

Strukturreformen – en reform af kommunernes organisation og ledelse

af

Henrik Christoffersen

akf forlaget
februar 2005

Forord

Betænkningen fra den kommunale strukturkommission tegner et billede af, hvorledes embedsmænd og eksperter ser på spørgsmålet om indretningen af kommunestrukturen i Danmark. Kommissionen lægger sig ikke fast på en enkelt model som den optimale, men præmissen er på den anden side klar: Der vil være fordele at hente ved at gennemføre en strukturreform. Kommunerne skal være væsentligt større end de gennemgående er i dag.

På sygehusområdet – og dermed i forhold til amterne – tager Strukturkommissionen udgangspunkt i, at der har udviklet sig stordriftsfordele og behov for specialisering ud over det mindstekrav til amtsstørrelse, som blev fastlagt i 1970. Det leder til argumentationen for større regioner.

I forhold til kommunerne ser Strukturkommissionen især fordele ved en opgavesamling, som muliggør en mere helhedsorienteret indsats nær borgerne, og som overflødiggor involvering af flere kommunale niveauer. Sådan en opgavesamling fordrer større kommuner. Derimod lægger kommissionen mindre vægt på muligheder i større kommuner for at fremkalde ny effektivitet i opgaveløsningerne på de store lokale opgaveområder, som i forvejen er placeret i kommunalt regi.

På den anden side er der ingen tvivl om, at dannelsen af væsentligt større kommuner rummer et nyt potentiale i opgaveløsningerne over en bred front. Store kommuner kan simpelthen noget, som små kommuner ikke kan. Noget andet er så, at store kommuner også rummer nogle nye udfordringer. Uoverskuelighed og bureaukratisering kan nemt trække ineffektivitet med sig. Det ændrer imidlertid ikke ved, at det bør være en bestræbelse at søge det nye potentiale udnyttet bedst muligt.

Når potentialet i sammenlægning og større kommunestørrelse skal udnyttes, er det en aldeles afgørende forudsætning, at det indses, at strukturreformen ud over at være en sammenlægningsreform og en reform af opgavefordelingen mellem stat, regioner og kommuner også er en organisatorisk og ledelsesmæssig reform i kommunerne. Alene den langt større afstand mellem den overordnede politiske og administrative topledelse og de udførende medarbejdere i frontlinjen gør det tvingende nødvendigt at finde nye former at bedrive ledelse på og nye former at tilrettelægge arbejdet på i frontlinjen. Mere offensivt handler det om, at en større kommunestørrelse afgørende åbner for, at kommunernes organisation og ledelse kan indrettes med udgangspunkt i vidensamfundets præmisser. Det bør udnyttes. Her lægges der vægt på den professionelle side af sagen, men udfordringen til organisatorisk og ledelsesmæssig fornyelse gælder i lige så høj grad det politiske niveau.

Nogle kommuner er allerede godt i gang med en organisatorisk og ledelsesmæssig modernisering, som foregriber de udviklingstendenser i samfundet, som strukturreformen er en reaktion på. Strukturreformen vil betyde et kraftigt skub til videre organisatorisk og ledelsesmæssig modernisering i kommunerne.

Dette perspektiv bliver ikke foldet ud i betænkningen fra Strukturkommissionen. Snarere bliver disse organisatoriske og ledelsesmæssige udfordringer nedtonet. Det skulle nødtigt forlede kommunerne til at gøre det samme. Så kan det nemlig blive vanskeligt at få udnyttet strukturreformens fulde potentiale for bedring af effektivitet og kvalitet i kommunerne.

Derfor er det ærindet for denne publikation at anskueliggøre den enorme organisatoriske og ledelsesmæssige udfordring for de danske kommuner, som følger med strukturreformen. Og først og fremmest gøres dette ved at præsentere en analyse, som udpeger og konkretiserer det potentiale for effektivitet og kvalitet, som kommunerne nu får i hænde i kraft af sammenlægningerne.

Publikationen er ikke en lærebog i organisation og ledelse. Det ville forde langt større rammer, og det er i øvrigt slet ikke sigtet. Den er først og fremmest en argumentation. Og så er den en præsentation af en række konkrete erfaringer, analyseresultater og cases. Sigtet er at sætte organisation og ledelse på dagsordenen. Derved kommer publikationen også til at

rumme rekommandationer. Men nogen skråsikkerhed, hvad angår endelige løsninger, skal læserne ikke lede efter. En sådan tilgang ville der absolut intet belæg være for. I bedste fald bliver de næste år i den kommunale verden ikke alene forandringernes, men også eksperimenternes år. Det værste, som kunne ske, var, at ingen vovede at eksperimentere. At alle enedes om, at det gælder om at få det hele klaret. Overstået. Uden at borgerne kunne mærke forandringer. Så ville der mildest talt ingen mening være med gal-skaben – og med reformen.

Publikationen er blevet til med finansiell støtte fra Ledernes Hovedorganisation. Jeg har undervejs fået helt frie hænder til arbejdet.

Henrik Christoffersen

Februar 2005

Indhold

1 Sammenfatning: Hovedpunkterne	9
2 Den nye dagsorden	12
3 Kommunestørrelsen som mulighed og udfordring	15
4 Kompetencer og decentralisering	19
5 Strukturreformen som vidensamfundets udfoldelse	24
6 Decentraliseringens forudsætninger	27
7 Decentralisering og kravene til kapacitet	30
8 Vidensamfundets krav til organisering og ledelse i frontlinjen	36
9 Eksempel: Vej&Park Bornholm som videnvirksomhed	43
10 At tænke ledelse i de store kommuners videnorganisationer	47
11 De nye opgaver	55
12 Sammenlægning og fornyelse på samme tid	61
13 Om forventningerne: For lidt og for meget fordærver alt	66
Referencer	72
English Summary	75

1 Sammenfatning: Hovedpunkterne

Den kommunale strukturreform er (også) en reform af kommunernes organisation og ledelse. Det er der en række årsager til. Alene den langt større afstand, som gennemgående kommer mellem den politiske og administrative topledelse og de udførende medarbejdere i frontlinjen gør det tvingende nødvendigt at finde nye måder at bedrive ledelse på. Vi kommer gennemgående længere væk fra den politiske enkeltsagsbehandling. Og i frontlinjen må medarbejderne i højere grad tage udgangspunkt i deres professionelle kompetencer frem for i detaljerede direktiver ovenfra. I mange kommuner er sådan en udvikling allerede i gang, men strukturreformen vil forcere den. Når flere kommuner med forskelligt serviceniveau og forskellige løsningsmåder går sammen, opstår også et pres for principielle retningslinjer eller politikker, så usikkerhed om videreførelse af forskelle elimineres.

Store kommuner kan noget, som små kommuner ikke kan. Investeringer i udstyr og systemer med stor ydeevne kan fordeles over en større produktion. Og især: Der kan opbygges stærkere faglige miljøer og dybere og mere specialiserede kompetencer i organisationen. Hvis der skal være noget perspektiv i strukturreformen, så må der lægges en strategi for at udnytte det nye potentiale. På nogle områder kan det ske umiddelbart. På andre områder fordres videre organisatorisk fornyelse i kommunerne. Det kan meget vel komme til at indebære opbygning af større organisatoriske enheder omkring løsningen af opgaverne. Der er allerede indikationer på, at strukturreformen kommer til at trække sammenlægninger af institutioner, modeller for fælles ledelse etc. med sig. Strukturkommissionen lægger ikke meget vægt på dette perspektiv. Den begrænser sig til rammerne.

Perspektivet er det internationaliserede vidensamfund. Vi har for længst indset, at den private sektor skal skabe fremgang ved at lægge mere viden ind i produktionen og i produkterne. Nu skal velfærdssektoren mere systematisk til at følge samme vej.

Når de udførende institutioner eller virksomheder i kommunerne skal intensivere kompetencerne i indsatsen, trækker det også nærliggende en mere vidtgående frigørelse af institutionerne og virksomhederne med sig. Her findes forskellige former: Rammestyring, BUM-modeller, aftaler, kontrakter. Og i næste omgang kommer de således frigjorte institutioner og virksomheder til at finde nye organiserings- og ledelsesformer, så viden og kompetencer mere effektivt kan blive akkumuleret og delt mellem medarbejderne. Her kan være tale om opbygning af netværk, team, sjak etc., som også overlades større kompetence. Erfaringerne fra den frivillige kommunesammenlægning på Bornholm siger, at der kræves en planlagt og langsigtet udviklingsstrategi med vægt på uddannelse, værdier, kultur og organisationsudvikling, som inddrager og forpligter alle. Sådant en udvikling kan så følges op af nye informationssystemer og spilleregler såsom kompetencefordelingsplaner, lønsystemer mv.

Når de udførende institutioner og virksomheder frigøres i forhold til de traditionelle hierarkiske strukturer givet ved formelle direktionsbeføjelser, må der udvikles nye former for sammenhæng i kommunens samlede organisation. Det gælder både i forholdet mellem overordnet ledelse og institutioner (vertikalt) og i forholdet mellem de forskellige udførende institutioner (horisontalt). Responsivitet på medarbejder- og virksomhedsniveau i forhold til brugerne og lokalsamfundet bliver ligeledes af stadig mere afgørende betydning. Sådant en fornyelse af de sammenhængsskabende kræfter indebærer et rolleskift på alle niveauer i organisationen. Nærliggende perspektiver er:

- Politikerne flytter sig væk fra enkeltsagerne i retning af at lave politikker: Opstille visioner og fastlægge mål på de forskellige områder ud fra formulerede værdier og i stadig dialog med borgerne og brugerne. Det stiller store krav, som meget vel kan trække i retning af professionalisering af det lokalpolitiske arbejde. Det er også muligt, at det kan vise sig frugtbart at ændre den måde, det politiske arbejde er organiseret på, mere grundlæggende.
- De administrative ledere bevæger sig fra at være beslutningstagere i

formel forstand til at være analytikere, strateger, koordinatore og motivatorer. De personlige egenskaber bliver udfordret, når de formelle kompetencer får mindre betydning.

- Medarbejderne udvikles til stadig tydeligere at være professionelle fagfolk, som inden for deres flade organisatoriske rammer og på grundlag af de overordnede mål og værdier fastlægger og udfører en stadig mere kompetent indsats.

Et afgørende strategisk spørgsmål ved forberedelsen af kommunernes sammenlægningsprocesser drejer sig om, hvor langt man skal gå fra starten i de nye kommuner i henseende til organisatorisk og ledelsesmæssig fornyelse. En grundlæggende fornyelse giver for alvor sammenlægningen mening, og integrationen af medarbejdere med forskellig virksomhedskultur går også lettere, når alle er i samme båd og skal være fælles om at finde de nye måder at løse opgaverne på. På den anden side indebærer sådan en fornyelse også en ekstra belastning på et tidspunkt, hvor der i forvejen er meget at se til.

Når kommunerne tilføres nye opgaver, følger nødvendigheden af at finde nye organisatoriske former og nye samarbejdsformer med. Internt er opgaven at sammensmelte forskellige kulturer og faglige forståelsesmåder. Eksternt gælder, at de enkelte kommuner i nogle sammenhænge ikke kan udnytte stordriftsfordele og alene sikre tilstrækkelig faglig bæredygtighed. I nogle sammenhænge er der behov for, at staten sikrer varetagelsen af overordnede hensyn i forhold til de enkelte kommuner. Og i nogle sammenhænge kommer kommunernes opgavevaretagelse til at hænge tæt sammen med indsatsen på regionalt niveau eller på statsligt niveau. Udfordringen er at udvikle formelle organisatoriske former som markedsgørelse, fælleskommunal selskabsdannelse og fælleskommunale samarbejder til at fungere effektivt. Ligeledes skal nye former for samarbejdsrelationer opdyrkes i en række henseender, og i forbindelse hermed skal der findes hensigtsmæssige spilleregler i form af afregningspriser, normer for grænseflader etc.

Uanset hvorledes sammenlægningsopgaven gribes an, er det vigtigt at indse, at de nye kommuners ikrafttrædelsesdato ikke udgør noget sluttidspunkt, men derimod i mange henseender et starttidspunkt for organisatorisk og ledelsesmæssig udvikling.

2 Den nye dagsorden

Resultater erstatter strukturen som tema

Kommunestrukturen i Danmark bliver grundlæggende revolutioneret i 2007. Vi fik 275 kommuner og 14 amter i 1970 med den første store danske kommunalreform, og siden er sket meget lidt. Nu kommer antallet af kommuner med ét ned på omkring 100, og der bliver fem enheder på regionalt niveau. Mindstestørrelsen af såvel kommuner som regioner bliver væsentligt forøget.

I de seneste år har diskussionen (af gode grunde?) samlet sig om, hvorledes den nye kommunestruktur skulle se ud. Spørgsmålene har været, om der i det hele taget er væsentlige fordele ved større enheder, og hvor store fordelene i givet fald er. Og så er der spørgsmålet om, hvorledes opgavefordelingen skal skæres. Kan der skabes en højere grad af helhed i opgaveløsningerne.

Og bag dette har ligget nogle basale ideologiske dagsordenspunkter: Fjernelse af det regionale niveau eller afskæring af selvstændige regionale finansieringskilder.

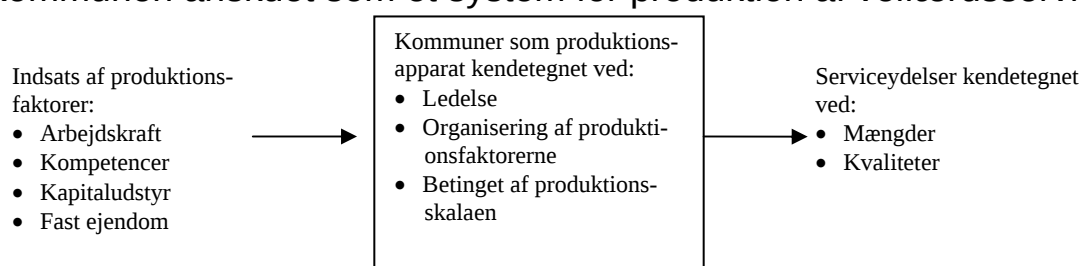
Det er nogle helt andre spørgsmål, som trænger sig på, når den nye kommunestruktur er lagt fast, og når opgaverne er fordelt. Dagsordenen skifter fra den ene dag til den anden. Pludselig er det ikke længere så relevant at granske, om en ny struktur nu også er den bedst mulige. Under alle omstændigheder har vi nemlig fået en struktur, som i hovedtræk kan antages at holde i lang tid. Strukturen er blevet til en given præmis.

Den fremadrettede udfordring handler om at få udnyttet potentialet i den nye struktur optimalt. Vi ved fra forskningen om fusioner af virksomheder, at det ingenlunde er givet, at fusioner leder til en stærkere virksom-

hed. Det har senest en undersøgelse fra Ledernes Hovedorganisation i 2004 påvist.

Under alle omstændigheder nærmer vi os her problemstillinger, som har med organisering og ledelse at gøre. Det anskueliggøres i figur 2.1. Når samfundet skal vurdere kommunernes og regionernes indsats, så drejer det sig om, hvad borgerne får for deres skattekrone: Hvad de får af ydelser, og hvor tilfredse de er for ydelserne. Og på den anden side: Hvor mange ressourcer der bliver lagt beslag på.

Figur 2.1 Kommunen anskuet som et system for produktion af velfærdsservice



Men sammenhængen mellem, hvad der medgår af ressourcer, og hvad der kommer ud af det, er ingenlunde en given størrelse. Her handler det om, hvordan ressourcerne – potentialet – bliver udnyttet.

Og her spiller organisationens størrelse igen en væsentlig rolle. Når kommunestørrelsen gennemgående bliver væsentligt forøget, opstår nogle nye organisatoriske muligheder, som det er op til ledelsen at udnytte. På samme måde som der opstår nogle nye udfordringer i henseende til at fastholde overblik og motivation, som det er op til ledelsen at imødegå.

Det bringer altså organiseringen og ledelsen i fokus. På det korte sigt drejer det sig for alvor om forandringsledelse. I det videre perspektiv er udfordringen at udnytte, at de nye større organisationer kan noget, man ikke kunne tidligere, og samtidig at imødegå de trusler, som også udgår fra den større skala i form af større afstande og vanskeligere overskuelighed.

I første omgang er udfordringen naturligvis stærkest, hvor flere små kommuner danner en ny stor kommune, og modsat opleves udfordringen mindre i store kommuner, som ikke ændrer grænser. På samme vis er udfordringen umiddelbart stærkest, hvor de organisatoriske og ledelsesmæssige moderniseringsprocesser ikke er ført så vidt. Det kan imidlertid meget

vel vise sig, at reformen i det hele taget kommer til at rive en fornyelse frem i hele den kommunale verden. Tingene hænger sammen.

Visioner er vigtige

I Strukturkommissionen, som med den omfattende betænkning fra januar 2004 lagde grunden til strukturreformen, beskæftigede man sig ikke nævneværdigt med de organisatoriske og ledelsesmæssige temaer. Kommissionen samlede sig om spørgsmålet om, hvorledes de fremtidige rammer skulle se ud og overlod det til fremtiden at udfylde rammerne. Eller rettere sagt: Overlod det til de nye kommuner.

Her er det vigtigt at være opmærksom på den omverden, kommuner og regioner skal fungere i. Når der under alle omstændigheder skal anvendes voldsomt megen energi på at få lagt de gamle organisationer sammen til en ny fungerende kommune, drejer det sig om også at udvikle og holde fast i en vision om, at der er en mening med galskaben: At der netop bliver nået resultater, som ligger ud over, hvad der ellers var inden for rækkevidde.

Reformen kan komme til at bane vejen for vidensamfundet

En afgørende tendens i tiden er, at værdiskabelse – hvad enten vi taler om industrien eller de nye serviceerhverv – i stigende grad kommer til at stå eller falde med evnen til at indlægge viden i produkterne. Skabelsen af de nye større kommunale organisationer rummer også nye muligheder for at udvikle kommunerne og regionerne som videnorienterede organisationer. Den større skala indebærer større faglige miljøer på mange områder, og der kan tilrettelægges en mere vidtgående specialisering, hvad der er en nærliggende vej til at uddybe kompetencerne i opgaveudførelsen. Hermed åbner den nye strukturreform også for, at den offentlige velfærdssektor på en ny måde får plads til en udvikling, hvor den kan bidrage til velfærdsfremgang i samfundet ved værdiskabelse baseret på intensiveret indsats af viden i produktionen.

På den anden side kommer sådan en udvikling ikke af sig selv alene i kraft af, at kommuner og regioner bliver større. Der skal arbejdes for sagen. Igen understreges betydningen af organisering og ledelse.

3 **Kommunestørrelsen som mulighed og udfordring**

Potentialet for effektivitet og kvalitet er givetvis betydeligt

Der er offentliggjort en række undersøgelser i de seneste år, hvor de enkelte kommuners indsats på forskellige områder er blevet målt i forhold til hinanden ved bench-marking eller på anden vis. Den gennemgående erfaring er, at der er endog særdeles store forskelle på, hvor godt kommunerne løser opgaverne. Og i de enkelte kommuner kan der være store forskelle mellem institutioner inden for samme opgaveområde. Det har OECD's Pisa-undersøgelser eksempelvis påvist på folkeskoleområdet, og senest har Heinesen og Husted (2004) påvist, at det samme forhold gør sig gældende inden for kommunernes integrationsindsats.

Der findes et par danske studier, som har målt potentialet for kommunerne ved den form for organisationsudvikling, som består i at placere selve opgaveudførelsen på markedet gennem udlicitering. Tankevækkende når Christoffersen, Paldam og Würtz (2003) på rengøringsområdet det samme resultat, som Blom-Hansen (2003) når på vejvedligeholdelsesområdet: Der er ud fra disse studier et potentiale på omkring 30% for styrkelse af omkostningseffektiviteten i kommunerne gennem målrettet organisationsudvikling.

En væsentlig del af de kommunale forskelle i effektivitet har ikke noget at gøre med kommunestørrelsen. Der findes små kommuner, som løser mange opgaver mere effektivt end den gennemgående kommunale norm, og der findes store kommuner med en lavere effektivitet.

Udtrykt på en anden måde: Kommunerne står i dag over for en betydelig ledelsesmæssig udfordring. Hvis alle kommuner blev ledet, så resultaterne levede op til præstationerne i de bedste kommuner, kunne der opnås

gevinster, som også i samfundsøkonomisk sammenhæng var endda meget betydelige.

På den anden side rummer et stort produktionsvolumen også nogle effektivitetsmæssige muligheder. Store kommuner kan noget, som små kommuner ikke kan i henseende til organisering af produktionen. Når kommunerne nu sammenlægges til enheder, som gennemgående er langt større end hidtil, føjes derfor nogle nye ledelsesmæssige udfordringer til de udfordringer, som allerede består. Det må være indlysende, at det for kommunerne må handle om at erkende, hvad det er for nye muligheder, de får i kraft af den større størrelse – og i øvrigt tillige i kraft af tilførelsen af nye opgaver. Strukturreformen bliver knap meningsfuld overhovedet for kommunerne, hvis de ikke indser noget potentiale for at styrke deres indsats, og hvis de ikke får udformet en strategi til indhøstning af dette potentiale.

Volumen giver nye muligheder for at udnytte udstyr, systemer og viden

Hvis vi stadig tænker i de baner, som er illustreret i figur 2.1, så er kernen i problematikken, at et større produktionsomfang åbner for nye måder at sammensætte produktionsfaktorerne på. Og vi kan jo netop definere ledelsesopgaven som opgaven at sikre, at der kommer det bedst mulige resultat ud af anvendelsen af ressourcerne og produktionsfaktorerne i serviceproduktionen.

I en helt simpel virksomhedsøkonomisk betragtning producerer kommunerne deres serviceydelser ved hjælp af arbejdskraft og kapital. Vi kan yderligere understrege den stadig større vigtighed af at inddrage viden, kompetencer eller erfaring i serviceproduktionen ved at tale om kompetencer eller human kapital som en tredje produktionsfaktor.

I hovedsagen kan det større produktionsomfang åbne for omorganiseringer af produktionsfaktorerne i to relevante retninger. Perspektiverne er illustreret i figur 3.1.

Figur 3.1 Veje til stordriftsfordele

Ændret sammensætning af produktionsfaktorer I: Brug af mere kapital	Indebærer faste omkostninger, som må fordeles over en tilstrækkelig stor opgavemængde. Udnytter fordele ved avanceret udstyr og systemer.
Ændret sammensætning af produktionsfaktorer II: Brug af stærkere kompetencer/human kapital	Indebærer, at medarbejderne i frontlinjen får mulighed for at samle sig om opgaver, hvor der oparbejdes særlige kompetencer, og/eller at der kommer til at fungere en effektiv videndeling, så den enkelte medarbejder kan hente de nødvendige kompetencer ved løsningen af opgaverne.

Den underliggende bestræbelse bag organisationsudvikling i disse retninger er i sagens natur at udvirke, at medarbejderne skaber bedre resultater. Perspektivet er væsentligt at holde sig for øje: Velstandsfremgang i et samfund er netop ensbetydende med, at alle gennemgående bidrager med en større værdiskabelse. Da manuel arbejdskraft i stigende grad kommer i direkte lønkonkurrence med manuel arbejdskraft i verdens lavindkomstlande, bliver det stadig mere umuligt at knokle sig til sikring af velfærdssamfundets videreførelse. Vejen til stadig øget værdiskabelse hos medarbejderne må i stedet nødvendigvis gå over en indoptagelse af andre produktionsfaktorer.

Perspektivet er altså i sidste ende, at organisationsudvikling baseret på stadig mere effektivt udstyr og systemer samt på stadig stærkere kompetencer er velfærdssektorens mulighed for at bidrage direkte til velstandsfremgang i samfundet.

Større volumen nødvendiggør også organisatorisk og ledelsesmæssig fornyelse

Nødvendigheden af organisatorisk og ledelsesmæssig nytænkning kan også indses, selv om man vælger at anskue strukturreformen med et ikke så offensivt udgangspunkt. Når kommunerne bliver større – og specielt hvor kommuner oplever at komme til at indgå i en radikalt større helhed – er det ganske enkelt ikke muligt at videreføre den form for funktionalitet, som har været praktiseret hidtil. I mindre kommuner er det mange steder

praksis, at den overordnede politiske og administrative ledelse forholder sig udpræget konkret til ledelsesopgaven og fokuserer ganske meget på enkeltsager og detaljer. Måske kommer den dårligt gående pensionist til at vente nogle uger ekstra, når tildelingen af rollatoren lige skal vendes i det stående udvalg. Sådan en praksis kan ikke videreføres. Det ville skabe uløselige flaskehalse og uoverskuelighed. Der må sættes noget andet i stedet, og skal dette andet opleves som et fremskridt – både af de politiske og administrative ledere, af det udførende personale og ikke mindst af brugerne og borgerne i det hele taget – så fordrer det en nytænkt og gen-tænkning måde at arbejde på i kommunen.

4 Kompetencer og decentralisering

Når viden skal udnyttes som produktionsfaktor er det nærliggende at decentralisere organisationen

Det ser ud til, at det grundlæggende organisatoriske svar i tiden på, hvorledes de større kommuners potentiale og udfordringer håndteres, hedder decentralisering og selvstændiggørelse af de udførende organisatoriske enheder. Der gives en mangfoldighed af forskellige former, hvorpå sådan en organisationsudvikling kan tilrettelægges: Rammestyring, BUM-modeller, virksomhedsgørelse, aftale- eller kontraktstyring i forskellige udformninger. Det er allerede en iøjnefaldende og gennemgående tendens i den kommunale verden at arbejde med at udvikle den slags organisatoriske former.

Når det forholder sig sådan, er en afgørende forklaring, at faglig bæredygtighed, kompetencer og viden i den grad er blevet den strategiske faktor i udviklingen af en mere kvalitetsorienteret og effektiv serviceproduktion. Og kommunesammenlægningernes større skala åbner netop for, at serviceproduktionen kan organiseres, så indsatsen af kompetencer bliver intensiveret.

Kompetencer og viden anskuet som produktionsfaktor kan ikke disponeres ved hjælp af central detailstyring. Kompetencer er ikke håndterbare på samme måde som andre produktionsfaktorer, fordi kompetencer bæres af de enkelte medarbejdere. Dermed er det i selve tilblivelsen af serviceydelserne – der hvor servicen bliver til i mødet med brugerne – at medarbejderne skal være i stand til at lægge kompetencer og viden ind i leveringen. I en vis forstand fordrer udvikling af en mere kompetenceintensiv velfærdsservice altså, at medarbejderne kan træde ind i rollen som

deres egen leder. At medarbejderne kommer til at bære eller at kunne trække på kompetencer, som de også har frihedsrum og motivation til at lade præge indsatsen. På eget ansvar så at sige.

Decentralisering fordrer også nye sammenhængsskabende kræfter i organisation og ledelse

Sådan decentralisering kan i sagens natur ikke få en form, hvor de udførende enheder i kommunen afskæres i forhold til den politisk ansvarlige overordnede ledelse i kommunalbestyrelsen. Men den politiske styring må nødvendigvis bedrives på en anden måde end i den traditionelle bureaukratiske kommune. Alene den gennemgående meget større kommunestørrelse efter strukturreformen tilsiger også en tilbundsgående reformering af den politiske styring. Ikke mindst i forhold til situationen i de mange mindre kommuner vil strukturreformen komme til at betyde et markant skift i retning af, at den overordnede styring må orienteres stærkere mod målsætninger, mod det værdimæssige udgangspunkt for indsatsen og mod principper for udførelsen af arbejdsopgaverne frem for afgørelser i enkeltsager.

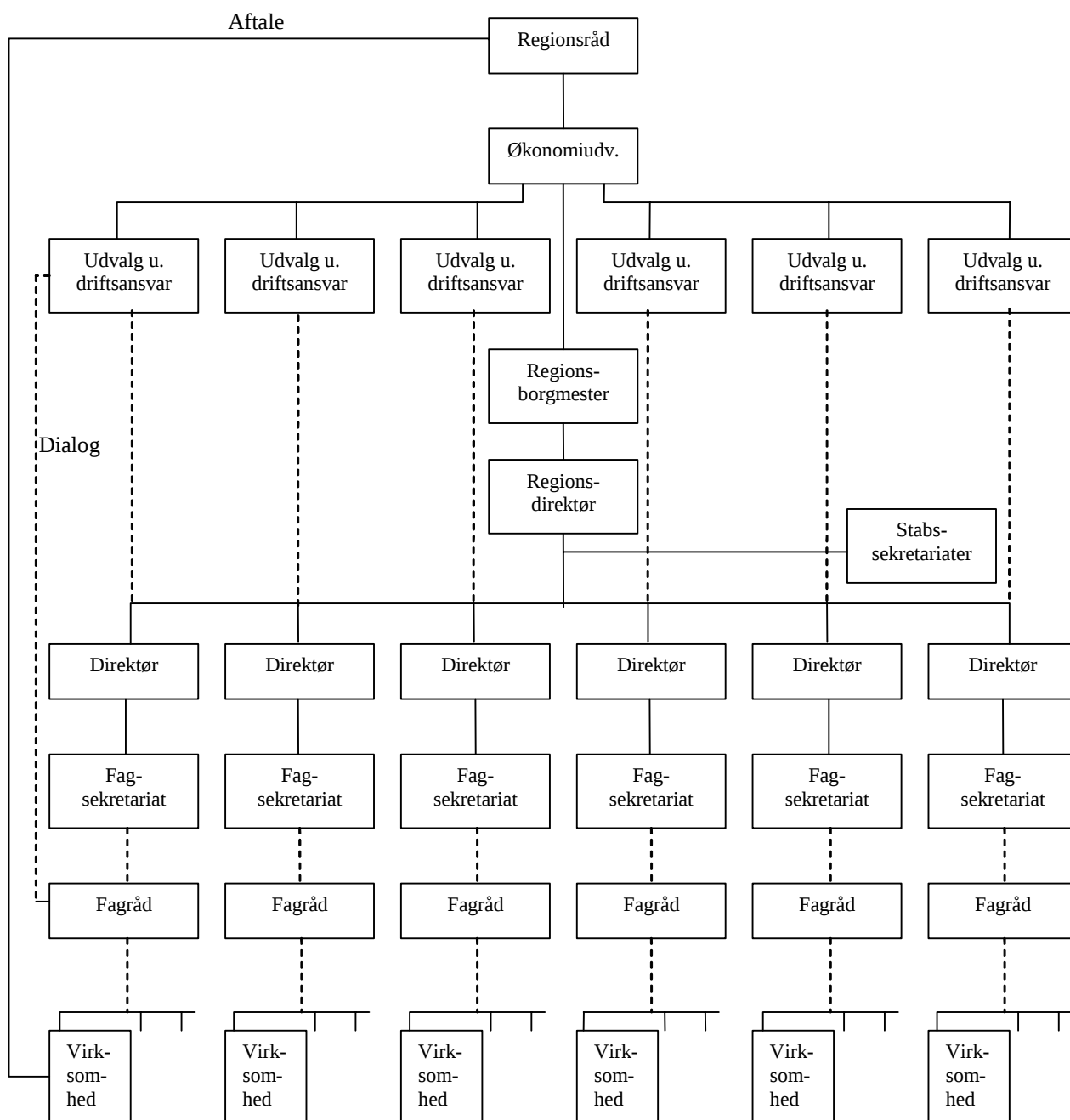
Når den kommunale organisation bliver større og stærkere orienteret mod viden og kompetencer i indsatsen, og når denne udvikling trækker en professionalisering af såvel den politiske styring som den operative ledelse og opgaveudførelse med sig, så må det i det hele taget få konsekvenser for de vertikale organisatoriske strukturer i kommunerne. Det krydsfelt, som forvaltningerne og den centrale administrative ledelse befinder sig i, ændrer ganske karakter.

Ud fra en traditionel forståelse sker der en udtømmning. Beslutningskompetencen i forhold til det konkrete flyttes ud i frontlinjen til det udførende personale, og modsat understreges politikernes ansvar for at træffe beslutningerne om mål og principper. Det bidrag til organisationen, som det centrale bureaukrati kan yde i vidensamfundets kommune, vedrører hermed ikke så meget formel beslutningskompetence i sidste ende, som det vedrører funktioner som sikring af sammenhæng i hele organisationen, forudseenhed, dynamik og opfølgning.

Eksemplet Bornholms Regionskommune

I den sammenlagte Bornholms Regionskommune blev der fra starten introduceret en radikalt nytænkt model for politisk styring og administrativ organisation og ledelse. Modellen er beskrevet i Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003). Figur 4.1 illustrerer modellen.

Figur 4.1 Organisationen i Bornholms Regionskommune



Det, som i særlig grad gør modellen interessant, er, at den fremtræder som et aldeles konsekvent svar på den udfordring, der ligger i vidensamfundets behov for at styrke kompetencerne i opgaveløsningerne, og på de muligheder, der ligger i, at kommunestørrelsen er blevet så meget større.

Grundtanken bag den bornholmske model er, at både den politiske opgave og den udførende opgave skal rendyrkes. Den politiske opgave skal dreje sig om at fastlægge politikker kendetegnet ved mål og baseret på værdier og visioner. Den udførende opgave skal kendetegnes ved professionalisme og faglighed. I denne model bliver al formel beslutningskompetence placeret på to og kun to niveauer:

Kommunalbestyrelsen træffer de politiske beslutninger og står derigennem for den overordnede styring. Og det politiske arbejde skal bestå i at fastlægge politikker. Bornholms Regionskommune har fået dispensation fra den kommunale styrelseslov, således at de stående politiske udvalg friholdes fra et driftsansvar og dermed fra enkeltsagsbehandling.

De udførende enheder – og på Bornholm er al udførende virksomhed organiseret i selvstændige enheder kaldet *virksomheder* – har den ubetingede kompetence til inden for de fastlagte politikker at drive deres udførende virksomhed.

Instrumentet, hvormed kommunalbestyrelsen fastholder de udførende virksomheder på kommunalbestyrelsens mål, er årlige aftaler, som kommunalbestyrelsen indgår med hver enkelt virksomhed.

I en model som den bornholmske er der i sagens natur behov for funktioner, som forbinder det politiske beslutningsniveau med det udførende professionelle niveau. Der er behov for forberedelse og opfølgning, og der er behov for integrerende funktioner, både horisontalt mellem de udførende virksomheder og vertikalt op til overordnede niveauer, hvor større sammenhænge og helheder kan anskues. Men de vertikale organisatoriske strukturer, som er dannet i Bornholms Regionskommune, er altså ikke tilagt nogen formel beslutningskompetence. Direktionen er igangsættende, opfølgende, koordinerende. Det er hermed i høj grad den proaktive ledelsesfunktion, som direktionen tilføjer til organisationen.

Direktionens forbindelse til de udførende virksomheder går i organisatorisk henseende gennem fagrådene, som er sammensat af virksomhedslederne inden for sammenhørende områder. I hvert fagråd fungerer en di-

rektør som koordinator, og til betjening af dette arbejde er etableret små fagsekretariater.

Forbindelsen mellem det administrative og det politiske arbejde er i denne organisation sikret gennem direktørernes virke som sekretariat for de stående politiske udvalg, men det er perspektivet i modellen, at denne forbindelse i høj grad skal etableres i form af bredere dialogprocesser. Centralt står her systematiske og skemalagte dialogmøder mellem de stående politiske udvalg og fagrådene. Intentionen er hermed at etablere den årlige proces, som skal lede til formuleringen af virksomhedernes årlige formelle aftale med regionsrådet om grundlaget for driften i løbet af året.

En række funktioner er ikke fuldt blevet indlejret i virksomhedsdannelsen. De er så placeret som stabsfunktioner. Det gælder ikke mindst it og sider af personalepolitikken. Fastlæggelsen af snitfladen mellem virksomheder og stabsfunktioner har i øvrigt vist sig at være en af de mere vanskelige organisatoriske udfordringer. Det hænger ikke mindst sammen med, at virksomhederne i kraft af vidt forskellig størrelse og forskellige forvaltningsmæssige kulturer har vist sig at have vidt forskellige forudsætninger i henseende til selv at indoptage sådanne funktioner. Det har på kort sigt ledt til udvikling af mere fleksible snitflader, hvor små virksomheder kan trække særligt på stabsfunktioner. På det længere sigt ligger der her et pres i retning af at få organiseret så store virksomheder, at de i højere grad bliver selvbærende.

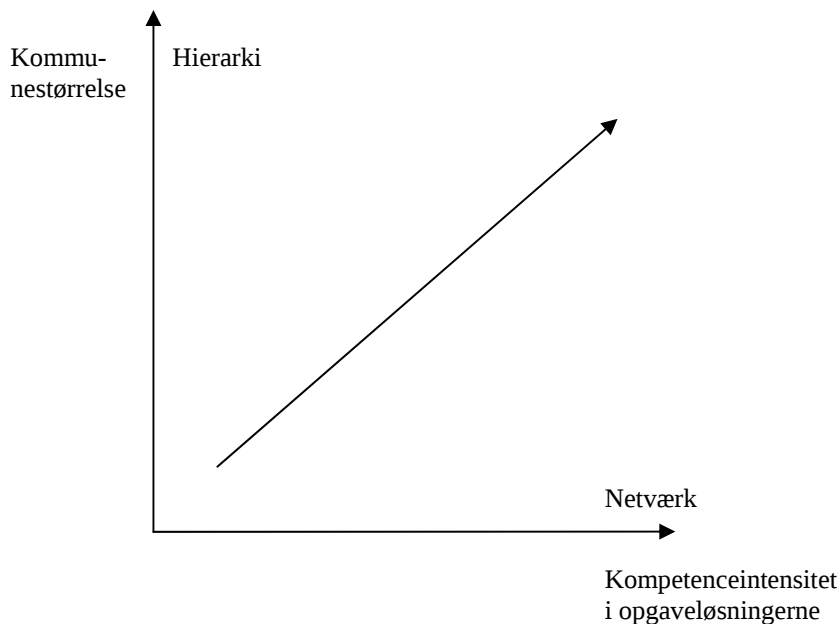
5 **Strukturreformen som vidensamfundets udfoldelse**

Ny organisering kan lette selve sammenlægningsprocessen

Selve sammenlægningsprocessen kan i sig selv vise sig at trække kraftigt i retning af styringsmæssig fornyelse. Det vil være det gennemgående, at de kommuner, som skal danne den nye større enhed, vil være kendetegnet ved forskellighed, hvad angår løsningsmåder, serviceniveau og ressourcforbrug. Der vil imidlertid være et stærkt pres for som led i sammenlægningen at få udvirket en harmonisering af indsatsen. Alene ud fra en formel lighedsgrundsætning vil sådan en harmonisering være en nødvendighed. Erfaringerne fra den bornholmske frivillige kommunesammenlægning tilsiger også, at sikring af ensartethed i den nye serviceforsyning er af afgørende betydning for etablering af gensidig tillid – både på politisk og fagligt niveau. Denne effekt er påvist i Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003). Og sikring af ny ensartethed fordrer principper – politikker. Med systematiske politikker kan ingen hævde, at nogle af de gamle kommuner opnår bedre vilkår end andre efter sammenlægningen. Det drejer sig i praksis eksempelvis om faste og gennemskuelige ressourcetil-delingsmodeller frem for en mere konkret og vurderingsmæssig måde at fordele ressourcer på, hvor de direkte relationer mellem de enkelte institutionsledere og politikere i kommunalbestyrelsen/de stående politiske udvalg er udslagsgivende.

I helt koncentreret form kan den organisatoriske udfordring, som ligger i strukturreformen opfattet som vidensamfundets udfoldelse i den kommunale sektor, illustreres som i figur 5.1.

Figur 5.1
Strukturreformen som vidensamfundets udfoldelse



Det som figuren siger, er, at projektet drejer sig om at få skabt strukturelle rammer for, at kommunerne kan producere lokal velfærdsservice med stærkere viden- og kompetenceindhold (x-aksen). Det grundlæggende middel hertil er skabelse af større kommunale enheder (y-aksen).

Større volumen fordrer ny syntese mellem hierarki og netværk

Og så udsiger figuren også, at dette projekt nødvendigvis har nogle organisatoriske implikationer:

Når sammenlægning og skabelse af store kommuner anvendes som middel, så trækker det i sig selv ud fra en alt andet lige-betragtning i retning af en udvikling af organisationens vertikale eller hierarkiske strukturer. Når der eksempelvis bliver væsentligt flere udførende enheder af samme slags, så lægger det op til, at der gøres mere ud af opgaven at koordinere arbejdet i disse udførende enheder. Det kan typisk ske ved hjælp af mellemlederfunktioner.

Når målet er at intensivere viden og kompetencer i opgaveløsningerne i de udførende enheder, så trækker det i første omgang i retning af specialisering. Den enkelte medarbejder må gives mulighed for, inden for et afgrænset område, at uddybe sine kompetencer. Og så må medarbejderne gi-

ves organisatorisk frihed til at forme de konkrete løsninger ud fra den kompetente faglighed, de repræsenterer. Detaljerede retningslinjer ovenfra i form af skuffecirkulærer eller overrefererende chefer blokerer for, at der kommer nogen effekt ud af at opgradere frontmedarbejdernes kompetencer.

Når specialiseringen i de udførende enheder uddybes, bliver der behov for nye mekanismer, som kan sikre, at der alligevel kommer helhed i løsningerne. Her er det, at der opstår et træk i retning af udvikling af de horisontale organisatoriske strukturer i de udførende enheder. Her er væsentlige organisatoriske greb at forbinde former for specialisering med nye sammenhængsskabende former som teamdannelse, netværk eller sjak.

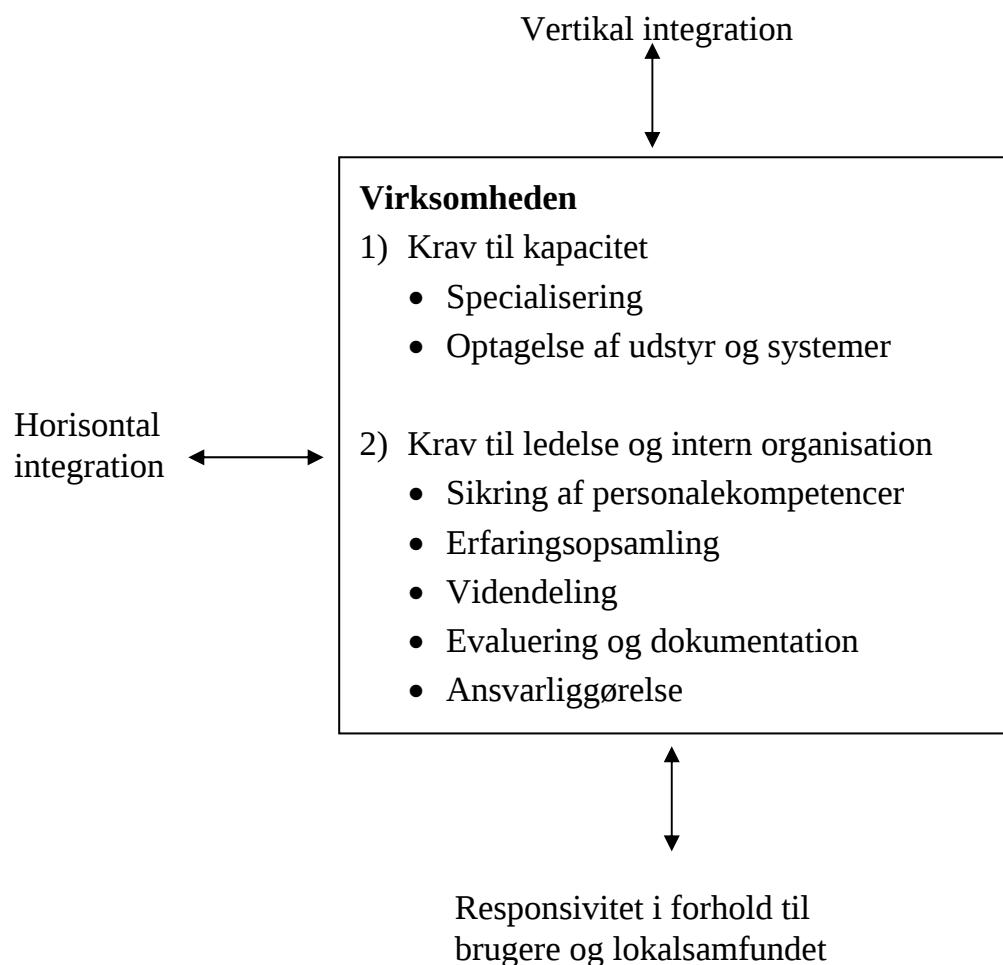
6 Decentraliseringens forudsætninger

Kravet om såvel produktionseffektivitet som helhedssyn

Decentralisering forekommer altså – i det mindste i disse år – at være det gennemgående svar i kommunerne på vidensamfundets udfordring. Det er der som allerede påpeget gode grunde til. På den anden side er moderne effektivitet langt fra givet alene i kraft af en decentral organisatorisk struktur. Der ligger tværtimod også mange faldgruber gemt bag en decentral organisation. Konsekvensen er, at etablering af mere decentrale strukturer i kommunens organisation meget vel i første omgang kan resultere i nye effektivitetsbrist, medmindre decentraliseringen følges op af yderligere organisatoriske og ledelsesmæssige tiltag.

Hovedudfordringerne for den selvstændiggjorte kommunale institution eller virksomhed er indikeret i figur 6.1.

Figur 6.1 Den selvstændiggjorte virksomheds organisatoriske og ledelsesmæssige udfordringer



Figuren fremhæver tre momenter, som er afgørende for kvaliteten og effektiviteten i de selvstændiggjorte virksomheders serviceproduktion:

Det første moment vedrører den *virksomhedsinterne effektivitet*. Virksomheden skal ideelt kunne komme op med den ønskede kvalitet til de lavest opnåelige omkostninger. Det indebærer, at virksomheden må have mulighed for at udnytte et produktionsvolumen, så stordriftsfordele opnås. Ligeledes indebærer det en ledelse og organisation, så ressourcerne udnyttes optimalt.

Det andet moment vedrører virksomhedens indoptagelse af *hensyn til samordningen med kommunens øvrige aktiviteter*. Virksomhedens indsats skal ideelt kunne ses som en fuldt koordineret del af kommunens samlede aktivitet. Det fordrer et effektivt fungerende samspil i flere dimensioner. I

horisontal retning er opgaven at sikre, at de forskellige selvstændiggjorte virksomheder indbyrdes har velfungerende og effektive relationer. Alle kommunens skoler må eksempelvis indgå i et velfungerende samarbejde, uanset at de hver især i mange henseender har fået en selvstændig status. I vertikal retning er opgaven at sikre, at alle de selvstændiggjorte virksomheder arbejder for at realisere kommunens overordnede mål i overensstemmelse med de værdier, som skal være gennemgående.

Det tredje moment vedrører virksomhedens *responsivitet og dialog med borgere og lokalsamfund*. Det er netop en hovedbegrundelse for decentralisering og selvstændiggørelse af virksomheder, at informationer fra brugere er mere og mere afgørende for udbyttet, og at disse informationer i stigende grad bliver så mangfoldige og komplekse, at en central ledelse aldrig vil kunne håndtere dem. Sådant responsivitet og dialog kan både tage udgangspunkt i medarbejdernes løbende kontakt med brugerne og i formaliserede processer af nærdemokratisk art. Her kan være tale om brugerbestyrelser, kontaktorganer, høringer og andet.

I denne fremstilling går vi ikke nærmere ind i problemstillingerne omkring nærdemokrati mv. Det første moment, virksomhedseffektiviteten, behandles i kapitel 7 og 8, og det andet moment, integrationsproblemet, bliver taget op i kapitel 10.

7 **Decentralisering og kravene til kapacitet**

Stordriftsfordele skal udnyttes

Når institutionen eller virksomheden gives større råderum, og når det er sigtet at fremkalde større faglighed i de producerede ydelser for derigennem at højne kvalitet eller omkostningseffektivitet, så eksponeres institutionens størrelse og kapacitet med de begrænsninger i muligheder, som gives af kapaciteten. Vi så i figur 3.1, at størrelsesskalaen for produktion af kommunal service er afgørende for, hvorledes produktionsfaktorerne kan kombineres. Når service produceres i større skala, fremkommer nye muligheder for, at medarbejderne specialiserer sig og opnår stærkere kompetencer på deres felter. Ligeledes opstår nye muligheder for, at der lønsomt kan investeres i dyrt udstyr og i effektive systemer til administration eller andet.

Stordriftsfordele indhøstes imidlertid ikke, blot små kommuner slås sammen til store kommuner. Produktionen foregår i hovedsagen i de enkelte institutioner eller virksomheder, og det er da umiddelbart institutionsstørrelsen, som sætter grænser for, hvordan produktionen kan organiseres.

I dag lades mange stordriftsfordele uudnyttede

Christoffersen, Paldam og Würtz (2003) har foretaget en meget detaljeret undersøgelse af omkostningsforholdene og opgaveorganiseringen i forbindelse med en enkelt meget veldefineret og afgrænset produktionsopgave, nemlig skolerengøring. De finder ud fra informationer om opgaveløsning og udgifter fra mere end 1.000 skoler, at udgifterne for rengøring, når skolestørrelse og rengøringskvalitet tages i betragtning, bliver omkring 30% højere i de skoler, som selv tilrettelægger og gennemfører ren-

gøringen, sammenholdt med det effektive omkostningsniveau. Undersøgelsen peger også på forklaringen på det høje udgiftsniveau i de skoler, som opererer med en decentraliseret opgaveløsning. Disse skoler udnytter simpelthen ikke de stordriftsfordele, som gør sig gældende på området. Ud over selve skolestørrelsen som begrænsende faktor kan den manglende udnyttelse af stordriftsfordele hænge sammen med, at den pågældende opgave ikke er en kerneopgave på skolerne, og at de ikke råder over tilstrækkelig ledelsesekspertise og motivation til at sikre effektivitet. En vej for de selvstændiggjorte skoler til indhentning af stordriftsfordelene på rengøringsområdet er at udlicitere opgaven. Den nævnte undersøgelse viser også, at prisstrukturen på markedet for rengøring er kendetegnet ved, at stordriftsfordelene sætter sig igennem i form af væsentlig mængderabat. Undersøgelsen viser også, at en begrænset del af stordriftsfordelene hentes af de kommuner, som ikke har decentraliseret skolerengøringen, men kører den fra en central rengøringsenhed, som håndterer et større volumen, og hvor der kan mobiliseres en stærkere kompetence og fokusering på effektiv opgaveløsning.

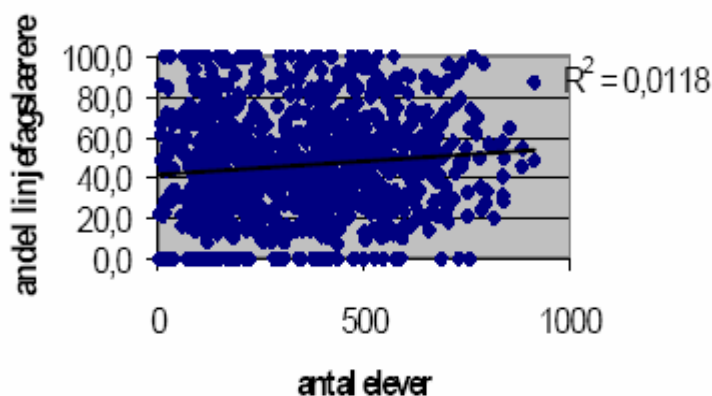
Nu er rengøring ikke en kerneopgave på de kommunale skoler, og udlicitering vælges mange steder som en brugbar løsning på effektivitetsproblemet. Anderledes forholder det sig med skolens kerneopgave: undervisningen. Også her foreligger flere grundige undersøgelser, som påviser stordriftsfordele ud over en skolestørrelse svarende til mange små skoler. OECD's Pisa-projekt har således vist sådan en størrelseseffekt som et generelt fænomen, der ikke blot gør sig gældende i Danmark.

Heinesen (2004) samt Jensen og Rangvid (2004) er gået et skridt videre og har inddraget flere data om danske skolars undervisningstilrettelæggelse, hvorved det bliver muligt at komme tættere på at kunne udpege en forklaring på, hvorfor store skoler kan indhente stordriftsfordele. Undersøgelserne finder det velkendte resultat, at størstedelen af forskellene i elevpræstationer kan forklares ved elevernes sociale baggrund. Men herudover vises også, at skolen faktisk betyder noget. Den faktor, som forekommer særlig udslagsgivende, er lærerkræfternes indsats i undervisningen. Når undervisningen bedrives af lærere, som har linjefagskompetence i de pågældende fag, bliver resultaterne systematisk bedre for den gennemsnitlige elev. Store skoler har bedre muligheder for at rekruttere lærere og til-

rettelægge skemalægningen, så undervisningstimerne besættes med linjefagskompetente lærerkræfter. Det er vidensamfundets perspektiv, som her toner frem. Folkeskolen kan fremkalde bedre resultater, når den udvikler organisationen til at kunne lægge stærkere kompetencer ind i produktionen af ydelserne. Og sådan en udvikling udfordrer den gældende institutionsstørrelse.

Undervisningsministeriet fulgte i 2003 op på denne problematik i den sektorredegørelse, som ministeriet udarbejdede til brug for arbejdet i den kommunale strukturkommission. Undervisningsministeriets analyse er afbildet i figur 7.1.

Figur 7.1 Udnyttelsen af linjefagskompetence i undervisningen



Kilde: Undervisningsministeriets egne beregninger 2003

Figuren rummer en klar konklusion. Det potentiale for stordriftsfordele gennem intensivering af kompetencerne i undervisningen, som faktisk findes i folkeskolen, udnyttes overhovedet ikke. Der er ingen systematisk statistisk sammenhæng mellem skolestørrelse og omfanget af linjefagskompetence i skolens undervisning.

Udnyttelse af stordriftsfordele fordrer målrettet ledelse

Den konklusion understreger, at udnyttelse af stordriftsfordele nok er et spørgsmål om at producere i tilstrækkelig stor skala, men at det lige så vel er et spørgsmål om organisation og ledelse. Hvis skemalægningen i folke-

skoleeksemplet foregår med udgangspunkt i et anciennitetsprincip eller lignende i stedet for en ambition om at styrke kompetencen i undervisningen, forbliver stordriftsfordelen et uudnyttet potentiale.

Nu er vidensamfundet ikke endimensionelt. Folkeskolen har eksempelvis ikke en målsætning, som alene vedrører resultater, sådan som de kan opgøres ved hjælp af karakterer. Skolen har blandt andet også betydning som kulturfaktor i det nære lokalsamfund og som et lokalt samlingspunkt. Det indebærer, at det i sig selv er en værdi, som man kan tillægge større eller mindre vægt, at skolen er til stede lokalt. Særligt uden for de større bymæssige områder kan der hermed nærliggende opleves en konflikt mellem forskellige hensyn.

Under alle omstændigheder foregår imidlertid allerede i dag tydeligt på nogle kommunale opgaveområder organisatoriske forandringsprocesser i retning af større operative organisatoriske enheder. Et af de områder, som for øjeblikket er i fokus, er daginstitutions- og dagpasningsområdet. Hensynet til nærhed gør sig også udpræget gældende her, hvad der leder til, at der arbejdes med en mangfoldighed af mere sammensatte organisatoriske former som fælles ledelse for institutionerne i et større område, integration af daginstitutioner og dagplejeordninger etc.

Videre decentralisering af ledelse kan trække større institutionsenheder med sig

Alligevel kan strukturreformen meget vel vise sig at forcere en organisatorisk udvikling i retning af vidensamfundet – også i henseende til at få etableret udførende virksomheder med større volumen. Det er flere faktorer, som vil virke i den retning, og der ses også allerede nogle konkrete indikationer på, at sådanne forandringer knyttes til strukturreformen.

Politiske beslutninger om at samle kommunens indsats i færre og større institutioner eller virksomheder kommer ofte ud i strid modvind i lokalsamfundet. Typisk vil en lille gruppe af borgere føle sig stærkt berørt af den slags beslutninger, og de vil meget højlydt gøre opmærksom på deres modvilje, hvad der nærliggende kan få kommunalbestyrelsen til at tiltræde tilbageskridt. Når strukturreformen skaber meget større kommuner, vil kommunalbestyrelserne blive mere robuste i forhold til den slags pres fra små stærkt berørte borgergrupper. På Bornholm indgik spørgsmålet om skole-

struktur centralt i analysearbejdet forud for den frivillige kommunesammenlægning. En række meget små skoler havde vanskeligt ved at fungere tilfredstillende, men der havde ikke været politisk kraft til at modernisere strukturen. Da først overvejelserne om sammenlægning gik i gang, blev alle videre overvejelser om skolestrukturforandringer i de enkelte kommuner udskudt. Til gengæld lykkedes det den nye kommunalbestyrelse allerede i det første år efter sammenlægningen at gennemføre en større plan for modernisering af skolestrukturen på Bornholm.

Danmarks Lærerforening gennemførte ved årsskiftet 2003-04 en undersøgelse i landets kommuner af, hvorvidt der foregik overvejelser om skolesammenlægninger/nedlæggelser i forbindelse med overvejelserne om strukturreformen. Det viste sig her, at sådanne overvejelser var ganske udbredte.

På Bornholm gennemførte regionskommunen i foråret 2004 i samarbejde med Kommunernes Landsforening en evaluering af den sammenlagte kommunes organisation. Som led i evalueringen blev samtlige virksomhedsledere samt en medarbejderrepræsentant fra hver virksomhed udspurgt om deres vurdering af størrelsen af virksomhederne i regionskommunen. Her viste det sig, at et bredt udsnit af respondenterne pegede på, at regionskommunen bør se på størrelsen af virksomheder. Skoleområdet havde som allerede påpeget netop været gennem en omstrukturering. Herudover blev der især henvist til teknik- og miljøområdet, dagpasningsområdet og de administrative virksomheder. Argumenterne for større virksomheder var flere:

- Bedre mulighed for at håndtere de administrative opgaver
- Større ledelseskraft og udviklingskraft i virksomhederne
- Bedre ressourceanvendelse (stordriftsfordele)
- Større økonomisk robusthed
- Stærkere fagligt miljø og faglig robusthed over for sygdom m.v.

På baggrund af denne evaluering er taget et initiativ, som kan lede til organisatoriske justeringer i regionskommunen i retning af større virksomheder på nogle områder.

Særligt uden for de større byområder kan en udvikling i retning af større institutioner forekomme modsætningsfyldt. Det gælder specielt, hvor

der er tale om service, som bruges i hverdagen af børn eller ældre, der ikke er så mobile. Der kommer uden tvivl i de kommende år til at foregå en afvejning af de ofte umiddelbart modsatrettede hensyn til kompetence i løsningerne og til nærhed. Her kan det meget vel vise sig, at helt nye organisatoriske former opstår. Det er eksempelvis muligt, at større organisatoriske enheder og koncentration i ledelse forenes med en mere decentral opgaveudførelse. Institutioner kan eventuelt samles i en fælles organisation med en overgribende ledelse samtidig med, at der organiseres mobile eller decentrale betjeningsenheder etc. På dette felt må det forventes, at de kommende år vil blive præget af en afsøgning af nye former.

8 Vidensamfundets krav til organisering og ledelse i frontlinjen

Viden er en sammensat størrelse

Måden, hvorpå vi leder og organiserer viden, er kommet til at påkalde sig en afgørende opmærksomhed. Ydermere foregår et grundlæggende skred, hvad angår selve forståelsen af, hvad viden er, og hvorledes viden ledes ind i produktive processer.

Ud fra en traditionel forståelse er kommunale udførende virksomheder i hovedsagen at opfatte som det, Qvortrup (2004) kalder videnforbrugende enheder. Viden hentes i de traditionelle videnproducerende institutioner, navnlig forsknings- og uddannelsesinstitutionerne. Det kommunale personale med dets professionsrettede uddannelse er ud fra sådan en forståelse i sagens natur kompetent til at løse de foreliggende opgaver. Lederen af den pågældende udførende institution er ikke mindst valgt i kraft af sin viden, således at lederen kan optræde som den, medarbejderne i sidste ende kan trække på, såfremt de selv mangler den tilstrækkelige viden. Den viden, som kan hentes på denne måde gennem uddannelse, kan man også med betegnelsen i Holdt Christensen (2004) kalde *viden som perception*. Det gælder for kravene til viden som perception, at de i forhold til de enkelte opgaver bliver stedse større. Ydermere gælder, at den foreliggende viden i denne form hele tiden fornyes. Kravene til uddybning og ajourføring af viden er altså stadig stigende.

Stadig mere ny viden produceres også uden for det traditionelle videnskabssystem. I Holdt Christensens terminologi sker der en stadig stærkere betoning af *viden som erfaring*. Her er tale om viden, som produceres af det udførende personale i forbindelse med udførelsen af arbejdsopgaverne. Det betoner en forståelse af viden som noget, der eksisterer hos de

enkelte medarbejdere og anvendes og skabes decentralt i lokale fællesskaber. Videnledelse kommer da til at handle om at skabe forudsætninger for at udvinde sådan viden og nyttiggøre den gennem videndeling.

Vidensamfundet udfordrer professionssystemet

I gængs organisationsteori udgør dannelsen af fagprofessioner en kerne i henseende til fastholdelse af viden. Klausen (2001) definerer professioner som erhvervsgrupper, hvis praksis forudsætter specialiseret, systematisk og videnskabelig træning. Som udgangspunkt er professioner altså nært forbundet med viden som perception. Når professionsuddannelsen på seminariet, sygeplejeskolen eller lignende professionsskoler er erhvervet, er medarbejderen som udgangspunkt kvalificeret til at udføre professionens arbejdsfunktioner. Den seminarieuddannede lærer er kvalificeret til i princippet at træde ind i undervisningen i alle fag og på alle trin etc. Den nødvendige og tilstrækkelige viden besiddes. Og professionernes stilling understøttes af faglige organisationer for professionerne og overenskomster, som mere eller mindre sikrer professionens folk eneret til job i de institutioner, som præges af professionssystemet.

Fagprofessionernes traditionelle funktionalitet er under pres i vidensamfundet. Fagprofessionerne er nok udtryk for en specialisering, men vel at mærke for en sådan specialisering, hvis nærmere karakter er givet af meget vanskeligt foranderlige og tunge faktorer. Lærernes grad af specialisering er eksempelvis i høj grad givet ved uddannelseslængden og kravet om grundlæggende kompetencer til undervisning i alle fag.

Heroverfor står en samfundsudvikling, hvor kravene til kompetencer i disse år hastigt og med stor styrke uddybes. Det er en stor udfordring for det vanskeligt bevægelige professionssystem at matche denne udfordring.

Med den kommunale strukturreform og de større kommuner udvides potentialet for specialisering og uddybning af kompetencerne i løsningen af opgaverne ad denne vej. Derfor kan strukturreformen også nærliggende komme til at indebære et yderligere pres for modernisering af professionssystemet.

Vidensamfundet udfordrer også den traditionelle hierarkiske orden i organisationen

Meget nyere samfundsvidenskabelig teori har gjort forsøg på at forstå skreddet i videns betydning i produktionsprocesserne. Der skal ikke her gøres forsøg på at give en oversigt. Det skal alene anskueliggøres, at når videnproduktion i stigende omfang produceres uden for det traditionelle videnskabssystem samtidig med, at anvendelsen i produktionen af viden fra videnskabssystemet intensiveres, så har det nærliggende nogle dybtgående organisatoriske og ledelsesmæssige konsekvenser. Denne anskueliggørelse tager udgangspunkt i en enkelt, men i tiden central forståelsesmåde, nemlig teorien om strukturerne i vidensamfundet. Den tyske sociolog Niklas Luhman ser vidensamfundet som bestående af selvstyrende uddifferentierede systemer med meget stor kompleksitet, som stabiliseres via kommunikationsprocesser forstået som gensidige iagttagelser og beslutninger. Fællesskaber dannes, hvor kommunikationsprocesserne virker stabiliserende i kraft af fælles sprog, koder og temaer for kommunikationen, jf. Qvortrup (2001). At forstå institutioner eller virksomheder som selvstyrende systemer, som består af fælles kommunikation, leder til i organisatorisk henseende at etablere en sådan grad af autonomi i organisationerne, at de får mulighed for at kunne imødegå omverdenens kompleksitet ved at udvikle et fælles mere præcist sprog og hermed en fælles måde at se verden på inden for den enkelte institutions rammer.

Mai-Britt Herløv Petersen (2004) sammenfatter de ledelsesmæssige perspektiver heraf. Den omfattende kompleksitet indebærer, at det ikke længere er muligt for en beslutningsmyndighed eller en person at kunne overskue hele organisationen eller virksomheden. Derfor decentraliserer man i stedet beslutningsstrukturerne. Frem for stadig flere regler, som alligevel ikke kan matche den tiltagende kompleksitet, forsøger man sig i stedet med fleksibilitet for derigennem at muliggøre tilpasning til omverdenens konstant ændrede krav og behov. Da stive principper ikke længere fungerer, og man heller ikke længere i samme udstrækning kan trække på traditionen, må organisationerne i stedet løbende i fællesskab lære nyt. For medarbejderne er det ikke tilstrækkeligt alene at iagttage sig selv og kollegerne, men man må også kunne iagttage organisationens handlinger i forhold til omverdenen.

Dette får også konsekvenser for ledelsen af organisationerne i vidensamfundet. At opdele organisationen i mange uddifferentierede subsystemer i form af team og netværk indebærer, at ledelsen må skifte karakter. Ledelse kommer da også til at skulle forstås som en funktion snarere end som en person. Ledelsesfunktionen må deles af alle organisationens medarbejdere, hvis organisationen løbende skal kunne tilpasse sig omverdens stadig forandrede krav. Medarbejderne kommer dermed i en vis forstand til at virke som ledere i forhold til sig selv i selvstyrende grupper og fleksible netværk. Ny teknologi bliver et vigtigt redskab både i kommunikations- og beslutningsprocesserne.

De administrative systemer skal i højere grad have som mål at producere viden frem for administration

De administrative systemer kommer i stigende grad til at skulle tjene som informationssystemer i videnvirksomheder, hvor der stadig stærkere kommer fokus på videnopsamling, videnbearbejdning og videndeling som grundlag for mere kompetente opgaveløsninger. Det bliver uacceptabelt, at journalsystemer ikke kan kommunikere sammen, at administrative systemer primært udformes ud fra overordnede myndigheders behov etc. Men da der til udformningen af de grundlæggende offentlige informationssystemer også er knyttet stærke interesser af politisk og institutionel art, er det en kæmpe udfordring at bevæge den offentlige sektors store informationssystemer fra primært at være systemer for produktion af administration og for varetagelse af hierarkisk styring til at blive en ryggrad i vidensamfundets serviceproduktion.

Hvis ikke vidensamfundets perspektiv med tilstrækkelig styrke kommer til at præge de forestående kommunesammenlægninger, er der en risiko for, at reformen ikke i første omgang kommer til at danne afsæt for en fornyelse af tænkningen omkring de store informationssystemer. Da kommer det snarere alene til at dreje sig om at få de tekniske problemer i forbindelse med integration af forskellige lokale systemer løst gnidningsfrit.

Når vidensamfundets offentlige institutioner selvstændiggøres, må samfundet sikre afbalancering med nye midler

I vidensamfundets nye organisatoriske og ledelsesmæssige verden bliver kontrol i traditionel forstand som ordenssikrende mekanisme problematisk. En overordnet ledelse får stadig vanskeligere ved at sikre sig effektivitet ved hjælp af formel kontrol i forhold til fastlagte præcise normer i budgetter etc.

Sikringen af faglighed og kvalitet kommer da i højere grad til at bero på mere nuancerede evalueringsprocesser, som indlejres i den nye ledelse. Meget tyder imidlertid på, at evalueringsformen endnu kun er svagt udviklet i de danske kommuner.

Forestillingen om samfundet som bestående af selvstyrende uddifferentierede systemer har nok også sine begrænsninger. Anden nyere sociologisk teori peger på, at den måde at tænke på, som trives i sådanne selvstændiggjorte systemer, meget vel kan blive låst fast af den omverden, institutionerne er omgivet af og sammenhørende med. Eksempelvis kan den måde, der tænkes på i folkeskolen, blive låst fast af de sektorspecifikke uddannelsesinstitutioner og interesseorganisationer på området: Seminarierne, CVU'erne, DPU og Danmarks Lærerforening. Der indgås detaljerede centrale aftaler om tjenestetid mellem lærernes og kommunernes organisationer, og professionssystemet er herved kommet til at udgøre en spændetrøje i forhold til indoptagelsen af vidensamfundets muligheder i skolernes produktion af undervisning.

Det kan godt være, at der tænkes rationelt i en vis forstand i folkeskolen, men rationaliteten er relativ. Den bøjer sig mere eller mindre under de præmisser, som gives af folkeskolens omgivelser. Meyer og Scott (1992) anvender begrebet bunden rationalitet om forholdet.

At sådan en bunden rationalitet kan trives i de selvstændiggjorte institutioner, gør det til en vigtig opgave for den overordnede ledelse i kommunen at bryde tendenser til selvtilstrækkelighed, som ellers kan blive konsekvensen. Det gøres ved en ledelse, som fastlægger klare mål, og som holder de udførende institutioner op på målene. Her er institutionsekstern evaluering et vigtigt redskab.

Brugerdemokratiet kan være en anden vigtig vej til at bryde institutioners eventuelle selvtilstrækkelighed. På den anden side befinder netop brugerdemokratiet sig i et krydsfelt: Brugerrepræsentanterne kan også smelte sammen med institutionens selvforståelse i en fælles interessevaretagelse i forhold til institutionens omverden.

Folkeskolen udgør et illustrativt eksempel på, hvorledes en bunden rationalitet kan give anledning til, at der vokser en kløft frem mellem institutionens forståelse, og hvad samfundet opfatter som rigtige mål. Dermed kunne en lille håndfuld af overvejende økonomer fra OECD og måske uden voldsomt megen pædagogisk indsigt med ganske simple analyser af elevpræstationer i Pisa-undersøgelserne komme til at præge udviklingen af folkeskolen stærkt gennem en længere periode, i kraft af at de ved sådan en ekstern evaluering dokumenterede kløften. Når det kunne nå dertil, må det tillægges to forhold. Dels et svigt i kommunernes overordnede styring af folkeskolen, hvor der ikke løbende med tilstrækkelig styrke er sket en udvikling af målene og en opfølgning af, at skolen når de opstillede mål. Dels må folkeskolen selv siges at have svigtet i forhold til at afstemme sin forståelse af opgaven med det omgivne samfund.

Det ser ud til, at evaluering slet ikke er udviklet tilstrækkeligt

Michelsen, Klausen og Pedersen (2004) har spurgt landets kommunaldirektører om anvendelsen af forskellige styringsmekanismer i forhold til kommunens institutioner inden for dagpasning, skoler og ældrepleje. Det viser sig, fire ud af fem kommuner kun i lille eller nogen grad benytter kvalitets- eller evalueringsledelse i forhold til daginstitutioner og skoler. Lidt flere benytter dette ledelsesredskab i forhold til institutionerne inden for ældrepleje.

På folkeskoleområdet blev OECD's Pisa-undersøgelser i 2004 fulgt op med en international ekspertvurdering med rekommandationer. En af de ting, som her blev fremhævet, var netop behovet for at få udviklet en fungerende evalueringskultur i skolerne.

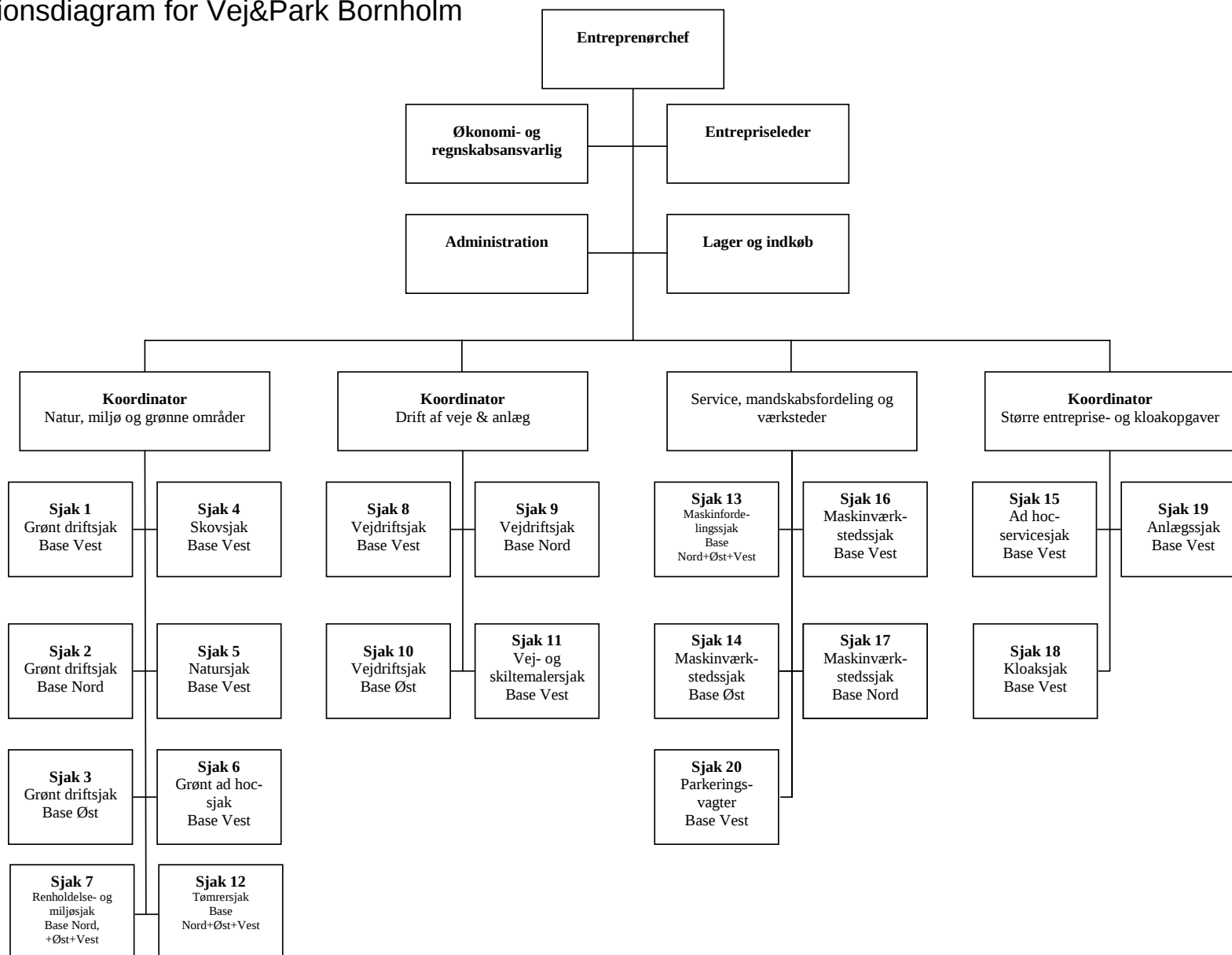
I de større og gennemgående mere decentralt organiserede kommuner, som tegner sig oven på strukturreformen, kan det blive en hovedudfordring at få udviklet effektive former for evaluering, som indarbejdes overalt i organisationen. Staten har taget et væsentligt initiativ med beslutningen om at etablere et egentligt evalueringsinstitut, men med nødvendigheden af at

integrere evalueringen i organisationen og ledelsen og dermed i selve opgaveudførelsen har kommunerne brug for selv at være drivende i udviklingen på dette felt.

9 **Eksempel: Vej&Park Bornholm som videnvirksomhed**

En af de knap 120 virksomheder, som udgør Bornholms Regionskommunes organisation, jf. organisationsdiagrammet i figur 4.1, er Vej&Park Bornholm. Med samlingen af medarbejdere fra fem kommuner og en amtskommune i Vej&Park blev der dannet en organisation, som konsekvent videreførte den bestræbelse for organisatorisk decentralisering, som ligger i regionskommunens hele organisationsmodel. Tankegangen i Vej&Park var at lægge vidtgående kompetence til selvstændiggjorte og ansvarliggjorte udførende enheder: sjak. Resultatet kan ses i diagrammet i figur 9.1.

Figur 9.1 Organisationsdiagram for Vej&Park Bornholm



Alle de udførende medarbejdere er knyttet til et sjak, og hvert sjak er specialiseret, hvad angår arbejdsopgaverne. Herved dannes en organisation, som får mulighed for professionalisering, hvor de enkelte enheder uddyber kompetencerne inden for deres afgrænsede arbejdsfelt. Det større volumen muliggør også, at dyrere og mere effektivt udstyr kan anskaffes. Organisationen målrettes på den måde mod at udnytte stordriftsfordele på området i overensstemmelse med strategierne beskrevet i figur 3.1.

Decentraliseringen af organisationen følges op af en ledelse, som betoner kompetencer og professionalisering i løsningen af opgaverne. Udgangspunktet er ansvarliggørelse i forening med dannelse af fleksible horizontale strukturer.

I virksomhedens opgave- og kompetencefordeling er lagt fast, at hvert sjak selv vælger arbejdslederen: sjakbajsen. Det helt centrale punkt i opgave- og kompetencebeskrivelsen er i øvrigt dette, at sjakkene skal »Sikre at arbejdet udføres i henhold til de tegninger og beskrivelser der findes for arbejdet«. Hverken mere eller mindre. I forlængelse heraf slås det fast, at sjakkene selv er ansvarlige for arbejdstilrettelæggelsen, indkøb og vedligeholdelse af almindelige materialer og materiel. Og hver enkelt medarbejder i sjakkene er ansvarlig for opsøgning og formidling af nødvendig information.

Inddelt i fire hovedområder fungerer koordinatorene, som er ansvarlige for virksomhedens koordinering af indkomne opgaver, kundepleje m.v. Koordinatorerne er flyttet langt i forhold til den traditionelle mellemlederrolle. I opgave- og kompetencefordelingen er koordinatorene højst i helt begrænset omfang tillagt formel beslutningskompetence overhovedet. Derimod består de centrale funktioner i at samarbejde med sjakbajse og sjak om arbejdsplanlægning og tilbudsopstilling mv., ligesom koordinatorene er ansvarlige for forberedelse, koordinering mellem sjakkene, for rådgivning af sjakkene, for opsøgende og sælgende arbejde etc.

Virksomhedslederen støttes i øvrigt af nogle stabsfunktioner, herunder varetager en entrepriseder en nøglefunktion. Den overordnede styring af Vej&Park er tilrettelagt, så virksomheden opererer med et nul-budget i forhold til regionskommunens samlede økonomi. Vej&Park skaffer altså sine indtægter ved salg af ydelser til regionskommunens øvrige virksomheder og ved hjemtagelse af opgaver i licitationer på Bornholm i konkurrence

med private entreprenører. Når tilbud beregnes, foregår det i et samspil mellem entrepriseder, koordinator og sjak via sjakbajserne. Princippet er, at alle parter påtager sig et forpligtende ansvar.

Vej & Parks organisationsmodel repræsenterer en radikal nyordning i forhold til forholdene i de tidligere kommunale enheder, selv om der flere steder var taget hul på forskellige former for organisatorisk decentralisering. Der er i organisationens første levetid gennemført et omfattende udviklingsarbejde, hvor virksomhedslederen har indgået i regionskommunens samlede lederudviklingsprogram, og hvor alle medarbejdere i virksomheden har været gennem et særligt tilrettelagt uddannelsesprogram. Der arbejdes også løbende med den videre medarbejderinddragelse og ansvarliggørelse gennem videre uddannelse, løbende evaluering samt gennem en daglig praksis, hvor samarbejde prioriteres som værdi. Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003) interviewede virksomhedsleder og fælles tilidsrepræsentant, og SID, KL og Bornholms Regionskommune (2004) giver en status for Vej & Park ved midten af 2004, altså efter halvandet års funktion. Disse redegørelser tegner et billede af en virksomhed i stærk udvikling. Der har uden tvivl været en betydelig medarbejderbekymring over for den nye organisationsmodel og de medarbejderudfordringer, som den indebar. Til gengæld er der ingen tvivl om, at medarbejderindstillingen har ændret sig, efterhånden som medarbejderne har følt sig klædt på til at matche ansvarliggørelsen. Det er dokumenteret gennem en tilfredshedsundersøgelse gennemført i tredje kvartal af 2003 samt gennem fremkomsten af et meget lavt niveau for sygefravær. Virksomhedens effektivitet dokumenteres også af, at det lykkes at trække arbejdsopgaver til virksomheden i åbne licitationer på Bornholm.

10 At tænke ledelse i de store kommuners videnorganisationer

Ud fra industrisamfundets tænkning fastlægges ydelsens hele kvalitet i toppen af organisationen

Når kommunesammenlægningerne gør afstanden mellem politisk og administrativ topledelse på den ene side og de udførende medarbejdere på den anden side større, så betyder det et pres for at nytænke måden at drive ledelse på. Og når ambitionen er at udnytte strukturreformen til at rykke de kommunale organisationer i retning mod vidensamfundets udfordringer, så trækker det i samme retning.

Dette skred i måden at tænke ledelse på er gennemgribende. Det indbefatter alle dele af de kommunale organisationer. Alle niveauer. Betragtningssmåden er illustreret i figur 10.1.

Figur 10.1 Udfordringen for ledelsestænkningen i vidensamfundets kommunalreform

Ledelsesniveau	Ledelsesfilosofi	
	Industrisamfundets velfærdsproduktion	Vidensamfundets velfærdsproduktion
Centralt	Fastlæggelse af input. Formel kontrol	Fastlæggelse af visioner, mål, værdier. Opfølgning af output
Institution/afdeling	Udmøntning af produktionsordrer. Praktisk koordinering. Mesterlære	Organisering af rammer for opgaveløsninger i processer kendetegnet ved kompetenceopbygning og videndeling
Medarbejdere	Svag specialisering og orientering mod individuel opgaveudførelse	Netværksdannelse. Selvorganiserende processer

Det er to meget forsimplede tankesæt, som stilles op over for hinanden i figuren. Hermed tydeliggør de på den anden side en udviklingslinje, som i den grad præger disse års ledelsesmæssige udfordring i den kommunale verden.

I den forståelse, som hører til den traditionelle organisation, afgøres det i hovedsagen øverst i det organisatoriske hierarki, hvad det er for ydelser, borgerne og brugerne får stillet til rådighed. Når kommunalbestyrelsen har fastlagt budgettet, er serviceniveauet hermed også lagt fast, og dermed er det igen givet, hvor høj en kvalitet af ydelse der leveres. Så længe en medarbejder er en medarbejder, fordi der ikke fokuseres særligt på kompetencer, viden eller human kapital, kan man forledes til at gå ud fra, at der er et fast og upåvirkeligt forhold mellem indsatsen af ressourcer givet ved normeringer og budgetkroner på den ene side og mængden og kvaliteten af ydelser på den anden side. Kvaliteten af elevens skoleundervisning afhænger af, hvor mange lærerskematimer eleven tildeles, og ikke af, hvor kvalificeret læreren er. Fremgang i kvalitet fordrer ud fra sådan en forståelse, at de tilføres flere medarbejdere og flere budgetmidler til løsning af opgaven.

I vidensamfundet får frontlinjen en helt ny betydning for ydelsens kvalitet

I vidensamfundets organisation er det i frontlinjen hos de enkelte medarbejdere, der producerer og leverer ydelserne i mødet med brugerne, at det afgøres, hvad det er for ydelser, der bliver leveret. Den kritiske udfordring for hele organisationen består i at få udvirket, at medarbejderen i mødet med borgeren og brugeren formår at lægge den stærkest mulige kompetence for dagen samtidig med, at indsatsen udformes i overensstemmelse med organisationens overordnede målsætninger og værdier. Det er på denne måde, at organisationen bliver i stand til at frembringe større værdi for skattekrone-

I den traditionelle forståelse er fuldgyltige kompetencer givet i kraft af det professionssystem, som gennemsyrrer den kommunale virksomhed. Efterhånden som eksempelvis skolerne som organisationer bevæger sig i retning af at være moderne videnorganisationer, træder mere sammensatte former for arbejdsorganisering frem. Specialistfunktioner udvikles eksempelvis på en række felter som bibliotek, erhvervsvejledning, edb, unde-

visning af tosprogede, administration og specialundervisning. Nye koordinerende funktioner tydeliggøres ligeledes. Sammen med sådan en uddifferentiering af specialiserede arbejdsfunktioner foregår der en uddannelsesmæssig tilpasning. I folkeskolen sker det ikke mindst ved en markant udbygning af personalets efter- og videreuddannelser på diplom- og master-niveau. Alt i alt bevæger folkeskolen som organisationsform sig i retning af at være kendetegnet ved en mangfoldighed af forskellige kvalifikationer. Det gælder også i formel uddannelsesmæssig henseende. Yderligere er der måske ved at tone en uddifferentiering frem med udgangspunkt i lærernes forskellige linjefag. Vi er nok på vej i retning af en virkelighed, hvor en dansklærer og en matematiklærer er noget definitivt forskelligt.

Opløsningen af det traditionelle forhold mellem profession og opgave trækker helt nye udfordringer for ledelse og organisering med sig. En traditionel professionsfaglighed kan risikere at blive til en blokering i forhold til ambitionerne om kvalitetsvækst gennem intensivering af kompetencer i produktionen af serviceydelserne. Hvis troen på professionen eksempelvis gør introduktionen af åbne evalueringer til noget suspekt, får vi sådan en blokering.

Ledernes selvforståelse og forudsætninger er i bevægelse

Klausen og Michelsen (2004) har udspurgt et udsnit af institutionsledere inden for dagpleje, folkeskole og ældrepleje om de prioriteringer af deres ledelsesarbejde, som de er undergivet. For det første er spurgt om, hvorledes institutionslederne oplever deres arbejdsgiveres forventninger om prioritering. Dernæst er spurgt om, hvorledes institutionslederne rent faktisk fordeler deres arbejdstid mellem forskellige ledelsesfunktioner. Endelig er spurgt om, hvorledes institutionslederne mener, at deres arbejdstid ideelt burde prioriteres mellem de forskellige ledelsesfunktioner. Resultaterne af undersøgelsen er vist i figur 10.2.

Figur 10.2 Ledelsesfunktioner prioriteret i forhold til forventninger, praksis og ideelt tidsforbrug

	Forventninger			Praksis			Ideelt forbrug		
	dgst	skol	plej	dgst	skol	plej	dgst	skol	plej
Faglig ledelse	2	4	4	3	3	3	1	3	4
Personaleledelse	1	1	1	1	1	1	1	2	1
Administrativ ledelse	3	2	2	2	2	2	4	4	3
Strategisk ledelse	4	3	3	4	4	4	3	1	2

Det er tydeligt, at lederne på de tre områder har nogle forskellige forestillinger om, hvad ledelse handler om. Først og fremmest skiller lederne på daginstitutionsområdet sig ud i forhold til skolelederne og ældrelederne.

Det gennemgående er, at personaleledelse i praksis forekommer at være den mest tidkrævende ledelsesfunktion. Det er i overensstemmelse med de arbejdsgiverforventninger, som lederne oplever. Ligeledes er det stort set i overensstemmelse med ledernes egne idealforestillinger.

Det er også gennemgående, at den administrative ledelsesfunktion er den funktion, som i ledernes praksis indtager andenpladsen, hvad tidsforbrug angår. Det svarer også nogenlunde til de oplevede forventninger. Derimod anser lederne det for ideelt at kunne bruge mindre tid på denne ledelsesfunktion.

Forskelligheden kommer til udtryk i ledernes opfattelser i forhold til ledelsesfunktionerne faglig ledelse og strategisk ledelse. Hvor lederne på de tre institutionsområder placerer disse to ledelsesfunktioner i fuldstændig samme rangorden, hvad angår tidsforbrug, så har lederne vidt forskellige opfattelser af, hvorledes den ideelle prioritering burde være. Daginstitutionslederne prioriterer her den faglige ledelsesfunktion over alle andre ledelsesfunktioner, hvorimod institutionslederne på de to øvrige områder prioriterer denne ledelsesfunktion i bunden. Omvendt prioriterer daginstitutionslederne den strategiske ledelsesfunktion næsten i bunden, hvor skolelederne ideelt ønsker at give denne ledelsesfunktion førsteprioritet tidsmæssigt, og hvor ældreinstitutionslederne også prioriterer den strategiske ledelsesfunktion meget højt.

På et andet spørgsmål om egenopfattelsen af identitet som leder svarer den altovervejende del af de udspurgte daginstitutionsledere, at de opfatter deres identitet som leder og deres faglige identitet som lige vigtige. Ho-

vedparten af plejehjemslederne ser derimod primært sig selv som ledere, og også en ganske stor del af skolelederne har primært deres identitet knyttet til lederrollen.

Når institutionerne bliver større, trækker det nok også i retning af at flytte lederne

Der kan være flere faktorer, som bidrager til at forklare disse mønstre. Der er gode grunde til at antage, at institutionsstørrelsen er en af de betydende faktorer. Moderne ældreinstitutioner er gennemgående meget store med måske et par hundrede medarbejdere og en nuanceret organisering med fuldt udspecificerede ledelsesfunktioner. Mange daginstitutioner har måske kun omkring ti medarbejdere og en begrænset arbejdsdifferentiering. Lederen indgår eventuelt i løsningen af de løbende driftsopgaver ud over at varetage ledelsesfunktionerne. De fleste skoler befinder sig imellem disse yderpunkter.

På Bornholm er daginstitutionsområdet nok det område, som har haft vanskeligst ved at finde sig til rette i den nye videnorienterede og virksomhedsgjorte organisation. Mai-Britt Herløv Petersens undersøgelse fra 2004 af reformprocessens konsekvenser på det bornholmske daginstitutionsområde taler tydeligt om mærkbare indkøringsvanskeligheder. I Kommunernes Landsforenings evalueringsrapport fra 2004 om organisationsstrukturen i Bornholms Regionskommune lægges op til, at funktionsproblemerne på daginstitutionsområdet kan begrunde, at der startes en proces i retning af skabelse af større organisatoriske enheder på området. En sådan rekommandation synes i overensstemmelse med Klausens og Michelsens resultater. På den anden side peger Mai-Britt Herløv Petersens undersøgelser i retning af, at der også er behov for en indsats, som både omfatter videre uddannelse og iværksættelse af udviklingsprocesser i institutionerne.

Ledelsesudfordringen gælder på alle niveauer

Det var et afgørende vilkår i figur 10.1, at alle dele af de kommunale organisationer kommer til at stå over for udfordringen at finde ind i nye roller. Samtidig slog vi fast i forbindelse med diskussionen af figur 6.1, at bevægelsen ind i det nye sæt af roller må foregå på en konsistent vis. Altså at det er nødvendigt at sikre, at der dannes sig en ny organisation, hvor

tingene igen hænger sammen – er integrerede. Men nu med udgangspunkt i et andet rationale for, hvorledes man effektivt når sine mål.

Kunsten er altså at sikre, at de i mange henseender selvstændiggjorte udførende institutioner eller virksomheder på en ny vis kommer til at agere som en fuldt integreret del af kommunen.

Sådan som problemstillingen er beskrevet i figur 5.1, er det en udfordring for den samlede organisation at finde en fungerende vej ud og op i figuren i pilens retning: At forene en udvikling af de hierarkiske strukturer med opbygning af nye horisontale strukturer.

Man kan forestille sig forskellige løsninger i forhold til denne udfordring. På Bornholm er dannelsen af fagråd en vigtig nydannelse i bevægelsen ad denne vej. Fagråd er kollegiale organer for koordinering og udvikling med virksomhedslederne inden for beslægtede opgaveområder som deltagere. Fagrådene er i én henseende at opfatte som en hierarkisk struktur, men uden formel beslutningskompetence i forhold til virksomhederne. Fagrådene er hermed også forbundet med egenskaber svarende til en form for vertikal struktur med en funktionalitet som et netværk eller et team.

Under alle omstændigheder må substansen i relationerne mellem den overordnede ledelse i kommunen og de selvstændiggjorte virksomheder eller institutioner ændre karakter. Herved kommer vi også til at beskæftige os med udviklingsperspektiverne for den politiske ledelse.

Vidensamfundets organisatoriske decentralisering fremkalder også en ny søgen efter, hvad der så er det gennemgående: Fokus på information, kultur og værdier

Samtidig med, at den overordnede ledelse i stadig mindre grad handler om udøvelse af detaljerede direktionsbeføjelser, foregår en udvikling af en mangfoldighed af nye sammenhængsskabende ledelsesformer. Det indebærer en øget fokusering på organisationens kultur og på de værdier, som udtrykkeligt eller implicit lægges til grund for arbejdet. Ligeledes bliver systematisk information en vigtig faktor i organisationens funktion.

Der skal ikke her gøres forsøg på at tegne nogen samlet oversigt over disse tendenser. Der findes mange tilgange til udvikling af ledelse og organisation, og det danske kommunale landskab er i denne henseende præget af en betydelig mangfoldighed. Der skal alene peges på, at strukturrefor-

men med dens sammenlægninger og opgaveflytninger med tilhørende flytning af medarbejdere under alle omstændigheder kommer til at stille store krav til håndteringen af sådanne former for moderne sammenhængsskabende ledelsesformer. Hvis ikke det er sket forinden, så vil mødet med iøjnefaldende forskelle, hvad angår kultur og værdier, fremkalde en udtrykkelig ledelsesmæssig forholden sig til disse dimensioner. Og når organisationen bliver større, og mange medarbejdere ikke på forhånd kender til informationsvejene i organisationen, så bliver det en ledelsesmæssig nødvendighed at sikre systematiske informationsstrømme i organisationen.

Presset for ledelsesmæssig fornyelse gælder også det politiske niveau

Nu er det ikke sigtet med denne publikation at give en egentlig behandling af den væsentlige, men også omfattende problematik om politisk ledelse og fornyelse af kommunestrukturen. Men samspillet mellem den politiske og den administrative topledelse under nye vilkår må nødvendigvis berøres.

Bevægelsen i retning af en strategisk topledelse, som realiseres gennem fastlæggelse og opfølgning af visioner og mål baseret på klare værdier understreger en rolle, som er kendetegnet ved en proaktiv, analytisk funderet og helhedsorienteret tilgang til lokalsamfundets problemstillinger. For de politikere, som har udgangspunkt i en tilgang til den politiske ledelse præget af enkeltsagsbehandling og konkret vurderingsmæssig forholden sig til problemer, efterhånden som de dukker op, venter der et grundlæggende rolleskift. Måske er der også behov for at udvikle helt nye måder at organisere det politiske arbejde på. Rationalet med en struktur bygget op omkring stående udvalg er jo, at det er centralt for den politiske funktion at forvalte ansvaret for driften af de kommunale aktiviteter. Men hvis den politiske opgave anskues anderledes, kan det også nærliggende lede til argumenter for andre organiseringsmåder.

Under alle omstændigheder kommer det politiske arbejde til i stigende grad at forudsætte et analytisk funderet og strategisk beslutningsgrundlag fra den administrative topledelse. Og hermed forudsættes også i stigende grad kommunalpolitikere, som er i stand til at operere i en professionel verden og til at sætte sig igennem i en dialog, hvor præmisserne også er

faglige. Den administrative topledelse og dens kapacitet til at producere et strategisk besluthningsgrundlag og til at bedrive politisk sparring kommer til at spille en afgørende rolle for udviklingen af lokalpolitikken i sådan en retning.

11 De nye opgaver

Der skal en særlig anstrengelse til, hvis alle stordriftsfordele skal udnyttes på de nye opgaveområder

Den kommunale Strukturkommission lagde en afgørende vægt på hensynet til opnåelse af stordriftsfordele i overvejelserne om fremtidig regionsstørrelse. Her henviser Strukturkommissionen til betænkningen om sundhedsvæsenets organisering fra 2003, som pegede på, at kravene til befolkningsunderlag for et bæredygtigt sygehusvæsen på udvidet basisniveau svarende til at kunne behandle 85-90 pct. af alle sygdomstilfælde var steget fra 200-250.000 indbyggere i 1970 til nu 400-700.000 indbyggere. Den bagvedliggende forklaring er det udvidede behov for lægelig specialisering. Det er altså vidensamfundets tiltagende krav til faglige kompetencer i opgaveløsningerne, som her gør sig gældende.

På det kommunale område er det andre problemstillinger, som dominerer i Strukturkommissionens analyse. I kommissionsarbejdet spillede spørgsmålet om faglig bæredygtighed nok en væsentlig rolle, men kommissionen ender op med at understrege en stor usikkerhed i vurderingerne. Kommissionen hælder dog sammenfattende til, at mindre kommuner har visse problemer med at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed i forhold til de mere specialiserede områder. Specielt finder kommissionen grund til at antage, at der på det administrative område i kommunerne findes problemer i forhold til den faglige bæredygtighed i de mindre kommuner. På de store kommunale serviceområder, dvs. områder med mange brugere og mange relativt ensartede sager/opgaver, vurderes det imidlertid, at der ikke er væsentlige problemer i forhold til den faglige bæredygtighed. Strukturkommissionen støtter i høj grad dens vurderinger af problemstil-

lingen om faglig bæredygtighed på sektoranalyser udarbejdet til brug for kommissionsarbejdet af en række sektorministerier.

Det, som hermed kommer i fokus i Strukturkommissionens argumentation vedrørende fremtidig kommunestørrelse, er spørgsmålet om kommunernes fremtidige opgaveportefølje. Specielt hvis kommunerne tilføres nye opgaver som i Strukturkommissionens såkaldte »brede kommunemodel«, fordres en forøgelse af kommunernes mindstestørrelse. Kommissionen lægger da op til en mindste kommunestørrelse på 30.000 indbyggere, men kommissionen understreger samtidig en vis bekymring for den faglige bæredygtighed visse steder.

I henseende til organisation og ledelse indebærer tilførslen af opgaver til kommunerne to centrale udfordringer.

Mulighederne for at skabe nye helheder skal udnyttes

Den første udfordring handler om at få sikret, at potentialet i at samle opgaver i kommunalt regi bliver udnyttet inden for rammerne af den nye kommunes samlede organisation. Her ligger mulighederne ikke mindst i, at udførende enheder i kommunerne på nogle områder får udvidede muligheder for at anlægge helhedsbetragtninger ved tilrettelæggelsen af indsatsen. Det begrænser koordineringsproblemer i forholdet mellem flere instanser. Dobbeltarbejde kan givet også begrænses i en række sammenhænge. Udnyttelsen af sådanne nye muligheder fordrer imidlertid, at der sker en fuldt funktionel sammensmeltning. Det kræver igen overvindelse af en række barrierer.

En vigtig barriere er her af organisationskulturel art. Mai-Britt Herløv Petersen finder i sin undersøgelse i 2004 af den bornholmske sammenlægningsproces på børneområdet, at der kan træde endda markante kulturforskelle frem, når eksempelvis tidligere amtsligt personale inden for familiebehandling samles i en enkelt virksomhed med tidligere kommunalt personale inden for sundhedsplejeopgaven. Sigtet med samlingen af disse opgaver i en og samme virksomhed var netop at integrere faggruppernes arbejde og udvikle en mere sammenhængende og helhedsorienteret indsats. Det har imidlertid vist sig vanskeligt at nå dertil. Eksempelvis ligger det i professionskulturen i familiebehandlingen at operere med en absolut fortrolig-

hed, som umiddelbart umuliggør samarbejde med andre faggrupper om de enkelte sager.

Omkring de nye opgaver skal kommunernes relationer indbyrdes og i forhold til regioner og stat fornyes

Den anden centrale udfordring vedrører de opgaveområder, hvor de nydannede kommuner står over for opgaven at sikre nye relationer til andre organisationer, det være sig til staten, til de nye regioner eller til nye kommunale samarbejder. Der er en række forskellige situationer, hvor sådanne nye relationer er påkrævede, eller hvor kommunerne kan finde dem ønskværdige.

Det gælder i situationer, hvor kommunestørrelsen er for begrænset til at sikre udnyttelse af stordriftsfordele herunder at sikre fuld faglig bæredygtighed. Her findes eksempelvis opgaver inden for det sociale i forhold til personer med stærkt specialiserede behov.

Det gælder ligeledes i situationer, hvor der også efter strukturreformens opgaveflytninger er samarbejdsbehov. Der vil eksempelvis være behov for et effektivt samspil mellem sygehusene i regionerne og sundhedsvæsenet i kommunerne.

Og så gælder det på områder, hvor staten pålægger kommunerne at indgå i eksterne relationer for at sikre, at overordnede hensyn bliver tilgodeset. Her vil der på en række områder skulle etableres et nyt samspil mellem kommunerne og statslige instanser herunder nye statslige repræsentationer på regionalt niveau. Specielt kommer det arbejdspolitiske område i fokus med planen om at samle indsatsen over for ledige i jobcentre, hvorved der sker en fysisk samling af kommunernes indsats i forhold til konstanthjelpsmodtagere med det statslige arbejdsformidlingssystems indsats i forhold til de forsikrede ledige.

Ændringerne i opgavefordelingen sammen med strukturreformen kommer hermed til at indebære, at de nye kommuner skal få en lang række nye relationer til andre kommuner, til regionen og til staten omkring opgaveløsningerne til at fungere på effektive præmisser.

Vi er i hovedsagen i de næstbedste løsningers verden. Det fordrer uophørlig omhu med effektivitetsopgaven

Det er under alle omstændigheder en stor og kompliceret udfordring at udvirke effektivitet i disse relationer. Den traditionelle visdom i forhold til problematikken er da også at søge kommunestrukturen indrettet på en sådan måde, at den slags relationer kommer til at spille den mindst mulige rolle. Det grundlæggende argument er, at disse relationer nok kan fungere dårligere eller bedre, men at de aldrig i virkelighedens verden kan bringes til at fungere, uden at det vil være forbundet med besvær og tab af effektivitet.

Ved kommunalreformen i 1970 var det udtrykkeligt en målsætning at begrænse behovet for de kommunale samarbejder, som forud var kommet til at spille en meget væsentlig rolle. Kravet til minimal kommunestørrelse blev fastlagt, så samarbejder på de almindelige opgaveområder helt kunne undgås.

I 1970 var det også en vigtig bestræbelse at lette behovet for styringsmæssige relationer mellem staten og kommunerne. Også her var midlet en øgning af kommunestørrelsen, så hver enkelt kommune selv kom til at råde over det nødvendige professionelle apparat i forhold til at kunne præstere fagligt forsvarlige løsninger. Hertil kom et princip om at samle sammenhængende bysamfund i en enkelt kommune, så koordineringsproblemerne omkring byudviklingen mv. blev minimerede.

Med en sådan betragtningsmåde kan man i virkeligheden se de senere års fremkomst af væsentligt intensiverede relationer til andre offentlige instanser omkring løsningen af opgaverne som et alvorligt symptom på, at kommunestrukturen fra 1970 ikke længere var hensigtsmæssig. Omfanget af kommunale samarbejder har således været stærkt tiltagende. Den statslige forskriftsstyring af kommunerne har ligeledes vokset sig omfangsrig.

Således anskuet forekommer det klart, at udviklingen af effektivt fungerende relationer til andre offentlige instanser omkring kommunernes opgaveudførelse bliver en central udfordring for de nye kommuners ledelse ikke mindst i kommunens opbygningsfase.

Udfordringen rummer en stillingtagen til flere fundamentale spørgsmål. Figur 11.1 illustrerer dem.

Figur 11,1 Former for relationer til andre offentlige organisationer omkring løsning af opgaver

Den eksterne relations form	Den eksterne relations rationale
<i>Markedsmæssige relationer.</i> Fx køb af pladser i anden kommunes specialinstitutioner	Pris. Konkurrence
Dannelse af fælles organisationer. Fælleskommunale selskaber/samarbejder. Fx fælles miljøorganisationer	Politiske aftaler
<i>Bureaukratiske relationer.</i> Fx udstedelse/modtagelse af direktiver omkring planlægning, miljø etc.	Formelle kompetencer. Kontrol

For det første drejer det sig om valget af form for relation. I nogle situationer er formen givet i kraft af statslig fastlæggelse eller i sagens natur. På andre områder er det op til de enkelte kommuner at disponere. Kommunen kan eksempelvis shoppe mellem forskellige andre kommuner som udbydere af pladser i institutioner for personer med specielle sociale behov, kommunen kan indgå en fast leverandøraftale med en eller flere andre kommuner, kommunen kan gå ind i ejer/medejerskab i en samarbejdsmodel eller i en selskabsform.

For det andet ligger der en organisatorisk og ledelsesmæssig udfordring i at drive de etablerede relationer på effektiv vis. I at opnå de bedst mulige priser og kvaliteter, såfremt ydelser købes af andre kommuner. I at få fælles selskaber eller samarbejder til at fungere optimalt. Eller i at få et samspil med region eller statslige myndigheder til at skabe effektive løsninger.

Hertil kommer den helt specielle udfordring i organisatorisk og ledelsesmæssig henseende på det arbejdspolitiske område. Det har i årtier været diskuteret, hvorledes der kunne etableres en bedre samordning mellem kommuner og statsligt arbejdsformidlingssystem. Den kommunale Strukturkommission fremhæver også, at der er et stærkt behov for at få samordnet den arbejdsmarkedspolitiske indsats. Ved den endelige udformning af strukturreformen er der imidlertid ikke sket nogen forenkling eller samling, hvad angår opgavefordelingen. Et kommunalt system og et statsligt system vil fortsat udgøre den organisatoriske grundstruktur. Disse systemer skal imidlertid søge at samordne deres indsats bedre, og hovedmidlet til at opnå sådan en bedre samordning er en fysisk samling af de udførende organisatoriske enheder. Det udførende personale vil imidlertid fortsat referere til

hver deres politiske og administrative bagland. De nye jobcentre vil således være nogle særdeles komplekse størrelser. Det bliver i sig selv en omfattende proces at udvikle en form for ledelse her, som kan få kraft til at trække i retning af sammenhæng og helhed.

12 Sammenlægning og fornyelse på samme tid

Det er et centralt strategisk spørgsmål, hvor stor vægt der i første omgang skal lægges på at udvikle nye organisatoriske og ledelsesmæssige former

Analysen ovenfor har konklusionen, at den kommunale strukturreform uundgåeligt vil have konsekvenser i kommunerne i organisatorisk og ledelsesmæssig henseende. Det gives alene af den omstændighed, at afstanden mellem den besluttende politiske og administrative topledelse og de udførende enheder i kommunen bliver så meget større, at det nødvendigvis vil skubbe på den udvikling, som gennemgående allerede foregår i retning af at løfte politikken op over enkeltsagerne og modsvarende professionalisere det udførende arbejde.

Spørgsmålet er så, hvad denne analyse bør lede til, når kommunerne i de nye sammenlægninger skal til at forme deres nye organisation.

En mulig tilgang vil være at tillægge analysen beskeden betydning eller direkte at skubbe den til side, i det mindste i en første sammenlægningsfase. Begrundelsen for sådan en tilgang kunne være, at det i forvejen er en meget stor opgave simpelthen at få bragt de gamle kommuners organisationer sammen i en fungerende enhed, og at man derfor ikke skal bringe yderligere momenter ind. Når først den nye organisation er på plads, så kan man tage fat på organisatorisk og ledelsesmæssig udvikling, for så er kræfterne der til det.

En anden mulig tilgang er at se sammenlægningssituationen som en enestående mulighed for organisatorisk fornyelse. Netop i selve sammenlægningen opstår en åbenhed derved, at alle medarbejdere i forvejen har

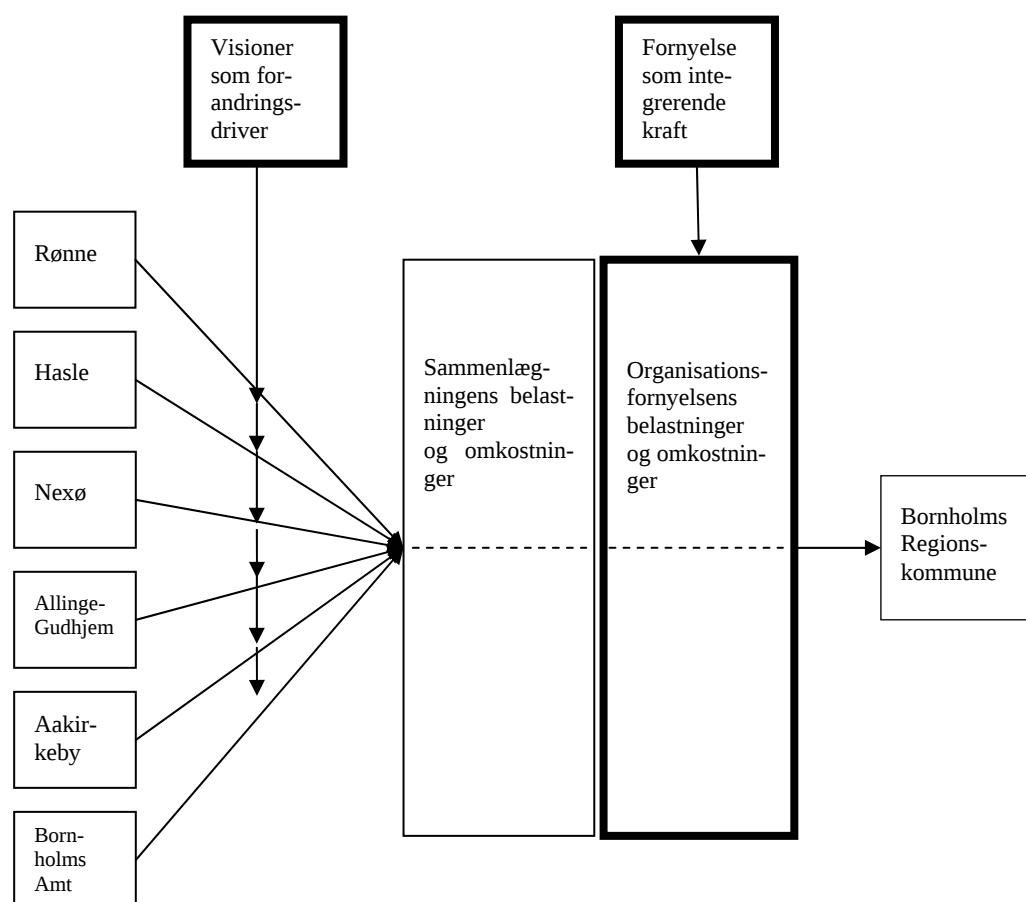
måttet indstille sig på forandring, og den åbenhed kan man så satse mere systematisk på at udnytte.

Når dette strategiske spørgsmål skal overvejes i kommunerne, kan det være nyttigt at se på erfaringerne fra den frivillige kommunesammenlægning på Bornholm. Her valgte man efter grundige overvejelser at gennemføre en radikal organisatorisk og ledelsesmæssig fornyelse samtidig med sammenlægningen. Netop fordi Bornholms Regionskommunes nye organisation og styreform repræsenterer et så radikalt bud på, hvad der matcher fremtidens udfordringer, eksponeres de afgørende problemstillinger knyttet til en organisatorisk og ledelsesmæssig fornyelsesstrategi nærmest eksemplarisk. Det redegøres der for i Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003).

Organisatorisk og ledelsesmæssig fornyelse indebærer både ekstra belastninger og lettelser for sammenlægningen

En helt afgørende indsigt er, at strategien om at gennemføre en systematisk og grundlæggende fornyelse af organisation og styreform sammen med sammenlægningen, har konsekvenser for sammenlægningsprocessens forløb i flere henseender og at der vel at mærke både gør sig procesbelastende og procesfremmende konsekvenser gældende. Problemstillingen er illustreret i figur 12.1.

Figur 12.1 Procesbelastende og procesfremmende momenter i den bornholmske kommunesammenlægning



Udgangspunktet i figurens model er, at seks kommunale enheder (kasserne til venstre) sammen skal gennem en proces, som leder dem ind i en fælles ny kommunal enhed (kassen til højre). Undervejs kommer processen til at indebære belastninger for personale og borgere, og belastningerne omsætter sig også i omkostninger, som kommer til udtryk i merudgifter eller i, at serviceindsatsen i en periode må begrænses for at frigøre kræfter til at sætte sammenlægningen igennem. Disse belastninger og omkostninger ved selve sammenlægningen er i figuren illustreret ved den kasse i midten, som er afgrænset af tyndt optrukne sidelinjer.

Såfremt de involverede kommuner, som det var tilfældet på Bornholm, vælger at benytte sammenlægningssituationen til samtidig at realisere en radikalt ny måde at organisere den nye kommunale organisation på

og en hertil hørende ny måde at bedrive ledelse på, bliver belastningerne og omkostningerne ved at gennemføre sammenlægnings- og fornyelsesprocessen større. De merbelastninger og meromkostninger, som føjes til, når sammenlægning suppleres med organisatorisk og ledelsesmæssig fornyelse, er i figuren illustreret ved kassen med tykt optrukne sidelinjer til højre for den første belastnings- og omkostningskasse, som skal gennemtrænges. Nu skal to kasser, som begge repræsenterer belastninger og omkostninger, gennemtrænges, forinden den nye sammenlagte kommune er blevet til virkelighed. Umiddelbart er strukturreformen herved kommet til at udgøre en langt større belastning for kommunerne.

Det, som imidlertid er figures egentlige ærinde er at anskueliggøre, at når kommuner i sammenlægning pålægger sig selv yderligere belastninger og omkostninger ved samtidig at gå ind i organisatorisk og ledelsesmæssig fornyelse, så trækker det uvilkårligt også kræfter med sig, som virker fremmende for selve sammenlægningsprocessen. Som gør det nemmere at komme fra venstre til højre i figuren. I figuren er disse kræfter, sådan som de er kommet til udtryk i Bornholms Regionskommune, illustreret ved de to yderligere kasser med tykt optrukne sidelinjer.

For det første har det været aldeles afgørende på Bornholm, at der som udgangspunkt for sammenlægningen er blevet formuleret en vision for den nye sammenlagte kommune. Nu er den bornholmske kommunesammenlægning jo også frivillig, og det indebærer, at den alene er blevet til virkelighed, fordi man lokalt har troet på, at en sammenlægning kunne lede til en bedre løsning i forhold til det hidtidige. Sammenlægningen har været belastende og omkostningsfuld, men der har været en mening med galskaben. Faktisk er den analyse, som ligger til grund for udformningen af den organisatoriske og ledelsesmæssige fornyelse på Bornholm, i hovedtrækkene sammenfaldende med den analyse, som er præsenteret her ovenfor. På Bornholm har den nye regionskommune søgt at virkeliggøre et bud på, hvorledes det nye vidensamfunds kommune skal organiseres og ledes.

Den anden faktor af procesfremmende karakter, som fremkaldes, når sammenlægningen følges op med organisatorisk og ledelsesmæssig fornyelse, vedrører konsekvenserne for det personale, som står over for at skulle finde sammen med nye kolleger inden for nye rammer. Når flere kommuner af forskellig størrelse sammenlægges, kan der meget nærliggende fore-

komme en »storebror/lillebror«-effekt. Der vil være flest medarbejdere i den nye kommunes sammensatte enheder, som har deres baggrund i den store af de gamle kommuner, og hermed bliver disse medarbejdere nemt til dem, som definerer, hvordan tingene skal gøres, mens de øvrige medarbejdere anbringes mere perifert i den nye sammenhæng. Det er uheldigt for arbejdsklima og funktionalitet. Ligeledes er det lidet dynamisk, at nogle medarbejdere kommer til at definere den nye praksis ud fra erindringen om, hvordan de plejede at indrette opgaveløsningen. Med en tilbundsgående organisatorisk og ledelsesmæssig fornyelse stilles medarbejderne i de sammenlagte organisatoriske enheder over for den fælles udfordring, at alle skal finde ind i noget nyt. Alle er dermed i samme båd, og alle er henvist til i fællesskab at finde den nye form. På Bornholm blev denne omstændighed tillagt væsentlig betydning, både fra ledelsesside og medarbejder-side.

Selv om det altså indebærer yderligere belastninger og omkostninger at føje en mere grundlæggende organisatorisk og ledelsesmæssig fornyelse til sammenlægningsprocessen, er det ikke på forhånd indlysende, at det vil gøre det vanskeligere at nå frem til den nye fungerende kommune.

13 Om forventningerne: For lidt og for meget fordærver alt

Mange faktorer kan eventuelt lede til, at borgerforventninger ikke opfyldes på kort sigt

Ulrik Kjær og Leif Olsen (2004) har undersøgt den bornholmske befolknings vurdering af, hvad der efter trekvart år var kommet ud af kommunesammenlægningen på øen. Ved folkeafstemningen forud for sammenlægningen stemte et klart flertal på godt 70% af de afgivne stemmer for, at sammenlægningen skulle gennemføres. Trekvart år efter sammenlægningens ikrafttræden viste det sig, at kun godt 50% af de adspurgte bornholmere nu ville stemme for en sammenlægning, såfremt de skulle tage stilling ud fra de da indhøstede oplevelser. Der har altså tydeligvis indfundet sig et dyk i folkelig opslutning umiddelbart oven på opstarten af den nye sammenlagte kommune. De første indtryk levede ikke helt op til forventningerne.

Om resultaterne lever op til forventningerne, beror i sagens natur på, hvor godt den nye kommune kommer til at fungere. Men lige så afgørende: Det beror på, hvorledes forventningerne er indstillet.

På Bornholm udgik der fra sammenlægningsprocessen både signaler, som medvirkede til at stemme borgernes forventninger positivt, og signaler, som måtte lægge en dæmper på forventningerne.

Når den nye regionskommune allerede under dens formning præsenterede en vision om at kunne noget, som de gamle kommuner ikke kunne, så kaldte det på positive forventninger. Men det bidrog tillige som påpeget ovenfor til at skabe motivation i forandringsprocessen.

Allerede mens det politiske sammenlægningsudvalg arbejdede med udformningen af den nye organisation og styreform, meldte man også ud, at sammenlægningsprocessen måtte antages at komme til at tage ganske

lang tid. Hele den første valgperiode måtte personalet og befolkningen påregne at skulle opleve som en indkøringsperiode. Det skulle lægge en dæmper på forventningerne på det korte sigt.

Alligevel viste der sig altså i første omgang et dyk i den folkelige opslutning, da regionskommunen blev til virkelighed. Forventningerne er åbenbart blevet understøttet for meget eller modereret for lidt.

På Bornholm er politiske trakasserier hovedårsag til dyk i borgernes opslutning

I Kjærs og Olsens undersøgelse viser det sig, at de udspurgte borgere som vigtigste forklaring angiver de iøjnefaldende politiske stridigheder, som præger bornholmsk lokalpolitik. Stridighederne udfolder sig markant omkring tre tidligere borgmestre, der stadig er aktive i bornholmsk lokalpolitik, men som i sagens natur ikke alle har kunnet beholde status som borgmester. Stridighederne, som bl.a. har ledt til sprængning af såvel Venstres som Socialdemokratiets grupper i regionsrådet, kommer til udtryk i flere henseender:

Selv om der i det nyvalgte sammenlægningsudvalg var enighed om principperne for den organisatoriske og ledelsesmæssige fornyelse, så har oppositionsgruppen i regionsrådet i løbet af det første år bevæget sig til det standpunkt, at den nye organisations- og ledelsesmodel kræves afskaffet igen til fordel for en mere traditionel model. De politiske konflikter er hermed meget dybe. De drejer sig ikke alene om substansen i de politiske beslutninger, men også om selve spillereglerne for politisk styring af kommunen. Herved slår konflikterne også indad i den nye kommunale organisation. Den mulige udsigt til, at den igangværende organisatoriske og ledelsesmæssige udvikling, som har krævet så meget fra ledelsens og medarbejdernes side, eventuelt kan blive stoppet, forekommer demotiverende.

De lokalpolitiske stridigheder på Bornholm har også lagt sig i vejen for, at der i fællesskab i det nye regionsråd har kunnet findes løsninger på centrale strukturproblemer i serviceforsyningen på øen. Selv om der allerede i analysearbejdet forud for sammenlægningen var peget på et stærkt behov for en fornyelse af skolestrukturen, så udviklede der sig en skarp konfrontation, da dette spørgsmål kom til debat i den nye kommunes første år. Resultatet blev, at der sammen med en flertalsbeslutning om skoleluknin-

ger blev taget lokale initiativer til etablering af friskoler i et klima præget af mistillid.

Under alle omstændigheder vigtigt at se et langt sejt træk i øjnene

Noget andet er, at de bornholmske erfaringer også peger i retning af, at det faktisk er en lang proces at opbygge en ny stor kommune, og at det herunder også kræver både tid og mange kræfter at udvikle en helt ny måde at organisere og lede på. Borgernes tålmodighed er måske blevet sat på en prøve.

I figur 13.2 er givet en beskrivelse af faserne i implementeringen af den nye organisation og ledelse i Bornholms Regionskommune i kommunens to første leveår. Det skal straks tilføjes, at implementeringen ikke er ført til ende efter disse to år. På den anden side er meget nået.

Figur 13.2 Modellen for implementering af den nye organisation i Bornholms Regionskommune

- | |
|---|
| <p>1. fase: First things first
1. halvår: Tro på modellens dynamiske egenskaber</p> <p>2. fase: Igangsætning af udviklingsprocesser
2. halvår: A) Kommunenniveau
 * Værdier
 * Ledelsesudvikling
 * Kulturintegration
 B) Virksomhedsniveau
 * Organisations- og medarbejderudvikling</p> <p>3. fase: Indfasning af integrerende systemiske elementer
3. halvår: * Aftaler
 * Dialogprocesser</p> <p>4. fase: Evaluering og justering
4. halvår: KL rapport og opfølgning</p> |
|---|

Fasemodellen, som den er vist her, er opstillet af forfatteren i efteråret 2004, altså retrospektivt. På den anden side afviger den realiserede implementeringsstrategi kun marginalt fra den planlægning, som blev foretaget i efteråret 2002 af det nyvalgte politiske sammenlægningsudvalg og den nyudnævnte direktion umiddelbart forud for sammenlægningens ikrafttræden. Først og fremmest har processen taget lidt længere tid end

planlagt, hvad der i modellen primært kommer til udtryk derved, at den foreløbige evaluering egentlig var planlagt at skulle gennemføres på et tidligere tidspunkt. Men allerede efter få måneders funktion kom det til at stå klart, at denne første evaluering måtte udskydes. En evalueringsrapport forelå i overensstemmelse med den reviderede plan medio 2004, således at der kan tages stilling til opfølgende justeringer, inden to år er forløbet.

**Forud for forandringer må gå en frigørelse fra gamle former.
Det er i sig selv belastende og kan i første omgang opleves
som uoverskueligt**

Det første, som falder i øjnene i modellen, er, at den i løbet af den første toårsperiode omfatter et forløb, hvor der efter opløsningen af de gamle strukturer i de gamle kommunale enheder først etableres en meget stor åbenhed, hvorefter der sættes ind med et videre forløb, som skal forme en stadig bedre fungerende ny form for integration. Men åbenheden i modellens første fase er vigtig. Der blev ikke lagt op til, at alle ting fungerede ved den nye kommunes ikrafttræden. Så vidt gørligt blev personalefordeling, administrative systemer og andre praktiske forhold bragt på plads forud for den nye kommunes ikrafttræden. Derimod blev det udtrykkeligt set i øjnene, at skabelsen af den nye organisation og indarbejdelsen af den nye form for styring og ledelse skulle være et fælles projekt, som blev påbegyndt på den nye kommunes første dag. Hvad der lå klart denne dag, var grundideen og planerne for den proces, som skulle udvikle den nye organisation og ledelse og gøre den operationel. Derfor måtte princippet for handling i den nye kommunes første fase nødvendigvis være »first things first«. Kræfterne måtte til stadighed i hovedsagen anvendes på at sikre det mest nødvendige på kort sigt. Dagen og vejen. Men efterhånden som de værste trusler i forhold til at få dagligdagen til at fungere blev afværget, bragtes forudsætningerne for igangsætning af den mere langsigtede opbygning til stede.

Noget så grundlæggende som kommunesammenlægning fordrer iværksættelse af langsigtede og systematiske udviklingsprocesser omfattende hele organisationen

Det næste, som falder i øjnene, er, at den mere langsigtede opbygning, som blev påbegyndt i en anden fase, indledes med nogle intensive programmer for uddannelse, værdiudvikling og organisationsudvikling. Disse programmer blev initieret af kommunens centrale ledelse, og der blev lagt vægt på, at de skulle inddrage hele organisationen og bidrage til at skabe ny integration. På den anden side blev der også lagt stor vægt på, at processerne udviklede sig fra neden, så det på den måde kom til at dreje det sig om at trække alle medarbejdere ind i den nye måde at tænke organisation og ledelse på. Først derefter var organisationen klar til i en tredje fase at introducere, hvad der egentlig skal danne rygraden i organisationen og få top og bund til at hænge sammen. Sikre den vertikale integration. Det drejer sig om de aftaler, som udgør bindeleddet mellem de styrende politikere og de udførende virksomheder. Og det drejer sig om de dialogprocesser, som løbende og systematisk skal afstemme forståelsen hos de styrende og de udførende.

I mange henseender har implementeringsmodellen fungeret efter hensigten, således at der efter den første åbne fase er kommet gang i udviklingen af en stadig bedre fungerende organisation. Hvor den nye organisation og styreform imidlertid som udgangspunkt blev vedtaget i politisk enighed, har der udviklet sig en stadig mere markant kontrovers netop om organisation og styreform, og den siddende opposition har bebudet, at den vil søge organisation og styreform ændret, hvis den får mulighed derfor efter det kommende kommunevalg. Der er givet adskillige årsager til kontroversen. Her skal alene peges på et enkelt moment, som har forbindelse med implementeringsproblemstillingen.

Det gælder om at have is i maven undervejs – både for politikere og ansatte

Det rolleskift, som den nye organisation og styreform implicerer, er en udfordring for alle involverede på alle niveauer. Herunder også for kommunalpolitikerne. Under implementeringen er også kommunalpolitikerne kommet under pres. Problemstillingen er beskrevet i figur 13.3.

Figur 13.3 Modelrationale og praksis med hensyn til ledelsesfilosofi i implementeringsfasen i Bornholms Regionskommune

Ledelsesfilosofi	Modelrationale	Regionskommunens praksis
<i>Hierarki</i>	• Proaktiv • Analytisk • Helhedsorienteret	• Styring af økonomi og målrealisering • Reaktiv
<i>Netværk</i>	• Reaktiv • Professionsudviklingsorienteret	Under udvikling

Figuren peger på helt enkel vis på stikord, som karakteriserer de nye roller i den overordnede politiske og administrative ledelse og i frontlinjen. Og så karakteriserer figuren den praksis, som Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003) finder, efter at regionskommunen har været i funktion i kun godt et halvt år, altså ved overgangen fra det første halvårs fuldstændige åbenhed til den anden fases begyndende udviklingsprocesser. Det, som viser sig, er, at hvor de fleste virksomheder på dette tidspunkt er ved at komme ind i konstruktive udviklingsprocesser, så hænger den administrative topledelse i en vis udstrækning stadig fast i den første fases dagen og vejen. Det er kritisk i forhold til det politiske niveau, hvor der netop er behov for massivt input af grundlag for den nye politiske funktionsmåde. Når politikerne udtrykkeligt skal flytte sig væk fra enkeltsagsbehandling og i retning af at udforme politikker for den nye kommunes aktiviteter, har de brug for analyser, strategioplæg, sparring etc. Herved blev direktionen sat under et voldsomt krydspres. Ikke mindst oppositionspolitikere fandt i den situation anledning til at beskyldte regionskommunens direktion for magtfuldkommenhed.

Strukturreformens fornyelse indebærer et nyt skæbnefællesskab for den politiske og administrative topledelse.

Referencer

akf, DPU og SFI (2004): *PISA 2003 – Danske unge i en international sammenligning*. Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.

Blom-Hansen, Jens (2003): Is Private Delivery of Public Services Really Cheaper? Evidence from Public Road Maintenance in Denmark. *Public Choice*, Vol 115, pp 419-438.

Christensen, Peter Holdt (2003): *Knowledge management – perspectives and pitfalls*. Copenhagen Business School Press.

Christoffersen, Henrik (2004): *Regional udvikling og kommunesammenlægning en undersøgelse af den regionale udvikling på Bornholm og i landets øvrige dele*. akf forlaget.

Christoffersen, Henrik, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp (2003): *Central styring – decentral ledelse. En undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune*. akf forlaget.

Christoffersen, Henrik, Martin Paldam og Allan Würtz (2003): Public versus private production and economies of scale. *Public Choice*, kommende nummer.

Heinesen, Eskil (2004): Kommunestørrelse og elevernes uddannelsesforløb efter grundskolen. I: Olsen og Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Heinesen, Eskil og Leif Husted (2004): Kommunernes succes med hensyn til integration af indvandrere omfattet af integrationsloven. I: Olsen og Gro-

es (Red.): *Brudstykker eller sammenhæng? – en antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Indenrigsministeriet (2003): *Sundhedsvæsenets organisering – sygehuse, institutioner, amter og alternativer*.

Jensen, Torben Pilegaard og Beatrice Schindler Rangvid (2004): Elevernes læsefærdigheder og kommunestørrelse. I: Olsen og Groes (Red.): *Brudstykker eller sammenhæng? – en antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Kjær, Ulrik og Leif Olsen (2004): *Kommunesammenlægningens første år bedømt af borgerne på Bornholm*. akf forlaget.

KL, Konsulentvirksomhed (2004): *Bornholms Regionskommune*. Evaluering af organisationsstruktur.

Klausen, Kurt Klaudi (2001): *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*. Børsen.

Klausen, Kurt Klaudi og Johannes Michelsen (2004): *Institutionslederen – en undersøgelse af vilkår for ledelse i kommunale institutioner*. Ledernes Hovedorganisation.

Ledernes Hovedorganisation (2004): *Fusioner. Ledernes erfaringer med fusioner i offentlige og private virksomheder*.

Fagbladet Folkeskolen (2004): *Temanummer om skolelukninger*. Nummer 1, januar 2004.

Meyer, John W. og Richard Scott (ed.) (1992): *Organizational Environments – Ritual and Rationality (updated edition)*. Sage.

Michelsen, Johannes, Kurt Klaudi Klausen og Carsten Strømbæk Pedersen (2004): Kommunernes styring af de store institutionsområder – en spørgeundersøgelse af et repræsentativt udsnit af danske kommuner. *Politologiske Skrifter* No. 2/2004. Syddansk Universitet.

Petersen, Mai-Britt Herløv (2005): *Faglig ledelse og aftalestyring – i de pædagogiske virksomheder på Bornholm*. CVU Storkøbenhavn.

Qvortrup, (2004): *Det vidende samfund – mysteriet om viden, læring og dannelse*. Unge Pædagoger.

Qvortrup (2001): *Det lærende samfund*. Gyldendal.

Specialarbejderforbundet, KL og Bornholms Regionskommune (2004): *Konkurrencedygtige storkommuner – gennem ledelse i fællesskab*.

Undervisningsministeriet (2004): *OECD-rapport om grundskolen i Danmark – 2004*.

Undervisningsministeriet (2003): *Undervisningsministeriets sektoranalyse af folkeskoleområdet*. www.um.dk

Summary

The Structural Reform – A Reform of the Organisation and Management of Local Authorities in Denmark

Issued February 2005

by Henrik Christoffersen

Effective from 2007, a structural reform of local authorities in Denmark will be carried out in which 271 local authorities will be amalgamated to form approximately 100 large units. These units will take over tasks previously performed by the 14 counties, which will be amalgamated at the same time to form five new regions. This report argues that the reform process will present the local authorities with significant organisational and managerial challenges.

The main arguments are:

The local authority structural reform is (also) a reform of the organisation and management of the local authorities. There are a number of reasons for this. The far greater distance generally developing between the political and administrative top management and the people working on the frontline, in itself, makes it absolutely necessary to find new management methods. The distance between ourselves and the policy-related individual casework is generally becoming greater. And on the frontline, workers are increasingly being forced to base their work on their professional

competencies rather than on detailed directives from above. In many local authorities, this type of change is already taking place, but the structural reform will accelerate this change even more. When several local authorities with different service levels and different solutions are combined, a pressing need develops for fundamental guidelines or policies to eliminate uncertainty about the continuation of such differences.

Large local authorities have options that small local authorities do not have. Investments in high-yield equipment and systems can be distributed over a larger production. And perhaps more importantly, it is possible to build up stronger professional environments and more in-depth and specialised competencies within the organisation. If there is to be any perspective in the structural reform, a strategy must be set for exploiting this new potential. In some areas, this is a straightforward task. In other areas, more reorganisation within the local authority is needed. The implications of this may well involve the building of larger organisational units in order to perform the tasks. There are already indications that the structural reform will end up involving the mergers of institutions, models for joint management, etc. The Structural Commission does not focus much on this perspective, but rather limits itself to the framework.

The perspective is the internationalised knowledge society. We have long since realised that the private sector must create growth by utilising more knowledge in connection with production and products. Now, the welfare sector must follow this same path in a more systematic fashion.

A logical consequence of the local authorities forcing their operating institutions or companies to intensify the performance of their work is increasing the independence of these institutions and companies. This process can take on a variety of forms: framework management, principal-agent models, agreements and contracts. And during the next phase, these independent institutions and companies would find new methods of organisation and management so that knowledge and competencies could be accumulated more efficiently and distributed among the workers. This may include building up networks, teams, groups, etc. which would also be given more responsibility. Experience from the voluntary amalgamation of local authorities on the Danish island of Bornholm suggests that it is necessary to have a planned and long-term development strategy focusing on

education, values, culture and organisational development that includes and makes demands of everyone. Such a development can, then, be followed up with new information systems and ground rules such as competency distribution plans, pay systems, etc.

Freeing the institutions and companies from the traditional hierarchical structures determined through formal managerial powers requires the development of new ways of ensuring coherence in the local authority's overall organisation. This applies to the relationship between the top management and the institutions (vertically) as well as to the relationship among the various institutions (horizontally). Similarly, responsiveness at the employee and company levels to the users and the local community is increasingly important. This kind of reform of coherence-making powers entails a change in roles at all levels within the organisation. The obvious perspectives are:

- The policy-makers move away from individual cases towards policy-making: defining visions and targets in the various areas based on formulated values and in constant dialogue with citizens and users. This is very demanding and might well result in the professionalisation of local government operations. It is also possible that it may be fruitful to make more fundamental changes to the way government operations are organised.
- The administrative management moves away from the role of decision-maker in a formal sense to take on such roles as analyst, strategist, coordinator and motivator. Personal qualities are tested when the formal competencies become less important.
- Employees are trained to be even more clearly professionals who determine and perform with even more competence within their flat organisational frameworks and on the basis of the overall targets and values.

A key strategic question in connection with the local authorities' amalgamation processes is how far to go, initially, within the new local authorities when it comes to organisational and managerial reform. A fundamental reform would really give the amalgamation meaning, and the integration of employees with different company cultures would also be

easier with everyone in the same boat and forced to work together to find new ways to perform their tasks. On the other hand, reform of this type also entails an extra strain at a time when there is already a good deal of work to be done.

Consequently, assigning new tasks to the local authorities requires finding new organisational and cooperation forms. Internally, the task is to merge different cultures and professional approaches. Externally, the individual local authorities cannot, in certain contexts, exploit economies of scale and ensure enough professional sustainability on their own. In some contexts, there is a need for the state to ensure that overriding considerations are taken into account with regard to the individual local authorities. And in some contexts, the performance of tasks by the local authorities will be closely related to efforts at the Regional or State level. The challenge is to develop formal organisational forms such as increased independence, joint local government company formations and joint local government collaboration schemes in order to function efficiently. Similarly, new types of collaborative relationships should be cultivated in a variety of respects, and in this context suitable ground rules should be determined in the form of transfer prices, interface norms, etc.

Regardless of which approach to the amalgamation process is followed, it is important to realise that the date on which the new local authorities enter into force does not represent a fixed cut-off date, but, in many cases, rather a start-up date for reorganisation and managerial reform.