



**AALBORG UNIVERSITY**  
DENMARK

**Aalborg Universitet**

## **Transnational organisatorisk innovation i den offentlige sektor**

Hansen, Morten Balle

*Published in:*  
Politica - Tidsskrift for politisk videnskab

*Publication date:*  
2013

*Document Version*  
Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*  
Hansen, M. B. (2013). Transnational organisatorisk innovation i den offentlige sektor. *Politica - Tidsskrift for politisk videnskab*, 45(3), 267-286. <http://politica.dk/tidsskriftet/udgivelser/aargang-45-nr.-3-offentlig-innovation/>

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Morten Balle Hansen

## Transnational organisatorisk innovation i den offentlige sektor

Artiklen undersøger tre problemstillinger: 1) Hvor udbredt er forskellige former for transnational organisatorisk innovation i den danske offentlige sektor? 2) Hvordan er disse organisatoriske innovationer relateret til hinanden? 3) Er forskelle i deres udbredelse relateret til forskelle mellem den statslige og kommunale del af den offentlige sektor? Ved transnational organisatorisk innovation forstås nyere organisationsformer, som kan genfindes i ganske mange landes offentlige sektor. Analysens fokus er dels på forskelle og ligheder mellem forskellige former for organisatorisk innovation, dels på forskelle og ligheder mellem statslige og kommunale organisationer. 11 former for organisatorisk innovation, hvoraf mange ofte forbindes med New Public Management (NPM), er inkluderet i de empiriske analyser: privatisering/udlicitering, bestiller-udfører-model, kontraktstyring, mål- og rammestyring, benchmarking, balanced scorecard, pay-for-performance, lean og værdibaseret ledelse. Artiklens empiriske grundlag er surveys gennemført i kommunerne i efteråret 2008 og i staten i foråret 2009. Analysen viser en klar tendens til større udbredelse i kommunerne end i staten for de fleste af de inkluderede innovationer. Forskellige fortolkninger af den større udbredelse i kommuner end i stat drøftes.

Denne artikel handler om en gruppe af organisatoriske innovationer i den offentlige sektor, som siden starten af 1990'erne ofte har fået betegnelsen New Public Management (herefter NPM) (Hood, 1991). De innovationer, som er genstand for analysen er udvalgt, fordi de er kendetegnet ved at være transnationale standarder (Røvik, 2007). Det vil sige, at de genfindes med lidt forskellig lokal kolorit i mange forskellige landes offentlige sektorer – særligt i de mere velhavende OECD-lande. Der er tale om koncepter for organisering af den offentlige sektor, som rejser mellem lande. Nogle af dem er med i forskellige globale konsulentfirmaers værktøjskasse. Nogle af dem anbefales af OECD eller andre internationale organisationer. Nogle af dem sættes på dagsordenen af nationale regeringer, som noget der anbefales eller kræves. Fælles for dem er, at de handler om organisering – det vil sige om nye måder at organisere og tilrettelægge arbejdet på. I den forstand handler de alle om ledelse og styring. For alle de udvalgte innovationer gælder i øvrigt, at de er valgt, fordi de både

har haft en vis gennemslagskraft i dansk forvaltningspraksis og har genereret en vis interesse i den internationale akademiske litteratur.

Det er således ikke innovationer, som i første omgang er udviklet i den danske offentlige sektor, der er i fokus i denne artikel, selvom de ofte (forhåbentlig) er blevet oversat og tilpasset (eller genopfundet (Rogers, 2003)) til den specifikke kontekst, som de anvendes i. Der er tale om transnationale ideer for organisering, som har fået en vis status i den internationale og til en vis grad den globale ledelsesdiskurs. Det betyder også, at ideerne i global og national forstand ikke er helt nye. At ideerne ikke er helt nye betyder ikke, at der ikke er tale om innovation. Som det fremgår af introduktionskapitlet i nærværende temanummer, definerer vi, i lighed med broderparten af innovationsforskningen, offentlig sektor-innovation som en proces, hvor producenter af offentlige ydelser indoptager og anvender ideer, objekter og praktikker, der er nye for organisationen. Det er således ibrugtagningen af noget nyt i forhold til en given kontekst, der definerer en innovation.

Artiklen undersøger tre problemstillinger i relation til disse transnationale organisatoriske innovationer: 1) Hvor udbredt er udvalgte transnationale organisatoriske innovationer i den danske offentlige sektor? 2) Hvordan er disse organisatoriske innovationer relateret til hinanden? Er det eksempelvis muligt at identificere bestemte sammenhængende pakker af organisatorisk innovation? 3) Er forskelle i deres udbredelse signifikant relateret til forskelle mellem den statslige og den kommunale del af den offentlige sektor?

Disse spørgsmål undersøges, dels ved at analysere den styringslogik (eller interventionsteori (Hansen og Vedung, 2010)), der ligger til grund for de enkelte innovationer i teoriafsnittet, dels ved at analysere spørgeskemabesvarelser fra kommunale og statslige topchefer.

I det følgende indledes med en præsentation af den teoretiske forståelsesramme, som artiklen skriver sig ind i, og af en analyse af de organisatoriske innovationer, som indgår i analysen. Derefter præsenteres datagrundlaget og de anvendte metoder. Herefter præsenteres resultaterne af undersøgelsen efterfulgt af en diskussion og konklusion.

## Transnationale organisatoriske innovationer

World models have long been in operation as shapers of states and societies, but they have become especially important in the postwar era as the cultural and organizational development of world society has intensified ... (Meyer et al., 1997).

The rise of "new public management" (hereafter NPM) over the past 15 years is one of the most striking international trends in public administration (Hood, 1991).

Som det fremgik ovenfor, er denne artikels genstandsfelt organisatoriske innovationer, der har karakter af at være transnationale standarder – det vil sige standarder for organisering, der kan genfindes i mange lande og i forskellige organisatoriske felter (DiMaggio og Powell, 1991; Røvik, 2007).

På et generelt plan tager analyserne udgangspunkt i et makrofænomenologisk institutionelt diffusionsperspektiv. Med makrofænomenologisk menes, at fortolkningsrammer udvikles over tid i transnationale globale processer, der sætter sig mere eller mindre igennem i lokale praksisformer (Meyer et al., 1997) gennem diffusions- og oversættelsesprocesser (Czarniawska og Sevón, 1996; March, 1981; Rogers, 2003; Røvik, 2007). Disse lokale praksisformer og dertil knyttede betydninger udvikles i organisatoriske felter (DiMaggio og Powell, 1983). Antagelsen i denne artikel er, at den kommunale og statslige del af den danske offentlige sektor kan betragtes som to forskellige organisatoriske felter med ganske forskellige kendetegn. Det kommer til udtryk i forskellig praksis for interaktion og i stort set adskilte karrieresystemer (Hansen et al., 2013). Mens kommunerne har en rimelig homogen opgaveportefølje i landets 98 kommuner, er de statslige organisationer kendetegnet ved stor heterogenitet i såvel opgaver som de metoder, der anvendes til at løse dem.

Ud fra antagelsen om to adskilte organisatoriske felter er forventningen, at transnationale organisatoriske innovationer har ganske forskellig udbredelse i stat og kommuner.

I den internationale forvaltningslitteratur er transnationale organisatoriske innovationer siden starten af 1990'erne i reglen blevet betegnet "New Public Management" (NPM) eller i USA "Reinventing Government" (Hansen, 2011; Hood, 1991; Osborne og Gaebler, 1992). De forbindes ofte med den neolibérale bølge af markeds- og management-reformer i den offentlige sektor, som blev sat på dagsordenen i 1980'erne i kølvandet på 1970'ernes økonomiske kriser.

Denne artikel har ikke til formål at behandle den litteratur i dybden, men enkelte kommentarer knyttet til denne artikels analyser er relevante. For det første dækker betegnelsen NPM over så forskellige typer organisatorisk innovation, at der er tale om andet og mere end en neoliberal markedsstrømning, og hvor forskellene mellem innovationerne er mindst lige så interessante som lighederne (Rhodes, 1999). For det andet giver det efter min opfattelse, på trods af, at NPM er blevet en semantisk magnet (Vedung, 1997) med heterogent indhold, stadig mening at bruge en fælles betegnelse om den reformbølge,

som blev sat på dagsordenen i 1980'erne, og som stadig præger forvaltningsdiskursen. Selvom forskellene mellem innovationerne er væsentlige og interessante, bærer de nemlig også nogle fællestræk. De er for det første transnationale og for det andet præget af en rationaliseringsdiskurs, hvor nøgleordet er effektivitet, mens de kun perifert forholder sig til problemstillinger knyttet til politisk uenighed. De er udviklet som mere eller mindre sammenhængende bud på den generelle problemstilling, der opstod i kølvandet på udviklingen af de store serviceproducerende velfærdsstater i årtierne efter anden verdenskrig, og som blev sat akut på dagsordenen af 1970'ernes oliekrise: Hvordan fremmes en mere rationel og effektiv produktion af velfærdsstatslige serviceydelser? Svarene er ganske forskellige men forenes alligevel af en påstand om, at organisering, styring og ledelse er vigtig. I hvor høj grad svarene lægger vægt på konkurrence og markedsføring som løsningsmodeller, varierer derimod ganske meget.

I det følgende analyseres hver enkelt af de 11 innovationer kortfattet med udgangspunkt i en sondring mellem to dimensioner (Hansen, 2011). For det første om den organisatoriske innovation skriver sig ind i et markedsparadigme eller et ledelsespardigme (Hood, 1991), og for det andet om innovationen er velkendt og klart beskrevet i den danske offentlige kontekst (se tabel 1) (Hansen, 2011). Denne sidste sondring antages at være relateret til alder i den forstand, at kendetegn, fordele og ulemper ved ældre veletablerede modeller antages at være bedre forstået af offentlige ledere end nyere innovationer. Inddelingen skal forstås som omtrentlig og er vanskelig at fastslå præcist for hver enkelt af de 11 innovationer.

### *Markedspardigme innovationer*

1. *Privatisering- og udlicitering* blev, med inspiration i den neoliberale bølge i Thatchers Storbritannien og Reagans USA, introduceret i den danske offentlige kontekst i første halvdel af 1980'erne som en generel løsningsmodel. Den havde tidligere været anvendt indenfor mere afgrænsede offentlige serviceområder særligt på teknik- og miljøområdet. Den er speciel på listen, fordi den fra starten var kontroversiel, og af mange på såvel den politiske højre- som venstrefløj blev teoretiseret som et angreb på den universelle velfærdsstat (Kristensen, 1984). Den er i dag langt mindre kontroversiel og politiseret end tidligere, men kan dog stadig mobilisere traditionelle konflikter fra den klassiske højre-venstreskala i dansk politik. Den er i den danske kontekst primært knyttet til ideer om at bryde offentlige monopoler og introducere konkurrencemekanismer i offentlig servicelevering med henblik på at fremme effektivitet. Den har i 2000'erne fået stor hierarkisk støtte fra regeringen med målsætninger om at øge andelen af private leverandører af serviceydelser.

*Tabel 1:* En typologi for transnationale organisatoriske innovationer relateret til New Public Management (NPM)

	Markedsparadigme	Ledelsesparadigme
Relativt gammel og veletableret i kontekst: institutionaliseret mening og praksis. Introduceret i 1980'erne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatisering og udlicitering</li> <li>• Frit valg for brugerne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mål- og rammestyring</li> <li>• Benchmarking</li> </ul>
Relativt ny og mindre etableret i kontekst: uklar mening og praksis. Introduceret i 1990'erne eller senere	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestiller-udfører-model</li> <li>• Kontraktstyring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Værdibaseret ledelse (organisationskultur mv.)</li> <li>• Kvalitetsstyringssystemer (fx TQM)</li> <li>• Balanced scorecard</li> <li>• Lean ledelsessystemer</li> <li>• Pay-for-performance-systemer</li> </ul>

2. *Frit valg for brugerne* blev i forskellige varianter introduceret i den danske offentlige kontekst i anden halvdel af 1980'erne – blandt andet på de videregående uddannelser (Finansministeriet, 1992; Westphalen og Jensen, 2003). Er senere blevet formelt etableret som grundreglen på de fleste offentlige serviceområder. Grundideen er, at det frie valg skaber en konkurrencesituation, som tilskynder offentlige såvel som private leverandører til hele tiden at forbedre kvaliteten af sine ydelser. Det er en innovation, som i udpræget grad har fået formel hierarkisk støtte i form af lovgivning og normativ opbakning.

3. *Bestiller-udfører-modeller* blev introduceret i den danske offentlige kontekst i første halvdel af 1990'erne og har i 2000'erne på blandt andet ældreområdet i kommunerne fået hierarkisk opbakning gennem lovgivning. Det er knyttet til et markedsparadigme som den organisatoriske forudsætning for det og udgør som sådan en kerneide i markedsdelen i NPM-bevægelsen (Harrison, 1991; Lewis et al., 1996). Grundideen er, at den offentlige sektors organisationer skal opdeles i henholdsvis bestillerenheder (også kaldet myndighedsorganisation) og en udførerorganisation (også kaldet leverandør). Relationen mellem de to organisationer formaliseres i skriftlige kontrakter, og innovationen er således i teorien klart relateret til kontraktstyring. Denne opdeling muliggør i princippet, at offentlige leverandør organisationer konkurrerer med, eller erstattes af private leverandørorganisationer. Denne organisationsform er således

den organisatoriske forudsætning for privatisering af levering af serviceydelser, hvor opgavevaretagelsen stadig bestilles og kontrolleres af den offentlige sektor.

4. *Kontraktstyring* blev introduceret i den danske offentlige kontekst i starten af 1990'erne og findes i flere versioner, som alle kan betegnes som en formaliseret videreudvikling af 1980'ernes mål- og rammestyringskoncept (se nedenfor). Det er den "hårde" version af kontraktstyring, der er direkte knyttet til markedsparadigmet, mens mere "bløde" versioner kan opfattes som en variant af det mål- og rammestyringskoncept, som er kommet til at præge den offentlige sektor siden 1980'erne (Greve, 2000, 2005, 2008; Ejersbo og Greve, 2010). I den "hårde" version af kontraktstyring indføres bindende kontrakter mellem den offentlige sektors bestiller/myndighedsorganisationer og private eller offentlige udfører/leverandørorganisationer. Når kontrakten er formuleret for en periode, er det myndighedsorganisationens opgave at kontrollere, at kontrakten overholdes, men gør den det, kan den ikke blande sig i leverandørorganisationens arbejde indenfor kontraktperioden – der indføres med andre ord et armslængde princip, hvor hierarkiet er sat delvist ud af kraft i kontraktperioden. Modellen forudsætter, at det er muligt at specificere klare forventninger i kontrakten, og har krævet en del tilvænnning i den offentlige sektor. I den "bløde" version har kontrakten mere karakter af et kommunikationsredskab, hvor gensidige forventninger specificeres skriftligt i årlige kontrakter, der har karakter af interne styringsredskaber med varierende grad af offentlighed.

#### *Ledelsesparadigme innovationer:*

5. *Mål- og rammestyring* blev introduceret samtidig med privatisering og udlicitering i første halvdel af 1980'erne. Mens privatisering fik vanskeligt ved at slå an og først for alvor er kommet på banen i 2000'erne, passede mål- og rammestyring fint ind i det hjemmelshierarki, der generelt kendetegner offentlig forvaltning. Grundideen er, at demokratisk valgte politikere og administrativ topledelse formulerer nogle overordnede mål, gerne med konkrete målbare indikatorer, samt nogle budgetmæssige rammer for arbejdet på et givet område (Dalsgaard, 2000; Madsen, 1993). Men inden for disse mål og rammer delegeres kompetence og ansvar til den lokale leder, som har høj grad af frihed til at finde ud af, hvordan man når målene. Slogans som "lad lederne lede" og *steering not rowing* prægede og præger stadig den offentlige sektors styringsforståelse. Inden for de mål og rammer som politikere og forvaltning sætter, skal de offentlige institutioner begynde at agere som en slags selvstændige virksomheder, hvilket i den internationale forvaltningslitteratur har fået betegnelsen *agencification* (Pollitt et al., 2004).

6. *Benchmarking* er i den internationale litteratur defineret lidt forskelligt, men går grundlæggende ud på at sammenligne sine egne resultater med andre ud fra nogle standarder (benchmarks) – eksempelvis hvad der anses som ”bedste praksis” indenfor et område (Triantafillou, 2007). Målet er så at forbedre sin egen praksis ved at sammenligne sig med de bedste på området og lære af dem. I den danske offentlige kontekst kendes det eksempelvis fra PISA-undersøgelser på folkeskoleområdet, der kom i 1990’erne, men allerede i 1980’erne muliggjorde det standardiserede kommunale konteringsystem udvikling af kommunale nøgletal for udgifter på forskellige områder. Siden 1980’erne er der udviklet stadig flere kommunale nøgletal, der muliggør sammenligning på stadig flere dimensioner.

7. *Værdibaseret ledelse (organisationskultur mv.):* Værdibaseret ledelse er nok det mest flertydige af de inkluderede ledelseskoncepter, men det er også det eneste, som for alvor kan siges at repræsentere en ”blød” ledelsesorientering med fokus på forståelsesrammer og værdier. Internationalt blev arbejdet med organisationskultur og værdier for alvor sat på dagsordenen i 1980’erne (Hofstede, 1980; Peters og Waterman, 1982; Schein, 1986). Grundideen er, at medarbejdernes værdier, normer og grundlæggende antagelser er afgørende for organisationens succes og kan påvirkes (om end vanskeligt) gennem en bevidst ledelsesindsats. Det er uklart, hvornår dette fokus på kultur og værdier for alvor slog igennem i dansk offentlig ledelse, men allerede i 1980’erne blev det så småt sat på dagsordenen, og i 1990’erne blev det uomgængeligt en del af offentlige lederes værktøjskasse (Beyer, 2006; Dahler-Larsen, 1993; Gundelach og Sandager, 1994; Jensen, 1998; Pruzan, 1994). Det er en tilgang til ledelse, som ikke er spredt gennem hierarkisk opbakning gennem lovgivning og anbefalinger, men snarere ved at offentlige ledere har opfanget budskabet og taget det til sig som en del af ledelsesværktøjskassen.

8. *Kvalitetsstyringssystemer (fx TQM).* Kvalitetsstyringssystemer er, i lighed med lean (se nedenfor), et ledelseskoncept eller en familie af ledelseskoncepter, der er inspireret af japanske erfaringer og fik global udbredelse i 1990’erne i forlængelse af japanernes konkurrencemæssige succes i 1980’erne (Hackman og Wageman, 1995; Mueller og Carter, 2005; White og Wolf, 1995). Det er en organisatorisk innovation, der bygger på en holistisk tilgang til organisationen. Alt i organisationen skal målrettes mod at fremme kvalitet, og de forskellige udgaver af systemerne stiller i princippet store krav til såvel ledelse som medarbejdere, leverandører og kunder om at engagere sig i processen, ligesom omfattende kvalitetsmålingssystemer opbygges. I den private sektor er ISO9000-systemer blevet ganske udbredte, mens den offentlige sektors stigende brug af evaluering og akkreditering kan ses som en pendant hertil.



9. *Balanced scorecard (BSC)* blev i starten af 1990'erne (Kaplan og Norton, 1992) formuleret som et alternativ til 1980'ernes kortsigtede bundlinjefokusering i amerikanske virksomheder, der havde skabt store problemer med underinvestering i produktionsapparat og anden form for mere langsigtet virksomhedsstrategi. Tankegangen er senere videreudviklet fra et komplekst målesystem til nogle ideer om, hvordan virksomheder kan arbejde strategisk med ledelsesinformationssystemer (Kaplan og Norton, 1996). I Danmark har KL udarbejdet et forslag til en oversættelse af grundideerne til en dansk offentlig kontekst (KL, 1999), og flere kommuner og andre offentlige organisationer har arbejdet med ideerne (Hansen, 2010). Grundideen er, at flere målsætninger må afbalanceres for at sikre en virksomheds overlevelse på kort og langt sigt – bundlinjeorientering er ikke nok og kan være ødelæggende. I den oprindelige formulering blev fire spørgsmål fremhævet: Hvordan ser aktionærer og finansmarkeder på os? (finansiering) Hvordan opfatter kunderne os? (kunder) Hvad skal vi blive særligt gode til? (interne processer) Kan vi fortsætte med at forbedre os og skabe værdi? (innovation og læring). På alle fire områder udarbejdes mål og indikatorer for, hvor godt det går, hvilket i mange tilfælde skaber temmelig komplekse målesystemer. Heller ikke her er der tale om en organisatorisk innovation, der er blevet spredt gennem lovgivning eller andre tvangsmæssige hierarkiske processer.

10. *Lean ledelsessystemer* er i lighed med TQM inspireret af japanske erfaringer fra Toyota og er på baggrund heraf formuleret som et generelt ledelseskoncept af amerikanske "management guruer" (Womack og Jones, 1994, 1996, 2003). I Danmark er det først kommet frem i 2000'erne, hvor blandt andet et forskningsprojekt på CBS har bidraget til populariseringen af det (Melander, 2009). Lean handler i sin kerne om at undgå spild gennem en klargørelse af, hvad der skaber værdi i de organisatoriske processer. Der er tale om en holistisk tilgang, hvor medarbejdernes viden og engagement søges mobiliseret til at forbedre de organisatoriske processer.

11. *Pay-for-performance-systemer* er relateret til ideer om, at en ekstra indsats skal belønnes helt konkret med højere løn for netop den indsats og bygger dermed på en relativt simpel model for, hvad der motiverer medarbejdere, der er kritiseret en del i nyere motivationsteori (Andersen, 2009; Christensen, 2007; Perry og Hondeghem, 2008; Perry et al., 2006). Ny løn-systemet fra 1990'erne (Pedersen og Rennison, 2002) kan ses som værende inspireret af sådanne tankegange, ligesom performance-kontrakter, der giver ledere lønmæssig belønning for konkrete resultater, er eksempler herpå. Det er således en tankegang, der har fået en del hierarkisk opbakning i de aftalesystemer, der er opbygget omkring den danske offentlige sektors løndannelse. Det er dog særligt i den

private sektor, at sådanne systemer er velkendte i form af individuelle og kollektive akkordsystemer, hvor en stor eller lille del af lønnen gøres afhængig af konkrete præstationer.

Afslutningsvis skal teoriafsnittets implikationer for forventninger til den empiriske analyse præciseres.

Introduktionen af begrebet organisatorisk felt implicerer en forventning om systematiske forskelle i udbredelsen af organisatoriske innovationer mellem den statslige og den kommunale sektor.

Teoretiseringen af NPM som et transnationalt metafænomen med fokus på effektiv serviceproduktion implicerer en forventning, om at de 11 innovationer er signifikant positivt relateret til hinanden. Sondringen mellem et markeds- og et ledelsesparadigme implicerer en forventning om at finde nogle underdimensioner i den empiriske analyse relateret til denne sondring.

## Data og metode

De empiriske analyser bygger på surveys sendt til kommunale topledere i efteråret 2008 (Hansen, 2009; Hansen et al., 2009) og til topledere i statslige organisationer i foråret 2009 (Hansen et al., 2010).

I begge undersøgelser blev respondenterne bedt om at vurdere betydningen af 11 af de ledelseskoncepter og værktøjer, der har været fremme. Nogle af disse koncepter havde været testet i tidligere undersøgelser, og på baggrund af disse resultater og drøftelser i fokusgruppeinterviews blev de 11 innovationer udvalgt.

Det er dette batteri af forskellige typer organisatoriske innovationer, som udgør analysernes afhængige variable. En frekvensanalyse af besvarelserne fra såvel den kommunale som den statslige undersøgelse fremgår af tabel 2 (se resultat afsnit), der også viser frekvenser for undersøgelsens to øvrige variable – kommunal organisation og antal medarbejdere.

Hvad angår den kommunale undersøgelse, er det svar fra kommunernes kommunaldirektører (KD), socialdirektører (SD), tekniske direktører (TD) og børne- og kulturdirektører (BKD), der er medtaget i analysen. Kommunaldirektøren er den øverste ikke valgte embedsmand i det kommunale hierarki og har som sådan, sammen med borgmesteren, et generelt overordnet ansvar for kommunens aktiviteter. Socialdirektøren er defineret som den øverste administrative chef, der har ældreområdet som en del af sin ansvarsportefølje. Den tekniske direktør er det samme for det tekniske område, mens børne- og kulturdirektøren har folkeskolen som en del af sit ansvarsområde. For alle fire direktørgrupper var svarprocenten over eller tæt på 70 (se i øvrigt dokumentationsrapporten fra undersøgelsen Hansen et al., 2009).

Undersøgelsen blandt de statslige organisationer blev gennemført i foråret 2009 – ca. ½ år efter undersøgelsen i kommunerne. De statslige organisationer i undersøgelsen omfatter organisatoriske enheder uden for ministerierne, der har en hierarkisk relation til et ministerielt departement. Svarprocenten for den statslige undersøgelse varierer fra spørgsmål til spørgsmål, men er generelt over 60. I forhold til kommunerne er der tale om en mere heterogen gruppe af organisationer – med hensyn til både størrelse og opgaveområde. De statslige styrelser indgår i undersøgelsen, men også her er der tale om en ganske heterogen opgaveportefølje. Mange statslige kultur- og uddannelsesinstitutioner indgår i undersøgelsen (se i øvrigt Hansen et al. (2010)).

Tabel 2 præsenterer frekvenser for hvert af de 11 ledelseskoncepter (se resultatafsnittet) samt for variablene kommunal organisation og antal medarbejdere, med hensyn til gennemsnit, medianværdi, standardafvigelse og minimum- og maksimumværdier.

## Empirisk analyse

Frekvensanalyserne i sig selv fremviser nogle interessante resultater i relation til undersøgelsens første beskrivende spørgsmål: Hvor udbredte er udvalgte transnationale organisatoriske innovationer i den danske offentlige sektor?

Ser vi på gennemsnitskolonnerne (kolonne 2-4), fremgår det for det første, at værdibaseret ledelse og mål- og rammestyring vurderes som mest udbredte i såvel stat som kommuner, mens pay-for-performance-systemer og balanced scorecard vurderes som gennemsnitligt mindst udbredte i begge systemer. Som det fremgår af tabel 2, er udbredt operationaliseret på en skala fra (1) ikke indført til (7) meget stor betydning for ledelse og arbejdsprocesser. En høj grad af udbredelse indebærer således både, at det er taget i brug og vurderes at have stor betydning. Dette fortolkes som, at det er ”rullet ud” i hele organisationen, hvilket er begrundelsen for at tale om udbredelse snarere end betydning.

Men herudover er der for det andet nogle væsentlige forskelle i den udbredelse, forskellige innovationer tillægges. Otte af de 11 innovationer vurderes at være signifikant mere udbredte af lederne i den kommunale kontekst end af lederne i den statslige kontekst (sammenligning af kolonne 3 og 4). Kun kontraktstyring, pay-for-performance og balanced scorecard vurderes nogenlunde lige udbredt i stat og kommuner.

For det tredje er standardafvigelserne generelt højere for de statslige organisationer (ikke vist i tabel), hvilket kan skyldes den større heterogenitet i de statslige organisationers størrelse og opgaveportefølje.

Table 2. Frekvensanalyse af undersøgelsens variable: survey efterår 2008 til fire grupper kommunale topledere (kommunaldirektører og forvaltningsdirektører) og forår 2009 til statslige ledere udenfor departementerne (styrelser mv.)

	1	2	3	4	5	6	7	8
	N	Gsnit	Gsnit kom.	Gsnit stat	Med.	St.afv.	Min	Max
11. Værdibaseret ledelse (organisationskultur mv.)	403	5,65	6,2*	4,8	6	1,6	1	7
5. Mål- og rammestyring	403	5,38	5,7*	4,9	6	1,6	1	7
2. Bestiller-udfører-model	403	3,81	4,6*	2,5	5	2,0	1	7
6. Benchmarking	401	4,21	4,6*	3,6	5	1,7	1	7
3. Kontraktstyring	403	4,49	4,5*	4,5	4	2,0	1	7
4. Frit valg for brugerne	396	3,57	4,3*	2,3	4	1,9	1	7
10. Lean ledelsessystemer	395	3,41	3,8*	2,7	4	1,9	1	7
1. Privatisering/udlicitering	404	3,30	3,7*	2,7	3	1,6	1	7
7. Kvalitetsstyringsystemer (TQM eller lignende)	400	3,03	3,2*	2,7	3	1,9	1	7
8. Balanced scorecard (BSC)	399	2,27	2,3	2,2	1	1,7	1	7
9. Pay-for-performance-systemer	396	1,92	2,0	1,9	1	1,5	1	7
12. Kommunal organisation	447	0,61	-	-	1	0,5	0	1
13. Antal medarbejdere	425	1165	1714	307	350	1775	0	13000

Spørgsmål 1-11: Nedenfor angives nogle af de ledelseskoncepter og værktøjer, der har været fremme. På en skala fra 1-7 beder vi dig vurdere, hvor vigtigt hvert af disse koncepter er for arbejdet i din organisation (hermed menes dine ledelsesmæssige ansvarsområder) med hensyn til ledelse og arbejdsprocesser: 1. Ikke indført; ...; 7. Meget stor betydning.

Spørgsmål 12-13: En dummyvariabel for kommunal organisation hvor ikke kommunale er statslige organisationer, samt en variabel der angiver antal medarbejdere i organisation.

\* Mindst 0,05 pct. signifikansniveau forskel mellem kommune- og statsgennemsnit (Gsnit).

Spørgsmålet om forskellige sammenhængende ”pakker” af organisatoriske innovationer er analyseret med korrelationsanalyse, eksplorativ faktoranalyse og skala reliabilitetstest (se tabel 3 for de to sidste).

*Tabel 3:* Faktoranalyse og reliabilitetstest af 11 transnationale organisatoriske innovationers betydning i kommunale og statslige organisationer

	1 NPM indeks	2 PRIV indeks	3 BSC indeks	4 MBO indeks
2 Bestiller-udfører-model		0,83	-0,07	-0,10
1 Privatisering/udlicitering		0,82	0,10	0,14
4 Frit valg for brugerne		0,66	-0,13	-0,25
<b>3 Kontraktstyring</b>		<b>0,40</b>	0,17	-0,10
8 Balanced scorecard		-0,01	0,82	-0,01
9 Pay-for-performance		0,23	0,80	0,17
7 Kvalitetsstyring		-0,13	0,72	-0,28
11 Værdibaseret ledelse		0,04	-0,10	-0,28
5 Mål- og rammestyring		0,09	-0,04	-0,74
6 Benchmarking		0,18	0,22	-0,60
10 Lean ledelsessystemer		-0,02	0,31	-0,54
Cronbachs alpha	0,83	0,70/0,73	0,74	0,73

Note: Principal component-analyse. Rotationsmetode: oblimin med Kaiser normalisering. Eigenverdi = 1.

Faktoranalysen reliabilitetstesten ved hjælp af Cronbachs alpha for såvel kommunale som statslige organisationer indikerer, at de 11 innovationer kan inddeles i tre grupper samt et samlet NPM-indeks.

For det første viste en Pearson korrelationsanalyse, at samtlige 11 innovationer samvarierer signifikant positivt med værdier varierende fra 0,54 som den højeste til 0,13 som den laveste (tabel ikke vist). Et sådant samlet NPM indeks har en Cronbachs alpha værdi på 0,83 (se tabel 3).

For det andet inkluderer den første undergruppe af innovationer *privatisering og udlicitering, bestiller-udfører-modeller (BUM), frit valg for brugerne og kontraktstyring*. I styringslogisk forstand er der her tale om en klar pakke, idet de fire innovationer har en klar forankring i et globalt markedsparadigme fra NPM-bevægelsen. De har endvidere alle nydt en vis hierarkisk støtte gennem lovgivning. Kontraktstyring volder dog visse problemer. Den har den la-

veste værdi af samtlige faktorværdier. Hvis man fastsatte eigen værdien til 0,8, ville man faktisk fremtvinge en fjerde faktor, hvor kontraktstyring stod alene. Det hænger sandsynligvis sammen med, at den ”bløde” type kontraktstyring ikke nødvendigvis har så meget med markedsparadigmet at gøre. Faktisk ville Cronbachs alpha og dermed skalareliabiliteten blive øget til 0,73, hvis man udskilte kontraktstyring fra markedsgørelsesdimensionen.

Den anden undergruppe af innovationer inkluderer *balanced scorecard, pay-for-performance og kvalitetsstyringsystemer*. Her er der tale om relativt nye innovationer, der først er introduceret i den offentlige sektor fra slutningen af 1990’erne. Der er endvidere klart tale om innovationer udviklet i den private sektor og herefter tilpasset til den offentlige kontekst. Endvidere er denne gruppe kendetegnet ved at inkludere de tre mindst udbredte organisatoriske innovationer i analysen (se tabel 2).

Den tredje undergruppe af innovationer inkluderer *værdibaseret ledelse, mål- og rammestyring, benchmarking og lean ledelsessystemer*. Det må siges at være en overraskelse, eftersom det er ganske forskellige styringslogikker, der ligger bag de fire innovationer, og fordi de er introduceret på forskellige tidspunkter i den danske offentlige sektor. Mens de tre førstnævnte blev introduceret i 1980’erne, blev lean-modeller først kendt i 2000’erne.

Med udgangspunkt i faktoranalysen og reliabilitetstesten er der konstrueret summative indeks for dels samtlige organisatoriske innovationer, dels de tre underindeks (se tabel 3). Ved konstruktionen af markedsgørelsesindekset blev kontraktstyring fjernet som følge af resultaterne fra faktoranalysen.

Eftersom de kommunale organisationer i gennemsnit er større end de statslige, er der grund til at kontrollere, om forskellen mellem stat og kommuner primært skyldes dette forhold. Dette undersøges i tabel 4, der præsenterer en regressionsanalyse af, hvorledes sektor og organisationens størrelse er relateret til hver af de fem indikatorer for organisatorisk innovation.

Resultaterne af regressionsanalyserne indikerer, at kommunerne har højere grad af organisatorisk innovation, for hvad angår MBO-indekset (*værdibaseret ledelse, mål- og rammestyring, benchmarking og lean ledelsessystemer*) og privatiseringsindekset (*privatisering og udlicitering, bestiller-udfører-modeller og frit valg for brugerne*), mens der ingen signifikant forskel er mellem de to sektorer med hensyn til udbredelsen af kontraktstyring og BSC-indekset (*balanced scorecard, pay-for-performance og kvalitetsstyringsystemer*). Endvidere indikerer resultaterne, at organisationens størrelse kun har signifikant betydning for brugen af kontraktstyring. Ser man på R<sup>2</sup>, er det først og fremmest udbredelsen af privatiseringsindekset, med en forklaringsgrad på 30 pct., og MBO indekset,

med en forklaringsgrad på 18 pct., hvor betydningen af statslig og kommunal sektor slår igennem.

*Tabel 4:* OLS regressionsanalyse af udbredelsen af transnational organisatorisk innovation i statslige og kommunale organisationer – betydning af sektor og størrelse af organisation

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
	Total indeks	PRIV indeks	BSC indeks	MBO indeks	Kontrakt
Kommunal organisation	0,387***	0,519***	0,053	0,389***	-0,040
Statslig organisation	reference	reference	reference	reference	reference
Antal medarbejdere	0,121	0,084	0,107	0,077	0,123*
Adj R <sup>2</sup>	0,195	0,305	0,013	0,176	0,008
R <sup>2</sup>	0,20	0,309	0,019	0,180	0,013
N	365	386	383	379	394

Note: Standardiserede regressionskoefficienter. Signifikansniveau: \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001.

## Diskussion og konklusion

Denne artikel satte sig for at belyse tre problemstillinger i relation til udbredelsen og betydningen af transnationale organisatoriske innovationer i den danske offentlige sektor: 1) Hvor udbredt er udvalgte transnationale organisatoriske innovationer i den danske offentlige sektor? 2) Hvordan er disse organisatoriske innovationer relateret til hinanden? 3) Er forskelle i deres udbredelse signifikant relateret til forskelle mellem den statslige og den kommunale del af den offentlige sektor?

I de offentlige ledes optik kan det første spørgsmål siges at være besvaret med frekvensanalysen i tabel 2. Værdibaseret ledelse og mål- og rammestyring vurderes i såvel den kommunale som den statslige sektor at være de mest udbredte organisatoriske innovationer af de offentlige topledere. For begge innovationer gælder det endvidere, at de vurderes mere udbredte i kommuner end i stat. På tredjepladsen kommer samlet set kontraktstyring, der dog i kommunerne overhales i udbredelse af bestiller-udfører-model og benchmarking. Der er ikke signifikant forskel på ledernes vurdering af kontraktstyringens udbredelse i de to sektorer. På fjerdepladsen kommer samlet set benchmarking, som dog er langt mere udbredt i kommunerne end i staten. Endelig kommer bestiller-udfører-modellen på femtepladsen samlet set, men den er langt mere

betydningsfuld i kommuner end i stat. De to mindst udbredte innovationer er ifølge lederne *balanced scorecard* og *pay-for-performance*-systemer.

Det andet spørgsmål drejede sig om, hvordan de 11 innovationer er relateret til hinanden; om det er muligt at identificere nogle pakker af innovationer. I det teoretiske afsnit blev en sondring mellem markedsparadigme- og ledelsesparadigme-innovationer understreget og bekræftet i den empiriske analyse. Der blev også argumenteret for, at de meningsfuldt kan opfattes som et samlet NPM fænomen, hvilket den positive korrelation mellem de 11 innovationer i den empiriske analyse indikerer støtte til.

Den mest "rene" gruppe i styringslogisk forstand er gruppen med *privatisering, frit valg for brugerne og bestiller-udfører-model* – PRIV-indekset. Der er tale om en klar markedsparadigmegruppe, der hænger styrelsmæssigt logisk sammen. Det kan undre, at kontraktstyring ikke i den empiriske analyse blev placeret sammen med disse tre innovationer, men den mest plausible fortolkning er, at kontraktstyring i staten og i dens "bløde" udgave i kommunerne ikke har så meget med markedsparadigmet at gøre (Ejersbo og Greve, 2010). Der er snarere tale om en variant af mål- og rammestyling, som er givet en kontraktform.

MBO-indekset derimod består af organisatoriske innovationer med ganske forskellige styringslogikker (værdibaseret ledelse, mål- og rammestyling, benchmarking og lean management). Det, der forener dem, er det fokus på rationalisering, der generelt kendetegner NPM-innovationer, samt at de ikke kan henføres til en markedslogik, men derimod handler om ledelse.

Dette kendetegn er også fælles for den tredje gruppe – BSC-indekset – der består af knap så udbredte nyere ledelsesinnovationer med udpræget rod i den private sektor (*balanced scorecard, pay-for-performance og kvalitetsstyringsystemer*). Man kan vel sige, at de herudover er kendetegnet ved ikke rigtigt at have fået bred gennemslagskraft i den offentlige sektor. For *pay-for-performance* er det på trods af en del hierarkisk opbakning til ideen i form af forestillingerne i ny løn.

For det tredje rejste undersøgelsen spørgsmålet, om den statslige og kommunale sektor er signifikant forskellige med hensyn til udbredelsen af transnational organisatorisk innovation. Det er især her, at den empiriske undersøgelse bidrager med noget nyt, idet denne sammenligning ikke har været lavet før i empiriske undersøgelser.

Her er den langt større gennemslagskraft for de NPM-inspirerede organisatoriske innovationer i kommunerne slående. Undersøgelsen indikerer, at kommunerne arbejder mere med denne type innovationer end staten. Undersøgelsen indikerer også, at forskellen mellem de to sektorer ikke skyldes for-



skelle i organisationernes størrelse. Organisationens størrelse er kun signifikant relateret til kontraktstyring, og det er en af få innovationer, hvor der ikke er signifikant forskel på statslige og kommunale organisationer.

Spørgsmålet er, hvad årsagerne så kan være, og undersøgelsens datagrundlag giver desværre kun mulighed for begrundede gisninger. For enkelte af de 11 innovationer ligger forklaringen nok lige for i nogle strukturelle forskelle. Eksempelvis er det sandsynligvis noget mere meningsfyldt og praktisk muligt at lave benchmarking i kommunerne, som leverer en lang række umiddelbart sammenlignelige serviceydelser, end blandt de statslige organisationer med deres langt mere heterogene opgaveportefølje. Det er også sandsynligt, at et markedsparadigme, hvor forskellen mellem kommuner og stat er mest udtalt, alt andet lige giver mere mening og lettere lader sig praktisere i den kommunale kontekst end i den statslige. En stor del af de statslige organisationer har opgaveporteføljer, som ikke ligger lige for at markedsføre. På den anden side ville man nok også have sagt det samme for få år siden om nogle af de kommunale ydelser, som i dag til en vis grad er privatiseret. En helt anden forklaringsmodel kunne være, at traditioner for inter-organisatorisk læring og spredning af nye ideer er langt bedre udviklet i den kommunale end i den statslige kontekst. Mens kommunale beslutningstagere i årtier har udvekslet erfaringer om grundlæggende fælles problemstillinger gennem KL, på den kommunale højskole, i regionale og lokale mellemkommunale samarbejder, så har den centralstatslige administration indtil for relativt nyligt i højere grad været præget af ministerielle siloer og taktiske magtkampe, hvilket ikke er befordrende for nogenlunde fordomsfri udveksling af ideer om organisatorisk innovation.

Afslutningsvis skal det understreges, at den ledervurdering (i nogle tilfælde delegeret til en stedfortræder), der ligger til grund for den empiriske analyse, ikke er uproblematisk (Podsakoff og Organ, 1986). I hvor høj grad denne vurdering afspejler faktisk praksis i den danske offentlige sektor, er vanskeligt at vurdere. Antagelsen i denne type analyser er, at ledernes vurdering er nogenlunde vederhæftig, og at en eventuel tendens til at overvurdere udbredelse ikke er systematisk forskellig mellem forskellige typer ledere.

En vej at gå for fremtidig forskning er at supplere med flere forklarende variable med henblik på at få yderligere afgrænset, hvilke faktorer der kan forklare forskellene mellem organisatorisk innovation i den statslige og kommunale sektor. En anden vej er at gennemføre solide casestudier, som viser mere konkret, hvorledes de undersøgte innovationer praktiseres i den offentlige sektor og får tydeliggjort, hvorledes de er relateret til hinanden. Endelig er der naturligvis det altid relevante spørgsmål om, hvilke konsekvenser de pågældende innovationer har for den offentlige sektors performance. De organisatoriske

innovationer, der er undersøgt her, deler et fokus på at fremme den offentlige sektors effektivitet, men generelt er vores viden om, i hvilken grad de virker i så henseende, yderst begrænset.

## Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh (2009). What Determines the Behaviour and Performance of Health Professionals? Public Service Motivation, Professional Norms and/or Economic Incentives. *International Review of Administrative Sciences* 75 (1): 79-97.
- Beyer, Peter (2006). *Værdibaseret ledelse. Den ældste vin på den nyeste flaske*. København: Thomson.
- Christensen, Peter H. (2007). *Motivation i videnarbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Czarniawska, Barbara og Guje Sevón (1996). *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Dahler-Larsen, Peter (1993). Fællesskabet af dem, som intet fællesskab har. En sociologisk undersøgelse af organisationskultur hinsides et integrationsperspektiv. Licentiatafhandling, Odense: Odense Universitet.
- Dalsgaard, Lene (2000). Kommunal målstyring og politikerrollen. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 81 (3): 248-264.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited – Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2): 147-160.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1991). Introduction, pp. 1-38 i Paul J. DiMaggio og Walter W. Powell (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2010). Kontrakter i kommunerne. *Politica* 42 (2): 202-217.
- Finansministeriet (1992). *Borgernes frie valg. Rapport om borgernes erfaring med og ønsker til frit valg af offentlig service*. København: Finansministeriet.
- Greve, Carsten (2000). Exploring Contracts as Reinvented Institutions in the Danish Public Sector. *Public Administration* 78 (1): 153-164.
- Greve, Carsten (2005). Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers. *Public Management Review* 7: 306-308. Boganmeldelse.
- Greve, Carsten (2008). *Contracting for Public Services*. London: Routledge.
- Gundelach, Peter og Hanne Sandager (1994). *Organisationskultur og ledelse i det offentlige*. København: Teknisk Forlag.
- Hackman, J. Richard og Ruth Wageman (1995). Total Quality Management – Empirical, Conceptual, and Practical Issues. *Administrative Science Quarterly* 40 (2): 309-342.

- Hansen, Morten Balle (2009). Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Et kortfattet signalement. Odense: De Kommunale Chefforeninger og Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Hansen, Morten Balle (2011). Antecedents of Organizational Innovation. The Diffusion of New Public Management into Danish Local Government. *Public Administration* 89 (2): 285-306.
- Hansen, Morten Balle og Evert Vedung (2010). Theory-Based Stakeholder Evaluation. *American Journal of Evaluation* 31 (3): 295-313.
- Hansen, Morten Balle, Christine P. Jensen og Jens T. Pedersen (2009). Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Spørgeskemaundersøgelse til medlemmerne af de kommunale chefforeninger, efteråret 2008. Odense: Syddansk Universitet, Institut for Statskundskab, Odense.
- Hansen, Morten Balle, Didde C. Jensen og Jens T. Pedersen (2010). Spørgeskemaundersøgelse til statslige organisationer. Sommeren 2009. Odense: Syddansk Universitet, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Institut for Statskundskab, Odense.
- Hansen, Morten Balle, Niels Opstrup og Anders R. Villadsen (2013). En administrativ elite under forandring. Udviklingen i danske kommunale topchefers kollektive profil fra 1970 til 2008. *Politica* 45 (2): 178-194.
- Hansen, Søren L. (2010). Spredning af organisatoriske innovationer: Balanced Scorecard i de danske kommuner. Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense.
- Harrison, Stephen (1991). Working the Markets – Purchaser Provider Separation in English Health-Care. *International Journal of Health Services* 21 (4): 625-635.
- Hofstede, Geert (1980). *Culture's Consequences, International Differences in Work-Related Values*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Jensen, Frank D. (1998). *Værdibaseret ledelse – styring mellem regler og visioner*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kaplan, Robert S. og David P. Norton (1992). The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance. *Harvard Business Review* 70 (1): 71-79.
- Kaplan, Robert S. og David P. Norton (1996). Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review* 74 (1): 75-85.
- KL (1999). *Balanced Scorecard i kommunerne. Helhed i ledelsens mål- og rammestyring*. København: Kommuneinformation.
- Kristensen, Ole P. (1984). Privatisering: Modernisering af den offentlige sektor eller ideologisk korstog? *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 65 (2): 97-120.
- Lewis, Jane, Penny Bernstock, Virginia Bovell og Fiona Wookey (1996). The Purchaser Provider Split in Social Care: Is It Working? *Social Policy & Administration* 30 (1): 1-19.

- Madsen, Sven H. (1993). *På vej mod målet?* Charlottenlund: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- March, James G. (1981). Footnotes to Organizational Change. *Administrative Science Quarterly* 26 (4): 563-577.
- Melander, Preben (2009). *Lean med lederskab. Fra systematisk produktivitetsjagt til forankret innovationskultur.* København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Meyer, John W., John Boli, George M. Thomas og Francisco O. Ramirez (1997). World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology* 103 (1): 144-181.
- Mueller, Frank og Chris Carter (2005). The Scripting of Total Quality Management within Its Organizational Biography. *Organization Studies* 26 (2): 221-247.
- Osborne, David og Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* Reading: Addison-Wesley.
- Pedersen, Dorte og Betina Rennison (2002). *Kampen om lønnen: politik, strategi & ledelse i Ny Løn.* København: Kommuneinformation.
- Perry, James L. og Annie Hondeghem (2008). *Motivation in Public Management: The Call of Public Service.* Oxford: Oxford University Press
- Perry, James L., Debra Mesch og Laurie Paarlberg (2006). Motivating Employees in a New Governance Era: The Performance Paradigm Revisited. *Public Administration Review* 66: 505-514.
- Peters, Thomas og Robert Waterman (1982). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-run Companies.* New York: Warner Books.
- Podsakoff, Philip M. og Dennis W. Organ (1986). Self-Reports in Organizational Research – Problems and Prospects. *Journal of Management* 12 (4): 531-544.
- Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janet Caulfield og Amanda Smullen (2004). *Agencies: How Governments Do Things through Semi-Autonomous Organisations.* Basingstoke: McMillan Palgrave.
- Pruzan, Peter (1984). Etik, værdibaseret ledelse og Det Etske Regnskab, pp. 97-155 i Steen Hildebrandt og Erik Johnsen (red.), *Ledelse NU.* København: Børsens Bøger.
- Rhodes, R.A.W. (1999). Traditions and Public Sector Reform: Comparing Britain and Denmark. *Scandinavian Political Studies* 22 (4): 341-370.
- Rogers, Everett M. (2003). *Diffusion of Innovations.* New York: Free Press.
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Schein, Edgar H. (1986). *Organisationskultur og ledelse. Et dynamisk perspektiv.* København: Forlaget Valmuen.
- Triantafyllou, Peter (2007). Benchmarking in the Public Sector: A Critical Conceptual Framework. *Public Administration* 85 (3): 829-846.
- Vedung, Evert (1997). *Public Policy and Program Evaluation.* New Brunswick: Transaction Publishers.

- Westphalen, Svend-Åge og Marianne Skov Jensen (2003). Frit valg – de første erfaringer under den nye lovgivning. *Nyhedsbrev: Socialministeriet, Institut for pensions- og Ældrepolitik*.
- White, Orion F. og James F. Wolf. (1995). Deming's Total-Quality-Management Movement and the Baskin-Robbins Problem Part 1. Is It Time to Go Back to Vanilla? *Administration & Society* 27 (2): 203-225.
- Womack, James P. og Daniel T. Jones (1994). From Lean Production to the Lean Enterprise. *Harvard Business Review* 72: 93-103.
- Womack, James P. og Daniel T. Jones (1996). Beyond Toyota: How to Root Out Waste and Pursue Perfection. *Harvard Business Review* 74 (5): 141-153.
- Womack, James P. og Daniel T. Jones (2003). *Lean Thinking. Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation*. London: Simon & Schuster.