

Kurt Klaudi Klausen

Kommunernes brug af struktur- og styringstænkning

Kommunernes brug af struktur- og styringstænkning kommer til udtryk i hybride pakker, hvoraf nogle karakteriseres som modeller. Udviklingen er karakteriseret først af divergens imellem forvaltningsmodellen og virksomhedsmodellen og siden af konvergens i retning af koncernmodellen. Den historiske udvikling, hvorigen- nem kommunerne tilpasser sig ændrede vilkår og forventninger, forklares som funktionel og strategisk tilpasning koblet med læringsteori og teori om institutio- nel isomorfi. Kommunernes tilpasning er bemærkelsesværdigt ens i betragtning af deres relativt store autonomi. Med udviklingen af hybride modeller bliver lederne nødt til at manøvrere i kompleksitet og flertydighed.

Nøgleord: styringsparadigmer, struktur- og styringstænkning, koncernmodel, strategi og ledelse

Brugen af paradigmer i kommunerne må sættes i perspektiv

Hovedparten af de studier vedrørende kommunernes brug af styringstænkning, vi råder over, drejer sig om arbejdet med og gennemslaget af udvalgte styrings- paradigmer såsom New Public Management (NPM) og New Public Governan- ce (NPG) (Klausen og Ståhlberg, 1998; Torfing og Triantafillou, 2017; Tortzen, 2016). Der savnes et samlet overblik over, hvordan kommunerne benytter sig af en flerhed af styringsparadigmer, hvordan det kan forstås, og hvad det betyder ledelsesmæssigt, i og med det er gennem ledelsessystemerne, at styringsinten- tionen kan blive til virkelighed. Begrebet om styringsparadigmer er imidlertid for snævert til at forstå, hvordan styringslogikken udfolder sig, og den måde, kommunerne har indrettet sig på, vil derfor blive anskuet som en kombination af struktur- og styringstænkning.¹

Kommunerne forsøger løbende at tilpasse og forny sig,² så de kan imøde- komme nye behov og forventninger til dem fra det omkringliggende samfund, og de gør det gennem udvikling af politikker og strategier, der også omfat- ter struktur- og styringstænkning. Tilpasningen svarer til den klassiske erken- delse i organisationsteori og strategisk tænkning, at man må gear sin politik, strategi og organisation, så den matcher ændrede betingelser (Chandler, 1962; Andrews, 1971; Galbraith, 1973; Mintzberg, 1983). Denne lokale tilpasning indskriver sig i en samtidig national og international tidsånd, som rummer forestillinger om struktur- og styringstænkning. Det er altså ikke nødvendigvis

noget, vi har fundet på i Danmark, selvom denne tænkning får et særligt udtryk og gennemslag herhjemme.

Udvikling og tilpasning sker på nationalt plan såvel som regionalt og lokalt gennem moderniseringstænkning, sektorpolitikker, koncernstrategier og strukturforandringer, der påvirker arbejdsdelinger, koordination og procedurer. Den generelle moderniseringstænkning på nationalt plan såsom diverse regerings successive formulering af moderniseringsreformer og -redegørelser (Ejersbo og Greve, 2014) kommer til udtryk i det, der omtales som styringsparadigmer, og de følges så til dørs med reformer af generel karakter såsom strukturreformen og kvalitetsreformen og med sektorpolitikker og reformer såsom sundhedsreformer, socialreformer, uddannelsesreformer og politireformer. Derefter søges de regionalt og lokalt i kommunerne implementeret gennem omorganisering af psykiatri og sygehusvæsenet og reorganisering af sektorforvaltningerne, det der kommer til udtryk i lokal struktur- og styringstænkning.

I den forstand udfoldes og udbredes den politiske styringskæde i hierarkisk nedadgående retning, samtidig med at der stadig er et decentralt råderum for regionale og lokale politikker og strategiers udmøntning af den nationale styringsintention. Dermed påvirkes kommunernes styringstænkning direkte af den nationale politik og administrationshistorie, den nationale styringstænkning. Eksempelvis fik NPM et gennemslag i Danmark og Norden, som i sammenligning med de angelsaksiske lande var langt mere afideologiseret, konsensusorienteret, pragmatisk og eksperimenterende i sin karakter (Klausen og Ståhlberg, 1998). Internationale forestillinger rejser i tid og rum som en slags universelle idéer (Røvik, 1998), men får altså et særligt nationalt og lokalt gennemslag. Noget af det, der karakteriserede NPM, var blandt andet, at paradigmet kunne betragtes som en global reformbølge (Borins, 1998), en global revolution (Ketll, 1997), og det er ikke uvæsentligt, at nogle af de centrale bannerførere var internationale organisationer såsom Verdensbanken og OECD. Det skelsættende var, som Pollitt and Bouckaert (2017) iagttager, at offentlige reformer var gået fra at være nationale anliggender af teknisk administrativ karakter til at blive politiske, økonomiske og internationale i deres karakter, fra at være justeringer, der foregik i ubemærkethed, til at blive spørgsmål af offentlig interesse.

Et af de interessante spørgsmål er, i hvilken udstrækning den autonomi, der typisk karakteriserer nordiske og danske kommuner, kommer til udtryk i forskellig implementeringer og dermed også mere eller mindre forskellig anvendelse af de nationale moderniseringsforestillinger i lokal struktur- og styringstænkning?

Dette belyses ved at analysere sammenhængen mellem struktur- og styringstænkning, hvordan den kommer til udtryk i landets kommuner, hvordan vi

kan forklare de mønstre, der er i adoptionen af paradigmerne og moderniseringstænkningen, og hvilken betydning det har for ledelse i kommunerne.

Hvordan spiller struktur- og styringstænkning sammen?

Det var ikke mindst de to kommunalreformer, der gennem kommunale fusioner skabte de kommuner, vi kender i dag. Med den første kommunalreform, som gennemførtes i 1970'erne, blev de mere end 1300 sognekommuner og 86 købstadskommuner til 14 amter og 275 primærkommuner, og med strukturreformen i 2007 skete en yderligere reduktion og udbygning til de nuværende fem regioner og 98 kommuner. Udviklingen kan analyseres og beskrives sådan, at mens de gamle enheder før kommunalreformerne hverken havde særligt mange opgaver eller medarbejdere, så er de nuværende decentrale enheder at betragte som kæmpestore serviceproducerende professionelle moderne offentlige koncerner; og mens reformen i 1970'erne banede vejen for kommunalt bureaukrati og professionsstyre, banede 2007-reformen vejen for en professionalisering af ledelsen og en strømlining af de administrative apparater med flere af de nyere styringsparadigmer, herunder både NPM og NPG (Klausen, 2013). Endvidere tolker Klausen udviklingen som en paradoksal udvikling af kommunernes politiske og administrative kapacitet, så de kan agere selvstændigt, mens det forhold, at de er blevet så professionelle, samtidig muliggør en større centralstatslig styring og dermed bærer kimen til en indskrænkning af den lokale autonomi.

Mens kommunerne forud for både den første og den anden kommunalreform var karakteriseret af en relativt stor mangfoldighed i de polisk-administrative systemer, dvs. af forskellige struktur- og styringsmix (jf. Mouritzen et al., 1993, Ejersbo, 1998, Michelsen, Klausen og Pedersen, 2004), sker der en gradvis homogenisering af struktur- og styringstænkningen med og efter strukturreformen (Christoffersen og Klausen, 2012). Det er denne struktur- og styringsmæssige gearing af kommunerne, vi nu skal analysere. Det, der træder frem, kan karakteriseres som pakker af struktur- og styringstænkning, der fremtræder som hybride former med klare fællestræk.

Struktur drejer sig i snæver forstand om den klassiske disciplin i organisationsteori, nemlig designteori såsom horisontal og vertikal arbejdsdeling og koordination, centralisering, decentralisering m.m., og styring drejer sig om, hvordan dette design skal fungere såsom gennem regler, kontrakter, værdier eller incitamenter. I en rationel konstruktion af en kommunes funktionsmåde kommer struktur- og styringstænkningen derfor i pakker, hvor struktur og styring er sammentænkt, så de supplerer og understøtter hinanden. Dette søges ofte illustreret visuelt og billedligt i organisationsdiagrammer, der skildrer hierarkier og arbejdsdelinger, samtidig med at man på symbolplanet søger at

illustrere styringsprincipper, såsom når man modellerer det klassiske pyramideformede diagram ved at tydeliggøre tværgående koordination, vende det på hovedet eller sætte eksempelvis politikerne eller borgerne i centrum og gøre det cirkulært, elipseformet eller lignende, samt ved at tilføje symbolske markører såsom heraldik, akronymer og betegnelser som stammer fra politiske visioner, koncernstrategier eller værdigrundlag.

Sådanne pakker af struktur- og styringstænkning er historisk kommet til udtryk i en række modeller, fx den klassiske forvaltningsmodel, matrixmodellen, kommune 3.0, centermodellen, virksomhedsmodellen og koncernmodellen. Forvaltningsmodellen er den klassiske model i stat, regioner og kommuner og stadig den dominerende i staten, og den udfordres med sine klare arbejdsdelinger af at sande til i sektorisering og af, med sin regelstyring, ikke at være tilstrækkelig fleksibel og tilpassningsduelig. Denne model har en stærk affinitet til det bureaukratiske paradigme og kobles meget naturligt ikke mindst i kommuner og regioner med professionsstyret (når forvaltningsmodellen kobles med NPM's managementløsninger/ledelsestænkning, er der affinitet til neo-weberiansk stat, altså den danske adoption af NPM). En stor del af vejen er der en funktionel begrundelse, som matcher de klassiske forestillinger om organisatorisk design i lyset af opgaver og strategisk situation. Det bliver fx oplagt at tilnærme sig et koncernstyringsideal, når kommunerne vokser sig store og skal tackle eftervirkningerne af en finanskrisen, men der er også plads til særlige præferencer, som kan være knyttet til politisk ideologiske forhold såsom neoliberalisme.

Modeller kommer fra tid til anden på mode og spredes som opskrifter fra kommune til kommune. Et eksempel er skanderborgmodellen, der fra slutningen af 1980'erne og op gennem 1990'erne spredte sig til flere kommuner landet over og fik en opblomstring umiddelbart efter strukturreformen i 2007. Denne model lægger op til et meget smalt hierarki og en stor grad af decentralisering og autonomi til kommunens decentrale enheder, der typisk indgår en kontrakt om deres drift. Den kaldes også for virksomhedsmodellen og er meget tæt opkoblet på de styringsidealer, der stammer fra NPM-paradigmet. Virksomhedsmodellen kommer i problemer, når den decentrale autonomi gør kommunen ustyrlig, og når autonomien vanskeliggør tværgående løsninger. Klausen og Christoffersen (2012) studerede modellen i første, anden og tredje generation, nemlig i Skanderborg, på Bornholm og i Faaborg-Midtfyn. På tilsvarende måde har kommune 3.0 (Torfing og Triantafillou, 2017), som også blev skabt i Skanderborg, men ses i forskellige kommuners varianter af borgerdrevet innovation og samskabelse, såsom i Aarhus Kommunes forestillinger om "kommune forfra", en meget stærk affinitet til NPM-paradigmet. Her brydes der med hierarkiet og magtens forankring i den parlamentariske styringskæde (magten er distribueret

i netværk), ligesom det bliver vanskeligere at placere ansvaret i en sådan mere kaotisk model. Koncernledelsesmodellen karakteriseres ved, at hierarkiet er stejle og forankret i en smal direktion, samtidig med at man søger at skabe en fælles loyalitet og identitet, og denne model udfordres, når kommunerne samtidig med den stærke centrale styring ønsker at opdyrke den decentrale dynamik i forbindelse med nytænkning (Klausen, 2014: kapitel 9). Mens bureaukrati og professionsstyre lever fint sammen, til trods for at regelstyret udfordrer den fagprofessionelle autonomi, og bureaukratiet tilsvarende kan understøtte både virksomhedsmodel og koncernledelse, bryder NPG's netværksstyre og kaosmodel typisk med det hierarkiske styre i det klassiske bureaukrati.

Skema 1 forsøger at opsamle den affinitet, der er mellem modeller og styringsparadigmer. Man kan "lege" med, hvordan modeller genererer sammenhængende forestillinger om både styring og ledelse, sådan at eksempelvis politikerne og den politiske organisering tildeles nye roller, og det politiske arbejde tilrettelægges på forskellige måder i modellernes forskellige pakker af struktur- og styringstænkning. Så vil man få øje på, at forvaltningsmodellen lægger op til udvalgsstyret, mens det, der sker med virksomhedsmodellen, er, at man her typisk centraliserer driftsansvaret fra udvalgene til kommunalbestyrelsen, så denne skal fungere mere helhedsorienteret og bestyrelsesagtigt. I koncernmodellen har man typisk lavet nye koblinger af udvalgs- og bestyrelsestænkning, og i kommune 3.0 får politikerne en rolle som "metaguvernører" og dem, der skal lede folket og skabe mening med kommunens virke. I det hele taget eksperimenteres der i dag langt mere med de politiske arbejdsdelinger og processer, end vi så før og umiddelbart efter årtusindskiftet.

Skema 1: Struktur- og styringstænkning som pakker af modelaffinitet

MODEL	STYRINGSPARADIGME
Forvaltningsmodellen	Bureaukrati og professionsstyre (NWS)
Virksomhedsmodellen	NPM (NWS)
Koncernmodellen	NPM (NWS) plus bureaukrati
Kommune 3.0	NPG

Christoffersen og Klausen (2012) konstaterede, at der med og efter strukturreformen i første omgang, dvs. umiddelbart efter de nye kommuners tilblivelse, var tale om, at kommunerne i lige stor udstrækning abonnerede på og valgte den klassiske forvaltningsmodel og den nye virksomhedsmodel, mens de efter-

følgende i stigende udstrækning valgte at organisere sig i overensstemmelse med koncernmodellen, samt at mange kommuner siden eksperimenterede med at indbygge elementer af samskabelse i den decentrale serviceproduktion.

I det store billede af struktur- og styringstænkning kan det tolkes som institutionel divergens omkring forvaltnings- henholdsvis virksomhedsmodellen i årene 2007-2010 med en efterfølgende konvergens i retning af koncernmodellen op igennem 2010'erne.

Spørgsmålet er, hvordan dette tager sig ud i dag?

Hvilken struktur- og styringstænkning abonnerer kommunerne på?

I ”den decentrale lederundersøgelse” blev der spurgt til både struktur- og styringstænkning og om, hvordan de decentrale ledere oplevede deres ledelsessituation. Det er førstnævnte, det institutionelle setup for ledelse, der her har interesse. Undersøgelsen blev foretaget i 2003, 2010 og 2017 (Klausen og Michelsen, 2004; Klausen, Michelsen og Nielsen, 2011; Klausen, Jensen og Pihl-Thingvad, 2018). Kommunernes topledere blev spurgt om graden af decentralisering til institutionsniveau og om, hvor mange ledelsesslag de decentrale ledere skulle igennem for at nå deres forvaltningschef, og begge peger i retning af, at der fra 2003 til 2010 skete en relativ decentralisering eller virksomhedsgørelse, som frem mod 2017 var afløst af en relativ centralisering, svarende til at kommunerne tilnærmede sig koncernmodellen.

Toplederne skulle svare direkte på, hvor tæt de vurderede, at deres kommuner var på forskellige modeller, og hvor tæt deres kommuner var på forskellig styringstænkning.

Table 1: Topledelsens vurdering af, hvor tæt på eller langt fra kommunerne er på en bestemt styringstænkning i 2017 (pct.) (n = 48)

	Langt fra (1)			Tæt på (5)	
Den klassiske forvaltningsmode Gennemsnitsværdi 2,65	8	33	46	1	3
Virksomhedsmodellen Gennemsnitsværdi 3,46	4	13	33	33	17
Koncernmodellen Gennemsnitsværdi 3,73	8	4	17	48	23
Vi har en centerstruktur Gennemsnitsværdi 3,19	19	18	13	25	25

Kilde: Klausen, Hansen og Pihl-Thingvad (2018).

Hvad angår modeltænkningen, bekræftes Klausen og Christoffersens iagttagelse, at flere kommuner abonnerede på en (variant af en) koncernmodel. I dag er der næppe nogen kommune, som ikke har en relativt smal topledelse, en direktion, som fra tid til anden mødes med en større, udvidet chefgruppe, der kan siges at konstituere en koncernledelse, og hvor disse ledelsesfora skal sikre en samlet og koordineret ledelse af kommunen i bredden og dybden. Det interessante er imidlertid, at mens staten og regionerne helhjertet abonnerer på og benytter konceptet og begrebet koncernmodel, så er kommunerne mere lunkne i forhold til at benytte begrebet, selvom det udgør deres de facto funktionsmåde. Desuden er der nogle kommuner – de gamle magistratskommuner – som ikke må benytte forestillingen om koncern direkte, i og med at det underminerer forestillingen om separate politisk styrede sektorområder.

Vender vi os imod kommunernes anvendelse af styringsparadigmer, bliver det meget tydeligt, at kommunerne abonnerer på en flerhed af paradigmer samtidig. De er netop, jf. den seneste bog om styringsparadigmer, sameksisterende og konkurrerende (Tørfing et al., 2020).

Tablet 2: Topledelsens vurdering af, hvilke styringsparadigmer kommunen kommer tættest på i 2017 (pct.) (n = 48)

	Langt fra (1)				Tæt på (5)
Professionsstyre Gennemsnitsværdi 3,13	2	13	60	21	4
Det klassiske bureaukrati Gennemsnitsværdi 3,13	2	15	56	23	4
New Public Management Gennemsnitsværdi 2,46	8	44	42	6	0
NPM-redskaber Gennemsnitsværdi 2,33	15	46	31	8	0
New Public Governance Gennemsnitsværdi 3,48	0	13	31	52	4
Vi lykkes med at inddrage borgerne i samskabelse Gennemsnitsværdi 3,48	0	13	35	44	8

Kilde: Klausen, Hansen og Pihl-Thingvad (2018).

Dette kan tolkes i retning af (Klausen, 2020: kapitel 2), at kommunerne i deres politikker og strategier mere end nogen andre dele af den offentlige sektor har

omfavnet NPG-paradigmet, og at toplederne, når de skal svare direkte på det, ikke vil være ved, at de også benytter NPM-redskaber, selvom vi kan se af den decentrale lederundersøgelse, at det netop er brugen af eksempelvis krav til dokumentation, der ser ud til at presse de decentrale ledere. Enhver, der kender kommunerne, vil vide, at der her er tale om at sige et og gøre noget andet, nemlig at kommunerne kæmper voldsomt med at få forestillinger om brugerinddragelse til at blive til virkelighed (jf. Torp, 2016; Tortzen, 2016; Müller, 2020), samtidig med at de alle har frie forbrugsvalg på eksempelvis børne- og ungeområdet og abonnerer på forestillinger om evaluering, lean, kvalitetsstyring, budgetkontrol, performance measurement og performance management, ligesom vi jo lige har konstateret, at mange af dem i dag har direktions- og varianter af et koncernstyre – alle indikatorer på at NPM stadig er det dominerende paradigme ved siden af bureaukrati og professionsstyre.

De moderniseringsprogrammer og følgelovgivninger, vi har set successive regeringer lancere som varianter af de samme elementer (Ejersbo og Greve, 2014), bliver alle til ”levet virkelighed” i kommunerne, som må gennemføre strukturreformer, kvalitetsreformer, sundheds- og socialreformer, og disse reformer er gradvis med til at transformere kommunerne og deres serviceproduktion i retning af at fungere mere og mere strømlinet og med mindskede forskelle på tværs af kommunerne i serviceniveauerne på sektorområderne. Fra tid til anden er disse reformer meget klart i overensstemmelse med bestemte paradigmer. Det gælder eksempelvis, når Thorning-regeringen lancerede en tillidsreform, Løkke Rasmussen lancerede en sammenhængsreform, og når Frederiksen-regeringen taler om en nærhedsreform. Disse reformtanker kan bedst tolkes i lyset af NPG. Omvendt er mange af sektorreformerne og den måde, de implementeres og italesættes på af ministerierne (ikke mindst Finansministeriet), klart i overensstemmelse med NPM, i og med det stadig drejer sig om styring og ikke mindst regulering ned i detaljen, om gennemlysning med data, kontrakter og kontrol.

Men kommunerne vælger deres tilpasning af struktur- og styringstænkning på baggrund af lokale forhold og i overensstemmelse med deres egne erfaringer, og nogle vælger herunder mere klart at profilere sig ved at gå i en særlig retning. Mens staten og regeringerne i anden halvdel af 2000’erne (til trods for italesættelser og tilsyneladende initiativer) tøvede med at skabe en tillidsreform, gik kommuner og regioner således selv i gang med tiltag i den retning – de havde ikke tid til at vente på staten, og de var blevet store nok til selv at sætte dagsordenen. Tilsvarende eksempler på, at kommunerne vælger deres egne veje og egne måder at implementere landsdækkende reformer på, kan være skolereformer, hvor vi har set, hvordan det sker gennem en lokal oversættelse, der som i krav om tilstedeværelse gøres mere eller mindre spiselige for de lokale afdelinger

af Danmarks Lærerforening. Denne implementering af nationale moderniseringsprogrammer bekræfter Klausen og Ståhlbergs (1998) tidlige konklusion om den ikkeideologiske, konsensusorienterede, pragmatiske og eksperimenterende tilgang til arbejdet med implementeringen af nationale reformprogrammer. Det er utvivlsomt også, hvad vi vil se ved arbejdet med de frikommuneforsøg, som Frederiksen-regeringen i 2020 muliggjorde på udvalgte sektorområder i udvalgte kommuner.

Det karakteristiske og mest interessante er imidlertid ikke, at vi finder forskellighed kommunerne imellem, men nærmere at de er så ens, dvs. at den lokale autonomi og det politiske styre nok giver sig udtryk i, at nogle kommuner fra tid til anden fremtræder som stærke fortalere for bestemte paradigmer, såsom når Skanderborg i anden halvdel af 1980'erne skabte den NPM-inspirerede virksomhedsmodel og i 2000'erne abonnerede på den NPG-inspirerede forestilling om kommune 3.0, men at alle tilsyneladende hurtigt overtager de dele af reformtænkningen, som de finder kan spille sammen med den måde, de i øvrigt fungerer på struktur- og styringsmæssigt, og med det kommunerne ønsker at udvikle sig i retning af på længere sigt.

Hvordan kan vi forklare udvikling og mønstre?

En række teoretiske forklaringer byder sig til, når vi skal forsøge på at forstå og forklare den udvikling i model, struktur- og styringstænkning, der netop er gennemgået. For det første er der populations- og organisationsøkologiens forestillinger om udvælgelse (Aldrich, 1979), for det andet teorier om rationel funktionel tilpasning til forandrede omstændigheder (Burton og Obel, 2004; Mintzberg, 1983; Porter, 1985), og endelig er der teorier om spredning og læring (DiMaggio og Powell, 1983), hvor de to sidste lægger sig op ad den første, som henholdsvis bevidste og mere bevidste/ubevidste forsøg på udvikling og tilpasning.

Det er en gammel erkendelse i organisationsteorien, at det er undtagelsen, at organisationer overlever særlig længe (Barnard, 1938; Thompson, 1967; Pfeffer og Salancik, 1978).³ Derfor har organisationsteoretikere og ikke mindst de, der beskæftiger sig med strategisk ledelse, som jo drejer sig om det lange sigt, om eksistentielle forhold vedr. overlevelse såsom udvikling og tilpasning, længe søgt at finde ud af, hvad der kunne sikre organisationers succes og overlevelse (se klassiske strategiske undersøgelser fra Chandler (1962) til Miles og Snow (1978, 1994) og søgningen efter ”gyldne opskrifter” i Peters og Watermann (1991); Collins og Porras (1994); Kim og Mougborne (2005)). Hvorfor uddør nogle organisationer og populationer af organisationer, mens andre overlever, og nye opstår?

Langt hen vil den populations- og organisationsøkologiske forklaring om variation, selektion og fastholdelse (se fx Burgelman, 2002 for en sådan analyse) kunne forklare udviklingen af stort set alle de forandringer, vi har bevidnet i kommunerne, nemlig for så vidt de kommuner, der "overlever" eller overlever i en ændret form, er dem, der passer til eller evner at tilpasse sig (i strategiforskningen: de der har strategisk fit eller evner at udvikle et strategisk fit) og dermed overlever i den mere eller mindre direkte konkurrencekamp. Det gælder uanset udvælgelsesmekanisme. I det offentlige er det jo typisk politik og ikke markedet, der betinger, at organisationer må ophøre med at eksistere, såsom når politikerne beslutter at lukke institutioner eller ændre på deres opgaver, arbejdsdelinger og organisering med reformer såsom kommunalreformer og politiske valg såsom frivillige kommunesammenlægninger og nedlæggelse af institutioner. I det offentlige er udvælgelsesmekanismen politisk, i og med at offentlige organisationer lever af (politisk) legitimitet (uanset hvordan de fungerer, drejer det sig primært om, hvordan de fremtræder for dem, der kan vælge at lade dem leve eller dø).

Det var meget tydeligt forud for den første og den anden kommunalreform, at der var en relativt stor variation, og at nogle kommuner simpelthen ikke var i stand til at levere den "vare", som tiden og politikerne på borgernes vegne ønskede sig. Løsenet var, at nogle få (de store købstæder og kommuner) fik lov til at overleve, mens kommunesammenlægninger sørgede for resten, sådan som vi har bevidnet det gennem mange århundreder og over hele verden, hvor kommunerne er blevet gradvis større (Sancton, 2000). Med til at sikre disse kommuners videre overlevelse hører deres pakker af struktur- og styringstænkning, pakker som skal sikre, at de kan "levere varen" af en tidssvarende offentlig myndighedsudøvelse og serviceproduktion. Disse pakker bliver så gradvist udviklet og tilpasset i perioden efter den "store udvælgelse" og op til næste store oprydning og udskilningsløb. På den ene side er den populations- og organisationsøkologiske forklaring umærkelig og en evolutionær proces, der under alle omstændigheder finder sted. På den anden side er det ikke nødvendigvis en "blind" proces, hvor der ikke er nogen, der forsøger at spille ind, træffe beslutninger og tage konsekvenser, og det er der, den næste forklaringsintention kommer ind.

Den evolutionære udvikling kan nemlig også beskrives som en funktionel tilpasning til ændrede omstændigheder, en tilpasning der er forestået ledelsesmæssigt gennem (politiske og strategiske) valg foretaget af folkevalgte og ledere på alle niveauer. Dette er fundamentalt set en historisk forklaring. Historisk set drejer det sig i første omgang om state- og nationbuilding (Tilly, 1975; Fukuyama, 2004), nemlig om opbygningen af de stats- og samfundsbærende

institutioner. Det er dem, vores forvaltningshistorie har beskrevet.⁴ Dernæst drejer det sig i nyere tid om, hvordan den moderne nationbuilding skaber forudsætningerne for nationens institutionelle konkurrencekraft gennem reformer og strategisk udvikling og tilpasning på de store sektorområder, så de fungerer professionelt og evner at forny og tilpasse sig løbende til ændrede omstændigheder samt selv at ændre på den strategiske situation og nye omverdensbetingelser (i organisations- og ledelsesteori at se organisationer som åbne systemer, der påvirkes af og påvirker deres omverden som en rekursiv proces). Det er denne teoretiske forklaring, der i vid udstrækning er trukket på i denne artikel.

Den anden forklaring, man i vid udstrækning benytter sig af, når man skal forstå kommunernes udvikling og adoption af forskellige modelmæssige pakker af struktur- og styringstænkning, er altså, at der i vid udstrækning er tale om en rationel og funktionel strategisk tilpasning (Christoffersen og Klausen, 2012; Klausen 2013, 2014). I den optik træffer de folkevalgte politikere beslutninger om modeller og mulige løsninger, som de får præsenteret af deres topledere, såsom når politikerne i forbindelse med strukturreformen typisk fik fremlagt to-tre forskellige forslag til den nye kommunes strategiske design i form af pakker af struktur- og styringstænkning, og når politikerne selv kommer i tanke om eller får forelagt forslag til strategiske tiltag om i en periode at skulle fokusere særligt på og måske profilere og brande sig særligt i forhold til eksempelvis besparelser og effektiviseringer, digitalisering, frisættelse/nytænkning/innovation, nærdemokrati, samskabelse eller bæredygtighed. Der er her tale om strategiske valg, der træffes løbende i lyset af ændrede forudsætninger i eksempelvis demografi, økonomi og lovgivning, samt på baggrund af erfaringer og pludseligt opståede udfordringer.

Når vi kan iagttage, at kommunerne med og efter strukturreformen i første omgang ser ud til at abonnere på to modeller, altså iagttager divergens mellem forvaltningsmodellen og virksomhedsmodellen og senere iagttager en tendens til konvergens i retning af koncernmodellen, vil organisationsteorien forklare det som udtryk for strategiske valg, der først karakteriseres ved *strategic equifinality* og dernæst af institutionel isomorfi. Strategic equifinality (Miles og Snow, 1978; Burton og Obel, 2004) vil sige, at der findes flere men ikke uendeligt mange strategiske fit til en given situation. Teorien og empirien peger i retning af, at der i de fleste situationer ikke er ”en bedste løsning”, en bedste strategi (i dette tilfælde en bestemt pakke af struktur- og styringstænkning) men flere, der kan være en adækvat måde at forholde sig til en given situation på. Der findes flere men ikke uendeligt mange, dvs. der findes nogle få, som i situationen vil være bedre end andre, og det er præcis, hvad der udkrystalliserer sig i (modelleringer af) forvaltningsmodellen og virksomhedsmodellen. Hvorfor benytter

de fleste kommuner sig så efterfølgende primært af én model, koncernmodellen? Ja det kan i den funktionelle forklaring bedst forklares ved, at meget store kommuner bliver svære at styre, når der er stor decentral autonomi, hvorved virksomhedsmodellen fortrænges af centraliseringer, og vi derfor ser, at de store kommuner hensigtsmæssigt må antage en form af koncerntænkning.

Men ved siden af denne funktionelle forklaring, som lægger sig i forlængelse af den evolutionære forklaring, kommer nu den tredje forklaring, som vi kan kalde for den symbolsk interpretative eller nyinstitutionelle forklaring i den sociologiske variant heraf. Mens den evolutionære og trinvist funktionelle tilpasning indskrives i den historiske institutionalisme, hvor de strategiske valg indimellem finder sted i *critical junctures*, er vi nu nået til den sociologiske variant af nyinstitutionalismen (jf. Hall og Taylor, 1996).

Mens den historisk funktionelle og i sammenhæng hermed den strategisk rationelle forklaring har stor kraft, når vi skal forstå fremvæksten af bureaukratiet, professionsstyret, NPM og NPG samt brugen af digitale løsninger (DEG) og dermed udviklingen af den klassiske forvaltningsmodel, virksomhedsmodellen og i en vis udstrækning også koncernmodellen (når det gælder de store kommuner), bliver de nyinstitutionelle forklaringer vedr. isomorfi, læring og spredning vigtigere, når vi skal forstå, at kommunerne, små som store, abonnerer på varianter af koncernmodellen samt på elementer af NPM, såsom særlige managerialistiske teknologier (lean, økonomi- og kvalitetsstyring, effektbaseret ledelse m.m.) og ikke mindst i forståelsen af, hvordan NPG adopteres, som svaret på mange problemer, og omkring 2010 gøres til den foretrukne politiske lingo, det vi ser komme til udtryk i kommune 3.0.

Den nyinstitutionelle forklaring på udvikling og tilpasning, på at organisationer indoptager særlige elementer i deres funktionsmåde og pakker af struktur- og styringstænkning med henblik på overlevelse, tolker nemlig udviklingen som en på mange måder mere symbolsk end blot funktionel tilpasning og som en mere umærkelig eller ubevidst proces end som bevidste strategiske valg. Dette svarer til March og Olsens (1989) forsvar for at forstå udvikling og tilpasning mere som et spørgsmål om en *logic of appropriateness* end som et udtryk for en *logic of consequentiality*. Frem for at der skulle være tale om rationelle planer og bevidste strategier og navigation, tolkes de nye organisatoriske designs såsom forvaltningsmodeller og styringstænkning som udtryk for tilfældigheder og copingstrategi, som *strategizing* (Shia og Holt, 2009; Golsorki et al., 2010). Mens den klassiske institutionalisme (som hos Selznick (1957) og Pfeffer og Salancik (1978)) i vid udstrækning ser organisationer som konstitueret af normer, værdier og politiske koalitioner, tager de nyinstitutionelle teoretikere denne forståelse en tak videre og ser organisationer som styret af en passenhedslogik (March og

Olsen, 1989) af ubevidste taget-for-givet antagelser, regler og klassifikationer, der sikrer symbolsk tilpasning til institutionaliserede normer (Mayer og Rowen, 1977), der som institutionaliserede myter overtages og videreføres som en spejling af samtiden (Brunsson, 1989), hvor organisationer over tid historisk og på baggrund af processer af tvangsmæssig, imitativ og normativ karakter gradvis tilpasser sig og udvikler isomorfe strukturer (DiMaggio og Powell, 1983).

Forestillingerne om, hvordan en kommune skal fungere struktur- og styringsmæssigt, opstår derfor historisk og spredt sig på tværs af kommunerne gennem imitation og læring (Ejersbo, 1996), dvs. både symbolsk og reelt til at blive isomorfe strukturer, der udtrykker samtidens forestillinger om den passende, den veltilpassede, typisk effektive organisering. Når vi skal forstå, at mange kommuners politiske retorik præges af begejstring for samskabelse og NPG, samtidig med at de fornægter og benægter at have noget som helst at gøre med NPM, kan det i denne tradition bedst tolkes som et udtryk for en spejling af samtidens dominerende diskurser og som en ceremoniel overtagelse af disse diskurser, der i realiteten primært er at opfatte som rationaliserede myter om den veltilpassede og passende organisation og dens struktur- og styringstænkning.

Det er i tiden passende at hylde NPG og upassende at hylde bureaukrati og NPM, endskønt enhver kommune er dybt afhængig af et velfungerede og ikke-korrump bureaukrati og af et effektivitetsorienteret serviceapparat. Mens forvaltningsmodellen er en overhistorisk funktionel organisering af store komplekse opgaver, en "megastandard" som Røvik (1998) ville kalde det, bliver virksomhedsmodellen til en epokal og afgrænset "superstandard", der evner at få en vis udbredelse for en stund, og indtil problemerne med størrelse og styrlighed bliver for store, hvorefter der recentraliseres, og tilsvarende bliver forestillinger om lean og særlige kvalitetssystemer, eller evaluerings- og feedbacksystemer såsom effektbaseret og datadrevet ledelse (en udgave af *performance measurement* og *performance management*) til meget epokale modefænomener, der ikke desto mindre evner at rejse hurtigt i tid og rum og dermed at få en vis udbredelse, før de erstattes af ny manageriel "modekonfektion". Tilbage i 1990'erne var det blandt andet TQM og siden Lean, og i de senere år er mange kommuner desuden blevet optaget af konsulenthusenes dygtige salg af forestillinger om betydningen af eksempelvis teori U (Sharmer, 2005), kerneopgaven (Christensen og Seneca, 2012), effektbaseret ledelse (Bukh og Christensen, 2018), *leadership pipeline* (Dahl og Molly-Søholm, 2013) og ny syntese (Bourgon og Dahl, 2017) som svaret på vigtige udfordringer, noget der dog hurtigt, i et land hvor alle har fået kejserens nye klæder ind med modernismen, gennemskues af medarbejderne og andre iagttagere. Vi ser det, når eksempelvis ledelsens italesættelse af

innovation blandt medarbejdere tolkes som forringende besparelser. Problemet er, at man i mellemtiden kan have spildt megen energi og mange ressourcer på at massere den specielle forestilling ind i organisationen og efterladt ledere og medarbejdere frustrerede tilbage med en bekymring om, hvad der mon bliver det næste.

Koncernmodellen er i denne fortolkning, i og med det gennem mindst et århundrede på tværs af landegrænser har været den dominerende globale model i store private virksomheder, har været gældende norm i staten siden 1986 og siden 2003, den dominerende model i regioner og den faktuelle funktionsmåde i kommunerne siden slutningen af 2000'erne, sandsynligvis at betragte som en megastandard, der nu også er nået til kommunerne. Man kan godt have forskellige varianter såsom større eller mindre direktioner, koncernledelser m.m., men dybest set er det nu svært at forestille sig, at den samlede kommune ikke skulle efterstræbe at opnå fælles forestillinger om loyalitet og identitet, at fungere som en samarbejdende organisation på tværs af sektormæssige og andre arbejdsdelinger med en forhandlet fælles økonomi af forbundne kar. Det er da også, hvad bestræbelserne går ud på i udviklingen af forestillingerne om de moderne politikerroller. Her skal de folkevalgte nemlig på samme tid kunne indtræde i klassiske ombudsmandsroller, som sektoradvokater og i moderne bestyrelsesmedlemsroller som ledere af hele kommunen. Dermed får den dominerende pakke af struktur- og styringstænkning, den hybride konstruktion af strukturer, der på samme tid rummer træk af hierarki og netværk, centralisering, decentralisering og sameksisterende og konkurrerende styringsparadigmer, en matchende politisk overbygning.

Frem for at der "blot" er tale om en naturlig udvælgelse, ser ovenstående tolkning udviklingen som båret af en samtidig funktionel og symbolsk tilpasning.

Hvilken betydning har dette for ledelse?

Det, vi må konstatere, er, at der er sket en udvikling over en relativt kort periode, som har revolutioneret offentlig forvaltning og serviceproduktion, og at det næppe kunne have ladet sig gøre at transformere kommunerne fra de relativt små og uprofessionelt fungerende enheder til de moderne, mere produktive, effektive og borger-/brugerorienterede enheder vi ser i dag, uden at der havde været ledere i spidsen, som forsøgte at gøre den politiske vilje til virkelighed.

Det, vi også kan konstatere, er, at forestillingerne om, hvad der er god ledelse, har ændret sig historisk. I dag skal kommunale ledere på alle niveauer mestre mange flere ledelsesopgaver og funktioner end årtier tilbage. De er ikke blot de "første blandt ligemænd" og rekrutteret fra egne rækker, men tværtimod typisk udvalgt blandt mange ansøgere, der alle skal kunne redegøre for deres

ledelsesmæssige viden, erfaringer og ambitioner. Vi kan også beskrive det sådan, at moderniseringen af den offentlige sektor og kommunerne har affødt et behov for professionel lederudvikling, sådan som det kommer til udtryk i interne kurser og eksterne lederuddannelser. Dermed bliver ledelse til en profession på lige fod med andre professioner, dvs. noget der forudsætter systematisk oparbejdelse af viden, kompetencer og færdigheder.

Men det er ikke enkelt at fungere som leder i kommuner, der kan karakteriseres som hybride systemer af sameksisterende og konkurrerende struktur- og styringstænkning, hvor en række paradigmatisk forskellige styringsparadigmer konkurrerer om at låne legitimitet til beslutningstagning. Det offentlige er i forvejen beriget med usikkerhed og *wicked problems* med mange modstridende interesser og opfattelser af, hvordan den offentlige myndighedsudøvelse og serviceproduktion skal finde sted. Denne ledelsessituation, som er præget af flertydighed i udmeldinger og beslutningshensyn, dvs. af krydspres og dilemmaer, får med de mange samtidige styringsparadigmers indtog en tand til i kompleksitet og komplicerethed.

Det stiller store krav til lederne om at være i stand til at afkode den situation, de står i, med henblik på at de kan vide, hvad de forventes at gøre, og hvordan de kan sikre sig legitimitet omkring ledelsesmæssige beslutninger. Det, der er meningsfuldt i et institutionelt setup, er det ikke nødvendigvis i et andet, og det, der er af værdi og kan fungere som succes- og evalueringskriterie i en sammenhæng, kan hurtigt ændre sig i en anden, dvs. på en måde, der umiddelbart kan forekomme inkonsistent og dermed svække legitimiteten. Derfor må lederne både kunne afkode, skabe mening og manøvrere strategisk og taktisk imellem de forskellige hensyn og paradigmer i lokale modeller, uden at de mister overblikket og sig selv. Det bliver naturligvis ikke lettere af, at det ene reformtiltag afløser det næste og vanskeliggør gennemførelsen af det, man har sat sig for, og det bliver heller ikke lettere af, at den *raison d'être*, som karakteriserer forskellige paradigmer, ikke nødvendigvis stemmer overens med, hvad den enkelte leder selv står for og kan gå ind for.

Det er ikke sikkert, at den enkelte leder kan identificere sig med det menneskesyn, et givet paradigme rummer, eller finder, at den rolle, medarbejdere og borgere tildeles af et paradigme, er det mest hensigtsmæssige. Alligevel forventes lederne at være loyale overfor kommunen og ledelsessystemet frem for at forfølge egne forestillinger. Hybridlederne har med deres dobbelte sprog, færdigheder og legitimitet måske de bedste forudsætninger for at manøvrere imellem centralt og decentralt og imellem forskellige styringshensyn og kulturer (Klausen, 2020).

Det siger sig selv, at dette må afstedkomme en række logiske, etiske og moralske dilemmaer, som den enkelte leder bliver nødt til at håndtere for at komme helskindet igennem med selvrespekten og legitimiteten i behold. Man kan jo ikke uden videre skifte sit menneskesyn, sit syn på medarbejdere og borgere ud. Det er ikke troværdigt og vel ej heller hensigtsmæssigt.

Styringsparadigmernes interne logik eller *raison d'être* har en række konsekvenser, som er af betydning for de ledere, der må forsøge at "leve" eller lede i overensstemmelse med det konkrete gældende mix af struktur- og styringstænkning. Det drejer sig blandt andet om, hvordan de enkelte paradigmer placerer magten et bestemt sted, eller, om man vil, hvordan magten (ud over at den i demokratiske, politisk styrede organisationer udgår fra de folkevalgte) søges trukket i en bestemt retning; at paradigmerne bærer på forskellige aktørantagelser eller menneskesyn, såsom hvad man kan antage om medarbejdernes adfærd, samt endelig at centrale aktører tildeles særlige roller. Dette er søgt opsamlet i skema 2, som rummer nogle voldsomme generaliseringer for at kondensere kompleksiteten. Dertil kommer, at man kan diskutere de betegnelser, der er valgt, såsom hvorfor det kræver generalister at lede under DEG, og hvilke politikerroller paradigmerne og modellerne udpeger. Ikke desto mindre kan det være med til at skabe et overblik og tjene et heuristisk formål som udgangspunkt for en refleksion og kritisk diskussion.

Til trods for kommunernes autonomi og forskellighed er det slående, hvor ens tilpasningen er til ændrede omstændigheder og nationale politikker. I dette ledelsesunivers af konfliktende hensyn, tilskyndelser og evalueringskriterier bliver det afgørende, at lederne evner at skabe mening for sig selv, medarbejderne og borgerne. Dermed bliver ledelseskommunikation og strategisk kommunikation meget afgørende, og det bliver afgørende at forankre ledelsesbeslutninger i både en teoretisk og en praktisk fornuft og ordentlighed, dvs. at dannelse og dyder bliver afgørende for legitimiteten af det, kommunerne og dens ledere og medarbejdere foretager sig (Klausen, 2020). Her er det værd at huske på, at offentlige værdier (Jørgensen, 2003; Jørgensen og Andersen, 2010), forvaltningsmæssige dyder vedr. lovmedholdelig forvaltning og ordentlighed (Lundquist, 1988, 1998; Olsen, 2006; Smith, 2015) stadig udgør ryggraden i offentlig forvaltning og serviceproduktion.

Skema 2: Paradigmernes placering af magt, menneskesyn og roller

Paradigme	Magens placering	Synet på medarbejderne	Borgernes rolle	Medarbejdernes rolle	Ledernes rolle	Politikroller
Bureaukrati	Hos politikerne og i hierarkiet	Neutrale og loyale	Borgere	Embedsmænd og myndighedsudøvere	Forvaltere	Lovgivere
Professionsstyre	Hos de fagprofessionelle og de faglige organisationer	Professionelle	Objekter, patienter/elever/klienter	Ekspertter	Primus inter pares	Ombudsmænd
New Public Management	I markedet og de centrale virksomheder	Egennyttede og maksimerende	Kunder og forbrugere	Service-medarbejdere	Managere og strateger	Bestyrelses-medlemmer
Neo Weberian State	I hierarki og forvaltningsetik	Neutrale og loyale	Borgere	Embedsmænd og servicemedarbejdere	Ledere	Lovgivere og bestyrelses-medlemmer
New Public Governance	I netværk og hos borgerne	Sociale	Subjekter, individer og medskabere	Facilitatorer	Rammesættere og facilitatorer	Metaguvernører, meningsskabere og forhandlere
Digital Era Governance	I systemets algoritmer	Professionelle	Oplyste kunder	Dataoperatører	Generalister	??

Noter

1. Der benyttes tre begreber for at forstå kommunernes struktur- og styringstænkning: *Struktur*tænkning er lig kommunernes design af fx horisontale og vertikale arbejdsdelinger; *styring*tænkning er lig styringsparadigmer såsom NPM og NPG; kombinationen af dem kommer til udtryk i *pakker* af struktur- og styringstænkning såsom i virksomhedsmodellen og concernmodellen.
2. Kommunerne omtales i artiklen på samme måde, som når man i organisationsstudier siger, at virksomheder reagerer, handler, har strategier og identiteter. Det er underforstået, at det er ansvarlige ledere og medarbejdere, der sammen beslutter og handler.
3. Det gælder også i det offentlige. Tænk eksempelvis på de gamle administrative enheder len, herreder, købstæder og sognekommuner, på at der engang var noget, der hed stiftsamter og amter, på de hedengangne politikredse, sygeplejeskoler og lærerseminarier, de mange små sygehuse, skoler, biblioteker, specialiserede sociale institutioner m.fl.
4. Den historiske udvikling af staten, det offentlige og den offentlige forvaltning er belyst mange steder fra nogle af de tidlige historisk orienterede politologer såsom Meyer (1970) og Møller (1973) til de senere såsom Bogason (1988) og Knudsen (1995). Kommunernes historiske tilblivelse er undersøgt i flere af bidragene i *Dansk Forvaltningshistorie* redigeret af Jespersen og Petersen, henholdsvis Tam og Knudsen, samt *Stat, Forvaltning og Samfund efter 1950* redigeret af Bogason, herunder ikke mindst i Bundsgaard (2000) og Villadsen (2000).

Litteratur

- Aldrich, Howard E. (1979). *Organizations and environments*. New Jersey: Prentice Hall.
- Andrews, Kenneth R. (1971). *The concept of corporate strategy*. New York: Dow-Jones Irwing.
- Barnard, Chester (1938). *The functions of the executive*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bogason, Peter (1988). *Organisation og beslutning*. København: Systime.
- Bourgon Jocelyn og Kristian Dahl (2017). *Den nye syntese for offentlig verdiskabelse i det 21. århundrede*. København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Borins, Sandy (1998). Lessons from the New Public Management in Commonwealth nations. *International Public Management Journal* 1 (1): 37-58.
- Brunsson, Nils (1989). *The organization of hypocrisy*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Bundsgaard, Inge (2000). Statslig lokalforvaltning og kommunalt selvstyre, pp. 841-890 i Tim Knudsen et al. (red.), *Dansk forvaltningshistorie*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Bukh, Per Nikolaj og Karina Skovvang Christensen (2018). *Strategi og styring med effekt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Burgelman, Robert S. (2002). *Strategy is destiny*. New York: The Free Press.
- Burton, Richard M. og Børge Obel (2004). *Strategic organizational diagnosis and design*. New York: Springer.
- Collins, Jim og Jerry I. Porras (1994). *Built to last*. Harper Business.
- Chandler, Alfred (1962). *Strategy and structure*. Boston: MIT.
- Christensen, Morten og Anders Seneca (2012). *Kend din kerneopgave*. København: Gyldendal Business.
- Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2012). *Den danske kommune-konstruktion*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dahl, Kristian og Thorkild Molly-Søholm (2013). *Leaderhip pipeline i den offentlige sektor*. København: Dansk Psykologisk Forlag.
- DiMaggio, Paul J. og Walter Powell (1983). The iron cage revisited. *American Sociological Review* 48 (2): 147-160.
- Ejersbo, Niels (1996). *Den kommunale forvaltning under omstilling*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Ejersbo, Niels (1998). Kommunale strukturer. *Politica* 30 (3): 285-297.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2014). *Modernisering af den offentlige sektor*. København: Akademisk Forlag.
- Fukuyama, Frances (2004). *State building*. London: Profile Books.
- Galbraith, Jay R. (1973). *Designing complex organizations*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Golsorkhi, Damon, Linda Rouleau, David Seidl og Eero Vaara (red.) (2010). *Cambridge handbook of strategy as practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. og Rosemary C.R. Taylor (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* XLIV: 936-957.
- Jørgensen, Torben Beck (2003). *På sporet af offentlig identitet*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgensen, Torben Beck og Lotte Bøgh Andersen (2010). Værdier og motivation i den offentlige sektor. *Økonomi og Politik* 83 (1): 34-46.
- Ketll, Donld F. (1997). The global revolution in public management. *Journal of Policy Analyses and Management* 16 (3): 446-462.
- Kim, Chan og Renée Mougborgne (2005). *Blue ocean strategy*. Boston: Boston Business School Press.
- Klausen, Kurt Klaudi (2013). Vilkår under forandring, pp. 13-43 i Søren Thorup (red.), *I fællesskabets tjeneste: 100 års kommunal ledelse*. København: Gyldendal.
- Klausen, Kurt Klaudi (2014). *Strategisk ledelse i det offentlige*. København: Gyldendal.

- Klausen, Kurt Klaudi (2020). *Verden vendt på hovedet*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Klausen, Kurt Klaudi og Krister Ståhlberg (red.) (1998). *New Public Management i Norden*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Klausen, Kurt Klaudi og Johannes Michelsen (2004). *Institutionslederen*. København: Lederne.
- Klausen, Kurt Klaudi, Johannes Michelsen og Dan Bonde Nielsen (2011). *Den decentrale leder*. København: Lederne.
- Klausen, Kurt Klaudi, Jesper J. Hansen og Signe Pihl-Thingvad (2018). Den decentrale kommunale lederundersøgelse 2003, 2010 og 2017. *Kommunalpolitiske Studier* 32.
- Lundquist, Lennard (1988). *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennard (1998). *Demokratien väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Mayer, John W og Brian Rowan (1977). Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2): 340-363.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering institutions*. London: The Free Press.
- Meyer, Poul (1970). *Offentlig forvaltning*. København: Nyt Nordisk Forlag.
- Michelsen, Johannes, Kurt Klaudi Klausen og Carsten Strømbæk Pedersen (2004). *Kommunernes styring af de store institutionsområder*. Politologiske Skrifter 2.
- Miles, Raymond E. og Charles C. Snow (1978). *Organizational strategy, structure and process*. Stanford: Stanford University Press.
- Miles, Raymond E. og Charles C. Snow (1994). *Fit, failure and the hall of fame*. New York: The Free Press.
- Mintzberg, Henry (1983). *Structures in fives*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mouritzen, Poul Erik, Henrik Larsen, Hanne R. Hansen og Ane Storm Liedecke (1993). *Mod en fælles fremtid*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Müller Maja (2020). *Udsat for samskabelse*. Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Møller, Jørgen Nue red (1973). *Den offentlige forvaltning i Danmark*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Olsen, Johan P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1): 1-24.
- Peters, Thomas J. og Robert H. Watermann (1981). *In search of excellence*. Cambridge: Harper and Row.
- Pfeffer, Jeffrey og Gerald R. Salancik (1978). *The external control of organizations*. New York: Harper & Row.
- Politt, Christopher og Geert Bouckaert (2017). *Public management reform*. 4. udg. Oxford: Oxford University Press.
- Porter, Michael E. (1985). *Competitive advantage*. New York: The Free Press.

- Røvik, Kjell A. (1998). *Moderne organisasjoner*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Sancton Andrew (2000). *Merger mania*. Montreal: McGill Queens University Press.
- Selznick, Philip (1957). *Leadership in administration*. New York: Harper & Row.
- Sharmer, Carl Otto (2005). *Teori U*. Aarhus: Ankerhus.
- Shia, Robert C. R. og Robin Holt (2009). *Strategy without design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Bo (2015). *Samspeilet mellem politikere og embedsmænd*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Tilly, Charles ed. (1975). *The formation of nationstates in Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Thompson, James D. (1967). *Organizations in action*. New Brunswick: McGraw-Hill.
- Torring, Jacob og Peter Triantafyllou (2017). *New Public Governance på dansk*. København: Akademisk Forlag.
- Torring, Jacob, Lotte Bøgh Andersen, Carsten Greve og Kurt Klaudi Klausen (2020). *Public governance paradigms*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Torp, Vicky M. (2016). *Offentlig ledelse i udvikling*. Ph.d.-afhandling. Roskilde: RUC.
- Tortzen, Anne (2016). *Samskabelse i kommunale rammer*. Ph.d.-afhandling. Roskilde: RUC.
- Villadsen, Søren (2000). Fra lokal statsforvaltning til kommunalt demokrati, pp. 151-192 i Peter Bogason (red.), *Statsforvaltning og samfund efter 1950*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.