MPG Master of Public Governance

Krisen og 'koncernmodellen' i kommunerne

Krise
Organisering
Kommuner
Forandring

Søren Kjær Foged
Eva Moll Sørensen

Public Governance Research – 2015/2016, Vol. 1, pp. 65-84

KRISEN OG 'KONCERNMODELLEN' I KOMMUNERNE

Krise | Organisering | Kommuner | Forandring

Kommunerne er i de senere år blevet stillet over for krav om stram økonomisk styring. I denne artikel stilles der skarpt på de organisatoriske forandringer, der har gjort kommunerne i stand til at honorere dette krav. Vi undersøger, hvilken rolle krisen har spillet som forandringsfaktor, og hvorvidt forandringerne bringer kommunerne i retning af en 'koncernmodel' for administrativ organisering. Analysen tager udgangspunkt i casestudier i seks danske kommuner, der på forskellig vis er blevet ramt af krisen og statens strammere styring. Den viser, at krisen og stramningerne har været medvirkende faktorer i udviklingen af mere tværgående topledelse i alle case-kommunerne og en mere hierarkisk organisering i de kommuner, der blev etableret efter en meget flad model. Kommunernes nye organisationsdesign ledsages af et ideal om tværgående og strategisk ledelse, der stiller nye krav til offentlige ledere på alle niveauer.

Søren Kjær Foged

Søren Kjær Foged er Ph.d.-studerende på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, hvor han skriver om danske kommuners økonomi og styring under økonomisk pres samt offentlig-privat samspil. Hans forskningsinteresser er derudover dansk og international forvaltning, offentlig styring og økonomi samt komparativ forskning i offentlig administration og lokalregeringer.

Eva Moll Sørensen

Eva Moll Sørensen er post.doc. på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, hvor hun forsker i offentlig politik og styring, herunder særligt resultatstyring, budgetreformer og besparelser. Hendes fokus er primært på kommunerne og på statsligt-kommunale relationer. Hun underviser og vejleder desuden på Master of Public Governance.

1. Indledning

Det seneste årti har været præget af store forandringer for de danske kommuner. Knap havde kommunerne overstået kommunalreformen, før de blev ramt af den økonomiske krise. Krisen blev anledning til et statsligt krav om nulvækst, og fra 2011 fik regeringen mandat til at sanktionere kommuner, der ikke kunne holde budgetterne (Sørensen 2014). Krisen og de statslige stramninger har ført til opbremsning i de kommunale udgifter. Efter årtier, hvor budgetoverskridelser var mere reglen end undtagelsen, har vi nu set, at kommunerne både kan holde budgetterne og reducere udgifterne. Senest har regeringen sat trumf på denne udvikling ved at kræve en 1 % årlig reduktion af serviceudgifterne som led i en omprioritering af udgifterne i hele den offentlige sektor.

Stramningen af udgiftsstyringen er sket i en tid, hvor mange kommuner har gennemført store organisationsforandringer. Disse forandringer har været genstand for en del opmærksomhed, f.eks. i Henrik Larsens undersøgelser af en ny 'centermodel' (Larsen & Alsted 2015) eller Kurt Klaudi Klausens observationer af en 'koncernmodel' (Klausen 2014). Vi undersøger i denne artikel, om krisen og de strammere rammer har bidraget til udviklingen af en 'koncernmodel' for administrativ organisering af kommunerne. Vi ser, ligesom Klausen, koncernmodellen som en model, der bygger videre på elementer af de to hidtidige hovedmodeller, forvaltningsmodellen og direktionsmodellen, samtidigt med at den bryder med disse modellers skarpe arbejdsdelinger; henholdsvis mellem fagområder og mellem strategi og drift. Vi ser endvidere udviklingen af koncernmodellen som et svar på kommunernes behov for mere centraliseret styring og prioritering af udgifterne.

Vores undersøgelse tager udgangspunkt i en sammenligning af organisationsudviklingen i seks danske kommuner i perioden 2009-2014. Vi undersøger først, om krisen har ført til organisationsforandringer, og om forandringerne er mest udtalte i de kommuner, der blev hårdt ramt af kravet af budgetoverholdelse (idet de op til krisen havde store budgetoverskridelser), eller i de kommuner, der siden krisen har oplevet den største forværring af deres økonomiske vilkår. Herefter undersøger vi, om forandringerne har ført til en bevægelse hen mod en koncernmodel.

Artiklen indeholder først en teoretisk begrundelse af, hvorfor en økonomisk krise skulle give anledning til organisationsforandring i retning af en koncernmodel. Herefter præsenteres casestudiemetoden og de seks cases. Derpå følger en analyse af, hvordan krisen gav anledning til organisatorisk forandring i de seks casekommuner og af deres bevægelse mod koncernmodellen. Til slut konkluderes det, at krisen har bidraget til udviklingen af en ny koncernmodel for administrativ organisering i kommunerne, og at denne ledsages af et nyt ledelsesideal.

2. Kommunal organisering i krisetider

Økonomiske kriser skaber et pres for besparelser og stram udgiftsstyring i offentlige organisationer. Danske kommuner har arbejdet med at styrke udgiftsstyringen i forbindelse med den seneste økonomiske krise, idet de bl.a. har formuleret økonomiske politikker, udviklet nye redskaber til budgettering og opfølgning samt arbejdet med en mere systematisk tilgang til ledelsesinformation (Regeringen og KL 2013). Opbremsningen har dog også i mange tilfælde krævet ændringer af samarbejdsformer og styringskultur i kommunerne, og der er grund til at forvente, at kommunerne har forsøgt at opnå dette vha. organisationsforandringer. Koncernmodellen for administrativ organisering tilgodeser hensynet til prioritering og styring af kommunens samlede ressourcer, og der er derfor grund til at tro, at mange kommuner vil have bevæ-

get sig i retning af en koncernmodel under krisen. I det følgende præsenteres først to teoretiske argumenter for, at kriser fører til organisationsforandring. Herefter præsenteres kommunernes administrative organisationsmodeller, herunder koncernmodellen.

2.1. Kriser og organisationsforandringer

Der er flere teoretiske grunde til at forvente, at en økonomisk krise vil føre til organisatorisk forandring. For det første anses kriser ofte som chok, der kan bruges som anledning til at gennemføre større forandringer. For det andet kan man forvente en sammenhæng mellem økonomisk pres og organisatoriske tilpasninger, der skal sikre stram udgiftsstyring. I denne artikel forstås krise både som et forandringschok, der opstod, idet budgetoverskridelser ikke længere var holdbare som et resultat af sanktionslovgivningen og den generelle konjunkturvendding (Sørensen 2014), og som et forandringspres, der opstod pga. faldende indtægter og afvandring i de enkelte kommuner.

Krisen som forandringschok

Argumentet om, at en krise kan udgøre et chok, som fører til hurtig og radikal forandring, er inspireret af den 'historisk-institutionelle' skole (Thelen & Steinmo 1992, Hall & Taylor 1996, Pierson 2004). Her argumenteres det, at staters organisationsudvikling er præget af lange perioder med 'stiafhængighed' og begrænset forandring afbrudt af 'kritiske korsveje', hvor der på kort tid sker store forandringer (Thelen & Steinmo 1992). De kritiske korsveje opstår f.eks. i forbindelse med krige eller økonomiske kriser, hvor det pludseligt ikke er tilstrækkeligt for organisationen at følge etablerede regler, procedurer og rutiner. Kriser kan også forstås som et 'window of opportunity', som gør, at nogle aktører i organisationen kan opnå opmærksomhed og støtte til deres ønsker om forandring (Pollitt & Bouckaert 2009). Udgangspunktet er her, at organisationer består af aktører med forskellige roller og interesser i organisationsudviklingen. F.eks. kan udgiftsstyring ses som en interaktion mellem udgiftsvogtere og udgiftsadvokater med hver deres rolle og interesser (Wildavsky 1974). Det meste af tiden afspejler organisationen en 'ligevægt' mellem aktørerne, og forandringsprocesser er træge. En økonomisk krise kan dog udgøre et 'window of opportunity' for organisationens budgetvogtere til at styrke deres position på bekostning af de aktører, der primært optræder som udgiftsadvokater.

> Hvis vi følger en forståelse af krisen som 'kritisk korsvej', må vi især forvente forandring i de kommuner, hvor krisen og den statslige sanktionslovgivning gjorde det uholdbart at fortsætte som hidtil, idet man så risikerede at blive ramt af sanktioner for manglende budgetoverholdelse. Det gælder især de kommuner, som op til krisen havde store budgetoverskridelser. Vi må m.a.o. forvente et akut pres for forandring; et forandringschok.

Krisen som forandringspres

Det andet argument er, at der i økonomiske krisetider vil være et øget pres på kommunerne for at vælge den organisationsform, der mest 'effektivt' indfrier kravet om styring og prioritering af udgifterne. Argumentet er inspireret af politologisk budgetlitteratur (Wildavsky 1974, Schick 2009, von Hagen 2007)

Med udgangspunkt i denne litteratur kan det argumenteres, at krisen har skabt behov for centralisering. Dette skyldes, at færre økonomiske ressourcer vil forplante sig til et højere konfliktniveau i organisationen, fordi decentrale enheder ikke længere kan forvente, at sidste års budget er 'fredet'. Derimod vil nogle enheder skulle reducere deres udgifter sammenlignet med året før, hvorved en 'bottom-up' tilgang til budgetlægning bliver vanskelig. Den oplagte løsning er en mere centraliseret budgetlægningsproces, hvor organisationens økonomiske enheder spiller hovedrollen på bekostning af de faglige, budgetforbrugende enheder (Schick, 1983, 2009). Centralisering af budgetlægningen kan dog føre til stramme budgetter der ikke holdes (Serritzlew, 2004), hvis man ikke samtidigt foretager organisatoriske forandringer, der sikrer, at beslutninger truffet højt oppe i hierarkiet implementeres på de underliggende niveauer. Vi forventer således både centralisering af budgetlægningsprocessen og af udgiftsstyringen. Vi kan også som led i centraliseringen forvente organisationsforandringer, der har til formål at reducere antallet af udgiftspolitiske aktører. Dette kan begrundes i det såkaldte 'common pool-problem', som opstår, når flere aktører har adgang til at forbruge af den samme kollektive 'pulje'. Argumentet er, at hver aktør vil se stor nytte af udgifter på netop deres område, mens summen af deres udgiftsønsker let kan overstige den pulje, som kollektivet kan og vil finansiere. Common pool-problemet anses som større, jo større antallet af udgiftspolitiske aktører er (van Hagen 2007). Det vil således fremstå som en løsning på common pool-problemet at sørge for, at færre aktører deltager i budgetprocessen. Det kan f.eks. opnås ved at sammenlægge enheder, så den samme leder skal repræsentere flere udgiftsområder.

Vi forventer på denne baggrund, at krisen har skabt et vedvarende forandringspres, der bidrager til løbende organisationsforandringer i retning af horisontal og vertikal centralisering. Ved horisontal centralisering forstår vi forandringer, der reducerer antallet af aktører på hvert hierarkisk niveau i organisationen og forandringer, som flytter kompetencer og indflydelse fra fagligt specialiserede enheder til økonomiske enheder på samme niveau. Ved vertikal centralisering forstår vi forandringer, som sikrer, at udgiftsbeslutninger truffet på øverste niveau efterleves på lavere ledelsesniveauer, dvs. forandringer der styrker den hierarkiske styring. Forventningen om løbende organisationsforandringer gælder ikke mindst kommuner, der løbende har mistet indtægter siden krisen, enten som følge af faldende skatter og tilskud pr. indbygger eller som følge af afvandring.

2.2. En 'koncernmodel' for kommunal organisering

Danske kommuner kan i vidt omfang selv vælge deres administrative organisering. I studiet af deres organisationsvalg skelnes ofte mellem 'forvaltningsmodellen' og 'direktionsmodellen' (Christensen et al. 2006, Jespersen 2008, Christoffersen & Klausen 2012, Klausen 2014).

Forvaltningsmodellen har været den dominerende siden 1970erne. I denne model består kommunen af parallelle forvaltningshierarkier ledet af hver sin chef. Modellen er karakteriseret ved en stærk horisontal arbejdsdeling på basis af faglig specialisering og en hierarkisk organisering med flere ledelseslag. Fagcheferne har driftsansvar for deres forvaltningsområde, og kommunaldirektøren er i princippet første blandt ligemænd. Forvaltningsmodellen tilgodeser politisk styring[1], professionsfaglige miljøer og klart ledelseshierarki. I en idealtypisk forståelse af modellen lægger den op til en styring baseret på hierarki, men kommuner med en forvaltningsmodel anvender også mål- og rammestyring mere end andre kommuner (Christoffersen & Klausen 2012:92). Modellen er ofte kritiseret for at føre til 'silotænkning' og udgiftspolitiske kampe mellem fagområdernes udgiftsadvokater.

Direktionsmodellen er en nyere organiseringsform, der blev udbredt som led i 1990ernes og 2000'ernes NPM-inspirerede modernisering (Hansen 2008). Modellen kendetegnes af, at forvaltningen ledes af en tværgående direktion. Direktionsmodellen fortolkes ofte som sammenhængende med en 'virksomhedsmodel', der indebærer, at driftsansvaret er delegeret til autonome 'virksomheder' (Jespersen, 2008, Klausen & Christoffersen 2012). Direktionsmodellen er karakteriseret ved stærk vertikal arbejdsdeling mellem strategi (direktionens ansvar) og drift (virksomhedernes ansvar) samt horisontal koordination i direktionen og tilhørende tværgående stabe. Idealet er en flad organisation med minimering af det mellemliggende forvaltningshierarki og den sektoriserede styring (Christoffersen & Klausen 2012:76). I en idealtypisk forståelse hænger modellen sammen med kontraktstyring af de autonome virksomheder, men i praksis gør de kommuner, der har valgt modellen, oftest brug af værdibaseret ledelse, mål- og rammestyring og aftalestyring (Christoffersen & Klausen 2012:92). Svaghederne ved modellen ligger i et stort ledelsesspænd og en svag faglig og økonomisk ledelse af de decentrale ledere (Klausen 2014).

Ved kommunalreformen valgte over halvdelen af kommunerne elementer af en direktionsmodel, men de færreste kommuner satsede for alvor på at decentralisere driftsansvaret (Jespersen 2008, Christoffersen & Klausen 2012). Ifølge Jespersen (2008) valgte 11 % af alle kommuner en direktionsmodel med decentralisering af driftsansvar til selvstændige enheder, 25 % valgte en direktionsmodel med centrale koordinerende enheder og 29 % valgte en kombination af flere modeller. Ifølge Christoffersen og Klausen (2012) var den hyppigste model en kombination af direktionsmodellen og forvaltningsmodellen[2]. Henrik Larsen undersøgte i årene herefter udbredelsen af en 'centermodel', som bl.a. er kendetegnet ved en helhedsorienteret enhedsdirektion, der har et antal administrative centre til sin rådighed (Larsen & Alsted 2015).

'Koncernmodellen'[3] kan defineres i forhold til begge de hidtidige hovedmodeller; forvaltningsmodellen og direktionsmodellen. I koncernmodellen lægges – som i direktionsmodellen – vægt på tværgående organisering og ledelse, men den kendetegnes også – som forvaltningsmodellen – ved hierarkisk organisering og styring. Samtidigt er modellen kendetegnet ved et ideal om koncernledelse som "et mere styret, integreret og forpligtende strategisk ledelsesfællesskab" (Klausen 2014: 225). Koncernmodellen afviger altså både fra forvaltningsmodellens horisontale arbejdsdeling mellem fagområder og fra direktionsmodellens vertikale arbejdsdeling mellem strategi og drift. Modellen tilgodeser central prioritering af ressourcerne på tværs af forvaltningsområder og central styring af ressourceforbruget ned igennem det kommunale hierarki. Den indebærer endvidere, at ledere på alle niveauer er forpligtet til at bidrage til kommunens strategiske koncernledelse og til at sørge for effektiv drift.

3. Metode

Problemformuleringen besvares med udgangspunkt i et sammenlignende studie af organisationsudviklingen i seks danske kommuner i perioden 2009-2014. Kommunerne er udvalgt, så de varierer mht., hvor hårdt de blev ramt af krisen og stramningen af den statslige styring. Dette er gjort for at kunne undersøge, om graden af krise har haft betydning for omfanget af forandringer i casekommunerne. Vi opererer med to måder, hvorpå krisen og stramningerne kan have ført til forandringer; via et forandringschok og et forandringspres.

For det første medførte sanktionslovgivningen, at kommunerne fra og med 2011 kunne risikere at blive ramt af statslige sanktioner, hvis de overskred budgettet. Vi forventer, at sanktionslovgivningen skabte et forandringschok – særligt for de kommuner, der før krisen havde svært ved at overholde budgetterne. Da sanktionerne er rettet mod overholdelse af det budgetterede

niveau for driftsudgifterne til kommunal service (serviceudgifterne), er det også dette parameter, vi tager udgangspunkt i. Vi måler således casekommunerne på deres overholdelse af de budgetterede driftsudgifter op til krisen, dvs. i perioden 2007-2009. Sanktionslovgivningen for regnskaber gjaldt fra 2011, men vi forventer, at forandringschokket godt kan have ramt kommunerne i 2010, idet den politiske aftale om permanente regnskabssanktioner blev indgået i foråret 2010.

For det andet førte krisen til en forværring af kommunernes økonomiske vilkår. Deres indtægtsgrundlag blev svækket som følge af et svækket skattegrundlag og reduktioner af det statslige bloktilskud. Da kommunerne har begrænsede muligheder for at hæve skatterne, har dette skabt et pres for at finde besparelser. Krisen forstærkede samtidigt den eksisterende urbaniseringstendens, hvilket pressede de kommuner der oplevede en befolkningstilbagegang. Vi forventer, at indtægtstilbagegangen har skabt et forandringspres – særligt for de kommuner, der har oplevet store indtægtsfald pr. indbygger og/eller et stort fald i indbyggertallet, da befolkningstilbagegang som oftest stiller krav om (nedadgående) tilpasning af de absolutte udgifter. Vi måler således casekommunernes økonomiske pres vha. en kombination af 1) indtægtsudviklingen pr. indbygger 2009-2013 og 2) udviklingen i befolkningstal 2009-2013. Casekommunerne beskrives i tabel 2 desuden ved et niveaumål for det økonomiske pres i 2009, fordi vi antager, at vanskeligheden ved at tilpasse sig et stigende pres til en vis grad afhang af, hvor højt pres kommunen var under som udgangspunkt.

Tabel 2
Casekommunerne beskrevet ved budgetoverskridelser og økonomisk pres[4].

Kommuner	Økonomisk pres 2009 (indeks 100)	Budgetoverholdelse gns. 2007-2009	Indtægtsudvikling 2009-2013		
			Ændring i indtægter pr. indb. (2013-priser)	*Ændring i befolkningstal*	*Samlet vurdering af forandringspres*
Lolland	122,5	-1497	0,2 %	-7,0 %	Højt
Holbæk	103,1	-2080	-5,5 %	-0,4 %	Højt
Ringkøbing-Skjern (RKSK)	100,6	-121	-0,6 %	-2,2 %	Moderat/højt
Aarhus	100,5	949	-7,7 %	5,4 %	Moderat/højt
Gladsaxe	93,0	592	-5,8 %	4,4 %	Lavt
Egedal	77,6	-1468	-4,6 %	2,4 %	Lavt
Landsgennemsnit	100,0	- 434	-4,2 %	1,7 %	Moderat

Vores casekommuner fordeler sig således på de to udvalgsparametre:

Tabel 3
Casekommunerne fordelt på forandringschok og forandringspres.

	Budgetoverholdelse dårligere end landsgennemsnittet 2007-2009 = stort forandringschok	Budgetoverholdelse bedre end landsgennemsnittet 2007-2009 = lille forandringschok
Økonomisk pres større end landsgennemsnittet i kriseårene 2009-2013 = højt	Lolland Kommune Holbæk Kommune	Ringkøbing-Skjern Kommune Aarhus Kommune
Forandringspres		
Økonomisk pres mindre end landsgennemsnittet i kriseårene 2009-2013 = lavt forandringspres	Egedal Kommune	Gladsaxe Kommune

Undersøgelsen er baseret på en kombination af dokumentstudier af kommunernes budgetter, deres egne beskrivelser af organisationsmodeller, styring mv. og 8-12 semistrukturerede interviews i hver kommune. Interviewene er gennemført i to runder. I første runde har vi interviewet borgmesteren, kommunaldirektøren og de direktører, der har ansvar for de store serviceområder, dvs. børn og unge, socialområdet og ældreområdet. Endvidere har vi i hver kommune interviewet en økonomichef og en medarbejder med ansvar for mål- og resultatstyring. Vi har kodet interviewene og på baggrund heraf udarbejdet caserapporter for hver af de seks kommuner, som vi har bedt en nøgleperson i hver kommune om at validere. Herefter har vi gennemført den anden interviewrunde, som har omfattet fagchefer på områderne skole, ældre og socialområdet samt to skoleledere i hver kommune. Tilsammen har interviewene (bl.a.) givet information om kommunens generelle organisering og organiseringen på de enkelte sektorområder.

Casestudierne skal bruges til at undersøge, om krisen har haft betydning for kommunernes organisationsforandringer, eller om forandringerne kan tilskrives andre faktorer såsom pendulbevægelser (Aucoin 1990) eller modebølger i forvaltningspolitikken (Røvik 2007). Vi bruger to metoder til at sandsynliggøre, at krisen har haft en betydning. For det første undersøger vi, om der blandt de seks kommuner er sammenhæng mellem graden af krise (forstået som forandringschok og forandringspres) og omfanget og karakteren af organisatoriske forandringer. For det andet bruger vi caseintern 'proces tracing' til at vurdere, om krisen, sanktionslovgivningen og det økonomiske pres har ført til forandringer.

En udfordring ved de relativt få cases er, at det er svært at holde betydningen af alle relevante faktorer konstant i caseudvælgelsen (f.eks. om kommunerne blev sammenlagt i 2007). Vi kan således ikke med stor sikkerhed påvise, at der er en kausal sammenhæng mellem krisen og en bestemt type organisationsforandringer, men vi kan med det valgte undersøgelsesdesign sandsynliggøre, at krisen førte til organisationsforandringer, samtidigt med at vi opnår en af casestudiemetodens store fordele; nemlig at beskrivelsen af de relevante organisationsforandringer ikke kun udledes af teorien og litteraturen, men også i et vist omfang opstår induktivt på baggrund af den empiriske analyse.

4. Førte krisen til organisationsforandringer?

Vi analyserer her organisationsudviklingen i de seks kommuner med udgangspunkt i vores kategorisering af kommunerne ud fra deres grad af forandringschok og forandringspres. Herpå vurderes det, om krisen har spillet en selvstændig rolle som anledning til organisationsforandringer.

Kommuner med stort forandringschok og højt forandringspres

Lolland Kommune er en sammenlægningskommune med under 50.000 indbyggere. Kommunen blev ved kommunalreformen organiseret som en hybrid af direktions- og forvaltningsmodellen med tre budgetansvarlige ledelseslag; direktion, faglige og tværgående 'sektorchefer', og decentrale ledere. Kommunen havde store budgetoverskridelser, men det gav ikke anledning til skift på de ledende poster eller store organisationsprojekter. Kommunaldirektøren forklarer budgetoverskridelserne med, at kommunen fra starten havde vanskelige vilkår, og at man under højkonjunkturen havde vurderet situationen for optimistisk. Den økonomiske krise bidrog i hans optik til at skabe afklaring om kursen og nødvendigheden af kapacitetstilpasning. Dette har ikke ført til en stor omorganisering, men man har foretaget sammenlægninger af 'sektorer' som led i den generelle kapacitetstilpasning og for at skabe bedre vilkår for horisontal koordination. Man har således foretaget løbende organisationsforandringer, der kan begrundes i sparekravet (forandringspres).

Holbæk Kommune er en sammenlægningskommune med næsten 70.000 indbyggere. I kommunen havde man ved kommunalreformen valgt en direktionsmodel med kun to ledelseslag; en tværgående direktion og en række decentrale virksomheder. Organiseringen var begrundet i en tankegang om, at kommunalbestyrelsen skulle fungere som 'bestiller af servicekvaliteter', som virksomhederne skulle levere. Den decentrale organisering bidrog dog ifølge informanterne til at gøre økonomien uoverskuelig i den nye, store kommune, og i 2009 havde kommunen udsigt til at blive sat under administration. Kommunaldirektøren mistede byrådets tillid og blev udskiftet i 2009, og i 2010 fik byrådet et nyt flertal. Kort herefter gennemførte man en stor organisationsændring, hvor der blev indført et nyt ledelseslag af administrative centre, og hvor direktørerne blev gjort ansvarlige for hver deres 'direktørplatform'. Borgmesteren oplevede dette som en organisation med bedre økonomistyring, men også en organisation, hvor de faglige 'søjler' havde fået for stor indflydelse. I 2014 gennemførte man derfor endnu en stor omorganisering med henblik på at styrke de tværgående beslutningsprocesser. Direktionen kaldes nu 'koncerndirektionen' og udgør sammen med det øverste lag af chefer for 'kerneområder' og 'stabsfunktioner' en samlet 'koncernledelse'. Kommunen har således gennemgået to store omorganiseringer, hvoraf den første var relateret til kommunens budgetoverskridelser der blev uholdbare som følge af presset på kommunens likviditet, og den anden var begrundet i ønsket om mere tværgående samarbejde, som bl.a. skulle gøre det lettere at finde de nødvendige besparelser. Den første omorganisering kan ikke direkte tilskrives sanktionslovgivningen som et forandringschok for den hidtidige budgetpraksis, idet udskiftningen af kommunaldirektøren og valget af et nyt byråd skete allerede i 2009. Derimod spillede krisen i 2009 en rolle som et forandringschok, der synliggjorde problemerne ved den hidtidige praksis, bl.a. fordi man ikke længere kunne kompensere for budgetoverskridelser ved indtægter fra jordsalg. Samtidigt bidrog de statslige signaler til at gøre det klart, at bedre økonomistyring måtte være et hovedhensyn ved omorganiseringen i 2010.

Kommunen med stort forandringschok og lavt forandringspres

Egedal Kommune er en sammenlægningskommune med under 50.000 indbyggere. Her havde man også ved kommunalreformen valgt en hybrid af direktions- og forvaltningsmodellen. Kommunen havde tre budgetansvarlige ledelseslag; direktionen, faglige centre, og decentrale ledere. Ifølge informanterne skyldtes den dårlige økonomistyring en konfliktfyldt sammenlægning og et vanskeligt politisk samarbejdsklima i den første byrådsperiode. Det høje konfliktniveau forplantede sig til administrationen, der havde svært ved at samarbejde over faglige og geografiske grænser. I 2010 fik kommunen en ny borgmester og herefter en ny kommunaldirektør, som med egne ord fik til opgave at rette op på administrationen. Det blev anledning til et større organisationsprojekt, der både tog sigte på at styrke samarbejdskulturen, samle forvaltningen i et rådhus og skabe bedre betingelser for horisontal koordination gennem en ny administrativ struktur med færre faglige direktører og centre. Kommunen har således gennemgået et større organisationsforandringsprojekt, som ifølge informanterne primært var foranlediget af egne styringsproblemer og budgetoverskridelser. Krisen beskrives i den forbindelse som en faktor, der har bekræftet og accentueret behovet for bedre økonomisk styring. Krisen skabte m.a.o. et 'window of opportunity' for organisationsforandringer, der havde til hensigt at institutionalisere en 'ny normal' for udgiftsstyring, herunder at nye initiativer godt kan finansieres ved omprioriteringer mellem organisatoriske enheder indenfor de eksisterende økonomiske rammer.

Kommunerne med lille forandringschok og højt forandringspres
Ringkøbing-Skjern er en sammenlægningskommune med ca. 57.000 indbyggere. I denne kommune valgte man i forbindelse med kommunalreformen en direktionsmodel med tre ledelseslag: direktionen, fag- og stabschefer og decentrale institutionsledere. Det var fra starten et vigtigt princip, at organisationen skulle være tværgående og flad. Direktørerne skulle ikke have linjeansvar eller knyttes fast til deres faglige områder, og fagcentrene skulle ikke have interne ledelseslag. Kommunen har ikke haft markante skift på de ledende poster eller store organisationsprojekter, men informanterne fortæller, at de strammere økonomiske rammer har skabt et pres, som har ført til gradvis reduktion af antallet af administrative centre. Parallelt hermed har man slækket på princippet om, at centrene ikke må have interne ledelseslag, idet sammenlægningerne skabte et bredt ledelsesspænd, som er svært at forene med stram økonomisk styring. Kommunens informanter giver således udtryk for, at man har gennemført gradvise organisationsforandringer foranlediget af kravet om besparelser (forandringspres).

Aarhus Kommune er en fortsætterkommune med over 300.000 indbyggere. Den er landets eneste magistratsstyrede kommune. Det indebærer, at forvaltningen er delt i magistratsafdelinger med hvert sit faglige opgaveområde. De enkelte magistratsafdelinger har egne økonomiafdelinger og står for den løbende økonomiske styring. Sanktionslovgivningen gav anledning til nye procedurer til at koordinere det løbende forbrug på tværs af koncernen, men økonomistyringen foretages stadig primært i magistratsafdelingerne. Der har i årene efter 2010 været overvejelser om at afskaffe magistratsstyret eller sammenlægge magistratsafdelinger for at skabe bedre muligheder for horisontal koordinering og allokering af udgifterne, men dette blev opgivet, idet der ikke kunne findes bred politisk opbakning. Magistratsafdelingerne har derimod internt gennemført organisationsforandringer, der skal skabe bedre styring af ressourceforbruget. Krisen synes således at have sat fokus på ressourcestyringen inden for magistratsafdelingerne, men også givet anledning til procedurer og systemer, der skal skabe bedre samlet overblik over kommunens økonomi. Derimod har man fravalgt en reform af magistratsstyret.

Kommunen med lille forandringschok og lavt forandringspres
Gladsaxe Kommune er en fortsætterkommune med næsten 70.000 indbyggere og en forvaltningsmodel for administrativ organisering. De tre fagforvaltninger har egne økonomifunktioner, men de blev i den studerede periode støttet af to tværgående centre, herunder et økonomicenter. Krisen har her ikke givet anledning til vidtgående organisationsforandringer. Kommunens princip om rammestyring og budgetoverholdelse inden for de faglige søjler er dog blevet styrket under hensyn til sanktionslovgivningen. Samtidigt ledsages stabiliteten på det overordnede niveau af omorganiseringer indenfor de enkelte forvaltninger med henblik på at styrke udgiftsstyringen. Man har således gennemført enkelte gradvise organisationsforandringer.

Delkonklusion

Casekommunerne har alle foretaget organisationsforandringer efter krisen. Hvis vi sammenligner kommunerne, svarer deres forandringsmønstre nogenlunde til forventningen om, at store budgetoverskridelser i tiden op til krisen og sanktionslovgivningen vil give anledning til forandringsprojekter, der vedrører hele organisationen, mens et højt økonomisk pres i perioden efter krisen vil føre til løbende organisationsforandringer. Mindre budgetoverskridelser og lavt pres synes at føre til relativ stabilitet.

De to kommuner, som ikke helt lever op til forventningerne, er Lolland og Aarhus kommune. På Lolland har man trods store budgetoverskridelser ikke haft store organisationsprojekter. Dette forklarer informanterne med, at budgetoverskridelserne skyldtes en særligt vanskelig situation og en sammenlægning, der faldt sent på plads snarere end mangler ved organisationsdesignet. Budgetoverskridelserne blev derfor ikke forstået som et uholdbart resultat, der nødvendiggjorde store organisationsforandringer. I Aarhus kan fraværet af forandringer på det overordnede niveau forklares ved, at der er stærke politiske interesser i bevarelsen af den magistratsopdelte forvaltning.

Tabel 4
Organisationsforandringer efter krisen.

	Stort forandringschok	Lille forandringschok
Højt forandringspres	Lolland Kommune: løbende organisationsforandringer Holbæk Kommune: to store omorganiseringer	Ringkøbing-Skjern Kommune: løbende organisationsforandringer Aarhus Kommune: enkelte forandringer
Lavt forandringspres	Egedal Kommune: en stor omorganisering	Gladsaxe Kommune: enkelte forandringer

Det ser således ud til, at krisen forstået som et øget økonomisk pres og behov for at ændre en tradition for budgetoverskridelser har været en vigtig faktor for kommunernes arbejde med forandring og tilpasning af den administrative organisation. I to af de tre casekommuner, som havde store budgetoverskridelser indtil 2009, blev kommunaldirektøren fyret, og den nye kommunaldirektør initierede omfattende organisationsforandringer, som skulle forbedre den økonomiske styring. Det er dog ikke umiddelbart muligt at afgøre, i hvor høj grad det var udsigten til sanktioner, eller i hvor høj grad det var den generelle krisekontekst og bortfald af ekstraordinære indtægter, der gjorde den eksisterende budgetpraksis uholdbar i de kommuner, der havde haft store budgetoverskridelser.

I tre ud af de fire casekommuner, som har oplevet et stort pres på indtægterne, har man foretaget løbende organisationsforandringer – oftest i form af tværgående sammenlægninger af de administrative centre. I denne forbindelse skal det dog nævnes, at den ene kommune, Aarhus, som på trods af et højt forandringspres kun oplevede enkelte organisationsforandringer, også var en fortsætterkommune. Dette kan indikere, at kommunesammenlægningerne i 2007 sammen med krisen kan have været en medvirkende faktor for organisationsforandringerne, f.eks. idet man af drifts- og personalemæssige årsager fra begyndelsen etablerede de nye sammenlagte kommuner med et stort antal forvaltningsenheder (Bækgaard 2008; Christoffersen & Klausen 2012), der igen kunne reduceres i takt med det øgede pres for besparelser og budgetoverholdelse.

I det følgende diskuteres det, om forandringerne har bragt casekommunerne i retning af en 'koncernmodel'.

5. Mod en koncernmodel?

Her diskuterer vi, om casekommunerne bevæger sig mod en koncernmodel, dvs. om der i designvalget lægges mere vægt på central styring af ressourceforbruget end i direktionsmodellen, og om der lægges mere vægt på tværgående prioritering af ressourcerne end i forvaltningsmodellen. Det kan her være gavnligt at opsummere casekommunernes organisationsvalg før krisen.

Tabel 5
Casekommunernes historie og oprindelige organisationsvalg.

Lolland	Sammenlægning	Hybrid af direktions- og forvaltningsmodel
Holbæk	Sammenlægning	Direktionsmodel (med driftsansvar i autonome virksomheder)
Egedal	Sammenlægning	Hybrid af direktions- og forvaltningsmodel
RKSK	Sammenlægning	Direktionsmodel (med driftsansvar i administrative centre)
Aarhus	Fortsætter	Forvaltningsmodel (magistratsstyre)
Gladsaxe	Fortsætter	Forvaltningsmodel

5.1. Mere hierarkisk organisering og styring?

Vi forventer, at case-kommunerne har forandret sig i retning af en mere hierarkisk organisation med flere ledelseslag, mere hierarkisk styring og begrænsning af det decentrale råderum – særligt i de to kommuner, som i udgangspunktet var organiseret efter en flad direktionsmodel.

Vi kan for det første konstatere, at der både i Holbæk og Ringkøbing-Skjern er blevet etableret flere ledelseslag. I Holbæk Kommune medførte den første store omorganisering, at der blev indskudt et nyt lag af drifts- og budgetansvarlige administrative centre imellem direktionen og virksomhederne. I Ringkøbing-Skjern Kommune har styringskravet medvirket til, at fag- og stabscentrene har udviklet sig til forvaltningsenheder med flere ledelseslag. Dette gør sig også gældende for Lolland og Egedal. Disse fire kommuner ligner nu hinanden i den forstand, at de har tre budgetansvarlige ledelseslag. På hvert niveau findes et internt ledelseshierarki; i direktionen står kommunaldirektøren over direktørerne; centrene ledes af en centerchef, som under sig har administrative ledere med personaleansvar. På det decentrale niveau har man på flere opgaveområder indført distrikts- eller områdeledelse, hvilket f.eks. indebærer, at de nye skoleledere under sig har et niveau af afdelingsskoleledere. Undtagelsen er her Ringkøbing-Skjern, som har fravalgt distrikts- og områdeledelse på skoler og dagtilbud.

Vi kan for det andet konstatere, at den stramme udgiftsstyring synes at have ført til opblødning af direktionsmodellens vertikale arbejdsdeling mellem strategiansvarlige og driftsansvarlige enheder. Der stilles nu i alle casekommunerne krav om månedlige decentrale budgetopfølgninger og regelmæssige rapporteringer til direktion (eller direktører), fagudvalg og økonomiudvalg, og der stilles krav om handling, hvis budgettet ser ud til at skride. Budgetopfølgningerne giver anledning til løbende dialog og styring mellem de decentrale driftsansvarlige enheder og de centrale ledelsesorganer.

Samtidigt giver informanterne udtryk for, at man har fastholdt eller styrket princippet om rammestyring. I Holbæk Kommune indgik det f.eks. i den første organisationsforandring, at man hævede bevillingsniveauet fra den enkelte driftsenhed til politikområder, hvis bevillingsrammer administreres af fagudvalgene. I alle casekommunerne giver informanterne udtryk for, at man har skærpet forventningen om, at optræk til budgetoverskridelser håndteres inden for den decentrale enheds, forvaltningscenterets eller udvalgets egen ramme. Det kan indebære, at midler i løbet af året flyttes mellem enheder under et center eller mellem politikområder under et udvalg. I de fleste tilfælde forsøger man dog at respektere, at de decentrale enheder har råderet over deres ramme.

Vi kan dog også konstatere, at casekommunerne på forskellig vis arbejder med at styre forbruget af opsparing for de decentrale institutioner. I udgangspunktet (før sanktionslovgivningen)

havde de to kommuner med direktionsmodeller fuld overførselsadgang, mens de øvrige havde en begrænset overførselsadgang på 5 % eller 10 % af nettodriftsrammen. Efter krisen indebar omorganiseringen af Holbæk Kommune, at man indførte grænser for overførselsadgangen. Senere afskaffede man disse grænser, men i mellemtiden havde man flyttet ansvaret for bygningsvedligeholdelse til en central enhed, så muligheden for decentrale opsparinger og underskud var kraftigt formindsket. I Egedal overvejede man på interviewtidspunktet at stille større krav om forklaring, når de decentrale enheder vil overføre overskud, og i Gladsaxe inddrager forvaltningen lejlighedsvist overskuddet hos decentrale enheder, der ikke har en plan for anvendelsen. I Aarhus har man på koncernniveau indført en procedure til koordinering af de decentrale enheders forbrug af opsparing.

> Alt i alt har der i casekommunerne været en udvikling mod flere ledelseslag, mere hierarkisk styring og mindre fri overførselsadgang. Dette er særligt tydeligt i de to kommuner, der som udgangspunkt var organiseret efter en direktionsmodel.

Informanterne tilskriver i stort omfang udviklingen til statens krav om budgetoverholdelse i det enkelte år og den forværrede økonomiske situation, hvor kommunerne har dårligere råd til at overskride deres budgetter. Udviklingen kan dog også i et vist omfang ses som et udtryk for en læringsproces efter kommunalreformen, hvor man har måttet indse, at det har været svært at praktisere idealet om decentralisering i de større kommuner.

5.2. Mod mere tværgående ledelsesorganisering?

Vi forventer også, at casekommunerne har forandret sig i retning af en mere tværgående organisation. Dette kan f.eks. komme til udtryk i en tværgående topledelse, i tværgående sammenlægninger af forvaltninger eller centre og i kompetenceflytninger fra de faglige til de økonomiske forvaltningscentre. Vi forventer, at forandringspresset på denne dimension vil være særligt stort i de forvaltningsorganiserede kommuner, fordi forvaltningsmodellen som udgangspunkt lægger mindre vægt på tværgående koordinering end direktionsmodellen.

Aarhus Kommune har som konsekvens af magistratsstyret ikke en tværgående administrativ topledelse. Borgmesterens afdeling har ansvaret for afgrænsede, tværgående opgaver, som f.eks. budgetlægning, og desuden foregår den tværgående koordinering i 'direktørgruppen' og en række tværmagistrale styregrupper, hvor beslutninger (og indstillinger) kun kan opstå ved forhandling. I 2010 gav regeringen mulighed for, at Aarhus kommune kunne afskaffe magistratsstyret, og der var herefter overvejelser i kommunen herom. Det var dog ikke muligt at finde et bredt politisk flertal for en større reform, som derfor blev opgivet. I Gladsaxe var der i perioden ikke store forandringer i organiseringen af topledelsen, men i de øvrige fire kommuner har perioden været kendetegnet af, at direktionerne er blevet mindre, og at hver direktør dermed har fået ansvar for et større område. Desuden betoner de interviewede direktører nødvendigheden af at prioritere den strategiske 'holdsport' over varetagelsen af faglige synspunkter og interesser i direktionen. Flere kommunaldirektører fortæller, at det har været nødvendigt at fyre direktører, der ikke kunne påtage sig den tværgående rolle.

Tværgående sammenlægninger af forvaltninger og centre har også været på tegnebrættet flere steder. I Aarhus blev et Styreforms- og Strukturudvalg i 2012 bedt om at fremlægge og vurdere

modeller til at reducere antallet af Magistratsafdelinger, men dette fandt ikke politisk opbakning. I Gladsaxe var organisationsudviklingen frem til 2014 præget af stabilitet , men i de øvrige fire kommuner har perioden været præget af tværgående sammenlægninger af de administrative centre. Informanterne angiver, at besparelser på lederstillinger er den hyppigste årsag til horisontale sammenlægninger, men de forklarer også i flere tilfælde, at sammenlægningerne forventes at lette den horisontale koordination, idet der skabes en organisation med færre faglige budgetadvokater. Man kan således argumentere for, at sammenlægningerne også har til formål at reducere common pool-problemet.

Tabel 6
Sammenlægninger af forvaltninger og centre.

Casekommune	Udvikling og status (2014)
Lolland	Udvikling: fra 17 til 11 forvaltningscentre (sektorer) Status: 7 driftssektorer + 4 stabssektorer
Holbæk	Udvikling: fra 14 til 9 forvaltningscentre (områder og stabe) Status: 5 'kerneområder' + 3 tværgående stabe + 1 stab for kultur
Egedal	Udvikling: fra 14 til 9 forvaltningscentre (fag- og servicecentre) Status: 7 fagcentre + 2 tværgående servicecentre
Ringkøbing-Skjern	Udvikling: fra 16 til 9 fag- og stabsområder Status: 6 fagområder + 3 tværgående stabsområder
Gladsaxe	Udvikling: stabilitet på det overordnede niveau Status: 3 fagforvaltninger + 2 tværgående centre
Aarhus	Udvikling: stabilitet på det overordnede niveau Status: 5 Magistratsafdelinger + Borgmesterens Afdeling

Samarbejdet mellem de økonomiske og faglige forvaltningsenheder har været under forandring i flere af kommunerne. I Aarhus kommer dette bl.a. til udtryk ved, at man har indført et koncernfælles økonomisystem. Man har desuden centraliseret den økonomiske styring indenfor de enkelte forvaltninger (dette gælder også i Gladsaxe). Der er endvidere sket en tydelig styrkelse af den tværgående økonomistab vis-à-vis de faglige enheder i de kommuner, der lagde ud med en direktionsmodel. I begge disse kommuner har man økonomikonsulenter, som er ansat af økonomistaben, men placeret decentralt i fagcentrene. I Holbæk betød den første organisationsændring, at økonomistaben fik flere medarbejdere og kompetencer til at kontrollere fagcentrenes og de decentrale virksomheders økonomi. I Ringkøbing-Skjern arbejdede man omkring 2011 med at styrke økonomikonsulenters loyalitet til den centrale økonomifunktion, hvor de er ansat, bl.a. vha. et 'rollenotat', der betonede deres koncernansvar. Økonomikonsulenterne er også blevet opkvalificeret med henblik på at kunne udfordre fagchefernes økonomiske dispositioner, og de har fået stillet arbejdsplads til rådighed i den centrale økonomifunktion. I Lolland og Egedal kommune har økonomicentrenes konsulenter i hele perioden været placeret fysisk i økonomicentret. Den centrale placering løser i nogen grad udfordringerne med medarbejdernes loyalitet overfor den tværgående økonomistab. Til gengæld kan det give anledning til informationsasymmetri mellem økonomikonsulenter og fagcentre og til, at der opbygges små selvstændige økonomisekretariater i de enkelte fagcentre.

Alt i alt kan vi konkludere, at udviklingen i casekommunerne er gået i retning af mere tværgående topledelse, færre forvaltningsenheder og en stærkere tværgående økonomifunktion. Udviklingen har ikke, som man ellers kunne forvente, været mest udtalt i de forvaltningsorganiserede kommuner.

Dette kan skyldes, at Gladsaxe har været under mindre økonomisk pres end de øvrige kommuner, og at der i Aarhus er stærke politiske interesser i bevarelse af magistratsstyret. Det peger dog også på, at udviklingen i de øvrige casekommuner skal ses i sammenhæng med kommunesammenlægningerne i 2007. De nye kommuner blev etableret med flere politiske udvalg og forvaltningsenheder, end hvad der kan forklares ved udvidelsen af deres opgaveportefølje (Bækgaard 2008). Dette kan forklares med, at man ved kommunalreformen prioriterede hensynet til sikker drift og måske også ved, at man kunne reducere konfliktniveauet ved at skaffe plads i topledelsen til de tidligere kommuners topledere. Krisen kan i denne forbindelse fortolkes som en presfaktor, der gjorde det nødvendigt at tilpasse kommuner med uforholdsmæssigt mange forvaltningsenheder til en mere 'effektiv' organisering.

6. Konklusion

På baggrund af vores undersøgelse ser det ud som om, at krisen har bidraget til udviklingen af en ny koncernmodel for administrativ organisering i kommunerne. Der var allerede før krisen tendens til, at mange kommuner kombinerede træk af de hidtidige hovedmodeller, forvaltningsmodellen og direktionsmodellen, men efter krisen er det blevet tydeligt, at der ikke bare er tale om en hybrid af to organisationsmodeller, men om en ny model, der skal gøre det muligt for kommunerne at prioritere og styre ressourcerne på tværs af og ned i organisationen.

Koncernmodellen bygger videre på de hidtidige modeller, men den gør samtidigt op med deres skarpe arbejdsdelinger mellem fagområder og mellem strategi og drift. Modellen ledsages af et nyt ledelsesideal, som kommer til udtryk ved tværgående og integrerede ledelsesfora på flere niveauer i organisationen. På topniveau findes typisk et strategisk ledelsesforum bestående af direktionsmedlemmerne og cheferne for de faglige og tværgående forvaltningscentre. Cheferne i disse fora mødes i de fleste casekommuner omkring hver 14. dag og diskuterer økonomiske og strategiske spørgsmål i sammenhæng med driftsspørgsmål. Det integrerede ledelsesfællesskab findes også ofte på underliggende niveauer, f.eks. på skoleområdet i form af et ledelsesforum med ugentlige møder med deltagelse af skolechef og skoleledere og i form af teamledelse på (distrikts)skoleniveau.

Tabel 7
Forvaltningsmodellen, direktionsmodellen og koncernmodellen.

	Forvaltningsmodel	Direktionsmodel	Koncernmodel
Topledelsens organisering	Kommunaldirektør og fagchefer	Tværgående direktion	Tværgående direktion + strategisk ledelsesforum
Forvaltningens organisering	Parallelle forvaltningshierarkier med flere ledelseslag. Ansvaret for drift og strategi delegeres nedad fra niveau til niveau.	Faglige og tværgående koordinatorer eller administrative centre med få ledelseslag.	Faglige og tværgående administrative centre med flere ledelseslag. Selvstændigt driftsansvar, men også medansvar for kommunens samlede strategi.
Decentrale enheder	Nederste led i et hierarki. Begrænset autonomi.	Driftsenheder (virksomheder mv.) Stor autonomi.	Decentrale enheder med flere ledelseslag. Driftsansvarlige, men også medansvarlige for strategien på deres fagområde. Begrænset autonomi

Idealet om tværgående ledelsesfælleskaber og integration af den strategiske og faglige ledelse synes anderledes end f.eks. kvalitetsreformens idealer om ledelsesmæssig autonomi på institutionsniveau under ansvar for resultater eller de faglige ledelsesidealer i det traditionelle ledelseshierarki. Koncernmodellens ledelsesideal stiller krav om offentlige ledere, der kan forene den økonomiske og strategiske rolle med ansvaret for faglig og personalemæssig ledelse af driften.

> Koncernmodellen kan ses som udtryk for en generel 'post-NPM' tendens i forvaltningspolitikken, og det er oplagt at indvende, at idealet om stordrift, tværgående koordination og integreret koncernledelse også er kommet til udtryk i reformer andre steder i den offentlige sektor, og at denne udvikling mange steder tog fart før den økonomiske krise.

Det er således en relevant indvending, at koncernmodellen også kan være udtryk for institutionel isomorfi eller læring. På basis af vores casestudier anser vi det dog som sandsynliggjort, at krisen i en kommunal sammenhæng har skabt et pres for forandring, og at kravet om strammere økonomisk styring har tilgodeset forandringer i retning af mere tværgående ledelse og mere hierarkisk styring.

Der er naturligvis grænser for, i hvor høj grad resultaterne af seks casestudier kan generaliseres til et billede af organisationsudviklingen i hele kommunesektoren. Det er derfor et oplagt emne for videre forskning at undersøge, hvor udbredt koncernorganiseringen og -tænkningen er i kommunerne, og hvorvidt deres valg af koncernmodellen kan kobles til graden af økonomisk pres.

7. Referencer

Aucoin, P. (1990). Administrative Reforms in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance* 32(2): 115-137.

Bækgaard, M. (2008). Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning. I: Politica, Vol. 40, Nr. 3, 2008, s. 349-368.

Bækgaard, M. (2013). Afhænger politikernes indflydelse af den administrative organisering? Anvendelse af direktions- og forvaltningsmodeller i de danske kommuner. *Politica*, 45(2), 159-177.

Christensen, J. G., Christiansen, P. M: & Ibsen, M. (2006): Politik og forvaltning, Aarhus: Academia.

Christoffersen, H., & Klausen, K. K. (2012). *Den danske kommunekonstruktion*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Hall, P. & Taylor, R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936-957.

Hansen, K. (2008). ""Nye veje" i den kommunale styring? – valg af politisk organiserings- og styringsform i de nye kommuner". I Hansen, K., Bjørnholt, B., Jespersen, P. K., Nielsen, J. A., & Salomonsen, H. H. (2008). *Nye kommuner i støbeskeen – om organisering og styring i de nye kommuner*. København: Handelshøjskolens Forlag.

Jespersen, P. K. (2008). "Kommunernes valg af administrative organiserings- og styringsformer." I Hansen, K., Bjørnholt, B., Jespersen, P. K., Nielsen, J. A., & Salomonsen, H. H. (2008). *Nye kommuner i støbeskeen – om organisering og styring i de nye kommuner*. København: Handelshøjskolens Forlag.

Klausen, K. K. (2010). Koncernledelse i det offentlige – nu også i kommunerne? I *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 2, 7-24.

Klausen, K.K. (2014). *Strategisk ledelse i det offentlige, fremskrive, forudse, forestille*. Gyldendal Business

Larsen, H. & Alsted, J. (2015). *Centermodellen i danske kommuner – videnskab eller modelune?* MPG-rapportserie 2015, nr. 2, december 2015.

Pierson, P. 2004. *Politics in time. History, institutoins, and social analysis* Princeton and Oxford, Princeton University Press.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2009. *Continuity and Change in Public Policy and Management*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.

Regeringen (2010). *Genopretningspakken. Danmark ud af krisen – regningen betalt*. København.

Regeringen og KL (2013). *Aftale om kommunernes økonomi for 2014. Bilag 1. God økonomistyring i kommunerne*. www.fm.dk.

Røvik, K. A. (2007). *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon.* Universitetsforlaget.

Schick, A. (1983). Incremental Budgeting in a Decremental Age. I *Policy Sciences*, 16(1), 1-25.

Schick, A. (2009). Crisis Budgeting. OECD Jounal on Budgeting, 3, 1-14.

Serritzlew, S. (2004). Offentlig budgetlægning i et institutionelt perspektiv (1 ed.). Århus: Politica.

Sørensen, E.M. (2014). "Økonomisk styring af kommunerne i en krisetid." I Grøn, C. H, Hansen, H.F., Kristiansen, M.B. *Offentlig styring. Forandring i krisetider*, Hans Reitzels Forlag.

Thelen, K. and S. Steinmo (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics" i Steinmo, S., K. Thelen & F. Longstreth. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Von Hagen (2007): Budgeting Institutions for better fiscal Performance, in Shah, A. (ed). *Budgeting and Budgetary Institutions*, World Bank

Wildavsky, A. (1974): *The Politics of the Budgetary Process*. Boston.

Appendiks. Definitioner af variable

Variabel	Definition	Kilde
Niveau for økonomisk pres 2009	Ratioen mellem kommunens udgiftsbehov pr. indb. (som opgjort i udligningsordningen) og indtægtsgrundlag pr. indb. efter tilskud og udligning, hvor gennemsnittet for kommunerne er sat til indeks 100.	De kommunale nøgletal. http://www.noegletal.dk
Ændring i indtægter pr. indbygger 2009-2013	Ændringen i kommunernes indtægter fra skatter (7.68) samt generelle tilskud og udligning (7.62) fra 2009 til 2013 korrigeret for opgaveændringer. Der er korrigeret for opgaveændringer relateret til i) kommunernes overtagelse af området for forsikrede ledige i 2009, ii) ændringer i konjunktursituationen og iii) øvrige opgaveændringer jf. det årlige lov- og cirkulæreprogram. Vedr. i) forsikrede ledige er der fratrukket det kommunespecifikke beskæftigelsestilskud i 2013, som var 0 i 2009. Vedr. ii) konjunktursituationen er der fratrukket stigninger i den såkaldte 'budgetgaranti' fra 2009 til 2013.Vedr. iii) øvrige opgaveændringer er der fratrukket meropgaver som følge af det årlige lov- og cirkulæreprogram. Da budgetgaranti og øvrige meropgaver ikke opgøres fordelt på den enkelte kommune er korrektion herfor foretaget med samme faktor pr. indbygger for alle kommuner. Kommunernes regnskaber og budgettet. Opgjort pr. indbygger 1. januar i året. 2013-priser.	Tal venligst udlånt af Kurt Houlberg (KuHo@kora.dk)
Ændring i befolkningstal, 2009-2013	Den procentvise ændring i kommunens indbyggertal fra 1. januar 2009 til 1. januar 2013.	De kommunale nøgletal. http://www.noegletal.dk
Budgetoverholdelse gns. 2007-2009	Overholdelse af driftsbudget pr. indb., gnsn. 2007-2009	KREVIs nøgletal. http://krevi.dk/noegletal

[1] I en artikel fra 2013 finder Bækgaard således, at der er en forholdsvis stærk sammenhæng mellem politikernes præferencer og output i de kommuner, som anvender en forvaltningsmodel, mens sammenhængen er ikke-eksisterende i de kommuner, som anvender en direktionsmodel (Bækgaard 2013: 171).

[2] Denne kombinationsmodel blev brugt af 39 % af kommunerne.

[3] Vi har valgt at bruge Klausens begreb om en 'koncernmodel' i stedet for det delvist synonyme 'centermodel', fordi 'koncernmodel' i højere grad peger på kombinationen af horisontal og vertikal centralisering

[4] Se Appendiks for definitioner af variable og datakilder

[5] Først i 2015 (dvs. efter den studerede periode) har man nedlagt et af de to administrative centre