

Ledelse af ændringsprocesser – en sammenlignende analyse af tre ændringsprojekter

Af Jørgen Frode Bakka^{*)}

Resumé

I artiklen analyseres tre cases om organisationsændringer, som alle har omhandlet komplekse problemstillinger, har haft et langvarigt forløb, har omfattet store dele af organisationen og har krævet en betydelig indsats af ressourcer.

Der konkluderes, at visse forhold i et ændringsforløb er særligt kritiske og afgørende for et projekts resultater. Det drejer sig om anledningen til at et projekt igangsættes; om projektets organisationsform; den problemdiagnose, der lægges til grund for projektførelsen og endelig de problemopfattelser og kulturforskelle, der gør sig gældende i forskellige dele af en organisation.

1. Indledning

Organisationsændringsprojekter bruges som betegnelse for en række meget forskellige tiltag, der går lige fra simple ændringer af forretningsgange og arbejdsmetoder (traditionelle rationaliseringsprojekter) og til meget dybtgående og komplekse ændringer i virksomheders måde at fungere på omfattende både strukturelle og adfærdsmæssige ændringer.

Den sidstnævnte type af ændringsprojekter vil ofte være karakteriseret ved en længere varighed, f.eks. fra et halvt til tre år eller mere, og vil som regel omfatte alle eller i hvertfald betydelige dele af en organisations medarbejdere. Der vil desuden ofte være tale om ekstern bistand enten fra konsulenter eller forskere. Af disse grunde vil denne type projekter også være relativt ressourcetrækvende.

Denne type projekter har stor forskningsmæssig interesse, fordi de gi-

^{*)}Lektor, cand. merc. Jørgen Frode Bakka, Metodeforskningsgruppen, Handelshøjskolen i København.

Ledelse af ændringsprocesser – en sammenlignende analyse af tre ændringsprojekter

Af Jørgen Frode Bakka^{*)}

Resumé

I artiklen analyseres tre cases om organisationsændringer, som alle har omhandlet komplekse problemstillinger, har haft et langvarigt forløb, har omfattet store dele af organisationen og har krævet en betydelig indsats af ressourcer.

Der konkluderes, at visse forhold i et ændringsforløb er særligt kritiske og afgørende for et projekts resultater. Det drejer sig om anledningen til at et projekt igangsættes; om projektets organisationsform; den problemdiagnose, der lægges til grund for projektførelsen og endelig de problemopfattelser og kulturforskelle, der gør sig gældende i forskellige dele af en organisation.

1. Indledning

Organisationsændringsprojekter bruges som betegnelse for en række meget forskellige tiltag, der går lige fra simple ændringer af forretningsgange og arbejdsmetoder (traditionelle rationaliseringsprojekter) og til meget dybtgående og komplekse ændringer i virksomheders måde at fungere på omfattende både strukturelle og adfærdsmæssige ændringer.

Den sidstnævnte type af ændringsprojekter vil ofte være karakteriseret ved en længere varighed, f.eks. fra et halvt til tre år eller mere, og vil som regel omfatte alle eller i hvertfald betydelige dele af en organisations medarbejdere. Der vil desuden ofte være tale om ekstern bistand enten fra konsulenter eller forskere. Af disse grunde vil denne type projekter også være relativt ressourcetrækkende.

Denne type projekter har stor forskningsmæssig interesse, fordi de gi-

^{*)}Lektor, cand. merc. Jørgen Frode Bakka, Metodeforskningsgruppen, Handelshøjskolen i København.

ver mulighed for en dybtgående indsigt i en lang række organisatoriske forhold, herunder disse forholds forandringer over tid, ligesom viden om konkrete forudsætninger for givne ændringer lettere kan opnås ved en længerevarende kontakt, end det normalt er muligt, f.eks. ved mere strukturerede undersøgelser.

Til gengæld bliver forskeren eller konsulenten selv en del af organisationen og kan dermed have vanskeligere ved at bevare en nøgtern distance til organisationens problemer.¹⁾

Hvis man som forsker skal følge sådanne mere omfattende projekter, kræver det derfor hyppig kontakt med organisationen over en forholdsvis lang tidsperiode. Desuden må forskeren søge støtte i et relativt varieret sæt teorier og metoder for at opnå en tilstrækkelig nøgternhed og mulighed for at vurdere de forandringer, der sker i organisationen.

Endelig ligger der en begrænsning i det detaljerede casestudie ved, at antallet af empiriske eksempler bliver forholdsvis få på grund af den ressource indsats, der kræves fra forskerens side. Til gengæld har han mulighed for at få en mere nuanceret forståelse for de processer, der påvirker et ændringsforløb. Og dette skulle så gerne føre til at også praktikerne, som står med ansvaret for at ændringer gennemføres, får en bedre viden om kritiske faktorer, som kan forudses, når ændringer planlægges eller igangsættes.

En sådan vejledning for praktikerne findes i artiklen: »Organisationsændringer – en procesorienteret fremstilling«, som forfatteren har skrevet sammen med Ry Nielsen.²⁾

De tre projekter, der skal behandles her, er alle karakteriseret ved at være langvarige, at omfatte store dele af organisationen, at vedrøre komplekse problemstillinger samt ved at indebære en betydelig indsats af ressourcer.

Analysen vil beskæftige sig med træk ved selve ændringsprocessen. Man kunne også have diskuteret muligheder for at måle de resultater, en ændringsindsats resulterer i. Det har jeg gjort i anden sammenhæng,³⁾ så det er ikke det primære emne her.

Nogle af de spørgsmål der skal diskuteres er:

- hvilke variable er interessante i forløbet af en ændringsproces dels for at kunne forklare noget om processen, og dels for at kunne forudsige noget om forløbet,

– og i forlængelse heraf, hvor i processen er de kritiske faktorer, af hvilken art er de, og hvor i tidsforløbet er de placeret.

Den følgende analyse skal tjene som grundlag for en sådan diskussion, og vil være baseret på en sammenligning af tre ændringsstudier.

2. Beskrivelse af de tre ændringsstudier

Studierne vedrører den offentlige administration og er gennemført i tre kommuner af forskellig størrelse, alle beliggende i omegnen af København.

X-købing kommune med ca. 50.000 indbyggere og ca. 400 ansatte i administrationen.

Projektet fandt sted i begyndelsen af 70'erne, inden den nye kommunale styrelseslov var trådt i kraft. Op til dette tidspunkt havde administrationen udviklet sig ved et »knopskydningsprincip«, således at man var nået op på at have 10 selvstændige forvaltningsenheder. Styrelsesloven kom til at medvirke til, at man reducerede antallet af enheder til cirka det halve. Et andet forhold, som gav anledning til at overveje administrative ændringer var planerne om at bygge et nyt rådhus. Der blev etableret kontakt til kommunen gennem deltagelse i et uddannelsesprogram for ledende medarbejdere. Ialt omfattede programmet ca. 75 personer fra top- og mellemløst niveau. Denne kontakt blev udbygget og førte til medvirken i et ændringsprojekt, som primært gik ud på at ændre organisationsstrukturen i retning af et færre antal administrative enheder, som nævnt overfor. Projektet omfattede samtlige sektorforvaltninger.

Af forskellige grunde blev projektet en fiasko,⁴¹ og standsede efter den indledende fase.

Midtpunkt kommune med ca. 17.000 indbyggere og 160 ansatte i administrationen.

Projektet blev gennemført midt i 70'erne over en periode på ca. tre år. Det var formuleret som et organisationsudviklingsprojekt med støtte fra et eksternt konsulentfirma, KONFA og med to forskere tilknyttet i en mere observerende rolle.

Kontakten blev etableret via et af Forvaltningshøjskolens chefkurser, hvori kommunaldirektøren og skoledirektøren deltog. Her hørte de

om nyere teorier om organisationsudvikling. Dette kombineret med en temadebat, som blev initieret af Kommunernes Landsforening, og som handlede om, at de kommunale organisationer måtte gøres mere effektive i fremtiden, gav impulsen til, at ledelsen tog initiativ til et ændringsprojekt. Projektet omfattede samtlige forvaltninger. Det kom til at tage længere tid og var mere besværligt end konsulenterne fra KONFA havde forudset, men alligevel fik det et vist planmæssigt forløb, idet næsten alle medarbejdere kom til at deltage i 3-dages internatseminarer over en periode på ca. et $\frac{1}{2}$ år.

Ørebæk kommune med ca. 30.000 indbyggere og med ca. 350 ansatte i administrationen. Projektet har dog kun omfattet en enkelt administrationsenhed, nemlig social- og sundhedsforvaltningen, som har 120 ansatte i den egentlige administration.

Projektet har været knapt $2\frac{1}{2}$ år og har haft det sigte – gennem en bredt anlagt strukturdebat – at skabe grundlag for en effektivisering af organisationen og herunder forbedre arbejdsforholdene, så medarbejderne får øget tilfredshed i jobbet.

Det er sket bl.a. ved en revurdering af strukturen, herunder de ledelsesmæssige forhold, de anvendte arbejdsmetoder, det tværgående samarbejde og forbruget af ressourcer.

Ved udgangen af marts 1983 forelå der to rapporter til kommunalbestyrelsen. Den ene rapport giver en oversigt over de opnåede resultater, medens den anden beskriver selve processen med at nå frem til de løsninger, der vil præge den fremtidige organisation.

Projektet er gennemført med inddragelse af medarbejderne i de enkelte afdelinger, ligesom projektet har været koordineret af en styringsgruppe på 10 medlemmer, dækkende alle afdelinger og med nogenlunde ligelig repræsentation af ledere og menige medarbejdere. Konsulenterne har primært været rådgivende for denne gruppe.

3. Centrale (kritiske) dimensioner i ændringsprocessen

Jeg har i tidligere arbejder beskæftiget mig med nogle af de forhold, som påvirker organisatoriske ændringsprocesser. Det er forhold, som omtales i litteraturen om organisationsændringer,³⁾ og det er faktorer, som karakteriserer ændringsprocesser i de organisationer, hvor vi har

lavet empiriske undersøgelser, som vi siden har søgt at formulere i en mere generel fremstilling.⁶⁾

Jeg skal ikke her tage hele denne diskussion op – det ville kræve en artikel i sig selv – men påpege, at den dominerende opfattelse blandt de forfattere, som betragter organisationsændringer, som noget der sker i et faseforløb, går ud fra:

- at forløbet nøje kan planlægges
- at man kan arbejde med nogenlunde stabile tidsperspektiver
- at forløbet ikke afbrydes undervejs
- at uenighed blandt deltagerne kan overvindes
- at holdninger kan påvirkes og ændres
og
- at alle faser er lige vigtige.

Ganske vist går nogle faser fremfor andre og kan i den forstand være styrende for de, der følger senere. Men det er ikke udtrykt sådan, at nogle faser eller faktorer i processen er af en sådan art, at man må være uhyre opmærksom på dem og sætte ekstra ind, fordi de er af en særlig kritisk art – eller at de kan invalidere det videre projektforsløb.

I den nævnte fremstilling, hvor vi søger at generalisere nogle af vore empiriske erfaringer, er vi også inde på sådanne betragtninger. Bortset fra de indledende problemformuleringer er der groft sagt ikke nogen faser eller faktorer, som vi betragter som mere kritiske end andre.

Når jeg har søgt at vurdere de tre her nævnte projekter under eet, ser det imidlertid ud, som om nogle faktorer er mere kritiske end andre. Jeg skylder også at nævne, at det seneste projekt, Ørebæk kommune, har bidraget til at skærpe opmærksomheden overfor nogle af de faktorer, som jeg i det følgende vil analysere som særligt kritiske.

3.1. Projektets organisationsform (styring)

I X-købing kommune skete styringen primært via det traditionelle hierarki med kommunaldirektøren som drivende kraft, suppleret dels af økonomichefen og dels af et par af de toneangivende forvaltningschefer. Der skete senere en udvidelse af kredsen, idet man lavede et internt udvalg som omfattede nogle af de »unge løver«, dvs. yngre souschefer, som var kritiske overfor ledelsen og havde mange idéer til ændringer. Der blev udarbejdet forslag til en mere formaliseret organi-

sation til styring og medvirken i projektet, som bestod af en overordnet styregruppe og en række projektgrupper. Disse grupper blev dog aldrig realiseret, da projektet stoppede brat, fordi kommunaldirektøren blev syg over en længere periode.

Projektet var således meget tydeligt styret fra toppen, men med en kritisk mangel, nemlig opbakning fra det politiske system. Dette viste sig at være katastrofalt for projektet i den situation, at den ledende person var »ude af spillet« i den vanskelige startperiode.

I Midtpunkt kommune var der derimod politisk interesse for sagen, idet borgmesteren indledningsvis var positiv.

Initiativet udgik fra kommunaldirektøren og skoledirektøren, men blev hurtigt kanaliseret til samarbejdsudvalget (SU), som kom til at få en central rolle i projektets start og forløb. For det første krævede SU en grundig viden om projektets intentioner, erfaringer fra andre kommuner, mulighed for at vurdere konsulentfirmaet samt en afgørende indflydelse på projektets forløb.

Dette kom til at indebære, at projektets opstart tog meget lang tid, idet man brugte ca. et halvt år i SU til at indhente oplysninger, informere medarbejderne og endelig beslutte at gå ind for projektet. SU blev formelt styregruppe for hele projektet, hvilket bl.a. betød, at der var temmelig bred opbakning omkring projektet.

Det, at SU kom ind i billedet på et meget tidligt tidspunkt, bidrog nok til en vis forsinkelse, men betød samtidig, at ialtfald medlemmerne af SU fik en forholdsvis klar opfattelse af, hvad et sådant projekt overhovedet gik ud på. Det skabte en bred debat i baglandet, som nok havde nogen skepsis, men også blev mere involveret, end det ellers havde været tilfældet, når SU havde sager på dagsordenen.

Det vil sige, at information og engagement var nogle positive størrelser, som brede dele af organisationen fik del i. En anden væsentlig størrelse var den læreproces, som skete hos medlemmerne af SU, og som gav både ledelse og medarbejdere en indsigt i organisatoriske forhold som var nye, og som senere spillede en positiv rolle i det fortsatte arbejde med afdelingernes organisation – også efter at det »officielle« projekt var afsluttet. I dag har man fortsat et OU-udvalg under samarbejdsudvalget, som kan fordele økonomiske ressourcer til afdelinger, forvaltninger, SU, ledergrupper m.v.

I Ørebæk kommune blev der allerede ved projektets start nedsat en

styringsgruppe med bred repræsentation, som har haft ansvaret for den givne bevilling, og som løbende har taget stilling til projektets fremadskriden. Man aftalte også meget tidligt, at samarbejdsudvalget overlod til gruppen at tage stilling til de løbende spørgsmål af organisatorisk art, som måtte opstå undervejs i projektet. SU kommer først ind i debatten, når man har udarbejdet den rapport, som skal forelægges kommunalbestyrelsen.

Arbejdet i styringsgruppen har været meget konfliktfyldt af en række grunde. De fleste ledere inkl. topledelsen har relativt kort anciennitet i forvaltningen. Desuden har topledelsen fra begyndelsen haft et vist modsætningsforhold til nogle af de mest betydningsfulde afdelinger. Det vil sige, at der ikke har været nogen tradition for samarbejde. Der til kommer flere kritiske hændelser, som i perioder helt har blokeret samarbejdet i styringsgruppen. Socialrådgiverkonflikten i sommeren 1981 gav specielt i Ørebæk nogle kraftige sammenstød, som bl.a. indbar en række tjenestemandssager mod de aktive i en blokade. Det fik som konsekvens, at socialrådgiverne i en længere periode trak sig helt ud af arbejdet i styringsgruppen, som derpå midlertidigt indstillede arbejdet. Herudover har der været nogle afskedigelsessager samt nogle tjenstlige påtaler overfor medarbejdere, som blev formidlet på en temmelig klodset måde.

Desuden har der løbende været eksempler på u hensigtsmæssige reaktioner fra både ledelsens side og fra medarbejderne. Man kan sige det skarper: der har over hele perioden været en udbredt mistillid mellem de to parter, ledelse og medarbejdere.

Der har dog også været perioder, hvor samarbejdet har fungeret godt. Det har især været i forbindelse med to internatseminarer for styringsgruppen og en gruppe medarbejdere, der havde lavet oplæg på en række faglige problemområder. Disse oplæg har dannet grundlag for beslutninger, som over tid er akkumuleret og som udgør fundamentet i den endelige rapport. Det vil sige, at der undervejs i forløbet er sket en iværksættelse af beslutninger, som på vigtige områder har ændret organisationen.

Sammenfattende har erfaringen fra de tre projekter været, at organisationsformen er en meget central variabel dels i relation til et ændringsprojekts gennemførelse og dels som et led i en læreproces, der kan forøge organisationens ændringsberedskab i fremtiden. Samtidig er det

tydeligt, at det samarbejdsclima, der eksisterer i den givne organisationsform er stærkt betingende for processens forløb og de resultater, der kommer ud af arbejdet. Her gælder tillige, at ingen af parterne kan udvise en anden adfærd i den daglige praksis, end den man udviser i projektsamarbejdet, uden at det får en negativ effekt på troværdigheden mellem parterne.

3.2. Udarbejdelse af problemdiagnose

I X-købing blev den første problemdiagnose formuleret af kommunaldirektøren. Kort fortalt gik den ud på, at der var for mange afdelinger, og der var for mange ledere, som ikke var vokset med opgavernes vækst og ændrede indhold. I den næste fase skete der primært en udvidelse af kredsen, som skulle inddrages i formuleringen af organisationens problemer. Denne kreds kom til at bestå af de toneangivende chefer samt en del yngre ledere, som havde souschefplaceringer. Iøvrigt havde disse en noget forskellig holdning til, hvad der var centrale problemer i organisationen. Disse holdningsforskelle kom især til udtryk, da man skulle diskutere kommissorier for forskellige projektgrupper, som skulle nedsættes og producere oplæg for det videre arbejde. Uenigheden gik især på indflydelsesmulighederne i organisationens top for de yngre ledere.

I Midtpunkt kommune blev problemdiagnosen udarbejdet af de eksterne konsulenter og forelagt for samarbejdsudvalget. Diagnosen blev stort set godtaget og dannede grundlag for legitimering af konsulenternes forslag til en række internatseminarer for SU og de forskellige forvaltninger. Denne fase gik forholdsvis hurtigt, hvilket hang sammen med den meget lange diskussionsperiode, som var gået forud, og hvor man havde taget stilling til indholdet og formen, som et eventuelt projekt skulle have.

I Ørebæk kommune blev der i projektets startfase formuleret et meget omfattende kommissorium, som indeholdt elementer af en problemdiagnose. Der var sket et forarbejde i gruppen af afdelingsledere og forvaltningschef. I det kommissorium, som blev vedtaget af styringsgruppen var angivet en række områder, som det var strukturdebattens formål at belyse nærmere. Ved at præcisere disse områder, havde man faktisk fastlagt, at de kritiske størrelser i organisationen var udtrykt ved netop disse emneområder.

Knap et år senere fremkom der en ny problemdiagnose i forbindelse med, at arbejdet i styringsgruppen havde været midlertidigt indstillet i en periode på ca. syv måneder, affødt af en konflikt på arbejdsmarkedet, som havde involveret socialrådgiverne i kommunen.

Den nye problemdiagnose, som var formuleret af topchefen og souschefen i forening, var formuleret i et fortroligt notat på ca. 75 sider. Notatet havde et grønt omslag og blev derfor hurtigt kaldt »den grønne rapport«.

Rapporten forelå på det tidspunkt, hvor man genoptog arbejdet i styringsgruppen efter den lange pause. Den gav debatten en voldsom start. Rapporten gav udtryk for nogle meget klare opfattelser hos ledelsen i retning af kritik af holdningerne hos visse medarbejdergrupper, af deres arbejdsform og effektivitet. Desuden skitserede den nogle ret væsentlige ændringer i strukturen, som bl.a. indebar, at en afdeling blev nedlagt.

Da det fortrolige notat blev forelagt i styringsgruppen, traf man beslutning om, at den grønne rapport hurtigst muligt skulle uddeles til samtlige medarbejdere for at undgå rygtedannelser. Endvidere blev de to chefer af styringsgruppen pålagt at deltage i møder med samtlige afdelinger for mundtligt at redegøre for deres synspunkter. Mødernes primære formål var at dæmpe de ophidsede gemytter og at få præciseret, at der var tale om et debatoplæg.

Kort tid efter dette intermezzo, besluttede man i styringsgruppen at »arkivere« den famøse rapport.

Det videre arbejde med problemdiagnosen kom herefter til at foregå i en trinvis udvikling, hvor styringsgruppen formulerede en række hovedtemaer, som skulle belyses af arbejdsgrupper på afdelingsniveau, hvorefter der skulle foregå en koordinering på tværs af afdelingerne.

Der var tale om følgende temaer: kompetencegrundlag og -fordeling, faglig/administrativ ledelse, personaleressourcer, samarbejde mellem afdelinger, forholdet til eksterne medarbejdere.

Problemformuleringer og løsningsforslag blev herefter behandlet på to internatseminarer, som tidligere omtalt.

Sammenfattende omkring problemdiagnose tegner sig følgende billede:

- eksterne, professionelle konsulenter, som er trænet i at arbejde med organisationsanalyser er nogenlunde i stand til at ramme centrale

- problemstillinger i organisationen, og er også i stand til at opnå accept på diagnosen hos både ledelse og medarbejdere,
- hvis problemdiagnosen formuleres af den hierarkiske top, er der stor risiko for diagnosens »gyldighed«. Dels er en topledelse ikke altid tilstrækkelig vidende om en række af de aktiviteter, der foregår i organisationen, især ikke i de udførende led, hvorfor fejlagtige tolkninger let forekommer. Dels er en topledelse ikke altid tilstrækkelig opmærksom på de holdningsforskelle, der findes i forskellige medarbejdergrupper, ligesom den kan have en ret usikker fornemmelse af sin egen troværdighed,
 - af de anførte grunde kan topledelsen have svært ved at få tilstrækkelig accept for sin tolkning af organisationens problemer,
 - når problemdiagnosen foregår i en bredere kreds, hvor repræsentanter for medarbejderne deltager på nogenlunde lige fod og legalt kan udtrykke sig om organisationens problemer, tilføres der betydelige ressourcer, som kan bidrage dels til øget kvalitet i problemdiagnose og -analyse (f.eks. et mere realistisk billede af problemerne og en tydeligere afdækning af holdningsforskelle) og dels kan sikre en bred opbakning af et ændringsprojekts videre forløb,
 - samtidig er det repræsentative forum en sårbar størrelse, som er uhyre følsom overfor det klima, hvori samarbejdet foregår og især overfor afvigende adfærd i forhold til udtalte positive intentioner hos de respektive parter.

3.3. Problemopfattelser og kulturforskelle

Det er karakteristisk for mange organisationer, at der er betydelige forskelle i opfattelsen af organisationens problemer dels mellem top og bund og dels mellem forskellige, specialiserede enheder. Man kan også sige, at der trives mange subkulturer, som sameksisterer mere eller mindre fredeligt.

Disse forhold er det vigtigt at være opmærksom på både i startfasen af et ændringsprojekt og i forbindelse med valg af løsninger. I startfasen fordi problemopfattelsen ofte vil være styrende for det videre procesforløb og i løsningsfasen, fordi realismen i de løsninger man vil gennemføre må sammenholdes med specielle træk ved afdelinger, personer og opgaver. Ellers bliver løsningerne ikke levedygtige i praksis.

I X-købing var der eksempler på forskellige grupperinger med afvi-

gende opfattelser. En vigtig gruppe var »juntaen«, som bestod af kommunaldirektøren og økonomichefen. De lagde stor vægt på effektivitet, bl.a. gennem et veludviklet økonomisk styringssystem, og de ønskede skabt en »strømlinjet« organisationsstruktur med færre chefer på det øverste ledelsesniveau.

De øvrige chefer på det ledende niveau, som ikke var taget med på råd vedrørende de fremtidige ændringer, indtog en forskellig holdning afhængig af deres placering i den fremtidige struktur. De chefer, hvis stillinger kom »i klemme«, lagde vægt på at bevare en bred pyramide og var derfor negativt indstillet over for de påtænkte ændringer.

En anden vigtig gruppe var »de unge løver«, som ikke kunne få tilstrækkelig indflydelse i det eksisterende system, bl.a. fordi en række ældre chefer sad på magten og vogtede nidkært over deres position. De unge løver var mellemledere og souschefer, som havde en god uddannelsesbaggrund og lyst til at tage initiativer til forandringer. De var desuden kritiske overfor cheferne, fordi de mente, at flere af disse ikke var fulgt med tiden, hverken med hensyn til viden eller holdninger.

Det hører også med i billedet, at der var forskellige holdninger til de foreslåede ændringer, som var afdelings- eller forvaltningsbestemte. F.eks. var der en fælles opfattelse blandt de øvrige afdelinger i retning af, at den økonomiske forvaltning var ved at blive for stærk, og at de skitserede ændringer yderligere ville styrke denne enheds position på bekostning af autonomien i andre forvaltninger.

I Midtpunkt var der en del af den øverste ledelse, som var meget velorienteret om moderne ledelsesprincipper m.v. Gruppen af forvaltningschefer fik i løbet af projektperioden etableret sig som en samlet enhed med betydelig indflydelse, ligesom gruppen løbende søgte at udvikle medlemmernes indsigt i ledelses- og organisationforhold.

Medarbejdergruppen var primært karakteriseret ved betydelige afdelingsforskelle, som kom til udtryk ved forskelle i holdninger, arbejdsopgaver, uddannelse etc.

I nogle forvaltninger/afdelinger var der en generelt positiv holdning til ændringsprojektet, andre var forholdsvis indifferente, men ingen afdelinger var decideret negative. Dog var der enkeltpersoner med en negativ indstilling over for ændringsprojektet.

I Ørbæk kan man tale om tre hovedgrupper: den øverste ledelse (chef og souschef), afdelingslederne og de menige medarbejdere. Den

øverste ledelse havde en meget kontant opfattelse af medarbejderne, som på mange måder kunne minde om McGregors X-teori.²¹ Det var da også holdninger i denne retning, der kom til udtryk i den tidligere nævnte grønne rapport, og som førte til betydelig modstand hos medarbejderne.

Afdelingsledergruppen (mellemliderne) havde været præget af stor udskiftning, ligesom flere af disse havde en ret begrænset ledererfaring. Disse forhold var medvirkende til, at mellemlidergruppen var ret svag både i forhold til den øverste ledelse og overfor medarbejderne i afdelingerne.

Samtidig havde der udviklet sig en kultur, hvor mellemlidergruppen fungerede som »hof« for den øverste chef. Det viste sig ved, at der sjældent blev ydet et kvalificeret modspil til den øverste ledelses tolkninger og beslutninger.

Medarbejderne var ikke nogen homogen gruppe. Der var betydelige afdelingsforskelle med hensyn til holdninger, uddannelse og opgaver. Disse forskelle gjorde det ofte vanskeligt at opnå en entydig medarbejderholdning i mange af de konfliktsituationer, som har præget projektforløbet.

Nogle af de vigtigste delinger på medarbejdersiden var mellem folk med rutineprægede opgaver, som blev løst efter faste retningslinier, og medarbejdere, som skulle udøve et vist skøn i forbindelse med opgaveløsningen. De sidstnævnte havde ofte direkte kontakt med klienterne (kunderne). Forskellene i opfattelser blev yderligere styrket ved, at den første gruppe som regel havde en kommunal, administrativ uddannelse, medens den anden gruppe havde en mere professionel uddannelsesbaggrund (f.eks. socialrådgivere, psykologer, sygeplejersker).

Sammenfattende kan man sige, at der kan eksistere betydelige forskelle i opfattelsen af organisationens problemer, uden at de udgør kritiske barrierer for ændringer, såfremt den indbyrdes opgaveafhængighed ikke er for stor, og såfremt ledelsen har en klar hierarkisk placering med støtte i den politiske del af organisationen. (Borgmester, udvalg, byråd). Desuden må det nok forudsættes, at omgivelserne er relativt stabile, således at der ikke er tale om radikale ændringer.

Er der derimod tale om stor indbyrdes afhængighed på opgavesiden og en betydelig grad af usikkerhed om opgavernes løsning, f.eks. på grund af hurtige ændringer i opgavernes art og omfang eller kompe-

tencegrundlag (ændret lovgivning), bliver det mere kritisk for ledelsen at forstå systemets kompleksitet på den ene side, og samtidig – på den anden side – at tillade betydelige variationer i løsningsmetoder, samarbejds- og ledelsesformer etc.

Der bliver altså i dette tilfælde tale om en forholdsvis kompliceret ændringsproces, når der skal ske en tilpasning eller udvikling af organisationen. Her bliver organisationsformer, som de, der er beskrevet for Midtpunkt og Ørebæk, mere aktuelle end den centralt dirigerede »model«, som blev anvendt i X-købing.

Endelig skal man være opmærksom på konflikten mellem det bureaukratiske krav om ensartethed og det opgavebestemte krav om variation støttet af en mere organisk bestemt struktur, der blandt andet tillader subkulturer som både legitime og hensigtsmæssige. Disse forhold kan både præge ændringsprocessen og blive et resultat af den.

4. Konklusion – resultater af analysen

Der er naturligvis mange andre faktorer end de i det foregående nævnte, som påvirker et ændringsforløb. De skal ikke diskuteres her, idet analysen har haft til formål at påvise nogle centrale faktorer, der påvirker forløbet og udfaldet af ændringsprocesser, og som ikke hidtil i litteraturen om ændringer har været tillagt nogen særlig vægt.

De faktorer, som har vist sig at være af central eller kritisk betydning i de tre gennemgåede eksempler er:

Anledningen til at ændringer overvejes og igangsættes. Det er vigtigt, at den konkrete anledning opleves som »naturlig«, acceptabel eller nødvendig af betydelige dele af organisationens medlemmer.

Det er forudsætningen for opbakning, forståelse og engagement hos andre end den øverste ledelse, og har dermed også betydning for tilvejebringelsen og holdbarheden af de løsninger, som senere søges gennemført. Desuden kan anledningen have betydning i forbindelse med anvendelse af eksterne konsulenter bl.a. til at legitimere deres medvirken.

Organisationsformen, forstået som de rammer, hvorunder et samarbejde etableres mellem ledelse og medarbejdere og eventuelle eksterne konsulenter.

Organisationsformen har betydning for ændringsprocessens forløb, og dermed for den forståelse og accept, der vil være i brede dele af organisationen, når løsninger skal gennemføres. Den er tillige vigtig for den løbende informationsvirksomhed mellem en udredningsgruppe eller projektgruppe og det brede organisatoriske bagland.

Endelig kan den medvirke til, at der etableres en læreproces omkring ledelsesmæssige og organisatoriske forhold, som rækker ud over de etablerede (formelle) ledelsespositioner, og dermed tilfører/forbedrer organisationens beredskab overfor fremtidige ændringer.

Problemopfattelser og kulturforskelle må tillægges betydning både ved formuleringen af styrende problemstillinger og ved gennemførelsen af løsninger.

Der er peget på, at forskelle i opfattelser kan være »kultur betingede«, og at en bevidst indsats omkring sådanne forskelle kan medvirke til at overvinde kritiske barrierer. Især når der er tale om komplekse organisationer under svært forudsigelige og hastigt skiftende udviklingsbetingelser, kan det være en fordel både i en analyse- og en implementeringsfase at inddrage og forstå kulturbestemte forhold. Det kan bidrage til at sikre mere levedygtige løsninger som resultat af arbejdet med ændringsprojekter.

Litteratur:

- 1) Disse problemer er bla. taget op af Flemming Poulfelt i »Konsulentlære«. Kbhvn. 1982, og af J. C. Ry Nielsen i en artikel: »Problemer og muligheder ved et længerevarende forsker/konsulentforhold«, Stockholm 1981.
- 2) Jørgen Frode Bakka og J. C. Ry Nielsen: »Organisationsændringer – en procesorienteret fremstilling«. Forskningsrapport 82-1, Kbhvn. 1982.
- 3) Jørgen Frode Bakka: »Organisationsudvikling i en kommune. En undersøgelse af en organisatorisk ændringsproces i Farum Kommune«. Forskningsrapport 80-7, Kbhvn. 1980.
- 4) Projektet er nærmere beskrevet i: Jørgen Frode Bakka: »Organisationsændringer i X-købing kommune«, Arbejdsnote 80-19, Kbhvn. 1980.
- 5) Se f.eks. W. L. French and C. H. Bell Jr.: »Organization Development«, 2nd edition, New Jersey 1978 eller – W. G. Bennis, K. D. Benne & R. Chin: »The planning of change« 2nd edition, New York 1973.
Emnet behandles også i: Jørgen Frode Bakka (red.): »Organisationsudvikling og ændringsstrategier«, Samfundslitteratur, Kbhvn. 1979.
- 6) Se note 2) ovenfor.
- 7) Douglas McGregor: »Mennesket i den moderne virksomhed«, Kbhvn. 1969.

Organisationsformen har betydning for ændringsprocessens forløb, og dermed for den forståelse og accept, der vil være i brede dele af organisationen, når løsninger skal gennemføres. Den er tillige vigtig for den løbende informationsvirksomhed mellem en udredningsgruppe eller projektgruppe og det brede organisatoriske bagland.

Endelig kan den medvirke til, at der etableres en læreproces omkring ledelsesmæssige og organisatoriske forhold, som rækker ud over de etablerede (formelle) ledelsespositioner, og dermed tilfører/forbedrer organisationens beredskab overfor fremtidige ændringer.

Problemopfattelser og kulturforskelle må tillægges betydning både ved formuleringen af styrende problemstillinger og ved gennemførelsen af løsninger.

Der er peget på, at forskelle i opfattelser kan være »kultur betingede«, og at en bevidst indsats omkring sådanne forskelle kan medvirke til at overvinde kritiske barrierer. Især når der er tale om komplekse organisationer under svært forudsigelige og hastigt skiftende udviklingsbetingelser, kan det være en fordel både i en analyse- og en implementeringsfase at inddrage og forstå kulturbestemte forhold. Det kan bidrage til at sikre mere levedygtige løsninger som resultat af arbejdet med ændringsprojekter.

Litteratur:

- 1) Disse problemer er bla. taget op af Flemming Poulfelt i »Konsulentlære«. Kbhvn. 1982, og af J. C. Ry Nielsen i en artikel: »Problemer og muligheder ved et længerevarende forsker/konsulentforhold«, Stockholm 1981.
- 2) Jørgen Frode Bakka og J. C. Ry Nielsen: »Organisationsændringer – en procesorienteret fremstilling«. Forskningsrapport 82-1, Kbhvn. 1982.
- 3) Jørgen Frode Bakka: »Organisationsudvikling i en kommune. En undersøgelse af en organisatorisk ændringsproces i Farum Kommune«. Forskningsrapport 80-7, Kbhvn. 1980.
- 4) Projektet er nærmere beskrevet i: Jørgen Frode Bakka: »Organisationsændringer i X-købing kommune«, Arbejdsnote 80-19, Kbhvn. 1980.
- 5) Se f.eks. W. L. French and C. H. Bell Jr.: »Organization Development«, 2nd edition, New Jersey 1978 eller – W. G. Bennis, K. D. Benne & R. Chin: »The planning of change« 2nd edition, New York 1973.
Emnet behandles også i: Jørgen Frode Bakka (red.): »Organisationsudvikling og ændringsstrategier«, Samfundslitteratur, Kbhvn. 1979.
- 6) Se note 2) ovenfor.
- 7) Douglas McGregor: »Mennesket i den moderne virksomhed«, Kbhvn. 1969.