

Indledning

Ledelse og samarbejde under strukturreformen

Den 1. januar 2007 er en magisk dato for alle de politikere og ansatte i den offentlige sektor, der i de sidste år har været travlt optaget af Projekt Strukturreform. Urene tæller ned, og når et nyt arbejdsår begynder efter nytår, vil det for manges vedkommende være på nye arbejdspladser, med nye chefer og nye kolleger.

Forud er gået en intensiv og til tider konfliktfyldt indsats for at få alle brikker til at falde på plads i de nye kommuner og regioner. Medarbejdere og ledere på de offentlige arbejdspladser har spillet hver deres rolle i det komplicerede spil, og det er spillet og relationen mellem spillerne, der er tema for dette nummer af Tidsskrift for Arbejdsliv.

Men lad os først kaste et blik tilbage på reformens første spæde kim, der begyndte at spire for nu 4 år siden. Hvorfor en strukturreform? Hvorfor netop på dette tidspunkt? Og hvilken rolle var de ansatte i de offentlige systemer oprindeligt tiltænkt i processen?

I efteråret 2002 blev Strukturkommissionen nedsat med det formål at vurdere, om den eksisterende (amts)kommunale struktur var tidssvarende og levede op til befolkningens krav, både til serviceniveauet og til den demokratiske indflydelse. Eller som det hed i betænkningen, så skulle kommissionen i vurderingen af fordele og ulemper ved forskellige indretninger af den offentlige sektor bl.a. vurdere og afveje en række faktorer

i forhold til hinanden: Effektivitet og bæredygtighed, demokratisk kontrol, borgerinddragelse og dialogen mellem borgere og politikere, kvalitet i opgaveløsningen, nærhed til borgerne, borgernes retssikkerhed og valgmuligheder, klarhed i ansvarsfordelingen, og sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar (Kommissorium for Strukturkommissionen 2002).

I januar 2004 kom kommissionens betænkning, og oplægget førte i juni 2004 til en aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om en grundlæggende omstrukturering af det kommunale Danmarkskort: 273 kommuner sammenlægges til 98, og 14 amter omlægges til 5 regioner.

Det kan diskuteres, om det er Danmarkshistoriens største omstrukturering. Også kommunalreformen i 1970, hvor 1386 kommuner blev sammenlagt til 277 kommuner¹ og 25 amter til 14, var en betydelig omlægning, om end den af en central embedsmand beskrives mere som en modernisering og tilpasning end en revolution (Strøm 2000).

Tilsvarende kan man spørge, hvilken karakter den nye kommunalreform har: Er den udtryk for et ønske fra neden, fra aktører i kommuner og amter – borgere, politikere og medarbejdere – om nye betingelser for at få og levere de ønskede serviceydelser? Eller er det et større, til dels ideologisk, projekt med det formål at styrke markedsgørelsen

af den offentlige sektor? Disse spørgsmål er formentlig nemmere at svare på om nogle år, når man skuer tilbage på diskussionerne om reformen og analyserer den konkrete tilrettelæggelse og implementering af den.

I kommissoriet for Strukturkommissionen blev der fokuseret stærkt på borgernes og indirekte også på politikernes interesser. Men intetsteds i kommissoriet tages stilling til den meget store gruppe af borgere, som mest direkte berøres af en evt. strukturreform – nemlig medarbejderne i amter og kommuner. I tal handler det om i alt ca. 675.000 ansatte. Heroveni kommer en mindre andel af de ansatte i staten, hvis arbejdsopgaver og arbejdsliv også ville blive påvirket af reformen.

Det rådes der lidt bod på i april 2004, hvor der i forbindelse med regeringens udspil, "Det nye Danmark", udkommer en pjeces på 2½ side med titlen "Hvad betyder strukturreformen for dig som offentligt ansat" – formentlig ikke mindst under indtryk af mange af høringssvarene på Strukturkommissionens udspil. Særligt de faglige organisationer påpegede nødvendigheden af, at medarbejdernes ve og vel i forbindelse med omlægningen fik opmærksomhed.

I betragtning af hvor meget medarbejdernes holdninger betyder for vellykkede organisationsændringer, er det slående, at deres rolle var så nedtonet både i kommissoriet, betænkningen og i det endelige regeringsudspil. Medarbejderne syntes mest at være værktøjer, som forventes at implementere, hvad det politiske system beslutter.

Men som alle arbejdslivsforskere ved, så er logikken ikke så enkel. Værktøjet er i dette tilfælde aktører, som kan handle mere eller mindre selvstændigt, både som grupper og som individer. Og selv om en overordnet interesse er defineret via strukturudspillet, er der ingen garanti for, at aktørerne handler rationelt i forhold til den overordnede interesse. Hvis midlet til at nå det overord-

net mål er en forringelse af medarbejdernes arbejdsvilkår eller af deres arbejdsplads' status, så kan de blive mere mod- end medspillere.

I den forstand er medarbejderne som bærende af omstillingen alfa og omega for en vellykket gennemførelse af strukturreformen. Udover at sikre, at den organisatoriske ændring gennemføres til mindst mulig gene for borgere og samfund, så har de enkelte kommuner og amter altså også skullet sikre, at alle medarbejdere kan se en fremtid i deres eget arbejdsliv i de nye større kommuner og regioner. Og netop her ligger den måske største personalepolitiske udfordring i Danmark nogensinde.

Men hvordan er denne opgave blevet løst? Hvilke barrierer har der været for strukturrendringerne, og hvordan er de blevet overvundet? Hvilke strategiske overvejelser har aktører på arbejdspladser haft? Har parterne ageret professionelt på de nye tider? Og hvordan har ledere tacklet den store udfordring? Det er blandt andet disse spørgsmål, som diskuteres i artiklerne i dette nummer af Tidsskrift for Arbejdsliv.

Strukturreformen finder sted lige nu! Det er i dette øjeblik, at sporene for de næste mange års kommunale arbejde og ansvarsfordeling lægges. Aktørerne i kommuner og amter har rigeligt at se til – der skal omstruktureres, der skal forhandles, gives og tages, men samtidig skal borgerne også have den service, der er deres ret. Status quo er i opbrud, men det nye endnu kun i støbeskeen.

Forskningen på området er derfor begrænset, og der er næppe mange forskere, der tør komme med et entydigt bud på, hvordan reformen vil forløbe og ende. Men nogle har været ude og se nærmere på de forandringer, der pågår netop nu. Og mange forskere har et stort materiale liggende fra undersøgelser i amter og kommuner. Her kan vi finde nogle strømpile for, hvordan samarbejde og ledelse kan tænkes at forløbe i amter og

kommuner – både i overgangsperioden og efter. Derfor har vi bedt forskere inden for området om at kigge deres materiale igennem med nye briller – nemlig de briller, som strukturreformen udgør. Gennem en nylæsning af materialet har vi fået en række kvalificerede bud på, hvilke udfordringer strukturreformen stiller til medarbejdere og ledere – tillige med nogle bud på, hvordan disse udfordringer kan tackles.

Peter Hagedorn-Rasmussen, Jeppe Højland og John Storm Pedersen påviser i deres artikel "Strukturreformens konsekvenser for ledere og medarbejdere", at aktørerne i det amtskommunale system kan agere forskelligt på de udfordringer, som strukturreformen – via politikere og embedsmænd – byder dem. I deres analyse tager de udgangspunkt i tre amtslige skoler for børn med særlige undervisningsbehov.

For at løfte de krav om succes, som ligger i strukturreformen, kan politikere og embedsmænd vælge to forskellige løsninger. En fusions-løsning, baseret på en forestilling om fordelene ved stordriftsløsninger; og en markeds-løsning, baseret på en forestilling om at konkurrence vil føre til lavere priser og højere kvalitet på ydelserne. Forfatterne påpeger, at medarbejdere og ledelse strategisk vurderer deres institutions overlevelsesmuligheder inden for de rammer, som sættes af embedsmænd og politikere. Disse rammer sætter nogle begrænsninger, men ledelse og medarbejdere kan faktisk gå mere proaktivt til værks og forme nogle scenarier i forhold til de overordnede politiske beslutningerne – og derved blive medaktører i deres egen skæbne. Det leverer forfatterne afslutningsvis eksempler på.

Lotte Bak Pedersen har besøgt en teknisk forvaltning i Fjerritslev Kommune, hvor medarbejderne er ved at forberede sig til fusionen i den nye Jammerbugt Kommune. I sin artikel "Når forandringens vinde blæser – samspillet mellem organisationskultur og

sammenlægningsproces" viser hun, hvordan selve fusionsprocessen fremelsker bestemte kulturtræk i forvaltningens organisationskultur, f.eks. opfattelsen af at være 'en stor familie', samt at 'småt er godt'. Men hun understreger, at medarbejdernes kulturelle selvbillede ikke formuleres som modspil til de nye kolleger, men snarere med den nye store organisation og dermed selve reformen som modstander. Der ligger derfor en stor ledelsesudfordring i at formidle et positivt billede af fremtidens organisation, hvor medarbejderne kan se sig selv i en meningsfuld sammenhæng. Forfatteren anbefaler forvaltningens ledere at tage udgangspunkt i en af de få fællesnævner mellem medarbejdernes forventninger og reformens logik, nemlig den styrkede faglighed.

Bak Pedersen kombinerer en klassisk og en socialkonstruktivistisk tilgang til begrebet organisationskultur og opnår dermed et dobbelt greb om de statistiske og de dynamiske elementer i sammenlægningsprocessen.

Bodil Damgård og Dorte Caswell stiller i deres artikel om en af 'strukturreformens ømme tæer' spørgsmålet: "Hvor klemmer skoen på beskæftigelsesområdet?" Svaret er, at den klemmer ganske mange steder, men også at aktørerne på området absolut ikke er enige om, hvor og hvorfor den klemmer. Artiklens omdrejningspunkt er de nye jobcentre, hvor den kommunale og den statslige beskæftigelsesindsats bliver samlet pr. 1. januar 2007. Mens sagsbehandlerne i kommunen frygter, at deres klienter, 'de svageste', vil blive klemt i det nye system, ser de faglige organisationer deres medlemsgrupper, de forsikrede og 'stærke' ledige, som taberne. På samme vis mener kommunernes organisation, KL, at kommunerne vil miste indflydelse, mens arbejdsmarkedets parter frygter at miste deres centrale rolle i det beskæftigelsespolitiske system.

Damgaard og Caswell advarer mod skyttegravskrige, hvor alle plejer sine egne inter-

esser. De anbefaler aktørerne at finde en bæredygtig balance mellem det lokale og det nationale og mellem den sociale og den beskæftigelsesrettede indsats.

Omstilling i almindelighed og strukturreformen i særdeleshed har en sideeffekt for den enkeltes arbejdsliv. Omstillinger udfordrer nemlig alle medarbejdere i deres hidtidige opfattelse af deres rolle, og hvor nogle bliver bærere af forandringerne, bliver andre dem, der skal bæres – nogle bliver ‘udviklere’, ‘opfindere’ eller ‘frontløbere’, andre bliver ‘vedligeholdere’, ‘medløbere’ eller ‘skeptikere’. Disse forskellige roller skal alle integreres i de nye enheder, og det berører både Thomas Skovgaard og Louise Haugan Vergo i deres artikler.

Thomas Skovgaard ser i sin artikel, “Rejsen gennem ingenmandsland – eller kunsten at være mellemløber i forbindelse med organisatorisk transition”, nærmere på, hvordan der skabes mening, når den enkelte bevæger sig fra noget trygt og kendt til noget nyt og ukendt. Netop i den offentlige sektor er sådanne overgange måske særlig markante, fordi det offentlige virke i almindelighed er relativt bureaukratisk orienteret og bundet til en mængde rutiner, hvilket bl.a. er med til at sikre borgeren en rimelig, retfærdig og ensartet behandling.

Skovgaard påpeger, at noget nyt ikke kan modtages helhjertet, før en afslutning af det tidligere har fundet sted på behørig vis, og her spiller mellemløberen en betydelig rolle som meningsskaber i den omstillingsproces, som strukturreformen udgør. Transitionen fra det gamle til det nye kan smidiggøres ved opmærksomhed på især kommunikation og ejerskab, og Skovgaard afslutter sin artikel med at opstille fem punkter, som kan være vigtige at holde sig for øje i en så markant overgang som strukturreformen.

HRM spiller en stadig større rolle i såvel den private som den offentlige sektor. Begrebet indbefatter en mere strategisk og

langsigtet tilgang til personalerelationer, end man ser i traditionel personalepolitik, ikke mindst for at opnå de ansattes engagement i arbejdet. Men hvad er prisen for den enkelte medarbejder? Dette aspekt har Louise Haugan Vergo set nærmere på i artiklen “Medarbejdere under omstilling – HRM i den offentlige sektor”. I analysen påpeges det, at diskurserne om moderniseringerne i den offentlige sektor fremhæver nødvendigheden af, at medarbejderne går helhjertet og engageret ind i omstillingsprocesser. Interviewundersøgelsen viser, at der da også er mange meget engagerede medarbejdere i den offentlige sektor. Men også, at præcis denne kvalitet virker som en boomerang på den enkeltes arbejdsliv, fordi det også giver stress. Ansvarliggørelsen af den enkelte har både en positiv og en negativ effekt. Det påviser Vergo ved at spørge ind til det bedste hhv. det værste ved den enkeltes arbejdsliv – og svaret er ofte, at det samme, som gør arbejdslivet spændende, er roden til det, der gør arbejdslivet hårdt, ikke mindst i en omstillingsproces.

Derfor er det afgørende næste skridt, at der stilles spørgsmålstejn ved selvfølgeligheden ved, at omstilling også bliver den enkeltes eget udviklingsprojekt. Dermed sikres ikke blot, at hver medarbejder kan træffe et bevidst valg, men også at ‘vedligeholdernes’ arbejde ikke underprioriteres i forhold til ‘udviklernes’ arbejde i kommuner og amter.

Temanummeret afsluttes med en kronik, hvor to af tidens mediedebatører, Lars Goldschmidt og Ole Fogh Kirkeby, filosoferer over “Historiefusioner under strukturreformen”. De har sammen skrevet bogen: “Fusionsledelse i det offentlige – en huspostil for strukturreformens ledere”. I kronikken introducerer de nogle af bogens pointer ved hjælp af to af reformens historiemøder: det ene med frk. Lean, et spøgelse, der går gennem den offentlige sektor – det andet med de statslige og kommunale medarbejdere i de nye

jobcentre. Goldschmidt og Kirkeby bruger historierne til at komme med gode råd til aktørerne i fusionsprocessen. Det handler om at være *kontekstfølsom* og have fokus på det unikke i organisationerne og hos de involverede mennesker. Der er ingen standardløsninger på rigtige fusioner. Det handler også om at være *modig* og bruge fusionen til at stille spørgsmålstejn ved hidtidige vaner og strukturer. Og det handler om *at lære* og turde blive klogere, når man bevæger sig ind i nyt land. Derfor skal frk. Lean ikke styre processen, men kun inddrages under hensyn til de ledelsesstrategiske vilkår: respekt, tillid og anerkendelse af medarbejderne.

Målet med dette temanummer er ikke at vurdere strukturreformen i sig selv. Det er ikke hensigten at diskutere, om amter og kommuner bliver mere effektive og bæredygtige i deres opgaveløsning, om borgeren er blevet mere inddraget eller om kvaliteten af

serviceydelserne er blevet løftet. Målet har været at afdække nogle af de personalepolitiske og samarbejds-mæssige processer, der er på spil, når så stor en organisatorisk ændring finder sted.

I de kommende år, når reformen er kommet lidt på afstand og en 'normal-tilstand' indfinder sig, vil analyserne blive mere præcise. Men analyserne i dette temanummer antyder allerede, hvor der er problemer og muligheder i store omstillingsprocesser – og vi håber, at artiklerne kan bidrage til, at parterne i amter og kommuner kan finde frem til løsninger på disse problemer, som passer til netop deres arbejdsplads, kommune og region.

Temareaktion

Steen E. Navrbjerg og Vibeke Kold

NOTER

1. Antallet af kommuner varierer over år, fordi kommunesammenlægninger har fundet sted – senest og mest markant på Bornholm, der

i 2003 gik fra at have fem kommuner til at være en stor regionskommune.

REFERENCER

Aftale om strukturreform, juni 2004: www.im.dk/imagesupload/dokument/Aftale%20om%20strukturreform%20ny.pdf
Høringssvar vedr. Strukturkommissionens og Finansieringsudvalgets betænkninger, 29. april 2004: www.im.dk/Index/dokumenter.asp?o=104&n=1&h=8&d=2206&s=4

Kommissorium for Strukturkommissionen, 1. oktober 2002: <http://www.im.dk/Index/dokumenter.asp?o=104&n=1&h=8&d=1678&s=4>
Strøm, Henning (2000): *Kommunalreformen 1970 – hvorfor, hvordan og hvor længe?* Lovseminar, fredag den 3. marts 2000, udskrevet foredrag. Findes på: www.hum.ku.dk/lov/referater/kommunalreformenHS.htm