MPG Master of Public Governance

Centermodellen i danske kommuner

Videnskab eller modelune?

Af Henrik Larsen & Jacob Alsted
Institut for Statskundskab, KU

MPG-rapportserie 2015, nr. 2, december 2015

Indhold

1. Endnu en stille revolution i den kommunale verden? 3
2. Forskningsspørgsmålene 4
3. Data 4
4. Hvor forstås ved centermodellen? 4
5. Begrundelser for centermodellen 5
6. Definition af centermodellen 7
7. I hvilket omfang er centermodellen indført i danske kommuner? 9
8. Effekt af centermodel, vurderet af forskellige aktører 9
9. Hvorfor ny administrativ struktur i kommunerne? 11
10. Udøvet ledelse som betingende variabel 13
11. Centermodellen ved skillevejen 14
Litteratur: 16

Denne artikel er skrevet af lektor Henrik Larsen og udspringer af et valgfag på Master of Public Governance (MPG), "Centermodellen i danske kommuner - videnskab eller modelune?", som han gennemførte med otte studerende i foråret 2014. Faget var en del af et større MPG projekt og organiseret som et researchfag, hvortil var knyttet en spørgeskemaundersøgelse til kommunaldirektørerne samt en forudsætning om at de studerende skulle gennemføre case-studie i egen eller centerorganiseret kommune. Efter Henrik Larsens alt for tidlige død i december 2014 er artiklen blevet færdiggjort med færrest mulige ændringer af Jacob Alsted[1]

1. Endnu en stille revolution i den kommunale verden?

Den omfattende ændring i decentralisering til institutionerne i danske kommuner i starten af 1990´erne er blevet omtalt som en stille revolution i en organisatorisk relativ stabil verden. Dengang en forandring, uden den store opmærksomhed, i den vertikale kommunale organisationsstruktur (Beck Jørgensen m.fl. 1996). Enkelte gange blev udlægningen af kompetence til de kommunale institutioner fulgt af horisontale forandringer i den administrative struktur. Men kommunerne forblev oftest forvaltningsorganiseret.

Nogle kommuner begyndte op under kommunalreformen i 2006 at tage livtag med forvaltningsbegrebet, det vil sige at et service- eller administrationsområde i en kommune er politisk ledet og styret af et stående udvalg, som betjenes af en forvaltningschef med *egen* forvaltning. Forvaltningscheferne eller -direktørerne indgår i en mere eller mindre løs koblet chefgruppe eller direktion.

I løbet af 1990'erne gjorde f.eks. daværende Søllerød Kommune op med forvaltningstænkningen og etablerede en helhedsforvaltning ledet af en enhedsdirektion med samlet ansvar for den kommunale service og drift. Modellen er videreført i nuværende Rudersdal Kommune og betegnes helhedsforvaltning med tværgående fokus på helhed og tilpasning (Rudersdal Kommune, Organisation og styring i Rudersdal Kommune, 2010, s. 5). Andre kommuner, f.eks. Slagelse Kommune, forstår og illustrerer egen tilsvarende helhedsorienterede organisation som en centermodel - 16 centre i en cirkel omkring en enhedsdirektion (www.slagelse.dk).

I denne rapport forstås denne organisationsudvikling i danske kommuners administrative struktur som en bevægelse fra forvaltningsorganisering til centermodel. *Fra* en forvaltningsstruktur opbygget omkring et antal forvaltninger ledet af hver en forvaltningschef eller -direktør *til* en kommunal organisationsstruktur, hvor en enhedsdirektion i sin helhed har et antal centre til disposition i bestræbelsen på at skabe en effektiv og helhedsorienteret service med borgeren i centrum.

KL gav modellen fart og KL's konsulentfirma anbefalede centermodellen til politikere og ledende embedsmænd, som ønskede at styrke de tværgående og strategiske kapaciteter i kommunen (se f.eks. Nielsen 2003). I løbet af 10 år blev centermodellen, eller en mellemform beslægtet med centermodellen, den foretrukne organisationsstruktur i danske kommuner. I afsnit 7 dokumenteres det, at 63 af 98 danske kommuner (64%) i 2014 har fravalgt forvaltningsmodellen og tilvalgt enten den rene centermodel eller en variant deraf.

[1] Der gives en særlig tak til Sune Larsen, Henrik Larsens søn og Rikke Reiter, Helsingør Kommune for bistand i tilvejebringelsen af supplerende materiale fra Henrik Larsens arbejde.

Er vi (igen) vidner til en stille revolution? Udviklingen har ikke været særlig omtalt i kredse af kommunale politikere eller chefer. Skiftet har heller ikke fyldt meget i kommuneforskningen. Jeg har kunnet finde to mere omfattende analyser og optællinger af modellens udbredelse (Bækgaard 2011 og Klausen & Christoffersen 2013, kap. 4). På Masteruddannelsen i Public Governance er vi derimod ofte stødt på ledelsesmæssige udfordringer i tilknytning til modellen, især overvejelser og strategier til at indfri de klare intentioner om mere helhed i den kommunale organisation.

Traditionelt tillægges den grundlæggende administrative struktur stor betydning, når en organisations samlede præstationer eller udviklingspotentiale skal beskrives. Og lytter vi til moderne organisationsteori, til forvaltningspolitiske visioner og til forhåbningerne i mange ledelsesfaglige miljøer i kommunerne, er det vigtigt at få denne udvikling frem i lyset. At få undersøgt såvel baggrund for som effekterne af (positivt) styrkelsen af helhedstænkningen i kommunerne og (negativt) opgøret med forvaltningstænkningen i danske kommuner.

2. Forskningsspørgsmålene

Vi har derfor opstillet følgende forskningsspørgsmål som søges bevaret i nærværende tekst:

- Hvad forstås ved centermodellen i danske kommuner? Hvordan kan modellen defineres?
- I hvilket omfang er centermodellen indført i danske kommuner?
- Hvorledes er centermodellen begrundet og indført? Videnskab eller modelune?
- Hvilke effekter skønnes centermodellen at have skabt? Tilsigtede som utilsigtede?

3. Data

Til at besvare disse spørgsmål har vi indsamlet en række data:

- Survey - til alle 98 kommunaldirektører; 83 svarede og heraf besvarede 48-52 kommunaldirektører spørgsmålene om begrundelser for og effekter ved centermodellen - samt nogle tilgrænsende spørgsmål
- Desk research af 98 kommuners administrative organisering, via kommunernes hjemmesider og organisationsdiagrammer samt i nogle tilfælde styrelsesnotater, ledelsesgrundlag mv. samt opringning til ca. 8 kommuner.
- Workshop med direktører og centerchefer i centermodel-kommune
- 7 casestudier i 6 centerorganiserede kommuner - i et multipelt case-design (Yin)

4. Hvor forstås ved centermodellen?

Kortlægningen (deskresearch) af kommunernes administrative organisering ledte således til første definition af centermodellen:

- Antal forvaltninger og betegnelser for forvaltninger – i forvaltningsmodel; eller
- Antal direktørområder og betegnelserne for disse – i blandings- eller mellemformsmodel; eller
- Antal centre eller afdelinger og betegnelser for disse – i direktionsmodel
  og

- Antal stabe og betegnelser for disse.

Men en ting er, hvad den enkelte kommunes hjemmeside og organisationsdiagrammer fortæller og hvorledes dette skal tolkes; en anden ting er, hvorledes kommunens kommunaldirektør selv placerer egen kommunes administrative opbygning ud fra fastlagte og principielle kategorier for administrative struktur.

I en survey udsendt til samtlige 98 kommunaldirektører i februar 2014 blev kommunaldirektøren anmodet om at placere egen kommunes organisation ud fra følgende spørgsmål:

"Fungerer kommunens organisation efter en centermodel/enhedsdirektion eller efter en forvaltningsmodel/direktion?

__ Centermodel med enhedsdirektion
– dvs. en kommunal organisation opdelt i en række centre, områder eller afdelinger (faglige eller tværgående), hvor centercheferne/afdelingslederne referer til en enhedsdirektion som uden den enkelte direktørs direkte og afgrænsede driftsansvar sikrer et fælles ansvar for den samlede opgavevaretagelse. Fremstilles ofte i helhedsorienterede, holistiske og 'runde' organisationsdiagrammer

__Forvaltningsmodel med direktion eller direktørgruppe
– dvs. en kommunal organisation opdelt i fagforvaltninger eller forvaltningsområder med hvert deres direkte ansvarsområde. Fremstilles ofte i klassiske og 'trekantede' organisationsdiagrammer med vægt på linjehierarki og specialisering med kommunaldirektøren alene som øverste administrative chef

__Mellem- eller blandingsform af de to modeller"

5. Begrundelser for centermodellen

Udover i survey´et at placere egen kommune som organiseret efter en centermodel eller en mellem- eller blandingsform - og det gjorde 52 af de 83 kommunaldirektører - blev disse 52 kommunaldirektører også bedt om at angive kommunens tre vigtigste begrundelser for at indføre centermodel eller variant deraf:

Tabel 1: Kommunaldirektørerne begrundelse for at indføre centermodel, N=52

Hvad var kommunens tre vigtigste begrundelser for eller hensigt med centermodellen/direktionsmodellen, da modellen blev indført? (sæt max tre krydser)	
Mere helhed og tværgående initiativer	94,2%
Mere effektiv styring	44,2%
Højere målopfyldelse, f.eks. i forhold til aftaler, kontrakter el.lign.	5,2%
Bedre ledelse	46,2%
Færre ledere	9,6%
Budgetoverholdelse i fagområder og/eller driftsenheder	7,7%
Reduktion af administrative omkostninger	21,2%
Yderligere motivation af medarbejdere	7,7%
Mere udvikling og dynamik	38,5%
Understøtte politisk lederskab	26,9%
Ved ikke	1,9%

For det første ser vi, at centermodellen i danske kommuner er tæt og konsekvent forbundet med ønsket om mere helhed og tværgående initiativer. Næsten alle kommunaldirektører (94,2%) fremhæver denne begrundelse. Begrundelsen er så dominerende, at hvis centermodellens fremkomst er modebetinget, så er det helhed, som for de kommunale topchefer udgør den nye sort i kommunerne.

Den markante stræben efter mere helhed i en historisk betinget forvaltningskommune kan også være udslag af et stadig mere populært new public governance-perspektiv. Dette perspektiv tilbyder de offentlige forandringsledere at styrke helhed via vertikale styringsakser og tværgående teamwork samt at fremme interorganisatorisk samarbejde på tværs - som alternativ til managementagtig specialisering og forvaltningssiloer (Torfing 2013).

Nogle gange kan man opleve new public governance-tænkningen som et overordnet og lidt luftigt paradigme. I tilfældet centermodellen i danske kommuner kan vi konstatere, at det ikke kun er ønsketænkning. Perspektivet er jo allerede i et stort antal kommuner omsat til nye strukturer og forandrede organisationsdiagrammer, i hvert fald formelt.

Kommunaldirektøren er i egne kommuner toneangivende i forhold til retning og fokus i kommunens organisationsudvikling. Går vi et konkret skridt længere ned i udviklingen, er det for det andet interessant, at kommunaldirektørerne snarere begrunder centermodellen i forhold til organisation, styring og ledelse end i forhold til økonomi-relaterede begrundelser. Reduktion af administrative omkostninger er på listen over begrundelser helt nede på 6. pladsen; budgetoverholdelse endnu længere nede.

Syv casestudier bekræfter, at det er bestræbelsen på at skabe helhed, som er vigtigste mål for organisationsudviklingen, f.eks. den tydelige målsætning 'at gøre Helsingør Kommune til én kommune'.

Omkring halvdelen af kommunerne har i administrative grundstrukturer gennemført en omfattende organisationsudvikling, og når vi sammenkæder det tydelige mønster i begrundelserne, vil en simpel forklaring på udviklingen - instrumentelt og rationelt - være, at et større antal kommuner har sat sig mål for mere helhed i en fornyet administrativ struktur - hvorefter ambitionen er gennemført. I den forstand mere scientific management end modelune.

Men i mange år har det også været et populært mantra i udviklingen af kommunale administrationer at skabe mere helhed i såvel interorganisatoriske relationer som i de netværk, som rækker ud i civilsamfundet; i den forstand aflæser vi et modelune og isomorfe træk. Og som nævnt ovenfor indgår helhed og interorganisatorisk samarbejde i de aktuelle visioner for fremtidens offentlige organisationer (www.forvaltningspolitik.dk).

I undersøgelsen af centermodellen i danske kommuner - i 2 ud af 6 case-kommuner - finder vi da også isomorfe spor, enten i form af konkret inspiration hentet fra en allerede kørende centermodelkommune eller i form af at nyansat kommunaldirektør medbringer modellen fra den centermodelkommune, vedkommende kommer fra.

Centermodellen fremstår i årene omkring kommunalreformen som et godt alternativ til forvaltningstænkningen, fordi det også er åbenbart, at der er problemer i den klassiske administrative kultur. Bestræbelsen på fra kommunalbestyrelsens eller kommunaldirektørens at realisere mere helhedsorienteret styring i forhold til det udførende enheder og medarbejdere forekommer nemlig også velbegrundet - set ud fra en analytisk og rationel vinkel. De centrale politisk-administrative ledere i kommunerne kan ud fra egne konkrete erfaringer tilslutte sig tesen om non-styring eller i bedste fald en lempelig styringskultur i den kommunale organisation.

Det er meget tænkeligt, at konkrete erfaringer hos ikke mindst kommunaldirektørerne om begrænset gennemslagskraft i den interne strategiske styring udgør afsættet og drivkraften i at etablere en organisation med styrkede styringskapaciteter i sig.

Det er ikke mindst kommunaldirektørerne som har oplevet sig bundet af klassiske administrative strukturer, som bygger (fortsat) på stærke faglige lederidentiteter. Undersøgelser af kommunale ledere, både ledere af udførende enheder og administrative ledere, viser, at vi har at gøre med en gruppe som har et særdeles solidt kendskab til deres fag, deres sektor og deres kommune samt til deres lokale kontekster og miljøer, som kan give næring til modstand mod forandring.

For en kommunaldirektør er det betryggende at betjene sig af stærke fagligheder - men den anden side af mønten bliver hurtigt til barrierer i forhold til styringen i kommunen, både i forhold til effektivisering og i forhold til at få den kommunale organisation til at matche omverdenens ønsker om ny service i et helhedsperspektiv. Mange kommunaldirektører har som kransekagefigurer oplevet sig efterladt alene og ofte noget chanceløse i bestræbelsen på få den kommunale organisation til at svinge på en ny måde.

Kommunaldirektørernes fortælling om begrundelser for centermodellen - helhed, styring og ledelse - peger i den retning. Ved at frisætte den klassiske forvaltningsorganisation og slippe en mere flydende organisationsstruktur løs har det givet handlemuligheder i forhold til de konkrete barrierer, en del kommunaldirektører har haft i egen kommune. Kommunaldirektørernes svar på hvorfra den afgørende inspiration til indførelse af centermodellen kan godt tolkes i den retning:

Tabel 2: Hvorfra kom kommunens afgørende inspiration til indførelse af centermodellen? (N = 51)

Inspirationskilde	Antal kommuner
Internt i kommunen	32 (63%)
Kommunens politikere	3 (6%)
Eksterne konsulenter	1 (2%)
Møder i faglige foreninger eller konferencer	4 (8%)
Bøger eller rapporter	1 (2%)
Andet, skriv venligst	10 (20%)
I alt	51 (101%)

6. Definition af centermodellen

Enhver undersøgelse indledes med en foreløbig forståelse af studieobjektet, i dette tilfælde centermodellen. Den indledende forståelse af centermodellen blev beskrevet i afsnit 4.

Samlet set - ud fra ovenstående begrundelser samt ud fra casestudierne - kan centermodellen nu defineres således, idet der fokuseres på det internt organisatoriske (og ikke f.eks. betjening af det politiske lederskab):

Tre centrale elementer i Centermodellen i danske kommuner

Helhed

Kommunen mere som én enhed - én koncern, hvor en enhedsdirektion varetager en mere helhedsorienteret rolle og funktion, nogle gange med en bredere og mere strategisk portefølje til den enkelte direktør

- til forskel fra forvaltningsmodellen der signalerer tydeligt og afgrænset ansvar til et antal forvaltningsdirektører, og hvor direktørerne indgår i en direktion fungerende som en gruppe

Faglig og økonomisk (opgavemæssig) bæredygtighed

Mere centripetal faglig, strategisk og økonomisk bæredygtighed - leveret af alle centre omkring en enhedsdirektion serviceret af et koncernsekretariat og/eller et par tværgående centre; bæredygtighed i et dobbeltløb af opgaver til alle centre, dels fra egne faglige opgaver, dels fra tværgående fællesfaglige og strategiske opgaver

- til forskel fra forvaltningsmodellen hvor forvaltningsdirektøren understøttes af eget sekretariat, og hvor faglige afdelinger kan afstedkomme centrifugal og suboptimerende kraft, i en tid hvor økonomien (kerneopgaverne) er udfordret, og hvor det ikke er nok at holde egen forvaltnings- eller centerøkonomi

Ledelsesorganisering, både i bredden og i dybden

Mere direkte og kontinuerlig strategisk ledelse, tæt forbunden med operationelt kendskab fra platform af bred kreds af ledere med redskaber, fora og træning i fælles kvalificerende indsigt i drift og udvikling

- til forskel fra forvaltningsmodellen hvor det strategisk ledelsesarbejde kan hæmmes af faglig underopdeling af kommunens ledelsesorganisering, med risiko for afskærmning i forhold til fælles kvalificerende indsigt i driften

Ovenstående skal ses som et mellemprodukt hen imod en principiel organisationsteoretiske definition. Ovenstående er udviklet i dialog med masterstuderende af offentlige ledere med stillinger eller positioner i kernen af centermodellen.

Når arbejdet med en principiel organisationsteoretisk definition går videre kan der f.eks. tages udgangspunkt i følgende begreber og/eller relationer:

- enhedsdirektion varetager en mere helhedsorienteret rolle og funktion
- centripetal faglig, strategisk og økonomisk bæredygtighed - leveret af alle centre omkring

- direkte og kontinuerlig strategisk ledelse, tæt forbunden med operationelt kendskab fra platform af bred kreds af ledere.

7. I hvilket omfang er centermodellen indført i danske kommuner?

Tabel 3 bygger både på desk research og på kommunaldirektørernes selvvurdering af egen kommunes organisationsmodel.

Tabel 3: Danske kommuners administrative organisering - dels ud fra desk research (N=98), dels selvvurderet af kommunaldirektøren (N=83), 2014

Administrativ model	Kommunaldirektørernes vurdering, februar 2014	Desk research august 2014 (*)
Centermodel	35	**45** (46%)
Mellem- eller blandingsform (direktørområder)	19	**18** (18%)
Forvaltning	27	**35** (36%)
Ikke svaret, i survey	17 (17%)	**0** (0%)
I alt	98	**98** (100%)

Note (*): Kommunaldirektørernes vurdering fra survey'et er medtaget og indgår som data ved siden af læsning/vurdering af kommunens organisationsdiagram i desk research

8. Effekt af centermodel, vurderet af forskellige aktører

Centermodellen er således dominerende i dansk kommuner. Både i forekomst og tænkning. Et stort antal kommuner har med indførelsen af modellen ønsket at styrke helhed og tværgående initiativer samt at gøre kommunens organisation, styring og ledelse mere sammenhængende, især set fra en enhedsdirektions centripetale muligheder for strategisk udvikling og handlekraft.

Centermodellen er slået igennem i løbet af de sidste 10 år, og det er nu tid at spørge til modellens effekter og erfaringer. Generelt er effekter af organisationsudvikling svære at vurdere. Mange forhold spiller ind, især når centermodellen er indført i en periode præget af store reformer og af en finanskrise. Derfor er det vanskeligt for aktørerne i den kommunale administration, politikere, ledere og medarbejdere, at vurdere effekten af modellen. Og det er endnu sværere at finde aktør-uafhængige effektparametre.

Der forestår mange skridt i de kommende afdækning af centermodellens effekter. De første skridt i dette projekt har dels været at bede kommunaldirektørerne vurdere modellens effekter, dels i casestudier er forfølge effekter hos centerchefer og -medarbejdere.

I tabel 4 er aktørernes vurderinger gengivet via skala fra 5 'i meget høj grad' over 3 'i nogen grad' til 1 'slet ikke'.

Ser vi på det samlede billede af erfaringer og effekter som følge af centermodellens normering af nye måder at lede og styre på, må vi sige, at effekterne ved centermodellen allerhøjest er på vej - idet vi antager, at det er muligt for aktørerne at holde medvirkende forhold og variable ude fra hinanden.

Kommunaldirektørerne vurderer, at centermodellen i egen kommune i nogen grad har medvirket til at skabe mere helhed, mere effektiv styring og bedre ledelse. I mindre grad har modellen andel i højere målopfyldelse i forhold til opgavevaretagelse, og bedre budgetoverholdelse. Rækkefølgen følger kommunaldirektørernes mønster for begrundelser. Kommunaldirektørerne har lagt vægt på, at den administrative organisering i kommunen skal styrke helhed, organisation, styring og ledelse - og det ser kommunaldirektørerne i nogen grad spor af, et stykke tid efter modellen er sat i virkning, Andre typer effekter er knapt tilstede i samme udstrækning.

Lavest score får effekten 'yderligere motivation af medarbejderne'. Centermodellen er således ikke introduceret og implementeret så dybtgående, at organisationsudviklingen er nået frem til medarbejderne. Måske et tegn på, at de nye centerorganiserede administrative strukturer i kommunerne har et symbolsk skær over sig; forandringen fremgår af kommunens nye organisationsdiagram eller styringskoncept, men er ikke rodfæstet i den daglige administrative praksis.

I flere af case-studierne har de studerende søgt data hos direktører, centerchefer eller centermedarbejdere for de samme effektvariable, som kommunaldirektørerne har bedømt modellens effekt ud fra. Ét ud af tre forhold, som bandt case-studierne sammen til et multipelt case-studie.

Tabel 4 bekræfter i skønnede scorer for centerchefer og -medarbejdere i centre tendens til symbolisme, for hvad angår centermodellens medvirken til mere helhed og flere tværgående initiativer. På dette for kommunaldirektørerne et kernepunkt tilskriver casestudiernes data fra centerchefer og centermedarbejdere færre effekter i centrene.

Tabel 4: Kommunale ledere og medarbejderes vurdering af centermodellens effekter, 2014 - kommunaldirektører: N=49-52; centerchefer og -medarbejdere: N mellem 5 og 12 pr. casestudie

I hvilken udstrækning har kommunens centermodel/direktionsmodel efter din opfattelse medvirket til at skabe...	Kommunal-direktører N=48-52	Direktører og center-chefer I case-kommune N=13	Medarbejdere i centre og stabe
Fra 'i meget høj grad' (=5) over 'i nogen grad' (=3) til 'slet ikke' (=1)	Snit	Snit	
Mere helhed og flere tværgående initiativer	4,0	3,6	Kommune 1: 'skøn 4' Kommune 2: 3.0 Kommune 3: 'skøn 2,5' Kommune 4, for center-medarb.: 3, og 2,4 for decentrale ledere
Mere effektiv styring	3,9	3,7	Kommune 2: 3,5-4
Højere målopfyldelse, f.eks. i forh til aftaler, kontrakter e.lign.	3,2	3,8	
Bedre ledelse	3,7	3,6	
Færre ledere	3,4	3,6	
Bedre budgetoverholdelse i fagområde og/eller i driftsenheder	3,5	4,0	
Reduktion af administrative omkostninger	3,2	3,5	
Yderligere motivation af medarbejderne	3,0	3,1	Kommune 2: 3
Mere udvikling og dynamik	3,7	3,8	Kommune 3: 4
Bedre servicering af den politiske ledelse	3,7	4,2	

9. Hvorfor ny administrativ struktur i kommunerne?

Allerførst må det slås fast, at der med centermodellens fremkomst i danske kommuners administrative struktur er skabt et interessant og betydningsfuldt nyt mønster i den horisontale organisering af kommunale velfærdsydelser.

Og et første kig ind i mønstret tyder på, at vi ledelsesmæssigt kan vinde ny indsigt i aktuelle og visionære tanker om helhedsorienteret offentligt lederskab, strategisk tværgående initiativkraft og netværksarbejde - bl.a. i retning af new public governance-tænkning.

Som fremhævet i afsnittet om begrundelser for indførelse af centermodellen i danske kommuner må denne udvikling i de administrative strukturer formentlig ses som ønske eller et mål hos kommunaldirektørerne om at modgå sektorisme, fastlåste faglige positioner og en lempelig styringskultur i kommunen.

Begrundelserne for modellen - mere helhed og tværgående initiativkraft - er så dominerende, at centermodellen må tolkes som opgør med forvaltningskommunens sektorisme og lempelige styringskultur, især på de områder hvor der uafvendeligt dukker behov op for at kommunen præsterer nye strategiske svar. Og det har forvaltningskommunen haft svært ved, hvorfor der er tyet til det velkendte instrument: strukturændring i egen organisation.

Dernæst har vi set, jvf. afsnit 8, at effekterne ved centermodellen allerhøjest er i sin vorden - endda målt i vurderinger fra de aktører, kommunaldirektørerne, som måske har den største interesse i at lægge en sådan vurdering op i et positivt leje.

Øvrige aktører, som sporadisk har været adspurgt i case-studierne, vurderer generelt effekterne som mindre udtalte. Som i så mange andre bølger af organisationsudvikling, måske især de forandringer som antager en stille revolution, fremstår centermodellen i virkelighedens verden, dér hvor den rammer resterne af en mangeårig forvaltningskultur, en kende symbolsk.

En forklaring på symbolismen kan være, at indførelsen af centermodellen og dermed frisættelsen af kommunens ellers velkendte administrative struktur er blevet brugt - misbrugt? - til en række andre og relevante dagsordner, f.eks. løbende effektivisering, afvikling af overtallige chefer, implementering af ny og insisterende lovgivning, håndtering af digitalisering og øvrige 'nødvendige' tværgående satsninger mv.

Organisationsudvikling i den centrale organisering af kommunen kan nogle gange fremstå som et elastisk virkemiddel. I en passenhedslogik ("logic of appropriateness", March og Olsen 1989) kan modellen fremstå som et vidundermiddel, hvor spredning af en ny standard for organisering gør det muligt for kommunaldirektøren og direktionen at operere med en model, som kan afkode og besvare samtidens udfordringer. På den måde bliver modellen en modemæssig og isomorf tilpasning til ganske nye tider for kommunerne - en kommunalreform, effektiv statslig styring af økonomien, indførelse af ny (konkurrencestatslig) lovgivning på store og vigtige områder som skole, arbejdsmarked og selvforsørgelse osv.

Hermed åbnes der op for, at udviklingen i de kommunale administrative strukturer også - ved siden af afsnittets indledende mere instrumentelle og rationelle forklaring - kan ses som isomorfe træk eller efterligning af metastandard for moderne opbygning og italesættelse af fremtidens fleksible kommuneadministration; en mere institutionel forståelse.

Hvordan oplever kommunaldirektørerne organisationsudvikling mellem modelune og videnskab, netop når et større antal kommuner udvikler sig i bestemt retning? På en akse fra 1 (modelune) til 7 (videnskab) tipper kommunaldirektørerne (N=50) en smule i retning af det rationalt begrundede. 'Som udgangspunkt tager vi et rationelt og velbegrundet afsæt - men er heller ikke fremmed for at springe på trend, når det tilfører egen organisation et behændigt svar på presserende spørgsmål', kan man næsten fornemme, at kommunaldirektørerne tænker.

7 case-studier blev som tidligere omtalt bundet sammen til multipelt studie ved at se på effekter ud fra fælles parametre. Det var det ene af tre forhold i forsøget på at tillempe et multipelt design (Yin). Et andet forhold til fælles tværgående analyse var den dobbelte belysning af centermodellens etablering og udvikling som på den ene side en funktion af instrumentelle og rationelle forklaringer og på den anden side anskue udviklingen i et kulturelt/institutionelt og/eller mytemæssigt perspektiv (Christensen m.fl. 2009).

I alle case-studier giver det mening at forklare centermodellens fremvækst og udvikling fra disse perspektiver, hvad enten det gælder indførelse af modellen (1 case), udvikling og revitalisering af modellen

(4 cases), eller effekter som følge af centermodellen (3 cases). Især gav det analytisk mening at se cases og data først i et instrumentelt perspektiv, for derefter at fortsætte analysen i et kulturelt/institutionelt perspektiv eller et myteperspektiv. Der anes et mønster, at centermodellen fødes til tonerne af rationelle organisationsteoretiske rationaler, især vedr. mere helhed og flere tværgående initiativer, og at centermodellen derefter finder anvendelse, hvor det er passende. Passenheds-logikken overdøver konsekvenslogikken? Og hvis det står på for længe, vil centermodellen - i et myteperspektiv - alene komme til at fremstå som en hul skal over resterne af tidligere tiders forvaltningskultur. Her ses risiko for markant frikobling mellem formelle strukturelle træk (centerorganiseret helhed, tværgående strategisk kapacitet og bedre ledelse) og faktiske handlinger (Christensen 2009 m.fl., s. 155).

At centermodellen i danske kommuner på den måde også - udover det rationelle - anvendes til tilpasninger og legitimering af moderne organisationsidealer peger også frem imod nogle af farerne for modellen.

10. Udøvet ledelse som betingende variabel

Undersøgelsen af centermodellen i danske kommuner har som et tredje fælles fokuspunkt forsøgt at undersøge - både i kommunaldirektørsurvey´et og på tværs af case-studierne - den udøvede ledelse som betingende variabel.

Den udøvede ledelse kan sige noget om det CEO-tryk - det kommunaldirektør-tryk - som modellens ankerperson søger modellens intentioner realiseret igennem. Og her bliver en række faktorer centrale:

For det første kommunaldirektørens 'tryk på' helhed. Her kan kommunaldirektøren i Hedensted Kommune tjene som eksempel, idet han:

- i sin ledelsesudøvelse som kommunaldirektør er offensiv, insisterende og udfordrende i forhold til at få centerchefer til reelt at dele ansvar for helhed - og som dels
- organiserer fælles fokuspunkter, kerneopgaver, som centercheferne skal målrettet og skærpe deres lederskab og leverance efter (oplæg ved kommunaldirektør Jesper Thyrring 10. marts 2014).

For det andet er det væsentligt med en programform når der er fælles eller tværgående opgaver, som centrene skal byde ind på – noget man arbejder med i Helsingør Kommune

For det tredje bør man skabe forpligtende netværk af centermedarbejdere, på tværs af centre. Her er Rudersdal Kommune et godt eksempel.

For det fjerde kan et rotationsprincip blandt direktører og centerchefer også skabe helhed og mindske silotænkning. En tanke, der er afprøvet i Halsnæs Kommune.

Og endelig er snitfladerne mellem fagområder og direktionssekretariat og f.eks. opmåling og håndtering af fælles ressourcer et indsatsområde. Disse ressourcer, der har base i direktions-/stabssekretariat, men som anvendes derude, 'stilles til rådighed i centrene'. Her er både teknikken i at disponere fælles ressourcer og direktionens enighed om at gøre det (eller centerrådets enighed) meget vigtig.

I kommunaldirektørundersøgelsen er der en vis sammenhæng mellem variabel: lederne udfordrer hinanden og helhedseffekt. I kommuner med et udfordrende ledelsesmiljø vurderes helhedseffekter størst.

Jesper Thyrring Møller, kommunaldirektør i Hedensted Kommune, har redegjort for hvordan han i sit lederskab af sin chefgruppe, netop for at understøtte centermodellens potentiale til helhed, coachede sine ledere til, både individuelt og ved chefmøderne, at udfordre hinanden mere gensidigt.

Denne pointe understøttes - svagt, men den er dér - af følgende sammenhæng i kommunaldirektør-surveyet, når variabel 'model-effekt mere helhed og flere tværgående initiativer' krydstabuleres med 'ledelses-ændring mere gensidig udfordring af hinanden som ledere':

	Modellen og samarbejdet i ledelsesorganisationen: Centermodel har betydet mere gensidig udfordring af hinanden som ledere					
Modellens effekt: Centermodel har medvirket til at skabe mere helhed og flere tværgående initiativer		I meget høj grad	I høj grad	I nogen grad	I begræn-set grad	I alt
	I meget høj grad	22 %	11 %	0 %	0 %	13 % (6)
	I høj grad	39 %	39 %	10 %	0 %	35 % (17)
	I nogen grad	39 %	44 %	70 %	0 %	46 % (22)
	I begræn-set grad	0 %	6 %	20 %	0 %	6 % (3)
	I alt	100 % (18)	100% (18)	100 % (10)	100 % (0)	100 % (46)

11. Centermodellen ved skillevejen

Vi ser i centermodellens udvikling fra kommunalreformen, at modellen har været brugt (misbrugt?) til fusion, hård økonomisk styring, sikker drift og oprydning (overtallige chefer) samtidig med at fusionsledelsen og de første direktioner i fusionskommunerne har kunnet udvise handlekraft mht. at tænke ny organisering i ny kommune.

Denne mudrede, men reale kontekst er med til at forklare, hvorfor effekterne som følge af modellen er blandede.

Nu - anno 2014 - står formentlig 25-35 (af ca. 60) centermodelkommuner/mellemform kommuner ved en skillevej: Nu skal modellen ikke bruges til andet end det som dens principielle potentiale tilsiger (jvf. definitionen): Mere helhed, mere faglig og opgavemæssig fokus og bæredygtighed, og bedre ledelse.

Nu er banen klar for realisering af centermodellens effekter (som en del af fremtidens skarpe kommune). At indføre eller revitalisere en ny administrativ organisering kan som udgangspunkt forstås instrumentelt, men at få den til at virke er et institutionelt eller kulturelt projekt. Blandt centerchefer og navnlig blandt centermedarbejdere og institutionsledere vil være meningsskabende at sætte ledelsesmæssig kraft ind på at få en formel struktur til reelt at virke.

At indføre eller revitalisere centerorganisering i en kommune er forretten; hovedretten er at forankre den ved et konkret ledelsesarbejde – noget som kalder på facilitering, integrering, dialog mv.

"Kulturelle og mytepregete prosesser har det til felles at de ofte blir omtalt som naturlige utviklingsprosesser, og at de baserer sig på felles definisjoner av den sosiale virkeligheten.

De skiller sig imidlertid fra hverandre ved at kulturelle prosesser fører til distinkthet eller unikhet, mens mytepregete prosesser fører til isomorfi eller likhet mellom organisasjoner, på overfladen"

(Christensen m.fl. 2009, s. 206)

Hvis vi anvender denne hypotese på pointen om 'centermodellen ved skillevejen', må vi forvente at (ægte) centerkommuner fremover udvikler egne og fra hinanden forskellige distinktheder, netop i forfinede og revitaliserede centermodeller; dvs. de revitaliserede centerorganiseringer i Helsingør, Rudersdal, Lejre, Halsnæs, Bornholm, Nyborg og Hedensted. Her vil de specifikke roller, procedurer og processer udvikle en egen distinkthed - men alle sammen på den fond af potentiale der ligger i centermodellen.

Litteratur:

Beck Jørgensen, T., Gjelstrup, G., Olsen, H. P., Sehested, K., & Thaarup, B. (1996). *Den offentlige sektor: Fra nutidens vilkår til fremtidens muligheder*. Kbh.: Projekt Offentlig Sektor.

Blom-Hansen, Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul og Poul Erik Mouritzen, 2012, Fra sogn til velfærdsproducent, Odense: Syddansk Universitetsforlag

Bækgaard, M. (2011). The Impact of Formal Organizational Structure on Politico-Administrative Interaction: Evidence from a Natural Experiment. Public Administration Vol. 89, No. 3, 2011 (1063–1080)

Christensen, T., Røvik, K.A. m.fl. (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte* 2. utgave, Oslo: Universitetsforlaget.

Klausen, Kurt Klaudi og Christoffersen, Henrik (2012). Den danske kommunekonstruktion Kommunedannelsen med og efter strukturreformen: professionalisering, organisering og performance. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

March, James G. og Johan P. Olsen, (1989), Rediscovering Institutions, the Organizational Basis of Politics, London: The Free Press.

Nielsen, C.E. (2003). Direktion med tid til udvikling. Danske Kommuner 2003, nr. 28, s. 34-35.

Rudersdal Kommune (2010). Organisation og styring i Rudersdal Kommune. Rapport

Torfing, J. (2013). Offentlig ledelse i et styringsperspektiv: Før, nu og i fremtiden. I Agger, A. og Löfgren, K. Politik og administration. København: Hans Reitzel.

Yin, R.K. (2014): *Case Study Research*. Sage Publications.