

# Strukturreformens konsekvenser for ledere og medarbejdere

*Peter Hagedorn-Rasmussen, Jeppe Højland & John Storm Pedersen*

Artiklen sætter fokus på de udfordringer strukturreformen stiller ledere og medarbejdere i offentlige driftsinstitutioner overfor. Der tages afsæt i strukturreformens intentioner om at skabe bedre og billigere løsninger. I artiklen præsenteres to scenarier for udviklingen af offentlige institutioner. Scenarierne implicerer både krav og muligheder for ledere og medarbejdere, som bliver belyst gennem tre cases. Desuden belyses hvordan ledere og medarbejdere kan forme udviklingsretningen. Konklusionen peger på, at ledere og medarbejdere kan få større indflydelse på udviklingsprocesserne end det er tilfældet i dag.

Offentlige institutioner skal løse deres opgaver bedre og billigere som følge af strukturreformen. De lokale og regionale politikere har det primære ansvar for de offentlige driftsinstitutioner.<sup>1</sup> I artiklen argumenteres for, at de med stor sandsynlighed vil anvende to strategier for at sikre dette. De vil fusionere offentlige institutioner og etablere markeder for løsningen af opgaverne. Dermed skabes der to scenarier for offentlige institutioners udvikling. Et fusions-scenarier og et markeds-scenarier. Institutionernes placering i scenarierne bliver afgørende for hvilke interne udviklingsprocesser og hvilken dynamik, som igangsættes i institutionerne for ledernes og medarbejdernes vedkommende. Strukturreformen skaber endvidere per 1. januar 2007 en ny geografi, som stiller institutionerne overfor nogle strategiske valg. Dette hvad angår organisation, ledelse, fremtidig størrelse herunder antallet af medarbejdere og organiseringen af den daglige drift.

For at belyse dette er artiklen opdelt i tre dele: 1) en beskrivelse af strukturreformens intentioner om at skabe bedre og billigere

løsninger, herunder præsentation af mulige scenarier 2) tre case-beskrivelser og analyse i relation til scenarierne og 3) en analyse af de tre cases set i forhold til strukturreformens krav.

I *første del* drøftes strukturreformens baggrund, formål og design. Det vises, hvordan strukturreformen stiller krav om en markant bedre indfrielse af succeskriterierne for løsningen af opgaverne i den offentlige sektor i de kommende år. Herefter anføres de lokale og regionale politikeres mest sandsynlige strategier for at få de offentlige institutioner til at indfri succeskriterierne markant bedre. På grundlag heraf opstilles to scenarier: Et drevet af fusioner og et andet drevet af etableringen af markeder for løsningen af opgaverne.

I *anden del* sættes fokus på tre cases: Tre amtslige skoler for børn med behov for vidtgående specialundervisning, som er beliggende i tre forskellige amter på Sjælland. Valget af de tre skoler skyldes primært to forhold. *For det første* anses handicapområdet for at være et interessant område i forhold

til strukturreformen. Under de politiske forhandlinger om en strukturreform anførte Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet, at strukturreformen ville føre til markante forringelser for de handikappede og dermed for en af samfundets svageste grupper. Så markante forringelser, at Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet (heller) ikke kunne støtte strukturreformen vedrørende handicapområdet. To argumenter blev især fremført. Amterne har aktuelt ansvaret for de (fleste) institutioner, som tager sig af handikappede – herunder skoler for børn med vidtgående handicap og dermed vidtgående behov. Nedlæggelsen af amterne vil i følge Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet føre til en opsplitning og opløsning af de faglige miljøer i amterne, som servicerer de handikappede. Resultatet heraf vil blive dårligere ydelser til de handikappede. Kommunernes overtagelse af (langt de fleste) amtslige institutioner for handikappede fra den 1. januar 2007 vil endvidere gøre, at ydelserne til de handikappede skal produceres og leveres i (politisk) konkurrence med ydelserne til almindelige borgere. Vurderingen var og er, at det vil have en negativ påvirkning af ydelserne til handikappede. Frygten for ringere ydelser til de handikappede har ført til dannelsen af handikapråd i kommunerne i lighed med de nuværende ældreråd, krav om årlige rapporter til Socialministeriet i en årrække, forskningsprojekter, som skal følge udviklingen på området etc.<sup>2</sup> For det andet har amterne aktuelt organiseret området for handikappede på forskellige måder. I nogle amter er der sket en vidtgående decentralisering af økonomi og kompetencer til institutionerne. I andre amter er der fortsat en central styring af økonomi og institutionernes aktiviteter i det daglige. Dette giver ret forskellige rammer og vilkår for institutionerne i det daglige. Endvidere har nogle amter forsøgt sig med at integrere handikappede i normalinstitutionerne. Ek-

sempelvis handikappede børn og unge i den almindelige folkeskole i den udstrækning, at dette er muligt. Andre amter har valgt, at placere skoler for handikappede børn og unge uafhængigt af normalinstitutionerne.

Valget af de tre amtslige skoler for handikappede giver dermed muligheder for at få indsigt både i et af strukturreformens svage punkter set fra en brugersynsvinkel og strukturreformens konsekvenser for samme type af institutioner (ledere og medarbejdere), som aktuelt arbejder under forskellige rammer og vilkår i amterne.

I artiklens *tredje del* tages der udgangspunkt i, at hverken ledere eller medarbejdere i de tre case-institutioner vurderer, at der inden næste kommunalvalg vil ske væsentlige ændringer i de ydelser, som de producerer og leverer i dag. Dette indebærer en risiko for, at ledere og medarbejdere kommer til at tænke kortsigtet og derved undervurderer udviklingsprocesser og dynamikker, som strukturreformen vil igangsætte i institutionerne. Bliver dette tilfældet, vil institutionerne komme til at forholde sig reaktivt frem for proaktivt til strukturreformens krav og muligheder, hvilket kan føre til defensiv adfærd og negative konflikter i institutionerne. Denne problemstilling analyseres afslutningsvist i artiklen. Endvidere fremsættes nogle anbefalinger til, hvordan ledere og medarbejdere i fællesskab kan håndtere strukturreformens krav og muligheder på lang sigt.

Sigtet med artiklens to scenarier er ikke at afdække *et* – sandt – billede af fremtiden, men at afdække *forskellige mulige* billeder af fremtiden og de hertil knyttede konsekvenser for ledere og medarbejdere. Sigtet bliver dermed i sidste ende at bidrage til at øge det strategiske beredskab hos ledere og medarbejdere i de offentlige institutioner og i ledernes og medarbejdernes interesseorganisationer.

Beskrivelsen af strukturreformens intentioner, og dermed de to scenarier i artiklen,

bygger på eksisterende forskning (Pedersen 2004; 2005a). Med udgangspunkt i ønsket om at opnå viden om de mulige konsekvenser, som strukturreformen vil konfrontere ledere og medarbejdere i de offentlige driftsinstitutioner med, har vi valgt at interviewe tillidsrepræsentanter og ledere i tre case-institutioner. Dette med udgangspunkt i scenarierne og en tematiseret interviewguide, jævnfør figur 1. Der er desuden foretaget to supplerende interviews med personer, der har en særlig indsigt i og interesse for institutionernes aktuelle og fremtidige situation: en konsulent fra Danmarks Lærerforening og en konsulent fra Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund.<sup>3</sup> Formålet har været at få en 'second opinion' på institutionernes placering i scenarierne og de udfordringer, de vil komme til at stå overfor. Endeligt er scenarierne og institutionernes situation, som præsenteret i denne artikel, blevet fremlagt for en række institutionsledere og mellemledere i amtslige institutioner, som skal overgå til kommunerne per 1. januar 2007. Dette via en række foredrag og seminarer. Ledernes reaktioner er anvendt til at sætte ledernes og medarbejdernes vurderinger i de tre case-institutioner ind i en mere generel sammenhæng.<sup>4</sup>

Artiklen baserer sig på den grundlæggende opfattelse, at det ikke er muligt at tilvejebringe fuld information om strukturreformens konsekvenser. Derfor kan man ikke rationelt *planlægge* sig gennem strukturreformen. Strukturreformen kan anskues som et stort *projekt*, der gennemføres i en verden fuld af usikkerhed. Men dette er et vilkår, som grundlæggende er blevet anfægtet gennem diskussion af modernismens rationalitetsoptimisme, og som har ført til en større fokus på strategisk refleksive tilgange til fx projekter (Christensen & Kreiner 1991) og planlægning (Mintzberg 1994). Artiklen baserer sig derfor på den opfattelse, at erkendelsen af et ufuldstændigt videngrundlag

ikke skal håndteres med resignation. Derimod håndteres det bedst ved (*pro*)aktive refleksioner over strategiske muligheder. Eller med inspiration fra ideen om at bevæge sig fra en tro på strategisk *planlægning* til et strategisk *beredskab* (Mintzberg 1994), kan man sige, at aktørerne bør arbejde bevidst med at reducere risici og udnytte muligheder. Målet med artiklen er dermed også, at refleksive praktikere kan hente inspiration i artiklen ved at kombinere de to scenarier og de tre cases med henblik på at øge deres strategiske beredskab.

De tre cases er udvalgt på et område, som anses for at repræsentere strategisk vigtige perspektiver for strukturreformen (jf. tidligere begrundelser for valg af område). Casene er dermed *kritiske* i den forstand, at analyserne af disse antages at kunne sige noget om de generelle tendenser for udviklingen for og i de offentlige institutioner i de kommende år (Flyvbjerg 2006, 229-230). Scenarierne skaber rammerne om forskellige rum, hvor inden for lokale aktører kan handle. Scenarierne er for så vidt et defineret politisk mulighedsrum, som både *begrænser* og *muliggør* handlinger. Ved at fokusere på et afgrænset og konkret område af strukturreformen beskrives og vurderes, i hvilken grad og hvordan de generelle rammer bliver bragt i spil af aktørerne på et mere konkret område, skoler for børn med behov for vidtgående specialundervisning. Det er klart, at vi med scenario-tilgangen arbejder under særlige omstændigheder, hvilket gør at pålidelighed og gyldighed har en anden karakter. Vi søger derfor mere efter mulige fremtidige mønstre end efter at påpege klare faktiske relationer mellem kontekst og case.

I interviewene har der været lagt vægt på interviewpersonernes vurderinger af strukturreformens konsekvenser for ledere og medarbejdere og dermed arbejdslivet i disse. Som konsekvens heraf er interviewene foretaget med udgangspunkt i følgende

Figur 1. De væsentligste temaer i interviewguiden

| Fokus på ledere og ledelse   | Fokus på medarbejdere og arbejdsliv  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Markant ændrede krav til ydelser som følge af strukturreformen herunder den nye politisk-administrative geografi.</li> <li>• Institutionens eksterne ledelsesmæssige situation som følge af strukturreformen herunder markante ændringer i ledelsens samarbejdsrelationer formelt og uformelt.</li> <li>• Institutionens interne ledelsesmæssige situation som følge af strukturreformen herunder behov for at ansætte/afskedige medarbejdere, organisatoriske ændringer, behov for ændringer af organisationens kompetenceprofil, behov for nye ledelsesformer og ændrede motivations- og belønningssystemer.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forandringer i organiseringen af arbejdet herunder nye formelle og uformelle samarbejdsrelationer med andre faggrupper.</li> <li>• Markante nye jobkrav og ændret arbejdsomfang som resultat af ændringer i ydelsens karakter og sammensætning.</li> <li>• Mulighed for og krav om læring og udvikling.</li> <li>• Ændrede muligheder for at tilrettelægge og kontrollere eget arbejde.</li> <li>• Ændrede vilkår af betydning i forhold til oplevet mening i arbejdet. Eksempelvis om det opleves, at der vil ske en ændring i ydelsens regulering i retning af økonomisk frem for kvalitativ art – eller vice versa.</li> <li>• Ændrede vilkår for tryk og jobsikkerhed.</li> </ul> |

temaer, som relaterer sig til såvel HRM-litteratur (eksempelvis Storey 1992; 2001) som arbejdslevslitteraturen (eksempelvis Hvid 1999; Bottrup & Hvid 1995; Graversen & Larsen 2005).

## Strukturreform, krav og scenarier

### Strukturreformens baggrund

Den primære officielle politiske begrundelse for strukturreformen er, som velkendt, konklusionen på Strukturkommissionens betænkning (2004). Jævnfør denne bliver politisk besluttede opgaver for nærværende løst for dårligt. Borgerne som brugere får for få og for dårlige ydelser for deres skattekrone. I figur 2 er Strukturkommissionens hovedkonklusioner vedrørende løsning af opgaverne på sektorniveau sammenfattet. To minusser (-,-) angiver, at opgaverne bliver løst så dårligt, at strukturerne bør ændres. Et minus (-) angiver, at opgaverne kunne løses bedre. De løses dog ikke så dårligt, at det i sig selv giver anledning til at ændre i strukturerne. Et nul (0) angiver, at det er vanskeligt at konkludere, om Kommissionens analyser viser, om opgaverne løses

godt nok eller for dårligt. Et plus (+) angiver, at opgaverne bliver løst godt nok.

Som det fremgår af figur 2, har ca. 1/3 af sektorerne fået to minusser (-,-) herunder så væsentlige sektorer som sundhed, beskæftigelsesområdet og skatte og afgiftsområdet. Derfor konklusionen om behovet for strukturreformen.

Figur 2. Strukturkommissionens hovedkonklusioner på sektorniveau<sup>5</sup>

- 1: Sundhed (-,-)
- 2: Psykiatri (-)
- 3: Grupper med særlige behov (-,-)
- 4: Børn og ungeområdet (-,-)
- 5: Ældreområdet (ingen samlet vurdering) men ville have fået et plus (+)
- 6: Beskæftigelsesområdet (-,-)
- 7: Natur og miljø/fysisk planlægning (0)
- 8: Folkeskolen et generelt plus (+), men et minus (-) for specialundervisningen
- 9: Ungdomsuddannelserne (-)
- 10: Skatte- og afgiftsforvaltningen (-,-)
- 11: Trafik (-)
- 12: Erhvervsfremme (-)
- 13: Integrationsområdet (-)
- 14: Hertil kommer en række øvrige mindre opgaver med forskellige 'scorer'

## Strukturreformens formål og design

Strukturreformens formål er at fjerne minusserne i opgaveløsningen. I princippet er strukturreformens design ganske enkelt. Politikerne i Folketinget 'skruer' på tre store 'strukturskruer':

- 1) På størrelsen og antallet af de politisk-administrative geografier.
- 2) På opgavefordelingen mellem staten, amterne/regionerne og kommunerne.
- 3) På byrdefordelingen mellem staten, amterne/regionerne og kommunerne.

Hovedresultatet af politikernes 'skruen' på disse tre 'strukturskruer' og dermed af strukturreformen er følgende strukturelle ændringer.

### 1. Nye politisk-administrative geografier

Amterne nedlægges og erstattes af 5 nye regioner. Samtidig reduceres de nuværende 271 kommuner til 98 kommuner. Ideen med de nye politisk-administrative geografier er, at disse skal være større end de nuværende, fordi større politisk-administrative enheder vil kunne løse opgaverne bedre og billigere.

### 2. Ny opgavefordeling

De nye regioner skal primært tage sig af sygehusvæsenet. Regionerne trækkes ud af det kommunale selvstyre. Dermed kan regionsrådene ikke selv initiere aktiviteter. Kommunerne overtager desuden de fleste af amternes nuværende opgaver minus sygehusvæsenet. Staten overtager resten af opgaverne. Aktuelt står det klart, at kommunerne overtager – som anbefalet af Kommunernes Landsforening – stort set alle amtslige institutioner på det sociale område. Ideen er, at kommunerne skal være borgernes primære – nære – indgang til den offentlige sektor.

### 3. Ny byrdefordeling

De nye regioner kan ikke selv udskrive skat. Regionernes aktiviteter skal dermed finan-

sieres eksternt. Det sker primært via statslige (delvist aktivitetsbaserede) bloktilskud og kommunal betaling for ydelser og service. Kommunerne kan fortsat selv udskrive skat og dermed finansiere forskellige selvvalgte aktiviteter og aktivitetsniveauer. Herudover skal de som hidtil løse de af Folketinget/Statens pålagte opgaver.

## Succeskriterier og strukturreform

Det fremgår af *Strukturkommissionens betænkning* (Strukturkommissionen 2004), *Aftale om strukturreform – juni 2004* (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004) mellem den nuværende VK-regering og Dansk Folkeparti og af den faglige og politiske debat om strukturreformen (Pedersen 2004: Kap. 1, 8 og 14-19), at der er (mindst) 23 succeskriterier knyttet til løsningen af politisk besluttede opgaver. Skal minusserne i opgaveløsningen jævnfør figur 2 fjernes, skal de 23 succeskriterier derfor indfris på et markant højere niveau. Nedenfor (se figur 3) er nogle eksempler på de 23 succeskriterier vist. Eksemplerne viser, at der er tale om vidt forskellige og på mange måder også modstridende succeskriterier. I Pedersen (2004: kap. 1, 2 og 6) er samtlige 23 succeskriterier anført inklusiv en diskussion af lederes og medarbejderes muligheder for at indfri succeskriterierne bedre.

De 23 succeskriterier er ikke 'opfundet' eller udviklet i forbindelse med strukturreformen. Succeskriterierne er udviklet over mange årtier. De 23 succeskriterier er opstået løbende siden begyndelsen af det forrige århundrede. De afspejler en akkumulation af succeskriterier, hvor et nyt succeskriterium ikke nødvendigvis erstatter et andet. Sætter man succeskriterierne op på en tidslinie viser det sig, at der kommer nye succeskriterier til med stadig kortere tidsintervaller og at succeskriterierne bliver stadig mere indbyrdes modstridende (Pedersen 2003: kap. 5; Pedersen, 2004: kap. 6; Pedersen 2005c). Strukturreformen og debatten

Figur 3. *Eksempler på strukturreformens succeskriterier*

1. Borgerne som brugere skal have flest mulige og bedst mulige ydelser for deres skattekrone – det ultimative succeskriterium.
2. Opgaverne skal løses så tæt på brugerne (borgerne) som muligt.
3. Brugerne (borgerne) skal have mest mulig direkte indflydelse på opgaveløsningen.
4. Brugerne (borgerne) skal have klare valgmuligheder i den offentlige sektor.
5. Der skal være demokratisk kontrol med løsningen af opgaverne.
6. De (politikere), der beslutter hvilke opgaver, som skal løses og hvordan, skal også have ansvaret for finansieringen af opgaverne.
7. Der skal være en effektiv koordinering og styring af løsningen af opgaverne.
8. Faglig bæredygtighed skal være kendetegnende for løsningen af opgaverne.
9. Der skal skabes økonomisk lighed mellem kommunerne og regionerne.
10. Folketinget skal kunne styre samfundsudviklingen og samtidigt få løst opgaverne bedst og billigst i kommunerne og regionerne.

om denne sætter dermed fokus på succeskriterierne for løsningen af politisk besluttede opgaver, og skaber forventninger om, at de vil blive indfriet på et markant højere niveau i de kommende år.<sup>6</sup>

Med henblik på at gøre diskussionerne og analyserne i det følgende så enkle som muligt og så realistiske som muligt er det valgt at inddele succeskriterierne i fire hovedkategorier (se figur 4).

Inddeles succeskriterierne i disse fire hovedkategorier, kan strukturreformens krav til de regionale og lokale politikere og til ledere og medarbejdere i de offentlige institutioner formuleres relativt enkelt. Kravet er, at de offentlige institutioner skal skabe fire plusser nemlig ét inden for hver af de fire kategorier. Mere præcist. De lokale og regionale driftsinstitutioner skal hver især bidrage med fire 'små' plusser på en for borgerne og samfundet målbar måde.

## Vil strukturreformen fjerne minusserne i opgaveløsningen?

Om strukturreformen vil fjerne minusserne i opgaveløsningen ved at skabe fire plusser er der ingen der ved. Det skyldes en række forhold. To væsentlige er:

*For det første* er der ikke søgt gennemført en analyse, der via en løsningsmatrice viser sammenhængene mellem 1) opgaver, som aktuelt bliver løst i de offentlige driftsinstitutioner, 2) succeskriterierne herfor, 3) den aktuelle indfrielse heraf angivet i et scoresystem og 4) den forventede indfrielse af succeskriterierne efter reformens gennemførelse.<sup>7</sup> Derfor er det ikke muligt at vurdere i hvilket omfang, opgaverne vil blive løst bedre efter strukturreformens gennemførelse.<sup>8</sup> *For det andet* er der ikke entydige koblinger mellem strukturreformen og en reduktion af minusserne i opgaveløsningen i driften. Eksempelvis viser analyser (Blom-Hansen 2005a; 2005b; 2004a; 2004b), at store kommuner ikke vil opnå stordriftsfordele på skole- og daginstitutionsområdet. Omvendt viser de første foreløbige erfaringer med kommunesammenlægningen på Bornholm, at der kan opnås stordriftsfordele (Christoffersen et al. 2005).<sup>9</sup> Der er heller ikke entydige koblinger mellem serviceringen af borgerne, borgernes indflydelse på løsningen af opgaverne og kvaliteten i løsningen af opgaverne og den nye opgave- og byrdefordeling (Pedersen 2004; 2005a; 2005b; 2005c). Dét afgørende i forhold til reduktionen af minusserne i op-

Figur 4. *Fire hovedkategorier for succes*

1. Effektive løsninger af opgaverne set driftsøkonomisk.
2. Serviceringen af borgerne, borgernes indflydelse på løsningen af opgaverne og borgernes valgmuligheder i forhold til leverandører.
3. Samfundets og borgernes indflydelse på og demokratiske kontrol med løsningen af opgaverne.
4. Individualiseringen af ydelserne til borgerne som brugere.

gaveløsningen er, at der udvikles og gennemføres nye koncepter for løsning af opgaverne i de offentlige driftsinstitutioner. Især i de offentlige driftsinstitutioner, som løser de tunge borgerrettede opgaver. Det medfører, at minusserne først og fremmest skal fjernes eller reduceres lokalt og regionalt, da ca. 2/3 af de politisk besluttede opgaver løses decentralt i kommunernes og amternes/regionernes mere end 18.000 driftsinstitutioner (Johansen 2001).

## To scenarier

De kommunale og regionale politikere vil med stor sandsynlighed blive tvunget til at anvende to hovedstrategier i forhold til institutionerne for at få disse til at 'levere' de fire plusser og dermed indfri succeskriterierne på et markant højere niveau i de kommende år.

*Den ene hovedstrategi* vil være at fusionere institutioner, som er beliggende i de nye store regioner og kommuner. Denne strategi vil være drevet af en forventning om, at fusioner giver stordriftsfordele. Forventningerne om, at fusioner vil give stordriftsfordele kommer tre steder fra:

- Traditionelle teorier om stordriftsfordele, som kan findes i enhver erhvervsøkonomisk lærebog. Dvs. teorier om faldende enhedsomkostninger ved stigende produktion af antal enheder (se eksempelvis McGuigan et al. 1996).
- Faktiske erfaringer fra amterne og kommunerne i Danmark med at opnå stordriftsfordele gennem fusioner (se eksempelvis Indenrigs- og Sundhedsministeriets rådgivende udvalg 2003 og Magasinet 2005).
- Strukturkommissionens betænkning, hvori det anføres utallige gange, at strukturreformen vil skabe muligheder for at opnå stordriftsfordele. Typisk henvises der dog her til en særegen kombination af lærebogstof og antagelser om institutions-

drift. Et af mange eksempler herpå er i betænkningens 3. bind side 135.

*“Ud fra et mere snævert økonomisk effektivitetsbegreb må der endvidere forventes at være en vis sammenhæng mellem effektivitet og myndighedsstørrelse henholdsvis institutionsstørrelse dels som følge af stordriftsfordele i relation til fællesfunktioner og tværgående administrative funktioner mv., dels som følge af at det formentlig kræver en vis institutionsstørrelse for at sikre effektive personalenormeringer, vagtplaner mv. Sammenfattende er der imidlertid ikke umiddelbart et tilstrækkeligt systematisk analytisk grundlag for at kunne udlede entydige konklusioner om eventuelle sammenhænge mellem myndighedsstørrelse, respektive institutionsstørrelse og effektivitet.”*

Man har altså forventninger om stordriftsfordele, men ved ikke om de vil komme.

På det foreliggende grundlag må man konstatere, at det ikke kan sige med sikkerhed, om strukturreformen vil føre til stordriftsfordele. Man – politikere, embedsmænd, forskere og institutionsledere – kan derfor kun have – mere eller mindre velbegrundede – forventninger herom. Dette ændrer dog intet ved, at strukturreformen har en præmis om, at der kan opnås stordriftsfordele. Uden stordriftsfordele kan de fire plusser ikke realiseres i praksis. For de offentlige driftsinstitutioner fører fusionsstrategien til, at det primære omdrejningspunkt for deres udvikling i de kommende år vil være fusioner. Deraf *fusions-scenariet*. I praksis vil der være tre varianter af scenariet (jf. nedenfor).

*Den anden hovedstrategi* er baseret på etableringen af markeder til løsningen af opgaverne. Denne strategi kan siges at være inspireret af New Public Management (NPM)<sup>10</sup> tankegangen (jf. eksempelvis Klausen 2001; Hood 1991) på samfundsplan og forventningerne hertil på lokalt og regionalt niveau. Teorien

implicerer forventning om, at etableringen af markeder vil skabe konkurrence om løsningen af opgaverne, flere valgmuligheder for borgerne som brugere, mere brugerindflydelse med videre, og dermed i sidste ende bedre og billigere ydelser til borgerne. De konkrete lokale og regionale forventninger er, at konkurrence om at producere og levere sundhedsydelser, hjemmehjælp etc. via etableringen af markeder, frit valg ordninger med videre vil presse priserne nedad og dermed tvinge offentlige institutioner til at blive mere effektive, mere service orienterede med mere, hvorved borgerne som skatteydere og brugere vil komme til at opleve og erfare billigere og bedre serviceydelser. Disse forventninger fremgår også implicit af strukturkommissionens arbejde (se eksempelvis Strukturkommissionen 2004, bind 1, kap. 8). Da erfaringerne i Danmark er uhyre få, hvad angår løsningen af opgaver via markeder eller markedslignende vilkår (Pedersen 2004; 2005c), må man konstatere, at forventningerne hos politikere, embedsmænd, forskere og institutionsledere om, at etableringen af markeder vil føre til bedre og billigere løsninger af opgaverne, bygger på et noget usikkert grundlag. Men for de offentlige institutioner vil etableringen af markeder føre til, at det primære omdrejningspunkt for deres udvikling i de kommende år vil være evnen til at klare sig på markeder. Deraf *markeds-scenariet*. I praksis vil der være tre varianter af dette scenario.

I det følgende beskrives de to scenarier og hver af deres tre varianter. Scenarierne

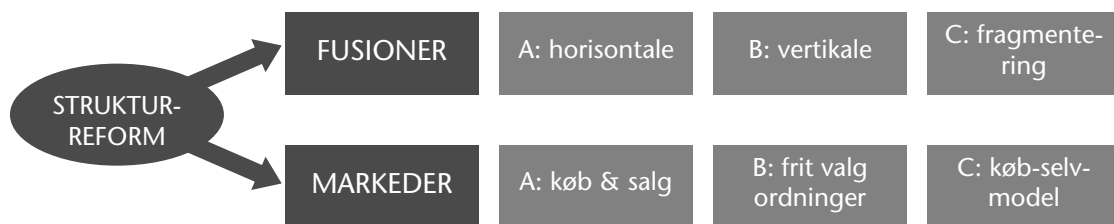
blev udsendt i en kortere version til interviewpersonerne og anvendt som en indgangsvinkel til interviewene.

### Fusions-scenariet

*Første variant:* De lokale og regionale politikere vil anvende traditionelle horisontale fusioner med efterfølgende rationaliseringer og nedlæggelser af offentlige institutioner for at få opgaverne løst bedre og billigere. Strategien er kendt fra blandt andet sygehusområdet, hvor man har fusioneret fysisk adskilte sygehuse, reorganiseret disse for efterfølgende at reducere antallet af driftsenheder markant over tid (Strukturkommissionen 2004: Bind 3, kap. 31; Magasinet 2005; Indenrigs- og Sundhedsministeriets rådgivende udvalg 2003). For politikerne kan denne strategi være attraktiv, fordi den a) ikke fører til en umiddelbar lukning af offentlige institutioner med de konflikter, dette skaber, men b) på sigt reducerer antallet af driftsenheder til det 'nødvendige' på grundlag af 'objektive' tal, prognoser, udviklingsstrategier med videre fra de politisk-administrative systemer og ledelsen i de nye større offentlige institutioner.

*Anden variant:* De lokale og regionale politikere vil også anvende vertikale fusioner. På området for folkeskoler, daginstitutioner og fritidshjem er der eksempelvis en tendens til vertikale fusioner på nok fysisk adskilte men dog geografisk ofte ganske nært beliggende institutioner. Dvs. skoler, daginstitutioner og fritidshjem bliver fusioneret og får

Figur 5. To scenarier og tre varianter





derived en fælles ledelse. I en spørgeskemaundersøgelse foretaget af Ledernes Hovedorganisation og Danmarks Skolelederforening (Ledernes Hovedorganisation 2005) blandt skoleledere med 964 besvarelser er et hovedresultat, at lederne forventer større enheder som følge af strukturreformen.

*Tredje variant:* De lokale og regionale politikere vil opsplitte nuværende regionale institutioner og flytte opgaveløsningen ud til eksisterende kommunale institutioner for at få opgaverne løst bedre og billigere. Der kan være tale om stærkt specialiserede institutioner på for eksempel handicapområdet, hvis funktioner overtages af 'almindelige' daginstitutioner eller folkeskoler. Der er altså tale om en fragmentering af eksisterende amtslige institutioner. Set fra de institutioner, der overtager opgaverne, er der tale om en form for fusion. Denne variant af fusions-scenariet er således i høj grad afledt af de to andre varianter.

## Markeds-scenariet

*Første variant:* Der vil blive etableret markeder for køb og salg af ydelser mellem de nye regioner og kommunerne og mellem kommunerne indbyrdes. Dette antages at kunne ske på både det sociale område, undervisningsområdet og arbejdsmarkedsområdet. Dette skyldes, at der efter strukturreformen vil være kommuner, som bliver nødt til at købe ydelser for at få dækket behovet for ydelser på det sociale område, området for handikappede etc. Dette fordi nogle kommuner ikke selv vil have de institutioner, der skal til for at producere og levere de nødvendige ydelser, hvorimod andre kommuner vil have mange institutioner og dermed en 'overproduktion' af ydelser. Der vil med andre ord ske en markedsførelse af ydelserne, når kommunerne overtager de amtslige institutioner for at sikre et rimeligt match mellem udbud og efterspørgsel på det sociale område. Det er her væsentlig at

understrege, at der ikke bliver tale om etableringen af markeder i traditionel forstand. Eksempelvis som almindelige markeder for køb og salg af forbrugsvarer. Markederne vil blive etableret, styret og reguleret af politikerne. Politikerne vil eksempelvis regulere antallet af aktører, ydelsernes antal og art og fastsættelsen af priserne på ydelserne (se eksempelvis KL & ARF 2005). Der bliver dermed tale om en form for pseudomarkeder. Da etableringen af markeder på det sociale område er en direkte konsekvens af strukturreformen med virkning per 1. januar 2007, er udviklingen af markeder på dette område langt mere konkret og foran etableringen af markeder på andre områder.

*Anden variant:* Flere og mere omfattende frit valg ordninger er ikke nævnt i *Aftale om strukturreform* mellem Regeringen og Dansk Folkeparti (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004). Til trods herfor kan man forvente, at etableringen af markeder vil aktivere de eksisterende, men ikke særligt brugte frit valg ordninger på sygehusområdet, skoleområdet, ældreområdet med flere. Efterhånden som kommunerne får kompetencer i og erfaringer med at købe og sælge ydelser på markeder, vil frit valg ordningerne formentlig komme mere i spil end for nuværende. Det bør dog også her anføres, at strukturreformen i sig selv på nogle områder vil svække etableringen af frit valg ordninger. I de nye regioner vil eksempelvis det frie sygehusvalg på en række områder 'forsvinde' eller blive mindsket betydeligt, da ordningen efter reformen i vid udstrækning vil blive forvandlet til en i regionen intern ordning.

*Tredje variant:* En tredje variant, som kunne komme i spil i markeds-scenariet, er det, man kunne kalde for køb-selv-ordninger. Det vil sige, at borgerne som eksempelvis i Holland kan få sat penge ind på en konto, hvorefter de selv køber ydelserne hos de leverandører, hvor de vurderer, at de får

mest for pengene. Da køb-selv-ordninger i Danmark kun findes som pilotprojekter og som små forsøgsordninger, ses der bort fra denne i artiklen.

## Institutionerne og scenarierne

### De tre case-institutioner

I det følgende præsenteres de tre case-institutioner med udgangspunkt i en analyse af interviewene. Såvel interviewene, som fremstillingen, har taget udgangspunkt i, hvordan ledere og tillidsrepræsentanter vurderer de strategiske krav og muligheder ift. de to scenarier, herunder de seks varianter. Lederne og tillidsrepræsentanterne har forholdt sig til egen situation ud fra vurderinger af det mulighedsrum de forventer at kunne handle i forhold til. På baggrund af deres vurderinger, har vi valgt at give institutionerne navne, som korresponderer med placeringer inden for de forskellige scenarier. Dette har ført til hhv. 'markedsskolen', 'fusionsskolen' og 'statusquoskolen'. Som det vil fremgå af den efterfølgende diskussion synes vurderingerne at være præget kraftigt af det *tidsperspektiv*, som anlægges. Tidsperspektivet får dermed en stor tilbagevirkende indflydelse på den måde, hvorpå institutionerne søger at udnytte mulighedsrummet og dermed søger at opnå indflydelse, hvilket bliver diskuteret efterfølgende.

### Strategiske valg og strukturelle tilpasninger

*Markedsskolen* kommer efter strukturreformen til at høre under en kommune, hvor ca. 80 % af skolens nuværende elever bor. Efter en folkeafstemning i den nuværende hjemkommune valgte man at blive lagt sammen med nogle nabokommuner. Havde man valgt at bibeholde den nuværende kommunestørrelse, ville elevgrundlaget have været omkring 20 % af det nuværende

og institutionens eksistens ville være usikker. Sådan som den fremtidige kommunale struktur bliver, ser fremtiden god ud. Den geografi, som kommunesammenlægningen skaber, adskiller sig ikke væsentligt fra den geografi, som institutionen aktuelt har i amtsligt regi. Institutionen vil bevare ca. 80 % af sine elever. Til trods herfor er strategien dog i høj grad udadvendt og ekspansiv. Det skyldes bl.a. de udmeldinger, som er kommet fra amtet i den seneste tid. Amtet har anført, at der er lagt op til, at skolen efter strukturreformen vil komme i en markedslignende situation. Som en konsekvens heraf er der blevet arrangeret seminarer med marketingsfolk, der har fortalt, hvordan man tænker og agerer på markeder. I følge institutionslederen skal man i højere grad gøre sig fortjent til at få kunder. Institutionen har i amtsligt regi været vandt til en høj grad af selvstændighed, hvad angår økonomiske dispositioner og de daglige dispositioner i institutionen. Amtets decentrale styring opfattes af institutionen som en fordel, når den skal være aktør i en markedslignende situation.

Samlet set vil institutionen arbejde for at bevare sin nuværende størrelse via salg af ydelser til kommuner, som ikke har specialskoler for børn og unge med behov for vidtgående specialundervisning. Endvidere vil den gerne sælge sin viden om denne gruppe af børn til folkeskolen dels for at medvirke til at give børnene en bedre undervisning dels for at tiltrække flere ressourcer.

*Fusionsskolen* består i dag af tre afdelinger, som er placeret i to kommuner. Halvdelen af skolens elever kommer i dag fra en af de to kommuner, den anden halvdel fra resten af amtet. Hvis elevtallet skal fastholdes efter strukturreformen, er man derfor afhængig af etablering af aftaler med andre kommuner. Det anses dog ikke for noget stort problem, da man forventer, at der vil blive indgået aftaler kommunerne imellem – og som

det udtrykkes, så er efterspørgslen efter institutionspladser større end udbuddet.

På Fusionskolen forventes det, at strukturreformen medfører, at to af de nuværende tre afdelinger placeres i kommune A og den tredje i kommune B. Det horisontale fusionsscenario anses for at være det mest sandsynlige for afdelingerne efter strukturreformens gennemførelse. Afdelingerne vil med stor sandsynlighed blive lagt sammen med de nærliggende folkeskoler, således som det var tilfældet med en af afdelingerne, der for få år siden var kommunalt drevet og nu altså bliver det igen. Som følge heraf vil folkeskolerne få de penge, som aktuelt går til specialskolen, hvilket kan skabe en intern konkurrence om allokeringen af ressourcerne til de normale børn henholdsvis til børnene med særlige behov. Fusionen vil kunne føre til, at nogle af specialskolens elever integreres i folkeskolens klasser. Det understøttes af den pædagogisk-faglige strategi, der udtrykkes som inklusionsstrategien og som kan ses i forlængelse af den rummelige folkeskole. Det er vurderingen, at afdelingerne med behov for vidtgående specialundervisning i de nye skoler i stigende grad vil få visiteret 'tungere' elever, der reelt har døgnbehandlingsbehov. På plus-siden vil fusionen helt konkret betyde, at specialskolen får en bedre bygningsmasse herunder adgang til faglokaler, som specialskolen mangler i dag.

Generelt ser man positivt på en sammenlægning med folkeskoler. Endvidere forventer man, at der kommer et kommunalt udspil herom. Fusionskolen har i modsætning til markeds-skolen således valgt en mere passiv strategi. Den vil ganske enkelt forsøge på at tilpasse sig det kommende kommunale landskab med de forandringer og reduktioner i elevtallet, det kan medføre.

*Statusquoskolen* synes ikke – modsat de to øvrige case-institutioner – at blive stillet over for et strategisk valg som følge af den

nye geografi per 1. januar 2007. Dette udfordrer vores scenarier, hvilket diskuteres i artiklens sidste del. Som det vil fremgå er vores vurdering, at årsagen delvist knytter sig til det tidsperspektiv institutionen har anlagt for deres vurdering af strukturreformens konsekvenser. Aktuelt har skolen ca. 80 elever. Heraf kommer ca. 40 fra den kommune, som institutionen kommer til at ligge i efter strukturreformens gennemførelse. Når ledere og medarbejdere i institutionen vurderer, at skolen ikke vil blive stillet over for et strategisk valg som følge af den nye geografi, skyldes det en række forhold. Det nuværende amts koordinerende funktion vil blive varetaget i fællesskab af kommunerne via en ny enhed beliggende i en af kommunerne i det nuværende amt. Endvidere er der indgået – som anbefalet af KL – formelle og uformelle aftaler om, at der fortsat vil blive visiteret børn til skolen stort set som for nærværende. Endeligt vurderer skolen, at efterspørgslen forsat vil ligge højere end skolens nuværende kapacitet, og at den nye større kommune ikke vil ændre på skolens rammer og vilkår inden for en overskuelig tid. Det sidste skal blandt andet ses i sammenhæng med, at institutionen har en stærk forældregruppe og at kommunen først og fremmest vil satse på 'sikker drift' i den kommende tid. Med andre ord: De nuværende institutionelle rammer og vilkår vil (stort set) blive ført videre i kommunalt regi efter reformen. Det er dog vurderingen, at der kan ske ændringer i institutionens rammer og vilkår og dermed aktiviteter efter næste kommunalvalg. Tre temaer kommer formentlig i spil. *Statusquoskolen* frygter i lighed med de to øvrige institutioner, at overgangen fra amt til kommune vil føre til pres på kvaliteten i ydelserne og generelle besparelser over tid. Endvidere er det vurderingen, at der måske vil ske en integration af nogle af institutionens aktiviteter i folkeskolen. Dette kan føre til en fragmen-

tering af skolen på sigt. Endeligt er det vurderingen, at der måske vil komme køb og salg af ydelser (institutionspladser) mellem kommunerne baseret på konkurrence mellem de tre skoler, som ligger i området.

## Ledelse

I de følgende afsnit beskrives på baggrund af interviewene, hvilke konsekvenser strukturreformen vurderes at få for hhv. ledelse og medarbejdere i institutionerne.

Markeds-scenariet vil stille ledelsen på *markedsskolen* overfor nye krav. Der vil komme øget fokus på forholdet mellem pris og kvalitet på de ydelser, som leveres. Institutionen bliver i højere grad eksponeret for ændringer i omgivelserne – i markedet. Det vil kræve en højere grad af omstillingsparathed, hvad angår antallet af medarbejdere og medarbejdernes kompetencer. Hertil kommer, at medarbejderne skal lære at 'gradbøje' og leve med at 'gradbøje' ydelser, kvalitet og pris.

Lederen må, for at kunne håndtere en markedsituation, gøre institutionen mere fleksibel. Der skal i organisationen opnås accept af, at antallet af medarbejdere i nogen grad vil variere sammen med antallet af elever. Lederen må endvidere igangsætte en proces, som sætter medarbejderne i stand til at beskrive og især dokumentere effekterne af de ydelser, eleverne får. Der skal også arbejdes med, at sætte priser på kerneydelser og ekstra ydelser som et led i at markedsføre institutionen over for kunderne.

Ledelsen på *fusionsskolen* kommer i en noget anden situation end ledelsen på *markedsskolen*. *Fusionsskolens* ledelse vil blive integreret i folkeskolernes ledelse. Det gælder også for specialskolens nuværende bestyrelse. Specialskolens afdelinger vil dog forblive som afdelinger i de nye skoler med egne afdelingsledere. Da ressourcerne i de nye skoler skal fordeles af en fælles ledelse mellem folkeskolerne, SFO'erne og afdelingerne for vidtgående specialundervisning (inklusive

SFO for specialskolebørnene), vil der blive konkurrence om ressourcerne. For afdelingerne med vidtgående specialundervisning bliver der derfor behov for en intern markedsføring i forhold til den samlede ledelse. Afdelingerne må deltage i de traditionelle positionsspil om ressourcer i offentlige institutioner. Hvor *markedsskolen* må ruste sig til ekstern konkurrence, må *fusionsskolen* ruste sig til intern konkurrence – interne positionsspil (Pedersen 2003). Dermed bliver der behov for klarere beskrivelser af de behov, som eleverne har, og af de ydelser, man kan tilbyde. Man skal kunne dokumentere, at ydelserne skaber resultater, samt at der er et rimeligt forhold mellem ressourcerne og resultaterne. Selvom afdelingerne for vidtgående specialundervisning er godt rustet via individuelle handlingsplaner for eleverne, er der en bekymring for, at ydelserne til disse elever får lavere prioritet, når de fordeles i de nye skoler.

Ledelsen i *statusquoskolen* vil primært komme til at fokusere på det generelle krav om at kunne dokumentere forholdet mellem ressourceindsats, aktiviteter og resultater bedre. Det amt, som institutionen for nærværende ligger i, har allerede igangsat en række initiativer på området, ligesom skolen selv har taget initiativer vedrørende bedre dokumentation for opnåede resultater. Institutionens synes således allerede at være godt i gang med at indfri krav om bedre dokumentation. Institutionens ledelse skal endvidere forberede sig på, at overgå til den nye kommunes økonomiske styringssystemer. Eksempelvis ansvar for egne budgetter og lønsumsstyring. Dette opfattes som en ret stor opgave, da det nuværende amt har taget ansvaret for budgetter, budgetlægning og opfølgning herpå med videre.

## Medarbejderne

På *markedsskolen* vil der som anført i forrige afsnit blive større fokus på målbare resul-

tater, når der skal konkurreres på pris og kvalitet. For medarbejderne betyder det, at de i endnu højere grad skal fokusere på at kunne dokumentere resultaterne af deres arbejde med børnene. Og hvor individuelle handlingsplaner og andet skriftligt materiale og dokumentation hidtil primært har været til internt brug, skal skriftligt materiale og dokumentation i fremtiden være til eksternt brug. Eksempelvis til kommuner, forældre, og bench-markingprojekter. Man kan sige, at der bliver et krav om en form for evidensbaseret dokumentation, som det kendes fra sundhedssektoren. Det er desuden indbygget i markeds-scenariet, at hvis institutionen ikke kan klare sig i konkurrencen og antallet af elever falder, må der ske tilsvarende nedskæringer i medarbejderstaben. Medarbejdernes sikkerhed i ansættelsen bliver altså mindre i et fremtidigt markeds-scenario.

På *fusionsskolen* – i dens afdelinger – vil der som nævnt ske forskydninger i profilen på elevgrundlaget. Afdelingerne vil få 'tungere' elever. Det er endvidere vurderingen, at der er en risiko for, at fusionen med folkeskolerne vil blive knyttet sammen med besparelser. Det vil naturligvis få negative konsekvenser for ydelserne til børnene, og det må antages at medføre en negativ oplevelse af eget arbejde. Den nævnte inklusionsstrategi vil medføre, at nogle af børnene med behov for vidtgående specialundervisning vil blive inkluderet i folkeskolernes almindelige klasser. Dermed vil kontaktfladen til børnene, kollegaerne, eksperter og myndigheder ændre sig for medarbejderne. Desuden vil afdelingerne for vidtgående specialundervisning få en stigning i antallet af børn, der har behov for døgnbehandling. Det stiller krav om en specialisering af medarbejderne i disse afdelinger. Hvorvidt det vil opleves som belastninger eller udviklingsmuligheder kan ikke afgøres uden at tage arbejdsorganisatoriske variable med

ind. Eksempelvis mulighederne for kompetenceudvikling og læringsforholdene i de enkelte afdelinger.

På *statusquoskolen* vil medarbejdernes dagligdag frem til næste kommunalvalg ikke blive berørt nævneværdigt udover det generelle krav om, at de skal blive bedre til at dokumentere forholdet mellem ressourcindsats, aktiviteter og resultater. Medarbejderne kan dog blive berørt af den nye kommunes styring af sine institutioner. Eget ansvar for budget og lønsumsstyring og dermed en intern tildeling af løntillæg, efter- og videreuddannelser med videre kan komme til påvirke medarbejdernes løn og arbejdsvilkår. Endvidere vil samarbejdet med de kommuner, som ikke har egne institutioner på området, kunne påvirke det daglige arbejde i institutionerne.

Interviewene med konsulenterne for interesseorganisationerne bekræfter i høj grad resultaterne fra de tre cases. Scenarierne anses for at være relevante, en del af varianterne er allerede i spil og udviklingen forstærkes af strukturreformen.

### **Sporafhængighed eller sporskifte?**

Vil strukturreformen føre til, at de tre caseinstitutioner foretager et sporskifte? På *markeds-skolen* er man vant til en meget decentral økonomisk styring, hvor man selv kan disponere i forhold til ansættelser, videre- og efteruddannelser, udstyr etc. Amtet har desuden lagt op til markedstænkning gennem kurser med marketingsfolk og i den generelle retorik. Modsat forholder det sig på *fusionsskolen* og *statusquoskolen*, hvor man er vant til en mere central amtslig styring. Her er tankegangen, at de fremtidige kommuner vil sørge for at indgå de aftaler som er nødvendige for at sikre institutionernes fremtid. De strategiske valg i forhold til strukturreformen – ekspansion eller tilpasning – påvirkes altså af den styring, institutionerne er underlagt i amtsligt regi. Der er stadig tale om, at

institutionerne kan agere strategisk i forhold den nye struktur, men i hvor høj grad mulighedsrummet udnyttes synes at afhænge af de nuværende frihedsgrader. Ser man på strukturreformen som en ekstern påvirkning, der vil ramme samtlige institutioner for vidtgående specialundervisning, tyder vores undersøgelse på, at den samme eksterne påvirkning medieres af den konkrete kontekst, og at effekterne derfor vil variere. Det vil sige, at de nuværende strukturer former den fremtidige udvikling i og for institutionerne. Institutionernes udvikling er med andre ord spor-afhængig (David 1988; 1993; 1994). På lang sigt kan man dog godt forestille sig, at de objektive betingelser blandt andet i form af skolernes nye geografi vil sætte sig igennem mere generelt. Eksempelvis ved at de institutioner, der er afhængige af elever fra andre kommuner, vil blive nedlagt, hvorfor de tilbageblevne institutioner må foretage et sporskifte.

## **Ydelser, krav og arbejdslivet i institutionerne i de kommende år**

### **Ydelserne**

Ledere og medarbejdere i de tre case-institutioner er enige om, at der frem til næste kommunalvalg ikke vil ske markante ændringer i de ydelser, der skal produceres og leveres. Temaerne i spørgeguiden vedrørende ændringer i institutionernes ydelser og ændringer i ledernes og medarbejdernes arbejdsliv er med andre ord ikke særligt fremtrædende i institutionerne. Er vores fremstilling af strukturreformens krav om ændringer i ydelserne forkert eller tager institutionerne – medarbejdere og ledere – fejl? De supplerende interviews med konsulenterne for Danmarks Lærerforening og Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund indikerer, at fremstillingen ikke er forkert. Det er også tilfældet, hvis man tager

mange institutionslederes vurdering i betragtning (jf. note 4). Hvordan kan modsætningen mellem fremstillingen af strukturreformens krav til ydelserne og ledernes og medarbejdernes vurderinger da forklares? En væsentlig del af forklaringen kan ligge i valg af tidsperspektiv.

### **Tre tidsperspektiver**

Man kan meningsfyldt inddеле konsekvenserne af strukturreformen i et kort, et mellemlangt og et langt tidsperspektiv. Det korte perspektiv går frem til den 1. januar 2007, hvor strukturreformen (formelt set) vil være gennemført. Frem til den 1. januar er der naturligvis fokus på det formelle, den nye geografi, de nye strukturer, økonomien etc. og på at opretholde sikker drift i overgangsåret 2006. Med andre ord: Frem til januar 2007 vil der ikke ske markante ændringer i den daglige drift eller blive stillet krav om en markant bedre indfrielse af succeskriterierne.

Det mellemlange tidsperspektiv er tiden frem til kommunevalget i 2009. Frem til dette valg vil fokus være på at få alt det nye til at fungere i praksis. Der vil dog også være fokus på at opnå en bedre indfrielse af succeskriterierne. Men da hverken ledere, medarbejdere, interesseorganisationer eller politikere har interesse i store konflikter frem mod det næste kommunevalg, vil der blive etableret en diskret konsensus om, at man kan 'nøjes' med marginale forbedringer i driften.<sup>11</sup> Dette i form af fælles administration, mere fælles indkøb, mere fælles drift, hvor det er muligt etc. (Pedersen 2004: kap. 10).

Efter kommunalvalget i 2009 og dermed set i et langt tidsperspektiv vil følgende spørgsmål blive rejst: Bliver strukturreformen en succes eller en fiasko? Mange politiske og politisk-administrative bestræbelser vil blive iværksat for at få institutionerne til at realisere de fire plusser og dermed gøre reformen

til en succes. I praksis kan de fire plusser kun realiseres via strukturelle ændringer i de offentlige driftsinstitutioner. Dvs. gennemførelsen af fusioner, etableringen af markeder, traditionelle rationaliseringer, ændringer i koncepterne for at producere og levere ydelserne, nedlæggelse af små institutioner, udviklingen af nye ydelser etc. vil blive dagens orden efter næste kommunevalg (Pedersen 2004). Tidsperspektivet er således afgørende for vurderingen af, om ydelserne og produktionen og leveringen af disse vil blive ændret markant. Interviewene med lederne og medarbejderne i de tre case-institutioner viser, at de primært anlægger et mellemlangt tidsperspektiv, når de vurderer deres situation. Anlægger man også et langt tidsperspektiv på strukturreformen, bliver vurderingen, at institutionerne bliver tvunget til at ændre på ydelserne. Dette vil igangsætte processer i institutionerne, som vil ændre arbejdslivet for ledere og medarbejdere.

Set strategisk kan institutionernes ledere og medarbejdere vælge mellem en tilpasningsstrategi og en ekspansionsstrategi i forhold til de kommende ændringer i ydelserne samt i produktionen og leveringen heraf. Vælger lederne og medarbejderne i institutionerne en tilpasningsstrategi, vil resultatet blive en stærk statslig styring af løsningen af opgaverne via normer, standarder, benchmarking, evalueringer og performanceanalyser.<sup>12</sup> Det vil de statslige institutioner og de hertil knyttede styringsredskaber, som etableres sammen med strukturreformen, sikre. På sigt vil det føre til mere ensartede koncepter for løsningen af de samme typer af opgaver. Kommunerne og regionerne vil ganske enkelt kopiere de bedste og mest accepterede koncepter fra hinanden. Der vil blive skabt 'mode' vedrørende nye koncepter for løsningen af opgaverne i de kommende år (Røvik 1996; 2002).

Vælger lederne og medarbejderne en ekspansionsstrategi i forhold til strukturrefor-

men, vil der være muligheder for at skabe en rimelig balance mellem realiseringen af de fire plusser, udviklingen af det gode arbejdsliv og kvaliteten i ydelserne. Dette forudsætter imidlertid, at ledere og medarbejdere i fællesskab allerede nu begynder at udvikle strategier hertil. Gør de ikke det, øges risikoen for, at der kun bliver fokus på realiseringen af de fire plusser via statslig styring af institutionerne. Ekspansionsstrategien indeholder bl.a. en større fokus på udvikling af nye typer af ydelser eller nye måder at organisere de allerede eksisterende ydelser på. Det kan fx ske i samarbejde med andre lignende institutioner eller folkeskoler. Aktørerne kan i den forbindelse også udvikle rådgivning inden for deres afgrænsede områder i relation til andre. Ekspansionsstrategien indeholder større fokus på at dokumentere effekterne af de ydelser der leveres. Realiseringen af de fire plusser er bl.a. afhængig af, at dokumentationen her også indeholder en klar beskrivelse af de ressourcer, som skal til for at opnå de konkrete effekter. Dokumentationen skal ikke kun rettes mod ledere, medarbejdere og brugere, men også mod det politiske niveau. Dokumentationen bliver således *både* en form for markedsføring og et redskab til at få skabt klare (politiske) prioriteringer, hvor der er balance mellem kvalitet i effekt og ressource i produktionen af ydelserne. Balancen er en forudsætning for, som en del af de fire plusser, at sikre en bæredygtig udvikling af arbejdsliv. Den større fokus på ydelsessiden kan derfor gennem en proaktiv strategi øge den enkelte institutions indflydelse på den fremtidige udvikling.

### **Anbefalinger til ledere, medarbejdere og offentlige interesseorganisationer**

Frem for at konkludere på traditionel vis på denne artikel, vil vi anbefale at ledere, medarbejdere og interesseorganisationer drøfter en række problemstillinger. Vi foreslår, at le-

dere, medarbejdere og interesseorganisationer hver for sig og i fællesskab drøfter:

- mulige scenarier for institutionernes udvikling på kort, mellemlangt og langt sigt. Dette gerne med udgangspunkt i artiklens to scenarier.
- hvordan succeskriterierne for løsningen af opgaverne kan indfris bedre samtidigt med, at det gode arbejdsliv bevares og udvikles. Dette gerne med udgangspunkt i kravet om, at institutionerne skal skabe fire plusser.
- hvordan medarbejdernes kompetenceprofiler skal udvikles i bestræbelserne på både at skabe fire plusser og det gode ar-

bejdsliv. Her kan eksempelvis sættes fokus på de temaer som er nævnt i figur 1.

- HRM i forhold til de konklusioner, man når frem til under de forrige punkter.
- konflikterne mellem økonomiske krav, faglige krav og det gode arbejdsliv og hvordan disse kan håndteres på måder, som gør, at ledere og medarbejdere ikke oplever, at de økonomiske krav dominerer.

## NOTER

1. Ca. 2/3 af opgaverne i den offentlige sektor løses i kommunerne og amterne/regionerne. Dette i mere end 18.000 institutioner (Johansen 2001). Især de tunge borgerrettede opgaver – undervisning af børn og unge, pasning af gamle, behandling af syge etc. – bliver løst i kommunernes og amternes/regionernes institutioner. Se endvidere Pedersen (2005b og 2005d).
2. Se Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004) og AKF's forskningsprojekt om strukturreformens konsekvenser for handicappede med vidtgående handicap (Olsen 2005).
3. Det ene af interviewene er et telefoninterview.
4. Scenarierne og vurderingen af institutionernes aktuelle og fremtidige situation som præsenteret i denne artikel, har været præsenteret for institutionsledere og amtslige medarbejdere i Fyns Amt og Ribe Amt af Pedersen. Endvidere har scenarierne og vurderingen af situationen for offentlige institutioner mere generelt været præsenteret for mange ledere af offentlige institutioner og medarbejderne heri via en række seminarier og foredrag af Pedersen. Blandt andet for Københavns Amt, en række kommuner på Sjælland og en række fagforeninger med ansatte i offentlige driftsinstitutioner.
5. Se Pedersen (2004: kap.1) for en nærmere redegørelse for 'scoren' i figur 2.
6. De 23 succeskriterier, som er anført i denne artikel, er fremkommet via en læsning af Strukturkommissionens rapport med henblik på at kortlægge de succeskriterier som kommissionen drøfter i sit arbejde vedrørende løsningen af politisk besluttede opgaver i den offentlige sektor. Historisk set har der i høj grad været konsensus om succeskriterierne. Uenigheder om kriterierne har primært handlet om prioriteringer og 'gradbøjninger' af kriterierne (Pedersen 2003: Kap 3).
7. Se Pedersen (2004: kap. 1 og 6 og 2005: kap. 1 for eksempler på løsningsmatricer).
8. Strukturkommissionen eller andre har (endnu) ikke udarbejdet et materiale, som kan angive niveauerne for minusserne i opgaveløsningen og strukturreformens påvirkninger af disse (Pedersen 2004).
9. En kort sammenfatning heraf findes i DJØF-bladet nr. 19, 2005 s. 40 ved Svend Lundtorp.
10. NPM består primært af to dele: Den ene del består i etableringen af markeder via udlici-



teringer, frit valg ordninger etc. Dette vil skabe konkurrence om løsningen af opgaverne og øge 'følsomheden' overfor brugernes ønsker og behov. Den anden del består i at drive offentlige institutioner som private virksomheder. Eksempelvis via indførelsen af resultatløns, interne resultatcentre etc. Kombineres etableringen af markeder med drift af offentlige institutioner à la private virksomheder skulle resultatet blive bedre og billigere

løsninger af opgaverne.

11. Dette bekræftes af interview med en af konsulenterne.
12. Performanceanalyser (DEA, Yard Stick Competition med flere) er analyser, hvor institutionernes evner til at producere og levere offentlige (service)ydelse kortlægges. Med udgangspunkt i performanceanalyserne fastlægges et højt niveau for, hvad samtlige institutioner skal kunne præstere i fremtiden.

## REFERENCER

- Blom-Hansen, Jens (2005a): Stordriftsfordele i den kommunale verden, i *Økonomi & Politik*, 78. årgang, nr. 2. juni, 11-20.
- Blom-Hansen, Jens & Brian Larsen (2005b): Jo større, jo dyrere. En belysning af skalaeffekter i den kommunale administration, i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 86. årgang, 5-28.
- Blom-Hansen, Jens (2004a): Stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion? Skoleområdet som eksempel, i Jens Blom-Hansen med flere (red.): *Politisk ukorrekt*, Aarhus, Aarhus Universitet, 260-275.
- Blom-Hansen, Jens (2004b): Stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion? Børnepasning som eksempel, i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 85 årgang, 277-294.
- Bottrup, Pernille & Helge Hvid (1995): *Et bedre arbejdsliv og øget vækst*, København, Arbejdsministeriet.
- Christensen, Søren & Kristian Kreiner (1991): *Projektledelse i løst koblede systemer*, København, DJØF.
- Christoffersen, Henrik, Kurt Klaudi Klausen & Svend Lundtorp (2005): *Kommunesammenlægning – Professionalisering af politik og administration. En undersøgelse af Bornholms Regionskommune*, København, AKF forlaget.
- David, Paul (1988): *Path-Dependency: Putting the past into the future of economics*, Institute for Mathematical Studies in the Social Sciences, Technical Report 522, Stanford, Stanford University.
- David, Paul (1993): Path dependency and predictability in dynamic systems with local network externalities: A paradigm for historical economics, i D. Foray & C. Freeman (eds.): *Technology and the Wealth of Nations*, London, Pinter Publishers, 29-40.
- David, Paul (1994): Why are institutions the 'carriers of history'? Path dependency and the evolution of conventions, organizations and institutions, i *Structural Change and Economic Dynamics*, 5(2), 205-220.
- Flyvbjerg, Bent (2006): Five Misunderstandings About Case-Study Research, i *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Graversen, Gert & Henrik Holt Larsen (2005): *Arbejdslivets psykologi*, København, Hans Reitzels Forlag.
- Hvid, Helge (red) (1999): *Ressourcer og velfærd i arbejdslivet*, København, Frydenlund.
- Hood, Christopher (1991): A Public Management for All Seasons, i *Public Administration* 69 (forår), 3-19.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg (2004): *Et nyt udligningssystem*. Betænkning nr. 1437 januar 2004, København, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004): *Aftale om strukturreform*, København, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets rådgivende udvalg (2003): *Kjeld Møller Pedersensudvalg*, København, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Johansen, Oluf (2001): Den offentlige sektor og stordrift, i *Samfundsøkonomen* nr. 6.

- KL & ARF (2005): *Fælles vejledning fra KL og ARF om omkostningsberegning og betalingsmodeller på social- og specialundervisningsområdet*, KL & ARF.
- Klausen, Kurt Klaudi (2001): *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*, København, Børsens Forlag.
- Ledernes Hovedorganisation og Danmarks Skolelederforening (2005): *Skoleledelse*, København, Ledernes Hovedorganisation.
- Lundtorp, Svend (2005): *Kommunal stordrift giver fordele*, i *DJØF bladet* nr. 19, 40.
- Magasinet (2005): *Særnummer om fusion i sygehussektoren*, *Magasinet* nr. 1/2005, Lederweb.dk.
- McGuigan, James R., Charles Moyer & Frederick Harris (1996): *Managerial Economic*, New York, West Publishing Company.
- Mintzberg, Henry (1994): *The Rise and Fall of Strategic Planning*, New York, The Free Press.
- Olsen, Leif (2005): *Forholdet mellem strukturreformen og handikappede med specielle behov*, AKF, et nyligt igangsat forskningsprojekt.
- Pedersen, John S. (2005a): *Hvordan løser man bedst politisk besluttede opgaver? – løsningsmodeller, aktører og strukturreform*, i *Økonomi & Politik*, 78. årgang, nr. 2, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 36-49.
- Pedersen, John S. (2005b): *Strukturreformens succes afhænger af de offentlige ledere*, i *Magasinet* nr. 1/2005, Lederweb.dk, 23-27.
- Pedersen, John S. (2005c): *Strategic Management as a Sisyphian Search of the Squaring of the Circle*, Roskilde University, Denmark, Working Paper.
- Pedersen, John S. (2005d): *Politikere og embedsmandsrollen i 2015*, indlæg på Det Social Politiske Årsmøde, Kolding 1/9 2005, www.social.dk/workshop.
- Pedersen, John S. (2004): *Nye rammer – offentlig opgaveløsning under og efter strukturreformen*, København, Børsens Forlag
- Pedersen, John S. (2003): *Offentlig eller privat? Hvordan løser man bedst politisk besluttede opgaver*, Frederiksberg, Samfundslitteratur & Roskilde Universitetsforlag.
- Røvik, Kjell Arne (2002): *The Secrets of the Winners: Management Ideas That Flows*, i *The Expansion of Management Knowledge*, Stanford, Stanford University Press, 133-144.
- Røvik, Kjell Arne (1996): *Deinstitutionalization and the Logic of Fashion*, i Barbara Czarniawska & Guje Sevón (eds.): *Translation Organizational Change*, Berlin, Walter de Gruyter, 139-172.
- Storey, John (2001): *Human Resource Management Today: An Assessment*, i Storey (ed.): *Human Resource Management: A Critical Text*, London, Routledge.
- Storey, John. (1992): *Developments in the Management of Human Resources*, London, Blackwell.
- Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning*, Betænkning nr. 1434, januar 2004. Sammenfatning, Bind 1: Hovedbetænkningen, Bind 2: Baggrundskapitler og Bind 3: Sektorkapitler, København, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

**Peter Hagedorn-Rasmussen**, cand. techn. soc., ph.d., Lektor ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi på Roskilde Universitetscenter.  
e-mail: peterhag@ruc.dk

**Jeppe Højland**, cand. scient. pol., ph.d.-stipendiat ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi på Roskilde Universitetscenter.  
e-mail: hoejland@ruc.dk

**John Storm Pedersen**, cand. scient. adm., ph.d., Lektor ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi på Roskilde Universitetscenter.  
e-mail: johnsp@ruc.dk