

Koncernledelse i det offentlige – nu også i kommunerne?

Kurt Klaudi Klausen

Abstract

Koncernledelse har været på den officielle dagsorden og udbredt i staten siden 1986 og i regionerne siden Strukturreformen i 2007, men hvor udbredt er forestillingen om koncernledelse i kommunerne? Artiklen belyser, hvad koncernledelse i det offentlige er, og undersøger, som noget nyt, hvordan tankegangen kommer til udtryk i kommunerne. På baggrund af en landsdækkende repræsentativ undersøgelse af kommunernes struktur- og styringstænkning, en række casestudier af kommunedannelsen efter Strukturreformen samt seks kvalitative interviews med kommunale topchefer vedr. koncernledelse konkluderes, at mens *begrebet* om koncern og koncernstyring og koncernledelse stort set har været fraværende og først efter Strukturreformen sporadisk vinder udbredelse i kommunerne, så har kommunerne paradoksalt nok siden midten af 1990'erne arbejdet systematisk med at indløse *idealet* om koncernledelse. Denne praksis understreges ved udbredelsen af direktions- og virksomhedsmodeller, som signalerer koncern, men findes overraskende nok også i den klassiske forvaltningsmodel. Lakmusprøven for, om der er tale om koncernledelse, knytter sig både til eksistensen af egentlige koncernstrategier og til den praksis, der er i ledelsessystemet. Mens førstnævnte er vanskelige at finde og under alle omstændigheder er noget andet i politisk styrede organisationer end i private virksomheder, viser sidstnævnte sig at være afgørende for, om overordnede strategier bliver til virkelighed – og her er erfaringerne blandede. I perspektivering knyttes koncerntænkningen sammen med den professionalisering af ledelsessystemet, som den New Public Management-orienterede modernisering siden midten af 1980'erne har afstedkommet som læreproces, og de seneste store reformer, såsom Strukturreformen og Kvalitetsreformen har forstærket, og der sættes spørgsmålstegn ved, hvad dette betyder for kommunestyrets fremtid, dets autonomi og politisk demokratiske forankring.

Hvorfor koncernledelse? Sådan gør man i det private!

I marts måned 2009 valgte Ritt Bjerregaard at gå på pension fra overborgmesterposten i Københavns Kommune. Det skete, efter at hun gennem længere tid havde kritiseret muligheden for at styre den store kommune, nemlig mellemformsstyret,

som var bygget op efter en magistratsmodel. Nogle måneder senere valgte regeringen (Regeringen 2010, kapitel 10) at igangsætte et arbejde for at ophæve den undtagelse i den kommunale styrelseslov, nemlig § 64, hvorefter Aalborg, Frederiksberg, København, Odense og Århus kunne vælge at organisere sig i et magistratsstyre eller et mellemformsstyre med delt administrativ ledelse. Forslaget blev modtaget med både velvilje og modstand. I Århus havde mange eksempelvis været ganske kritiske over for magistratsstyret, men der var også kritiske røster over at ville ændre styreformen blandt dem, som ville miste magt ved en ændring, det så man bl.a. blandt politikere i Odense. Kort fortalt muliggør magistrats- og mellemformsstyret, at mindretal er sikret indflydelsesrige poster som borgmestre (i København), henholdsvis rådmænd (i de øvrige kommuner), og at disse dermed kan opbygge egne forvaltninger, ligesom ministrene kan det på ministerområderne. Forskellen mellem staten og kommunerne er her, at ministrene alle tilhører regeringskoalitionen – de har så at sige en overordnet interesse i at trække i samme retning, og der er kun én »konge«, statsministeren. I kommunestyret opbygges der nemt såkaldte kongedømmer omkring (under)borgmestre og rådmænd, og kritikken lyder på, at de ikke blot holder hinanden i skak, men også ofte direkte bekrieger hinanden, søger at optimere egne interesser, egen økonomi m.v. og dermed vanskeliggør nødvendig og smidig beslutningstagning og prioritering på baggrund af helhedsbetragtninger samt hæmmer integration og koordination af offentlig serviceproduktion m.m. Der er lignende problemer i landets øvrige kommuner, som er organiseret i det såkaldte udvalgsstyre, hvor kritikken lyder på sektormæssig silotænkning omkring udvalg og forvaltninger.

Man kan undre sig over, at vi finder sådanne problemer i det offentlige anno 2010. Det er der to grunde til. Den ene er, at det offentlige skal træffe beslutninger og styre i almenvællets interesse, og at det fordrer helhedsorienterede afvejsninger af de mange og modstridende hensyn og interesser, der er i og omkring det offentlige. Den anden er, at det siden begyndelsen af 1980'erne har været god tone i moderniseringen af den offentlige sektor at efterstræbe styrings- og ledelsesidealer fra det private, og man i det private længe har haft en patentløsning på denne type problemer, som jo opstår i alle store organisationer, der består af større selvstændige decentrale enheder. Løsningen hedder koncernledelse.

I private firmaer og i den forskning og ledelsestænkning, som udspringer af studier i private firmaer, har man således siden midten af forrige århundrede typisk omtalt dem som koncerner (corporate betyder samlet og sættes ofte synonymt med selskab eller koncern) og analyseret dem gennem begreber såsom cooperative systems (Barnard 1938); the business enterprise (Drucker 1954); corporate strategy (Ansoff 1965); corporate planning (Ackoff 1970); corporate culture (Deal and Kennedy 1982); corporate lifecycles (Adizes 1988); corporate identity, communication and branding (Schultz, Hatch and Larsen eds. 2000; Christensen and Morsing 2005). Interessant nok omtalte man tilbage i 1950'erne og 60'erne, både i virksomhederne og blandt teoretikerne, de overordnede strategier og planer som policies. Det mest normale i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne var (i store, divisionaliserede firmaer) at sondre mellem corporate policies og business policies,

det som siden midten af 1970'erne typisk er omtalt som corporate og business strategy. Kenneth R. Andrews berømte bog om *The Concept of Corporate Strategy* (1971) skulle således oprindeligt have haft titlen Business Policy »Business policy is the study of the functions and responsibilities of the senior management in a company, the crucial problems that affect the success of the total enterprise, and the decisions that determine its direction, shape its future, and produce the results desired« (Andrews 1971: VIII). I dette citat sætter Andrews business lig med det samlede firma. Normalt associerer de fleste det samlede firma med »corporate« og dele af dette firma (uanset om de er juridisk selvstændige enheder eller ej) såsom divisioner eller datterselskaber med »business«. Corporate svarer altså til ministeriet, regionen eller kommunen, mens business svarer til styrelser m.m., sektorer, hospitalsenheder m.m.

Når jeg fremhæver denne udvikling i anvendelse af begreber fra den tidlige brug af policy til den efterfølgende brug af strategy, som en betegnelse for den langsigtede, overordnede og helhedsorienterede indsats, er det, fordi begrebet policy eller politik jo har en særlig betydning i det offentlige, og så at sige kunne genopfindes for at betegne strategiudviklingen i det interface mellem politik og administration, hvor ministerier, regioner og kommuner må udvikle deres koncernstrategier/koncernpolitikker.

Organisationsteoretikeren undrer sig med andre ord over, hvorfor forestillinger om koncern ikke skulle være udbredt også i den offentlige sektor. Det skal for god ordens skyld tilføjes, at selv om organisationsteoretikere typisk har blik for, at organisationer er og må være karakteriserede ved at være netværksprægede koalitioner af interessenter (Pfeffer and Salanzick 1978) og af at være pluralistiske og rumme interesse modsætninger og politik (Pettigrew 1973), og at mange moderne virksomheder strategisk set profiterer af ikke som tidligere at kunne det hele, og dermed af ikke at være præget af omfattende forlæns og baglæns integration, men for nogens vedkommende kan karakteriseres som »tomme« strategiske netværk (Miles & Snow 1994), så er det stadig et indiskutabelt ideal blandt organisationsteoretikere, at der bør være tale om et velintegreret ledelsessystem, for at organisationen kan fungere som samlet hele (se f.eks. Johnsen 2002).

Udgangspunktet for at anbefale koncernstyring og koncernledelse er altså fraværet af en samlet beslutningstagning og handlekraft, manglende fælles identitet og loyalitet, begrænsninger i samarbejde og koordination, ineffektivitet og økonomisk suboptimering m.m. Hvad går anbefalingen så på, når man i det offentlige taler om koncernstyring?

Opgaven med at skabe sammenhæng på de enkelte ministerområder har utvivlsomt lighedspunkter med de styringsopgaver, man står over for i store private koncerner. (Finansministeriet 1986: 4).

Koncernledelse i det offentlige: staten og regionerne

Principper om ministerstyre indebærer, at ministerens departement har det overordnede styrings- og tilsynsansvar for institutionerne på ministerområdet. Det vil sige den samlede koncernstyring på ministerområdet. (Finansministeriet 2010: 9).

I staten har man, som det fremgår af citaterne, arbejdet med koncernstyring og koncernledelse i mindst 25 år. I det offentlige indskrives introduktionen af koncernledelse som ideal sig i de reformbestræbelser, som siden 1980'erne har domineret hele den vestlige verden under betegnelsen New Public Management, NPM (Hood 1991, Pollit and Bouchard 2000). Dette ideal er så at sige en del af den anden store megareformcyklus efter anden verdenskrig, en moderniseringsreform, som i Danmark og Norden (Klausen og Ståhlberg 1998; Busch et al. red. 2001) blev grebet meget pragmatisk, udramatisk og afideologiseret an i sammenligning med, hvordan det fandt sted i eksempelvis New Zealand og Storbritannien. Mens den første megareformcyklus, som strækker sig frem til begyndelsen af 1980'erne, er domineret af socialdemokratiske værdier og idealer, er den anden megareformcyklus, som vi stadig er i færd med at eksperimentere med, liberalistisk i sit sigte. NPM er således en samlebetegnelse for en række liberalistiske reformer, hvor man antager, at det offentlige kan tage ved lære af det private. Mange finder, at NPM som samlebetegnelse er for diffus til rigtigt at kunne bruges (se f.eks. Christensen 2010), men for at skabe overblik kan man som Klausen (2001: 46) sige, at NPM rummer kerneargumentationer eller rationaler, der er henholdsvis økonomiske og managerialistiske, dvs. opererer med en økonomisk logik og markedsorientering henholdsvis en mere teknisk, organisatorisk og ledelsesmæssig logik. Førstnævnte omfatter privatisering, udlicitering, fritvalgsordninger, brugerbetaling, indtægtsdækket virksomhed, profitcentre, ny løn m.m. og sidstnævnte direktør- og direktionsbetegnelser, mål- og rammestyling, økonomistyring, kvalitetsstyring, bestillerudfører-modeller, evaluering m.m. Koncernstyring og koncernledelse hører altså til NPM som en del af den managerialistiske logik.

I Danmark indledes den anden megareformcyklus med Schlüter-regeringens *Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor* (Finansministeriet 1983) samt en række efterfølgende moderniseringsredegørelser, som op gennem 1980'erne sætter denne reformbestræbelser på skinner. At der er tale om en ubrudt reformbestræbelser, der stadig er dominerende, fremgår af, at de to regeringer, som følger Schlüter regeringen, nemlig Nyrup Rasmussen og Fogh Rasmussen begge hylder NPM-idealene (Ejersbo og Greve 2005). Sammenligner man eksempelvis de programmerklæringer, hver af disse regeringer indleder deres regeringsperioder med, nemlig ovennævnte *Redegørelse til Folketinget* (1983), *Nyt Syn på den offentlige sektor* (1993) og *Med borgeren ved roret* (2002), ser man, at det er de samme kodeord vedr. bl.a. markedsorientering, offentlig ledelse, afbureaukratisering, effektivisering, budgetoverholdelse og udnyttelse af moderne (informations)teknologi, der går igen, og denne reformbestræbelser fortsættes eksemplarisk med Strukturreformen og Kvalitetsreformen (hvor

man vist roligt kan sige, at Løkke Rasmussen var en drivende kraft). Eksempelvis har man gang på gang måttet konstatere, at det ikke er lykkedes at afbureaukratisere det offentlige (Christensen 1993), hvorfor man, som senest med Kvalitetsreformen, bliver nødt til at relancere denne reformbestræbelse.

Koncernledelse omtales første gang i *Redegørelse til folketinget om regeringens program for modernisering af den statslige administration. Planer for 1986-87* (Finansministeriet 1986), hvor det bestemmes som departementets ansvar at skabe en sammenhæng på de enkelte ministerområder. Det er således fra starten klart, at koncerntænkningen vedrører de enkelte ministerområder hver for sig – ikke staten som samlet koncern og ikke samarbejder på tværs af ministerierne. Det omtales i redegørelsen, hvordan der i staten arbejdes med at skabe bedre dialog- og samarbejdsformer mellem de administrative niveauer såsom departementer og styrelser. Det sker gennem direktørmøder, fælles aktivitetsplanlægning, nye former for informationsformidling, projektgrupper, konferencer og seminarer m.m. og altså gennem koncerntankegangen. I redegørelsen refereres til en række ministerområder såsom Arbejdsministeriet, hvor der i tilknytning til et udviklingsprogram var nedsat et koncern-koordinationsudvalg, med bl.a. departementschefen og direktoraternes direktører, som behandler rullende etårsplaner, og hvor et særligt sekretariat står for den daglige drift af koncernprojektet.

Et forarbejde til denne redegørelse var skabt af et udvalg, som Budgetdepartementet, som en del af moderniseringsprogrammet havde nedsat i november 1985 for at iværksætte en række forbedringer af statens økonomistyring og Statens Økonomisystem, SØS. I bogen *Modernisering af ministeriernes økonomistyring* (Finansministeriet, Budgetdepartementet 1986) sammenkædes koncernstyring med mål- og rammestyring samt en feedbackmekanisme via et informations- og rapporteringssystem. »Koncernopfattelsen indebærer en ledelsesform, hvorefter der centralt foretages en mål- og rammestyring, mens de decentrale enheder udøver den egentlige aktivitetsstyring med det sigte at måloptimere inden for de givne rammer« (ibid. 23). Hovedelementerne i koncernstyring rummer nedsættelsen af en koncernledelse bestående af ministeren samt relevante topchefer, uddelegering af kompetence og ansvar, sammenbinding gennem mål- og rammestyring samt resultatvurdering gennem et sammenhængende informationssystem.

Denne opfattelse af, hvad koncernstyring og koncernledelse indebærer, har vist sig relativt robust over tid, og det er symptomatisk, at den skabes i regi af et udvalg, hvis kommissorium bestod i at udvikle ministeriernes økonomistyring, for, som vi skal se, drejer koncernledelse i staten sig i vid udstrækning om at have styr på de økonomiske ressourcer. Kort tid herefter udkommer flere pjecer, som mere omfattende beskriver arbejdet med koncernledelse. I 1987 kommer således den første samlede beskrivelse *Koncernledelse i Centraladministrationen* (Finansministeriet, Administrationsdepartementet: 1987), hvor erfaringerne med at etablere koncernledelse opsamles, og hvor der gives anvisninger på, hvordan man kan etablere og udvikle denne tankegang med den centrale koncernledelse i spidsen for en række underliggende chefgupper, der supplerer linjehierarkiet, og som ligeledes på hvert

deres myndighedsniveau har et ansvar for samordning. Det, der her beskrives, er altså – med organisationsteoriens betegnelser – en bestræbelse på at skabe en samtidig vertikal og horisontal integration i ledelsessystemet. Koncernledelse skal på den måde bygge bro mellem den type interesse modsætninger og -konflikter, som typisk præger store organisationer med selvstændige enheder.

Det beskrives herunder, hvordan lederrollerne ændres som følge af koncerntænkningen, nemlig sådan at der i de respektive tværgående grupper etableres en kollektiv beslutnings- og ledelsesproces, hvor hver enkelt leder ser det som sin rolle at varetage helhedens interesse. Ved siden af at varetage hver sin institutions interesser over for resten af systemet, forventes hver leder også at varetage helhedens interesser over for institutionen. Koncernudvikling skal således bane vejen fra koncernledelse til at alle (ledere) opfatter sig som en del af en koncern. Det er, hvad Klausen (2001; 2009) kalder for at være en del af noget, der er større end en selv, at forankre identitet og loyalitet i ledelseshierarkiet og at forstå spillereglerne i samspillet mellem det lille fællesskab (i institutionen) og det store fællesskab (i ministeriet, regionen eller kommunen). I kodeks for offentlig topledelse svarer det til den fjerde anbefaling: »Du skaber en organisation, der handler som en del af en sammenhængende offentlig sektor« (Forum for offentlig topledelse 2005).

Siden følger en lang række publikationer, hvor enkeltministerier m.fl. (se f.eks. Industriministeriet 1987) beskriver og analyserer deres egen styreform, og nu medtages koncernledelse som en naturlig del af beskrivelsen. Det skal bemærkes, at der ikke et eneste sted i alle disse publikationer fra 1980'erne nævnes noget om strategisk ledelse. Det finder man til gengæld i nogle af de seneste publikationer, hvor de dog ikke omtales som andet og mere end delstrategier i forhold til overordnede mål. Den stringente sprogbrug fra strategiforskningen er stort set fraværende i de statslige publikationer. Det skyldes utvivlsomt bl.a., at forfatterne bag rapporter og anbefalinger var jurister, økonomer og scient.pol.er, som gennem deres uddannelse stort set ikke havde stiftet bekendtskab med organisations- og ledelsesteori, for da slet ikke at tale om forskning i strategisk ledelse. Dertil kom, at mange havde forspist sig på public choice-teori. Dette er med til at forklare, hvorfor det tog så lang tid for mange af dem at erkende, at virkeligheden er anderledes, end disse teorier foreskriver, og at mistillidsbaserede systemer faktisk er dysfunktionelt adfærdsgulerende, som selvbekræftende profetier. Den berømte kronik i Politiken, den 29. marts 2007 »*Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde*«, af nogle af disse embedsmænd, udtrykker dette med al ønskelig tydelighed.

Noget af det, der konkluderes af den tidlige undersøgelse i 1987, er, at ministerierne mangler værktøjer til at udvikle arbejdet med koncernledelse. Det må man sige, at der er rådet bod på i den mellemliggende periode, en periode hvor NPM for alvor har foldet sig ud gennem en lang række delreformer. Det er da også karakteristisk, at vi i Finansministeriets vejledning fra 2010 *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution* finder referencer til en lang række redskaber fra NPM's managerialistiske redskabskasse, såsom økonomistyring, kvalitetsstyring, lønsumsstyring, mål- og resultatstyring samt risikostyring. Læser

man hen over denne publikation, bliver det tydeligt, at koncerntstyring i dag i staten i vid udstrækning er lig med at have styr på økonomien. Det er der flere steder i staten, som ikke har, herunder i forsvaret og politiet. Lad os se på sidstnævnte.

Mens koncerntænkningen således fra midten af 1980'erne nyder stor udbredelse i statens ministerier, departementer og styrelser, er udbredelsen til andre dele af staten mere spredt. I politiet havde man for eksempel ikke nogen koncerntænkning før politireformen, som trådte i kraft i 2007. Hverken i de gamle politikredse eller på landsplan havde man noget, der mindede om koncerntænkning. Med politireformen etableres direktioner omkring politidirektørerne i alle de nye politikredse og en koncerntænkning på landsplan omkring rigspolitichefen: »Rigspolitichefen og de nye politidirektører vil jævnligt mødes for som en »koncerntænkning« for dansk politi at drøfte og koordinere politiets samlede indsats i hele landet, herunder drøfte nye fælles landsdækkende initiativer og politiindsatser og opfølgning på allerede iværksatte aktiviteter, ligesom der vil kunne være behov for at drøfte særlige forhold i de enkelte politikredse, som har betydning eller interesse for de øvrige kredse« (Justitsministeriet 2005: 2). Koncerntænkningens første opgave blev at gennemføre reformen, men dette blev grebet så uprofessionelt an, at det endte med, at rigspolitichefen blev afskediget. Anført af Berlingske Tidende haglede kritikken ned over politiet. Den var typisk bygget op omkring enkelthistorier, og det var faktisk ikke rimeligt at starte med at evaluere en så omfattende reform, straks efter, at den var trådt i kraft, men der var også tale om en berettiget kritik af den måde, reformen blev grebet an på fra den øverste ledelses side (Klausen 2006a). Man havde ikke nogen overordnet strategi for gennemførelsen af den store reform, som på mange måder var en fusionsreform, ingen kommunikationsstrategi, ingen HR-strategi m.m., man lyttede i topledelsen ikke til sine egne medarbejdere og håndterede den stigende kritik i offentligheden dilettantisk. Der blev fra februar 2009 under den nyudnævnte rigspolitichef igangsat en proces, som på en helt anderledes håndfast måde forsøgte at gennemføre en samlet koncerntænkning, startende med en intern reform i rigspolitiet selv – noget, som burde være sket fra starten. Men i mellemtiden var der altså sket det, at koncerntænkningen var blevet et postulat, og at ledeshierarkiet var knækket over, så den øverste ledelse ingen følelse havde med, hvad der foregik længere nede i organisationen.

Det er, hvad der meget nemt sker i store organisationer, som arbejder efter koncerntænkningen. I regionerne, som blev til med og efter strukturreformen, valgte nogle regioner fra starten en koncerntænkning, mens andre i starten var mere tøvende over for dette og først senere etablerede sig med en koncerntænkning (Christoffersen og Klausen 2009). Det første gjaldt for Region Syddanmark, som straks fra starten definerede sig selv som en virksomhed med en koncerntænkning i spidsen. Det betød, at man designede organisationen, så den centrale administration mere skulle rette sig imod at betjene de decentrale led, de udførende enheder end at være rettet imod at betjene politikerne. Omvendt i Region Midtjylland, hvor man fra starten insisterede på, at regionen ikke var nogen virksomhed, den blev tværtimod defineret som en politisk ledet organisation, og man opbyggede en administration, som tydeligt både skulle rette sin opmærksomhed opad og nedad.

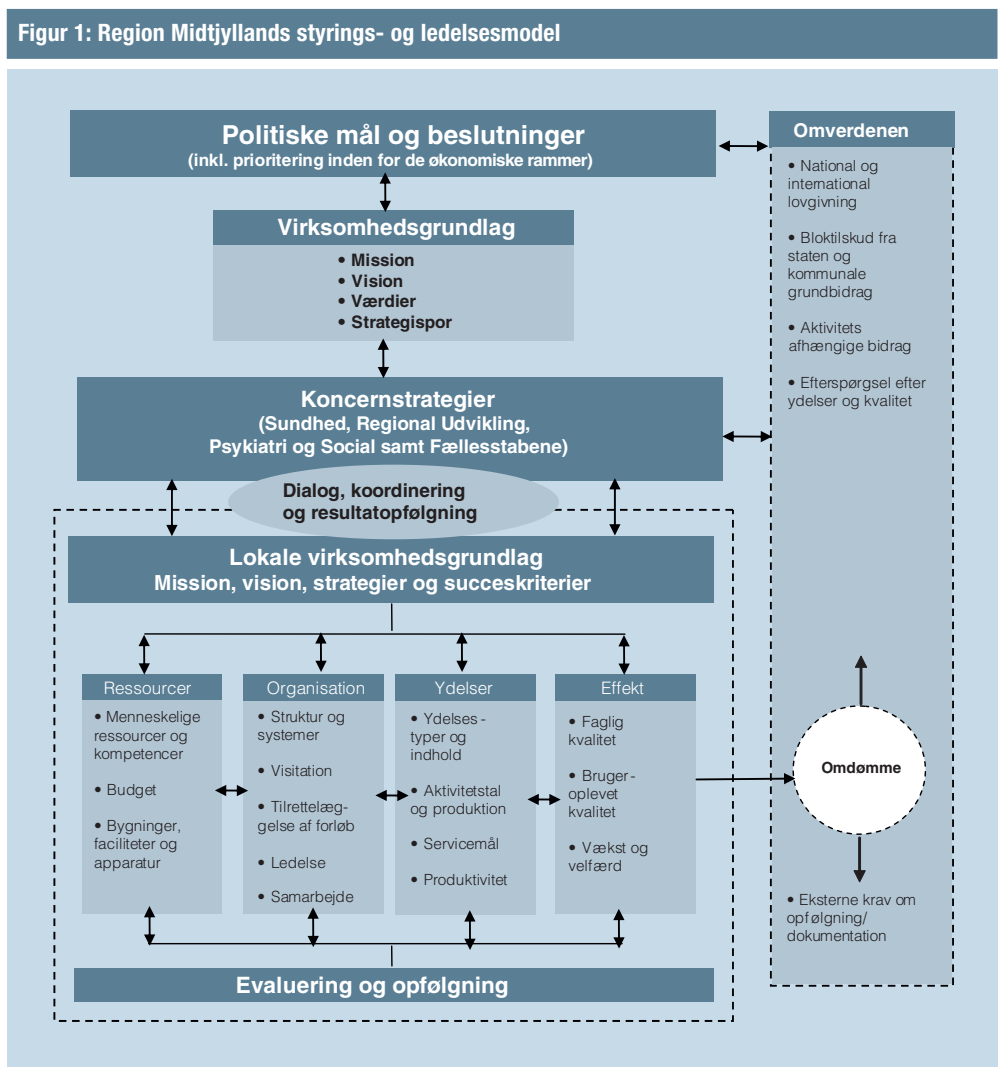
Senere valgte man dog, i lighed med de øvrige regioner, at etablere en koncernledelse, som muliggjorde at tænke organisationen ledelsesmæssigt som en helhed. Man valgte også at signalere koncern på andre måder. I Region Midtjylland hedder stabsfunktionen vedr. HR derfor Koncern HR, ligesom der er stabsfunktioner, der hedder Koncernøkonomi og Koncern Kommunikation. Der er blot den hage ved koncerntænkningen i regionerne, at man ikke har dispositionsret til at omfordele midler mellem de forskellige dele af virksomheden. Der er lovgivningsmæssigt etableret faste skotter mellem sundhedsområdet, regional udvikling og psykiatrien og det sociale område. Dermed bliver det vanskeligt helt at sammenligne regionerne med private koncerner.

Det er i øvrigt en vanskelig nok opgave i sig selv at styre organisationer af en størrelse som regionerne. I Region Midtjylland drejer det sig eksempelvis om 30.000 medarbejdere. Ved siden af direktionen, som består af fire personer, nemlig regionsdirektøren og de tre øvrige direktører, direktøren med særligt ansvar for sundhed, direktøren med særligt ansvar for regional udvikling og direktøren med særligt ansvar for psykiatrien og det sociale område, har man etableret en koncernledelse på 50 personer (til sammenligning består koncernledelsen i Region Syddanmark af 10 personer, nemlig de fem direktører i koncerndirektionen og de fem direktører for stabsfunktionerne). I Region Midtjyllands koncernledelse inkluderes nemlig også stabscheferne og sygehusledelserne. Dermed har direktionen en platform, hvor der i en bred kreds kan diskuteres strategiske problemstillinger og lægges fælles retningslinjer og prioriteringer, og med de 50 personer har direktionen en mulighed for både at lede i bredden og dybden. I selve direktionen har man, med henblik på at undgå sektorisering og i et forsøg på at tænke og handle som en enhed, ved siden af at fordele de tre store sektorområder imellem de tre direktører, også givet direktørerne ansvar for tværgående stabsfunktioner. Det er en meget benyttet måde at strukturere ledelsesansvar på i direktioner med koncernledelse, og ses også i flere af de kommuner, der har valgt denne ledelsesform, og som vi skal vende tilbage til senere.

Ser man på regionens tilblivelse fra 2004 til 2010 (jf. Christoffersen og Klausen 2009), bliver det tydeligt, at der har været tale om endog meget bevidste strategiske valg og en organisation, som på mange måder må siges at udgøre et velintegreret ledessystem. Ja, det er endog sådan, at de decentrale ledere i institutionerne på eksempelvis det sociale område føler sig som en del af koncernen, ligesom det gør sig gældende for de medarbejdere, der har tillidsposter og indgår i MED-systemet. At der også i en så stor organisation på medarbejdersiden gør sig det gældende, at regionen og regionsrådet synes en fjern størrelse, siger sig selv, og det er ligeledes karakteristisk, at der er en udstrakt autonomi og følelse af at kunne klare sig selv blandt ledelserne i de mægtige hospitaler. På hvert af de tre områder har direktørerne med særlige ansvar herfor endvidere etableret deres egne chefgrupper, som ligeledes beskrives som strategiske fora. Man kan ikke lede en så stor organisation som en region eller et så stort område som hospitalsvæsenet gennem resultatkontrakter – de tages op en gang om året – koncernledelsen må finde sted gennem de regelmæssige møder i direktionen, koncernledelsen og chefgrupperne.

Det er samtalerne, det at indgå i dialoger, som skaber fælles forståelse og en sammenhængskraft. Det er her interessant at følge beskrivelsen af, hvor engagerede eksempelvis sygehusledelserne er, og hvordan de formår at se sig selv, som på samme tid konkurrenter, og som nogen, der indgår i et skæbnefællesskab, med fælles opgaver vedr. det samlede sundhedsvæsen.

Det, som binder regionen sammen, er desuden en fælles model for, hvordan politiske mål og beslutninger kædes sammen med virksomhedsgrundlag og koncernstrategier gennem dialog og evaluering. Denne modeltænkning er en videreudvikling af den ledelsesmodel, som det gamle Århus Amt havde, og som blev prisbelønnet af Bertelsmansstiftelsen (det, som i dag gøres i regi af EIPA i Maastricht). Region Midtjyllands styringsmodel er afbildet i figur 1.



Det er værd at bemærke, hvordan det i denne modeltænkning tydeliggøres, at der er tale om en politisk ledet koncern. Hvordan relationen mellem politik og administration fungerer i dagligdagen, og hvordan denne politiske ledelse udfolder sig,

er imidlertid en anden sag. Christoffersen og Klausen konkluderer, at der er en markant asymmetri mellem politik og administration, og at regionerne som politisk projekt er udtyndet, og mere end antyder, at den professionalisering, der har fundet sted af det administrative system, gør, at de decentrale led har potentialet til selv at styre og lede.

Koncernledelse i kommunerne: det bruger vi ikke her!

Der er fuld enighed blandt de respondenter, jeg har interviewet, om kommunernes brug af og erfaringer med koncernledelse og koncernmodeller: det bruger vi ikke her.¹ Mens der er skrevet ganske meget om koncernstyring og koncernledelse i staten, og i al fald ministerierne styres som sådanne, er der ikke beskrivelser og analyser af regionernes koncernledelse, selvom de har det. Danske Regioner har ikke promoveret denne modeltænkning, og det samme gælder KL. Man skal lede med lys og lygte og finder alligevel ikke meget. Et velvalgt eksempel herpå er, at KL's konsulentafdeling KLIK i forbindelse med strukturreformen udgav en pjece *Ny organisation – Vejen frem mod de nye kommuners administrative struktur* (KL 2005), som rummede forslag til design og modeltænkning i det arbejde, kommunerne i 2005 og 2006 var i gang med forud for reformens ikrafttræden i 2007. Her nævnes koncernmodellen ikke som en af de mulige modeller. Ordet koncern optræder to steder i pjecen som en sidebemærkning om relationen mellem centralt og decentralt, nemlig som mellem moder- og datterselskaber i en koncern. I stedet gennemgås 5 modeller, nemlig borgermodellen, netværksmodellen, virksomhedsmodellen, kontraktmodellen og forvaltningsmodellen. Når denne pjece er velvalgt, hænger det sammen med, at det er det tætteste, man kan komme på officielle tilkendegivelser fra KL i en situation, hvor kommunerne havde en enestående chance for at designe og redesigne deres funktionsmåde – brugen af ord og valgene af model har stor symbolsk såvel som reel betydning, de er ikke tilfældige.

Selv om man generelt »ikke bruger« koncernbetegnelsen i de danske kommuner, betyder det ikke, at vi ikke kan finde kommuner, som gør det, og det betyder heller ikke, at tankegangen bag, dvs. koncerntankegangen nødvendigvis er fjern for lederne i de danske kommuner. Lad os prøve at se på nogle indikatorer for, om kommunerne abonnerer på tankegangen. Hvis ikke kommunerne direkte benytter *betegnelsen koncern*, kunne eksempelvis eksistensen af *overordnede (koncern) strategier* være en indikation, tilsvarende kunne *benyttelsen af direktioner* og arbejdet med at skabe integrerede ledelsessystemer være det. Sådanne bestræbelser ville komme til udtryk i den *design- og modeltænkning*, kommunerne har valgt med og efter strukturreformen.

Selvom de er undtagelser, er der kommuner, som ligefrem hylder koncernmodellen. Det gælder eksempelvis Faaborg-Midtfyn Kommune, som jeg skal vende tilbage til ved diskussion af modeltænkningen, fordi man der hylder den såkaldte Skanderborg-model eller i KL-pjecens sprogbrug: virksomhedsmodellen. Men der er også andre kommuner, som direkte benytter betegnelsen koncernledelse. Det gælder eksempelvis Slagelse Kommune, hvor jeg har interviewet et af direktionsmedlemmerne, som var meget begejstret for, hvordan kommunen fungerede som

koncern, og hvor jeg tilfældigt fik mulighed for at tale med en leder af en daginstitution, som kunne berette, at der ved hendes nyligt afholdte MUS-samtale skam blev spurgt til, hvordan det var at være en del af koncernen, hvilket hun ikke havde nogen problemer med. Slagelse Kommune var »dag 2 efter strukturreformen« igennem en meget omfattende reorganisering, der har saneret ledelseslagene og i det hele taget ændret på spillereglerne. Man har bl.a. etableret et »strategisk chefforum« bestående af direktionen samt niveau 2-chefer (i alt 21 personer), hvor kommunens overordnede strategier diskuteres, og det vurderes, at det har betydet, at eksempelvis centercheferne bedre forstår den helhed, de er en del af, og at der i det hele taget er en lang række forhold, som bliver betydeligt nemmere med denne model, hvor forventninger afstemmes på forhånd, man kender hinanden, og der lægges vægt på loyalitet og fælles forpligtelse vertikalt såvel som horisontalt. Det er dog stadig sådan, at der ikke er nogen samlet koncernstrategi, der er nærmere tale om delstrategier svarende til delpolitikker. Det, som arbejdet med koncernen hidtil har afstedkommet, drejer sig dermed primært om at skabe et integreret ledelsessystem, dvs. om afvejede og helhedsorienterede beslutninger, koordination og samarbejde – hvilket jo også er, hvad koncernledelse drejer sig om.

Dermed er vi ved et landsdækkende billede. Det er stort set umuligt at identificere officielle samlede koncernstrategier i kommunerne, sådanne strategier ville jo være et tegn på, at man tænkte kommunen som en helhed, som en koncern, uanset om man omtalte strategierne som koncernstrategier eller ej. Omvendt er alle kommuner lovmæssigt forpligtede til at udarbejde både en planstrategi og en servicestrategi. Det har de også gjort, men ser man dem nærmere efter i sømmene, er det meget forskelligt, hvordan kommunerne har grebet det an, hvor omfattende, dybtgående og langtrækkende analyserne og strategierne er, samt om der ved siden af de politiske hensigtserklæringer er nogle konkrete bud på, hvordan de kan udmøntes, herunder understøttes af organisatoriske prioriteringer. Noget der vanskeliggør afklaringen af, om kommunerne har overordnede strategier, er, at betegnelsen strategi (i modsætning til betegnelsen koncern) er på mode i kommunerne og derfor benyttes i alle mulige sammenhænge og af såvel politikere som ledere i de administrative apparater. Dokumenter, der tidligere bar betegnelsen politikker, betegnes nu ofte som strategier. Så ved siden af planstrategier og servicestrategier har vi nu børne og unge-strategier, ældrestrategier, it-strategier mv.

Man kan diskutere, om nogle af de kommuner, der har flest sammenhængende strategier, kan siges at have strategier, der samlet set udgør en koncernstrategi, men det er lidt subtilt – enten har de en overordnet kommunestrategi (koncernstrategi) med tilhørende (sektor- eller områdemæssige) understrategier, eller også har de det ikke. Måske er der noget i det kommunale styre, som vanskeliggør udarbejdelsen af egentlige koncernstrategier, og måske rummer det politiske styre, herunder udvalgsstyret, elementer, som svækker sammenhængskraften. Men som jeg ser det, hænger det forhold, at vi kun vanskeligt kan identificere koncernstrategier, nok mere sammen med, at man har valgt ikke at arbejde mere seriøst med at udmønte tanker bag forestillingen om, at kommunerne udgør en enhed, end det hidtil har været tilfældet. Hvilket dog ikke betyder, at man ikke kan og bør forsøge

sig med overordnede koncernstrategier ved siden af delstrategierne (businessstrategier) i fremtiden.

Paradoksalt nok har man ingen problemer – eller i al fald langt færre problemer – i kommunerne med at betragte sig selv som en virksomhed eller som bestående af mange virksomheder end som en koncern. Ordet virksomhed går således igen i rigtig mange kommuner, ligesom de stort set alle har organiseret sig efter en direktionmodel. I det snapshot, som Poulsen tegner, har 91 ud af 98 kommuner således direktioner (Københavns Kommune har ikke en, men flere direktioner, en for hver forvaltning). Af de syv kommuner, som ikke har en direktion, har fire en ren forvaltningsmodel, mens de tre øvrige har kombinationsmodeller. Det at benytte direktionsbetegnelsen er under alle omstændigheder et signal om enhedstænkning og dermed et af de væsentligste elementer i koncerntænkningen. Direktionerne var typisk noget forvoksede umiddelbart efter strukturreformen, hvor man var tilbøjelige til at gøre alle de kommunaldirektører, som indgik i fusionskommuner, til direktører i de nye kommuner og dertil nogle steder at inkludere andre forvaltningschefer i direktionerne. Det var ikke unormalt, at direktionerne var på 5-6 personer, men i mange kommuner har man allerede reduceret dette antal.

I Bornholms Regionskommune er man således nu nede på 2 personer i direktionen, og det er klart, at det rummer fordele såvel som ulemper og giver en forskellig styring, om man har 2 eller 4 som i Ringkøbing-Skjern eller 6 som i Holstebro. Hvorvidt det forhold, at man har en direktion, kan siges at være et udtryk for en art koncerntænkning, afhænger dog af, hvordan den fungerer – det behøver altså ikke at være sådan, at den skal være meget smal og bestå af to til tre direktører, som ikke har nogen forvaltningschefrolle. Den formelle betragtning er ikke så afgørende som den reelle funktionsmåde, hvis vi skal afgøre, hvorvidt koncerntænkningen er slået igennem. Hvor ofte holder direktionen møder med større chefgrupper, hvor flad er ledelsesstrukturen, hvilken grad af decentralisering og hvilken styringstænkning supplerer strukturerne? Vi får et fingerpeg herom ved at se nærmere på de foretrukne modeller.

I tabel 1 er sammenfattet, hvad det i overgangen mellem 2008 og 2009 er muligt at sige om kommunernes valg af model på baggrund af en netsøgning (og nogle få direkte forespørgsler i kommunerne), rubriceret efter de modeller, som KLK opererer med i førømtalte pjece (2005). Til trods for metodiske forbehold er det lykkedes at etablere et datasæt vedrørende 93 af de 98 kommuner (Poulsen 2009) – og det er det samlede, overordnede billede, der er interessant.

Ser vi på det samlede billede vedr. valg af model, er det slående, at flertallet af kommunerne har valgt en kombination af modeller. Det er knapt 40 pct. af kommunerne i opgørelsen, som har valgt en ren model, idet to kommuner kan identificeres som havende en netværks- eller matrixmodel, 17 har valgt en virksomheds- eller direktionmodel, og yderligere 17 har valgt en ren forvaltningsmodel. De resterende godt 60 pct. har valgt en kombinationsmodel, idet ca. 45 pct. har valgt at kombinere to af modellerne, og ca. 15 pct. har valgt at kombinere tre modeller.

Et markant fund er endvidere, at hvor der er tale om en »ren« model er det henholdsvis virksomheds-/direktionsmodellen og forvaltningsmodellen, der er altdominerende. Det er endelig slående, at der hvor der er valgt en kombination af to henholdsvis tre modeller, indgår virksomheds-/direktionsmodellen i dem alle.

Tabel 1 Oversigt over kombinationer af modeller

Antal kombinationer	Modelelementer	Frekvens	Procent
En	Netværks- eller matrixmodel	2	2,0
	Virksomheds- eller direktionsmodel	17	17,3
	Forvaltningsmodel	17	17,3
To	Virksomheds/netværksmodel	7	7,1
	Virksomheds/forvaltningsmodel	29	29,6
	Virksomheds/kontraktmodel	8	8,2
Tre	Virksomheds/forvaltningsmodel m. netværksmodel	6	6,1
	Borger/kontraktmodel m. virksomhedsmodel	1	1,0
	Virksomhed/netværksmodel m. kontraktmodel	2	2,0
	Virksomheds/forvaltningsmodel m. kontraktmodel	4	4,1
Missing		5	5,1
	Total	98	100,0

Vi kan også fremstille det sådan, at der er to modeller, der viser sig særligt populære som byggesten i de nye kommuner, nemlig den nye virksomhedsmodel, henholdsvis den klassiske forvaltningsmodel. Røvik (1998) har længe interesseret sig for organisationsopskrifters spredning i tid og rum, og man kunne med hans begrebsapparat identificere forvaltningsmodellen, som en institutionaliseret megastandard og virksomhedsmodellen som en ny institutionaliseret superstandard. Forvaltningsmodellen rummer de klassiske bureaukratiske træk vedr. linjehierarki, koordinering og specialisering (global og langsigtet), mens virksomhedsmodellen bygges op om nye politiker- og direktionsroller uden forvaltningsansvar, smalt linjehierarki og decentrale virksomheder med kontraktskabt autonomi (global og indtil videre kortsigtet). Han kunne måske også finde på at kalde virksomhedsmodellen for en lokal døgnflue, men den har i al fald fungeret som forbillede i Danmark siden begyndelsen af 1990'erne og vundet en udbredelse, så den er blevet »global« i Danmark, en ny fællesstandard eller, om man vil, med en Weberiansk sprogbrug idealtypen, som mange efterligner.

Når dette billede er interessant i denne sammenhæng, hænger det sammen med, at virksomhedsmodellen så at sige gør op med forhold, som også koncernmodellen ønsker at gøre op med, og at »opskriften« i virksomhedsmodellen minder om koncernmodellens opskrift. Denne opskrift stammer i Danmark fra Skanderborg, hvor man fra midten af 1980'erne udviklede det, der siden er blevet kendt som skanderborg-modellen. Denne model har gennemgået en udvikling over tid både i Skanderborg og i nogle af de kommuner, såsom Bornholms Regionskommune og Faaborg-Midtfyns Kommune, hvor man har anvendt tankerne fra denne model. Christoffersen, Klausen og Lundtorp har bl.a. fulgt tilblivelsen og udviklingen

af Skanderborg-modellen over en årrække (2003, 2005 samt Christoffersen og Klausen 2010). Kort fortalt er hovedtanken bag modellen et forsøg på at gøre op med sektoriseringen, som den kommer til udtryk i det politiske og administrative system ved at søge dispensation fra den kommunale styrelseslovs § 64b, hvorefter ansvaret for den umiddelbare forvaltning ikke pålægges udvalgene, men samles i kommunalbestyrelsen. Dermed søger man at omdefinere politikernes rolle fra at være drifts- og enkeltsagsorienteret til at blive mere overordnet policyudviklende. Samtidig rummer modellen et ønske om at strømline centraladministrationen, at fjerne »rockwoollaget« og gøre ledelseshierarkiet så smalt, at det kan lade sig gøre at styre gennem meget få ledelseslag, herunder at decentralisere så meget ansvar som muligt til institutioner, der får betegnelsen virksomheder og får mål og rammer via kontrakter eller aftaler. I denne model ligger der et meget stort ansvar for koordination i toppen, og et meget stort ansvar for at skabe udvikling i bunden, i virksomhederne. Kommunen bindes sammen vertikalt, så direktionen og koncernledelsens strategier udmøntes i virksomhederne, der er selvkørende inden for et koncernfællesskab. Det er ikke nogen tilfældighed, at eksempelvis Faaborg-Midtfyns Kommune i dag understreger, at den betragter sig selv som en koncern. Det er heller ikke enestående, idet mange andre kommuner såsom Slagelse Kommune, som tidligere nævnt, hylder samme koncerntankegang og andre igen, såsom Randers Kommune, overvejer en koncernmodel.

Men det bliver yderligere interessant, når vi må konstatere, at koncerntanketangen, herunder både direktions- og virksomhedstankegangen, også trives i kommuner, hvis grundlæggende opbygning minder om den klassiske forvaltningsmodel. Det ses allerede af blandingsmodellerne i tabel 1. Et konkret eksempel på en kommune, som grundlæggende er opbygget omkring den klassiske forvaltningsmodel, kunne være Gladsaxe Kommune, hvor jeg har interviewet et medlem af direktionen. Direktionen udgør den øverste strategiske gruppe, holder møder en gang i ugen og består af syv personer (den er altså ganske stor), under sig har den forvaltningsenheder, der under ledelse af hver sin direktør ligeledes udgør et strategisk forum. Byrådet fastlægger fireårige kvantitative målsætninger for alle serviceområder, og disse fremlægges i kommunestrategien, som formuleres i direktionen og er på hen ved 15 sider. Her kobles politiske udmeldinger med kvalitetsmål og indikatorer, som siver ned igennem systemet og binder kommunen sammen mellem top og bund via kontrakter med de decentrale institutioner. Den fireårige kommunestrategi suppleres således med årlige budgetter og direktør-, chef- og institutionskontrakter. Forvaltningsenhedernes strategiske grupper laver således årsplaner, der er samstemt med kommunens overordnede strategi og direktionens årsplan. Gladsaxe Kommune fremstår med andre ord som et velintegreret ledelsessystem med en klar forestilling om, at man udgør en samlet enhed. Hvis ikke det er en koncernmodel, ved jeg ikke, hvad det er, uanset om man kalder sig en koncern eller ej.

Det er dermed muligt at konkludere, at koncerntankegangen nyder stor udbredelse i de danske kommuner, uagtet at det kun er få af dem, som (endnu) aktivt bekender sig til begrebet. Det er endvidere karakteristisk, at disse forestillinger

om at skulle skabe velintegrerede ledelsessystemer har været fremherskende i en årrække. Det er desuden mit indtryk, at mens koncernledelse i vid udstrækning i staten knytter sig til *koncernstyring* og herunder ikke mindst til økonomistyring, drejer det sig også og mere i kommunerne om at tænke *koncernledelse* som et aktivt strategisk ledelsesredskab. Det bliver dermed også paradoksalt, at jeg tidligere har konkluderet, at det er vanskeligt at finde egentlige koncernstrategier. Men det kan hænge sammen med, at begrebet defineres for snævert, og med at de i virkeligheden er ved at blive udarbejdet. I kommunerne finder man med andre ord koncerntankegangen som et ønske om at skabe et integreret ledelsessystem, med en klar systemloyalitet og -identitet. Sidstnævnte er i de mange fusionskommuner under gradvis opbygning.

At det kan være en vanskelig sag at skabe integration mellem top og bund eller mellem det store og det lille fællesskab (Klausen 2001) i så store enheder, som kommunerne i dag udgør, siger sig selv, men der er indikatorer på, at det kan lykkes. Michelsen og Klausen foretog i 2004 en landsdækkende, repræsentativ undersøgelse blandt skoleledere, ledere af daginstitutioner og i ældresektoren af, hvordan de opfattede deres egen ledelsessituation (Klausen og Michelsen 2004; Klausen 2006b). Et af de markante og overraskende fund var, at institutionslederne i vid udstrækning opfattede sig som en del af et stort fællesskab, der ikke blot omfattede samarbejder på tværs i egen sektor, men også rummede en opfattelse af, at de havde en ledelsesopgave, der gik ud på at skabe tværfaglige og tværsektorielle samarbejder og løsninger, samt at dette skulle ske i et tæt samarbejde med deres respektive forvaltningschefer. Sådanne forestillinger skabes ikke på kort tid, men må tolkes som et resultat af en meget bevidst bestræbelse på gennem ledelsesgrundlag og værdier, intern og ekstern kompetenceudvikling m.v. at udmelde spilleregler og forventninger til ledere på alle niveauer og dermed bane vejen for integrerede ledelsessystemer.

Perspektivering – er koncernledelse kommunestyrets endeligt?

Det er med andre ord nærliggende at tolke udviklingen af de integrerede ledelsessystemer som et resultat af, at der er sket en professionalisering af lederne og af kommunernes administrative systemer. Dermed indskrives kommunerne sig i den generelle modernisering af den offentlige sektor, dvs. i den anden store megareformcyklus, stærkt påvirket af NPM's managerialistiske forestillinger. Det er i det lys, vi skal forstå koncerntankegangens udbredelse.

Selv om udmøntningen er meget forskellig i stat, regioner og kommuner, og *begrebet* koncern kun tøvende vinder indpas i sidstnævnte, er det muligt at konkludere ret entydigt, at koncerntænkningen som ideal ser ud til at gå sin sejrsgang over hele den offentlige sektor.

Der kan anføres en række forbehold og kritikpunkter over for forestillingen om koncerntænkningen og i særdeleshed til situationer, hvor den konkrete udmøntning ikke lykkes på en hensigtsmæssig måde. Lad mig anføre to sådanne. Det første forbehold knytter sig til, at det ikke lykkes at skabe samling, og det andet til

at det lykkes lidt for godt. I den udstrækning det ikke lykkes at forankre koncern-tænkning og koncernstrategier i ledelsessystemet, skabes den deklede organisation, hvor organisationen så at sige knækker over mellem top og bund – så bliver koncernen til et hult postulat, og de decentrale led føler sig typisk ikke som en del af det store fællesskab, deres identitet og loyalitet ligger i det lille fællesskab, de går deres egne veje, og den samlede udvikling for koncernen peger i forskellige retninger, det, som koncerntænkningen skulle dæmme op for, vokser i fuldt flor. I den udstrækning koncerntænkningen omvendt udfoldes som noget meget top-down-drevet, som noget snævert rammesættende eller som koblet med rigide mistillidsbaserede kontrol- og evalueringssystemer, ødelægges muligheden for at udnytte det potentiale, der ligger i konstruktiv kritik, decentralisering og bottom up-processer, for de er afhængige af autonomi, råderum, mangfoldighed m.v., alt sammen noget som danner baggrund for ejerskab, decentral motivation, innovation og kreativitet.

Det er en betragtning værd, om ikke koncernstyring og koncernledelse baner vejen for en virksomhedsgørelse, der overflødiggør det lokale demokrati, og om ikke regioner og kommuner kan styres gennem politikker, der udmeldes fra Regering og Folketing. Som antydnet i analysen af, hvad der sker med regionsdannelsen, ser en sådan udvikling ud til at være sat i bevægelse. Det sker med det institutionelle setup, som lovgivningen rummer, nemlig ved de administrative systemers professionalisering og markedsorientering på den ene side og skatteudskrivningens og de tværgående prioriteringsmuligheders ophævelse samt den generelle udhuling af regionerne som politisk projekt med få politikområder og et problematisk regionsråds- og adhocudvalgsstyre på den anden side. Bliver det også kommunernes skæbne?

Nej, koncernledelse er ikke kommunestyrets endeligt, det er utvivlsomt en forudsætning for, at kommunerne kan levere den vare, der blev bestilt med reformer såsom Struktur- og Kvalitetsreformen, og dermed en betingelse for at kunne skabe den legitimitet, som berettiger deres fortsatte eksistens, i den form de har nu, som politisk styrede enheder. Men koncernledelse er et tveægget sværd, for samtidig med at det er en »tvungen med«, dvs. at der ikke er nogen vej udenom at praktisere det, og at betragte hver enkelt kommune som en koncern, forbereder den kommunerne til at kunne være professionelle agenter for staten, divisioner i koncernen Danmark.

Summary

Since 1986, corporate management has been on the official agenda of government institutions and, since the structural reform of 2007, the regions, but can it be claimed that the concept of corporate management has been generally adopted by the local authorities? The article elucidates what corporate management in the public sector actually is and examines, as something new, how this way of thinking manifests itself in the local authorities. On the basis of a nationwide representative study of structures and management thinking in local authorities, various case studies on the formation of local authorities in the wake of the structural reform and six qualitative interviews with local government chief executives on corporate management, it is concluded that, while the *concept* of corporate management and control has by and large been absent and gained sporadic acceptance by the local authorities only after the structural reform,

local authorities have since the mid-nineties worked systematically to implement the *ideal* of corporate management.

This practice is confirmed in the propagation of management and corporate models which signal private sector business but which are, surprisingly enough, also found in the classic model of public administration. The litmus test on corporate management is affiliated with both the existence of actual corporate strategies and the practice that exists in the management system. While the former is difficult to find and in any case means something different in politically controlled organisations than in private business, the latter appears to be crucial for whether the overall strategies can be realised – and here seems to be a mixed bag of experience.

Future implications link corporate thinking to the professionalisation of the management system produced by the New Public Management-oriented modernisation as a learning process since the mid-eighties and reinvigorated by the latest sweeping reforms, such as the structural reform and the quality reform. It is questioned whether this has any bearings on future local government, its autonomy and integration into the politically democratic system.

Noter

1. Mens den forudgående del af denne artikel har trukket på allerede offentliggjorte forskningsresultater, opbygges denne del af artiklen på baggrund af to nye sæt data. Der er foretaget 6 kvalitative interviews af ca. 30 min. med kommunale topchefer fra 6 forskellige kommuner, om deres vurdering af, hvorvidt og hvordan tanker vedr. koncernledelse anvendes i kommuner i almindelighed og deres egen i særdeleshed. Desuden er der foretaget en repræsentativ, landsdækkende undersøgelse af kommunernes valg af struktur og styringstænkning, sådan som denne kan læses ved studier af deres hjemmesider. Der er tale om et snapshot i overgangen mellem 2008 og 2009 foretaget af stud.scient.pol. Uffe Poulsen for og under vejledning af professor Kurt Klaudi Klausen. Undersøgelsen vil blive offentliggjort i sin helhed i forbindelse med en bog om kommunedannelsen, som udkommer i efteråret 2010 (Christoffersen og Klausen 2010). Ved siden af disse to datasæt bygger analysen på en række dybdegående casestudier af kommunestyret efter strukturreformen, herunder et longitudinelt studie af tilblivelsen af Bornholms Regionskommune og et studie af Skanderborg og Faaborg-Midtfyns Kommune, som ligeledes rapporteres mere omfattende i Christoffersen og Klausen 2010.

Litteratur

- Ackoff, Russell L. (1970): *A Concept of Corporate Planning*, New York: Wiley-Interscience.
- Adizes, Ichak (1988): *Corporate Lifecycles*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Andrews, Kenneth R. (1971): *The Concept of Corporate Strategy*, New York: Dow-Jones Irwin.
- Ansoff, H. Igor (1965): *Corporate strategy*, New York: Dow-Jones Irwin.
- Barnard, Chester I. (1938): *The Functions of the Executive*, Cambridge: Harvard University Press.
- Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo red. (2001): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i Praksis*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1993): *Den usynlige stat*, Haslev: Gyldendal.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (2010): AI den snak om NPM. En lavmælt og kritisk røst, pp 14-21 in *Økonomi & Politik* nr 1. 2010.
- Christensen, Lars Thøger and Mette Morsing (2005): *Bagom Corporate Communication*, København: Forlaget Samfundslitteratur.
- Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2009): *Den danske regionskonstruktion. Spillet om Region Midtjyllands dannelse og konsolidering*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2010): *Kommunedannelsen med og efter strukturreformen*, Arbejdstitel (udkommer i efteråret 2010 på) Syddansk Universitetsforlag.
- Christoffersen, Henrik, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp (2003): *Central styring – decentral ledelse. En undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune*, København: AKF Forlaget.
- Christoffersen, Henrik, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp (2005): *Kommunesammenlægning – professionalisering af politik og administration. En undersøgelse i Bornholms Regionskommune*. AKF Forlaget.
- Deal, Terence E. and A.A. Kennedy (1982): *Corporate Culture*, Reading Mass: Addison Wesley.

- Drucker, Peter (1954): *The Practice of Management*, New York: Harper & Row, Publishers.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2005): *Moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Børsens Forlag.
- Finansministeriet (1983): *Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1986): *Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den statslige administration. Planer for 1986-87*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1993): *Nyt syn på den offentlige sektor*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2002): *Med borgeren ved roret*, København: Schultz Information.
- Finansministeriet (2010): *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet, Budgetdepartementet (1986): *Modernisering af ministeriernes økonomistyring*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet, Administrationsdepartementet (1987): *Koncernledelse i Centraladministrationen*, København: Finansministeriet.
- Forum for offentlig topledelse (2005): *Public Governance. Kodeks for god offentlig topledelse*, København: Forum for offentlig topledelse.
- Hood, Christopher (1991): A Public Management for All Seasons, pp 3-19 in *Public Administration*, vol 69, Spring 1991.
- Industriministeriet (1987): *Industriministeriets fremtidige struktur*, Arbejdsnotat nr. 8 Industriministeriet.
- Johnsen, Erik (2002): *Managing the Managerial Process*, København: DJØF Publishing.
- Justitsministeriet (2005): *Resumé af forslaget til en politireform og en domstolsreform*, København.
- Klausen, Kurt Klaudi (2001): *Skulle det være noget særligt – organisation og ledelse i det offentlige*, København: Børsens Forlag.
- Klausen, Kurt Klaudi (2006a): Lederskabet og de store omstillinger, pp 179-198 in *Ledelse & Erhvervsøkonomi* 4/2006.
- Klausen, Kurt Klaudi (2006b): *Institutionsledelse*, København: Børsens Forlag.
- Klausen, Kurt Klaudi (2009): *Strategisk ledelse – de mange arenaer*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Klausen, Kurt Klausen og Johannes Michelsen (2004): *Institutionsledelse – en undersøgelse af vilkår for ledelse i kommunale institutioner*, København: Lederne.
- Klausen, Kurt Klaudi og Christer Ståhlberg eds. (1998): *New Public Management i Norden. Nye organisationsformer i den decentrale velfærdsstat*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- KL (2005): *Ny organisation – Vejen frem mod de nye kommuners administrative struktur*, KLK, KL: København.
- Miles, Raymond E. and Charles C. Snow (1994): *Fit Failure and the Hall of Fame. How Companies Succeed or Fail*, New York: The Free Press.
- Pfeffer, Jeffrey and Gerald R. Salancik (1978): *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper and Row.
- Pettigrew, Andrew (1973): *The Politics of Organizational Decision Making*, London: Tavistock Publications.
- Pollit, Christopher and Geert Bouckaert (2000): *Public Management Reform – A comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Poulsen, Uffe (2009): *Rapport til Kurt Klaudi Klausen. Undersøgelse af de danske kommuners organisationsmodeller og strategier*, Odense: Institut for Statskundskab (vil blive lagt på hjemmesiden når Christoffersen og Klausen 2010 offentliggøres).
- Regeringen (2010): *Danmark 2020. Viden, vækst, velstand, velfærd*, København.
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*, Oslo Fagbokforlaget.
- Schultz, Majken, Mary Jo Hatch and Mogens Holten Larsen (2000): *The Expressive Organization. Linking Identity, Reputation, and the Corporate Brand*, Oxford: Oxford University Press.