2 (June 1887) – Shafritz and Hyde eds. 1987 pp 10-25
- Yukl, Gary A. (1989): *Leadership in Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall