

GØR ORGANISATION EN FORSKEL?

Direktionsmodellen som eksempel

Af Marius Ibsen

Ph.D. studerende, Syddansk Universitet

0. Sammenfatning

Denne artikel belyser, hvordan den administrative ledelse i danske kommuner er organiseret og virker. Det sker med afsæt dels i den danske diskussion om kommunernes administrative organisation og dels i forskellige teorier om effekten af organisationsændringer.

I Danmark har man i mange år drøftet, om kommunernes øverste administrative ledelse bør organiseres som et kollegium af direktører med hver deres ansvarsområde (forvaltningsmodellen) eller som en direktion med et fælles ansvar for hele kommunens administration (direktionsmodellen). Direktionsmodellen er i vækst, men forvaltningsmodellen er stadig den meste udbredte.

Argumentationen for direktionsmodellen har været, at den bedre kan sikre en tværgående koordinering. Det er en naturlig slutning, at direktionsmodellen sikrer en bedre økonomistyring.

Om direktionsmodellen faktisk virker sådan er undersøgt gennem en regressionsanalyse af sammenhængen mellem anvendelse af direktionsmodellen og det skattefinansierede driftsresultat i årene 2011-13. Der er en positiv sammenhæng mellem at have en direktion og driftsresultatet.

1. Indledning. Artikkens formål.

De sidste 30 år har der i den kommunale verden (eller i alt fald i den administrative del af den) været en livlig diskussion af organisation. Der har været flere elementer i debatten. Graden af decentralisering har været et af dem (se bl.a. Kurt Klaudi Klausen og Henrik Christoffersen 2012). Men et andet har været udformningen af den øverste administrative ledelse, i slagordsform diskussionen om forvaltningsmodel eller direktionsmodel.

Denne artikel søger at bidrage til denne debat på tre måder.

For det første drøftes det, hvordan begreberne "forvaltningsmodel" og "direktionsmodel" kan defineres og operationaliseres.

For det andet beskrives det, hvordan den kommunale organisation ser ud i dag.

For det tredje analyseres det, om organisationen gør nogen forskel for så vidt angår resultatet, i dette tilfælde den økonomiske styring.

Samtidig er det ambitionen at bidrage til den teoretiske diskussion af organisationsændringer. Er de (som næsten alle offentlige topchefer tror eller foregiver at tro) et effektivt middel til at opnå forholdsvis veldefinerede mål? Eller er de (som en stor del af den teoretiske litteratur gør gældende) snarere et resultat af ledelsens forsøg på at tilpasse sig omgivelserne og tage sig godt ud, mens organisationen fortsætter sit kulturbestemte liv?

2. Baggrund

Den kommunale politiske organisation er tæt reguleret af den kommunale styrelseslov, mens den administrative organisation nok er forudsat at eksistere, men i øvrigt er uomtalt. I den politiske organisation er udvalgsstyret centralt. Indtil 1988 var der forholdsvis klare regler for, hvilke udvalg kommunerne skulle nedsætte, men siden da har der været næsten frit slag (Ejersbo 1998). Fagudvalgenes rolle har dog ændret sig for så vidt som koordineringen på tværs er blevet stærkere. Traditionelt medvirkede fagudvalgene således i budgetprocessen ved at udarbejde et egentligt budgetforslag. I dag har fagudvalgene denne rolle i knap halvdelen af kommunerne, mens de i de fleste kommuner enten blot kommenterer forvaltningens budgetoplæg eller medvirker på anden vis. Men udvalgsstyret består.

Måske netop fordi forvaltningens opgaver, organisation og arbejdsform ikke er reguleret, er der her sket betydeligt flere ændringer. Groft taget er man gået fra en organisation bestående af mange enheder under forskelligartet politisk kontrol til en stærk koordinering, i mange kommuner en centraliseret styring, som i praksis er under borgmesterens politiske ledelse. Da kommunerne efter 1970 i større omfang begyndte at opbygge en administration, koncentrerede man sig i første omgang om at etablere en forvaltning i tilknytning til hvert udvalg. Fra midten af firserne begyndte dog en

konsolidering, som førte til både at der blev langt færre forvaltninger og at arbejdsdelingen mellem dem ændredes (Ejersbo 1998, Ryom Villadsen 2013).

Konsolideringen blev ledsaget af en betydeligt stærkere koordinering. I begyndelsen af 70'erne var der måske et chefgruppemøde, men det havde ikke nogen stærk placering.

Men fra begyndelsen af firserne skete der væsentlige ændringer. Morten Balle Hansen (Politica 1998) sammenligner to undersøgelser og når følgende konklusion:

”I Flohr Nielsens undersøgelse fra starten af 1980'erne betegnes chefgruppemødet som et primært informationsformidlende forum. Koordinationen i den kommunale ledelse betegnes som svag og sektoriseringen udbredt. Hansens undersøgelse fra midten af 1990'erne beskriver en mobilisering om omkostningsstyring og strammere budgetdisciplin fra slutningen af 1980'erne. Chefgruppemødet er i mange kommuner blevet et forum, hvor den administrative ledelse træffer en række kollektivt bindende beslutninger, som man derefter som administrativ chefer forpligtet til at forsvare.”

Peter Kragh Jespersen har (i Karin Hansen m.fl., 2008) – med afsæt i et notat fra Kommunernes Landsforening – beskrevet den administrative opbygning i kommunerne lige efter kommunalreformen i 2007. Han sondrer mellem flere typer af organisering

end forvaltningsmodel/direktionsmodel, men konkluderer dog, at 70% har bevaret fagforvaltninger under en eller anden form. De fleste af de resterende kommuner

arbejder – siger Kragh Jespersen – typisk med direktioner uden fagansvar i kombination med selvstændige institutioner og driftsenheder, nogenlunde svarende til, hvad der her kaldes en direktionsmodel. En spørgeskemaundersøgelse blandt kommunaldirektørerne viser, at de afgørende hensyn ved valget af administrativ struktur bl.a. er ”helhed og sammenhæng i den kommunale opgavevaretagelse” og ”øget strategisk kapacitet i kommunen”.

På denne baggrund rejser der sig to spørgsmål:

a) Hvordan er den kommunale administrative organisation i dag.

b) Hvordan virker forskellige organisationsformer? Gør den forvaltningsmæssige magtfordeling så nogen forskel?

Som det er fremgået ovenfor er den kommunale organisation ændret i flere henseender. Her vil opmærksomheden dog være koncentreret om den øverste ledelse, i slagordsform direktionsmodel eller forvaltningsmodel.

3. Forvaltningsmodel eller direktionsmodel.

Forvaltningsmodellen er den traditionelle. Kommunen er opdelt i et antal fagligt afgrænsede enheder, kaldet forvaltninger, der har ansvaret for et bestemt område og betjener et eller flere politiske udvalg. Chefen kaldes forvaltningschef eller direktør. Kommunaldirektøren har ansvar for egne fagområder, typisk de tværgående, såsom økonomi, personale og sekretariat for kommunalbestyrelsen. Cheferne indgår i et kollegium (direktion/chefmøde), der ledes af kommunaldirektøren.

I direktionsmodellen er direktionen principielt en ledelse for hele kommunen og alle afdelinger refererer til den. Direktionen har et fælles ansvar for betjening af det politiske niveau. Ofte er etableringen af en direktion med overordnet ansvar kombineret med en decentralisering af ansvar til afdelinger/centre/områder.

Formodningen er, at sektorsynspunkter vil slå stærkere igennem i en forvaltningsmodel, mens der i en direktionsmodel vil blive lagt mere vægt på den tværgående koordinering og den fælles overordnede politik. Bækgaard, Frank og Serritzlew (2009) sammenfatter KLs opfattelse af formålet således: "at mindske sektoriseringen, øge helhedstækningen og sikre bedre vilkår for strategisk ledelse." Bækgaard (2013) har da også vist, at organisationsformen har betydning, både for kommunikationsmønsteret og for forvaltningens indflydelse.

Som altid, når det drejer sig om organisation, kan virkeligheden ikke opdeles i teoriens skarpt definerede kategorier. Nok findes de rene modeller. Men der er også mange mellemformer. Det rejser spørgsmålet om, hvordan modellerne mere præcist defineres. Det beror både på, hvad teorien egentlig går ud på og på, hvad der lader sig måle.

Bækgaard (2013) lægger vægt på driftsansvaret:

"Hvor forvaltningsmodellen har fokus på, at medlemmerne af det administrative lederskab (på nær kommunaldirektøren) har en organisatorisk tilknytning til et kommunalt sektorområde, er hovedideen i direktionsmodellen at sikre helhed og koordination på tværs af de kommunale forvaltningsområder. Fagforvaltningschefer indgår derfor ikke i den øverste administrative ledelse. I stedet består denne af en række direktører uden dagligt driftsansvar for en forvaltning. (Christensen et al., 2007: 62,

122; Jespersen, 2008: 104f). For at fremstå som en helhed er direktionens indstillinger til politikerne udtryk for direktionens samlede holdning (se Bækgaard et al., 2009). Serviceringen af fagudvalgene foretages i udgangspunktet også som udgangspunkt af direktionen.”

Jeg har i et spørgeskema indsamlet en række oplysninger om den nuværende kommunale organisation, jvfr. det efterfølgende afsnit. Heri indgår – ud over driftsansvaret – spørgsmålet om, hvem der forelægger sager til politisk beslutning. Er det den samlede direktion eller en enkelt direktør?

4. Den kommunale organisation i dag

I tabel 1 vises, hvilken rolle direktørerne har – forvaltningschef, referencedirektør eller uden tilknytning til et bestemt område. Der er tale om tal fra 2013, hentet fra spørgeskemaundersøgelsen.

Tabel 1. Hvilken rolle har det enkelte medlem af direktionen, bortset fra kommunaldirektøren

	Respondenter	Procent
Chef for en fagforvaltning eller tværgående forvaltning	37	42,5
Chef for en fagforvaltning plus en tværgående forvaltning	8	9,2
Referencedirektør for et antal afdelinger/centre, som refererer til direktionen	41	47,1
Alene medlem af direktionen	1	1,1
I alt	87	100

Tabel 5 viser tilsvarende, hvilken rolle kommunaldirektøren har

Tabel 2. Kommunaldirektørens rolle

	Respondenter	Procent
Forvaltningschef	11	12,6
Referencedirektør for et antal afdelinger	48	55,2
Alene øverste administrative chef	28	32,2
I alt	87	100

Det fremgår, at godt halvdelen af kommunerne har en traditionel forvaltningsstruktur, dog således at direktørerne i knap 10% af kommunerne også har ansvar for en tværgående afdeling. Godt en tiendedel af kommunaldirektørerne er også forvaltningschefer.

Kun en kommune angiver, at direktørernes eneste rolle er at være direktionsmedlemmer. Næsten halvdelen karakteriserer dem som referencedirektører, altså en mellemting mellem forvaltningschefrollen og den rene direktion.

Hvad det mere konkret betyder kan man nærme sig gennem svarene på spørgsmålene om, hvem der har ansvaret for betjeningen af hhv økonomiudvalg og fagudvalg

Tabel 3. Hvem er ansvarlig for sagsforberedelsen i fagudvalg

	Respondenter	Procent
Den samlede direktion med borgmesterens medvirken	7	8
Den samlede direktion	11	12,6
En af direktørerne	58	66,7
En afdelingschef/centerchef	11	12,6
I alt	87	100

I to tredjedele af alle kommuner er det en direktør, der har ansvaret for at forberede sager i fagudvalg. I kun ca en femtedel af kommunerne ligger ansvaret i den samlede direktion. I de resterende 12% af kommunerne ligger ansvaret hos en afdelingschef/centerchef, hvilket formentlig er udtryk for, at direktionen koncentrerer sig om de overordnede spørgsmål og har delegeret det daglige ansvar, herunder for udvalgsbetjeningen.

Sagsforberedelsen i Økonomiudvalget er i højere grad et direktionsanliggende, jvfr tabel 4.

Tabel 4. Hvem er ansvarlig for sagsforberedelsen i Økonomiudvalget

	Respondenter	Procent
Den samlede direktion med borgmesterens medvirken	18	20,7
Den samlede direktion	13	14,9
Kommunaldirektøren	47	54
En af de øvrige chefer	9	10,3
I alt	87	100

I godt og vel en tredjedel af kommunerne er det direktionen, der – ofte med borgmestermedvirken – er ansvarlig for dagsordenen til Økonomiudvalget. I de øvrige kommuner ligger ansvaret hos kommunaldirektøren eller en anden chef, formentlig typisk en sekretariatschef el.l.

Sammenfattende har to tredjedele af kommunerne fortsat, hvad der må betegnes som en forvaltningsmodel. Det er en (fag)direktør, der forbereder fagudvalgenes møder, mens kommunaldirektøren eller en af hans/hendes håndgangne mænd/kvinder forbereder møderne i Økonomiudvalget. Direktionsmodellen i streng forstand (ren kollektiv ledelse) findes næsten ikke, men i den resterende tredjedel af kommunerne er det

direktionen, der er ansvarlig for betjeningen af såvel fagudvalg som økonomiudvalg, altså en tilnærmet direktionsmodel.

Når det er sagt, er det værd at understrege, at udviklingen er gået i retning af en stærkere tværgående koordinering. Således er kommunerne blevet spurgt om, hvordan strukturen var før den seneste organisationsændring. Her svarer 16 "nærmest en direktionsmodel", mens 71 svarer "nærmest en forvaltningsmodel". Tilsvarende svarer 68, at det tidligere var en direktør, der var ansvarlig for fagudvalgssager, mens 69 svarer, at kommunaldirektøren eller en anden chef forberedte Økonomiudvalgets møder.

På grundlag af de refererede svar er der konstrueret fire modeller:

A) Ren forvaltningsmodel: Alle direktører (også kommunaldirektøren) er forvaltningschefer.

B) Modifieret forvaltningsmodel: Kommunaldirektøren er alene øverste administrative chef, og de øvrige er forvaltningschefer

C) Modifieret direktionsmodel: Der er ikke er forvaltninger, men det dog er den enkelte direktør, der har ansvaret for indstillinger til fagudvalg.

D) Ren direktion: Det er direktionen, der indstiller til fagudvalg.

5. Gør organisation en forskel. Teoretiske overvejelser. Hittidige resultater.

Der er en slående forskel mellem praktikeres og teoretikeres opfattelse af virkningen af organisationsændringer. I forvaltningen er organisationsændringer et af de hyppigst anvendte midler til realisering af overordnede politisk/administrative mål. Således er der de seneste 15 år gennemført omfattende ressortændringer i centraladministrationen, ofte i forbindelse med regeringsskifter. Den kommunale verden har siden 1970 som nævnt ovenfor været præget af stadige organisationsændringer. Skandalesager fører i mange tilfælde til en beslutsom reorganisering med tilhørende tilsagn om, at så er risikoen for, at det samme sker igen, blevet mindre. Endelig markerer mange nye topchefer sig med at gennemføre en ny

organisation, i nogle tilfælde med tilføjelsen, at de vil "sætte deres eget hold", altså også udskifte chefer på centrale poster.

I den teoretiske litteratur er der derimod en udbredt skepsis. Ganske vist findes der forfattere, som mener, at praktikerne har ret. Således har Thomas Hammond (Hammond 1986; Hammond and Knott 1996) gennem opstilling af en række matematiske modeller vist, at forskellige organisationsstrukturer, kan have væsentlig betydning for, hvilke beslutninger der træffes i organisationen. Det betyder, at reorganiseringer antages at virke og dermed kan bruges som instrument.

Den sociologiske institutionalisme har et andet syn på sagen. Ifølge en indflydelsesrig fremstilling (March og Olsen 2006) er organisationer langt på vej drevet af en "logic of appropriateness" – af normer for, hvad der anses for passende i organisationen, ritualer og handlemønstre. Reformer, som for eksempel reorganiseringer er derfor et resultat af tilpasning til omgivelsernes krav. De gennemføres for at bevare organisationens legitimitet, ikke for at opnå et bestemt resultat. Bækgaard, Frank og Serritzlew (2009) fremhæver, at dette ikke er ensbetydende med, at de ikke har noget formål. De sonderer mellem konceptformålet – det officielle mål, som kan være rationalisering, og sideformålet. Hvis reorganiseringen ikke følger nogen af de to mål, taler de om en ceremoniel reform. Forfølger den konceptformålet uden sideformål er det en loyal reform, mens en stræben efter at nå et sideformål, men ikke konceptformålet kaldes en strategisk reform.

En kritik mod den sociologiske institutionalisme er, at den har svært ved at forklare og forstå forandring. Denne kritik afbødes i nogen grad i den videreudvikling af teorien, der kaldes perspektivet om institutionelle logikker (Ryom Villadsen 2013). Institutionelle logikker defineres som "den konfiguration af institutioner, der er dominerende i et givet rum og tid, og som giver mening til individer og deres hverdag" (Ryom Villadsen p.121). Da sådanne logikker kan udskiftes, er der mulighed for forandring. Med afsæt i denne tankegang viser Ryom Villadsen, at kommunale organisationsændringer kan beskrives som en diffusionsproces, hvor kommunerne i høj grad lader sig påvirke af, hvad andre gør – og dermed af, hvad der er oppe i tiden.

Det interessante ved tankegangen om institutionelle logikker er, at den ser organisationsændringer som i høj grad bestemt af omgivelserne samtidig med, at den ikke udelukker, at de kan forfølge et veldefineret formål. En ny institutionel logik kunne jo have en rationel begrundelse.

Organiseringen af den øverste administrative ledelse i kommunerne forekommer at være velegnet til en undersøgelse af, hvilken af de tre skitserede tilgange – den rationelle, den sociologisk-institutionelle og den institutionelle logik – der bedst forklarer de ændringer, der er sket. Der har utvivlsomt været tale om en fælles

bevægelse i mange kommuner. Spørgsmålet er da, om der blot har været tale om en mode, eller der er mening med galskaben.

Begrundelsen for at vælge en direktionsmodel fremfor en forvaltningsmodel er som nævnt typisk, at en direktion modvirker sektortankegang og sikrer en bedre koordination på tværs. Med Bækgaards formulering: "Eftersom direktionsmedlemmerne ikke har en organisatorisk tilknytning til en bestemt forvaltning, antages den administrative ledelse i højere grad at agere som udgiftsvogtere i kommuner med direktionsmodeller end i kommuner med forvaltningsmodeller" (Bækgaard 2013). Med andre ord er hypotesen, at økonomistyringen bliver bedre, hvis kommunen har en direktionsmodel.

Flere aspekter af denne problemstilling er tidligere belyst.

Martin Bækgaard (Bækgaard 2010) har undersøgt, hvordan anvendelse af ledelsesmodeller påvirker dels oplevelsen af sektorisering, dels interaktionsmønstret mellem politikere og embedsmænd. Hans konklusion er, at der ikke er nogen sammenhæng mellem anvendelse af bestemte organisationsmodeller og politikernes grad af oplevet sektorisering. Derimod påvirkes interaktionsmønstret sådan, at direktørerne har mindre kontakt med fagudvalgspolitikere og mere med borgmesteren. Det er en rimelig formodning, at dette også fører til en svækkelse af fagudvalgenes indflydelse og til en styrkelse af borgmesteren.

Måske fører det også til en styrkelse af administrationen. Bækgaard har i alt fald vist, "at politikernes udgiftspræferencer ikke har indflydelse på ændringerne i kommunernes regnskabsmæssige resultater i kommuner, der anvender direktionsmodeller, men til gengæld en markant effekt i kommuner, der anvender forvaltningsmodeller" (Bækgaard 2013). Bækgaard har også vist, at antallet af forvaltninger øver indflydelse på oplevelsen af sektorisering.

Disse resultater giver grundlag for at formode, at hensynet til økonomistyringen vil veje tungere, når der er en direktionsmodel, og at dette også vil føre til økonomistyringsmæssigt bedre resultater. Men om det forholder sig sådan er ikke undersøgt.

6. Gør organisation en forskel. Empiri med flere definitioner af direktion.

Hypotese og variable

Undersøgelsen af betydningen af den administrative organisation er gennemført som en del af et Ph.D projekt om økonomistyring i danske kommuner efter den seneste kommunalreform. I undersøgelsen anvendes flere forskellige mål for økonomistyring. Her er alene gengivet resultaterne vedr. det skattefinansierede driftsresultat. Den hypotese, der skal undersøges, er altså:

Hypotese: Det skattefinansierede driftsresultat vil være større, hvis der anvendes en direktionsmodel end hvis der anvendes en forvaltningsmodel

Det empiriske grundlag er de danske kommunale regnskaber for perioden 2011-2013. I hele denne periode var der en relativt stram statslig regulering af den kommunale budgetlægning. Der var således både loft over skatter og serviceudgifter, og der var hjemmel til at sanktionere rammeoverskridelser. Dette blev dog ikke aktuelt, da kommunerne i hvert af årene overholdt den økonomiaftale, som regeringen og Kommunernes Landsforening havde indgået.

Hypoteserne undersøges ved at opstille og analysere en række modeller til forklaring af det skattefinansierede driftsresultat, en slags driftsoverskud, der kan opfattes som mål for, hvor god kommunen er til at styre økonomien.

I modellerne indgår flere typer af forklarende variable:

Økonomiske og andre baggrundsvariable

Den politiske struktur

Administrativ organisation

Årsdummyer, der bl.a kan opfattes som et mål for virkningen af den statslige regulering

Ad 1) Økonomiske og andre baggrundsvariable

Det er velkendt, at de økonomiske vilkår har stor betydning for økonomistyringen. Her er valgt tre variable:

Udgiftspres, defineret som udgiftsbehov i kroner divideret med indtægter fra skatter og tilskud

Ændringer af indtægt

Ln Folketal

Ad 2) Politisk struktur

Det er et centralt tema i en stor del af litteraturen om økonomistyring, at resultaterne bliver bedre, hvis processen er ledet et sted fra. For så vidt angår den politiske struktur, arbejdes der med to forskellige mål for, i hvilken grad magten er samlet. Det første er borgmesterens mandatandel (borgmesterens partis mandattal divideret med det samlede mandattal i kommunalbestyrelsen). Formodningen er, at des stærkere borgmesteren står, des større vil det skattefinansierede driftsresultat være

Et andet mål er antallet af fagudvalg. Mange fagudvalg ses, jvfr Bækgaard, som et udtryk for en høj grad af sektorisering og dermed for en splittet politisk proces, der ventes at føre til højere udgifter og et mindre driftsoverskud.

Ad 3) Administrativ organisation

Der er her to variable:

A) Direktionsmodel. Variablen måles dels på grundlag af spørgeskemaundersøgelsen (idet der er konstrueret en dummy, hvor ren og modificeret forvaltningsmodel er kodet 0, mens ren og modificeret direktionsmodel er kodet 1), dels på grundlag af

direktionens/direktørkredsens størrelse, idet et lille antal direktører opfattes som udtryk for, at man har en direktionsmodel.

B) Graden af decentralisering, målt ved adgangen til at videreføre bevillinger

Ad 4) Årsdummyer

Indgår som mål for bl.a. den statslige styring.

Data

Data er hentet fra to typer kilder. De økonomiske baggrundsvariable og de politiske variable bortset fra fagudvalgenes involvering i budgetlægningen er hentet fra officielle

kilder og foreligger derfor for alle kommuner. De øvrige variable er hentet fra et spørgeskema, som 87 kommuner besvarede.

Analyser

I tabel 5 er vist de gennemførte analyser. Der er i alle tilfælde tale om OLS-analyser med klyngekorrektion for kommuner.

Der er analyseret tre sæt af modeller. Model 1 a-b omfatter udover baggrundsvariable decentralisering og de to forskellige mål for begrebet "direktion". Model 2 a-b inddrager også en politisk variable – borgmesterpartiets politiske styrke, mens model 3 a-b inddrager både borgmesterens politiske styrke og antallet af udvalg.

Tabel 5. ANALYSER VEDR. DIREKTION/FORVALTNINGSMODEL

	Model 1a	Model 1b	Model 2a	Model 2b	Model 3a	Model 3b
Øk. Var						
Ln. Indb	333**	468**	349**	498**	219	355**
Udgiftspres	-13705 ***	-13720 ***	-13950 ***	-13795 ***	-14419 ***	-14548 ***
Ændring af indt.	.3677***	.3689 ***	.3660***	.3672***	.3699***	.3704***
Pol. Variable						
Borgmester Parti			472	541	684	795
Antal udvalg					112**	126**
Adm. variable						
Direktion	300*		313*		276	
Direktionens Størrelse		-166*		-181*		-183*
Decentralisering	295*	287				
Årsdummyer						
2012	.1448**	.1433**	.1426**	.1409**	.1402**	1378**
2013	-.1558**	- 1562**	.1565**	.1568*	-1587**	-1593**
r2	0,4315	0.4325	0.4221	0.4244	0,4347	0.4309
N	255	255	255	255	255	285

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

I alle modellerne ses klart betydningen af de økonomiske baggrundsvariable, især udgiftspres, men også indbyggertal og vækst i indtægter. Men der er også en positiv

effekt af at have en direktion. I alle modellerne er mindst et af målene for "direktion" signifikant.

Konklusionen må være en forsigtig bekræftelse af hypotesen. Den administrative organisation gør en forskel. Har man en direktion, får man bedre økonomistyring.

7. Konklusion og diskussion

Denne artikel har haft et dobbelt sigte: 1) At belyse, hvordan den administrative ledelse i kommunerne er organiseret og virker, 2) at bidrage til den teoretiske diskussion af virkninger af organisationsændringer.

Hvad det første spørgsmål angår, kan der drages flere konklusioner. Den ene er, at der fortsat er en betydelig variation. Det kan godt være, at den dominerende betegnelse for kommunernes øverste ledelsesforum i stigende grad er blevet "direktion". Men i de fleste kommuner lever forvaltningsmodellen i bedste velgående.

Forvaltningsmodellen er mere sektoropdelt, mens direktionsmodellen lægger mere vægt på tværgående koordinering. Men der er indenfor disse rammer betydelige forskelle.

Den anden konklusion drejer sig først og fremmest om sammenhængen mellem anvendelse af forvaltningsmodellen og det skattefinansierede driftsresultat i årene 2011-13. Der er en positiv sammenhæng mellem at have en direktion og driftsresultatet.

LITTERATUR

Balle Hansen, Morten: Chefgruppemødet- fra informationsformidling til kollektiv ledelse?

Blom Hansen, Jens (red): Fra sogn til velfærdsproducent, 2012

Bækgaard, Martin: Udvalgsmedlemskab, organisering og præferencer. 2010

Bækgaard, Martin: The Impact of Formal Organizational structure on Politico-administrative Interaction. Evidence from a Natural Experiment, Public Administration 2011

Bækgaard, Martin: Afhænger politikernes indflydelse af den administrative organisering?

Anvendelsen af direktions- og forvaltningsmodeller i de danske kommuner, Politica 2013

Christoffersen, Henrik og Klaudi Klausen, Kurt. Den danske kommunekonstruktion, 2012

Ejersbo, Niels: Kommunale strukturer - et studie i lokal variation, Politica 1998

Hammond, Thomas: Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics, American Journal of Political Science, 1986

Hammond, Thomas and Knott, Jack: Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraint, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 12, No. 1

Hansen, Karin m.fl.: Nye kommuner i støbeskeen, 2008

March, James og Olsen, Johan P.: Rediscovering Institutions, 1989

Ryom Villadsen, Anders: Når kommuner organiserer i takt. Institutionelle forklaringer på forvaltningsændringer fra 1984-2000, Politica nr 2, 1913

Wittrup, Jesper, Kurt Houlberg, Anne Line Tenney Jordan og Peter Bogetoft
Notat om kommunal benchmarking: Service og produktivitet i 94 kommuner, 2013