

Eva Moll Ghin

Administrative organisationsforandringer i kommunerne efter krisen. Koncernorganisering på flere niveauer?

I denne artikel undersøges det ved hjælp af et sammenlignende casestudie af fem danske kommuner, hvordan krisen og den strammere statslige styring af kommunernes økonomi har bidraget til administrative organisationsforandringer i kommunerne. Der argumenteres for, at krisen og sanktionslovgivningen skabte et politisk forandringsvindue i de kommuner, som havde svag udgiftsstyring, og at den samtidig skabte et økonomisk pres, som førte til besparelser på administrative lederstillinger. Begge mekanismer bidrog til en udvikling hen mod en ”koncernmodel”, som tilgodeser tværgående prioriteringer og central ressourcestyring. Ifølge undersøgelsen genfindes den overordnede koncernorganisering i organiseringen af det kommunale skolevæsen. Her indebærer den blandt andet, at skoleområdet fusioneres med tilgrænsende områder, og at fagchefen indgår i topledelsen, hvor han/hun socialiseres i rollen som varetager af helhedens interesser.

Kommunerne har gennemgået store forandringer i de senere år. Knap var kommunalreformen overstået, før Danmark blev ramt af økonomisk krise i 2008-2009. Krisen blev anledning til en historisk stramning af den statslige styring af kommunernes økonomi. Siden 2011 har kommunerne risikeret at blive ramt af statslige sanktioner, hvis de ikke overholder økonomiaftalen med staten og deres egne budgetter, og siden 2013 har de været underlagt en budgetlov, som indebærer, at Folketinget fastsætter lofter for deres samlede serviceudgifter på fireårig, rullende sigt.

Sanktionslovgivningen fik stor effekt på den kommunale udgiftsstyring (Foged, 2015). Efter årtier hvor budgetoverskridelser var mere reglen end undtagelsen, har vi oplevet flere år, hvor kommunerne forbrugte mindre end aftalt og budgetteret. De statslige rammer og tilskud blev justeret nedad med nogle års forsinkelse, og kommunernes indtægtsgrundlag var således faldende i perioden 2010-2014 efter fratræk af deres overførselsudgifter.

For at kunne overholde budgetterne og levere de nødvendige besparelser har kommunerne måttet stramme den interne udgiftsstyring. Blandt kritikerne har der blandt andet været bekymring for, at kommunerne ville annullere institutionernes overførselsadgang og skabe incitamentet til ”benzinafbrænding”.

Reguleringen ville således stå i modsætning til den NPM-inspirerede decentralisering, der skulle skabe incitament til effektiv ressourceanvendelse.

Ifølge hidtidige undersøgelser ser det ikke ud til, at sanktionslovgivningen har fået kommunerne til at annullere institutionernes overførselsadgang (Ibsen, 2016), eller at den har givet anledning til storstilet benzinafbrænding (Bæk, Andersen og Krahn, 2016). Det er dog muligt, at den stramme udgiftsstyring har ført til andre former for centralisering. I denne artikel undersøges det, hvordan fem casekommuner har brugt deres administrative organisationsdesign til at styrke helhedens økonomiske interesse i forhold til de faglige budgetadvokater og decentrale budgetforbrugende enheder. Undersøgelsen fokuserer på forandringer på flere organisatoriske niveauer; fra organisering af topledelsen til organisering og styring af skoleområdet.

Artiklen bidrager til de eksisterende studier af sammenhængen mellem kommunernes administrative organisering og deres økonomi (Bækgaard, 2013; Ibsen, 2016; Houllberg og Ibsen, 2017), men hvor disse bidrag har undersøgt effekterne af den administrative organisering på den politiske styring af udgifterne (Bækgaard, 2013), på det skattefinansierede driftsresultat (Ibsen, 2016) eller på produktiviteten (Houllberg og Ibsen, 2017), har denne artikel til formål at bidrage til en forståelse af, hvordan de seneste års ændringer i kommunernes økonomiske vilkår har påvirket den administrative organisering. Den har endvidere til formål at bidrage til en forståelse af, hvordan organisationsforandringer på kommunernes overordnede niveau afspejles i organiseringen af underliggende organisatoriske niveauer, her med fokus på skoleområdet. Artiklen adresserer følgende spørgsmål:

1. Hvordan har krisen og statens strammere økonomiske styring bidraget til administrative organisationsforandringer i kommunerne?
2. Hvordan hænger udviklingen mod en koncernmodel på det overordnede niveau sammen med nye måder at organisere og lede det kommunale skolevæsen på?

Artiklen indeholder først et teori afsnit med en gennemgang af international litteratur om, hvordan krisen og den strammere udgiftsstyring har påvirket organisering og styring af den offentlige sektor. Teori afsnittet følges af et afsnit om undersøgelsens forskningsdesign og de valgte metoder, og herpå kommer analysen, der først behandler forandringer i casekommunernes overordnede organisering og dernæst organiseringen af deres skolevæsen. Den første del af analysen bygger videre på en udgivelse om koncernmodellen under krisen (Foged og Sørensen, 2016), mens den anden del vedrørende skolevæsenet bygger på data, som ikke før har været genstand for publicering

Teori

I det følgende redegøres for nogle væsentlige fund i den internationale litteratur om, hvordan krisen og den følgende udgiftspolitiske ”strengthed” (austerity) har påvirket offentlig organisering og styring; nemlig at den har forstærket de igangværende ”post-NPM”-reformer, og at den har ført til en ”kaskade af centralisering”. Disse fund oversættes til forventninger om forandringer i kommunernes administrative organisering. Spørgsmålet om, hvordan ændringerne i kommunernes økonomiske omverden har påvirket deres organisering kunne også med fordel adresseres med et organisationsteoretisk udgangspunkt (jf. fx Klausen, 2014), men i denne sammenhæng er det valgt at tage udgangspunkt i international litteratur om kriser og forvaltningspolitik.

Krisens betydning for offentlig organisering og styring

Da verden i 2008 blev ramt af økonomisk krise, blev dette anledning til diskussion om, hvordan det ville påvirke organiseringen og styringen af den offentlige sektor (Peters, 2011; Peters, Pierre og Randma-Liiv, 2011; Hood, 2010; Pollitt, 2010). Blandt de oftest diskuterede spørgsmål var, om vi kan forvente store eller små forandringer af den eksisterende forvaltningspolitik, og hvordan krisen bidrager til centralisering (fx Peters, Pierre og Randma-Liiv, 2011; Cepiku og Savignon, 2012).

Kriser betragtes i forvaltningslitteraturen ofte som potentielle ”kritiske korsveje”, der kan føre til store forandringer (Thelen og Steinmo, 1992). De kan fx åbne et *window of opportunity* for, at aktører med en bestemt rolle og interesse (såsom budgetvognere) kan opnå politisk støtte til forandring (Peters, Pierre og Randma-Liiv, 2011; Pollitt og Bouckaert, 2009). Kriser kan dog også tænkes at styrke ”stiafhængigheden” i den offentlige sektor (Pollitt og Bouckaert, 2011). I en nylig analyse af 16 europæiske landes konsolideringspolitik tegner der sig et billede af, at krisen har forstærket landenes eksisterende reformbestræbelser, og at den bidrager til udbredelsen af post-NPM-reformer (Kickert og Randma-Liiv, 2015: 211).

Post-NPM kan forstås som ”anden generation” af modernisering, der ligger i forlængelse af NPM, men hvor vægten er skiftet fra strukturel decentralisering, disaggregering og specialisering til organisering med henblik på varetagelse af helhedens interesser; *whole-of-government* (Christensen og Lægread, 2007: 11). Post-NPM kan ligesom det oprindelige NPM-begreb være ganske bredt og uklart (jf. Christensen, 2013), men det kan også forstås mere afgrænset som organisatoriske og ledelsesmæssige forandringer, hvor vertikal og horisontal koordinering prioriteres højere end specialisering og afgrænsede, klare mål.

Kriser betragtes ofte som anledning til centralisering (Hallerberg, Strauch og von Hagen, 2009; Schick, 2009). Det kan fx begrundes i budgetlitteraturens *common pool problem*, som opstår, når flere aktører har adgang til at forbruge af den samme kollektive pulje. Argumentet er, at hver aktør vil se stor nytte af udgifter på netop deres område, mens summen af deres udgiftsønsker overstiger den pulje, som kollektivet kan og vil finansiere. Common pool-problemet er større, jo større antallet af udgiftspolitiske aktører (von Hagen, 2007). Ifølge litteraturen om fiskal institutionalisme vil kriser få befolkningen til at indse fordelene ved stram central udgiftsstyring, som fx kan opnås ved at budgetlægningen styres af en central fiskal entreprenør, og at den samlede udgiftsramme fastlægges centralt, før der indsamles budgetønsker fra decentrale enheder (von Hagen, 2007).

Der er dog også grunde til at forvente decentralisering i krisetider. Fx kan man argumentere med udgangspunkt i principal-agent-teori (fx Eisenhardt, 1989), at udgiftsstyring præges af informationsasymmetri mellem budgetbevilgende principaler og budgetforbrugende agenter, og at denne informationsasymmetri bedst håndteres, hvis principalerne styrer efter overordnede økonomiske rammer, mens ansvaret for budgetudmøntning inden for rammerne uddelegeres til agenten. Rammestyrens fordele kan antages at være særligt store, hvis det økonomiske pres håndteres ved generelle grønthøsterbesparelser (se fx Raudla, Savi og Randma-Liiv, 2015 for en skelnen mellem generelle og målrettede besparelser).

I en nylig artikel undersøges det, hvordan krisen førte til centralisering i den offentlige sektor baseret på et stort europæisk survey (Raudla et al., 2015). Der argumenteres for, at centralisering enten kan betyde, at centrale politikere detailstyre budgetbeslutninger i den offentlige sektor, eller at de iværksætter mekanismer til styring efter overordnede udgiftsmål, mens de delegerer kompetencen til – og ansvaret for – overholdelse af målene nedad. Ifølge undersøgelsen bekræftes det andet argument, idet krisen udløste en kaskade af centralisering, der indebærer, at styrkelse af budgetvokterne på ét niveau fører til styrkelse af budgetvokterne på underliggende niveauer.

Centralisering af udgiftsstyringen og forandringer af kommunernes administrative organisering

Centralisering af udgiftsstyringen kan opnås ved hjælp af tre typer budgetinstitutioner; regler om fiskale outputs (såsom balanceregler), regler der sikrer at alle udgifter styres af budgettet, og regler om budgetprocessen (Alesina og Perotti, 1996; von Hagen, 2007). I dansk sammenhæng udgør budgetloven og sanktionslovgivningen gode eksempler på centraliserende budgetinsti-

tutioner, og det må forventes, at de udløser en centraliseringskaskade, der i kommunerne blandt andet indebærer nye budgetprocesser og kompetencer til økonomiudvalg- og forvaltning. På det politiske plan tyder den eksisterende forskning på, at kommunernes centrale budgetvognere i skikkelse af borgmesteren og økonomiudvalget har vundet indflydelse på bekostning af menige kommunalbestyrelsesmedlemmer (Houlberg, 2015: 17). Der er også grund til at tro, at kommunerne forsøger at styrke udgiftsstyringen ved ændringer i deres administrative organisation. Det kan forventes, at disse ændringer vil tage udgangspunkt i de gældende idealer om organisering ud fra et whole-of-government-perspektiv. I kommunal sammenhæng kan whole-of-government-tilgangen beskrives som en styrkelse af den kommunale koncern i forhold til de faglige forvaltninger og decentrale enheder.

I den danske kommuneforskning skelnes ofte mellem to idealtyper for administrativ organisering; en forvaltningsmodel og en direktionsmodel (Christensen, Christiansen og Ibsen, 2006; Jespersen, 2008; Christoffersen og Klausen, 2012; Klausen, 2014; Ibsen 2016). Forvaltningsmodellen kendetegnes ved horisontal arbejdsdeling mellem parallelle faglige forvaltningshierarkier. Direktionsmodellen kendetegnes ved tværgående ledelse og vertikal arbejdsdeling mellem central styring og decentral drift. I en idealtypisk forståelse hænger direktionsmodellen sammen med kontrakt- eller aftalestyring af decentrale "virksomheder" (Christoffersen og Klausen, 2012). De fleste kommuner valgte ved kommunalreformen en kombination af de to modeller (Jespersen, 2008, Christoffersen og Klausen, 2012). Begge modeller har styrker og svagheder, når det gælder om at understøtte central udgiftsstyring. I forvaltningsmodellen anvendes ofte mål- og rammestyrt (Christoffersen og Klausen, 2012: 92) i kombination med en hierarkisk delegering af driftsansvaret og relativt stærk faglig og økonomisk ledelse af de decentrale ledere. Modellen kritiseres dog for at fremme en adfærd, hvor ledere optræder som budgetadvokater for deres faglige områder. Direktionsmodellens rationale er at undgå de faglige udgiftsadvokater og facilitere tværgående udgiftsprioritering, men svagheden ligger i et stort ledelsesspænd, som kan føre til svag faglig og økonomisk ledelse (Klausen, 2014). Koncernmodellen kan defineres som en tredje model, der kendetegnes af både tværgående ledelsesorganisering og reintegration af de decentrale enheder i et ledelseshierarki. Den tilgodeser som idealtipe central udgiftsstyring, idet den tværgående ledelsesorganisering tilgodeser prioritering på tværs af fagområderne, og den hierarkiske organisering tilgodeser økonomisk ledelse nedad. Koncernmodellen er derimod ikke kendetegnet ved en klar arbejdsdeling mellem fagområderne (som i forvaltningsmodellen) eller mellem strategi og drift (som i direktionsmodellen). I stedet er den ledsaget

af et ideal om koncernledelse som ”et mere styret, integreret og forpligtende strategisk ledelsesfællesskab” (Klausen, 2014: 225).

Besparelser og forandringer af kommunernes administrative organisation

Krisen og den strammere statslige styring kan forstås som en begivenhed, der øger det økonomiske og politiske pres og derved åbner et *window of opportunity* for, at budgetvogterne kan komme igennem med forslag om strammere udgiftsstyring og omorganiseringer, der reducerer antallet af faglige budgetadvokater til fordel for en mere tværgående ledelsesorganisering. Desuden kan det forventes, at jagten på besparelser fører til reduktion af antallet af forvaltninger og lederstillinger; særligt i de sammenlagte kommuner, som ved kommunalreformen ofte etablerede sig med flere udvalg og forvaltningsenheder, end hvad der fulgte af den øgede opgaveportefølje (Bækgaard, 2008). Det kan samtidig forventes, at administrative sammenlægninger øger ledelsesspændet, hvilket kan skabe et pres for etablering af flere vertikale ledelseslag. Den strammere økonomiske styring kan således bidrage til udvikling mod en koncernmodel.

Forventninger til analysen

På baggrund af ovenstående kan der formuleres følgende forventninger til analysen:

1. Krisen og sanktionslovgivningen skabte et vindue for organisationsforandring – særligt i de kommuner, der havde svag udgiftsstyring op til krisen, dvs. i 2007-2009.
2. Krisen skabte et pres for løbende besparelser på den administrative organisation – særligt i de kommuner, der oplevede store indtægtsfald efter 2010.
3. Organisationsforandringerne gik i retning af en koncernmodel for administrativ organisering.
4. Koncernorganisering på det overordnede niveau påvirkede organisering og ledelsesroller på underliggende organisatoriske niveauer.

Koncernmodellen forstås som en model, der kombinerer tværgående ledelsesorganisering med hierarkisk reintegration af de decentrale enheder. I den følgende analyse anses det som indikation på tværgående ledelsesorganisering, 1) hvis direktionen er lille og uden faglig arbejdsdeling mellem direktørerne, 2) hvis antallet af forvaltninger eller administrative centre er lille, 3) hvis topledelsen omfatter et integreret ledelsesforum på tværs af ledelsesniveauer og fagområder. Det anses som indikation på hierarkisk reintegration, hvis der etableres; 1) flere hierarkiske ledelseslag, 2) løbende budgetopfølgning og koor-

dinering af budgetforbruget inden for de faglige ”søjler”, og 3) hvis kontrakt- eller aftalestyring nedprioriteres.

Table 1: Koncernmodel for administrative organisering

Dimensioner	Indikatorer
Tværgående ledelsesorientering	<ol style="list-style-type: none">1. Lille direktion2. Mindre antal faglige forvaltninger eller centre3. Integreret ledelse på tværs af ledelsesniveauer og fagområder
Hierarkisk reintegration	<ol style="list-style-type: none">1. Flere hierarkiske ledelseslag2. Løbende budgetopfølgning og koordination af bugetforbruget3. Mindre vægt på kontrakt- og aftalestyring

Argumentet om en centraliseringskaskade indebærer, at der kan identificeres en sammenhæng mellem centralisering på flere niveauer. Vi kan i forlængelse heraf forvente en sammenhæng mellem organisationsforandringer på flere niveauer. Det undersøges derfor, hvordan organisationsforandringer på det overordnede niveau hænger sammen med forandringer på skoleområdet. På skoleområdet fokuseres på, hvordan den overordnede ledelsesstruktur afspejles i den administrative ledelse af skoleområdet, og hvordan den vertikale reintegration afspejles i relationen mellem skoleadministrationen og de enkelte skoler.

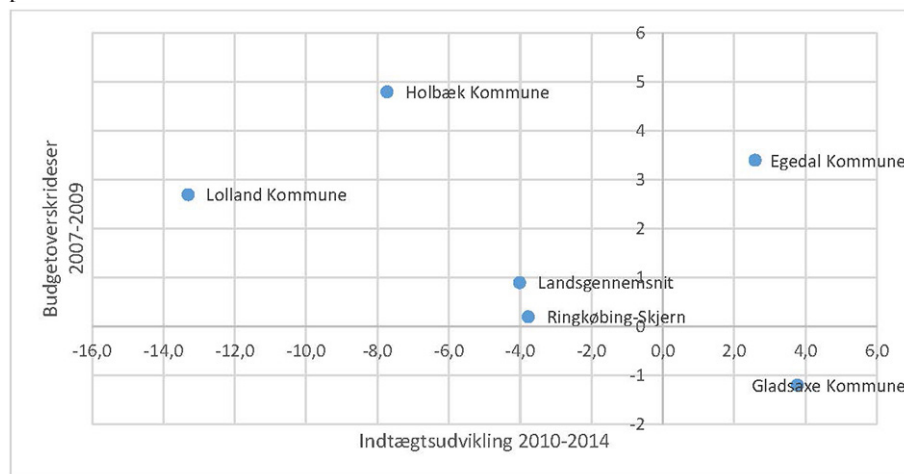
Forskningsdesign

Problemformuleringen besvares med udgangspunkt i et sammenlignende studie af organisationsudviklingen i fem kommuner i perioden 2009-2015; Egedal, Gladsaxe, Holbæk, Lolland og Ringkøbing-Skjern. Metoden er valgt, da artiklen både har til formål at afprøve en række forventninger om krisen og organisationsforandringer og at bidrage til en ny og mere detaljeret forståelse af kommunernes organisationstænkning.

Casekommunerne er udvalgt, så de varierer på to dimensioner; budgetoverskridelser op til krisen og indtægtsudvikling efter krisen – efter fratræk af udgifter til overførsler. Forventningen er for det første, at de kommuner, som havde store budgetoverskridelser op til krisen, i særlig grad oplevede et forandringsvindue, da krisen og sanktionslovgivningen øgede de politiske omkostninger ved svag udgiftsstyring. For det andet forventes det, at en negativ indtægtsudvikling (efter fratræk af overførselsudgifter) skaber et øget økonomisk pres, som nødvendiggør besparelser på serviceudgifterne og herunder på admi-

nistrationen. Indtægtsudviklingen måles absolut, fordi udgiftstilpasninger til faldende samlede indtægter kræver organisationsforandringer, selv om aktivitetsniveauet også er faldende. Indtægtsudviklingen afspejler således kommunernes skattegrundlag og tilskud, samt om de har oplevet befolkningstilvækst eller afvandring.

Figur 1: Budgetoverskridelser 2007-2009 og indtægtsudvikling 2010-2014, pct.^{a)}



a. Indtægtsudviklingen er beregnet med udgangspunkt i de Kommunale Nøgletal. I beregningen indgår: indtægter fra indkomstskat, indtægter fra ejendomsskat, indtægter fra selskabsskat, indtægter fra tilskud og udligning og indtægter fra refusioner. Herfra fratrækkes udgifter til overførsler. Det herved fremkomne tal korrigeres for pris- og lønudviklingen ved hjælp af KL's historiske opgørelse. Endelig omregnes de Kommunale Nøgletals indbyggerkorrigerede tal til absolutte tal for kommunen, idet der for hvert år i beregningen ganges med kommunens indbyggertal pr. 1. januar samme år. Sidst beregnes indtægtsudviklingen som en procentsats af indtægterne i 2010. Budgetoverskridelserne er beregnet med udgangspunkt i KORAs økonomiske nøgletal. Tallet afspejler forskellen mellem budget og regnskab for driftsudgifterne, opgjort som pct. af driftsudgifterne. Tallet er et gennemsnit for årene 2007, 2008 og 2009.

Det forventes, at vinduet for radikale forandringer i 2010 har været størst i kommuner med store budgetoverskridelser før krisen, her Holbæk, Lolland og Egedal. Det forventes, at presset for løbende besparelser og organisationsforandring har været størst i kommuner med størst pres på indtægterne, her Lolland fulgt af Holbæk og Ringkøbing-Skjern.

Koncernorganisering på flere niveauer

I hver kommune undersøges det, hvordan organisationsforandringer på det overordnede niveau afspejles i organisering og styring på opgaveniveau. Der fokuseres på skoleområdet, som er kommunernes største udgiftsområde, og som er et af de områder, der har været mest præget af budgetoverskridelser (Serritzlew, 2005), og hvor regnskabssanktioner har haft størst effekt på budgetoverholdelsen (Foged, 2015). Det kan således forventes, at de organisationsforandringer, der har haft til formål at forbedre udgiftsstyringen, har været særligt udtalte på skoleområdet. Skoleområdet har samtidig været væsentligt berørt af besparelser siden krisen. Blandt casekommunerne har især Lolland, Egedal og Gladsaxe gennemført store besparelser på skoleområdet, hvilket afspejler, dels at enhedsudgifterne i udgangspunktet lå højt i de tre kommuner, dels at Lolland Kommune har tilpasset aktiviteten til et faldende antal skoleelever.

De anvendte metoder

Undersøgelsen er baseret på semistrukturerede interviews. Interviewene er gennemført i to runder. Første runde blev gennemført i 2014 og omfattede i hver kommune interviews med borgmesteren, kommunaldirektøren, direktører med ansvar for de store serviceområder, en økonomichef og en medarbejder med ansvar for mål- og resultatstyring. Anden runde blev gennemført i 2015 og omfattede interviews med skolechefen (den chef under direktørniveau der har det overordnede ansvar for skoleområdet) og to (distrikts)skoleledere i hver kommune.

Undersøgelsen kan kritiseres for, at den kausale test af, om organisationsforandringerne skyldes krisen og sanktionslovgivningen, er relativt svag. De overordnede forandringer kunne også tilskrives andre forklaringsfaktorer såsom forvaltningspolitiske modebølger (Røvik, 2007), og man kan også indvende, at det valgte opgaveområde har været genstand for andre forandringpulser såsom den gradvise transformation af daginstitutionerne fra pasning til skoleforberedelse og Skolereformen i 2014. Med de få cases er det svært at udelukke alternative forklaringsfaktorer, men det kan med det valgte undersøgelsesdesign sandsynliggøres, at krisen har bidraget til organisationsforandringer, og det bliver samtidig muligt at udforske sammenhængen mellem kommunernes organisering på flere niveauer.

Præsentation af casekommunerne

Lolland Kommune er en sammenlægningskommune med under 50.000 indbyggere. Kommunen har haft vanskelige økonomiske vilkår i årtier, og organisationsmodellen blev fra starten valgt under hensyn til behovet for stram øko-

nomisk styring. Der var tale om en tilpasset direktionsmodel, hvor kommunen har en samlet direktion og stabsfunktioner, men der er klar arbejdsdeling mellem kommunaldirektøren og de tre faglige direktører, som hver har linjeansvar for en gruppe af administrative centre – i kommunen kaldt sektorer.

Holbæk Kommune er en sammenlægningskommune med næsten 70.000 indbyggere. Kommunen havde gode økonomiske tider indtil 2008, men krisen førte til stagnation i indbyggertallet og svigtende indtægter fra blandt andet jordsalg. Man havde ved kommunalreformen valgt en direktionsmodel med kun to ledelseslag; en tværgående direktion og decentrale virksomheder. Denne organisationsmodel gives af informanterne en stor del af ”skylden” for den svage udgiftsstyring, og i 2010 gennemgik kommunen en stor organisationsændring. Direktørerne blev blandt andet gjort ansvarlige for hver deres ”direktørplatform”, og der blev indført et nyt lag af administrative centre. I 2014 vedtog byrådet endnu en stor omorganisering for at styrke de tværgående beslutningsprocesser. Direktionen kaldes herefter ”koncerndirektionen”, og herunder findes fem ”kerneområder” og tre tværgående stabe. Direktører og chefer udgør en samlet ”koncernledelse”.

Egedal Kommune er en sammenlægningskommune med under 50.000 indbyggere. Kommunen har gode økonomiske vilkår og er kommet relativt godt gennem krisen. De store budgetoverskridelser op til krisen skyldtes en konfliktfyldt sammenlægning, der førte til et dårligt samarbejdsklima i byrådet og administrationen. Administrationen var ved etableringen organiseret som en hybrid af direktions- og forvaltningsmodellen. Direktionen bestod af seks direktører med ansvar for hvert sit faglige område. I 2010 påbegyndtes et større organisationsprojekt, der skulle skabe bedre betingelser for samarbejde på tværs blandt andet gennem en ny administrativ struktur.

Ringkøbing-Skjern Kommune er en sammenlægningskommune med under 60.000 indbyggere. Krisen lagde et pres på kommunens i forvejen beskedne indtægtsgrundlag, idet en svag stigning i indbyggertallet blev vendt til et fald. Administrationen er organiseret efter en direktionsmodel, og det var fra starten et vigtigt princip, at organisationen skulle være tværgående og flad. Direktørerne skulle ikke knyttes fast til faglige områder, og fagcentre skulle ikke have interne ledelseslag. Siden krisen har man sparet på antallet af direktører og centre, og parallelt hermed har man slækket på princippet om, at centrene ikke må have interne ledelseslag.

Gladsaxe Kommune er en fortsætterkommune med næsten 70.000 indbyggere. Kommunen blev ramt af krisen ved stigende sociale udgifter men har været begunstiget ved et stigende indbyggertal og et relativt godt indtægtsgrundlag. Gladsaxe har en forvaltningsmodel. Topleddelsen består af kommu-

naldirektøren, tre faglige direktører og en økonomidirektør, som er ledere af hver sin forvaltning med egen stab. Kommunens organisationsdiagram indeholder ikke en direktion, men informanterne refererer rutinemæssigt til ”direktionen”. Kommunen har nedlagt et tværgående center i 2015 men derudover ikke foretaget forandringer af den overordnede administrative organisering siden krisen.

Tabel 2: Præsentation af casekommunerne

	Indbyggertal 2009	Sammenlægningsgrad i 2007	Oprindelig organisationsmodel
Lolland	47.757	Sammenlagt af 7 kommuner	Hybrid
Holbæk	69.528	Sammenlagt af 5 kommuner	Direktion
Egedal	41.031	Sammenlagt af 3 kommuner	Hybrid
Ringkøbing-Skjern	58.803	Sammenlagt af 5 kommuner	Direktion
Gladsaxe	63.233	Ikke sammenlagt	Forvaltning

Hvordan har krisen bidraget til organisationsforandring?

I det følgende undersøges det, hvordan krisen har bidraget til organisationsforandringer, og om forandringerne gik i retning af en koncernmodel i de fem casekommuner.

Var krisen et politisk vindue for organisationsforandringer?

I Holbæk og Egedal udgjorde krisen som forventet et politisk vindue for forandring. I disse kommuner var budgetoverskridelserne medvirkende til, at kommunaldirektøren blev udskiftet i 2009 (Holbæk) eller 2010 (Egedal), og at byrådet fik nyt flertal og borgmester ved valget i 2009. I Holbæk tog den nye kommunaldirektør initiativ til, at man i 2010 skabte en mere klassisk hierarkisk organisation med ”direktørplatforme” og administrative centre, som skulle sikre bedre økonomisk styring af de decentrale driftsenheder. I Egedal iværksatte den nye kommunaldirektør et stort organisationsprojekt, som skulle skabe bedre betingelser for tværgående samarbejde, blandt andet gennem en ny administrativ struktur, der blev implementeret i 2012, med færre faglige direktører og centre. Det kan ikke udelukkes, at Holbæk og Egedal under alle omstændigheder ville have reageret på den svage udgiftsstyring og dens nega-

tive konsekvenser for likviditeten, men informanterne beskriver krisen som et politisk forandringsvindue, der gjorde det muligt at gennemføre radikale forandringer. De fortæller fx, at krisen gjorde det klart for alle, at ”de glade dage” var forbi (Holbæk), og man måtte vænne sig til ”en ny normal” (Egedal). I Lolland førte budgetoverskridelserne og krisen ikke til udskiftning af den administrative ledelse eller et stort organisationsprojekt. Dette forklarer informanterne med, at økonomisk krise ikke på samme måde var en ny tilstand i Lolland som i resten af landet, og at organisationsdesignet i forvejen var udformet med henblik på stram styring. De forklarer budgetoverskridelserne ved, at sammenlægningen faldt sent på plads, og udfordringerne var store. De beskriver ikke krisen som anledning til at så tvivl om organisationsdesignet men som en faktor, der skabte afklaring om strategien om løbende kapacitetstilpasning.

I Ringkøbing-Skjern og Gladsaxe kommuner gav krisen ikke anledning til store organisationsprojekter. I Ringkøbing-Skjern fortæller informanterne dog, at sanktionslovgivningen blev anledning til at skabe en klarere rolle- og ansvarsfordeling blandt andet ved at klargøre økonomimedarbejdernes loyalitetsforpligtelse over for økonomistaben, hvor de var ansat, frem for de faglige enheder, hvor de var fysisk placeret. I Gladsaxe beskrives sanktionslovgivningen som en anledning til at stå fast på det eksisterende princip om rammestyring inden for de faglige søjler.

Det ser således ud til, at krisen udgjorde et politisk vindue for omorganiseringer, og at den især bidrog til radikale omorganiseringer i de kommuner, som havde haft store budgetoverskridelser. I to af disse kommuner blev en næsten samtidig udskiftning af kommunaldirektør og borgmester anledning til at træffe store strategiske beslutninger i ledelsesgruppen om kommunens fremtidige organisering og styring.

Organisationsforandringer som følge af administrative besparelser?

Blandt casekommunerne har især Lolland, Holbæk og Ringkøbing-Skjern oplevet et pres på indtægterne og et behov for besparelser. I Lolland fortæller informanterne, at man har reduceret antallet af sektorer (fra 17 til 11) som led i strategien om at tilpasse organisationen til det faldende indbyggertal. Man har derimod ikke beskåret direktionen (som består af fire direktører), da man frygter, at de besparelser, der således kan opnås, hurtigt kan opvejes af en svækkelse af den økonomiske ledelse. I Ringkøbing-Skjern har man reduceret antallet af direktører (fra fem til tre) og administrationscentre (fra 16 til ni), og her beskriver informanterne baggrunden som et politisk ønske om, at administrationen skal bære sin del af de løbende besparelser. I Holbæk vedtog byrådet i 2014 endnu en stor omorganisering, som medførte, at antallet af

direktører og administrative centre (nu kaldet kerneområder) blev reduceret, så der nu er tre koncerndirektører, fem kerneområder og tre tværgående stabe. Omorganiseringen har baggrund i byrådets og borgmesterens opfattelse af, at de faglige søjler havde fået for stor indflydelse, men den skal også ses på baggrund af, at Holbæk efter omorganiseringen i 2010 havde haft stærkt stigende administrationsudgifter.

I Egedal og Gladsaxe, som har klaret sig godt gennem krisen, præges billedet i mindre grad af løbende besparelser på lederposter. I Egedal er direktionen dog blevet yderligere formindsket efter 2012, så den nu består af tre direktører, og i Gladsaxe har man nedlagt vicekommunaldirektørstillingen og et tværgående administrativt center.

Krisen og koncernmodellen

At dømme ud fra udviklingen i de fem casekommuner har krisen bidraget til udvikling mod en koncernmodel for administrativ organisering.

Udviklingen har været særligt udtalt i Holbæk. Her afspejles koncernidealet i organisationens sprogbrug, og informanterne beskriver den nuværende organisation som anderledes end både den oprindelige flade direktionsmodel og den fagligt opdeltede model, der var gældende fra 2010 til 2014. Rationalet for den første organisationsændring var bedre økonomisk ledelse af de decentrale ledere, mens rationalet for den anden organisationsændring var at reducere de faglige budgetadvokaters indflydelse og skabe mulighed for budgetmæssige omprioriteringer. Også i Egedal og Ringkøbing-Skjern har krisen bidraget til udvikling mod en koncernmodel. I Egedal lægger informanterne især vægt på, hvordan den tværgående organisering adskiller sig fra den oprindelige fagligt opdeltede organisation med mange budgetadvokater. I Ringkøbing-Skjern har forandringerne primært bestået i, at man har sammenlagt centre og samtidig tilladt flere vertikale ledelseslag i erkendelse af, at det økonomiske ledelses-spænd ellers bliver for stort.

Lolland og Gladsaxe er præget af større stabilitet med hensyn til den administrative organisering. Disse to kommuner har større faglige arbejdsdeling i direktionen og i forvaltningen end de øvrige casekommuner. Resultatet er overraskende for Lolland, men forklaringen skal sandsynligvis findes i, at krisestemningen ikke er ny her, og at man vurderer, at fagligt specialiseret ledelse og linjehierarki er nødvendige redskaber i den kapacitetstilpasning, som kommunen har været i gang med i en årrække. I Gladsaxe har krisen ikke givet anledning til store forandringer, og her er informanterne gennemgående af den opfattelse, at en fagligt specialiseret forvaltning er et godt redskab til effektivt ressourceudnyttelse.

Table 3: Organisationsformer siden krisen i casekommunerne

	Vigtigste forandringer 2009-2015	Ledelsesorganisering 2015	Tilpasning til et koncernideal
Lolland	Færre administrative centre	4 direktører 11 drifts- og stabssektorer	Mellem
Holbæk	Flere ledelseslag Færre administrative centre	3 direktører 8 kerneområder og stabe	Stor
Egedal	Færre administrative centre	3 direktører 9 faglige og tværgående centre	Stor
Ringkøbing- Skjern	Færre administrative centre Flere ledelseslag	3 direktører 9 fag- og stabsområder	Stor
Gladsaxe	Mindre forandringer	5 direktører 3 fagforvaltninger og 1 center	Lille

Hvordan afspejles forandringerne i organiseringen af skoleområdet?

I det følgende skal det undersøges, hvordan forandringerne i den overordnede administrative organisering afspejles i forandringer af skoleområdets organisering og ledelse. Der fokuseres først på forandringer med hensyn til vægtningen mellem faglig specialisering og tværgående ledelse. Herefter fokuseres på organiseringen af styringsrelationen til den enkelte skole.

Mod tværgående ledelse på skoleområdet?

De administrative sammenlægninger har berørt skoleområdet i alle casekommuner undtagen Gladsaxe. Ifølge de interviewede fagchefer skal rationalet for sammenlægningerne ikke kun findes i administrative besparelser men også i øgede politiske ambitioner om at tænke og lede på tværs. Dette afspejler den faglige udvikling på skoleområdet, hvor der i stigende grad tages udgangspunkt i tværgående læringsmål og politikker for børne- og ungeområdet. Det afspejler dog også den bredere forvaltningspolitiske udvikling mod koncernorganisering, idet fagcheferne i stigende grad bliver inddraget i drøftelser af strategi og prioritering på tværs af hele kommunen, herunder som deltagere i de strategiske lederfora med deltagelse af direktører og fagchefer, som findes i alle fem kommuner. Som deltagere i disse fora bliver fagcheferne socialiseret til at påtage sig en rolle som varetager af kommunens samlede strategiske og økonomiske interesser.

Forandringerne af fagchefens rolle har været særligt udtalt i de kommuner, som har bevæget sig mest mod en koncernmodel, dvs. Holbæk, Egedal og Ringkøbing-Skjern. Det gælder især Holbæk kommune. Siden 2015 har den øverste fagchef i Holbæk været ansvarlig for hele det brede børneområde, som nu er opkaldt efter sit mål "Læring og Trivsel". Fagchefen indgår i koncernledelsen, hvor hun deltager i beslutningsprocesser om prioriteringer og omlægninger af indsatsen på tværs af både eget og andre områder. I Holbæk har man også arbejdet med at skabe bedre sammenhæng mellem dagtilbud og skole decentralt, og man har brugt det tværgående samarbejde som anledning til at flytte budgetmidler fra skoleområdet til dagtilbud. Man har desuden skabt fire parallelle områdestrukturer for skole og dagtilbud, hvilket skal understøtte et sammenhængende udviklingsforløb for alle børn mellem 0 og 16 år. I Ringkøbing-Skjern har man ligeledes sammenlagt områderne for skole og dagtilbud, og chefen indgår i den samlede koncernledelse (chefforum). Man har også her arbejdet med tværgående integration af opgaverne på det decentrale niveau, idet man har indført helhedsledelse af skole og dagtilbud i landsbyerne. I Egedal Kommune har man sammenlagt skole og dagtilbud som led i omorganiseringen i 2012, og også her indgår fagchefen i kommunens lederforum. Kommunens tværgående organisering afspejles dog ikke decentralt, idet man har separate områdestrukturer for dagtilbud og skole.

De to kommuner, der i mindre grad svarer til en koncernmodel, har bevaret en større faglig specialisering i direktionen og på chefniveau. Gladsaxe har således en forvaltning for Børn og Kultur med egen stabsenhed og herunder afdelingschefer for familie, kultur, dagtilbud og skole. Lolland Kommune har ligeledes en faglig direktør for Børn, Unge og Kultur og herunder sektorchefer for skoleområdet, dagtilbud samt børn og unge. Fagdirektøren har ikke en egen forvaltning, men han har linjeansvar for det samlede børn- og ungeområde.

Ledelsesorganiseringen på skoleområdet synes således at variere systematisk mellem de tre koncernorganiserede kommuner, Holbæk, Egedal og Ringkøbing-Skjern, og de to øvrige kommuner, Lolland og Gladsaxe. Variationerne illustreres i tabel 4.

Table 4: Organisering af skoleområdets ledelse

Kommuner/ indikatorer	Nærmeste direktørs område	Fagchefens område	Fagchefens rolle i topledelsen
Lolland	Børn, Unge og Kultur	Skole	Underordnet direktøren
Holbæk	Sundhed og Omsorg, Børn og Unge, Uddannelse og Job.	Skole, Dagtilbud, Det specialiserede børneområde	Del af koncernledelsen
Egedal	Social Service, Sundhed og Omsorg, Skole og Dagtilbud	Skole og Dagtilbud	Del af koncernledelsen
Ringkøbing- Skjern	Børn og Familie, Dagtilbud og Undervisning, Land, By og Kultur	Dagtilbud og Undervisning	Del af koncernledelsen
Gladsaxe	Børn og Kultur	Skole	Underordnet direktøren

Vertikal reintegration af skolerne?

Bevægelsen mod en organisering med flere ledelseslag, tæt budgetopfølgning og løbende dialog mellem ledelseslagene genfindes også på skoleområdet.

Casekommunerne har alle gennemført skolesammenlægninger. I nogle tilfælde er disse blevet gennemført som administrative sammenlægninger, hvorved der indføres distriktsskoler med underliggende fysiske afdelinger. Distriktsskolelederne har typisk det overordnede økonomiske og faglige ansvar, mens lederne af de enkelte afdelinger er ansvarlige for den daglige pædagogiske ledelse. Distriktsskoleniveauet fungerer altså som et mellemliggende ledelsesniveau mellem skoleadministrationen og de enkelte skoleafdelinger.

Casekommunerne tildeler alle rammebudgetter til skolerne, og der anvendes i de fleste tilfælde en taxameterbaseret tildeling, som giver den enkelte (distrikts)skole incitament til klasseoptimering og evt. til at tage initiativ til nedlæggelse af små urentable afdelinger. Der gøres dog alle steder undtagelser fra taxameterprincippet i form af grundtilskud til matrikler eller anden kompensation til skoler med små klasser. Skolerne har adgang til at overføre overskud eller underskud, og ingen af de interviewede skoleledere har oplevet at få inddraget et overskud. De giver dog også udtryk for, at budgetopfølgningen er kraftigt intensiveret, at der stilles krav om begrundelse af (større) overførsler, og i nogle tilfælde koordineres budgetforbruget inden for skoleområdet, så nogle skoler kan få "indefrosset" et opsparet overskud for at kompensere for overskridelser på andre skoler. Skolernes økonomiske situation drøftes desuden

regelmæssigt i fora med deltagelse af fagchefen og skolelederne. Informanterne beskriver i de fleste casekommuner relationen mellem skoleadministrationen og skolerne som præget af regelmæssig dialog, hvorimod kontrakt- og aftalestyring spiller en underordnet rolle. I fire ud af fem casekommuner findes et integreret ledelses-forum med deltagelse af fagchefen og skolelederne, som mødes ugentligt eller hver 14. dag. Undtagelsen er Ringkøbing-Skjern, hvor både skolechef og skoleledere fortæller om, at der er – eller i hvert fald har været – langt mellem skoleadministration og skoler, og at der politisk er blevet lagt mere vægt på skolernes selvstyre end på det fælles skolevæsen. Dette afspejles blandt andet i mødefrekvensen mellem skoleadministrationen og skolelederne, som i denne kommune er lavere.

Det kunne se således ud til, at der er en vis sammenhæng mellem de overordnede organisationsforandringer i Holbæk, Egedal og Ringkøbing-Skjern og forandringerne på skoleområdet i retning af distriktsskolestrukturer og løbende dialog mellem ledelseslagene. Det er samtidigt værd at bemærke, at distriktsskolestrukturer var en del af organisationsdesignet i Lolland fra begyndelsen, hvilket sandsynligvis afspejler, at man vidste, at man ville få brug for et mellemliggende niveau af budgetvognere til at ”oversætte” den elevstalsbaserede rammestyring til kapacitetstilpasning på distriktsskolerne (færre klasser, færre fysiske afdelinger). I Holbæk, Egedal og Ringkøbing-Skjern er dette

Table 5: Organisering af relationer mellem kommunen og de enkelte skoler

Kommuner/ indikatorer	Antal ledelseslag	Skolernes budgetmodel	Integreret ledelses- forum med fagchef og skoleledere.
Lolland	Distriktsskoler siden 2007	Elevtalsbaseret ramme med modifikationer. Fri overførsel indenfor 1 mio. kr.	Heldagsmøder hver 14. dag.
Holbæk	Distriktsskoler siden 2012	Elevtalsbaseret ramme med modifikationer. Fri overførsel – men koordineret forbrug.	Ugentlige møder
Egedal	Distriktsskoler siden 2014	Normeringsbaseret ramme. Fri overførsel indtil 5%	Ugentlige møder
RKSK	Uændret	Elevtalsbaseret ramme med modifikationer. Disponeret overførsel.	Månedlige møder
Gladsaxe	Uændret	Elevtalsbaseret ramme med modifikationer. Overførsel med forklaring.	Ugentlige møder

behov først for alvor opstået under krisen, mens behovet er mere begrænset i Gladsaxe. Det er dog også værd at bemærke, at idealet om flad organisering og driftsmæssig autonomi lever videre i Ringkøbing-Skjern. Dette kan afspejle, at organisationen ikke blev udsat for et stort politisk chok med sanktionslovgivningen. Det afspejler dog givetvis også, at det er om en tyndt befolket kommune med stærke landsbyfællesskaber omkring de lokale skoler.

Konklusion og diskussion

Analysen bekræfter forventningen om, at krisen har ført til organisationsforandringer i retning af en "koncernmodel" i de fem casekommuner. Analysen svarer nogenlunde til forventningen om, at krisen og sanktionslovgivningen især blev brugt som forandringsvindue i de kommuner, der havde haft store budgetoverskridelser. Den synes også at bekræfte, at spare-presset har fået en del kommuner til at organisere sig i administrative enheder med bredere opgaveporteføljer og flere interne ledelseslag.

Analysen illustrerer samtidigt, hvordan de overordnede organisationsforandringer afspejles i organiseringen af ét af kommunernes største opgaveområder. Selv om omorganiseringer af skoleområdet også følger områdets egen faglige logik, ser det ud til at især de casekommuner, der bruger organisationsdesignet til at styrke den tværgående koordination på det overordnede niveau, også forsøger at bruge det til at skabe faglig og økonomisk synergi på tværs af skole og dagtilbud på forvaltningsniveau og i nogle tilfælde på decentralt niveau. Det kunne også se ud til, at distriktsskolestrukturer bliver brugt til at bygge bro mellem fagcentre med brede porteføljer og de enkelte skoleafdelinger.

Studiet peger endvidere på, at kommunerne forsøger at forankre koncernperspektivet i forpligtende ledelsesfællesskaber på tværs af ledelsesniveauerne. Den centrale styring baseres ikke kun på klare mål, rammer og incitamenter men også på skabelsen af rum, hvor potentielle budgetadvokater er med til at tage beslutninger, der griber ind i hinandens fagområder, og hvor der skabes en fælles forståelse af virkeligheden og en fælles ledelsesmæssig kommunikation i forhold til resten af organisationen. Dette peger i retning af, at den formelle organisering skal ses i sammenhæng med nye måder at tænke ledelse "post NPM".

Der er naturligvis grund til at være skeptisk over for betydningen af de formelle organisationsændringer. Budgetmaksimerende adfærd kan leve i bedste velgående inden for formelle organisationsstrukturer, der skal fremme det tværgående helhedssyn, og en formel forvaltningsorganisering kan givetvis godt kombineres med et stærk fokus på kommunens helhedsinteresser i direktørgruppen. Endvidere afhænger effekten af de administrative organi-

sationsstrukturer af den politiske organisering og magtforhold. Det kunne i forlængelse heraf være relevant i anden sammenhæng at undersøge, hvordan bevægelsen mod en administrativ koncernmodel spiller sammen med nye måder at organisere den politiske ledelse i kommunerne.

Artiklen giver dog et billede, som endnu ikke findes i litteraturen, af hvordan den overordnede ledelse og styring organiseres i kommunerne efter kommunalreformen og krisen, og hvordan den afspejles i organiseringen af de enkelte opgaveområder.

Litteratur

- Alesina, Alberto og Roberto Perotti (1996). Fiscal discipline and the budget process. *The American Economic Review* 86 (2): 401-407.
- Bæk, Thomas A., Mikkel M.Q. Andersen og Steffen K.J. Krahn (2016). *Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring – centrale udviklinger i kommunernes forbrugsmønstre på serviceudgifterne 2008-2014*. København: KORA
- Bækgaard, Martin (2008). Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning. *Politica* 40 (3): 349-368.
- Bækgaard, Martin (2013). Afhænger politikernes indflydelse af den administrative organisering? Anvendelse af direktions- og forvaltningsmodeller i de danske kommuner. *Politica* 45 (2): 159-177.
- Cepiku, Denita og Andrea Bonomi Savignon (2012). Governing cutback management: Is there a global strategy for public administrations? *International Journal of Public Sector Management* 25 (6/7): 428-236.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2013). Noget bedre end sit rygte. *Futuriblerne* 41 (3-4): 6-10.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen og Marius Ibsen (2006). *Politik og forvaltning*, 2. udg.. Aarhus: Academia.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. London og New York: Routledge.
- Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2012). *Den danske kommune-konstruktion*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Agency theory: an assessment and review. *The Academy of Management Review* 14 (1): 57-75.
- Foged, Søren Kjær (2015). En effektevaluering på danske kommuners regnskaber, 2010-2013. *Økonomi og Politik* 88 (1): 57-75
- Foged, Søren Kjær og Eva Moll Sørensen (2016). Krisen og koncernmodellen i kommunerne. *Public Governance Research* 1: 65-84.
- Hallerberg, Mark, Rolf Strauch og Jürgen von Hagen (2009). *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hood, Christopher (2010). *Reflections on Public Services Reforms in a Cold Fiscal Climate*. London: 2020 Public Services Trust.
- Houlberg, Kurt (2015). *Politisk lederskap og demokrati i sammenslåtte kommuner i Danmark. Baggrundsnotat*. København: KORA.
- Houlberg, Kurt og Marius Ibsen (2017). Kommunernes produktivitet: Hvilken betydning har kommunens administrative organisering og de lokal økonomiske grundvilkår? *Politica* 49 (1): 68-87.
- Ibsen, Marius (2016). Kommunalreformen og kommunernes interne organisering og styring. *Tidsskriftet Politik* 19 (2): 30-54.
- Jespersen, Peter Kragh (2008). Kommunernes valg af administrative organiserings- og styringsformer, pp. 91-122 i Karin Hansen et al. (red.), *Nye kommuner i støbeskeen – om organisering og styring i de nye kommuner*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Kickert, Walter og Tiina Randmaa-Liv (2015). *Europe Managing the Crisis. The Politics of Fiscal Consolidation*. London og New York: Routledge.
- Klausen, Kurt Klaudi (2010). Koncernledelse i det offentlige – nu også i kommunerne? *Ledelse og Erhvervsøkonomi* 2: 7-24.
- Klausen, Kurt Klaudi (2014). *Strategisk ledelse i det offentlige, fremskrive, forudse, forestille*. København: Gyldendal Business
- Peters, Guy Brainard (2011). Governance responses to the fiscal crisis: comparative perspectives. *Public Money and Management* 31 (1): 75-80.
- Peters, Guy Brainard, Jon Pierre og Tiina Randma-Liiv (2011). Global financial crisis, public administration and governance: Do new problems require new solutions? *Public Organizational Review* 11: 13-27.
- Pollitt, Christopher (2010). Cuts and reforms: public services as we move into a new era. *Society and Economy* 32 (1): 17-31.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2009). *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Raudla, Ringa, James Douglas, Tiina Randma-Liiv og Riin Savi (2015). The impact of fiscal crisis on decision-making processes in European governments: dynamics of a centralization cascade. *Public Administration Review* 75 (6): 842-852.
- Raudla, Ringa, Riin Savi og Tiina Randma-Liiv (2015). Cutback management literature in the 1970s and 1980s: taking stock. *International Review of Administrative Sciences* 81 (3): 433-456.
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Schick, Allan (2009). Crisis budgeting. *OECD Journal on Budgeting* 3: 1-14.
- Serritzlew, Søren (2005). Breaking budgets: an empirical examination of Danish municipalities. *Financial Accountability & Management* 21 (4): 413-435.
- Thelen, Kathleen og Sven Steinmo (1992). Historical institutionalism in comparative politics, pp. 1-33 i Sven Steinmo, Kathleen Thelen og Frank Longstreth (red.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Von Hagen, Jürgen (2007). Budgeting institutions for better fiscal performance, pp. 27-52 i Anwar Shah (red.), *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington, DC: The World Bank.