

Danske kommuners administrative reorganiseringer

– udviklingen af de administrative strukturer i årene efter Strukturreformen

Dan Michael Nielsen

Abstract

Landets kommuner har i disse år en stor udfordring i forhold til at levere den effektiviseringsgevinst, der blev stillet i udsigt i forbindelse med gennemførelsen af Strukturreformen. Denne artikel undersøger, hvordan kommunerne forsøger at effektivisere deres organisationer gennem reorganiseringer af de overordnede administrative strukturer. Artiklen benytter casestudier af syv forskellige sammenlagte kommuner og ser på, hvordan man i kommunerne arbejder med disse ledelsesmæssige og strategiske udfordringer for at gøre organisationerne mere effektive gennem analyser af forandringsprocesserne i de udvalgte kommuner.

Det konkluderes i artiklen, at kommunerne i høj grad benytter sig af klassiske designstrategier i udviklingen og udformningen af den administrative organisation. Med udgangspunkt i meget specifikke hensyn udformer kommunerne deres organisationer, så de opnår en umiddelbar overensstemmelse med de krav, der stilles internt og eksternt til kommunerne.

Indledning

Ledelse af den offentlige sektor spiller i disse år en stor rolle i den offentlige debat. Dette ikke mindst i lyset af de store økonomiske udfordringer hele den offentlige sektor står overfor. Det meste af verden har gennem de seneste år været vidne til en stor økonomisk nedtur, som har resulteret i, at der er blevet sat yderligere fokus på besparelser og effektiviseringer – ikke mindst i den offentlige sektor i Danmark, hvor de økonomiske udfordringer nærmest står i kø. Det er som udgangspunkt altid en ledelsesopgave at sikre, at organisationens økonomi hænger sammen. Ledelsens rolle er derfor under et mikroskop i disse år for at sikre, at driften og administrationen af de kommunale organisationer gennemføres så effektivt som muligt.

Landets kommuner har siden Strukturreformen i 2007 kæmpet for at indfri de effektiviseringsgevinster, der blev stillet i udsigt i forbindelse med reformens vedtagelse. Ved gennemførelsen af Strukturreformen blev landets kommuner den

primære indgang for landets borgere til den offentlige sektor, og kommunerne fik tilført en række nye opgaver. Reformen var uden tvivl én af de største samlede ændringer af den offentlige sektor nogensinde. Med meget få undtagelser blev indretningen af hele den offentlige sektor påvirket af reformen og ikke mindst landets kommuner. Argumenterne bag reformen tog afsæt i, at landets daværende kommuner som udgangspunkt var for små til at håndtere de udfordringer, kommuner stod overfor, og dermed ikke var i stand til at sikre en høj faglig bæredygtighed (se Brøndum, 2007). Herudover skulle Strukturreformen sikre, at den offentlige sektor blev mere enkel, og at kommunerne blev den primære indgang for landets borgere (Aftale om strukturreform, 2004: 7). Endelig blev der lagt op til, at landets kommuner skulle sikre en langt mere effektiv opgaveløsning, der skulle resultere i store effektiviseringsgevinster på en række områder, ikke mindst på det administrative område.

Landets kommuner står derfor i disse år med en enorm udfordring i forhold til at levere de effektiviseringsgevinster, der blev lagt op til ved reformen. Kommunerne skal, sagt på en anden måde, levere »varen« i form af mere effektiv drift og administration, samtidig med at kommunerne skal bevare et højt serviceniveau.

Der er altså ikke tale om en ny opgave. Man kunne fristes til at sige, at kommunerne altid har været under pres for at levere god og billig service. Omvendt bør man dog også sige, at kommunerne står med endnu større udfordringer end tidligere, dels i lyset af Strukturreformens lovede effektiviseringer og stordriftsfordele, og dels i lyset af landets nuværende økonomiske udfordringer. Der er altså tale om en massiv ledelsesmæssig og strategisk udfordring for ledelserne i landets kommuner, for at sikre en effektiv organisering.

Formålet med denne artikel bliver at undersøge, hvordan kommunerne håndterer disse massive udfordringer, og hvordan der arbejdes med disse ledelsesmæssige og strategiske udfordringer i kommunerne. Nogle af landets kommuner har for alvor taget denne kamp op og har gennemført reorganiseringer af deres overordnede administrative strukturer. Det centrale spørgsmål bliver derfor, hvordan man i kommunerne har arbejdet med disse potentielt omfattende reorganiseringer af hele den måde, kommunen er organiseret på.

Fokus i denne artikel er lagt på de overordnede ændringer, som kommunerne gennemfører af de administrative strukturer. Med dette forstås de ændringer, kommunen gennemfører af den måde hele kommunen er organiseret, for så vidt angår de overordnede linjer. Der er således ikke tale om de forandringer, der foretages i enkelte forvaltninger eller i enkelte institutioner, men rettere om forandringer af kommunens samlede organisering, styringsprincipper eller organisationsmodel.

Anden bølge af reorganiseringer

Større organisatoriske forandringer i landets kommuner er på ingen måde et nyt fænomen, men forandringerne er imidlertid sket i forskellige bølger. Denne artikel

vil imidlertid fokusere på de strukturelle ændringer, som kommunerne gennemfører i den anden bølge efter Strukturreformen.

De forandringer, der skete i kommunerne og deres administrative strukturer som en direkte følge af Strukturreformens gennemførelse, kan karakteriseres som den første bølge af forandringer i den offentlige sektor i forbindelse med reformen. Siden foråret 2009 har et meget stort antal af landets kommuner imidlertid gennemført (eller er ved at gennemføre) store ændringer i den overordnede administrative struktur. Disse forandringer, eller reorganiseringer, der sker i kommunerne i disse år, kan karakteriseres som den anden bølge af forandringer efter reformen. Denne bølge af forandringer kan ses som ét samlet fænomen, idet så mange af kommunerne forandrer deres administrative strukturer på samme tid. Forandringer i kommunernes administrative strukturer (eller politiske strukturer for den sags skyld) er naturligvis ikke noget nyt, idet kommunerne altid har gennemført forandringer i strukturerne (Hansen et al., 2010). Der er imidlertid nu tale om én samlet bølge, hvor mange af kommunerne reorganiserer deres strukturer. Omkring halvdelen af landets kommuner har allerede gennemført en reorganisering af den administrative organisation efter Strukturreformen.

Metode

Som nævnt vil denne artikel undersøge, hvordan landets kommuner har arbejdet med de administrative organisationer for at sikre den fortsatte udvikling af kommunerne, og ikke mindst for at bidrage til at løse de effektiviseringsudfordringer, kommunerne står overfor. Dette gøres ved at undersøge flere danske kommuners administrative reorganiseringer i perioden efter Strukturreformen.¹ Specifikt gøres dette på to måder. For det første er der gennemført to dybdegående casestudier af to danske kommuners arbejde med de administrative forandringsprocesser. For det andet er der gennemført kortere analyser af yderligere fem kommuner og deres forandringsprocesser. Årsagen til, at der er valgt disse to typer af cases, er, at man ved at undersøge de to kommuner i dybden opnår meget specifik viden om, hvordan kommunerne arbejder med disse problemstillinger. Samtidig opnår man en mere generel viden om et større antal kommuner ved ligeledes at undersøge fem kommuner mere perifert.

Undersøgelsens syv casekommuner er udvalgt som eksempler på kommuner, der allerede har gennemført reorganiseringer og repræsenterer fire forhold. For det første er der udelukkende tale om sammenlagte kommuner. Dette skyldes to forhold. Dels opnår man derved mere ensartede kommuner med ensartet historik, og dels kan man have en formodning om, at sammenlagte kommuner i højere grad vil gennemføre reorganiseringer. For det andet repræsenterer kommunerne forskellige størrelser af kommuner (målt som antal indbyggere).² For det tredje repræsenterer kommunerne varierende antal kommuner inden fusionen (fra tre til seks fusionskommuner). Endelig repræsenterer de udvalgte kommuner forskellighed i reorganiseringens omfang, hvilket betyder, at såvel inkrementelle som mere radikale reorganiseringer inddrages i analysen.³ De to primære casekommuner er udvalgt, så de er ens på alle de ovenstående områder, på nær omfanget af reor-

ganiseringen. Der er altså tale om to meget ens kommuner, der dog har foretaget forskellige grader af reorganiseringer.

Undersøgelsen i de to casekommuner er foretaget ved at gennemføre interview på både det politiske⁴ og det administrative niveau. I begge kommuner er den administrative topledelse interviewet, samt øvrige personer tæt på processen.⁵ Endelig er der foretaget analyser af kommunernes interne dokumenter omkring reorganiseringerne samt en gennemgang af lokale avisartikler omkring emnet.

De fem øvrige kommuner er, som nævnt, undersøgt mere perifert, og der er ikke foretaget egne interview i kommunerne. Analyserne af kommunerne støtter sig derfor op ad sekundære kilder (dokumenter tilsendt fra kommunen samt avisartikler). Formålet med disse kommuner er derfor at give et mere overfladisk, men mere generelt, billede af, hvordan kommunerne arbejder med forandringsprocesserne. En undersøgelse af denne art (caseundersøgelse med et begrænset antal cases) kan naturligvis ikke være generelt dækkende for alle landets kommuner, men kan dog benyttes som en indikation af, hvordan kommunerne arbejder med disse problemstillinger.

Undersøgelsen gribes an gennem to primære teoretiske perspektiver. For det første benyttes et perspektiv, der omhandler strategisk ledelse og især den strukturelle organisering af kommunens administrative organisation. For det andet benyttes perspektiver vedrørende organisatoriske forandringer, især med fokus på hvordan forandringsprocessen er grebet an i kommunerne.

Strategilitteraturen indeholder mange forskellige elementer og kan inddeles på mange forskellige måder. Mintzberg et al. (1998) har blandt andet lavet opdeling i 10 forskellige skoler, og Haberberg & Rieple (2001) har lavet en typologi i fire dimensioner. Som Poulfelt (2002) pointerer, er sådanne skoler eller typologier imidlertid ofte efterrationaliseringer og ikke egentlige skoler, som forfatterne bekender sig til. Årsagen til, at de forskellige typologier medtages her, er for at illustrere den bredde, der eksisterer inden for strategilitteraturen. I forhold til denne undersøgelse tages der imidlertid udgangspunkt i et afgrænset område af strategiteorien: designlitteraturen. I denne tradition fokuseres der på, hvordan organisationer udformes (designes), således at den bedst tilgodeser nogle opstillede mål og hensyn. De klassiske bidrag inden for denne tradition tæller blandt andre Chandler (1962), Ackoff (1970) og Andrews (1971). På baggrund af denne litteratur kan man have nogle forventninger om, at kommunerne i høj grad ændrer organisationerne med helt bestemte formål. Den klassiske designlitteratur beskæftiger sig i høj grad med den måde, man vælger at indrette sin organisation, hvilket gør, at litteraturen er velegnet til at analysere kommunernes arbejde med den administrative struktur.⁶

Ud over den strategiske ledelsesteori benyttes elementer omkring organisatoriske forandringer og især forskellige forandringsstrategier. Dette kan især benyttes til at analysere selve den proces, som kommunerne gennemgår i større organisatoriske forandringer. Dette er centralt i forhold til den måde, kommunerne arbejder

med forandringerne, idet teorierne kan bidrage med indsigt i den måde, processen fungerer, og hvilke aktører der inddrages i processen. Flere har beskæftiget sig med forskellige forandringsstrategier, eksempelvis har Borum (1995) opstillet fire forskellige forandringsstrategier. Meget tilsvarende tanker findes hos Van de Ven & Poole (1995) med en senere udbygning af Jacobsen (2005). På baggrund af de forskellige forandringstypologier kan man have en forventning om, på baggrund af den klassiske designlitteratur, at kommunerne i høj grad vil gennemføre meget instrumentelle og resultatorienterede forandringsprocesser. Dette er dog ikke nødvendigvis sikkert, idet kommunerne, til trods for at der fokuseres på strukturen, godt kan benytte andre forandringsstrategier end meget rationelle og strukturelle strategier (jf. Leavitt, 1965).

Resultater af undersøgelsen

De syv kommuner har alle reorganiseret deres administrative organisationer om end i forskelligt omfang. Seks af de syv kommuner har nedbragt antallet af direktører, mens den sidste kommune (Kommune E) har indført en anden type direktion. Beskæringen i antallet af direktører skyldes primært en reducere i antallet af forvaltninger i de pågældende kommuner. En oversigt over forandringerne i kommunerne kan ses i figur 1.

Figur 1: Oversigt over foandringer i casekommunerne

Kommune	Forvaltningsændring	Direktionsændring	Primære hensyn
Kommune A	Reducerer antallet af forvaltninger til 3, samt 1 intern stab	Antallet af direktører reduceres fra 9 til 5.	Udvikling af kommunen. Tværgående projekter. Bedre ressourceudnyttelse. Mere helhed.
Kommune B	Antallet af forvaltninger reduceres til 4, samt 1 økonomiforvaltning.	Reducerer antallet af direktører fra 8 til 6.	Mere strategisk tænkning. Økonomisk besparelse. Helhed i opgaveløsningen. Optimering af organisation.
Kommune C	Reducerer antallet af forvaltninger til 3, samt 1 intern serviceforvaltning.	Antallet af direktører reduceres fra 8 til 5.	Borgerfokus. Strategisk tænkende direktion. Udviklingsorienteret. Flexibilitet. Matrixorganisering.
Kommune D	Fastholder antallet af forvaltninger. Der oprettes en tværgående økonomifunktion og centre.	Direktionen reduceres ikke, men får andre formelle opgaver.	Effektivitet og sikker drift. Fornyelse. Strategisk ledelse og helhedsorientering. Økonomisk effektivitet.
Kommune E	Reducerer forvaltninger til 4 fagcentre, samt et antal fællescentre (herunder ledelsessekretariat).	Udvider direktionen fra 2 direktører og borgmesteren, til 6 direktører.	Kvalitetssikring. Strategisk udvikling. Helhed og sammenhænge på tværs. Decentralisering og tydelige mål.
Kommune F	Reducerer antallet af driftsforvaltninger til 2, samt 2 serviceforvaltninger.	Antallet af direktører reduceres fra 7 til 5.	Nedbryde sektorer (helhedstænkning). Netværks- og projektorienteret. Udviklingsorienteret.
Kommune G	Antallet af forvaltninger reduceres til 4 fagforvaltninger, samt 2 tværgående forvaltninger.	Reducerer antallet af direktører fra 12 til 7.	»Levere varen« ift. visionen. Tværgående strategisk direktion. Helhedsorienteret. Tværgående samarbejde.

I de undersøgte kommuner er det generelt indtrykket, at de hidtidige administrative organisationer (frem til reorganiseringen) har fungeret tilfredsstillende i løsningen af de driftsmæssige opgaver, kommunerne stod med umiddelbart efter Strukturreformen. Samtidig er det dog også indtrykket, at kommunerne ikke har fungeret optimalt og mange steder har været for omkostningstunge. De hidtidige administrative organisationer i undersøgelsen har i vid udstrækning benyttet sig af varianter af forvaltningsmodeller, og organisationerne har typisk været inddelt i traditionelle fagforvaltninger. Dette er næppe overraskende, idet op imod to ud af tre kommuner efter reformen benyttede en form for forvaltningsmodel (Kragh Jespersen, 2008: 100). Der er reelt heller ikke nogle af casekommunerne, der er på vej væk fra faglige forvaltninger i deres reorganiseringer (om end én af kommunerne foreslog en model, der kom tæt på). Kommunerne blander dog den traditionelle forvaltningsmodel med elementer fra andre modeller.⁷ Flere benytter elementer fra netværksmodeller, mens alle kommunerne efter reorganiseringen får en direktion med strategisk udvikling som en af kerneopgaverne. Overordnet kan casekommunernes reorganiseringer hverken betegnes som innovative eller nyskabende.

Bækgaard (2008) viste i sin analyse, at antallet af forvaltninger steg betydeligt i sammenlægningskommunerne som følge af strukturreformen. Det samme var tilfældet i denne undersøgelses casekommuner. Den struktur, der indføres nu som en anden bølge efter reformen, betyder færre forvaltninger i casekommunerne, idet alle cases (på nær Kommune D) reducerer antallet af forvaltninger.

Casekommunerne benytter i deres argumentation for en ny struktur flere af de samme hensyn (jf. figur 1). Kommunerne lægger alle vægt på, at den nye organisation tilgodeser fire forhold. For det første skal organisationen være udviklingsorienteret. For det andet skal organisationen og især direktionen være strategisk tænkende. For det tredje skal organisationen have et helhedssyn, og endelig skal organisationen samarbejde ved hjælp af tværgående opgaver eller projekter. Hver enkelt kommune benytter naturligvis også andre hensyn end de nævnte, men disse hensyn lader imidlertid til at gå igen i kommunernes argumentation for reorganiseringerne.

Forandringsprocesserne i kommunerne

I det ovenstående blev der fokuseret på, hvordan kommunerne udformede deres administrative organisationer i anden bølge efter Strukturreformen, samt hvilke hensyn kommunerne primært lagde til grund for forandringerne. I dette afsnit vil der i stedet blive fokuseret på den forandringsproces, der fandt sted i de to primære casekommuner (Kommune A og B).

De to casekommuner har hver især gennemført reorganiseringer, der dog adskiller sig i omfanget. Mens Kommune A har gennemført en radikal ændring af hele strukturen, har Kommune B nærmere gennemført en justering af den eksisterende struktur. Ens for de to kommuner er imidlertid, at der for begges vedkommende er tale om planlagte forandringer, der skal tilgodese forskellige hensyn. Hvilke hensyn, der specifikt er tale om, er gengivet ovenfor i figur 1. I begge kommuner

lader det til, at man har haft en meget rationel tilgang til udformningen af den administrative organisation, idet organisationen bevidst udformes med det formål at tilgodese de opstillede mål.

Beslutningsprocesserne i begge kommuner har været præget af meget stærke kommunaldirektører, der har haft ansvaret for at gennemføre reorganiseringerne. I begge tilfælde har den hidtidige direktion dog bistået kommunaldirektøren i arbejdet, men ansvaret er entydigt placeret hos kommunaldirektøren. Der har været skabt forståelse for reorganiseringen i begge kommuner, dog på meget forskellige måder. I Kommune A har der været skabt en *sense of urgency* (Kotter, 2008), der har gjort, at der har været forståelse i organisationen. I Kommune B har der ligeledes været forståelse, om end forståelsen har været knyttet til en mindre justering af organisationen. Der havde formodentlig ikke været den samme forståelse for en større reorganisering af strukturen.

Begge kommuner har været fokuseret på resultatet af forandringen, idet begge kommuner har ønsket at sikre effektivitet, synergi og fremtidig udvikling af kommunen. Kommunernes fokus på resultatet har dog også været forskelligt, idet Kommune B har haft stort fokus på, hvordan man skulle ende (bibeholde den hidtidige model samt reducere antallet af direktører). Kommune A har i højere grad haft fokus på, hvad organisationen efterfølgende skulle kunne (sikre effektivitet og udvikling) og har derefter fokuseret på, hvordan man opnåede dette. Dette betyder også, at mens begge kommuner har gennemført evalueringer af organisationerne, har Kommune A i højere grad end Kommune B været fokuseret på selve forandringsprocessen. Mens Kommune B har gennemført en forholdsvis snæver proces, har Kommune A gennemført en meget omfattende forandringsproces med inddragelse af mange parter i kommunen. Erfaringerne fra de to kommuner er vist i nedenstående figur 2.

Figur 2: Reorganiseringsprocessen i casekommunerne

	Kommune A	Kommune B
ORGANISATORISK DESIGN		
Forandringens størrelse	Stor (radikal)	Mindre (inkrementel)
Forandringens anledning	Planlagt forandring	Planlagt forandring og naturlig anledning
Intentionelt perspektiv	Bestemte hensyn	Bestemte hensyn
ORGANISATORISK FORANDRING		
Beslutningsproces	Top-styret	Top-styret
Skabt forståelse	<i>Sense of urgency</i>	Ikke for større forandring
Resultatorienteret	I høj grad	I høj grad
Procesorienteret	I høj grad	I mindre grad

For så vidt angår kommunernes interesse for processen, er der i samtlige af undersøgelsens casekommuner en interesse for selve processen om end i forskelligt omfang. Kommunernes fokus på processen er forskelligt, både når det handler om selve forandringsprocessen samt de processer, der ligger efter forandringen,

altså de kommende arbejdsprocesser. Man bør dog diskutere, hvad disse forskelle i kommunernes fokus kan skyldes.

For det første kan det tænkes, at forskellene mellem kommunernes fokus på processen skyldes forskellene i omfanget af forandringernes størrelser. Argumentet vil være, at det ved mindre forandringer ikke er nødvendigt at fokusere på processen, da der er tale om en mindre ændring. Dette argument har imidlertid nogle problemer, idet nogle af de mindre reorganiseringer ligeledes har gennemgået omfattende processer (eksempelvis Kommune C). Samtidig vil argumentet betyde, at undersøgelsens mest omfattende reorganisering (Kommune F) ville have gennemført den mest omfattende proces, hvilket bestemt ikke er tilfældet.

For det andet kunne man have en formodning om, at forskellene i kommunernes fokus på processen skyldes, at der er forskel i kommunerne på, hvor meget man forventer at kunne bruge processen til. En omfattende proces kan eksempelvis benyttes til at skabe den *sense of urgency*, der blev omtalt ovenfor vedrørende Kommune A. Samtidig kan en omfattende proces benyttes i kommunerne til at skabe læring om organisationen samt til skabe gode fremtidige arbejdsprocesser.

For det tredje kan man have en formodning om, at processer bruges til et andet formål end det ovenstående. Man kan have en forventning om, at nogle kommuner benytter processen mere som et symbol end et reelt værktøj (se Røvik, 1998). Ved at gennemføre en forholdsvis omfattende proces kan kommunen legitimere forandringer og give det indtryk, at man er en moderne og lyttende organisation. Såfremt processen i højere grad er et symbol end et værktøj, vil der ikke være tale om lyttende evalueringer, men nærmere strategisk/taktisk evaluering eller en rent symbolsk evaluering (Dahler-Larsen, 2004). Forskellen i kommunernes fokus på proces skal næppe findes i ét af disse forhold, men nærmere en kombination af dem. Det lader i hvert fald til, at man kan finde eksempler på dem alle.

Kommunernes arbejde med de administrative reorganiseringer kan overordnet ses som et udtryk for klassiske designstrategier, hvor det primære fokus er indretningen af det administrative system. For kommunerne handler det således om at skabe *fit* og dermed en organisation, der i højere grad opfylder de krav, der stilles til den – eksternt såvel som internt.⁸ Som tidligere nævnt kan kommunernes forandringsstrategier ikke karakteriseres som hverken innovative eller nyskabende. Kommunerne genopfinder således ikke deres samlede organisationer med et fast blik rettet mod fremtiden.⁹ I stedet justerer man eksisterende modeller – om end nogle justeringer er større end andre – og praktiserer i et vist omfang stadig *det muliges kunst* i arbejdet med reorganiseringerne.

Om kommunerne i denne undersøgelse

Som tidligere nævnt er der i denne undersøgelse valgt at fokusere på sammenlagte kommuner. Dette blev gjort af to årsager. For det første ville der blive valgt ensartede kommuner, og for det andet kunne man have en formodning om, at denne type kommune i højere grad ville forandre organisationen. Det bør dog diskuteres,

om resultaterne fra denne artikel kan benyttes i ikke-sammenlagte kommuner. På den ene side har de ikke-sammenlagte kommuner ikke den samme historie, da de ikke har været gennem en sammenlægning. Dette forhold kan spille en stor rolle i deres arbejde med organisatoriske forandringsprocesser.

Omvendt var det ikke kun sammenlægningskommuner, der fik nye opgaver i forbindelse med Strukturreformen – hvilket alle landets kommuner gjorde. Samtidig er alle landets kommuner – sammenlagt eller ikke-sammenlagt – under det samme pres for at levere effektiviseringen. Endvidere kan man se i diverse medier, at mange kommuner har skåret i antallet af direktører samt lagt afdelinger og/eller forvaltninger sammen i perioden efter reformen. Dette gælder både sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner. Man bør derfor ikke afvise, at ikke-sammenlagte kommuner står i den samme situation, og at de udvalgte kommuner i denne undersøgelse kan bidrage til forståelsen af, hvordan kommunerne arbejder på at indfri de forventninger, der blev stillet til dem i forbindelse med reformen.

Konklusion: Kommunernes arbejde med de administrative organisationer

Landets kommuner har siden Strukturreformen været under et voldsomt pres for at skulle levere den effektiviseringsgevinst, der blev stillet i udsigt i forbindelse med reformen. Kommunerne har i de forløbne år siden reformen blandt andet arbejdet med indretningen af den administrative organisation i forhold til at løfte denne ledelsesopgave. Man kan naturligvis også anse kommunernes reorganiseringer som en meget håndgribelig måde at spare nogle penge (man skaffer sig af med nogle chefer og direktører), men kommunernes forandringer af de administrative strukturer bør ses som noget mere end som så. For det første er organisatoriske ændringer ofte meget omkostningstunge, da mange systemer skal forandres, og fordi gevinsten ved færre chefer sjældent kommer fra den første dag. Herudover er der ikke tale om omfattende besparelser ved gennemførelsen af reorganiseringer – i hvert fald ikke i forhold til kommunernes samlede omsætning eller samlede administrative omkostninger. For det andet bør reorganiseringerne ses som en måde, hvorpå kommunerne forsøger at optimere deres organisationer i en situation, hvor de ikke fundet den optimal.

Kommunerne har meget store udfordringer i perioden efter reformen. Man arbejder dog på disse problemstillinger, blandt andet gennem forandringer af de administrative strukturer. Kommunerne arbejder generelt meget fokuseret på at få hele det administrative system til at fungere, så man derigennem kan sikre driften og effektivisere administrationen. Kommunerne benytter sig imidlertid af meget klassiske designtanker i indretningen og udformningen af de administrative strukturer og man kan diskutere, om kommunernes arbejde med de administrative strukturer vil vise sig at være nok til at indfri de kæmpe forventninger om en mere effektiv kommunal sektor.

Summary

Danish local authorities face strong challenges when they want to reap the efficiency gains promised in connection with the implementation of the structural reform. This article examines how local authorities attempt to streamline their organisations through the reorganisation of overall administrative structures. Case studies of seven different municipal mergers are reviewed to see how local government handles these managerial and strategic challenges to improve their organisational efficiency by analysing the change processes

It is concluded that local authorities widely employ classical design strategies in the development and design of their administrative organisations. With departure in very specific considerations, local authorities design their organisations to be in immediate agreement with both internal and external demands.

Litteratur

- Ackoff, Russell L. (1970): *A Concept of Corporate Planning*. New York: John Wiley & Sons.
- Andrews, Kenneth R. (1971): *The Concept of Corporate Strategy*. New York: Dow-Jones Irwin.
- Borum, Finn (1995): *Strategier for organisationsændringer*. København: Handelshøjskolens Forlag. 1. udgave, 6. oplag.
- Brøndum, Anders (2007): *Faglig bæredygtighed: Udviklingen af en definition og forståelsen af, hvordan den faglige bæredygtighed udvikles i den kommunale sektors opgaveløsning*. Odense: Syddansk Universitet.
- Buchanan, David & Boddy, David (1992): *The Expertise of The Change Agent: Public Performance and Backstage Activity*. New York: Prentice Hall.
- Burgelman, Robert A. (2004): *Strategy is Destiny: How Strategy-Making Shapes a Company's Future*. New York: The Free Press.
- Burton, Richard M. & Obel, Børge (2004): *Strategic Organizational Diagnosis and Design. The Dynamics of Fit*. New York: Springer.
- Byskov-Nielsen, Rasmus (2006): »Kommunernes fremtidige politisk-administrative struktur«. I Blom-Hansen, Jens, Elkliit, Jørgen & Serritzlew, Søren (red.) (2006): *Kommunalreformens konsekvenser*. København: Academica.
- Bækgaard, Martin (2008): »Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning«. *Politica*, nr. 3, december 2008, pp. 349-368.
- Chandler, Alfred (1962): *Strategy and Structure: Chapters in the History of American Industrial Enterprise*. Cambridge: M.I.T. Press.
- Dahler-Larsen, Peter (2004): *Evaluering og magt*. Aarhus: Magtudredningen.
- Haberberg, Adrian & Rieple, Alison (2001): *The Strategic Management of Organizations*. London: Prentice Hall.
- Hamel, Gary & Prahalad, C.K. (1994): *Competing for the Future*. Boston: Harvard University Press.
- Hansen, Morten Balle, Tannert Pedersen, Jens & Thylin, Emil (2010): »Regeneration og strukturel forandring i de danske kommuners lederskab 1980-2008. Dokumentation af en undersøgelse baseret på kommunale årbøger«. *Kommunalpolitiske Studier*, nr. 27, 2010.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004): *Aftale om strukturreform, juni 2004*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Organisationsændringer og forandringsledelse*. København: Forlaget Samfundslitteratur.
- Kim, W. Chan & Mauborgne, Renee (2005): *Blue Ocean Strategy – De nye vinderstrategier*. København: Børsens Forlag.
- Klausen, Kurt Klaudi (2010): »Koncernledelse i det offentlige – nu også i kommunerne? *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 75. årgang, nr. 2, pp. 7-24.
- Kotter, John P. (2008): *A Sense of Urgency*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kragh Jespersen, Peter (2008): »Kommunernes valg af administrativ organiserings- og styringsformer«. I Hansen, Karin et al. (2008): *Nye kommuner i støbeskeen – om organisering og styring i de nye kommuner*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Leavitt, Harold J. (1965): »Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technological and Humanistic Approaches«. I March, James G. (red.) (1965): *Handbook of Organizations*. Chicago: RAND McNally & Company.
- Mintzberg, Henry, Ahlstrand, Bruce & Lampel, Joseph (1998): *Strategy Safari. The Complete Guide Through the Wilds of Strategic Management*. London: Prentice Hall.

- Nadler, David A. & Tushman, Michael L. (1989): »Organizational Frame Bending: Principles for Managing Reorientation«. *The Academy of Management Executive*, vol. 3, no. 3, aug. 1989, pp. 194-204.
- Poulfelt, Flemming (2002): »Når ledelse bli'r strategisk«. *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, nr. 1, 2002, pp. 5-13.
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagboksforlaget.
- Van de Ven, Andrew H. & Poole, Marshall Scott (1995): »Explaining Development and Change in Organizations«. *Academy of Management Review*, Vol. 20, no. 3, pp. 510-540.
- Weick, Karl E. (1979): *The Social Psychology of Organizing*. 2. udgave. New York: McGraw-Hill Inc.
- Wernerfelt, Birger (1984): »A Resource-based View of the Firm«. *Strategic Management Journal*, Vol. 5, 1984, pp. 171-180.

Noter

1. Kommunerne i denne undersøgelse er anonymiseret af hensyn til kommunerne og interviewpersonerne.
2. Kommunestørrelsen måles som antal indbyggere, idet en tidligere undersøgelse har vist, at netop indbyggertallet kan tænkes at have en indflydelse på udformningen af den administrative struktur (Byskov-Nielsen, 2006: 130).
3. Der er foretaget en indledende analyse af de syv kommuners administrative reorganiseringer med udgangspunkt i Buchanan & Boddys (1992) forandringstypologi samt Nadler & Tushmanns (1989) typologi over forandringstyper. I denne artikel er der både udvalgt kommuner, hvis reorganiseringer kan karakteriseres som radikale og som inkrementelle reorganiseringer.
4. I begge kommuner er kommunens borgmester blevet interviewet samt lederen af det største »oppositionsparti«. Disse personer er interviewet for at give en bedre forståelse af, hvilke overvejelser der blev gjort undervejs i processen, især set fra den politiske synsvinkel.
5. Det drejer sig om kommunernes kommunaldirektører, medlemmer af direktionen, afdelingschefer samt chefkonsulenter tæt på processen.
6. Den strategiske ledelsesteori er videreudviklet siden de klassiske designteoretikere. Nyere bidrag til strategiteorien fremhæver andre forhold end den rationelle intentionelitet, der ligger i de klassiske bidrag, heriblandt mere evolutionære (Weick, 1979; Burgelman, 2004) eller ressourcemæssige (Wernerfelt, 1984; Hamel & Prahalad, 1994) perspektiver på strategisk ledelse og strategiudvikling.
7. Klausen har blandt andet vist, at kommunerne i høj grad blander forskellige modeller i deres administrative organisation (Klausen, 2010: 19).
8. Man kan læse mere om forskellige typer af *fit* hos eksempelvis Burton & Obel (2004).
9. En strategi som Hamel & Prahalad (1994) ville have anbefalet med deres tanker angående genopfindelsen af organisationen, eller Kim & Mauborgne (2005) i deres mere radikale tanker vedrørende skabelsen af *det blå ocean*.