ÅGE JOHNSEN (RED.)

EN STRATEGISK OFFENTLIG SEKTOR



FAGBOKFORLAGET

EN STRATEGISK OFFENTLIG SEKTOR

ÅGE JOHNSEN (RED.)

EN STRATEGISK OFFENTLIG SEKTOR

FAGBOKFORLAGET

Copyright © 2019 by
Vigmostad & Bjørke AS
All Rights Reserved

1. utgave / 1. opplag 2014

ISBN: 978-82-450-3098-3
ISBN (trykt): 978-82-450-1556-0

Tilrettelagt for e-bok: John Grieg, Bergen
Forsidedesign ved forlaget

Spørsmål om denne boken kan rettes til:
Fagbokforlaget
Kanalveien 51
5068 Bergen
Tlf.: 55 38 88 00 Faks: 55 38 88 01
e-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
www.fagbokforlaget.no

Materialet er vernet etter åndsverkloven.
Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarfremstilling
bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtale med Kopinor.

FORORD

Mange forsøker å tilpasse teori fra strategi i næringslivet til offentlig sektor. Denne antologien tar utgangspunkt i teorien og forskningen om strategi i offentlig sektor i Norge, og forsøker å videreutvikle og formidle dette.

Det finnes mange lære- og fagbøker i strategi, nasjonalt og særlig internasjonalt. På norsk finnes flere etablerte lærebøker. Her kan vi for eksempel nevne Løwendahl og Wenstop, *Grunnbok i strategi* (3. utgave, Cappelen Damm 2010) og Fernström, von Krogh, Roos og Roos, *Strategi – en innføring* (6. utgave, Fagbokforlaget 2013). En kjent engelsk fagbok skrevet av Richard Whittington er for øvrig utgitt på norsk: *Hva er strategi? Og spiller den noen rolle?* (Abstrakt forlag, 2002). Cappelen Damm arbeider med en ny lærebok i strategi, redigert av Knudsen og Flåten, rettet mot handelshøyskolemarkedet. Øystein Fjeldstad og Randi Lunnan i BI-miljøet holder også på å redigere en ny bok om strategi, som Fagbokforlaget utgir høsten 2014. Disse bøkene retter seg mot bedrifts- og konkurransestrategi. En annen interessant bok, *Strategi: Mellom vitenskap, intuisjon og etikk* (Universitetsforlaget, 2012), redigert av Sverre Diesen, er relevant for offentlig sektor, men har ingen empiriske studier fra offentlig sektor.

Offentlig sektor er et stort marked for strategisk tenkning og verktøy, men her er bokmarkedet fremdeles lite utviklet. To av de mest kjente bøkene internasjonalt rettet mot offentlig sektor har vært John Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations* (4. utgave, Jossey-Bass 2011), og Mark Moore, *Creating Public Value* (Harvard University Press, 1995). Det har pågått mye spennende empirisk forskning om strategi i offentlig sektor i den internasjonale litteraturen de siste 10 årene, men det finnes fremdeles få bøker internasjonalt som behandler strategi i offentlig sektor systematisk, og som er oppdaterte i forhold til de siste årenes empiriske forskning i denne

sektoren. Tre unntak er fagboka til Geoff Mulgan, *The Art of Public Strategy* (Oxford University Press, 2009), læreboka til Paul Joyce, *Strategic Leadership in the Public Services* (Routledge, 2012), som er beregnet for masterstudenter på erfaringsbaserte studier, og *Strategic Management in Public Organizations: European Practices and Perspectives*, som Paul Joyce og Anne Drumaux har redigert, rettet mot masterstudenter og forskere (Routledge, 2014).

I dag finnes ingen lære- eller fagbøker som er rettet mot strategisk styring og ledelse i offentlig sektor på norsk, og/eller vitenskapelige antologier som har norsk empirisk forskning om strategi i offentlig sektor. Her er det behov for ett eller flere norske bokverk som kan bidra til å videreutvikle forskningen og faget, formidle teori og empiri, og være del av pensum enten på ordinære strategiemner for eksempel ved handelshøyskolene, eller i egne emner om strategi i offentlig sektor og særlig på mastergradsnivå. Vi håper denne boka kan være med på å legge grunnlaget for å formidle og videreutvikle teori og empiri om strategi i offentlig sektor.

Tankene om denne boka begynte å ta form i 2011. Boka er basert på studier av den internasjonale litteraturen, masteroppgaver og annen forskning i Norge. Det empiriske innholdet i boka er dermed studier og data fra den norske offentlige sektoren. Noe av dette har blitt presentert på nasjonale seminarer og internasjonale vitenskapelige konferanser i 2011, 2012 og 2013, arrangert blant annet for den årlige konferansen til European Group of Public Administration (EGPA) som har en egen arbeidsgruppe for strategi i offentlig sektor. Noen av kapitlene bygger på innlegg på Fagkonferansen i styring og ledelse, 18. oktober 2012, HiOA, som hadde strategi i offentlig sektor som tema.

Takk til kartverkssjef Anne Cathrine Frøstrup, assisterende kartverkssjef Knut Arne Gjertsen og fagdirektør for strategi og utvikling Olav Magnus Østensen i Kartverket, som lot oss få observere strategiutformingsprosessen deres vinteren og våren 2013, og takk til Marie Viken for inspirerende samarbeid om dette. Takk også til Direktoratet for økonomistyring i staten (DFØ) ved direktør Øystein Børmer, for anledningen til å holde et foredrag om strategi i offentlig sektor på Styringskonferansen 22. januar 2014, som hadde perspektiver på strategi i staten som tema.

Takk til Høgskolen i Oslo og Akershus, som ga oss støtte til antologiprosjektet vårt, og som gjorde det mulig å arrangere et skriveseminar for

bidragsyterne i Sopot, Gdansk, 19–20. mars 2014. Takk også til Fagbokforlaget, som bidro med faglig og praktisk støtte under seminaret.

Videre takker vi instituttleder Kristel Mari Skorge og våre kolleger på Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag og Fakultet for samfunnsfag for å skape gode rammer og godt fagmiljø for forskningen vår. Vi takker studentene på masterstudiet i styring og ledelse spesielt. Siden 2007 har studentene vært sparringpartnere i utvikling av ideer og teorier, og samarbeidspartnere i innsamling og utforsking av data. Denne boka springer ut fra dette fagmiljøet.

Til slutt vil vi rette en stor takk til Dag Ingvar Jacobsen, som ga kritiske og meget konstruktive kommentarer til et utkast til boka. En særskilt takk til Fagbokforlaget og Knut Ebeltoft for tro på prosjektet vårt, og fantastisk god støtte gjennom hele prosjektet. Endelig vil vi takke våre nærmeste for all støtte gjennom flere år i arbeidet som har ligget bak denne boka.

Oslo, 1. juli 2014
Åge Johnsen

INNHOLD

INNLEDNING
EN STRATEGISK OFFENTLIG SEKTOR 13
Åge Johnsen
Nytten av strategifaget 14
Strategi 16
Studiet av strategi i offentlig sektor 23
Bokas bidrag til utvikling av strategifaget 27
Referanser 33

KAPITTEL 1
STRATEGISKE PERSPEKTIVER PÅ STYRING I OFFENTLIGE VIRKSOMHETER 37
Erik Døving og Fred Strønen
Offentlig og privat sektor som idealtyper 38
Strategiske perspektiver på private bedrifter 46
Anvendelse i offentlig sektor 52
Mellom politikk og marked 56
Referanser 58

KAPITTEL 2
STRATEGISK TENKNING I OFFENTLIG SEKTOR 63
Åge Johnsen
10 skoler for strategisk tenkning 64
Strategisk tenkning i statlige og kommunale virksomheter 70
Planlegging, makt og læring 81
Referanser 83

KAPITTEL 3
LANGTIDSPLANLEGGING I STATEN 87
Jan Thorsvik
Makt og konflikt omkring arbeidet med langtidsprogrammene 90
Forholdet mellom politikk, administrasjon og fag 93
Langtidsprogrammets funksjoner og avveininger ved organiseringen av planleggingen 97
Organiseringen av arbeidet med Regjeringens langtidsprogram 105
Kjennetegn ved arbeidet med Regjeringens langtidsprogram som prosess 112
Referanser 114

KAPITTEL 4
STRATEGISK STYRING I STATEN 117
Ragne Ørstavik Sørheim og Sigrid Tollefsen
Departementets styring av universiteter og høgskoler 119
Fra mål til målstruktur: Utvikling i KDs begrepsbruk og innhold 123
Institusjonenes strategiske adferd 130
Strategisk styring og institusjonelt handlingsrom 135
Referanser 139

KAPITTEL 5
STRATEGISK KONKURRANSE OG POSISJONERING I OFFENTLIG STYRING 145
Stuart Deakin
Utdanningsreformer og institusjonsstrategier 147
Datagrunnlaget 151
Strategisk tenkning om konkurranse og posisjonering 152
Strategisk tenkning om konkurranse og posisjonering på utdanningsnivå 155
Variasjon i strategisk tenkning om konkurranse og posisjonering 157
Kopiering, likhet, konkurranse og posisjonering 164
Referanser 166

KAPITTEL 6
STRATEGISK PLANLEGGING OG STYRING I KOMMUNENE 167
Elisabeth Hinderaker og Nina Nikolaisen
Kjerneprosesser i strategisk styring 169

Påvirkningsfaktorer 170
Bruk av strategiske plandokumenter 173
Medvirkning 173
Bruk av planleggingsverktøy 174
Budsjett og ressursfordeling 176
Prestasjon koblet til strategisk planlegging 176
Mål- og resultatstyring 177
Virkninger av strategisk planlegging 178
Strategisk styring på flere nivåer 180
Valg av strategisk innhold 181
Faktorer som påvirker strategisk styring 183
Planlegging, styringsprosesser og bruk av handlingsrom 185
Referanser 187

KAPITTEL 7
KOMMUNAL OMDØMMEBYGGING SOM KONKURRANSESTRATEGI 189
Arild Wæraas
Omdømmebygging som strategi 190
Omdømmebygging og strategisk differensiering i norske kommuner 195
Omdømmebyggingens relevans 204
Referanser 206

KAPITTEL 8
STRATEGI OG STRUKTUR: SKILLET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON . . . 209
Lars William Wroldsen
Politikk og administrasjon 210
Begreper, fortolkninger og definisjoner 218
Integrert strategisk ledelse i Forsvaret 219
Virkninger av ISL 232
Referanser 234

KAPITTEL 9
PROSESSTYRING SOM STRATEGIIVERKSETTING 237
Espen Hallan og Åge Johnsen
Prosesstyring og medarbeidertilfredshet 239

Vår undersøkelse 250
Kommune-Lean 251
Et omstridt verktøy 263
Referanser 265

KAPITTEL 10
STRATEGI I OFFENTLIG SEKTOR 269
Åge Johnsen
Rammevilkår 269
Strategisk styring 274
Virkninger 284
Strategisk offentlig styring 286
Referanser 288

FORFATTEROMTALER 293

STIKKORDREGISTER 295

INNLEDNING

EN STRATEGISK OFFENTLIG SEKTOR

ÅGE JOHNSEN

Strategisk styring og ledelse har vært viktig i mange reformer i den nye offentlige styringen siden slutten av 1970-tallet. En bærende ide har vært at offentlig sektor skulle desentraliseres, og styringen skulle legge mindre vekt på sentralplanlegging og legge mer til rette for overgripende strategisk styring, omstilling og stor grad av lokal frihet. Noen sektorer, som høyere utdanning og til dels kommunesektoren, har også fått betydelig frihet til å utvikle egne tilbud og konkurrere seg imellom og mot private aktører. Det er nå på tide å dokumentere og diskutere hvordan det faktisk har gått med den strategiske styringen i offentlig sektor.

Strategibegrepet brukes av alle, i en rekke forskjellige sammenhenger, og gjerne for å fremheve at noe er særlig viktig. Mange statlige virksomheter, kommuner og fylkeskommuner har såkalte strategiske planer. Det er likevel ofte uklart hva som menes med strategi og hvilken virkning den har, ikke minst i offentlig sektor. En som har interessert seg for dette i norsk sammenheng, er Sverre Diesen, general og tidligere forsvarssjef. I en artikkel i *Minerva* skrev han at «… det er liten sammenheng mellom den oppmerksomhet som i dag vies strategisk styring og ledelse av norsk offentlig sektor, og den samme styringens strategiske kvaliteter når det kommer til praktisk gjennomføring» (Diesen, 2013). Videre skrev han: «Det er fristende å si at strategisk styring er den type detaljregulering av underlagte etaters virksomhet som utøves fra det strategiske nivå, det vil si departementer og direktorater, men som

ikke er strategisk i sitt utgangspunkt – bare ufrivillig strategisk i sine uheldige konsekvenser.» Med andre ord: En kan spørre seg om mye av det som kalles strategisk styring og ledelse i offentlig sektor, virkelig er strategisk, og om offentlig sektors tjenester og virkninger kan bli bedre ved faktisk å styre og lede mer strategisk enn i dag. Dette spørsmålet er tema for denne boka.

Strategi kommer fra gresk *strategos*, en general, et ord som binder sammen *stratos* (noe utstrakt) med *agos* (lederskap). Offentlig sektor har en lang tradisjon med militær strategi og med styring og planlegging i offentlig forvaltning. Siden begynnelsen av 1970-tallet har også mange virksomheter i offentlig sektor forsøkt å bli mer strategiske i sin planlegging, styring og ledelse enn før. Dette ble forsterket på 1980-tallet i mange reformer i den nye offentlige styringen. Debatten om hvordan strategisk styring og ledelse er – eller bør være – i privat sektor, er forholdsvis godt kjent. Hva strategisk styring og ledelse er – eller kan være – i offentlig sektor, er fremdeles forholdsvis ukjent. Denne boka undersøker hva strategi i offentlig sektor er, og drøfter om vi har en strategisk offentlig sektor i Norge.

Fagfeltet er for tiden i en rivende utvikling internasjonalt ved at det årlig publiseres mange empiriske artikler om strategi i offentlig sektor. Ved flere høgskoler og universiteter undervises det nå mer eller mindre systematisk også om strategi i offentlig sektor. For eksempel har Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) hatt undervisning i strategi i offentlig sektor siden begynnelsen av 2000-tallet, blant annet ved det erfaringsbaserte masterstudiet i styring og ledelse siden 2007. Studenter ved flere universiteter og høgskoler har skrevet masteroppgaver om strategisk styring og ledelse i offentlig sektor i Norge i de siste årene. Det finnes dermed nå både interessante internasjonale studier og etter hvert også norske empiriske studier som kan belyse temaet strategi i offentlig sektor. Denne boka formidler og diskuterer funnene fra mange av disse studiene.

I resten av denne innledningen skal vi diskutere nytten av strategifaget for deretter å avklare hva strategi er, og hvorfor det er interessant å studere strategi i offentlig sektor. Til slutt gis en kort oversikt over resten av boka.

NYTTEN AV STRATEGIFAGET

Strategi er et forholdsvis nytt fagfelt som har vokst frem siden 1950-tallet. Foretaks- og konkurransestrategi har lenge vært et viktig fag ved

handelshøyskolene, og de fleste økonomisk-administrative utdanninger har emner innenfor strategi. Faget tilbys typisk sent i studieløpet, og bringer mange andre emner sammen til en helhet. Strategifaget gir et viktig grunnlag for eksempel for mange siviløkonom- og MBA-studenters karrierevei som konsulenter og ledere på høyt nivå i næringslivet, foreninger og forvaltningen. Strategifaget har på denne måten hatt en høy status, på linje med finans. Men, sier Richard Whittington (2012), professor ved Saïd Business School ved University of Oxford, nå er strategifagets plass truet.

En årsak til at strategifaget er truet, er ifølge Whittington at faget holder på å bli unyttig, noe som har å gjøre med hvordan mange oppfatter hva strategi er. En tradisjonell definisjon av strategi er at dette handler om hvordan bedrifter kan oppnå konkurransefordel for å kunne maksimere profitt. Denne oppfatningen av strategi preger også mye av undervisningen og forskningen i strategi. Forskningen gjennomfører undersøkelser med mange analyseenheter for å finne allmenne mønstre, og det undervises i mange rammeverk og verktøy. Likevel begrenser dette strategifagets nytte, hevder Whittington. Det som er sentrale trekk ved virkeligheten i dag, er nemlig at mange selskaper er lite opptatt av profittmaksimering. Mange selskaper er offentlig eid. Strategiene til mange selskaper er drevet av andre hensyn enn profitt, som familieinteresser og staters makt. Mange markeder er heller ikke konkurranseutsatte. Disse trekkene er særlig utbredte ved mange fremvoksende økonomier, hvor mye av næringsutviklingen og mange av de nye jobbene er. Poenget er ikke at konkurranse og profittmaksimering for private bedrifter er uvesentlig i strategifaget, men at disse temaene bare er noen av mange interessante temaer som strategifaget kan omfatte.

Whittington (2012) foreslår tre grep for å øke nytten av strategifaget. Strategifaget må ta inn over seg at mange interesser er styrende, ikke bare profitt. Videre må man innse at mange forhold kan gi konkurransefortrinn, ikke minst konkurransehindrende adferd. Endelig trengs det mer dybdestudier og studier fra innsiden av selskaper og virksomheter.

Strategifaget må legge mindre vekt på «liten» strategi, mener Whittington. Med *liten strategi* menes det som kun påvirker finansielle resultater, typisk for selskaper i konkurranseutsatte markeder. Strategifaget må tilsvarende legge mer vekt på «stor» strategi. *Stor strategi* handler om viktige forhold, altså virkninger av og formål for virksomhetene langt ut over selskapenes

finansielle resultater. Stor strategi handler videre om størrelse, for eksempel store selskaper med mye makt og stor innflytelse. Stor strategi handler dessuten om offentlig politikk, noe som ofte har med makro-forhold og viktige rammevilkår i samfunnet å gjøre, sier Whittington. Disse tankene er interessante, ikke minst i sammenheng med strategi i og for offentlig sektor, som er tema for denne boka.

STRATEGI

Whittingtons analyse må ses som et retorisk grep som inngår i en større debatt om samfunnet og styringen av den, og strategifaget er en del av debatten om denne styringen. Det er på sin plass å minne om at Whittington slett ikke tror at strategifaget bare har handlet om selskaper, profitt og markedskonkurranse. Han har blant annet skrevet en kjent fagbok som også er utgitt på norsk, *Hva er strategi? Og spiller den noen rolle?* (Whittington, 2002), hvor han sier at det ikke er noen enighet om hva strategi er, heller ikke blant bedriftskonsulenter. Lawrence Freedman (2013), som har studert strategitenkningens historie i krigføring, næringsliv og politikk fra antikken til i dag, påpeker det samme. Han hevder at det er ingen enighet om noen felles definisjon av strategi som beskriver og avgrenser fagfeltet.

I dagligtale finnes det mange oppfatninger av strategi. Felles for dem er at de ofte oppfatter strategi som en plan med bestemte tiltak for å nå visse mål, for eksempel oppnå størst mulig overskudd for eierne av private selskaper eller størst mulig velferd for samfunnet når det gjelder offentlig sektors virksomhet. Ofte forstås strategi ifølge Henry Mintzberg (1991) som ledelsens plan for å nå visse mål. Problemet med en slik forståelse er at en plan forutsetter en rekkefølge av hendelser som kan påvirkes, og at ledelsen kan påvirke utfallet i stor grad. Virkelighetens verden består derimot ofte av mange ukjente forhold, og det er mange andre enn ledelsen som også påvirker utfallet. Problemet med usikkerhet og mange beslutningstakere forsterkes når det er snakk om konflikter, som nettopp preger mye av politikken og offentlig sektor.

Faglitteraturen har også mange andre forståelser av strategi enn plan, og mange som omfatter mer enn bare profittmaksimerende adferd. John Kay skrev i *Foundations of Corporate Success* (Kay, 1993), at strategi handler om flere forhold. Foretaksstrategi er tilpasningen mellom en organisasjons interne

muligheter og dens eksterne forbindelser. Konkurransestrategi er valget av foretakets posisjon i forhold til dets konkurrenter i det markedet foretaket har valgt å operere i. Dette kan omfatte mer enn bare å maksimere profitt, for eksempel å overleve eller å være ledende i å utvikle nye teknologier og produkter. Det betyr altså at strategiene kan ha flere mål. Strategi kan likevel oppfattes som enda mer omfattende enn dette.

Freedman (2013:x) hevder at strategi er «forsøk på å tenke igjennom handlinger på forhånd, i lys av våre mål og muligheter», og på denne måten er strategi omtrent det samme som makt og politikk. Strategi handler derfor om «å forsøke å få mer ut av en situasjon enn det maktbalansen i utgangspunktet skulle tilsi», og at strategi er «kunsten å skape makt» (Freedman, 2013:xii) (vår oversettelse). Dette er en omfattende forståelse av strategi. Dermed ser vi at oppfatningene av hva strategi er, speiler utviklingen i oppfatningen av hva organisasjoner er. Organisasjoner kan være rasjonelle (målstyrte), åpne (mange interessenter og flere formål) og naturlige (politiske og konfliktpregede) systemer (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Strategi kan også være verdiøkende (målstyrt), være åpent for påvirkning fra flere (mange interessenter og flere formål) og handle om interessemotsetninger (politikk og konflikter). Felles for strategisk styring i både privat og offentlig sektor er at dette først og fremst handler om å skape verdier for mange interessenter eller samfunnet som helhet (Moore, 1995; Mulgan, 2009; Porter, 1985; Porter og Kramer 2011), eller i det minste at det er dette strategi bør handle om.

Fem definisjoner og 10 skoler i strategisk styring

Henry Mintzberg er kjent som en «fritenker» i organisasjon og ledelse. I boka *Strategy Safari* har han sammen med kolleger utviklet et rammeverk for å forklare hva strategifaget består av (Mintzberg, Ahlstrand og Lampel 2009). Deres rammeverk legger også en vid forståelse av strategi til grunn. Mintzberg mener vi må bruke fem definisjoner og hele 10 ulike tankesett, tradisjoner eller skoler for å kunne beskrive strategifaget på en dekkende måte.

For det første kan strategi være en *plan*. Planene kan være enkle eller sammensatte, tidlig utviklede eller fremvoksende, og planene kan bli virkeliggjort eller forbigått i stillhet. Planlegging er noe særlig utformings- og planleggingsskolene er opptatte av, to skoler som preget strategifaget i dets

akademiske barndom på 1960-tallet. Planlegging, og særlig sentralplanlegging og langtidsplanlegging, var viktig i offentlig politikk og administrasjon i lang tid etter andre verdenskrig i mange land, deriblant Norge. Imidlertid var både organiseringen og ikke minst virkningene av planleggingen problematisk, ikke minst fra 1970-tallet av, noe Thorsvik viser i kapittel 3 i sin drøfting av Regjeringens langtidsprogramarbeid fra slutten av 1940-tallet til begynnelsen av 2000-tallet. Selv om planlegging for lengst er gått av moten som moderne styringsverktøy, er strategisk planlegging likevel i høyeste grad utbredt i offentlig sektor også i dag, noe Johnsens analyser i kapittel 2 viser. Planlegging i offentlig sektor står sterkt av mange grunner, ikke minst fordi den kan bidra til mer rasjonelle og åpne beslutningsprosesser enn ellers. For eksempel viser Hinderaker og Nikolaisens undersøkelse at kommunene i stor grad benytter strategiske planleggings- og styringsprosesser (se kapittel 6). Planlegging er altså viktig, men ikke enerådende, i strategi.

For det andre kan strategi være et *mønster* i form av sammenhengende adferd over tid. Mønstergjenkjenning og mønsterdanning er noe lærings- og kulturskolene tar for seg. For eksempel er det et viktig tema i dagens offentlige og internasjonale politikk å studere om trekk ved den forholdsvis vellykkede nordiske modellen er overførbar til andre land uten de nordiske lands kultur, historie, institusjoner og tidligere veivalg. Læringsskolen med dens kritikk av rasjonalitet og overdreven formalisert planlegging er for øvrig et av Henry Mintzbergs hjertebarn. Læring i politikkutforming og evaluering står sterkt i offentlig styring, for eksempel gjennom utrednings-, medvirknings- og høringsprosesser. Kulturelle forhold i offentlig sektor, virksomheter og grupper kan også påvirke strategi ved å hemme eller fremme omstillinger og iverksetting. Deakins analyser i kapittel 5 gir eksempler på hvordan kulturelle forhold kan ha strategisk betydning for tenkning om konkurranse og posisjonering i høyere utdanningsinstitusjoner. Hallan og Johnsen diskuterer i kapittel 9 hvordan prosesstyringsverktøyet *Lean* passer – eller passer ikke – som verktøy for å iverksette strategier i kommuner, gitt de rammevilkår og kulturer som finnes der.

For det tredje handler strategi om å velge en *posisjon*. Samfunnsøkonomer er ofte opptatt av spillteori, og siviløkonomenes strategifag er sterkt preget av Michael Porters teorier om konkurranseanalyser og allmenne konkurransestrategier. Porter har også utviklet teorier om verdikjeder og næringsklynger

(Porter, 1990), som kan brukes i organisasjonsutforming og iverksetting samt i offentlig politikk. Slike temaer er typiske for posisjoneringsskolen og til dels konfigurasjonsskolen, som også handler om visse posisjoner (Miles og Snow, 1978). Strategiske posisjoner kan være også stillinger som utforsker, forsvarer eller etternøler, med tilhørende sett av handlinger. Disse strategiske stillingene kan ofte passe bedre for mange offentlige virksomheter enn de allmenne konkurransestillingene som inngår i Porters konkurranseanalyse. Sørheim og Tollefsens kapittel 4 om utviklingen fra sentralplanlegging til strategisk styring i staten, og Deakins kapittel 5 om høyere utdanningsinstitusjoner, viser at konkurransestrategier og posisjonering er relevant strategitenkning i offentlig sektor. Konkurranse og posisjoneringstenkning er ikke forbeholdt kun statlige virksomheter. Også kommuner, regioner og land kan konkurrere om posisjoner. Wæraas viser i kapittel 7 hvordan kommuner og regioner bruker merkevarebygging og omdømmestyring for å posisjonere seg i konkurransen om innbyggere og arbeidsplasser med andre kommuner og regioner.

For det fjerde handler strategi om hvilke *perspektiver* en bruker for å se og endre verden. Peter Drucker, en annen kjent ledelsestenker, så på strategi som organisasjonens «teori om virksomheten». Hvilke perspektiver en bruker, er viktig ikke bare for små nyskapere som kan ha hele sin forretningsplan som et perspektiv i hodet, men også for store foretak, og spesielt i fornying og omstilling. Slikt studeres typisk i entreprenørskolen og kognisjonsskolen. Her er det ennå mye ugjort i den empiriske forskningen om strategi i offentlig sektor.

Den femte og siste definisjonen av strategi er at dette kan være et *spill*, særlig om makt. Maktskolen tar typisk for seg slike temaer. Maktspill er velkjente for statsvitere, sosiologer og organisasjonspsykologer, og selvsagt for alle som driver med praktisk strategi, styring og ledelse, ikke minst i offentlig sektor. For eksempel hadde det neppe blitt hovedflyplass på Gardermoen i stedet for Hurum i 1998 uten et visst agenda-spill på Stortinget, og det hadde neppe blitt utflytting av flere statlige tilsyn i 2002 uten at administrasjonsministeren, Victor Norman, i sin tid hadde drevet et visst maktspill (Norman, 2004). Norman hadde vel 10 år tidligere ledet et offentlig utvalg som studerte effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor (NOU 1991:28), og hadde sine tanker om hva som hindret omstilling og effektivisering. Det hadde også neppe blitt sammenslåing av høgskolene i Oslo og Akershus i 2011 uten at sentrale aktører hadde tatt hensyn til akademias makt- og motmaktspill.