

Reformerne i reformen: Kommunale reorganiseringer i tiden efter kommunalreformen

Dan Bonde Nielsen, adjunkt
Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
dmn@sam.sdu.dk

I 2007 gennemførtes en af de største reformer af denne offentlige sektor i Danmark. Der var tale om en reform hvor landets enkelte kommuner ikke havde mulighed for at påvirke de krav og forventninger der blev stillet. I denne artikel undersøges det hvorfor så mange kommuner i løbet af kort tid efter reformen gennemførte struktur- og styringsmæssige forandringer i form af administrative reorganiseringer. Artiklen undersøger hvordan kommunerne har gennemført disse forandringer ved hjælp af teorier om strategisk forandringsledelse. Analysen viser, at man har gennemført meget intentionelle forandringer – initieret, formuleret og gennemført af den absolutte administrative topledelse i kommunerne. Samtidig viser analysen, at offentlige topledere har gode muligheder for at påvirke den retning organisationen skal bevæge sig i, men at lederne også mødes af vigtige begrænsninger.

I forbindelse med gennemførelsen af større reformer har lokale enheder sjældent stor indflydelse på reformens tilblivelse eller gennemførelse. I stedet gennemføres større reformer som topstyrede processer, hvor den enkelte lokale organisation ofte forventes at udmønte de beslutninger, der er truffet andetsteds og leve op til de forventninger der stilles i denne forbindelse. Strukturreformen i 2007 betød skabelsen af nye administrative strukturer i landets kommuner. Med så stor en forandring som reformen kunne man forvente, at kommunerne havde behov for en pause fra forandringer, men allerede i løbet

af de første år begyndte landets kommuner at gennemføre forandringer af den måde, man tænkte struktur og styring på.

Den måske største reform af den offentlige sektor i nyere tid blev gennemført i 2007 da Strukturreformen blev implementeret. Reformen dækker over flere forskellige delreformer og ændrede blandt andet opgavefordelingen, inddelingen og finansieringen af den offentlige sektor. I forbindelse med reformen blev det kommunale landskab ændret ganske markant. Det mest synlige resultat blev, at landets kommuner blev tilført nye opgaver, og at antallet af kommuner faldt fra 271 til 98 større enheder efter reformen. I forbindelse med gennemførelsen af reformen havde de enkelte kommuner ikke stor indflydelse på den overordnede reform, men reformen lagde ikke desto mindre et stort pres på kommunerne. Dels skulle kommunerne udmønte reformen lokalt (skabe nye kommunale enheder), dels sikre, at disse enheder kunne leve op til de forventninger, der var skabt i forbindelse med reformens tilblivelse og gennemførelse. På denne måde skabtes en forventning om, at de nye kommuner skulle sikre en høj faglig bæredygtighed, at kommunerne skulle fungere som den primære indgang til den offentlige sektor, samt at de nye kommuner skulle sikre en mere effektiv opgaveløsning og der-

med sikre effektiviseringsgevinster (Nielsen, 2014).

Samlet set kan Strukturreformen i 2007 karakteriseres som en reform, der påvirkede hele gruppen af kommuner. Samtidig var der tale om en reform, hvor de enkelte kommuner ikke havde mulighed for at påvirke de overordnede beslutninger i reformen, idet de krav og forventninger, der blev skabt til kommunerne, var ude af deres hænder. Selve reformprocessen og de endelige forventninger til kommunerne skabte dermed nogle normer for, hvordan kommunerne burde agere. Denne karakteristik af reformen (en reform gældende for hele gruppen og samtidig uden stor indflydelse fra den enkelte enheds side) har stor betydning for den måde, de enkelte organisationer vil agere på efter selve implementeringen af reformen. I litteraturen om organisatoriske forandringer vil forventningen til denne type reform være, at de enkelte organisationer (i dette tilfælde kommunerne) vil agere indenfor rammerne af den overordnede reform. Dette vil indebære, at alle efterfølgende ændringer hos de enkelte enheder vil være i form af mindre justeringer, der har til formål at sikre overensstemmelse mellem den enkelte organisation og de forventninger og normer, der er skabt i forbindelse med reformens gennemførelse (Garud og Van de Ven, 2006: 216; Jacobsen, 2005: 30). Denne karakteristik af Strukturreformen vil indebære, at vi kunne have en forventning om, at kommunerne i perioden efter gennemførelsen af reformen vil afholde sig fra større forandringer og i stedet fokusere på mindre justeringer indenfor reformens rammer, idet fokus blandt kommunerne er at leve op til reformens krav og forventninger. Dette vil medføre, at kun få kommuner vil foretage ændringer, og at de kommuner, der foretager ændringer, vil forventes at foretage mindre og inkrementelle justeringer af de eksisterende strukturer.

Erfaringerne fra de første år efter reformens

gennemførelse viste imidlertid et noget andet billede. Allerede i løbet af de første to år efter reformen gennemførte et større antal kommuner forandringer af den overordnede struktur- og styringstænkning (Nielsen, 2010). Meget hurtigt efter implementeringen af reformen i 2007 begyndte flere af landets kommuner at foretage organisatoriske forandringer af den måde strukturerne var blevet fastlagt på den 1. januar 2007. Selve forandringsprocesserne var ligeledes anderledes, end vi teoretisk ville forvente. Mens litteraturen om organisatoriske forandringer ville forvente mindre og inkrementelle forandringer, viste erfaringerne fra landets kommuner, at en stor del gennemførte både omfattende forandringer og hurtige processer (Nielsen, 2010; Christoffersen og Klausen, 2012).

Den 1. januar 2007 gik landets nye kommuner officielt i luften. I tiden efter reformens gennemførelse, og de mange sammenlægninger af eksisterende kommuner, blev der arbejdet hårdt for at sikre, at man i de enkelte kommuner fik skabt så sikker en drift, som det var muligt. Som allerede nævnt blev der imidlertid skabt store forventninger til landets kommuner i forbindelse med gennemførelsen af reformen. For at kunne leve op til disse forventninger har en lang række af landets kommuner gennemført deres egne reformer af de kommunale strukturer, i form af administrative (og i nogle tilfælde politiske) reorganiseringer.

Hvorfor så vi allerede få år efter reformen så mange, så hurtige og så omfattende forandringer af de eksisterende strukturer, som det var tilfældet? Formålet med denne artikel, er at undersøge hvorfor landets kommuner på så tidligt et tidspunkt begyndte at reorganisere deres struktur- og styringstænkning, til trods for, at teorier om organisatoriske forandringer ville tilsi, at kommunernes forandringer burde have en anden karakter. Det overordnede spørgsmål for artiklen er: *Set i lyset af Strukturreformens karakteristika, hvordan*

kan man så forstå fremkomsten og gennemførelsen af struktur- og styringsmæssige forandringer i landets kommuner, så kort tid efter reformens gennemførelse?

Tre forhold er vigtige at uddybe. Når der i denne sammenhæng tales om reformens karakteristika, knytter dette sig til forandringsniveauet (det forhold, at alle kommuner blev berørt) og til forandringslogikken (at den enkelte kommune ikke havde indflydelse på reformen). I litteraturen omtales disse begreber som henholdsvis *unit of change* og *mode of change* (Van de Ven og Poole, 1995: 521-4). I litteraturen er forventningen til denne type reform, at efterfølgende ændringer vil være mindre, langsomme og inkrementelle (Garud og Van de Ven, 2006: 216). For det andet tales der om struktur- og styringsmæssige forandringer. I denne artikel fokuseres der udelukkende på de forandringer kommunerne har foretaget i den administrative del af kommunen og i særdeleshed forandringer af de overordnede strukturer. Flere kommuner har ligeledes valgt at gennemføre forandringer af de politiske strukturer. Dette er imidlertid ikke en del af denne artikels fokus. Herudover knytter struktur- og styringsmæssige forandringer sig til ændringer der omhandler de formelle administrative strukturer, men ligeledes forandringer af mere styringsmæssig karakter – eksempelvis ledelse, koncerntænkning og lignende. Endelig fokuseres der på fremkomsten og gennemførelsen af forandringer i kommunerne, hvilket blandt andet indebærer, at der fokuseres på kommunernes forandringsovervejelser, samt på de ændringsprocesser, der er gennemført i forbindelse med deres reorganiseringer efter reformen.

Til at undersøge fremkomsten og gennemførelse af administrative reorganiseringer så hurtigt efter reformen anvendes der i denne artikel et mere teleologisk perspektiv på forandringer og blandt andet teorier om strategisk organisationsdesign. Artiklen benytter

casestudier af to danske kommuners administrative reorganiseringer i perioden efter reformen for derved at komme i dybden med de overvejelser, der blev gjort i kommunerne. For ligeledes at kunne undersøge betydningen af sammenlægningerne, og de konsekvenser dette har haft for de efterfølgende reorganiseringer, er det samtidig valgt at undersøge to kommuner, der blev skabt som følge af sammenlægninger i 2007.

Reformen og den efterfølgende proces

Ved gennemførelsen af Strukturreformen i 2007 blev indretningen af den offentlige sektor ændret ganske markant. For kommunerne var det mest tydelige resultat, at man fik tilført nye opgaver (primært fra de tidligere amter). Herudover ændredes antallet og indelingen af landets kommuner. Et stort antal kommuner valgte at indgå i sammenlægninger med nabokommuner, og antallet af kommuner blev reduceret fra 271 til 98. Dette betød samtidig, at de nye kommuner blev langt større, end man hidtil havde set. Indbyggertallet steg fra ca. 20.000 til ca. 55.500, mens antallet af medarbejdere steg fra ca. 1.400 til ca. 4.200. Samlet set er der efter reformen tale om meget store organisationer.

Betegnelsen »Strukturreformen« bestod dermed også af flere forskellige delreformer: en inddelingsreform, der bestemte struktureringen mellem de enkelte enheder, en opgave-reform, der bestemte placeringen af ansvaret for den offentlige sektors opgaver og endelig en finansierings- og udligningsreform, der bestemte finansieringsformerne (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013).

Selve reformen blev besluttet og gennemført af et flertal i Folketinget (bestående af regeringen (Venstre og De Konservative) samt Dansk Folkeparti). I aftalen blev de overordnede rammer fastlagt – rammer, den enkelte kommune ikke havde stor indflydelse på. Den måde disse forventninger skulle opfyldes på, blev imidlertid i overvejende grad

lagt i hænderne på de enkelte kommuner, der blandt andet fik ansvaret for at sikre den fornødne faglige bæredygtighed, hvilket for mange kommuner betød sammenlægninger. Størstedelen af landets kommuner blev derfor påvirket direkte af reformen, idet alle kommuner fik tilført nye opgaver, mens et stort antal gennemførte sammenlægninger. Af de eksisterende 271 kommuner valgte kun 32 at forblive en selvstændig kommune.

Allerede få år efter reformens implementering i 2007 begyndte mange af landets kommuner at gennemføre reorganiseringer af den overordnede struktur- og styringstænkning i kommunen. Dette førte til lokale reformer af de eksisterende systemer og medførte nye strukturer samt nye måder at lede på. Disse forandringer var både i form af ændringer af den overordnede administrative struktur- og styringstænkning, men også i mange tilfælde af de lavere organisatoriske niveauer (herunder institutionsniveauerne). Herudover har en række kommuner gennemført forandringer af det politiske niveau. Samlet set har det betydet, at de enkelte kommuner har gennemført deres egne reformer i reformen – i dette tilfælde i form af administrative reorganiseringer. Spørgsmålet for de efterfølgende analyser bliver imidlertid, hvorfor disse reorganiseringer allerede kommer så hurtigt efter reformen, samt hvordan forandringerne blev grebet an.

Den fortsatte udvikling af organisationerne – teoretiske perspektiver

Som nævnt i indledningen kan Strukturreformen karakteriseres på en ganske særlig måde, nemlig som en omfattende reform, der påvirkede alle landets kommuner, samtidig med at disse kommuner ikke selv havde indflydelse på den overordnede reform. I litteraturen om organisatoriske forandringer vil forventningen være, at alle efterfølgende forandringer vil tage form af inkrementelle justeringer inden for de eksisterende rammer af reformen. Argumentet i denne sammenhæng er, at

reformen har skabt nogle klare forventninger og krav, der samlet set skaber nogle normer for de enkelte organisationer i feltet (Jacobsen, 2005: 30). Disse normer påvirker den enkelte organisation til at justere sine strukturer inden for de rammer, som reformen har skabt. Derved bliver forandringer hos de enkelte organisationer i feltet inkrementelle forandringer, idet organisationernes kompetencer og praksis finjusteres inden for de eksisterende rammer (Van de Ven og Poole, 1995: 522; Garud og Van de Ven, 2006: 216). Derved vil der heller ikke være større fokus på lokale forandringer, idet de enkelte organisationer er underlagt de rammer, reformen har skabt. Udmøntningen af reformen, og dermed arbejdet med at udvikle organisationen, vil inden for denne logik derfor følge et meget snævert spor, hvor fokus i organisationen knytter sig til en snæver opfyldelse af reformens målsætninger gennem løbende inkrementelle justeringer.

Ændringerne i landet kommuner var imidlertid ikke alle mindre og inkrementelle justeringer inden for rammerne af reformen. I stedet tog mange reorganiseringer form af egentlige lokale reformer af de eksisterende strukturer. Formålet med artiklen er at undersøge, hvorfor kommunerne gennemførte reorganiseringer så hurtigt efter reformen, og dermed også hvorfor vores umiddelbare teoretiske forventninger til kommunerne ikke viste sig at holde stik.

Til at undersøge dette forhold anlægges et rationelt udgangspunkt for analysen af kommunernes reorganiseringer. I mange teorier om forandringer i offentlige organisationer er udgangspunktet netop et rationelt og intentionelt perspektiv (Mintzberg et al., 2009; Whittington, 2001). Det teoretiske perspektiv kan karakteriseres som strategisk forandrings- eller designledelse.

Ved hjælp af dette perspektiv kan man opnå indsigt i den måde der arbejdes med struk-

tur- og styringsmæssige forandringer i organisationer. Ét af de centrale temaer inden for denne type teori knytter sig til den måde, man vælger at strukturere såvel de formelle som de uformelle strukturer på. Ved at analysere kommunernes arbejde med de gennemførte administrative reorganiseringer gennem dette perspektiv bliver det muligt at opnå indsigt i de overvejelser kommunerne ligger bag de gennemførte forandringer.

Perspektivet tager sit udgangspunkt i en klassisk tolkning af strategilitteraturen. Til trods for, at det oprindeligt er udviklet med henblik på analyser af private organisationer, har designperspektivet ligeledes været benyttet til at analysere offentlige organisationer (Bryson, 2011; Stewart og Kringas, 2003; Lawton og McKevitt, 1995; Christensen, 1987; Egeberg, 1984; 1987; Bozeman, 1981; Friend og Jessop, 1976). Inden for denne klassiske tolkning af strategilitteraturen (som eksempelvis karakteriseret af Whittington, 2001) kan der identificeres forskellige elementer.

Det klassiske perspektiv på strategi og design dækker over fem forskellige, men dog sammenhængende elementer.¹ De fem elementer drøftes i nedenstående.

For det første er der i perspektivet et stort fokus på organisatoriske strukturer (formelle og uformelle). Netop gennem bevidste overvejelser vedrørende den måde, strukturerne indrettes og struktureres på, bliver man i stand til at tilgodese de målsætninger, der er opstillet for organisationen (Jones, 2010; Christensen, 1987; Child, 1972). I relation til den konkrete undersøgelse af kommunernes reorganiseringer vil vi på baggrund af denne teori have en forventning om, at kommunerne gennemfører forandringer med et meget strukturelt fokus. I stedet for at foretage ændringer med eksempelvis et snævert kulturelt fokus må vi forvente forandringer, der i højere grad fokuserer på de strukturelle sider af den administrative organisation. Pointen her er, at

man gennem strukturelle forandringer i kommunen kan imødesee forskellige forventninger, og at man ved at indrette de overordnede administrative strukturer på en ny måde vil opnå en bedre og mere effektiv forvaltning.

For det andet anlægges der i denne strategiskole et meget intentionelt eller instrumentelt perspektiv på organisationer og strategiprocessen. De enkelte elementer af en organisation (struktur, teknologi, opgaver, aktører, o.l.) er i dette perspektiv udelukkende interessante, idet de kan tilgodese de mål, man har opstillet for organisationen, og elementerne må nødvendigvis ændres, såfremt de ikke længere tilgodeser disse mål (Bryson, 1995; Christensen, 1987). I forhold til dette element må vi forvente, at kommunerne anser de pågældende reorganiseringer som et klart middel til at nå et konkret mål. Dermed forventes det, at kommunerne skal være meget eksplícitte i forhold til deres målsætninger for at kunne leve op til dette teoretiske element. Man kan dog diskutere, hvorvidt det modsatte kan gøre sig gældende: at en kommune gennemfører en forandring uden at have en ide om målsætninger (For en yderligere diskussion af denne mulighed, se Nielsen, 2014: 162). Forventningen må ikke desto mindre være, at kommunerne er i stand til meget tydeligt at understrege retningen og intentionen for udviklingen.

For det tredje anlægges der ligeledes et meget intentionelt og rationelt perspektiv på ledelsens funktion og muligheder. I dette klassiske strategiperspektiv anses strategi, planlægning og design som en opgave for topledelsen, der ligeledes fungerer som den primære drivkraft bag forandringer (Andrews, 1971; Andersen, 2002; Galbraith, 2002; Klausen, 2009). Heri ligger samtidig en antagelse om, at alle organisationer er hierarkisk opbygget, og at det er gennem hierarkiet, at det organisatoriske design planlægges og udformes (Andersen, 2002). Til at betegne det klassiske perspektiv på strategi benyttes derfor ofte en meta-

for om lederen som arkitekten. For at kunne leve op til dette teoretiske element må vi have en forventning om, at topledere er en central aktør i reorganiseringen. Det må være forventningen, at kommunaldirektøren i dette tilfælde initierer og overvåger arbejdet med forandringsprocessen. I tillæg hertil må vi forvente, at kommunaldirektøren inddrager de øvrige aktører, han/hun måtte finde nødvendige (eksempelvis den øvrige direktion). Herudover bør vi forvente, at kommunaldirektøren vil forsøge at designe organisationen, så den tilgodeser hans/hendes forventninger, men samtidig, at kommunaldirektøren er i stand til at gennemføre forandringsprocesserne – også uden større modstand i organisationen.

For det fjerde kan man diskutere den betydning, omgivelserne spiller for designprocesserne inden for dette klassiske strategiperspektiv i forhold til at indrette strukturerne. Traditionelt har det klassiske perspektiv primært fokuseret på de interne forhold af en organisation og hvordan disse designes i forhold til den situation man står i. I nyere bidrag inden for denne designskole er det eksterne imidlertid også blevet inddraget i tanker om strategisk fit og alignment (Burton og Obel, 2004; Burton, Obel og DeSanctis, 2011). For at leve op til dette element kan må vi forvente, at der både overvejes samspillet mellem de enkelte dele af organisationen i forbindelse med reorganiseringen i kommunerne (internt fit), og samtidig, at man overvejer den konkrete situation man står i som kommune (både internt og eksternt fit).

Endelig er der i dette strategiperspektiv ofte et stort fokus på den konkrete strategiproces. Denne proces kan ligeledes siges at være en rationel proces med problemerkendelse, analyser og gennemførelse af ændringer som de vigtigste elementer (Hughes, 1994; Bryson, 1995; Hill og Jones, 1995; Nielsen, 2014). Selve strategiprocesen foretages derved som meget lineære processer, hvilket ligeledes

stemmer overens med de instrumentelle elementer i strategiperspektivet. Vores forventninger i forhold til dette element må være, at kommunerne i den konkrete undersøgelse gennemfører meget grundige (og rationelle) analyseprocesser i forbindelse med deres reorganiseringer. Dette indebærer blandt andet meget udførlige analyser af organisationen på forhånd, samt detaljeret planlægning af selve forandringsprocessen.

Teoriene om strategisk forandringsledelse indeholder en lang række debatter der spænder videre end den klassiske skole som illustreret ovenfor.² Dette perspektiv er ikke desto mindre et af de mest anvendte inden for strategilitteraturen og benyttes i denne sammenhæng som en mulig ramme, til at forstå den måde kommunerne gennemførte reorganiseringer i perioden efter reformen. De forskellige elementer i dette perspektiv er derfor koblet med de forventninger, vi kan have for den måde, kommunerne har grebet reorganiseringerne an på.

Undersøgelsen af kommunale reorganiseringer

De kommunale reorganiseringer undersøges i denne artikel ved hjælp af to casestudier af danske kommuners reorganiseringer i perioden efter kommunalreformen. Ved at benytte casestudiet bliver det muligt at komme i dybden med årsagerne til kommunernes forandringer samt de konkrete reorganiseringer i processen i perioden efter sammenlægningerne i 2007. Formålet med casestudiet bliver derfor i denne sammenhæng at sikre en dyb viden om de pågældende fænomener (Flyvbjerg, 2011; Stake, 2000; 2003). Ved at anvende det dybdegående casestudie bliver det muligt at forstå kombinationen mellem den konkrete substans for forandringerne i kommunerne, selve forandringsprocesserne samt forandringernes kontekst. Netop disse tre forhold er i litteraturen fremhævet som centrale i forhold til at forstå forandringer af offentlige orga-

nisationer (Pettigrew et al., 1992; Fimreite, 2012).

De to cases i undersøgelsen er udvalgt som eksempler på kommuner, der i perioden efter reformen gennemførte reorganiseringer af deres administrative strukturer. I begge tilfælde er der tale om sammenlagte kommuner, og de to kommuner gennemførte ensartede sammenlægninger (én stor kommune og to mindre kommuner). Herudover har begge kommuner et indbyggertal omkring gennemsnittet, og begge kommuner benytter udvalgsstyret som den politiske styreform.

De to casekommuner i denne artikel er henholdsvis Roskilde Kommune og Svendborg Kommune. Roskilde Kommune blev skabt i 2007 ved en sammenlægning mellem henholdsvis Gundsø og Ramsø Kommune, samt den daværende Roskilde Kommune. Kommunen er i dag en relativt stor kommune med omkring 82.000 indbyggere og knap 7.000 ansatte. I henholdsvis 2008 og 2010 gennemførte kommunen en reorganisering af de administrative strukturer (én reorganisering i to tempi), hvilket bl.a. betød en forholdsvis stor reduktion i såvel direktion som antallet af afdelinger i kommunen. Svendborg Kommune blev skabt ved en sammenlægning af henholdsvis Egebjerg og Gudme Kommuner, samt daværende Svendborg Kommune. Svendborg Kommune svarer nogenlunde til en gennemsnitskommune med ca. 59.000 indbyggere og knap 5.200 ansatte. I 2009 gennemførte Svendborg Kommune en reorganisering af de administrative strukturer, hvor man reducerede antallet af direktionsmedlemmer, samt justeringer de øvrige strukturer. Samlet set blev der ikke ændret på styringsmodellen for kommunen, men i stedet på sammensætningen af direktionen og placeringen af afdelinger. Som udgangspunkt har de to kommuner gennemført relativt ensartede reorganiseringer, men reorganiseringerne adskiller sig alligevel i størrelse og om-

fang, idet reorganiseringen i Roskilde Kommune havde en mere omfattende karakter.³

Dataindsamlingen er foretaget i de to kommuner gennem kvalitative eliteinterviews (Goldstein, 2002; Aberbach og Rockman, 2002) med centrale politikere og embedsmænd i casekommunerne. Gennem denne teknik opnås kontakt til de personer, der har været involveret i reorganiseringerne og som har deltaget i beslutningsprocesserne i kommunerne. Ud over interviews i kommunerne er der som led i analyserne indsamlet en række interne og eksterne dokumenter vedrørende kommunernes administrative strukturer og reorganiseringer.

Topdrevne intentionelle reformer

I dette afsnit opsummeres de forandringer, der er sket i de to kommuner i perioden efter Strukturreformen. Indledningsvist bør der dog knyttes nogle korte kommentarer til tiden umiddelbart efter sammenlægningerne i de to kommuner og dermed frem til de gennemførte reorganiseringer. I langt de fleste kommuner forløb sammenlægninger relativt gnidningsfrit, hvilket ligeledes var tilfældet i de to casekommuner (Nielsen, 2014). Det er klart, at fusionsprocesserne forløb meget forskellige (Mouritzen, 2006), men det overordnede billede var, at sammenlægningerne blev foretaget som kompromisser mellem ligeværdige parter. Umiddelbart efter gennemførelsen af reformen, og de tilhørende sammenlægninger i 2007, var langt hovedparten af landets kommuner optaget af at sikre driften af kommunens mange opgaver – herunder naturligvis de kommunale serviceopgaver (Nielsen, 2010). Dette stemmer overens med de forventninger vi indledningsvist havde vedrørende kommunernes ageren efter reformens gennemførelse.

Som en del af sammenlægningerne blev der skabt administrative strukturer, som skulle fungere fra den egentlige sammenlægning 1. januar 2007. Disse administrative systemer og

strukturer blev skabt i de eksisterende kommuner som kompromisser mellem forskellige politiske og administrative sammenlægningsudvalg. Som nævnt blev der i perioden umiddelbart efter sammenlægninger fokuseret på skabelsen af sikker drift i kommunerne. Det er vurderingen i de to casekommuner, at dette lykkedes, idet man sikrede, at de kommunale serviceydelser blev leveret – til trods for så store organisatoriske forandringer. I de efterfølgende afsnit vil de to casekommuners administrative reorganiseringer blive analyseret. Til trods for, at man i begge kommuner vurderer, at man levede op til forventningerne om sikker og stabil drift, gennemførte begge reorganiseringer af struktur- og styringstænkningen relativt kort tid efter reformens implementering. Udgangspunktet for de næste afsnit bliver dermed at forstå kommunernes beslutninger om at reorganisere, ved hjælp af teorierne om strategisk forandringsledelse.

Efter sammenlægningerne i 2007 reducerede de to casekommuner antallet af forvaltninger, antallet af direktører, samt antallet af chefer på de lavere niveauer i organisationen. Disse administrative ændringer er i begge kommuner ligeledes blevet fulgt op af mindre ændringer i de benyttede styringsmodeller – om end selve forandringerne af organisationsmodellerne har været af mindre karakter.

Som tidligere nævnt har denne type forandringer af kommunernes struktur- og styringstænkning været et udbredt fænomen i de danske kommuner i perioden efter reformen (Nielsen, 2010; 2014). I dette afsnit vil forandringerne blive analyseret ved hjælp af teorierne om strategisk organisationsdesign.

Selve forandringsprocesserne i kommunerne har i høj grad været initieret af casekommunernes topledere. Man kan indvende, at dette ikke nødvendigvis er overraskende, idet én af de centrale opgaver for de administrative topledere i kommunerne er at sikre, at organisationen er indrettet på en hensigtsmæssig

måde. Ikke desto mindre er der tale om et markant træk ved reorganiseringerne i begge kommuner. Det bliver særdeles tydeligt i begge kommuner, at forandringerne foretages gennem det formelle hierarki i kommunens administrative system. Netop det administrative system er centralt i begge kommuner, idet forandringerne initieres, formuleres og gennemføres af den administrative topledelse i kommunerne. Politikerne i kommunerne inddrages i det omfang der er behov for sparring, og godkender den endelige udformning af organisationerne, mens selve udformningen imidlertid foretages hos kommunernes administrative top. I begge kommuner ses reorganiseringerne som en opgave for kommunaldirektøren (der dog i begge kommuner får hjælp til eksempelvis analyser, implementering og andet). Selve initieringen, analyserne og gennemførelsen er dog placeret centralt hos kommunaldirektørerne. I Roskilde Kommune var der eksempelvis ikke tvivl om, at kommunaldirektøren initierede processen.

»Historien om Roskilde Kommune er egentlig, at der kom en kommunaldirektør som havde et klart billede af, hvordan man skulle drive en stor og moderne kommune. Det valgte han så at indføre ...« (Kommunaldirektør, Roskilde Kommune).

Samtidig var kommunaldirektøren allerede på et tidligt tidspunkt efter sammenlægningen inde på muligheden for, at der skulle gennemføres en reorganisering. Dette uddybes nedenfor.

Det er i øvrigt værd at hæfte sig ved modstanden mod reorganiseringerne i de to kommuner. Omfanget af modstanden kan, jf. de teoretiske forventninger, bruges som en indikator for topledelsens muligheder for at gennemføre strategiske reorganiseringer. I Roskilde Kommune var der ikke overvældende modstand.

»Derfor var der ingen modstand af betydning. Dels fordi man godt kunne se, at vi havde en »fyldig« or-

ganisation – »det må vi have gjort noget ved«, dels fordi man godt kunne se, at der skulle spares og at det også skulle tages fra administrationen. (...) Det var almindelig krisebevidsthed i organisationen« (Direktør, Roskilde Kommune).

I Svendborg Kommune kunne man spore mere modstand mod forandringer, om end denne ikke var omfattende. Modstanden knyttede sig primært til de afdelinger der berørtes direkte, samt til et bredere ønske om at undgå større forandringer så kort tid efter reformen.

I begge kommuner gennemførtes analyser af den måde, de administrative strukturer havde fungeret på hidtil. Dette indebar, at man lyttede til organisationen med henblik på at kunne vurdere den fremtidige organisering. Dette sker imidlertid i forskelligt omfang. Mens man i Svendborg Kommune gennemfører en større evaluering, gennemføres der i Roskilde Kommune en mindre og rent intern analyse af den eksisterende organisering. I Svendborg Kommune evalueres større dele af kommunen, mens enkelte dele af kommunens forvaltninger holdes ude af disse evalueringer. Årsagen hertil skal findes i mindre og løbende justeringer, der er foretaget i disse dele af organisationen. Kommunaldirektøren besluttede i forbindelse med evalueringen, at man skulle fokusere på afgrænsede dele af organisationen, samt at den overordnede styringsmodel ikke skulle diskuteres.

»Det var ikke sådan, at vi kastede det hele op i luften, så det pludselig kunne lande med en Skanderborg-model, men i stedet en forholdsvis snæver proces, hvor vi netop fokuserede på antallet af direktørområder og på snitflader mellem afdelinger. Vores udgangspunkt var: »if it ain't broken, don't fix it«, og vi havde sådan set besluttet, at »it ain't broken«« (Kommunaldirektør, Svendborg Kommune).

Evalueringen i Svendborg Kommune gennemførtes som medarbejder-workshops, der havde til formål at analysere de hidtidige strukturer. Det endte derfor også med, at man

gennemførte en ganske omfattende evaluering af organisationen – dog med de begrænsninger kommunaldirektøren havde besluttet. Det betød dog også, at der var meget forskellige opfattelser af analyseprocessen i Svendborg Kommune. Én af personerne tæt på processen udtrykte tilfredshed med processen.

»En veltilrettelagt, velgennemført, omsorgsfuld proces. Man havde ikke forberedt en stor revolution og det fik man så heller ikke. Det har skabt ro – et lille step i den rigtige retning, i den retning jeg tror de arbejder på« (Tidl. chefkonsulent i Kommunaldirektørens stab, Svendborg Kommune).

Omvendt skabte processen også frustration i andre dele af organisationen, idet processen blev opfattet som unødigt lang.

»Den (processen, red.) har været alt for langsom. Fra man begynder at tale om det i februar/marts 2008, til den er effektueret omkring 1. maj 2009, og hvor der iblandes besparelser og jobs der kommer i spil ... Det skaber usikkerhed, når man kører det i så lang tid, for dem der er involverede« (Afdelingschef, Svendborg Kommune).

I Roskilde Kommune gennemføres i stedet en mindre analyse hos kommunaldirektøren (med sparring fra enkelte personer) af den fremtidige organisering. I Roskilde Kommune gennemføres analyserne ikke som egentlige evalueringer, men i stedet som mindre analyser af hvordan organisationen hidtil har fungeret.

»De evalueringer vi har lavet har i virkeligheden været af vores tværgående stabe, og så har vi lavet evalueringer af vores institutioner. Men vi har ikke lavet sådan en evaluering af, om det er det rigtige med den grundlæggende organisering – det har vi ikke fundet anledning til« (Kommunaldirektør, Roskilde Kommune).

De gennemførte forandringer har i begge kommuner ligeledes båret kraftigt præg af intentionelle forandringer. I begge kommu-

ner har man haft en ambition om, at organisationen skulle fungere på en anderledes måde, hvor man fokuserer på mere effektive strukturer, mere helhedsorientering og fokus på udvikling. Man har derfor gennemført forandringer af de eksisterende modeller, således at den nye organisation kunne fungere på en anderledes måde. Ved at gennemføre en reorganisering har man derved haft en klar ambition om at skabe en fremtidig organisering, der i højere grad er i stand til at indfri forventningen fra kommunens top om at kunne agere mere strategisk, mere udviklingsorienteret samt på en mere effektiv måde. De gennemførte forandringer kan derved ses som justeringer af de eksisterende modeller, for derved at få organisationen til at fungere bedre. Når der tales om justeringer i denne sammenhæng, er det et udtryk for, at ingen af de valgte casekommuner gennemførte radikale forandringer af de eksisterende modeller, men rettere justeringer af den overordnede måde kommunen var organiseret.

Det kan endvidere nævnes, at Svendborg Kommune i direktionens oprindelige indstilling til kommunalbestyrelsen gik længere i sit ønske om at reducere direktionen. I forbindelse med reorganiseringprocessen var man indstillet på at reducere direktionen fra otte til fem direktører. Kommunalbestyrelsen valgte imidlertid at reducere antallet til seks direktører. Formålet med reorganiseringen var under alle omstændigheder at strømline organisationen. Dette blev opfyldt i forbindelse med den endelige reorganisering.

I såvel Svendborg Kommune som i Roskilde Kommune har man benyttet en anledning i organisationen til at iværksætte reorganiseringen. I Svendborg Kommune iværksatte man evalueringen af de eksisterende strukturer (og dermed den efterfølgende reorganisering) som følge af afgang af to af kommunens direktører. På dette tidspunkt havde der været en større udskiftning i forhold til den oprindelige direktion i kommunen, og i for-

året 2008 meddelte to direktører, at de ville gå på pension. Denne anledning blev benyttet af kommunens kommunaldirektør til at påbegynde arbejdet med reorganiseringen. Om denne anledning siger kommunaldirektøren:

»Anledningen var bygget ind i den gamle organisation, fordi der var indbygget et generationsskifte. (...) Det var timet til primo 2009, og så er det klart, at når der er så stor en udskiftning i en direktion, så er det en nærliggende anledning, til at vurdere om man skal gøre noget andet« (Kommunaldirektør, Svendborg Kommune).

I Roskilde Kommune benyttede man afskedigelsen af to direktører (uafhængigt af hinanden) til at iværksætte planerne om en administrativ reorganisering i kommunen. Allerede i vinteren 2007/2008 begyndte kommunaldirektøren i Roskilde Kommune offentligt at tale om behovet for en ny administrativ struktur. Derved lægger kommunaldirektøren heller ikke skjul på, at han fra starten mente, at strukturen ikke var hensigtsmæssig.

»Da jeg starter i maj 2006, der definerer jeg oppe i mit hoved, at det er en forkert struktur man politisk har besluttet sig for. Men i og med at jeg starter med det politiske afsæt, så det er ligesom et rammevilkår« (Kommunaldirektør, Roskilde Kommune).

I foråret 2008 blev denne nye struktur vedtaget af kommunalbestyrelsen i Roskilde Kommune efter afgang af direktører fra kommunen. I begge kommuner har kommunaldirektørerne således benyttet en (mere eller mindre) naturlig anledning til at påbegynde reorganiseringprocesserne.

Samlet set har der været tale om intentionelle forandringer der i begge kommuner har været toplederdrevet efter (mere eller mindre) grundige analyser. Analysen viser samtidig, at de kommunale topledere har haft gode muligheder for at gennemføre reorganiseringerne, og at teorierne bidrager til vores forståelse af den måde disse er gennemført.

De oprindelige forventninger?

De ovenstående analyser peger i retning af, at kommunerne i denne undersøgelse i høj grad har benyttet meget rationelle og intentionelle reorganiseringer. Dermed bidrager teorierne om strategisk design- og forandringsledelse til vores forståelse af den måde kommunerne gennemfører reorganiseringer. Der er imidlertid behov for, at undersøgelsens resultater diskuteres i relation til vores oprindelige forventninger. Som nævnt indledningsvist kunne vi have en forventning om, at forandringer i perioden efter reformen ville have karakter af inkrementelle justeringer indenfor rammerne af selve reformen. I stedet lader det til, at landets kommuner gennemfører større og hurtigere forandringer, end teorierne som udgangspunkt ville forvente. Dette kan forstås på flere forskellige måder.

For det første kan man argumentere for, at kommunernes topledere simpelthen accepterer de nye rammer indenfor reformen som et nyt vilkår. Dermed bliver det nødvendigt for lederne at agere inden for denne nye virkelighed og ledernes fokus bliver i denne sammenhæng at forsøge at udnytte de muligheder de nye rammer giver. Dermed bliver det nødvendigt for lederne at håndtere den nye situation. Den måde, lederne håndterer denne situation på, lader til at stemme overens med forventningerne i strategisk forandringsledelse.

For det andet kan man tolke resultaterne som organisationernes forsøg på at ændre fokus for kommunen. I den forbindelse ændres fokus fra et makro-perspektiv (med fokus på alle danske kommuner) til et mikro-perspektiv, hvor det er den enkelte organisation der er i fokus. Den enkelte kommunes fokus bliver dermed et intra-organisatorisk perspektiv, idet man i højere grad fokuserer på hvad der er behov for i den enkelte kommune, og i mindre grad på de generelle forventninger, der måtte være til alle landets kommuner. Dermed ændrer den enkelte kommune fokus

fra den overordnede reform, til i stedet at fokusere på reformerne *i* reformen.

For det tredje kan man diskutere om de økonomiske udfordringer i 2008-2010 (hvor reorganiseringebølgen blandt kommunerne indledes) giver kommunerne endnu en anledning til at fokusere på effektivisering og yderligere reduktioner. Resultaterne fra de to kommuner tyder imidlertid ikke på, at selve den økonomiske situation (som følge af finansiel økonomisk krise) påvirker kommunerne så direkte, at de iværksætter reorganiseringerne. Mere generelt har kommunerne, jf. kommunernes intentioner bag reorganiseringerne, haft et ønske om at reducere omkostningerne generelt, koblet med et ønske om en mere strømlinet og helhedsorienteret styring. Den generelle økonomiske situation har formodentlig i højere grad bidraget til en generel krisebevidsthed end som egentlig årsag bag reorganiseringerne.

For det fjerde må man overveje, om de gennemførte administrative forandringer simpelthen er et udtryk for utilfredshed med de eksisterende strukturer, der blev skabt ved sammenlægningerne. Som tidligere nævnt blev strukturerne skabt som følge af kompromisser mellem de kommuner der skulle sammenlægges. Derfor handler kommunernes reorganiseringer ikke om inkrementelle forandringer indenfor eksisterende rammer, men nærmere om strategiske aktører (kommunaldirektørerne), der ønsker at skabe den organiseringsform de selv finder passende. I kommunaldirektørernes optik viste kompromisstrukturerne sig hurtigt ikke at være tidsvarende, og i begge kommuner forsøgte man derfor at ændre dem.

Forventningerne på baggrund af reformens karakteristika var, at efterfølgende forandringer ville have udtryk af inkrementelle ændringer, idet de enkelte enheder ville holde sig indenfor rammerne af reformen og dermed sikre, at man levede op til forventnin-

ger og normer. Det er da også interessant, at begge kommuner i denne undersøgelse gennemfører relativt begrænsede forandringer af kommunernes eksisterende strukturer. Til trods for, at man i Roskilde Kommune gennemfører en lidt mere markant ændring end i Svendborg Kommune, kan ingen af de to betegnes som egentlige radikale forandringer. Argumentet for, at disse to kommuner gennemfører justeringer, skal dog formodentlig ikke udelukkende findes i deres ønske om at leve op til krav og forventninger i reformen. I stedet knytter deres justeringer sig nærmere til organisationsinterne forhold, der har haft betydning i forbindelse med reorganiseringerne.

Det er netop karakteristisk i begge kommuner, at man ikke gennemførte radikale forandringer af de eksisterende strukturer. Der er i hvert fald tre oplagte tolkninger af dette forhold. For det første kan det tænkes, at man i kommunernes topledelse reelt ikke var interesseret i at gennemføre en radikal model, idet den eksisterende model havde vist sig relativt tilfredsstillende. Ved at gennemføre nogle justeringer kunne man derfor optimere en model, der allerede havde vist sig at fungere. I begge casekommuner giver kommunaldirektører delvist udtryk for dette synspunkt, men der er formodentlig ikke tale om hele sandheden. I begge kommuner gives der da også samtidig udtryk for, at selvom modellen virkede, var der ikke tale om den mest effektive måde at organisere kommunen.

Man kan derfor forestille sig andre tolkninger af de manglende radikale forandringer – hvilket kommunaldirektørerne da også giver udtryk for. Den anden tolkning knytter sig derfor til kommunernes manglende muligheder for at gennemføre en radikal forandring. Så kort tid efter en sammenlægning (der i sig selv er en meget radikal forandring), kan det være problematisk at gennemføre endnu en stor forandring i en organisation. Den potentielle modstand mod en sådan forandring

kan simpelthen have været så stor i organisationen, at man ikke har villet risikere at gennemføre en radikal forandring. Det var blandt andet tilfældet i Svendborg Kommune, hvor der gennemførtes en evaluering af de eksisterende strukturer forud for reorganiseringen. I evalueringen gav flere medarbejdere udtryk for, at en stor forandring af de eksisterende strukturer ville være uhensigtsmæssig så kort tid efter sammenlægningen. For det tredje kan man ligeledes forestille sig, at selve sammenlægningens karakter har spillet en rolle. I begge kommuner blev der gennemført relativt jævnbyrdige sammenlægninger, der blev foretaget som kompromisser mellem de eksisterende kommuner. På grund af de kompromisser, der blev skabt, kan det derfor være svært at ændre struktur- og styringstænkningen så kort tid efter og dermed »bryde« kompromisset. Det er svært at sige, hvilken en af de tre tolkninger der er mest sandsynlig. Analyserne af kommunernes reorganiseringer viser imidlertid, at kommunaldirektørerne i de to casekommuner har været bevidste om de potentielle begrænsninger, de kunne møde ved at gennemføre en større og mere radikal reorganisering. Til trods for, at analyserne illustrerer topledereens muligheder – set i lyset af teorierne om strategiske designledelse – er disse muligheder ikke uendelige. Selv de stærkeste topledere har behov for opbakning fra såvel organisationen som blandt de folkevalgte politikere, for at der kan gennemføres større forandringer.

Større kommuner, stærke ledere, flere reformer

Siden gennemførelsen af Strukturreformen i 2007 har et stort antal af landets kommuner gennemført reorganiseringer af den administrative struktur- og styringstænkning. På mange måder var dette en overraskende udvikling, idet vi kunne have en forventning om, at forandringer i årene umiddelbart efter reformens gennemførelse ville have karakter af mindre justeringer indenfor de eksisterende rammer.

I denne artikel er det blevet diskuteret, hvorfor så mange kommuner gennemførte administrative reorganiseringer så hurtigt efter reformens implementering i 2007. Ved at inddrage teorier om strategisk design- eller forandringsledelse er der præsenteret en alternativ ramme til at forstå den måde, kommunerne gennemførte reorganiseringer på. Mere specifikt er der i artiklen fokuseret på to kommuners reorganiseringer af den overordnede struktur- og styringstænkning.

Analyserne viser, at disse reorganiseringer blev udtænkt og gennemført fra administrativ side og skete meget centralt i kommunen – i overvejende grad initieret af kommunaldirektørerne. Samtidig viser analysen, at disse reorganiseringer blev grebet meget rationelt an, hvilket stemmer overens med forventningerne i teorierne om strategisk forandringsledelse. Dermed leverer denne type teori et centralt bidrag og de klassiske teorier om strategisk forandringsledelse bidrager til vores forståelse for kommunernes forandringer. Herudover illustrerer analysen, at de kommunale topledere har gode muligheder for at gennemføre forandringer i de offentlige organisationer – selv i tiden efter en stor reform.

Samtidig viser analysen imidlertid, at de kommunale topledere mødes af visse begrænsninger i deres muligheder for at gennemføre reorganiseringer. Disse begrænsninger knytter sig blandt andet til organisationsinterne forhold (heriblandt potentiel modstand mod forandringer), politiske forhold (herunder allerede indgåede kompromisser), samt det forhold, at man ganske få år i forvejen har gennemført en stor sammenlægning. Ved at være bevidst om disse forhold har kommunernes topledere imidlertid muligheden for at påvirke den retning, organisationen skal bevæge sig i.

Analyserne i denne artikel bidrager til vores generelle forståelse af offentlig ledelse samt til gennemførelsen af reformer i den offent-

lige sektor. Mere specifikt bidrager analysen på i hvert fald tre områder. For det første bidrager analysen til vores forståelse af, hvad der sker i de enkelte lokale organisationer, når en stor reform gennemføres. Når den enkelte organisation ikke selv har mulighed for at påvirke reformen, hvad gør den enkelte organisation så for kunne leve op til de krav og forventninger der stilles? I denne analyse er det vist, at kommunerne forsøger at handle strategisk og rationelt – i dette tilfælde ved at gennemføre reorganiseringer af den administrative struktur- og styringstænkning. For det andet bidrager analysen til vores generelle forståelse for de forandringer, der sker på det kommunale niveau i disse år, og især de forandringer, der er sket i kommunerne i perioden efter reformen i 2007. Ved at undersøge argumenterne og intentionerne bag forandringerne, bliver vi bedre i stand til at forstå de mange ændringer i kommunerne. For det tredje bidrager analysen til vores generelle forståelse for de muligheder (og begrænsninger), der møder offentlige ledere. Det er muligt, at metaforen om den offentlige leder som arkitekten eller dirigent ikke giver det fulde billede. Ikke desto mindre viser analysen, at offentlige ledere har muligheder for at påvirke den retning, organisationen skal udvikle sig i, men at de samtidig mødes af visse begrænsninger af deres handlemuligheder. Samlet set bidrager viden om disse muligheder og begrænsninger til vores forståelse af offentlig ledelse.

Kommunerne arbejder til stadighed på at imødekomme de krav og forventninger der blev skabt til dem i forbindelse med reformen. I de første år var det Strukturreformens direkte forventninger der medførte forandringer i kommunerne. I de kommende år vil stigende pres om at skulle levere flere ydelser for færre ressourcer bidrage til det pres, kommunerne står i. Dermed er der lagt op til, at kommunerne også i de kommende år fortsat arbejder med den fremtidige udformning af struktur- og styringstænkningen.

Noter

1. De fem kendetegn ved det klassiske strategiperspektiv er uddybet hos Nielsen 2014.
2. Se eksempelvis Mintzberg et al. (2009) for en grundig gennemgang af de forskellige skoler indenfor strategilitteraturen.
3. Efter dataindsamlingen blev afsluttet til denne artikel, har begge casekommuner gennemført yderligere justeringer af de overordnede administrative strukturer, hvilket blandt andet har medført en yderligere reduktion af antallet af direktører i kommunerne.

Litteratur

- Aberbach, Joel D. og Bert Rockman (2002), »Conducting and Coding Elite Interviews«, *Political Science and Politics*, 35(4): 673-6.
- Andersen, Jon Aarum (2002), »Organizational Design: Two Lessons to Learn Before Reorganizing«, *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 5(3): 343-58.
- Andrews, Kenneth R. (1971), *The Concept of Corporate Strategy*, New York: Dow-Jones Irwin.
- Birkenshaw, Julian, Henrik Bresman og Lars Häkan-son (2000), »Managing the post-Acquisition Integration Process: How the Human Integration and Task Integration Processes Interact to Foster Value Creation«, *Journal of Management Studies*, 37(3): 395-425.
- Bozeman, Barry (1981), »Organization Design in the Public Bureaucracy«, *The American Review of Public Administration*, 15(2): 107-18.
- Bringselius, Louise (2010), »Förändringsmotstånd vid fusioner i offentlig sektor«, *Nordiske Organisationsstudier*, 12(4): 30-51.
- Bryson, John M. (1995), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A guide for Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bryson, John M. (2011), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A guide for Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Burton, Richard og Børge Obel (2004), *Strategic Organizational Diagnosis and Design. The Dynamics of Fit*, New York: Springer.
- Burton, Richard M., Børge Obel og Gerardine DeSanctis (2011), *Organizational Design. A step-by-step approach*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Child, John (1972), »Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice«, *Sociology*, 6: 1-22.
- Christensen, Tom (1987), »How to Succeed in Reorganizing: The Case of the Norwegian Health Administration«, *Scandinavian Political Studies*, 10(1): 61-77.
- Colman, Helene Loe, Inger Stansaker, Jorunn Elide Tharaldsen, red. (2011), *A Merger of Equals? The Integration of Statoil and Hydro's Oil & Gas Activities*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Egeberg, Morten (1984), *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*, Otta: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg, Morten (1987), »Designing public organizations« i Jan Kooiman og Kjell A. Eliassen, red., *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*, London: SAGE Publications.
- Fimreite, Anne Lise (2012), »Reorganiseringsteori – hvorfor kommer kommunene aldri i mål?«, i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose, red., *Det Kommunale Laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Flyvbjerg, Bent (2011), »Case Study«, i Norman K. Denzin og Yvonna S. Lincoln, red., *The SAGE Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Friend, John K. og William N. Jessop (1976), *Local Government & Strategic Choice. An Operational Research Approach to the Processes of Public Planning*. Oxford: Pergamon Press.
- Galbraith, Jay R. (2002), *Designing Organizations. An Executive Guide to Strategy, Structure, and Process*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Garud, Raghu og Andrew H. Van de Ven (2002). »Strategic Change Processes«, i Andrew Pettigrew, Howard Thomas og Richard Whittington, red. *Handbook of Strategy and Management*, London: SAGE Publications.
- Goldstein, Kenneth (2002), »Getting in the Door: Sampling and Completing Elite Interviews«, *Political Science and Politics*, 35(4): 669-72.
- Haspeslagh, Philippe og David Jemison (1991), *Managing Acquisitions. Creating value through corporate renewal*, New York: The Free Press.
- Hill, Charles W.L. og Gareth R. Jones (1995), *Strategic Management. An Integrated Approach*, Boston: Houghton Mifflin Company.

- Howell, Robert A. (1970), »Plan to integrate you acquisition«, *Harvard Business Review*, 48(6): 66-76.
- Hughes, Owen E. (2012), *Public Management and Administration. An introduction. 4th edition*, London: Palgrave Macmillan.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005). *Organisationsændringer og forandringsledelse*, København: Forlaget Samfundslitteratur.
- Jones, Gareth (2010), *Organizational Theory, Design and Change. Sixth edition*, New Jersey: Pearson Education.
- Klausen, Kurt Klaudi (2009), *Strategisk Ledelse – de mange arenaer*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Larsson, Rikard og Sydney Finkelstein (1999), »Integrating Strategic, Organizational, and Human Resource Perspectives on Mergers and Acquisitions: A Case Survey of Synergy Realization«, *Organizational Science*, 10(1): 1-26.
- Lawton, Alan og McKevitt, David (1995), »Strategic change in local government management: Comparative case studies«, *Local Government Studies*, 21(1): 46-64.
- Löwstedt, Jan, Annika Schiling, Marie Tomicic og Andreas Werr (2003), »Managing differences in postmerger integration: The case of a professional service firm«, *Nordiske Organisasjonsstudier*, 5(1): 11-36.
- Meyer, Christine B. (1996), *The Process of Organizational Integration in Mergers and Acquisitions*, Bergen: Norges Handelshøyskole.
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand og Joseph Lampel (2009), *Strategy Safari. The Complete Guide Through the Wilds of Strategic Management*, London: Prentice Hall.
- Mouritzen, Poul Erik, red. (2006), *Stort er godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Nielsen, Dan Bonde (2010), »Danske kommuners administrative reorganiseringer«, *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 75(4): 17-28.
- Nielsen, Dan Bonde (2014), *Kommunale reorganiseringer. En analyse af danske kommuners administrative reorganiseringer efter Strukturreformen*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Pettigrew, Andrew, Ewan Ferlie og Lorna McKee (1992), *Shaping Strategic Change. Making Change in Large Organizations. The Case of the National Health Service*, London: SAGE Publications.
- Santala, Riku (1996), *Post-Integration of Strategic Management in an MNC*, Turku: Turku School of Economics and Business Administration.
- Searby, Frederick Wright (1969), »Control postmerger change«, *Harvard Business Review*, 47(5): 4-12, 154-155.
- Shrivastava, Paul (1986), »Postmerger Integration«, *The Journal of Business Strategy*, 7(1): 65-76.
- Stake, Robert E. (2000), »Case Studies«, i Norman K. Denzin og Yvonna S. Lincoln, red., *Strategies of Qualitative Inquiry*, Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Stake, Robert E. (2003), »Case Studies«, i Norman K. Denzin og Yvonna S. Lincoln, red., *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Stewart, Jenny og Paul Kringas (2003), »Change Management. Strategy and Values in Six Agencies from the Australian Public Service«, *Public Administration Review*, 63(6): 675-88.
- Teerikangas, Satu og Richard J. Joseph (2012), »Post-Deal Integration«, i David Faulkner, Satu Teerikangas og Richard J. Joseph, red., *The Handbook of Mergers and Acquisitions*, Oxford: Oxford University Press.
- Van de Ven, Andrew og Marshall Scott Poole (1995). »Explaining Development and Change in Organizations«, *Academy of Management Review*, 20(3): 510-40.
- Whitaker, Scott C. (2012), *Mergers & Acquisitions Integration Handbook. Helping Companies Realize the Full Value of Acquisitions*, New Jersey: John Wiles & Sons.
- Whittington, Richard (2001), *What is Strategy – and does it matter?*, Hampshire: Cengage Learning.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013), *Evaluering af kommunalreformen*, marts, København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.