

*Sammenlægningsundersøgelsen*  
*Rapport 7*

**Kommunesammenlægning**  
**– Professionalisering af politik og administration**  
En undersøgelse i Bornholms Regionskommune

af

Henrik Christoffersen  
Kurt Klaudi Klausen  
Svend Lundtorp

akf forlaget  
september 2005



# Forord

Ovenpå den frivillige sammenlægning på Bornholm i 2003 af fem kommuner og et amt til Bornholms Regionskommune tog Indenrigs- og Sundhedsministeriet og ministeriets landdistriktsgruppe initiativ til et forskningsprojekt, som gennem en treårig periode skulle opsamle erfaringerne fra sammenlægningen. Denne rapport er den syvende fra det projekt, som således blev sat i gang.

Til at støtte projektarbejdet er nedsat en rådgivende følgegruppe, som består af:

- Regionsdirektør Niels Rasmussen, Bornholms Regionskommune
- Michel Weber, KL
- Jakob Jensen, Amdsrådsforeningen i Danmark
- Borgmester Flemming Eskildsen, Sundsøre Kommune. Indenrigs- og Sundhedsministeriets landdistriktgruppe
- Annelise Molin. Indenrigs- og Sundhedsministeriets landdistriktgruppe
- Tonni Bjerrum. Indenrigs- og Sundhedsministeriets landdistriktgruppe
- Kontorchef Niels Jørgen Mau. Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- Fuldmægtig Søren Gregersen. Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- Fuldmægtig Lene Anderson. Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- Fuldmægtig Susanne Thaarup. Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Vi har i øvrigt ved arbejdet med sammenlægningsundersøgelsen haft stor nytte af et meget imødekomende og godt samarbejde med Bornholms Regionskommune. Materiale, som vi har ønsket adgang til i forbindelse med arbejdet, er i ubegrænset omfang blevet stillet til vores rådighed. Li-

geledes har vi haft mulighed for at gennemføre interview med alle, som vi har udtrykt ønske om at tale med, ligesom stort set samtlige virksomhedsledere i regionskommunen har bidraget ved at udfylde et omfattende spørgeskema.

Denne rapport forfattere er Henrik Christoffersen, som er forskningsleder i akf og ansvarlig for det samlede projekt, Kurt Klaudi Klausen, som er professor ved Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet, samt Svend Lundtorp, som er seniorforsker og tidligere kommunaldirektør og chef for Bornholms Forskningscenter.

Henrik Christoffersen  
September 2005

# Indhold

<b>1 Sammenfatning og diskussion</b> .....	7
<b>2 Organisationsundersøgelse to år efter</b> .....	17
<b>3 Implementeringens rationaler – Bornholms Regionskommune bliver til</b> .....	24
<b>4 Modellens udformning i praksis</b> .....	46
4.1 Regionskommunens initiativer 2003-2004.....	46
4.2 Implementering af styringsmodellen Central styring – decentral ledelse.....	46
4.3 Nøgledokumenter .....	47
4.4 Beslutninger om styringsform .....	48
4.4.1 Hvem træffer beslutningerne? .....	48
4.4.2 Beslutningsgrundlaget.....	48
4.4.3 Beslutninger i Regionsrådet og udvalgene.....	49
4.5 Sammenfattende om udvikling af styringsform og organisation i Bornholms Regionskommune siden efteråret 2003 .....	51
<b>5 Organisationens funktionalitet</b> .....	53
5.1 Funktionalitetens dimensioner.....	53
5.2 Virksomhederne.....	56
5.3 Den horisontale integration.....	77
5.4 Den vertikale integration .....	83

## **Bilag**

1 Strategisk ledelse, skema: Otte sider af omverdenen, otte strategiske arenaer .....	90
2 Nøgledokumenter .....	91
3 Kronologi og dokumentation fra Bornholms Regionskommune .....	97
 <b>Litteratur</b> .....	 104
 <b>English Summary</b> .....	 109
 <b>Om sammenlægningsundersøgelsen</b> .....	 119
 <b>Noter</b> .....	 121

# 1 Sammenfatning og diskussion

De fem bornholmske kommuner og Bornholms Amt blev pr. 1.1.2003 sammenlagt til Bornholms Regionskommune. Sammenlægningen var frivillig og blev gennemført efter afstemninger, hvor et flertal i alle kommuner gik ind for den. Det politiske sammenlægningsudvalg, som var blevet valgt i foråret 2002, traf i efteråret 2002 i enighed beslutning om den kommende regionskommunes styreform og organisationsmodel. Central styring – decentral ledelse blev de stikord, som sammenlægningsudvalget valgte til at udtrykke visionen bag styreform og organisation. Det dækker over en bestræbelse for på den ene side at fokusere på det politiske arbejde på politikfastlæggelse og friholde politikerne fra enkeltsager og på den anden side at frigøre de udførende organisatoriske enheder, så de får plads til at udvikle opgaveløsninger kendetegnet ved stærkere professionelle kompetencer. I rapporten »Central styring – decentral ledelse« fra december 2003 analyserer vi den administrative organisering og udpeger dens væsentlige egenskaber. Tillige redegør vi for den proces, som forløb på Bornholm omkring fastlæggelsen af styreformen og organisationen og omkring implementeringen, som den forløb i de første måneder.

Den nærværende rapport ser dels på den videre implementeringsproces og dels på erfaringerne med den nye organisations funktionalitet.

Forud for regionskommunens dannelse afgav sammenlægningsudvalget udmeldingen, at hele den første valgperiodes tre år ville medgå til indkøringen af kommunen. Efter et par års forløb er processen dog ført dertil, at Regionsrådet har fundet anledning til at gøre en første status på grundlag af en ekstern evaluering. På dette tidspunkt er det muligt at danne sig et sådant overblik over dannelsesprocessen, at en række destinkte faser træder frem:

### **1. Halvår: Vi flytter sammen – kaos**

De første måneder var domineret af problemer med den fysiske flytning og med teknisk håndtering af problemer i forbindelse med samling af systemer og medarbejdere. Her drejede det sig udpræget om på alle niveauer at få løst de kortsigtede presserende problemer her og nu samtidig med, at visionen for den nye kommune så vidt muligt blev holdt i erindring.

### **2. Halvår: Igangsætning af udviklingsprocesser – begyndende afklaring**

Fra midt på det første år erobrede den nye organisation overskud til at påbegynde realiseringen af strategierne for udvikling af organisationen. Programmer for lederudvikling, organisationsudvikling i virksomhederne samt værdiformulering blev således påbegyndt. På virksomhedsniveau begynder en ny social og kulturel integration at danne sig.

### **3. Halvår: Ny dynamik – begyndende udfyldning**

De afgørende integrerende mekanismer i den bornholmske styreform og organisationsmodel er de årlige aftaler indgået mellem Regionsrådet og de enkelte virksomheder, og bagved disse aftaler de dialogprocesser, som skal forløbe mellem politikforberedelsen i de stående politiske udvalg og opgaveudførelsen i virksomhederne. Der fungerede ikke aftaler i regionskommunens første år, som blev benyttet til at forberede aftaleindgåelse for det efterfølgende år. Det har også taget tid at udvikle en fast form for afholdelse af dialogmøder, men de første erfaringer begyndte at blive opnået i dette halvår.

### **4. Halvår: Justering**

Med medvirken fra eksterne konsulenter blev regionskommunens organisationsstruktur evalueret, således at konsekvenser kunne drages ved indgangen til dette halvår. Der åbnes for muligheden af marginale løbende justeringer i retning af at inddrage nogle af de mindste virksomheder i større organisatoriske sammenhænge. Sådanne justeringer tænkes nok så meget gennemført bottom up som top down. Ligeledes gøres bestræbelser for at styrke integrationen i organisationen og herunder ikke mindst at styrke den vertikale integration. Samtidig videreføres de processer, som



forudgående er startet op. Således arbejdes videre med at få dialogprocessen til at blive effektiv, ligesom indkøringen af arbejdet i fagrådene fortsætter. På virksomhedsniveau fortsætter udviklingsprocesserne.

Måske netop fordi den bornholmske kommunesammenlægning foregik på et lokalt frivilligt grundlag, måtte de lokale politikere lægge vægt på at udpege et potentiale i reformen. Uden en troværdig vision om at kunne skabe en kommune, som kunne noget andet og mere end de små gamle kommuner, var sammenlægningen næppe blevet til noget. Med sådan en tilgang blev valget af fremtidig styreform og organisationsmodel radikalt. Det forekom vigtigt, at den nye styreform og organisation i sig selv udtrykte egenskaber, som de gamle enheder ikke rummede. Al udførende aktivitet blev placeret i virksomheder styret gennem årlige aftaler med Regionsrådet, og al driftskompetence blev løftet ud af de stående politiske udvalg og placeret i virksomhederne.

Selve udfoldelsen af den radikalt nye organisation måtte nødvendigvis strække sig over en periode trods et intenst, men tidsmæssigt sammenpresset forberedelsesarbejde gennem det godt halve år, som forløb mellem valget af sammenlægningsudvalg og regionskommunens ikrafttræden.

Når det kommer til funktionaliteten i regionskommunens organisation, så peger vores undersøgelse efter et par års indkøring på, at ambitionen om at udvikle en kommunal organisation, som kan noget andet og mere end de gamle små organisationer i henseende til kompetencer og professionalisme, er ved at blive indfriet. Den organisatoriske frisættelse af virksomhederne har gennemgående åbnet for dynamiske kræfter, som har drevet virksomhederne ind i en eftersøgning efter nye interne organiseringsmåder og løsningsmåder, hvor intensivering af kompetenceindsatsen spiller en central rolle. Her kan man tale om, at der foregår en tydelig professionalisering af organisationen. Denne nye dynamik virker tydeligvis med forskellig styrke på de forskellige opgaveområder. Hvor forandringsprocessen har været mest vellykket, er der opnået betydelige positive resultater. Hvor processen har været vanskeligst, har der vist sig tydelige problemer, som har kaldt på en supplerende organisatorisk og ledelsesmæssig korrigerende indsats.

Der kan være flere forskellige faktorer, som har udløst denne dynamik:

Sammenlægningen indebærer under alle omstændigheder en forandring, som i sig selv kan motivere til ny dynamik. I og med at der er tale om en frivilligt valgt forandring, som et stort flertal af vælgerbefolkningen tilsluttede sig, har hele lokalsamfundet været præget af forventninger til resultatet. For en betydelig del af de kommunale medarbejders vedkommende har der også været tale om et afgørende skift i arbejdsvilkår, hvor måske såvel jobindhold som arbejdssted og kolleger har ændret sig. Den differentiering, som herved fremkommer, vil under alle omstændigheder nærliggende kalde på en drift i retning af en ny form for integration.

Med sammenlægningen er der ligeledes skabt en organisation, som overordnet set opererer i en langt større skala. En del af de nydannede virksomheder har også fået samlet et større antal medarbejdere omkring bestemte opgaver. For andre virksomheders vedkommende har sammenlægningen ikke umiddelbart ændret volumen, men derimod har sammenlægningen indebåret, at disse virksomheder får nye muligheder for over tid at blive inddraget i andre og større organisatoriske sammenhænge. Herved kan sammenlægningen åbne for, at stordriftsfordele kan udnyttes. En central vej til indhentning af stordriftsfordele er specialisering og en hertil knyttet uddybning af de enkelte medarbejders kompetencer inden for deres opgaveområder.

Hertil kommer, at den organisationsmodel, som blev valgt som udgangspunkt for opbygningen af den nye Bornholms Regionskommune, var ensbetydende med en radikal fornyelse. Modellen rummer et rationale, hvor professionalisering står som en central egenskab. Det har altså udtrykkeligt med virksomhedsmodellen og den ledelsesmæssige opfølgning på modelvalget været sigtet at udvirke en dynamik, hvor kompetencerne i opgaveløsningerne uddybes.

Selv om den organisationsmodel, som blev valgt på Bornholm, i dansk kommunal sammenhæng er enestående i en så radikal form, så kan den alligevel opfattes som udtryk for en væsentlig tendens i tiden. Hermed bliver den også nærliggende af medarbejderne i regionskommunen forbundet med at være »på forkant«. Det bidrager til sådan en forståelse, at regionskommunen har været gjort til genstand for en meget betydelig interesse fra hele den danske kommunale verden. Man har modtaget et væld af studiebesøg, omtalen i landsdækkende medier har været massiv, ledende

medarbejdere inviteres til stadighed til at præsentere den bornholmske model på kurser og konferencer etc.

I og med at den nye organisations funktionalitet har været i fokus i vores undersøgelser, har vi i høj grad rettet undersøgelserne mod virksomhedslederniveauet, selv om vi også har inddraget de øvrige niveauer i den administrative organisering. Alle virksomhedslederne i regionskommunen har på et omfattende spørgeskema redegjort for deres virksomheders erfaringer og for deres egne vurderinger af resultaterne. I begyndelsen af 2005, da vi udsendte spørgeskemaerne, var der i alt 117 virksomheder inklusive forsyningsvirksomheder. I løbet af 2005 vil flere virksomheder blive nedlagt/sammenlagt, og skat vil overgå til staten, således at antallet af virksomheder ved indgangen til 2006 vil være 112. Der tegner sig i adskillige henseender nogle meget klare mønstre.

Det viser sig som en gennemgående erfaring, at sammenlægningsprocessen i den indledende fase i Regionskommunens første måneder var så belastende, at det gik ud over virksomhedernes effektivitet og resultater. Til gengæld er det også en gennemgående erfaring i virksomhederne, at effektiviteten siden er blevet styrket. Hvor tendensen til effektivitetsfald i de første måneder findes bredt blandt virksomhederne, så er der en meget klar tendens derefter i retning af, at det er de største virksomheder, der også har oplevet den stærkeste fremgang i effektivitet.

Lederne af de 117 virksomheder er også blevet spurgt om, i hvilket omfang kommunesammenlægningen har skabt et potentiale for, at evnen til at levere bedre kvalitet og omkostningseffektivitet i løsningen af opgaverne inden for virksomhedens område kan løftes i de kommende år. Hele 82 % af virksomhedslederne er af den opfattelse, at der er skabt et potentiale for et sådant videre løft. Igen finder vi en meget stærk sammenhæng mellem vurderet potentiale og virksomhedsstørrelse. De ledere, som ser et effektivitetspotentiale i kommunesammenlægningen, er stort set enige om, at potentialet hænger sammen med, at der er skabt rammer for (eller kan skabes rammer for), at medarbejderne i virksomhederne udvikler sig til at kunne give brugerne en mere kvalificeret betjening eller mere kvalificerede ydelser. Vi har i formuleringen af dette spørgsmål understreget, at vi her tænker på ydelser, som kun kan frembringes i kraft af, at medarbejderne gør brug af mere viden og stærkere kompetencer.

Virksomhedslederne understreger på den anden side også, at vækst i effektivitet ikke fremkommer alene i kraft af den større kommunestørrelse. De finder derimod, at en videre indsats med medarbejderuddannelse, lederudvikling og organisationsudvikling er afgørende forudsætninger. Her ved peger de i høj grad på den dynamik, som kan fremkaldes bottom up i organisationen.

Når fremkomsten af potentiale for vækst i effektivitet ser ud til at have så stærk en sammenhæng med størrelsen af de operative organisatoriske enheder, får vi som omtalt direkte udtrykt forklaringen, at frisættelsen af professionalisme og kompetencer tydeligst kan sætte sig igennem her. En anden side af dette forhold er, at vi finder systematiske og iøjnefaldende forskelle i ledernes forståelse af ledelsesopgaven i små og store virksomheder. I de små virksomheder vurderer lederne, at de blandt ledelsesopgaverne faglig ledelse, personaleledelse, administration og strategisk ledelse bør prioritere den faglige ledelse højest. Denne opgave prioriterer lederne af de store virksomheder derimod allerlavest. De prioriterer personaleledelse og strategisk ledelse højest. Det er nærliggende at opfatte disse udtryk i retning af, at virksomhedslederne i de små virksomheder ser faglighed og kompetencer som ressourcer, der i høj grad er indlejret i deres person, i modsætning til lederne i de store organisatoriske enheder, der snarere ser faglighed og kompetencer som indlejret i en organisation, der skal ledes.

Vi har bedt virksomhedslederne om at udpege de forhold, som efter deres opfattelse virker begrænsende i udøvelsen af lederjobbet. Igen her finder vi et mønster præget af, at virksomhedsstørrelsen spiller en afgørende rolle. De små virksomheders ledere har i særlig grad en tendens til at opleve begrænsninger i kraft af utilstrækkelige muligheder for uddelegering og på grund af for lidt forandringsvilje i virksomheden og i sektoren. Også disse udsagn er nærliggende at se i sammenhæng med spørgsmålet om frisættelse af professionalisme og kompetencer.

Den virksomhedsgørelse, som er rationalet i den bornholmske organisationsmodel, ser i det hele taget ud til at være slået mere markant igennem i de store virksomheder. Når vi spørger virksomhedslederne om, hvilke af de mange forventninger og krav de møder, som de tillægger størst vægt, så viser lederne af de store virksomheder sig at være klart orienteret mod de krav og forventninger, der udtrykker markedets rationale. Det er brugernes

(efterspørgernes) krav og forventninger, og det er medarbejdernes (udbudssiden) krav og forventninger, som disse ledere først og fremmest orienterer sig efter. Lederne af de små virksomheder orienterer sig mere i retning af kravene og forventningerne fra de overliggende politiske og administrative niveauer i det kommunale hierarki.

Lige fra introduktionen af virksomhedsmodellen i Bornholms Regionskommune har der været fokus på spørgsmålet om sammenhængskraften i en så decentraliseret organisation. Virksomhederne er i mange henseender givet incitamenter til at lade egne hensyn være styrende for deres dispositioner, og både i den politiske ledelse og i direktionen har der været en bevidsthed om, at dette kunne vanskeliggøre helhedsbetragtninger. Direktionen er formelt set ikke tildelt den traditionelle beslutningskompetence, men er derimod tillagt en koordinerende og udviklende funktion. Herudover er der indbygget to væsentlige integrerende organisatoriske elementer i modellen. Horisontalt i organisationen er der etableret fagråd, som er kollegiale forsamlingsbestående af virksomhedslederne inden for beslægtede opgaveområder. Vertikalt er der fastlagt et dialogsystem, hvis rygrad er periodiske dialogmøder mellem de stående politiske udvalg og lederen, ledergruppe, medarbejder- og brugerrepræsentanter i virksomhederne. Derudover kan efter behov afholdes dialogmøder mellem et fagudvalg og et fagråd.

De integrerende organisatoriske elementer fungerede kun sporadisk ved regionskommunens dannelse, og der er så foregået en løbende indkøring, som det er påpeget ovenfor. Efter godt et par års forløb er det imidlertid iøjnefaldende, at integrationen i organisationen i høj grad er beroende på en anden dynamik end den, som fremkommer i kraft af de institutionaliserede integrerende elementer.

Ved dannelsen var der betydelig forskel på, hvor godt fagrådene fungerede. Vi har interviewet et udsnit af medlemmerne af fagrådet for det tekniske område og fået udtrykt, at arbejdet her fungerede effektivt fra første dag. Modsat viste det sig så vanskeligt at få påbegyndt arbejdet i fagrådet på daginstitutionsområdet, at ekstern konsulentbistand var påkrævet. Gennemgående er fagrådsarbejdet imidlertid bragt til at fungere stadig bedre. Et af midlerne hertil har været en vis formalisering af arbejdet, sådan

som det er gennemført på skoleområdet med udpegning af formand, procedurer for dagsorden og mødeafholdelse etc.

På det horisontale plan har der imidlertid tydeligt udviklet sig integrerende processer uden for fagrådsregi og hermed uden for organisationsmodellens formelle strukturer. Samspelet mellem virksomhederne er kendetegnet ved en række forskellige typer af relationer. Nogle virksomheder arbejder parallelt og oplever måske et moment af indbyrdes konkurrence, nogle virksomheder sælger ydelser til andre virksomheder, nogle virksomheder servicere andre virksomheder, nogle virksomheder visiterer opgaver til andre virksomheder og nogle virksomheder aftager brugere, som forlader andre virksomheder. I vores interview med virksomhedsledere har vi fået en omfattende indføring i, hvorledes virksomhederne gennem indbyrdes dialog søger at afstemme sådanne relationer. Her kan være tale om, at der udvikles former for specialisering, normer for samarbejde og fakturering, fællesskab om udstyr, vikarer etc. Ligeledes kan der etableres faglig udveksling under mange forskellige former. Denne netværksdynamik har uden tvivl en omkostningsreducerende effekt, men der er også tale om, at virksomhedernes ydelser påvirkes, herunder at der foregår en afsøgning efter former, som indebærer en styrkelse af kompetencerne i produktionen. Egen interesse er givet en drivkraft for virksomhederne, men vi har tillige mødt klare udtryk for, at andre momenter også virker. Selvstændiggørelsen af virksomhederne og deres ledere har kaldt på ansvarlighed. Hertil kommer, at den altovervejende del af virksomhedslederne giver udtryk for, at de mærker en forventning fra den politiske ledelse og fra direktionen om, at de lader sig lede af helhedshensyn. Virksomhedsledernes tilgang forekommer også at have et islæt af trods over sig. Den vertikale sammenhæng i organisationen opleves gennemgående ikke af virksomhedslederne som stærk, og når den overordnede ledelse ikke opleves at skabe sammenhæng, så må virksomhedslederne udfylde opgaven.

Når den vertikale sammenhæng opleves som svag af virksomhedslederne, er en hovedforklaring, at politikerne efter virksomhedsledernes opfattelse er dårlige til at formulere mål, hvad der jo er den helt centrale funktion for politikerne i den styreform, de har vedtaget. Bag denne vurdering ligger det forhold, at dialogprocessen mellem de stående politiske udvalg og fagrådene efter de fleste virksomhedslederes opfattelse ikke er velfun-

gerende. I de gennemførte interview har mange virksomhedsledere givet udtryk for, at en del politikere efter deres opfattelse ikke fuldt magter at bevæge sig fra en tilgang fokuseret på konkret stillingtagen til enkeltsager til politikformulering baseret på forudgående dialog med professionelle fagfolk.

Direktionens rolle er betydningsfuld i denne sammenhæng. Ideelt set skal direktionen støtte den politiske ledelse i dens nye politikformulerende rolle gennem sparring, strategisk analyse etc. Særlig i regionskommunens første fase var direktionen imidlertid stærkt presset i kraft af den store belastning med løsningen af presserende problemer omkring personale, systemfunktionalitet osv., således at ressourcerne til understøttelse af den politiske ledelse var begrænsede. I de senere faser har et udpræget konfliktfyldt klima omkring de politiske processer svækket regionskommunens politikudviklende evner. For direktionen har det indebåret vanskelige arbejdsvilkår.

I den evaluering af organisationsstrukturen, som blev gennemført af Kommunernes Landsforenings konsulentvirksomhed i foråret 2004, udpeges netop den svage vertikale integration som organisationens måske mest problematiske træk. Det kompromitterer efter konsulenternes opfattelse ikke selve grundmodellen for organisationen, men det kalder på en indsats for justerende styrkelse af organisationen på dette punkt.

Når de opnåede resultater ses i sammenhæng: Frigørelsen af dynamisk kraft i virksomhederne, fremkomsten af en horisontal integrerende kraft i netværket af virksomheder samt konstateringen af den begrænsede vertikale integration, kan man imidlertid nærliggende rejse spørgsmålet, hvorvidt der gælder en indre sammenhæng. Har det bidraget til frigørelsen af dynamik i virksomhederne og i samspillet mellem virksomhederne, at hierarkiet i organisationen ikke har fungeret så stærkt?

Bornholms Regionskommune er et i dansk sammenhæng nærmest enestående vidtgående eksempel på, at kommunal serviceproduktion søges udviklet i videns- og kompetenceintensiv retning med udgangspunkt i organisatorisk fornyelse. Det lå allerede indlejret i den argumentation, som blev fremlagt sammen med oplægget til ny organisation i efteråret 2002, at betoningen af kompetenceintensivering uundgåeligt måtte lede organisationen i netværksbaseret retning. Det blev på den anden side ikke set som

modstridende med en stærkt fungerende vertikal sammenhæng i organisationen, om end de vertikale sammenhænge skulle fornyes grundlæggende. En sådan fornyelse er ikke bragt til at fungere overbevisende på Bornholm, og en afgørende forklaring er, at kommunalpolitikere ikke har fået udviklet en ny målorienteret styringsform, som kan spille dynamisk sammen med netværket af selvstændiggjorte virksomheder.

Et nærliggende perspektiv er da, at dynamikken i virksomhederne i høj grad finder legitimering i en styrket professionalisme i sammenhæng med den stadig mere intensive statslige regulering, som fastlægger forskrifter for serviceproduktionen i kommunerne.

Anskuet på denne måde fremstår den frivillige kommunesammenlægning på Bornholm som et eksperiment i intensivering af viden og kompetencer i kommunal serviceproduktion, hvor et afgørende foreløbigt resultat er, at gennemførelse af en organisatorisk frigørelse af det professionelle apparat ser ud til at trække en meget stor udfordring for den politiske ledelse med sig. Viser det sig ikke muligt at forny kommunalpolitikken, så den matcher udfordringen, kan det understøtte en opfattelse af, at der faktisk består en indre sammenhæng mellem decentral netværksorganiseret dynamik og svag vertikal integration. Men det videre perspektiv er da også klart. Så vil åbningen for vækst gennem intensivering af viden og kompetencer i serviceproduktionen lede i retning af tættere relationer mellem et professionaliseret og virksomhedsorienteret decentralt produktionssystem og en central fastlæggelse af forskrifter.

Under alle omstændigheder må der imidlertid gælde en form for indflydelsesmæssig afbalancering af et decentralt professionaliseret produktionssystem. Svækkes den traditionelle afbalancering, hvor lokale folkevalgte kan have dyb indseende med alle aktiviteter, må nye former findes. Her er det afgørende at få skabt fuld information om det output, som fremkommer fra den kommunale serviceproduktion. Et outputorienteret regnskabssystem, evaluering, benchmarking etc. er metoder til at sikre en sådan afbalancering. I den første version af styreform og organisationsmodel i Bornholms Regionskommune er det imidlertid bemærkelsesværdigt, at der stort set ikke er arbejdet med udvikling af sådanne nye former for afbalancering af en stærkere professionaliseret organisation.



## 2 Organisationsundersøgelse to år efter

De fem bornholmske kommuner og Bornholms Amt indgik med virkning fra 1. januar 2003 en frivillig sammenlægning til Bornholms Regionskommune. I forbindelse med sammenlægningen traf det valgte sammenlægningsudvalg i efteråret 2002 beslutning om den nye organisatoriske opbygning. Her valgte man at etablere en vidtgående decentraliseret organisation, hvor al aktivitet i princippet blev placeret i virksomheder, som skulle styres gennem årlige aftaler indgået mellem Regionsrådet og de enkelte virksomheder. Herved skulle etableres en klar skillelinje mellem politikernes politikfastlæggelse og de professionelle medarbejders opgaveudførelse. Denne intention blev understreget af, at de stående politiske udvalg i kraft af dispensation fra den kommunale styrelseslov blev friholdt fra et driftsansvar i forhold til de udførende virksomheder. En direktion med små fagsekretariater for hvert af de stående politiske udvalgs opgaveområder samt nogle stabsfunktioner skulle sikre sammenhæng og understøtte politikfastlæggelsen.

Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003) beskriver og analyserer organisationen og undersøger processen omkring den nye organisations dannelse og funktionalitet i den helt indledende fase. På den ene side udpeger de det rationale for ledelsesmæssig ageren, som er indlejret i organisationsmodellen, og på den anden side kortlægger de den praksis for ledelsesmæssig tilgang, som fungerer i den helt indledende fase af den nye organisations eksistens. Figur 2.1 sammenfatter resultaterne.

Figur 2.1 Modelrationale og praksis med hensyn til ledelsesfilosofi i Bornholms Regionskommunes organisation umiddelbart efter gennemførelsen af kommunesammenlægningen

Ledelsesfilosofi	Modelrationale	Regionskommunens praksis
<i>Hierarki</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proaktiv</li> <li>• Analytisk</li> <li>• Helhedsorienteret</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styring af økonomi og målrealisering</li> <li>• Reaktiv</li> </ul>
<i>Netværk</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reaktiv</li> <li>• Professionsudviklingsorienteret</li> </ul>	Under udvikling

Kilde: Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003), side 94.

Figuren understreger helt grundlæggende, at det umiddelbart ved den nye organisations fødsel kan konstateres, at der ikke øjeblikkeligt er etableret en fuld funktionalitet, men at der består væsentlige videre implementeringsopgaver.

Virksomhederne fungerer med en stor grad af selvstændighed, og deres styrke er, at de kan reagere på de signaler, som de modtager fra brugerne, og at de har incitament til at styrke fagligheden, da en stærk faglighed er virksomhedernes sikring af autoritet og legitimitet.

Det ligger på den anden side også i virksomhedskonstruktionen, at den enkelte virksomhed netop tilpasser dens eget system i forhold til, hvad der er foregået eller foregår i omgivelserne. Derimod vil de enkelte virksomheder umiddelbart i organisationsmodellens logik i mindre grad være tilskyndede til at gøre sig overvejelser om lokalsamfundets hele udvikling og om, hvor fremtidens afgørende problemer og løsninger ligger for dette lokalsamfund. Det måtte også som udgangspunkt forekomme usikkert, i hvilken udstrækning den enkelte virksomhedsleder som del af et fagråd eller på anden måde vil være i stand til at indgå i varetagelsen af strategiudvikling på tværs af virksomhederne på sektorområdet. Virksomhedslederne vurderes jo primært ud fra deres egen virksomheds præstationer.

Direktionen repræsenterer en hierarkisk – men i udgangssituationen ikke stærkt funderet struktur i organisationen. Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003) finder, at man i en vis forstand er henvist til at indse direktionens funktion efter, at indkøringen af den nye organisation er ført til ende som residualt bestemt. Ved læsning af det sæt af dokumenter, som fo-

relå udarbejdet i forbindelse med organisationens tilblivelse, og i kraft af interview med nøglepersoner var det deres vurdering, at direktionens funktion på det længere sigt ikke i forberedelsesfasen havde været gjort til genstand for mere dybtgående overvejelser.

Det kunne også medio 2003 konstateres, at direktionen da anvendte mange kræfter på styring af økonomi og af målrealisering i en situation, hvor aftalemekanismen endnu ikke var bragt til at fungere. Med placeringen af organisationens reaktive beredskab og af drivkraften i retning af styrket professionalisme i virksomhederne, lægger organisationsmodellen væsentlige restriktioner på direktionens virkefelt. På den anden side ligger det også i modellens rationale, at der umiddelbart er efterladt et funktionelt hul i organisationen. Den proaktive overvejelse af, hvori de lokale samfundsudfordringer ligger anskuet i et fremtidsperspektiv, og hvorledes organisationen ud fra en helhedsbetragtning bedst tilpasses udfordringerne, må funderes på et overordnet niveau i organisationen. Ydermere må denne funktion være funderet på en solid analytisk kapacitet. Disse momenter indebærer, at funktionen også nødvendigvis må være indlejret i en hierarkisk struktur.

Ved dannelsen af den nye bornholmske organisation var virksomhedssystemet anskuet som en netværksorganiseret struktur udgangspunktet, og hele organisationens rationale har således i høj grad været defineret herudfra. Det var man også fuldt opmærksomme på på Bornholm, og der forelå fra starten en strategi for udvikling af en funktionalitet i virksomhedssystemet. I denne strategi indgik bl.a. programmer for lederudvikling og personaleudvikling. Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003) kunne også allerede i eftersommeren 2003 konstatere, at der tydeligt foregik udviklingsprocesser på virksomhedsniveau. På det tidspunkt forekom det, at processerne kom mere dynamisk fra start i nogle virksomheder end i andre, men det var endnu for tidligt at danne et samlet indtryk af et forløb, og det var tydeligt, at der forestod omfattende videreudviklingsarbejde omkring organisation og ledelse på virksomhedsniveau.

Hvad angår de hierarkiske strukturer i den som udgangspunkt netværksbaserede organisation, er det i den tænkning, som er artikulert i løbet af forberedelsesprocessen, primært Regionsrådet, som skal udgøre den proaktive og sammenhængsskabende ledelseskraft, og direktionen skal i

forhold hertil virke støttende. Det stiller imidlertid meget store krav til rådet og de folkevalgte politikere, hvis de på denne måde skal udfylde rollen som professionel og arbejdende virksomhedsbestyrelse. Mere nærliggende skal direktionen i høj grad og med selvstændig udfarende kraft varetage en proaktiv og sammenhængsskabende ledelsesfunktion til supplement for Regionsrådets overordnede ledelse. De stående politiske udvalg skal forberede Regionsrådets politikfastlæggelse, men dette forberedelsesarbejde er i høj grad beroende på velfungerende dialogprocesser med det professionelle niveau i virksomhederne.

Denne rolle blev ikke tydeligt præciseret ved organisationens dannelselse. I regionskommunens indkøringsfase forekom det også, at direktionen kun i begrænset omfang havde kræfter til at arbejde med rollen. Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003) formulerer den videre udfordring, som følger heraf, således: »Når direktionen på et tidspunkt frigøres fra de omfattende indkøringsopgaver, og når virksomhederne har fået konsolideret deres praksis og udfylder organisationens reaktive og professionsfaglige funktioner, eksponeres højst sandsynligt det funktionelle hul i organisationen. Her bliver det en afgørende udfordring for hele organisationen at få de hierarkiske strukturer omkring direktionen til at realisere det rationale, som er givet med den valgte grundmodel.«

Den undersøgelse af organisatorisk implementering og funktionalitet i Bornholms Regionskommune, som fremlægges i det følgende, kan ses som en opfølgning på denne problemstilling og altså som en videreførelse af det undersøgelsesarbejde, der er fremlagt i Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003).

Den nye undersøgelse, som altså gennemføres godt et år efter den første undersøgelsesrunde og på et tidspunkt, hvor Bornholms Regionskommune har bestået i omkring to år, anlægger tre indfaldsvinkler:

For det første belyses den måde, hvorpå den nye Bornholms Regionskommunes radikalt fornyede organisationsmodel er blevet implementeret. Selve modellen og dens rationale er analyseret i Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003). Samtidig med at fem kommuner og et amt skulle integreres i en samlet organisation, skulle denne nye organisation bringes til at fungere med et rationale, som fundamentalt repræsenterede et brud med traditionel kommunal organisationstænkning. Denne dobbelte udfordring

stillede meget store krav til implementeringsprocessen. Da det valgte sammenlægningsudvalg i efteråret 2002 traf beslutning om organisationsmodel og styreform, blev det samtidig tilkendegivet, at hele den første valgperiode blev opfattet som en indkøringsperiode. Forløbet er imidlertid efter de første par år så langt fremskredent, at det forekommer rimeligt at tegne et første samlet billede af processen.

For det andet er det et formål at tilvejebringe en beskrivelse af, hvorledes den nye aftalemodel er blevet konkretiseret. Styringen af aktiviteten gennem hele 2003 foregik på helt foreløbige præmisser, hvad der grundlæggende kom til udtryk derved, at det ikke dette første år havde været muligt at få etableret det sæt af aftaler med virksomhederne, som i styringsmæssig henseende skulle være grundstammen i organisationen. I løbet af 2003 blev imidlertid udviklet standarder for aftaledokumenter, normer for dialogprocesser etc., således at modellen nu i en »første version« er udfoldet.

Endelig er det for et tredje formålet at undersøge funktionaliteten i den nye organisation, efter at de første indkøringsfaser er gennemlevet.

Organisationsundersøgelsen i 2003 blev i metodisk henseende gennemført ved hjælp af interview med nøglepersoner samt ved analyse af skriftligt dokumentationsmateriale. Der blev gennemført dybtgående interview med direktionens medlemmer samt med nøglemedarbejdere i centrale funktioner, udvalgte virksomhedsledere, tillidsrepræsentanter samt udvalgte repræsentanter fra medarbejdergruppen. Interviewrunden blev foretaget i eftersommeren dette år efter godt et halvt års virke i den nye kommune, og en hovedvægt blev på dette tidspunkt lagt på direktionen og dens umiddelbare omgivelser. Det hænger sammen med, at indkøringen af den nye organisation endnu fremstod som en hovedudfordring, og at der kun forelå meget sporadiske og foreløbige erfaringer med egentlige driftsproblemstillinger.

Den nærværende undersøgelse er, hvad metode angår, parallel med 2003-undersøgelsen i væsentlige henseender, men dels er fokus forskudt, og dels er et nyt vigtigt metodisk element tilføjet. Disse justeringer er tilrettelagt med udgangspunkt i analysen sammenfattet i figur 2.1.

Hvor 2003-undersøgelsens hovedfokus var direktionen og dens umiddelbare omgivelser, så anlægger vi nu en bredere betragtning på organisa-

tionen. Særligt lægges vægt på virksomhedsniveauet og specielt virksomhedslederniveauet. Der er flere begrundelser for denne forskydning af fokuseringen.

Driften er nu ved at komme ind i en daglig gænge, hvor det giver mening at analysere organisationens driftsfunktionalitet.

Hertil kommer, at det nu er muligt at danne sig et billede af og vurdere de decentrale udviklingsprocesser, som er foregået og foregår i virksomhederne, og som i den forståelse, der lå til grund for det bornholmske valg af organisationsmodel, repræsenterer en afgørende prøve for hele modellens duelighed.

Forskydningen i fokus er i øvrigt kun delvis, idet de hierarkiske strukturer i organisationen stadig indgår i undersøgelsesfeltet. Den bredere fokusering, som således alt i alt anlægges, er også begrundet i en interesse for at undersøge den sammenhængsskabende funktion i organisationen, som endnu ved midten af 2003 kun var bragt meget ufuldstændigt til at fungere.

Den stærkere fokusering på virksomhedsniveauet og det bredere undersøgelsesfelt indebærer i undersøgelsesmetodisk henseende en udfordring. Undersøgelsen i 2003 var ud over inddragelsen af skriftligt dokumentationsmateriale bygget op omkring dybdegående interview med nøglepersoner, og her var primært udvalgt direktionen og øvrige centralt placerede medarbejdere. En sådan tilgang kan ikke stå alene, når sigtet er at tegne et billede af funktionaliteten i en decentralt organiseret struktur med mere end hundrede aftalestyrede enheder.

Udvælgelsen af interviewpersoner og valget af interviewform er derfor justeret. Hvor der i 2003 blev lagt vægt på at gennemføre interview med alle syv medlemmer af direktionen, så er der nu foretaget en begrænsning, så alene regionsdirektøren, økonomidirektøren samt én yderligere direktør er blevet interviewet. Hertil kommer, at der, primært ved hjælp af fokusgruppeinterview, er foretaget interview med virksomhedsledere fra alle hovedområder inden for kommunens opgavespekter. Dette er i hovedsagen tilrettelagt således, at medlemmer fra de enkelte fagråd sammen med en repræsentant fra det pågældende fagsekretariat har dannet fokusgrupper. Enkelte virksomhedsledere er herudover blevet interviewet individuelt. Ligeledes er foretaget interview med en valgt tillidsrepræsentant fra medar-

bejdersiden. Alle interview er blevet gennemført i september og oktober 2004.

Ved siden af interviewundersøgelsen er gennemført en surveyundersøgelse, hvor et omfattende spørgeskema er udsendt til samtlige virksomhedsledere i regionskommunen i januar 2005. Skemaet indeholdt spørgsmål om virksomheden og om virksomhedslederens baggrund og forståelse af ledelsesopgaven og vilkårene for varetagelsen af denne opgave. Yderligere blev virksomhedslederne udspurgt om deres vurdering af potentialet i kommunesammenlægningen, ligesom de blev spurgt om de faktorer, som de så som afgørende for udnyttelsen af dette potentiale.

Der blev udsendt i alt 117 skemaer svarende til regionskommunens egen afgrænsning. I dette virksomhedsantal indgår både ordinære institutioner og driftsenheder samt associerede virksomheder såsom forsyningsvirksomheder i selskabsform. To virksomheder fungerer med den samme person som virksomhedsleder, og denne virksomhedsleder er blevet bedt om kun at udfylde et enkelt skema. Skemaerne er blevet udsendt i overensstemmelse med den postliste, som regionskommunen selv anvender for udsendelse til alle virksomhedsledere. Med de udsendte skemaer var vedlagt en frankeret svarkuvert adresseret akf, og i et følgebrev blev understreget, at skemamaterialet alene vil være tilgængeligt for projektets forskere. Derimod vil materialet ikke være tilgængeligt for offentligheden eller for regionskommunen. I følgebrevet indgik endvidere en anbefaling fra regionsborgmesteren samt fra regionsdirektøren til alle virksomhedsledere om at medvirke i undersøgelsen. Af de 116 virksomhedsledere, som således er blevet bedt om at besvare spørgeskemaet, har de 104 returneret et udfyldt skema, og et enkelt skema er returneret udfyldt. Herved er opnået en svarprocent på 90. På denne baggrund er der ikke foretaget særlig analyse af bortfald.

### 3 **Implementeringens rationaler – Bornholms Regionskommune bliver til**

Tilblivelsen af Bornholms Regionskommune er også historien om håndteringen af udfordringer og betingelser, som varierer i forskellige perioder eller faser af denne skabelsesproces. De forskellige faser i tilblivelsen kan således beskrives gennem nogle forskellige valg af forandringsstrategi, nogle valg, som rummer hver deres rationale.

Det er centralt i en teoretisk forståelse af organisatorisk forandring at se denne netop som noget, der skabes, og som noget, der bliver til både gennem bevidste valg og improvisation.<sup>1</sup> Skabelse er altså, hvad vi iagttager og bevidste valg og improvisation er aktørernes mulighed for at påvirke denne skabelse, dannelse, tilblivelse, udvikling. Teoretikere har været uenige om graden af muligheden for at skabe og bevidst styre forandringsprocesser. Det afhænger naturligvis af omstændighederne. Nogle forandringsprocesser er relativt enkle og overskuelige. Men når der, som i dette tilfælde, er tale om omfattende forandringer og komplekse forhold, der rummer en stor grad af uigennemskuelighed, uafklarethed, flertydighed, modstridende interesser, tilfældighed mv., vil de fleste påpege vanskelighederne med at styre og lede forandringsprocesserne bevidst og planlagt. Så vil man sige, at der ved siden af planlægning er brug for improvisation og justering. Ikke desto mindre er det vort indtryk, at forandringsprocessen og implementeringen af den bornholmske model i vid udstrækning kan karakteriseres som en planlagt proces, men skift i forandringsstrategier kan på den anden side også tolkes som improvisation.

Der vil imidlertid altid i et vist omfang være tale om efterrationaliseringer, når man ser på den faktisk førte strategi. Vi tager her ikke stilling til, i hvilken udstrækning der i alle faser har været tale om et bevidst



valg af forandringsstrategi forud for implementeringen. Vi analyserer udelukkende på den faktisk førte forandringsstrategi, og vi vil vurdere den, i forhold til om den er tilpasset de udfordringer og betingelser, der karakteriserer den pågældende fase i tilblivelsesforløbet.

Ved valg af forandringsstrategi vil man afhængigt af omstændighederne typisk tale om at anbefale varianter af forskellige strategier, som i forhold til involvering af ledere og medarbejdere på lavere niveauer end topledelsen kan være mere eller mindre planlagte og hierarkiske eller om man vil rationelle, top down-styrede, bottom up-prægede eller måske helt deltagerstyrede og tilfældighedsprægede (Antonsen og Jørgensen red. 2000; Buchanan and Boddy 1992; Christensen og Kreiner 1991). Ofte vil der være tale om både formelle og uformelle aktiviteter og kontakter, såkaldt frontstage- og backstageaktiviteter (Buchanan and Boddy 1992), som også typisk er prægede af politiske magtspil (Greiner and Schein 1989; Mintzberg 1983). Vi vil her endvidere benytte to selvopfundne begreber, som ikke findes i den eksisterende teoretiske litteratur, nemlig begreberne top around og bottom around, for en bestemt inddragelse der ikke har at gøre med ledelsen af forandringen i en bestemt hierarkisk retning. Man vil også typisk i forhold til planlægningshorisonter og procesudvikling sondre mellem nogle meget planlagte eller nogle mere fremvoksende strategier og ændringsinitiativer. Man taler således typisk om emerging strategies (Quin 1980; Mintzberg 1994) og om muddling through (Lindblom 1959) ja indimellem om helt tilfældighedsprægede processer eller om garbage cans (Cohen, March and Olsen 1972).

Den teoretiske optik, vi her vil lægge ned over analysen af implementeringen af den bornholmske model, er dobbelt. På den ene side tages afsæt i teori om organisatorisk forandring, hvorved vi kan identificere, hvorvidt der er tale om mere eller mindre topstyrede processer mv. (Antonsen og Jørgensen red. 2000; Borum 1995; Buchanan and Boddy 1992). Den anden teoretiske indfaldsvinkel drejer sig om at analysere udviklingen som en strategisk proces, der udfolder sig på en række arenaer (Klausen 2004). En strategisk arena defineres som »strategifelter, hvor der udkæmpes bestemte, udvalgte typer af kampe om forskellige issues med forskellige midler og på baggrund af forskellige spilleregler« (ibid. 45), man vil således være oppe imod forskellige modstandere og/eller barrierer på forskellige arenaer

og skulle benytte forskellige strategier for at overvinde dem på hver af disse arenaer (se bilag 1 med skema). Man kan definere, hvad der ligger i strategi og strategisk ledelse på forskellig måde (ibid. 28, 44), men det er vigtigt at gøre sig klart, at den faktisk førte strategi ofte vil være en efterrationalisering over det mønster, man kan se vokse frem.<sup>2</sup>

At se implementeringen af den bornholmske model som en strategisk proces skærper opmærksomheden på, hvad en fusion indebærer. Det drejer sig om at skabe en ny velfungerende enhed ud af tidligere separate enheder. Anderledes sagt det drejer sig om samordning og integration. Vi skal i næste kapitel gå nærmere ind i, hvad dette drejer sig om i forhold til den ledelsesmæssige horisontale og vertikale integration. I dette kapitel vil vi fokusere på, hvad integration drejer sig om på en række andre dimensioner, nærmere bestemt på arenaer såsom den bevidsthedsmæssige, politiske, produktionsmæssige, sociale og kulturelle.

### **Implementeringens kronologi og rationaler**

Det er muligt at identificere en række distinkte faser i tilblivelsen af Bornholms Regionskommune. De er karakteriserede ved at adressere specifikke udfordringer, de bliver til på baggrund af forskellige betingelser og rummer hver deres rationale for forandringsstrategi. I kort kronologisk form kan det opstilles som i figur 3.1, hvor vi for hver af faserne har fremhævet den forandringsstrategi, som er dominerende (ved siden af denne vil der være andre – ligesom der hele tiden udspiller sig en række strategiske kampe på forskellige arenaer).

Figur 3.1 Implementeringens kronologi og rationaler – forandringsstrategier

29. maj 2001	Skabelsen af en bevidsthed om sammenlægningens nødvendighed <i>Backstage-forhandlinger og frontstage-opinionsdannelse</i>
	Folkeafstemning om dannelsen af Bornholms Regionskommune
	Politisk integration og igangsætning af udredningsarbejde <i>Top around</i>
29. maj 2002	Valg til sammenlægningsudvalget – det senere regionsråd
	Valg af model, udpegning af ledere og begyndende tilrettelæggelse <i>Top down</i>
1. januar 2003	Ikrafttræden og implementering
<b>1. halvår</b>	Vi flytter sammen – kaos
	Strukturel, procedurel, teknisk og fysisk integration <i>Ledelse – first things first</i>
<b>2. halvår</b>	Igangsætning af udviklingsprocesser – begyndende afklaring Social og kulturel integration <i>Bottom around</i>
<b>3. halvår</b>	Ny dynamik – begyndende udfyldning Indfasning af integrerende systemiske elementer <i>Bottom around mv.</i>
<b>4. halvår</b>	Justering
	Evaluering og eventuel justering? <i>Top down og bottom up?</i>

Vi har allerede i en tidligere rapport (Christoffersen, Klausen og Lundtorp 2003) beskrevet de første faser af denne historie, men vælger her at medanalysere disse faser i lyset af, at der er tale om en forandringsproces, hvor de forudgående faser har betydning for de efterfølgende. Det er dog implementeringen af den bornholmske model efter 1. januar 2003, der har vores særlige bevågenhed. De faser, der markeres af datoer for folkeafstemninger og ikrafttræden, er kvalitativt afgørende demarkationer, mens de efterfølgende faser har en mindre ultimativ og præcis afgrænsning og datering.

## Processerne, der går forud for ikrafttræden og implementering

Udfordringen i den fase, der går forud for folkeafstemningen om, hvorvidt de tidligere kommuner skulle lægges sammen og senere i forløbet, at disse også skulle sammenlægges med amtet, var at skabe en fælles politisk og dernæst folkelig bevidsthed om nødvendigheden af at skabe en samlet organisation på Bornholm.

Betingelserne herfor knytter sig til, at der var tale om særegen kontekst og situation, nærmere bestemt: en geografisk velafgrænset ø med et historisk skæbnefællesskab; en ø i økonomisk tilbagegang, med et vigende skattegrundlag og med problemer vedr. rekruttering og fastholdelse af dygtige medarbejdere, samt at der endvidere var tale om en række kommuner, som tidligere havde ligget i indbyrdes konkurrence og politiske stridigheder, men med politikere, som nu så andre muligheder, og en befolkning, som var godt trætte af de politiske trakasserier.

Tiden var med andre ord moden, der var tale om historisk unikke udfordringer og betingelser for at skabe noget, som få år tidligere ville have været utænkeligt – og bornholmerne kendte deres besøgstid.

Det lykkedes at skabe en fælles politisk forståelse for, hvad situationen indebar og krævede, og det lykkedes ligeledes at skabe en bevidsthed i befolkningen om dette.

Initiativet, til at der overhovedet kom noget i gang vedrørende dette, skabtes af en relativt begrænset kreds af politiske ledere og ledende embedsmænd. De lavede de nødvendige uformelle »backstage«-forhandlinger, som kunne sikre politisk fællesforståelse og mental brobygning, hvilket skulle til for at kunne bringe sagen frem i fuld offentlighed, som noget mange på samme tid satte sig i spidsen for – *frontstage-opinionsdannelse*. Der er altså tale om en forandringsstrategi, som man med Buchanan og Boddy (1992) kan kalde for public performance og backstage activity. Public performance refererer således til den aktivitet, som sker i fuld offentlighed, mens backstage activity refererer til de uformelle og mere skjulte forhandlinger og studehandler. Disse processer forløber ofte parallelt, om end de skjulte forhandlinger og underhåndsaftaler ofte foregriber de andre, sådan som man også kender det fra politikdannelse og anden beslutningstagning. At identificere det som en forandringsstra-

tegi er utvivlsomt en efterrationalisering, men der er ingen tvivl om, at det er den strategi, som faktisk blev ført, og at det var det, som skete både foran scenen og bag tæppet, der kan forklare udfaldet. Dette var i vid udstrækning et spørgsmål ikke blot om økonomiske og organisatoriske argumenter vedr. nødvendighed, men også et spørgsmål om, at den politiske kabale så ud til at gå op i forhold bl.a. til, at nogle politikere ønskede at trække sig tilbage, og andre kunne se deres mulige fordel ved en sammenlægning. Forud for at der kunne skabes en offentlig opinion herom, var gået en omfattende udrednings- og oplysningskampagne med utallige politiske møder, grundige rapporter samt skrivelser i avisen, pressedækning i radio og lokal tv. Der var skabt en fælles bevidsthed om sammenlægningens nødvendighed og muligheder. Man kan sige, at den politiske elite og de ledende embedsmænd havde formået at skabe en indbyrdes fællesforståelse og ligeså en folkelig forståelse og opbakning.

Men det man endte med at stemme om ved folkeafstemningen den 29. maj 2001 var ikke en plan for dannelsen af Bornholms Regionskommune. Det, man stemte om, var en vision, formuleret som »en ø – en kommune«, ikke en detaljeret plan for, hvordan man skulle skabe og indrette denne, hvor afdelinger skulle være, medarbejdere placeres, hvordan de tidligere rådhus og faciliteter benyttes osv. Det, man stemte om, var en vision, der var formuleret lige så præcis, som sådanne skal være, for at man kan tro på dem: den var kort, så man kunne huske den, i situationen selvindlysende rigtig, så man ikke kunne sætte spørgsmålstegn ved den, og på den måde kunne den tjene som et pejlemærke for afstemningen, ligesom den kom til at tjene som et pejlemærke i hele den efterfølgende proces – det var den, befolkningen stemte om, men det var samtidig den, medarbejderne troede på, sådan som det blev udtrykt i interview, der indgik i Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003).

Det, vi her ser udfolde sig, finder sted på tre arenaer: den politiske arena, arena for bevidsthedsdannelse og arena for visioner og tro. På *den politiske arena* er aktørerne ledende politikere og embedsmænd som forhandler backstage, før de kan komme frem i fuld offentlighed. På *arena for bevidsthedsdannelse* er det de samme aktører sekunderet af eksperter og medier, der gennem udredninger og via møder og høringer leverer argumenter til dannelsen af nye opfattelser af, hvad der var nødvendigt, muligt

og ønskeligt. Endelig ser vi, at *arena for visioner og tro* bliver helt afgørende, i og med det, man stemte om, var en vision, en vision, man simpelthen troede på. Her var aktørerne de centrale idémagere og karismatiske kommunikatører blandt de ledende politikere, og bag dem var de ledende embedsmænd.

I den fase, der fulgte efter folkeafstemningen, var disse arenaer stadig vigtige, for der var stadig politiske magtkampe, som i øvrigt intensiveredes op til valget året efter, ligesom bevidstheden om nødvendigheden af og forestillingerne om mulighederne i sammenlægningen skulle tage form, og det var afgørende, at det blev holdt sammen af troen på visionen om en ø – en kommune; men vigtigere blev nu en arena, som man kan kalde *arena for produktion*, hvor udfordringen er at finde ud af, hvordan de gamle kommuner fungerede, og hvordan den nye kunne organiseres. Der er også et element af opmærksomhed på en anden arena, nemlig den sociale arena, men den kom ikke til at spille nogen synderlig rolle i denne fase. Her er aktørerne i vid udstrækning embedsmænd, dvs. medarbejdere på alle niveauer. Med til baggrunden hører, at man savnede viden om og gennemskuelighed i forhold til de systemer, der skulle samordnes og integreres, og at der var en voksende usikkerhed blandt medarbejderne om, hvad alt dette indebar.

Den politiske integration fortsatte som et vigtigt element i arbejdet frem mod valget til det kommende regionsråd, men man havde frem for alt et år til at finde ud af, hvordan man kunne forestille sig alternative politiske og administrative strukturer, og hvordan man kunne integrere de forskellige servicesystemer på en hensigtsmæssig måde. Dette drejer sig altså om en organisatorisk integration på det strukturelle og procedurelle plan, hvor man forsøger at finde ud af, hvordan parterne hver for sig plejede at gribe tingene an, hvor opgaven var at forsøge at sikre, at det bedste blev ført med over i den nye samlede organisation, uden at viden gik tabt, men samtidig med gensidig respekt, og uden at det gik ud over medarbejderne.

Med henblik på at sikre udredning om denne lange række af praktiske forhold nedsatte man et antal grupper med repræsentanter fra de forskellige kommuner og amtet. Man etablerede også informationsfora og procedurer omkring hele denne omstilling, så medarbejderrepræsentanter viste, hvad der foregik. Men disse grupper og informationsfora repræsenterede ikke,

hvad man kan karakterisere som direkte inddragelse i forhold til beslutningstagningen. Der var nærmere tale om udredninger og høringer, som foregik rundt om den politiske og administrative elites sonderinger. Det er klart, at alene det at sammensætte grupperne med repræsentanter fra de forskellige dele af de tidligere forvaltninger tjente indtil flere formål. Dels at sikre nyttiggørelsen af den nødvendige førstehandsviden, men også at bringe de fremtidige kolleger sammen, så de kunne lære hinanden at kende, og begge dele kunne potentielt set sammen med hørings- og informationsorganerne være med til at reducere usikkerhed knyttet til uvidenhed (arena for bevidsthedsdannelse) og bane vejen for, at der kunne bygges fremtidige sociale broer (den sociale arena).

Samtidig og parallelt hermed sonderede og undersøgte politikerne og de ledende embedsmænd de erfaringer, man kunne drage vedr. strukturering og omorganisering i andre dele af landet og i udlandet, ligesom de indkaldte til yderligere høringer og debatter med eksterne eksperter som oplægsholdere. Hele denne proces kan beskrives som en *top around*-proces i og med den ikke var decideret top down, men også langt fra bottom up-præget, der var kun i begrænset grad tale om inddragelse i forhold til beslutningstagning, og der blev ikke udstukket nogen retningslinjer – det hele drejede sig om at forberede sig til, hvad der skulle ske, og hvad der kunne træffes beslutning om, efter at det nye regionsråd var blevet valgt den 29. maj 2002. Top around defineres med andre ord af, at der er tale om en forandringsstrategi, som ikke i sig selv medfører, at der bliver truffet beslutninger i hverken opadgående eller nedadgående retning – at denne forandringsstrategi var initieret top down er en anden sag.

Nødvendigheden af top around-strategien knytter sig til, at der var tale om en svag vertikal integration i den første fase, som derigennem kunne styrkes, uden at der var tale om egentlig inddragelse i forhold til beslutningsprocessen (således var de største dele af medarbejdergrupperne ikke involverede, og ej heller medudvalgssystemet og de faglige organisationer blev inddraget – de blev holdt informeret). Top around er så at sige en dans på stedet, dvs. man flytter sig ikke, der træffes ikke afgørende beslutninger, men øvelsen/forandringsstrategien tjener både symbolske og konkrete formål. Det symbolske drejer sig om, at der sker noget, om, at man faktisk sætter noget i gang, så utålmodigheden kan få et afløb og en holdeplads (i

al fald for de involverede og for dem, der hørte om, hvad der foregik i udvalgene), og det konkrete drejer sig om det produkt, der kommer ud heraf, nemlig en begyndende social integration og etablering af fælles bevidsthed samt udredningernes etableringen af beslutningsgrundlag for senere faser i integrationen.

For det var først, da der var blevet afholdt valg til det kommende regionsråd, at man havde en gruppe politikere, som udtrykkeligt var blevet valgt på et mandat om at skulle etablere og skøtte den nye regionskommune, at de afgørende valg vedr. dennes indretning og konkrete fremtid kunne træffes. Udfordringen bestod i på et halvt år at vælge en model for politisk og administrativ organisering, og at træffe en række valg vedr. dens bemanning og indretning. Det skete da også umiddelbart efter konstitueringen af det nye Regionsråd. Allerede i august måned 2002 forelå der er vedtagelse om, at modellen skulle være den, som siden er blevet kendt som den bornholmske model. Modellen er på samme måde som dannelsen af regionskommunen på en heldig måde blevet knyttet sammen med en vision, som er til at tro på: nemlig visionen om »central styring – decentral ledelse«. Og igen er der tale om en vision, der procesmæssigt må vurderes til at være lavet af det rigtige stof, fordi den er så kortfattet, at man kan huske den, så intuitivt evident, at den er svær at angribe, og så tilsyneladende rigtig, at man kan tro på den. Det var da også hvad medarbejderne gjorde og – skal vi se – hvad ikke mindst de ledende medarbejdere stadig gør. De to visioner om »en ø – en kommune« og »central styring – decentral ledelse« bliver dermed til ledestjerner, der gør det muligt at tro på hele projektet om at skabe en ny regionskommune og indrette den på en særlig måde: den bornholmske model.

Den konkrete udformning og bemanning af denne model for politisk og administrativ organisering skete i første omgang – dvs. i den periode på et halvt år fra primo juni til ultimo december 2002, som Indenrigsministeriet havde givet regionskommunen – i udpræget grad *top down*. Regionsrådet havde – tro mod modellens rationale – overladt det til den direktion, som de kort efter tiltrædelsen havde udpeget, at gennemføre dette. Politikerne »styrer« ved at bestemme, hvordan modellen skal se ud, og hvilket rationale den skal hvile på, mens lederne, og det vil så i denne sammenhæng og fase af processen sige direktionen, »leder« dens nærmere udfyldning.



Der var i denne fase hverken tid til eller fornuft i at vælge en forandringsstrategi byggende på omfattende udredning, planlægning og inddragelse. Der var jo for det første tale om komplicerede forhold, som man ikke kunne planlægge til mindste detalje, men tværtimod måtte træffe beslutninger om i forvisning om, at de måtte justeres og omgøres, efterhånden som uforudsete problemer, som man med sikkerhed vidste ville komme, opstod. Men der var for det andet også tale om en periode, hvor en del medarbejdere herunder specielt lederne og medarbejderne i de tidligere centrale administrationer med rette kunne være urolige for deres fremtid. Sådanne komplicerede forhold præget af usikkerhed kræver netop en sikker hånd hos ledelsen og raske (om end gennemtænkte) beslutninger, som bringer organisationen ud af denne tilstand af usikkerhedsparalyse, præget af beslutningsmæssige flaskehalse, som betinger beslutnings- og handlingslammelse, fordi den ene beslutning venter på den anden, og man derfor ikke kan sætte noget i gang og komme videre. Det, som kan bringe organisationen ud af det beslutnings- og handlingsvakuum, som uundgåeligt følger af, at der skal ske dramatiske forandringer over kort tid, legitimerer og kalder på top down autoritativ ledelse – og man havde jo også haft et år forud til at stikke fingre i jorden, så man faktisk havde noget at have beslutningerne i.

I denne fase var det altså også arena for produktion, som stod i centrum. Men parallelt hermed skete der noget på den politiske arena, som gjorde, at den politiske borgfred, brobygning og integration gik i stykker. Vi skal ikke analysere dette nærmere her (se Christoffersen, Klausen og Lundtorp 2003 og Kjær 2005), men det, der sker på den politiske arena og specielt dækningen heraf i pressen (arena for bevidsthedsdannelse), har afgørende betydning for det omdømme, Bornholms Regionskommune får, og dermed også for det billede, medarbejderne får af, hvordan andre ser på deres arbejde og arbejdsplads. Arena for bevidsthedsdannelse er i vid udstrækning en arena, som den politiske opposition har erobret. I Bornholms Regionskommunes tilfælde er der i ekstrem grad tale om, at den offentlige opinionsdannelse overlades til oppositionen, og den medieskabte eller det, man i den første norske magtudredning (Hernes 1978) kaldte for den mediavridde (dvs. den medie-skævvredne) virkelighed. Den regerende politiske koalition og deres embedsværk har ikke i større udstrækning udviklet tilsvarende kommunikationsstrategier, og denne arena skal derfor heller

ikke omtales yderligere i det efterfølgende, selv om den naturligvis på en afgørende måde sætter en ramme for det videre arbejde med integration og koordination i regionskommunen.

## **Ikrafttræden og implementering**

Selv om hverken hele eller halve år – eller for den sags skyld årsskifter og århundredeskifter – kan benyttes som demarkationslinjer i forhold til kvalitative nybrud i historiske beskrivelser, fordi forhold typisk starter før og strækker sig til efter sådanne demarkationer, vil vi alligevel benytte halve år som optik for at forstå, hvad der karakteriserede forskellige faser i implementeringen af den bornholmske model. Ved at benytte os af halvår har vi mulighed for at identificere nogle træk, som trods alt fylder mere henholdsvis lægges bag, som løste eller håndterede problemområder i forskellige halvår. Vi kunne naturligvis også have skrevet »i de første måneder af det første år efter ikrafttrædenen ...« eller »nogle måneder inde i forløbet ...« osv. Men de halve år giver altså efter vores opfattelse mening i denne sammenhæng.

### ***1. halvår (1.1.-30.6. 2003): Ikrafttræden og implementering***

Denne fase er naturligt nok præget af en større grad af indadvendthed end de efterfølgende. Det første halvår præges af, at de tidligere separate enheder skal kobles sammen, ja man kan simpelthen benytte metaforen »vi flytter sammen« (jf. Amskov, Iversen og Fabricius 2004). Det er også en fase præget af det forventelige kaos, som må omgærde store og komplekse forandringsprocesser, et kaos, som følger af, at medarbejdere på alle niveauer skal til at lære den nye model at kende, finde sig til rette med nye kolleger, nye procedurer, nye it-systemer m.v. Betingelserne var altså det muliges kunst i forhold til, hvor langt udredningerne i de forudgående faser havde bragt afklaring – og dette varierede fra område til område.

Udfordringen var at få integreret de mange systemer og i første omgang de mere strukturelle, tekniske og fysiske af slagsen – det var altså ikke i så stor udstrækning den sociale og den kulturelle arena, der var i spil i denne fase – det, der var i spil, var arena for produktion. Samtidig med at arena for produktion kom i centrum, skete der, som omtalt, noget på den politiske arena, som skulle få fatale konsekvenser for, hvordan det politiske

system fungerede, evnede at træffe beslutninger og udfylde den politiske del af den bornholmske model. Men hvad værre er, det, der skete på den politiske arena, medførte et skifte på arena for bevidsthedsdannelse, hvor et massivt mediekritisk bombardement ikke levnedede medarbejderne den arbejdsro, de mere end noget andet havde brug for i denne vanskelige periode.

Men i forhold til den løbende integrationsproces af de tidligere separate enheder er det arena for produktion, der påkalder sig ledernes opmærksomhed. Det drejer sig netop om organisering, om integration af fysisk, teknisk og procedurel karakter samt om organisatorisk forandring med alt hvad det indebærer – men i første omgang som et spørgsmål om som et minimum at holde organisationen kørende, hvilket peger på, at det ledelsesmæssige ressort knytter sig til en betragtning om, at man skal gøre det, der skal til eller: *first things first*. Det kræver netop, at lederne går i spidsen, træffer nødvendige beslutninger og forsøger at sikre »ro på bagsmækken« i en periode, hvor kaos og frustration ikke må overskygge, at der er tale om at skulle fungere som organisationer, der stadig skal kunne producere serviceydelser af høj kvalitet, og en situation, hvor man har muligheden for at hente ny energi af at være med til at skabe noget, der er nyt og unikt, noget, der rummer fremtiden i sig.

»First things first« er en måde, man kan lede på i kaos, men det skal kobles med visioner og strategier, som er mere langsigtede end denne fra hånden og i munden-ledelse, for det er visionen om, hvad det skal nytte til i det lange løb, der knytter mening og tro på projektet, en mening og tro som netop skal bære igennem, når det er kaotisk, og for mange kan opfattes som frustrerende og træls.

Udfordringen i at flytte sammen drejede sig i denne fase om, så hurtigt som muligt efter »sammenflytningen«, at få det hele til at fungere blot nogenlunde. Det er da også i denne fase, at vi hører om frustrationerne over, at telefonien ikke fungerede i flere dage, så borgerne havde svært ved at komme kontakt med kommunen, ligesom it-systemerne ikke fungerede tilfredsstillende, så sagsbehandlerne kunne se sagerne hobe sig op, som ikke journaliserede osv. Frustrationen var udtalt, og den var forståelig, også selv om der var tale om problemer, som med sikkerhed vil opstå i enhver storfusion (uforudsete problemer, man derfor ikke havde kunnet planlægge

sig ud af). Frustrationen var forståelig, fordi professionelle og dedikerede medarbejdere gerne vil lave et så godt arbejde som muligt; men den var stadig håndterbar, fordi medarbejderne var professionelle og dermed også kunne håndtere udfordringerne, og fordi de – som vore interviews i efteråret 2002 afslørede med al ønskelig tydelighed – troede på visionerne om »en ø – en kommune« og om »central styring – decentral ledelse«.

I interviewene kom det til udtryk i udsagn, som at »det skal nok gå«, og »det er rigtigt, det vi gør« underforstået et var rigtigt at etablere en ø – en kommune. I forhold til modellen kom det til udtryk i forestillingerne om, hvorfra dynamikken i modellen stammede. Stort set alle, vi talte med, havde den opfattelse, at dynamikken stammede fra dem: direktionen arbejdede på overtid med at træffe nødvendige beslutninger om alt muligt; fagrådene var i vildt kaos, men man mente, at dynamikken skulle udgå herfra, og virksomhedslederne var blevet herrer i eget hus, så nu skulle der ske noget.

Man kan også vælge at tolke det sådan, at denne fases kaos knyttede sig til, at ingen kendte den nye model, at der (som vi har påpeget i vores forrige rapport, og som også KL-rapportens selvevaluering påpegede) var mange uafklarede forhold i den, og at den forsøgsvis afprøvning, udforskning og udfyldning af modellen først lige var påbegyndt. Ingen kendte således til fulde deres nye roller og relationerne mellem de forskellige dele af modellens delsystemer – det gælder for alle (politikere, direktører, centralt placerede medarbejdere, virksomhedsledere) bortset fra de decentralt placerede medarbejdere, at de måtte begive sig ud i en søge-lære-proces.

## **2. halvår (1.7.-31.12. 2003): Igangsætning af udviklingsprocesser – begyndende afklaring**

Efter de første hektiske måneder begynder flere og flere af de praktiske forhold at falde på plads, ligesom de forskellige elementer i modellen begynder at få en klarere betydning, således at funktioner, arbejdsdelinger, roller m.v. begynder at aftegne sig. Det betyder også for den enkelte leder, at det ledelsesmæssige råderum og de muligheder, som modellen rummer på forskellige niveauer, begynder at tegne sig, hvorved der bliver skabt basis for at kunne tro på modellens dynamiske egenskaber.

Udfordringen var nu mindre knyttet til den strukturelle, tekniske, fysiske og procedurelle integration i og for sig selv, om end arbejdet hermed fortsatte. Dette arbejde fortsatte som et spørgsmål om at skabe og udvikle de nødvendige kvalifikationer og kompetencer, som giver kapaciteten til at få modellen til at fungere. Dette kan imidlertid ikke stå alene, men skal tværtimod kombineres med og benyttes som løftestang for noget helt andet end det, som man ser på overfladen af en organisations virke. Man var nu nået til en ny fase, hvor man kunne begynde at koncentrere sig om nogle af de fundamentale forhold, som skal understøtte strukturer og systemer. Udfordringen var nærmere bestemt de sociale og kulturelle systemer – *den sociale arena* og *den kulturelle arena*. Det som man påbegyndte i denne fase, var noget, som skulle strække sig langt ind i de efterfølgende faser, noget som viser sig afgørende for modellens bærekraft – det var den sociale og kulturelle integration. Modellens bærekraft er altså knyttet sammen med den sociale og kulturelle integration, og målepunktet eller succeskriteriet herfor er, hvorvidt disse er i stand til at understøtte den drift og udvikling, dvs. den serviceproduktion og myndighedsudøvelse, som var sat i gang på arena for produktion. De tre arenaer skulle være tæt kobled og understøtte hinanden.

Arbejdet med at køre disse parallelle spor i integrationsarbejdet udmøntede sig centralt såvel som decentralt i arbejde med organisations-, medarbejder- og lederudvikling, samt i udvikling af et nyt værdigrundlag, en ny ledelsesfilosofi mv., og arbejdet med det første kan også ses som en løftestang for andet, og dermed for den kulturelle, såvel som den sociale integration.

Selv om initiativet til og rammerne for at skabe organisationsudvikling og kompetenceudvikling for ledere og medarbejdere kom fra centralt hold, må man konstatere, at udmøntningen og udfyldningen nærmere skete som en selvledet proces længere ude i organisationen, dvs. som det man kan kalde for en *bottom around*-proces. I al fald organisations- og medarbejderudviklingen og arbejdet med udviklingen af et værdigrundlag skete i en proces, som knyttede sig til virksomheder og medarbejdergrupper, der selv måtte finde ud af, hvad dette indebar. Her træder virksomhedslederne i karakter som dem, der driver processen fremad og giver rum for, at medar-

bejderne kan komme til, sådan som det eksempelvis ses i sjakkene på park- og vejområdet.

Denne udvikling har ingen retning i opad- eller nedadgående hierarkisk forstand, men må nærmere bestemmes som indadrettet eller indadvendt, og som et nødvendigt trin i udviklingen henimod at skabe forudsætningerne for udfyldningen af modellen. At skulle være virksomhedsleder rummer simpelthen en række konkrete opgaver, som lederne skulle klædes på til, og dette gjorde sig ligeså gældende på en række andre områder for forskellige medarbejdergrupper i forhold til nye opgaver og snitflader. Kompetencerne til at udfylde de nye lederroller var jo ikke til stede i forvejen. De måtte formes. De medarbejdere, som ikke kendte hinanden, måtte først bringes sammen på tværs af hidtidige grænser og finde ud af, hvem de andre var, ligesom de værdier og kulturelle subsystemer, som de gamle organisationer (og medarbejderne fra dem) var bærere af, først måtte overlejes af nye fælles eller delte værdier, for siden over en lang periode at kunne udvikles gennem fælles praksis. Arbejdet med at skabe et nyt værdigrundlag var i den forstand blot et første skridt på den vej.

Det var dog ikke alle dele af organisationen, som levede op til det, som i denne fase skulle understøtte processen og modellen. Flere af politikerne havde stadig vanskeligt ved at identificere sig med deres nye roller og med at udfylde dem, og de måtte derfor selv finde sig til rette. Man havde – på samme måde som for medarbejderne – overvejet en kompetenceudviklingsproces, der skulle kvalificere politikerne til deres nye roller. Det blev blot ikke til noget på grund af det tilspidsede politiske klima. Så det var kun på medarbejderplan og altså primært på decentralt niveau, at der fandt en kompetenceudvikling sted. Dette skulle få ganske stor betydning for den efterfølgende gradvise udfyldning af modellen herunder ikke mindst for dele af de systemintegrerende elementer knyttet til relationen mellem politik og administration.

Nu kan det lyde, som om problemet med den manglende udfyldning af politikerrollen udelukkende knytter sig til de valgte politikere, deres personlige kompetencer og deres indstilling til det politiske arbejde, til samarbejdet. Men man må rettelig også konstatere, at de systemer, som skulle understøtte den politiske proces, fejlede. Det er en opgave for det administrative system at supportere og muliggøre den politiske proces gennem til-

rettelæggende forarbejde, støtte og rådgivning. Selv om politikerne naturligvis selv bør kunne træde i karakter, påfalder ansvaret også direktørgruppen og fagsekretariatene. Forklaringen ligger delvist i den kolossale arbejdsbelastning, direktionen var udsat for, og den begrænsning af den analytiske kapacitet, som strømliningen af centralforvaltningen havde afstedkommet, men first things first-situationer rummer også mulighed for prioriteringer.

### **3. halvår (1.1.-30.6. 2004): Ny dynamik – begyndende udfyldning**

Efter det første år var overstået, begyndte man efterhånden at kunne tro på, at det faktisk var lykkedes, man begyndte at tro på egne kræfter. Det hænger sammen med, at man til trods for, at der naturligvis stadig var uafklarede forhold, havde fået de første sejre i hus. Så troen på, at det nok skulle gå, kunne godt overdøve, at der var uafklarede forhold, og at nogle af fusionsprocessens implikationer – såsom virksomhedsslukninger og – sammenlægninger – langtfra var ført til ende. Man havde, som vores forrige og flere andre rapporter fra projektet godtgør, jf. bilag 2, så at sige bevist, at man godt kunne, og at man kunne mere sammen end hver for sig. De professionelle systemer fungerede, og kvaliteten af serviceydelserne var på flere områder blevet forbedret. Det, vi har hæftet os ved, der finder sted i denne fase, er naturligvis en fortsættelse af, hvad der sker på den sociale og kulturelle arena, men det er i særlig grad det, der sker på arena for produktion, hvor systemet som en struktur med et indbygget rationale skal begynde at etablere og udvikle sig til et integreret ledelsessystem. Dette finder sted på trods – på trods af at et af systemelementerne (det politiske) svigter, og på trods af at modellen i sig selv ikke lægger op til, at der kan ske en dynamisk horisontal og vertikal integration.

Udfordringerne i denne fase drejede sig om at fortsætte de gode takter vedrørende afklaring af roller, og om at få delelementer i modellen til at fungere. En af de helt store udfordringer var at håndtere de elementer i modellen, som vi var kritiske overfor i den første rapport (Christoffersen, Klausen og Lundtorp 2003), nemlig direktionens uafklarede rolle, fagsekretariaternes manglende kapacitet, fagrådenes manglende kompetence m.v. Modellen, med den klare satsning på central styring gennem aftaler og

decentral ledelse i separate virksomheder, savner på papiret, dvs. i sin grundstruktur fundamentalt set vertikal og horisontal integrationskraft. I denne fase bliver det endvidere gradvist tydeligere, at direktørerne i direktionen langt hen ad vejen ikke har den faglige og sektormæssige indsigt, som forvaltningschefer ville have haft. Det er derfor andre elementer i den bornholmske model, som skal sikre, at der sker den fornødne vertikale såvel som horisontale integration. Det eneste, der kunne sikre dette, var aftalerne, fagrådene og dialogmøderne, men de var først lige begyndt at fungere, så den vertikale og horisontale integration var så at sige overladt til de gode viljer og frivillige ikke-bindende aftaler mellem parterne indbyrdes.

Det eneste, der var bindende, var aftalerne mellem Regionsrådet og virksomhederne, men disse var meget generelle. Resten måtte i høj grad ske på frivillighedens betingelser, i og med direktørerne ikke i forhold til den løbende drift havde nogen ledelsesmæssige beføjelser over for virksomhedslederne – der var så at sige ikke et ledelsesmæssigt hierarki med ledere i linjen – og i og med fagrådene ikke havde andet end informationsmæssig og konsultativ status som fora, hvor man kunne diskutere fælles anliggender mellem top og bund i systemet (i og med direktørerne sad med og politikerne to gange årligt havde dialogmøder) og mellem virksomhederne indbyrdes. Direktørerne har dog i modellen fået tillagt beføjelser og forpligtelser i forhold til at sikre sammenhæng og funktionalitet. Hvis en virksomhedsleder ikke fungerer ledelsesmæssigt, ikke kan styre økonomien, den faglige kvalitet ikke er i orden, skal direktionen gribe ind. Direktørerne er også personaleansvarlige og fører lederudviklingssamtaler med virksomhedslederne, aftaler løn for virksomhederne etc.

Udfordringerne bliver mødt gennem det, man kan kalde for indfasning af integrerende systemiske elementer, nemlig aftalerne og dialogprocesser samt fagrådernes virke. Mens aftalerne på papiret ikke er meget værd som styringsinstrument i denne fase, i og med de først sent bliver underskrevet og ikke rummer stor variation, har de stor værdi både symbolsk og konkret. Symbolsk som en synliggørelse af, at det, man ønsker med den bornholmske model, er en kontraktstyring, hvor man mener det alvorligt, at politikerne skal spille en ny rolle med ansvar for politikudformning og afklaring af kvalitetsniveauer af de offentlige serviceydelser, men med mindre driftsansvar, og at virksomhedslederne tilsvarende bliver tildelt nye roller



som drifts- og udviklingschefer for egen virksomhed. Konkret ligger betydningen af dette systemelement i ansvarliggørelsen af den enkelte virksomhedsleder i relation til personalet såvel som over for borgere/brugere og ikke mindst med hensyn til økonomien. Det er ansvarliggørelsen af virksomhedslederne, som sikrer opbakning fra medarbejderne og forståelse hos brugerne, skaber dynamikken fra neden og sikrer, at regionskommunen kommer ud af det økonomiske kaos som en helstøbt succes med overskud på bundlinjen trods manglende budgetter og begrænsede ressourcer.

Dette sker til trods for den måde, dialogprocesserne fungerer på i forhold til politikerne, men godt hjulpet af den måde, hvorpå fagrådene i denne fase begynder at fungere. I vore interview med parterne i efteråret 2004 fremkom et meget tydeligt billede af, at dialogprocesserne med politikerne ikke fungerede tilfredsstillende, for ikke at sige de var løbet af sporet. Der var kun berammet to dialogmøder om året, hvor de politiske udvalg havde en mulighed for at indgå i dialog med de respektive fagråd, nemlig et vedr. budgetterne og et, der skulle fungere som en opfølgning. Alligevel var det en for stor mundfuld for politikerne, som mødte uforberedte op, som ikke mødte fuldtalligt op, og hvor der var flere tilfælde af, at politikerne forlod møder i utide for at hellige sig andre gøremål. Dette oplevedes som dybt frustrerende og utilfredsstillende af virksomhedslederne og set fra fagrådernes side. Der var med andre ord tale om en uprofessionel relation, og det var politikerne, der ikke agerede som professionelle. Dette sættes i skærende kontrast af, at virksomhedslederne i samme periode i stigende grad havde taget deres nye rolle på sig, og var begyndt at fungere som professionelle ledere, og herunder af at de var begyndt at benytte fagrådet på en professionel måde.

Dermed åbnes mulighed for, at dynamikken kan udgå fra neden, og derfor kan forandringsprocessen i denne fase karakteriseres som en *bottom around*-proces. Vi ser altså igen, at det er »around«-processer frem for »up«- eller »down«-processer, der bærer igennem og skaber grundlaget for at systemerne udfyldes. Dette var nok i mindre udstrækning en bevidst end en fremvoksende strategi, som fremkom på baggrund af modelrationalet og den politiske inaktivitet. Den bornholmske model lægger på en paradoksal dobbelt måde op til, at dette kan ske. På den ene side ligger der i aftalemødelen ikke noget incitament til at sikre horisontal koordination og integra-

tion. Det kan naturligvis ske i direktionen, men den har ingen direkte beføjelser, og dermed er det overladt til den frivillige koordination via fagrådene. På den anden side giver aftalerne et øget ansvar, som fremmer en professionalisering, som, når der ikke er tale om direkte og hård konkurrence mellem de enkelte virksomheder indbyrdes, lægger op til samarbejde – og det kan netop ske i regi af fagrådet. Det, der ifølge vore interview sker i denne fase, er, at fagrådene fra at have været præget af kaos og famlen i de første faser, hvad angår deres organisering og funktionsmåde, begynder at fungere som dynamiske systemintegrerende elementer i regionskommunens tilblivelse og skabelsesproces. Medlemmerne af fagrådene skaber således selv begrundelsen for den måde, de skal fungere på – de opfinder fagrådene på en sådan måde, at de har en reel funktion. I hovedsagen er det direktørerne, som sidder for bordenden ved fagrådernes møder, men i to ud af de ti fagråd, nemlig børne- og skolefagrådene, er det de menige medlemmer, virksomhedslederne, som sætter sig for bordenden og konstituerer sig med en formand, mens direktørerne, som også sidder med og kan sikre information mellem top og bund i organisationen, spiller en mere passiv rolle. Vore interviewpersoner melder, at fagrådene er begyndt at fungere, nogle af dem meget dynamisk, det gør sig fx gældende på uddannelsesområdet, mens andre fagråd, som på daginstitutionsområdet efter at have været præget af stor frustration og modløshed, langsomt begynder at finde deres egne ben. Medlemmerne af fagrådene mener således, at de godt kan sikre integration og koordination på tværs af virksomhederne, og de mener, at den dynamiske og innovative kraft ligger i virksomhederne og fagrådene.

En forudsætning, for at der kan være tale om velfungerende relation mellem to parter, er, at der er tale om et match, at de passer til hinanden og overholder spillereglerne for relationen. Forklaringen på det mis-match, vi finder på Bornholm mellem politik og administration, mellem politikere og administrative ledere ligger ikke i modellen som sådan, men i den måde, den ene part, nemlig politikerne, udfyldte deres rolle på i forhold til modellen, og i den manglende evne, som den anden part, direktørerne og centraladministrationen, havde til at understøtte den politiske proces. I relationen mellem politikerne og de ledere yderst i linjen, som den bornholmske model er bygget op omkring, nemlig virksomhedslederne sprang kæden helt

af. Mens virksomhedslederne til fulde begynder at agere professionelt, sker der nærmest det modsatte med politikerne, for så vidt politikerne på den ene side tilsyneladende ikke erkendte eller identificerede sig med deres nye lederrolle, og på den anden side – på grund af det politiske klima i Regionsrådet – ikke havde været på de kurser/internater, som kunne have kompetenceudviklet dem til bedre at kunne finde sig til rette med de nye roller. Dermed var de ikke en værdig samarbejdspartner for virksomhedslederne i det administrative system. Det kan heller ikke afvises, at det – ved siden af at politikerne kunne have vanskeligt ved at identificere sig med og udfylde de nye politikerroller – er det politiske klima i sig selv, som vanskeliggør, at relationen til virksomhedslederne i det decentrale led af kommunen ændrer karakter til det bedre, så modellen kommer til at fungere på dette punkt, og at det politiske klima dermed virker ødelæggende også i relationen til fagrådene og virksomhedslederne.

#### **4. halvår og frem (1.7.-): Justering?**

Fagrådene er nødvendige, men ikke ifølge modellen ansvarlige organer. Det, vi kan konstatere, er, at de har påtaget sig rollen som ansvarlige organer. Fagrådene er et nyt dynamisk omdrejningspunkt på frivillighedens og den gensidige tillidsbaserede samarbejdsånds præmisser. Den Bornholmske Regionskommunes model er begyndt at blive skabt og fyldt ud, og i fasen fra 3. halvår og frem sker dette i høj grad fra neden. Mens det i de første faser skete top down med udgangspunkt i først politiske initiativer til samarbejde og beslutninger vedr. modellen, og siden med udgangspunkt i topledelsens administrative beslutninger vedr. dens bemanding og implementering, er den vertikale integration i de senere faser underdrejet og overladt til aftaleindgåelsen og en skrantende dialogproces. Indimellem har ligget top around- og bottom around-processer, som har været med til at skabe systemudfyldning, dynamik og ejerskab. Disse top og bottom around-processer rummer dermed en nøgle til forståelsen af, hvordan radikale og omfattende forandringsprocesser, som tilblivelsen af Bornholms Regionskommune, fyldes ud. Men hvad bringer tiden efter, vi har afsluttet vores undersøgelse i efteråret 2004? Vi ved det ikke.

Vi ved, at en evaluering, som har fundet sted bl.a. som en delvis ekstern og delvis selvevaluering i samarbejde med KL, jf. bilag 2, har ført til

selvansagelse og debat. Idealet for at få et stort og komplekst politisk styret system til at fungere, som en samlet enhed, er en kombination af *top down-* og *bottom up-processer*, og vi kan her tilføje *bottom around-processer* til det, som traditionel teori og modeltænkning vedr. organisatoriske forandringsprocesser drejer sig om. Men hvorvidt det kommer til at fungere sådan, må henstå i det uvisse – det vil utvivlsomt kræve nogle justeringer som følge af kritikpunkter rejst i evalueringerne. Mange af dem, vi har interviewet, ønsker og tror, at det nytter at blive ved med at udvikle og udfolde modellen samtidig med, at de frygter, at der efter næste valg, frem for at der bliver tale om inkrementelle forandringer baseret på erfaring og læringsprocesser, vil blive lavet helt om på modellen, så man mister det momentum, som den bornholmske model har skabt med vægten på den decentrale ledelse via aftaler, og den radikale nytænkning, den er et udtryk for.

Vi har nu analyseret faserne i tilblivelsen af Bornholms Regionskommune ud fra to teoretiske indfaldsvinkler, en, der drejer sig om at identificere, hvilke forandringsstrategier der er blevet anvendt, og en, der drejer sig om at udpege, hvilke strategiske arenaer der er i spil. Det er karakteristisk, at der er blevet anvendt en række meget forskellige forandringsstrategier i de forskellige faser, og at de har haft hver deres begrundelse og rationale i forhold til den givne situation og de udfordringer og opgaver, man stod over for. Vi har argumenteret for, at der var ganske meget fornuft knyttet til de valgte og fremvoksende strategier for forandring. Det er endvidere karakteristisk, at der har været en række strategiske arenaer i spil, at de har haft forskellige centrale aktører, og at aktørerne har ageret forskelligt på dem. Således har den politiske arena ændret karakter, hvilket har manifesteret sig på arena for bevidsthedsdannelse, hvor den politiske opposition i en periode, efter at den politiske borgfred var blevet brudt, agerede langt mere bevidst og offensivt end de formelle magthavere, som tilsyneladende ikke havde nogen kommunikationsstrategi. Mange af disse arenaer har været i spil over en længere periode. Det gælder fx arena for produktion, mens andre arenaer først er bragt i spil i senere faser, det glæder bl.a. den sociale og kulturelle arena. Vi er ikke i denne sammenhæng gået ind på den rolle, som markedet vedr. omfordeling af brugere har haft, samt i betydningen af arena for arkitektur og æstetik, fordi disse to arenaer ikke

har haft den store betydning for forandringsstrategierne og integrationsprocesserne ved tilblivelsen af regionskommunen. Men vi ønsker at understrege, at det er slående, hvilken betydning arena for visioner og tro har haft i forskellige faser. Dette er blevet beskrevet som en gennemgående tro på visionen om »en ø – en kommune« startende med folkeafstemningen; en tro på visionen om modellen »central styring – decentral ledelse« startende i fasen efter implementeringen; en tro på modellens dynamiske egenskaber, som vi så det i vore interview i det andet halvår; en tro på egne kræfter i tredje halvår og en tro på nytten af at blive ved i fjerde halvår. Disse arenaer er delvist sekventielt koblede startende med den politiske arena og arena for bevidsthedsdannelse, hvorpå de andre er tilkoblet efterfølgende, men også tæt koblede såsom arena for produktion, den sociale og kulturelle arena; men de har også hver deres tid og retning, sådan som eksempelvis den kulturelle arena, der, indtil en ny fælleskultur og et nyt fælles værdigrundlag forankres, peger bagud i tiden. Det er derfor, det er så vigtigt med en afvejet opmærksomhed på de forskellige arenaer i de forskellige faser.

Det er, så vidt vi kan se, lykkedes at lave en fornuftig afvejning i mange af faserne, og dette både som en planlagt, og som en måske mere heldig og eftertænksom manøvrering. For eksempel var det planlagt, at man ville igangsætte bottom around- og bottom up-processerne vedr. værdigrundlag og kompetenceudvikling (2. og 3. halvår). Mens sidstnævnte gik i vasken, hvad angår udvikling af politikerrollerne, gennemførtes kompetenceudviklingen hvad angår de nye virksomhedslederroller. Men selv om vi kan karakterisere valgene af de forskellige forandringsstrategier som i hovedsagen vellykkede i forhold til udfordringer og omstændigheder i de forskellige faser af tilblivelsesprocessen er jokeren, i forhold til at få regionskommunen til at fungere som en samlet helhed, stadig den politiske, sociale og kulturelle integration, og spørgsmålet er, om bevidstheden om fornuften i de nye samarbejder og troen på det nye systems nytte kan bære igennem den voldsomme kritik, regionskommunen udsættes for i pressen.

## 4 **Modellens udformning i praksis**

### 4.1 **Regionskommunens initiativer 2003-2004**

For 1½ år siden afsluttede vi den første undersøgelse af Bornholms Regionskommunes organisation med rapporten *Central styring – decentral ledelse. En undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune*. Dengang var undersøgelsen baseret på observationer fra august 2003, altså knap tre fjerdedele år efter, at regionskommunen var trådt i funktion. Det er indlysende, at den ny styreform ikke nær var implementeret så kort tid efter den ny regionskommunes etablering.

Observationerne i denne rapport er fra efteråret 2004 suppleret med materiale fra regionskommunen fra 2004 og foråret 2005.

For at bygge bro over det mellemliggende år er hensigten med dette afsnit at kortlægge de organisatoriske initiativer, som regionskommunen har foretaget sig siden udgivelsen af rapporten fra december 2003.

### 4.2 **Implementering af styringsmodellen Central styring – decentral ledelse**

Ulrik Kjær (Kjær 2004) skriver om den politiske reorganisering på Bornholm, at 1. januar 2003 naturligvis er et helt centralt tidspunkt, for det var den dag, den nye regionskommune trådte i funktion. Men den politiske tilpasning til den nye tid var gået i gang længe inden og er fortsat også efter den skelsættende dato 1. januar 2003.

Det samme gælder den administrative organisering. De første spredte ideer om, hvordan en ny storkommune på Bornholm kunne organiseres, blev luftet allerede i begyndelsen af 2001 på den tid, hvor kommunefor- eningen aftalte at holde en folkeafstemning om sammenlægningen.

Formelt blev den nye styringsform *Central styring – decentral ledelse* indført fra 1. januar 2003. Men – som det tydeligt fremgår af vores første rapport – var styreformen langt fra implementeret i august samme år. Ek- sempelvis var der i august ikke underskrevet en eneste aftale mellem en virksomhed og Regionsrådet, skønt netop denne aftale er et centralt red- skab i den nye styringsform. Vores undersøgelse i 2003 ramlede således ind midt i implementeringsfasen. Rapporten fra december 2003 efterlader da også mange ubesvarede spørgsmål. I denne rapport er det hensigten at undersøge, hvor langt implementeringen er nået, hvilke justeringer der er gennemført eller planlagt, og hvordan det fungerer nu.

De initiativer, der er taget i regionskommunen siden efteråret 2003 med henblik på at udvikle organisationen, indgår som en del af grundlaget for de betragtninger og vurderinger, vi har gjort i denne rapport. Derfor finder vi det nyttigt at beskrive, hvad der er sket.

### 4.3 **Nøgledokumenter**

Der er næppe nogen egn i Danmark, der i de sidste 20 år er så grundigt beskrevet og analyseret som netop Bornholm<sup>3</sup>.

Efter at de fem kommuner og amtet besluttede en frivillig sammen- lægning, er der føjet endnu flere undersøgelser til, heraf foreløbig fem rap- porter fra den evaluering, som Indenrigsministeriet har igangsat, og som udføres af akf og Syddansk Universitet. Et andet væsentligt dokument er rapporten med den selvevaluering, som Bornholms Regionskommune har udført i samarbejde med KL.

Vi er bekendt med, at sammenlægningen af kommuner på Bornholm har været et yndet emne for universitetsstuderende, og det har resulteret i en række afhandlinger af høj kvalitet. Disse afhandlinger er dog ikke refe- reret i det følgende. Det ville dels sprænge rammerne for vores undersøgel- se, dels ville det være noget tilfældigt, hvad der kom med, og hvad der blev udeladt.

I bilag 2 er således kun resumeret syv rapporter, der er skrevet af instanser uden for Bornholms Regionskommune. Dertil kommer i bilag 3 en gennemgang af de notater om organisationsudviklingen, som vi har fået stillet til rådighed.

## 4.4 **Beslutninger om styringsform**

### 4.4.1 **Hvem træffer beslutningerne?**

I figur B3.2 i bilag 3 er vist alle de aktører, der – efter regionskommunens opfattelse – har indflydelse på udviklingen. Ser man som her udelukkende på de aktører, der har ansvaret for den praktiske udmøntning af styringsmodellen, indsnævres de afgørende beslutningstagerne imidlertid til at være Regionsrådet og udvalgene.

Reelt har direktionen også en betydelig indflydelse, og det har den især haft i det første år efter, at regionskommunen er trådt i funktion. Det er dog svært at vurdere direktionens indflydelse ud fra de foreliggende dokumenter. Dog viser en lille ændring i standardaftalen, at Regionsrådet har ønsket at stække direktionens indflydelse til fordel for det politiske niveau og virksomhedslederne (bilag 3).

I detaljen har virksomhedslederne naturligvis den afgørende indflydelse. Det ligger i selve styringsformen med udtrykket *decentral ledelse*. Virksomhedsledernes formelle indflydelse er til fulde dokumenteret i Regionsrådets aftaler med virksomhederne. Hvordan den reelle deling af magten er mellem direktion og virksomheder, findes der ingen officiel dokumentation for. Det emne berøres andre steder i denne rapport.

Alene af disse årsager er der i det følgende kun set på Regionsrådets og udvalgenes beslutninger om styring og organisation. Der er imidlertid også en anden god grund til at gennemgå Regionsrådets beslutninger, nemlig at vurdere, hvor stor opmærksomhed styringsformen og organisationen har i Regionsrådets politik.

### 4.4.2 **Beslutningsgrundlaget**

Gennemgangen af dagsordener til Regionsrådet og udvalgene viser, at sagsbehandlingen er blevet strømlinet og professionel. Hvert dagsordenspunkt indledes med en kort sagsbeskrivelse. Dernæst anføres tidligere be-



slutninger i Regionsrådet og udvalg, og sluttelig er der normalt en indstilling.

De fleste dagsordenspunkter underbygges med et notat fra forvaltningen. Disse notater skrives af virksomhedsledere, fagsekretariater, stabssekretariater og direktører.

De åbne dagsordener er tilgængelige på regionskommunens hjemmeside, dog uden notater.

#### 4.4.3 **Beslutninger i Regionsrådet og udvalgene**

Det centrale i styringsformen *Central styring – decentral ledelse* er, at Regionsrådet indgår aftale med hver virksomhed. Disse aftaler baseres på oplæg fra de enkelte virksomheder, fra fagrådene og fra udvalgene. Tillige kommer der inspiration fra dialogmøderne mellem udvalg og fagråd/virksomheder og fra møder med organisationer, borgere og erhvervs-liv.

Med det udgangspunkt er det undersøgt, hvor meget politikformulering og indgåelse af aftaler fylder i Regionsrådets møder. Det er sket ved at gennemgå alle Regionsrådets dagsordener fra regionskommunens etablering 1. januar 2003 til maj 2005. I bilag 3 er det i et skema vist, hvornår Regionsrådet har behandlet emner om styring og politik.

Normalt har Regionsrådet 25-35 punkter på dagsordenen. Oversigten i bilag 3 viser, at der hyppigst er et enkelt punkt, der handler om styring og organisation, og i mange møder har emnerne overhovedet ikke været på dagsordenen.

Styring og organisation fylder således meget lidt på møderne i Regionsrådet. Der er øjensynlig ikke tid og plads til at diskutere aftalerne med de enkelte virksomheder. Regionsrådet er muligvis heller ikke det rette forum til at formulere en samlet politik for de 29 politikområder og de 117 virksomheder.

Det synes da også at være en naturlig opgave for de stående udvalg, at de for hvert deres fagområde har til opgave at komme med oplæg om politikformulering og forslag til prioritering i virksomhedsaftalerne. Med det formål er som eksempel gennemgået denne valgperiodes dagsordener for Teknik- og Miljøudvalget.

Som ventet har Teknik- og Miljøudvalget haft målsætningerne for udvalgets politikområder på dagsordenen. Det sker tilsyneladende én gang om året. Dertil kommer det årlige oplæg til prioritering i forbindelse med budgettet. På grundlag af det vedtagne budget foretager udvalget i begyndelsen af året en opfølgning af virksomhedsaftalerne.

Eftersom de faglige udvalg er fritaget for driftsansvar, kunne det forventes, at politikformulering ville have en stor vægt i udvalgets møder. Målt i forhold til antallet af punkter er det imidlertid ikke tilfældet. Teknik- og Miljøudvalget har normalt 15-20 sager på dagsordenen. Heraf er der sædvanligvis højst et par punkter, der vedrører politik og styring. De øvrige punkter drejer sig om myndighedsafgørelser, herunder lokalplaner.

En tilsvarende gennemgang af økonomiudvalgets dagsordener fører til samme resultat.

Med det forbehold, at det ikke af referaterne kan aflæses, hvor megen tid der bruges på de enkelte dagsordenspunkter, tyder denne gennemgang på, at de drøftelser, der fører frem til politikformuleringer, kun i et vist omfang finder sted i Regionsrådet og i udvalgene.

Processen med at formulere og justere mål og midler synes således snarere at tage udgangspunkt i temamøder, dialogmøder og andre uforpligtende fora. På dette grundlag formulerer administrationen indstillinger om mål og midler. Politikernes – de politiske gruppers – holdningerne til disse indstillinger er da grundigt overvejet, inden de kommer til afgørelse i udvalg og Regionsrådet. Det kan forklare den ringe vægt, disse emner har i det formelle system. Dertil kommer, at selve styreformen – *central styring* – *decentral ledelse* – overlader mange afgørelser til direktion og virksomheder.

At målsætninger mv. er formuleret og løbende justeres, fremgår af det 18-siders målsætningsdokument, der findes på regionskommunens hjemmeside<sup>4</sup>.

#### 4.5 **Sammenfattende om udvikling af styringsform og organisation i Bornholms Regionskommune siden efteråret 2003**

Regionskommunens styreform og organisation fylder ikke meget i hverken Regionsrådets eller udvalgenes dagsordener. Pladsen her deler dette emne med en række andre temaer, navnlig fylder myndighedsafgørelser og budget meget. Dertil kommer andre emner med stor politisk bevågenhed. Således har den for øen vitale færgeforbindelse til omverdenen været et nogenlunde fast punkt på Regionsrådets dagsorden.

Det kan imidlertid ikke tages som indikator for, at politikerne og administrationen kun berører emnet sporadisk. Tværtimod er det indtrykket, at styringsformen har været under stadig udvikling og forankring. De diskussioner og informationer, som danner de politiske holdninger, finder blot ikke sted i de formelle møder, men alle mulige andre steder, navnlig i de temamøder, Regionsrådet afholder, dialogmøderne med virksomhederne samt formodentlig også i de politiske grupper.

Set i relation til styringsmodellen engagerer Regionsrådet sig tilsyneladende i to strategiske opgaver:

For det første at formulere en politik for Bornholms udvikling. En af de vigtigste begrundelser for kommunesammenlægningen var netop at få etableret én myndighed, der kunne tale og handle på hele øens vegne. En af hovedopgaverne er at formulere en politik for erhvervsudvikling, der kan vende den negative udvikling, Bornholm som udkantsområde oplever. Dette har været et vitalt mål for øen siden den første fiskerikrise i 1980'erne. En forudsætning for en positiv udvikling er gode trafikforbindelser til omverdenen. Derfor er også færgepolitikken et centralt emne for Regionsrådet. Struktureformen berører også Bornholm. Nok var Bornholm foregangskommune med sammenlægning, men den ny struktur berører i høj grad også Bornholm, der bliver en del af Region København. Her er det bl.a. nødvendigt med en politisk indsats for at sikre en positiv fremtid for Rønne Sygehus, der fra 2007 bliver en lille brik i den ny regions sygehusvæsen.

For det andet gælder det styringsformen og organisationen. Her kan vi konstatere, at der er sket en løbende udvikling (på trods af den beskedne plads, emnet har i Regionsrådets møder):

Der er løbende taget initiativer til at justere og udvikle. Særlig betydning har selvevalueringen med KL haft. Med KL-rapporten som baggrund er en række initiativer sat i værk, hvoraf de fleste i sommeren 2005 stadig er ved at blive implementeret. Set udefra giver regionskommunen indtryk af at være en organisation med stadig fokus på strategi, udvikling og justeringer.

Samtidig er det vores indtryk, at den indførte organisationsstruktur pø om pø er blevet forankret i regionskommunen. Et konkret udtryk er den organisationshåndbog *Bornholms Regionskommune's organisation – Sammenhænge og begreber*, som regionskommunen udgav i marts 2005. I den forbindelse er det i øvrigt bemærkelsesværdigt, så robust det oprindelige grundlag har været. Således er det – med en enkelt ændring – stadig standardaftalen mellem Regionsråd og en virksomhed fra 2003, der er gældende.

På det foreliggende grundlag kan vi ikke vurdere, om der er tilstrækkelig tempo i implementeringen<sup>5</sup>. Da den ny styringsform blev indført samtidig med regionskommunens etablering, var det målet, at styringsformen skulle være endeligt implementeret ved udgangen af 2005, altså ved udgangen af denne valgperiode. Denne beslutning blev gentaget af Regionsrådet i oktober 2004. Om det bliver tilfældet, kan vi ikke vurdere som led i denne evaluering, hvor interviewene er foretaget efteråret 2004, og hvor de sidste dokumenter er fra foråret 2005. Vi har dog noteret, at Regionsrådet i juli 2005 har vedtaget en handle- og strategiplan, der bl.a. indebærer udviklingen af en ny model for ydelsesbeskrivelser, og denne model skal implementeres fra 2007.

# 5 Organisationens funktionalitet

## 5.1 Funktionalitetens dimensioner

I det oplæg til styreform, som blev udarbejdet af det nydannede sammenlægningsudvalg i eftersommeren 2002, blev der både direkte og indirekte specificeret et sæt af krav til den nye organisations funktionalitet. Der er redegjort herfor i Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003). Det er velbegrundet at holde de nu foreliggende erfaringer op imod dette udgangspunkt, og det vil blive gjort nedenfor.

Analysen i dette kapitel vil også tage udgangspunkt i en egen tilgang til spørgsmålet om funktionalitet, således at der formuleres et sammensat sæt af kriterier som grundlag for kapitlets analyser. Hoveddimensionerne er følgende:

- *Evnen til at mobilisere kompetente løsninger baseret på professionel faglighed*
- *Evnen til at mobilisere økonomisk produktionsmæssig effektivitet*
- *Evnen til at mobilisere sammenhæng og helhedsløsninger*
- *Styrbarhed i politisk og økonomisk henseende*
- *Evnen til at fremkalde dynamik i en proaktiv forholden sig til borgerne, lokalsamfundet og udfordringerne fra staten og fra samfundsudviklingen i det hele taget.*

Den konsekvente anvendelse af en virksomhedsmodel i Bornholms Regionskommunes organisation indebærer, at organisationen som udgangspunkt kan opfattes som summen af et antal organisatoriske enheder. I foråret 2005 bestod organisationen af 117 organisatoriske enheder. Disse en-

heder udgør dog ikke et fuldstændig homogent system. Dels har enhederne i et vist omfang forskellig status, dels er enhederne kendetegnet ved forskellige arter af indbydes relationer. Deres størrelse varierer også væsentligt. Disse faktorer indebærer i alt, at der meget vel kan tænkes at forekomme betydelige forskelle, hvad angår virksomhedernes funktionalitet alene begrundet i sådanne strukturelle vilkår.

I henseende til organisatorisk status opererer regionskommunen selv med tre virksomhedstyper, jf. Bornholms Regionskommune (2005). Hertil kommer fagsekretariater for hver af de seks direktionsområder samt seks stabsfunktioner for henholdsvis regionsråd, budget, regnskab, personale, it og udvikling. De tre virksomhedstyper er:

- Kommunale virksomheder, som er ordinære institutioner og driftsenheder.
- Kommunale leverandørvirksomheder, som er driftsenheder, der primært leverer ydelser til kommunens egne virksomheder.
- Associerede virksomheder, som modtager kommunal/amtlig støtte, og eventuelt har politikere og/eller embedsmænd repræsenteret i en bestyrelse.

De to førstnævnte virksomhedstyper styres fuldt gennem aftaleformen, og lederen ansættes af den ansvarlige direktør inden for lederens fagområde. Det samme er tilfældet med fagsekretariater og stabe. Den tredje virksomhedstype styres typisk mere indirekte af Regionsrådet.

Selv om virksomhedsmodellen som udgangspunkt ser de enkelte organisatoriske enheder som selvstændige enheder alene styret gennem aftalen med Regionsrådet, så er virksomhedernes præmisser i høj grad også givet ved virksomhedernes relationer til andre virksomheder. Hovedtyperne af relationer, som kendetegner organisationen, er beskrevet i figur 5.1.

Figur 5.1 Hovedtyper af relationer mellem aftalestyrede organisatoriske enheder i Bornholms Regionskommune

Producerende for borgerne	Sideordnet producerende <ul style="list-style-type: none"> <li>• med formel/uformel ligeværdig opgavedeling</li> <li>• i indbyrdes konkurrence</li> <li>• med forskellig specialisering</li> </ul>
Producerende for borgerne	Producerende i forlængelse, fx for efterfølgende aldersklasser eller som efterbehandling
Afsættende til andre virksomheder	Købende fra andre virksomheder
Betjenende andre virksomheder	Betjeningsmodtagende
Visiterende	Opgavemodtagende

Sådanne uundgåelige relationer mellem virksomhederne fordrer spilleregler. Her kan være tale om afregningspriser og normer for, hvilke ydelser som faktureres. Ligeledes kan det dreje sig om normer for, hvorledes konkurrence udfoldes, og hvorledes økonomien håndteres i virksomheder, som modtager udgiftskrævende opgaver i kraft af visitation, der udføres af andre virksomheder. Den slags spilleregler kan fastlægges på flere måder. De kan besluttes fra oven, de kan besluttes i fagrådsregi blandt alle beslægtede virksomheder, eller de kan fastlægges ved indbyrdes formelle eller uformelle aftaler alene mellem to eller flere virksomheder. Spilleregler kan altså både udgøre en form for vertikal koordination og integration, eller de kan udtrykke horisontal koordination og integration i forskellige former. Hertil kommer, at mange spilleregler er givet udefra i form af lovgivning om forvaltning, praksis fra ankeafgørelser mv.

Virksomhedsstørrelsen i Bornholms Regionskommune varierer fra sygehusets omkring 800 medarbejdere til virksomheder med kun enkelte medarbejdere. Størrelsesstrukturen er belyst i tabel 5.1.

Tabel Virksomhedsstørrelse i Bornholms Regionskommune

5.1	Antal medarbejdere	Antal virksomheder
	0-4	4
	5-9	21
	10-20	22
	21-50	34
	51-90	10
	91-130	1
	131-	13
	Ikke svaret	11
	Antal virksomheder i alt <sup>1</sup>	117

1 To virksomheder har samme leder. Kun én besvarelse indgår.

I de undersøgelser af organisationens funktionalitet, som der vil blive redegjort for i det følgende, at der lagt vægt på at belyse perspektiverne i virksomhedssystemets kompleksitet.

## 5.2 Virksomhederne

### Professionalisering

Det er et gennemgående og klart indtryk fra alle de gennemførte interview med virksomhedsledere inden for alle opgavetyper, at vilkårene for udøvelse af ledelse i de udførende organisatoriske enheder opleves som anderledes, end hvad der var gældende i de respektive parter i kommunesammenlægningen forud. Det gælder såvel for ledere inden for de kommunale opgaveområder som ledere inden for de amtskommunale opgaveområder. Det gælder endvidere både for ledere i de »nye« virksomheder dannet med udgangspunkt primært i forvaltningerne i de gamle enheder og for ledere i de »gamle« virksomheder, som udgøres af de af de gamle enheders institutioner, der ikke er omstruktureret ved sammenlægninger eller på anden måde.

Et nøgleord til karakterisering af forandringen er professionalisering. Vi har mødt mange utryk for, at selvstændiggørelsen af virksomhederne og deres ansvar også har tydeliggjort den udfordring, som ligger i selv at skulle finde løsninger inden for givne rammer og begrunde og legitimere disse løsninger, hvor den ledelseskraft og det faglige niveau, som virksomheden råder over, er af afgørende betydning. Flere ledere af forskellige arter af



sociale institutioner har givet udtryk for, at der er kommet mere styr på ydelserne. Det gælder i flere henseender. Et moment er, at »man snakker sig ikke til mere.« Et andet moment er, at dokumentation af ydelserne tillægges stærkere vægt. Det gælder både, hvad angår kravene og forventningerne til virksomhederne, og virksomhedernes oplevelse af egen interesse i at kunne dokumentere deres ydelser. Vi har også noteret, at der i mange virksomheder er foregået en professionalisering af de administrative opgaver.

Hvor professionalisering er en gennemgående tendens, så træder det også i øjnene, at en sådan professionalisering er foregået med forskellig styrke i virksomhederne, og at virksomhederne oplever forskellige muligheder og blokeringer i forhold til sådan en udvikling. Når vi analyserer interview- såvel som survey materialet, er det et klart resultat, at virksomhedernes størrelse giver den mest systematiske forklaring på forskelle i gennemslaget af professionaliseringstendensen. I Christoffersen (2005) er foretaget en mere dybtgående analyse af, hvilke faktorer som kan bidrage til at forklare mønstre i virksomhedsledernes svar. Ud over virksomhedsstørrelse findes også, at virksomhedsledelsens uddannelsesmæssige professionalisering og værdigrundlag fungerer som en systematisk forklaring. Derimod afkræftes, at karakteren af opgaver, som løses i virksomhederne, har indflydelse på, hvilket potentiale der vurderes at være i sammenlægningen.

Virksomhedsstørrelsens betydning ses tydeligt i tabel 5.2, hvor virksomhedslederne redegør for prioriteringen af deres tid. Tabellen bygger på en systematisering af ledelsesfunktionerne fra Klausen og Michelsen (2004).

Tabel 5.2 Prioriteringen af virksomhedsledernes ledelsesfunktioner

	Virksomhedsstørrelse	Forventningerne til min prioritering mellem ledelsesfunktioner	Min prioritering i praksis	Min ideelle prioritering
Faglig ledelse	Store	3,1	3,0	3,0
	Små	2,6	2,5	2,1
Personaleledelse	Store	2,2	1,9	2,0
	Små	2,4	3,4	2,3
Administration	Store	2,1	1,9	2,8
	Små	1,9	1,8	3,0
Strategisk ledelse	Store	2,6	3,1	2,1
	Små	2,8	3,0	2,3

Små virksomheder: 0-20 ansatte (45% af virksomhederne)

Store virksomheder: 21- ansatte (55% af virksomhederne)

De anførte værdier er opgjort ved en gennemsnitsberegning ud fra følgende pointtildeling:

1 = spiller største rolle

2 = spiller næststørste rolle

3 = spiller tredjestørste rolle

4 = spiller den mindste rolle

Jo lavere talværdi, desto stærkere prioriteres funktionen altså.

Gennemgående er den ledelsesfunktion, som virksomhedslederne i både store og små virksomheder i Bornholms Regionskommune anvender mest tid på, administrative ledelsesopgaver. Næstmest tid anvendes på personaleledelse. Så følger faglig ledelse. Mindst tid anvendes på strategiske ledelsesfunktioner.

Virksomhedsledernes prioritering af deres tid svarer stort set til de forventninger, som lederne oplever fra deres omgivers side. I forhold til de oplevede forventninger har virksomhedslederne dog nedprioriteret de strategiske ledelsesfunktioner til fordel for den faglige ledelsesindsats.

Bag dette gennemgående mønster ligger markante forskelle i ledernes prioritering af tidsanvendelse mellem ledere af små og store virksomheder. I et studie af ledelse i henholdsvis folkeskoler, daginstitutioner og ældreinstitutioner baseret på et repræsentativt landsmateriale finder Klausen og Michelsen (2003) også systematiske forskelle i tidsprioritering af ledelsesfunktionerne mellem institutionslederne her, som er i overensstemmelse med resultaterne i tabel 5.2. Det forekommer altså, at de bornholmske leders reaktionsmønster afspejler nogle stærke strukturelle forhold.

Såvel ledere af små virksomheder som ledere af store virksomheder angiver, at administrationsfunktionen er den ledelsesfunktion, som de anvender mest tid på. Herunder anvender de også mere tid, end de finder ønskværdigt. Lederne i de store virksomheder anvender dog lige så meget tid på personaleledelse. I de små virksomheder er personaleledelse derimod den ledelsesfunktion, som lederne anvender mindst tid på. Til gengæld optager den faglige ledelse væsentlig mere af ledernes tid i de små virksomheder end i de store.

Disse mønstre dækker over, at virksomhedslederne i kraft af forskellig virksomhedsstørrelse har forskellige vilkår at disponere ud fra. På den anden side afspejler forskellene i prioritering af ledelsesfunktioner også en forskellig forståelse af ledelsesopgavens karakter hos lederne i små og store virksomheder. Det kommer særlig tydeligt til syne i den forskellige tilgang til den faglige ledelsesfunktion, som gennemgående prioriteres højest blandt ledelsesfunktionerne af lederne i de små virksomheder, mens lederne i de store virksomheder prioriterer denne ledelsesfunktion lavest blandt tabellens fire ledelsesfunktioner. Hvor fagligheden i de små virksomheder altså i høj grad er en funktion, som lederen opfatter sig som bæreren af, så er det i de store virksomheder helt anderledes organisationen som sådan, der er bærer af fagligheden.

I hvilken grad de forskellige prioriteringer er udtryk for forskelle, hvad angår potentialet i organisationer af forskellig størrelse eller for personbundne forskelle i forståelsen af ledelsesopgaven, er vanskeligt at afgøre. Det er imidlertid relevant for en vurdering af dette spørgsmål, at ledernes baggrund er forskellig i de forskellige størrelser af virksomheder, sådan som et fremgår af tabel 5.3.

Tabel 5.3 De bornholmske virksomhedslederes baggrund, hvad angår lederuddannelse (procent)

N = 105		Andel	Korrelation med virksomhedens størrelse
Uddannelse ud over folkeskole og evt. gymnasium	Ingen	1	-0,17 (*)
	Faglig (kort videregående)	10	0,02
	Mellemlang	68	0,15
	Anden uddannelse	45	-0,01
Lederuddannelse	Ingen	3	0,12
	Interne kurser i ledelse	76	0,06
	Eksterne kurser i ledelse	64	0,19 *
	Eksterne lederuddannelsesforløb	60	0,17 (*)
	Diplom/masteruddannelse i ledelse	24	0,20 *

\* Signifikant på 5%-niveau.

(\*) Signifikant på 10%-niveau.

I de store virksomheder har lederne gennemgående stærkere baggrund, hvad angår egentlig lederuddannelse. I denne henseende er ledelsen i de store virksomheder altså gennemgående mere professionaliseret.

I den nyere danske ledelseslitteratur findes flere arbejder, som omhandler professionsledelse, og som peger på bestemte professioners særlige karakter og deraf givne særlige behov for forståelse af ledelsesopgaven og for kvalifikationstilegnelse hos professionens ledere. Se fx Lejf Moos (2003). Det nærværende bornholmske materiale er bemærkelsesværdigt derved, at det rummer meget omfattende informationer vedrørende ledelsesforholdene for samtlige aktivitetsområder i en større kommune. Herved gør dette materiale det muligt at uddrage gennemgående mønstre. Den systematiske sammenhæng mellem virksomhedsstørrelse, forståelse af ledelsesopgaven og tilstedeværelsen af formelle lederkompetencer træder da frem som slående. I de store virksomheder er ledelsen i flere henseender mere professionaliseret end i de små virksomheder. Lederne i de store virksomheder har således gennemgående stærkere uddannelsesmæssige kvalifikationer som leder, og lederne i de store virksomheder ser ud til i højere grad at se faglighed og kompetencer som en ressource, der er knyttet til organisationen, frem for til dem selv som »den første blandt ligemænd.«

## Muligheder og blokeringer

Vi har i nogle små virksomheder mødt et egentligt sammenstød mellem organisationsmodellens fordring om selvstændiggørelse og professionalisering på en ene side og virksomhedernes oplevede muligheder på den anden side. Det gælder i særlig grad på daginstitutionsområdet, hvor mange virksomheder har under ti medarbejdere. Her har den nye organisation vanskeligt kunnet bringes til at fungere tilfredsstillende, og det har vist sig påkrævet at sætte ind med konsulentbistand og efterfølgende strategi for organisatoriske justeringer. På det korte sigt er den radikale decentralisering af ansvar og arbejdsfunktioner til virksomhederne blevet modificeret, således at nogle administrative opgaver af de helt små virksomheder kan vælges tilbageført til centrale stabsfunktioner. På det lidt længere sigt er der lagt op til organisationsstrukturelle tilpasninger i retning af, at større organisatoriske enheder kan dannes. Denne problemstilling var central i den evaluering af organisationsstrukturen, som blev gennemført med medvirken fra Kommunernes Landsforenings konsulentvirksomhed. Rapporten fra denne evaluering peger imidlertid også i retning af, at problemstillingen er nuanceret og forandringer vanskelige at gennemføre. Som led i evalueringen er gennemført en spørgeskemaundersøgelse til et stort antal udvalgte medarbejdere. Her blev skabelsen af færre og større virksomheder på den ene side udpeget som den vigtigste ændring, der bør foretages i virksomhedsmodellen. På den anden side angiver 90% af medarbejdere og ledere, at de på mange måder oplever deres egen virksomhed som en bæredygtig enhed. Oven på den langvarige og i sig selv belastende sammenlægningsproces er der ikke i organisationen nogen større tilbøjelighed til at søge nye gennemgribende organisationsreformer iværksat. I den situation er valgt en strategi, hvor der primært åbnes for, at initiativer til dannelse af mere robuste organisatoriske enheder kan få lov at udvikle sig bottom up. Her kan naturlige udgangspunkter være lederskift eller situationer, hvor svindende befolkningsunderlag indskrænker tilgangen af børn til daginstitutionerne.

Trods et sådant pres er det en gennemgående opfattelse hos virksomhedslederne, at regionskommunens organisation siden dens dannelse i hovedsagen har fastholdt eller uddybet den decentrale struktur. Der er således væsentligt flere virksomhedsledere, som har oplevet efterfølgende opgave-

tilpasninger i decentral retning end i retning af, at opgaver er blevet flyttet fra deres virksomheder til centrale sekretariater eller stabe, som det fremgår af tabel 5.4.

Tabel 5.4 Opgavetilpasninger i virksomhederne efter sammenlægningen (procent)

	Virksomhedsstørrelse (antal ansatte)				
	0-9	10-50	51-90	91-86	N
På nogle områder er opgaver udlagt til virksomheder	75	76	70	86	102
På nogle områder er opgaver flyttet tilbage til centrale organisatoriske enheder	17	15	20	15	101

Decentraliseringen har gennemgående etableret en tilstand, hvor der internt i virksomhederne findes få forhold af betydning for den løbende drift og udvikling, som i væsentlig grad virker begrænsende i udøvelsen af lederjobbet. For virksomhedslederne opleves begrænsninger navnlig at bero på forhold, som vedrører omgivelsernes ofte konfliktprægede fordringer om ændringer. Tabel 5.5 belyser problemstillingen.

Tabel 5.5 Virksomhedsledernes oplevelse af forhold, som virker begrænsende i udøvelsen af lederjobbet (procent)

	Meget høj grad	Høj grad	Nogen grad	Lav grad	Meget lav grad	Korrelation med virksomhedens størrelse	N
Jeg har utilstrækkelige uddannelsesmuligheder	0	4	22	43	31	0,02	102
Jeg har utilstrækkelig opbakning fra nærmeste chef	3	10	21	26	40	-0,06	99
Jeg har utilstrækkelige muligheder for at uddelegere	4	10	23	30	33	0,25 *	101
Der er også andre, der træffer beslutninger af betydning for mit ansvarsområde	7	13	37	27	16	0,03	101
Der er uklare mål for mit job	3	7	28	36	26	0,11	101
Der er for ofte forandringer	9	23	34	23	11	-0,17(*)	102
Jeg får for få kompetente medarbejdere	2	3	16	39	40	0,03	101
Der er for mange politiske indgreb	8	9	31	37	15	0,001	102
Der er utilstrækkelig samarbejde i ledergruppen	1	3	18	39	39	-0,04	101
Pressen har stor indflydelse	7	9	30	26	28	-0,11	101
Der er for krævende brugere	2	6	23	44	25	0,01	102
Der er usikkerhed om virksomhedens fremtid	6	14	26	23	31	0,22 *	101
Der er for lidt forandringsvilje i sektoren	3	4	35	44	14	-0,10(*)	101
Der er for lidt forandringsvilje i virksomheden	1	4	22	50	23	-0,19(*)	101
Jeg får for lidt information	1	2	18	37	42	-0,04	101

\* Signifikant på 5%-niveau.

(\*) Signifikant på 10%-niveau.

De forhold, som virksomhedslederne udpeger som mere væsentligt begrænsende forhold, vedrører et hastigt tempo for udefrakommende forandringer og sammenhængende hermed for mange politiske indgreb og for mange udefratruffne beslutninger, hvad der i hovedsagen dækker over beslutninger truffet på direktionniveau. Det kan også ses i sammenhæng med stadige og ofte konfliktpregede overordnede fordringer om forandringer, at virksomhedslederne oplever pressens rolle som en hindring for virksomhedsledelsen. I de gennemførte interview er der med betydelig vægt peget på, at navnlig Bornholms eneste dagblad, Bornholms Tidende, som har et udtrykkeligt tilhørsforhold til partiet Venstre, opleves at have en konfliktforstærkende og meget lidt konstruktiv tilgang til det kommunale stofområde.

### **Bæredygtigheden af styreform og organisationsmodel**

Hertil kommer, at virksomhedslederne markerer en tydelig usikkerhed i forhold til deres virksomheds fremtid. Den indikation dækker over i det mindste to problemstillinger. For det første hersker der i nogle små virksomheder en usikkerhed i forhold til, hvorvidt der på sigt vil blive gennemført virksomhedssammenlægninger og dermed skabt større organisatoriske enheder. Denne problematik er allerede omtalt, for så vidt angår daginstitutionsområdet. For det andet og af meget stor betydning er det, at en politisk kontrovers om styreformen og organisationsmodellen i regionskommunen slår indad i organisationen og skaber en usikkerhed, som i et vist omfang også ser ud til at virke lammende. I Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003) er redegjort for baggrunden. Principperne for styreform og organisering blev fastlagt ved beslutninger i enighed i det valgte sammenlægningsudvalg i efteråret 2002, men efter sammenlægningens ikrafttræden trådte en politisk konflikt frem, hvor partiet Venstre, som stod uden for konstitueringsaftalen, nu talte for nødvendigheden af at lave styreform og organisationsmodel om. Partiet bebudede herunder, at sådanne ændringer vil blive gennemført, såfremt partiet kan besætte borgmesterposten efter valget i efteråret 2005.

I de gennemførte interview har vi fra flere virksomhedsledere mødt det synspunkt, at der er grund til at se på spørgsmålet om justeringer af styreform og organisation. Det klart overvejende synspunkt er imidlertid, at



styreform og organisationsform bør fastholdes, og at organisationen har behov for, at den politiske kontrovers om styreform og organisation bringes til ophør. Selv om flere virksomhedsledere har talt om justeringer, har vi heller ikke mødt det udsagn, at der bør ske en forkastelse af den form, som blev besluttet ved regionskommunens dannelse. Flere har imidlertid peget på, at der er indtruffet en politisk fastlåsning, som lægger sig i vejen for, at indhøstede erfaringer kan blive omsat i tilpasninger, og at det er uheldigt. Den mest tungtvejende begrundelse, vi har mødt for justering af styreform og organisationsmodel, har udgangspunkt i betragtninger om, at de sammenhængsskabende kræfter forekommer at være for svage. Det kan lede til overvejelser om at styrke den vertikale integration: politikernes og den centrale ledelses styringsmuligheder. Ligeledes har vi i forskellige former fået udtrykt overvejelser over, hvorledes den horisontale integration: samspillet mellem virksomhederne, kan gøres stærkere.

Det er anført flere argumenter for, at det vil have negative konsekvenser at gennemføre beslutninger om grundlæggende forandringer af styreform og organisationsmodel.

For det første er vi blevet præsenteret for argumentet, at det ikke er muligt at bringe den styreform, som mange politikere fra de fem gamle kommuner var vant til, til at fungere i en langt større kommune. Alene størrelsen indebærer således, at der må ske en bevægelse i retning fra konkret forholden sig til enkeltsager i retning mod fastlæggelse af mål. Om de stående politiske udvalg da skal have tilbageført et formelt driftsansvar eller ej, vil ud fra en sådan betragtning ikke gøre den store forskel i praksis.

Det andet argument fremhæver, at det har fordret så meget i form af penge, omstillingskrav til medarbejdere samt overgangsproblemer og usikkerhed for borgerne, at der ikke er kræfter til at starte forfra.

Sidst, men ikke mindst er det en udbredt opfattelse, at valget af styreform og organisationsmodel er et godt valg, og at det rummer et potentiale for udvikling, jf. nedenfor.

### **Virksomhedsudvikling**

Hvor der gennemgående peges på få virkeligt betydende begrænsninger for udøvelsen af lederjobbet i forhold til den løbende drift og udvikling, så er virksomhedslederne mere tilbøjelige til at se forhold, som virker be-

grænsende for effektiviteten i arbejdet i deres virksomhed. Det belyses i tabel 5.6.

Tabel 5.6 Virksomhedsledernes oplevelse af forhold, som virker begrænsende for effektiviteten i udførelsen af arbejdet i virksomheden (procent)

	Meget stor barriere	Stor barriere	Lille barriere	Ikke en barriere	Ved ikke	Korrelation med virksomhedens størrelse	N
Arbejdspresset er for stort	26	31	31	11	1	-0,03	104
Der mangler ressourcer til at løse alle opgaver	24	38	31	5	2	0,05	103
Jeg må ofte nedprioritere ledelsesmæssige opgaver for at løse driftsopgaver	34	27	29	9	1	0,04	103
Den øverste ledelse påskønner ikke mit arbejde	3	9	27	47	14	-0,02	90
Min nærmeste leder påskønner ikke mit arbejde	4	10	22	49	15	-0,05	88
Mine medarbejdere påskønner ikke mit arbejde	2	4	26	64	4	0,01	101
Der er for lille forskel på lønnen mellem mig og mine medarbejdere	11	8	22	48	11	-0,05	93
Jeg mangler efteruddannelse i ledelse	2	13	33	47	5	0,12	105
Jeg mangler efteruddannelse inden for mit oprindelige fag	0	1	27	65	7	0,21 *	104

\* Signifikant på 5%-niveau.

Det, som særligt udpeges, er krydspresset mellem opgaver og ressourcer. Kun meget få virksomhedsledere mener ikke, at deres virksomhed lider af ressourcemangel i forhold til at skulle løse alle virksomhedens opgaver. En konsekvens er, at virksomhedslederne ofte føler at måtte nedprioritere ledelsesmæssige opgaver for at tage sig af driftsopgaver.

Når dette krydspres opleves så markant, hænger det i flere henseender sammen med sammenlægningsituationen.

Anskuet i det mere nære tidsperspektiv står det klart, at sammenlægningsprocessen ikke er ført fuldt til ende. Vi har fra virksomheder af flere forskellige typer inden for det sociale område fået påpeget, at der fortsat består problemer med kulturforskelle. Det kommer eksempelvis til udtryk derved, at medarbejderne »klumper sig sammen«, således at arbejdspladser mere eller mindre stadig forbeholdes eller i det mindste præges af kulturen fra en enkelt af de gamle kommuner. Det kan indebære, at der er modstand mod forandringsprocesser som indførelse af jobrotation og videre samarbejde. Sådanne kulturforskelle kan også indebære vanskeligheder i forhold til at få harmoniseret serviceniveauet.

I det længere perspektiv hænger presset på virksomhedslederne sammen med, at decentraliseringen og understregningen af virksomhedernes selvstændige ansvar i den grad lægger op til udvikling. Efter interview med virksomhedsledere fra stort set alle typer af opgaveområder er det vores klare vurdering, at der næsten overalt er kommet gang i udviklingsprocesser internt i virksomhederne efter regionskommunens ikrafttræden. Der er nok forskelligheder i karakteren af disse processer, men der er også grundlæggende træk, som langt hen ad vejen er gennemgående. Den overordnede ledelse i regionskommunen har præget udviklingsprocesserne, som det er beskrevet i kapitel 3 om implementeringen. På den anden side er der ingen tvivl om, at udviklingsdynamikken i høj grad er kommet fra neden i organisationen, og at virksomhedslederne her spiller en hovedrolle. Decentraliseringen og selvstændiggørelsen af virksomhederne har frigjort et betydeligt potentiale. Det er tydeligt, at ansvarliggørelsen af virksomhederne og deres ledere i mange situationer er ført så langt, at virksomhedsledernes tilgang til ledelsesopgaven nærmest får tilført et kompensatorisk moment. Ud fra erkendelsen af mangelen på eller savnet af en stærkere dynamisk og sammenhængsskabende kraft fra oven i organisationen træder virksomhedsledere i karakter og gør sig til en udfarende kraft i udviklingsprocesser. Ligeledes ser vi væsentlige eksempler på, at virksomhedsledere går ind i opbygningen af mange former for sammenhængsskabende momenter.

En af de virksomheder, som er nået meget langt i henseende til organisatorisk og ledelsesmæssig udvikling, er Vej&Park. Her er tale om et opgaveområde, som i særdeleshed ser ud til at passe godt for indoptagelse af former fra den private virksomhedsverden. Vej&Park er en såkaldt nul-

budget-virksomhed, som afsætter sine ydelser til andre af kommunens virksomheder og afgiver bud på markedsmæssige vilkår i licitationer på Bornholm. Virksomheden har let ved at definere sine ydelser og ved at omkostningssætte dem og måle produktivitet. Virksomhedens medarbejdere sammenligner sig også på mange måder med medarbejdere i samme arbejdsfunktioner i private virksomheder.

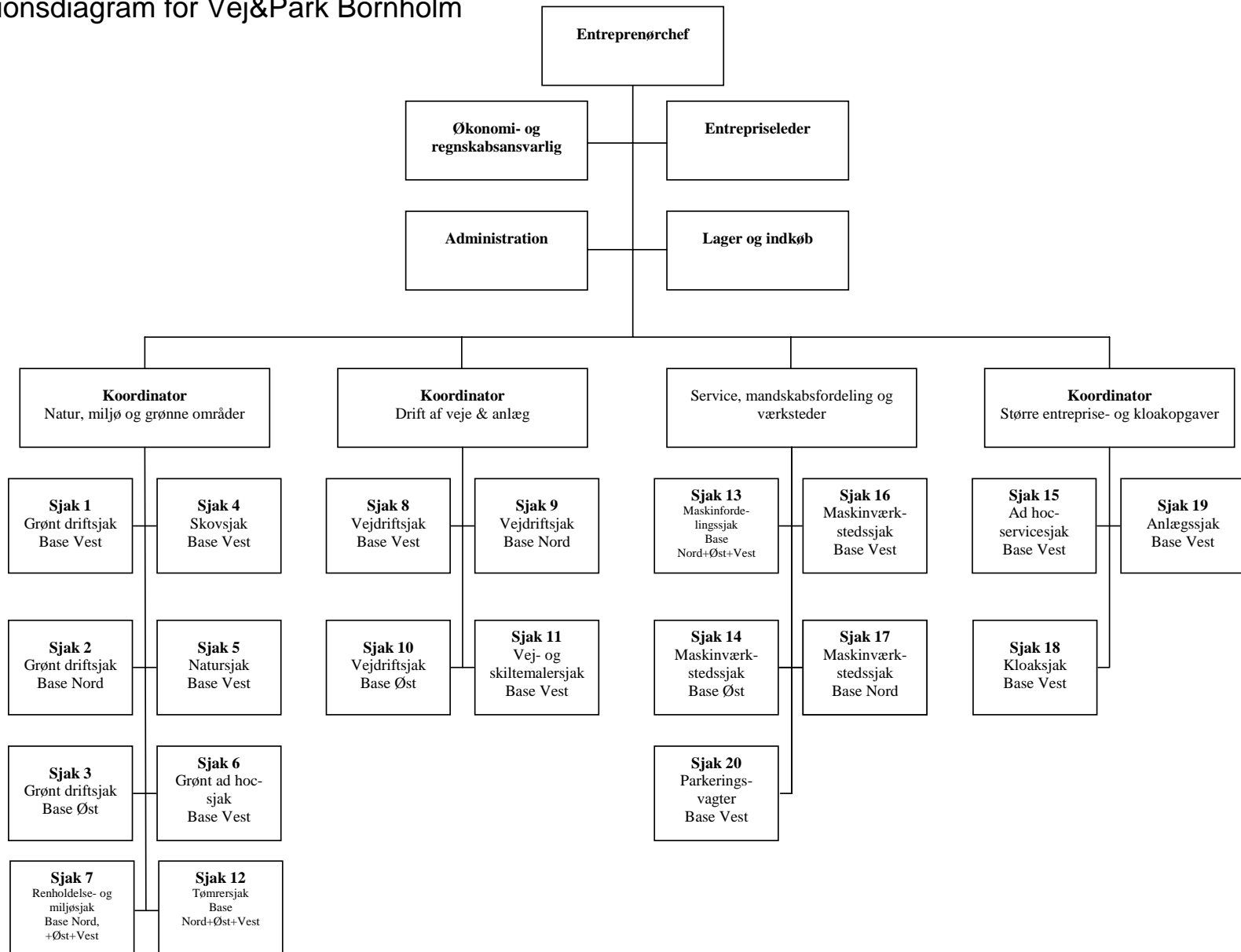
Den organisatoriske og ledelsesmæssige udvikling i Vej&Park bliver præsenteret som et eksempel i det følgende. Selv om der er tale om en frontløbervirksomhed, er dens udvikling i hovedsagen kendetegnet ved træk, som er gennemgående – også i de virksomheder, som har andre forudsætninger for udvikling, og som eventuelt ikke er nået så langt.

### **Eksemplet Vej&Park**

En af de 117 virksomheder, som udgør Bornholms Regionskommunes organisation, er Vej&Park Bornholm. Med samlingen af medarbejdere fra fem kommuner og en amtskommune i Vej&Park blev der dannet en organisation, som konsekvent videreførte den bestræbelse for organisatorisk decentralisering, som ligger i regionskommunens hele organisationsmodel. Tankegangen i Vej&Park var at lægge vidtgående kompetence til selvstændiggjorte og ansvarliggjorte udførende enheder: sjak. Resultatet kan ses i diagrammet i figur 5.2

Figur Organisationsdiagram for Vej&Park Bornholm

5.2



Alle de udførende medarbejdere er knyttet til et sjak, og hvert sjak er specialiseret, hvad angår arbejdsopgaverne. Herved dannes en organisation, som får mulighed for professionalisering, hvor de enkelte enheder uddyber kompetencerne inden for deres afgrænsede arbejdsfelt. Det større volumen muliggør også, at dyrere og mere effektivt udstyr kan anskaffes. Organisationen målrettes på den måde mod at udnytte stordriftsfordele på området.

Decentraliseringen af organisationen følges op af en ledelse, som betoner kompetencer og professionalisering i løsningen af opgaverne. Udgangspunktet er ansvarliggørelse i forening med dannelse af fleksible horizontale strukturer.

I virksomhedens opgave- og kompetencefordeling er lagt fast, at hvert sjak selv vælger arbejdslederen: sjakbajsen. Det helt centrale punkt i opgave- og kompetencebeskrivelsen er i øvrigt dette, at sjakkene skal »Sikre at arbejdet udføres i henhold til de tegninger og beskrivelser der findes for arbejdet«. Hverken mere eller mindre. I forlængelse heraf slås det fast, at sjakkene selv er ansvarlige for arbejdstilrettelæggelsen, indkøb og vedligeholdelse af almindelige materialer og materiel. Og hver enkelt medarbejder i sjakkene er ansvarlig for opsøgning og formidling af nødvendig information.

Inddelt i fire hovedområder fungerer koordinatorene, som er ansvarlige for virksomhedens koordinering af indkomne opgaver, kundepleje mv. Koordinatorerne er flyttet langt i forhold til den traditionelle mellemlederrolle. I opgave- og kompetencefordelingen er koordinatorene højst i helt begrænset omfang tillagt formel beslutningskompetence overhovedet. Derimod består de centrale funktioner i at samarbejde med sjakbajsen og sjak om arbejdsplanlægning og tilbudsopstilling mv., ligesom koordinatorene er ansvarlige for forberedelse, koordinering mellem sjakkene, for rådgivning af sjakkene, for opsøgende og sælgende arbejde etc.

Virksomhedslederen støttes i øvrigt af nogle stabsfunktioner, herunder varetager en entrepriseder en nøglefunktion. Den overordnede styring af Vej&Park er tilrettelagt, så virksomheden opererer med et nul-budget i forhold til regionskommunens samlede økonomi. Vej&Park skaffer altså sine indtægter ved salg af ydelser til regionskommunens øvrige virksomheder og ved hjemtagelse af opgaver i licitationer på Bornholm i konkurrence

med private entreprenører. Når tilbud beregnes, foregår det i et samspil mellem entrepriseder, koordinator og sjak via sjakbajserne. Princippet er, at alle parter påtager sig et forpligtende ansvar.

Vej&Parks organisationsmodel repræsenterer en radikal nyordning i forhold til forholdene i de tidligere kommunale enheder, selv om der flere steder var taget hul på forskellige former for organisatorisk decentralisering. Der er i organisationens første levetid gennemført et omfattende udviklingsarbejde, hvor virksomhedslederen har indgået i regionskommunens samlede lederudviklingsprogram, og hvor alle medarbejdere i virksomheden har været gennem et særligt tilrettelagt uddannelsesprogram. Der arbejdes også løbende med den videre medarbejderinddragelse og ansvarliggørelse gennem videre uddannelse, løbende evaluering samt gennem en daglig praksis, hvor samarbejde prioriteres som værdi. Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003) interviewede virksomhedsleder og fælles tillidsrepræsentant, og SID, KL og Bornholms Regionskommune (2004) giver en status for Vej&Park ved midten af 2004, altså efter halvandet års funktion. Sidstnævnte publikation fremkom i anledning af, at SID kårede Vej&Park Bornholm til landets bedste arbejdsplads 2004. Disse redegørelser tegner et billede af en virksomhed i stærk udvikling. Der har uden tvivl været en betydelig medarbejderbekymring over for den nye organisationsmodel og de medarbejderudfordringer, som den indebærer. Til gengæld er der ingen tvivl om, at medarbejderindstillingen har ændret sig, efterhånden som medarbejderne har følt sig klædt på til at matche ansvarliggørelsen. Det er dokumenteret gennem en tilfredshedsundersøgelse gennemført i tredje kvartal af 2003 samt gennem fremkomsten af et meget lavt niveau for sygefravær. Virksomhedens effektivitet dokumenteres også af, at det lykkes at trække arbejdsopgaver til virksomheden i åbne licitationer på Bornholm.

### **Sammenlægningens effektivitetspotentiale**

På det korte sigt indebærer etableringen af Bornholms Regionskommune betydelige overgangs- og indkøringsproblemer. Virksomhedernes funktionalitet blev påvirket forskelligt af disse problemer. I tabel 5.7 er tegnet et billede af virksomhedsledernes opfattelse af, hvorledes effektiviteten i driften af deres virksomhed blev påvirket af forholdene i de første måne-

der efter sammenlægningen. Bag forskellene ligger givetvis en række omstændigheder, hvor det er meget afgørende, hvorvidt virksomheden hører til de nydannede organisatoriske enheder eller udgør en gammel institution, der videreføres med uændret beliggenhed, ledelse og personale. Derimod påvises det i tabellen, at effektivitetskonsekvensen på det korte sigt ikke har nogen systematisk sammenhæng med virksomhedens størrelse.

Tabel 5.7 Virksomhedsledernes oplevelse af udviklingen i effektivitet (evnen til at levere kvalitet og omkostningseffektivitet) i løsningen af opgaverne inden for virksomhedens opgaveområde efter kommunesammenlægningen (procent)

N = 104	Klart forringet	Forringet i nogen grad	Upåvirket	I nogen grad forbedret	Klart forbedret	Korrelation med virksomhedens størrelse
På det korte sigt i de første måneder efter kommunesammenlægningen	11	28	26	28	7	0,05
Fra midten af 2003 og frem til forår 2005	5	11	14	37	33	0,25 *

\* Signifikant på 5%-niveau.

Efter de første måneders indkøring er det en gennemgående tendens, at virksomhederne kommer ind i en udvikling, hvor der præsteres fremgang i effektivitet. Mens 70% af virksomhedslederne angiver, at der har været en positiv effektivitetsudvikling i deres virksomhed gennem perioden fra midten af 2003 og frem til foråret 2005, så er det kun 16%, der har måttet se effektivitetsforringelse i øjnene. Her er det bemærkelsesværdigt, at der gælder en systematisk og stærk positiv sammenhæng mellem virksomhedsstørrelse og mobiliseret effektivitetsfremgang.

Den altovervejende del af virksomhedslederne, nemlig 82%, ser et stort eller et vist potentiale for videre effektivitetsudvikling i deres virksomhed i kraft af kommunesammenlægningen. Det er afdækket i tabel 5.8.



Tabel 5.8 Virksomhedsledernes vurdering af, i hvilket omfang kommunesammenlægningen har skabt et potentiale for, at effektiviteten (evnen til at levere bedre kvalitet og omkostningseffektivitet) i løsningen af opgaverne inden for virksomhedens område kan løftes i de kommende år (procent)

Stort potentiale	31
Vist potentiale	51
Intet potentiale	9
Vist tab af kvalitet og effektivitet	8
Klart tab af kvalitet og effektivitet	1
Korrelation med virksomhedsstørrelse	0,31 *

\* Signifikant på 5%-niveau.  
N = 105.

Også når det gælder erkendelsen af et potentiale for udvikling af effektivitet, ses en meget stærk sammenhæng med virksomhedens størrelse. Det er de store virksomheder, som for alvor indser et potentiale.

Virksomhedslederne understreger med stor tydelighed, at effektivitetspotentialet efter deres opfattelse ikke kan udnyttes, medmindre en række forudsætninger bringes til stede. Tabel 5.9 redegør for virksomhedsledernes opfattelse af en lang række af temaer i denne forbindelse. Det forekommer, at to grundlæggende betragtninger bliver gjort gældende.

Tabel 5.9 Virksomhedsledernes vurdering af forudsætningerne for udnyttelse af effektivitetspotentialet i kommunesammenlægningen (procent)

	Uden betydning	Nogen betydning	Afgørende betydning	Korrelation med virksomhedsstørrelse	N
Der skal anvendes flere kræfter på uddannelse af medarbejderne i virksomheden	4	54	42	0,22 *	95
Der skal anvendes flere kræfter på organisationsudviklingen i virksomheden	16	61	23	0,23 *	95
Der skal ske virksomheds-sammenlægninger inden for virksomhedens opgaveområde	60	25	15	-0,17 (*)	94
Der skal være en stærkere beslutningskraft på fagråds-/forvaltningsniveau	45	33	22	-0,09	93
Der skal i højere grad anvendes udlicitering	83	14	3	-0,01	94
Der skal gøres mere for at sikre inddragelse af brugerne	21	63	16	0,15	95
Der skal arbejdes mere med lederudvikling i virksomheden	4	65	31	0,24 *	94
Der skal etableres et bedre samarbejde mellem virksomheden og virksomheder inden for tilgrænsende sektorer	14	55	31	0,22 *	97
Fagsekretariatet skal styrkes	52	33	15	-0,19 (*)	95
Direktionen skal med større styrke sætte ind med en overordnet ledelse i organisationen	34	42	24	0,08	96
Lønssystemet skal indrettes, så det i højere grad virker motiverende	18	56	26	0,20 (*)	95
Virksomheden skal kunne trække mere på stabsfunktioner	21	55	24	-0,06	95
Der skal indføres mere systematisk evaluering i virksomheden	26	61	13	0,28 *	94

\* Signifikant på 5%-niveau.

(\*) Signifikant på 10%-niveau.

For det første understreges nødvendigheden af, at der arbejdes med uddannelsesmæssig opkvalificering samt organisations- og ledelsesudvik-

ling. Dette skal ses i lyset af det pres, som opleves i virksomhederne, og som forekommer at tage kræfter fra ledelsesarbejdet jf. tabel 5.6. Virksomhedslederne ser på nuværende tidspunkt udviklingsudfordringen som tæt knyttet til spørgsmålet om virksomhedens ressourcer. Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at det meget markant særligt er lederne af de store virksomheder, som ser et perspektiv i medarbejderudvikling og organisations- og ledelsesudvikling.

Den anden grundlæggende betragtningsmåde, som træder frem af svarene i tabel 5.9, vedrører sammenhængskraften i regionskommunens organisation. Her peges fra mange virksomhedslederes side både på behovet for en stærkere horisontal integration (bedre samarbejde mellem virksomheden og virksomheder inden for tilgrænsende sektorer) og for en stærkere vertikal integration (stærkere beslutningskraft på fagråds-/forvaltningsniveau, styrket fagsekretariat og at direktionen med større styrke skal sætte ind med en overordnet ledelse).

For så vidt angår to af de momenter i tabel 5.9, som vedrører behovet for stærkere organisatorisk integration, fremkommer en stærk sammenhæng med virksomhedsstørrelse. Efterlysningen af stærkere horisontal integration (bedre samarbejde mellem virksomheden og virksomheder inden for tilgrænsende sektorer) fremkommer med størst styrke i de store virksomheder. Derimod fremkommer efterlysningen af stærkere vertikal integration (fagsekretariatet skal styrkes) med størst styrke i de små virksomheder.

Tabel 5.10 Virksomhedsledernes vurdering af, i hvilken grad et effektivitetspotentiale i kommunesammenlægningen indebærer, at medarbejderne udvikler sig til at kunne give brugerne en mere kvalificeret betjening eller mere kvalificerede ydelser. Her tænkes på betjening og ydelser, som kun kan frembringes i kraft af, at medarbejderne gør brug af mere viden og stærkere kompetencer (procent)

Betydelige muligheder	51
Begrænsede muligheder	29
Ingen muligheder	6
Korrelation med virksomhedsstørrelse	0,09

N = 86.

Når virksomhedslederne i tabel 5.9 udpeger uddannelse af medarbejdere som den faktor, de tillægger størst betydning for udnyttelse af effektivitetspotentialer i deres virksomhed, kan det opfattes som et udtryk for videnssamfundets indtog i den offentlige velfærdssektor. Altså for udviklingen af en forståelse i retning af, at fremgang i effektivitet kan skabes i kraft af intensivering af produktionsfaktoren viden eller kvalifikationer i fremstillingen af ydelserne eller produkterne. Problematikken er fulgt op i tabel 5.10. I det omfang virksomhedslederne i Bornholms Regionskommune ser et effektivitetspotentiale i kommunesammenlægningen, så knytter de også gennemgående dette potentiale tæt sammen med perspektiverne i indsats af stærkere kvalifikationer. Også i denne henseende er det i særlig grad lederne af de store virksomheder, som ser sammenhængen. Denne tendens til sammenhæng mellem virksomhedsstørrelse og erkendelse af perspektivet i intensivering af kvalifikationer er dog kun af begrænset styrke i statistisk henseende.

### **Regionskommunens resultater**

Det ligger indlejret i rationale for valget af styreform og organisationsmodel, at den frivillige kommunesammenlægning på Bornholm skal søges udnyttet til at styrke fagligheden og kompetencen i produktionen af de lokale serviceydelser. Hermed lægges op til, at sammenlægningen udtrykkeligt skal være velfærdsforøgende for kommunens borgere, og at denne velfærdsforøgelse i høj grad skal komme til udtryk ved en øgning af kvaliteten af de ydelser, som borgerne modtager.

Allerede i regionskommunens forberedelsesfase ved udarbejdelsen af det første budget blev også opstillet en målsætning for opnåelse af økonomiske besparelser ved sammenlægningen, jf. Christoffersen (2004). Alt i alt opregnede regionskommunen økonomiske besparelser i størrelsesordenen 50 millioner kroner årligt. I denne forbindelse blev ved dannelsen truffet beslutning om reduktion af udgifter på administrationsområdet på 7,5% over en treårig periode.

Beskatningsniveauet i regionskommunen blev for 2003 fastlagt, så det med stor nøjagtighed svarede til et vejet gennemsnitligt beskatningsniveau for de fem gamle kommuner samt for det gamle Bornholms Amt. Hermed opererer Bornholms Regionskommune med en uændret økonomisk ramme

set i forhold til, hvad der ville have været gældende, såfremt de gamle kommuner havde fortsat og havde fastholdt deres beskatningsniveauer hver især. I denne henseende overholdt Bornholms Regionskommune altså det generelle skattestop, men udnyttede også fuldt ud den mulige økonomiske ramme.

Hermed er situationen for de bornholmske borgere og skatteydere, at de ikke har kunnet mærke kommunesammenlægningen på deres pengepung. Spørgsmålet er da, hvorvidt borgerne med sammenlægningen har opnået at få en bedre kommunal indsats for pengene. Fokus må da rettes mod kvaliteten af de producerede ydelser og mod effektiviteten i produktionen.

I vores interview med såvel virksomhedsledere som direktionsmedlemmer og øvrige centralt placerede nøglepersoner har vi stort set entydigt fået udtrykt, at der kun i begrænset omfang er organiseret og foregår en opfølgning, hvad angår kvalitet og effektivitet. Fokus i styringen er altovervejende rettet mod styreformens og organisationens formelle elementer omkring aftaleformen. Herved bedrives en økonomistyring med sigte på at sikre de økonomiske rammer overholdt og en målstyring, der opererer med en enkel målspecificering på et overordnet niveau. Nogen nærmere belysning af kvaliteter og effekter for borgerne dyrkes derimod ikke op. Hermed er det også vanskeligt at følge op på sammenlægningens egentlige resultater.

I tabel 5.9 har virksomhedslederne taget stilling til betydningen af indførelse af mere systematisk evaluering. Tre fjerdedele af virksomhedslederne finder det af betydning at få indført mere systematisk evaluering, og der ses en meget stærk sammenhæng mellem virksomhedens størrelse og lederens forståelse for behovet for evaluering. Det kan nærliggende hænge sammen med, at lederne i de store virksomheder gennemgående har en mere professionel tilgang til jobbet som leder, ligesom de har en stærkere uddannelse som leder.

### 5.3 **Den horisontale integration**

Selvstændiggørelsen af de udførende enheder og aftalestyringen, hvor de enkelte virksomheder bedømmes på deres evne til at opfylde de indgåede

aftaler, kan i princippet nærliggende trække i retning af organisatorisk differentiering, hvor selvsk adfærd og kassetænkning i virksomhederne bliver konsekvensen. Med den valgte styreform og organiseringsmodel er der også fastlagt nogle former, som skal fungere integrerende i forhold hertil. På det horisontale plan på virksomhedsniveauet udgør fagrådene den centrale integrerende form.

I Fagrådskonstruktionens rationale optræder de beslægtede virksomheder inden for de pågældende opgaveområder som selvstændige og side-stillede organisatoriske enheder. Relationerne mellem virksomhederne ses i overensstemmelse hermed i hovedsagen som rent bureaukratiske relationer, hvorimod der ikke i særlig grad er indtænkt en aktiv forholden sig til forskellige former for incitament. Som det er beskrevet i figur 5.1, indgår fagrådernes virksomheder i virkeligheden i et nuanceret sæt af forskelligartede relationer. I de gennemførte interview er det kommet meget tydeligt frem, at disse forskellige relationer er med til at definere de strategiske udfordringer, som virksomhedslederne ser. Tabel 5.11 viser virksomhedsledernes indikationer af, hvorledes de opfatter deres indbyrdes forhold, og også her viser det sig, at et moment som indbyrdes konkurrence opfattes som et betydende moment af en del virksomhedsledere.

Tabel 5.11 Virksomhedsledernes forhold til hinanden (procent)

	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken enig eller uenig	Delvis enig	Helt enig	Korrelation med virksomhedens størrelse	N
Der er stærk konkurrence på budgetter mellem mig og de andre virksomhedsledere inden for sektoren	39	10	31	14	6	0,13	103
Der er stærk konkurrence på andre områder end budgetter mellem mig og de andre virksomhedsledere inden for sektoren	27	16	37	17	3	0,18 (*)	104
Der er et godt samarbejde mellem mig og de andre virksomhedsledere inden for sektoren	2	3	16	46	33	0,03	103
Der er et godt samarbejde mellem mig og andre virksomhedsledere i kommunen på tværs af sektorer	2	7	18	45	28	-0,03	104
Sammen med sektorens ledelse har vi virksomhedsledere et fælles ansvar for udviklingen på vores område	2	0	7	22	69	0,16 (*)	103
Topledelsen i kommunen ytrer kun sjældent forståelse for de problemer, vi har i virksomheden	5	33	23	26	13	0,09	103
Topledelsen forventer af mig, at jeg varetager hensynet til hele kommunen i min daglige ledelse	4	4	8	27	57	0,03	102

(\*) Signifikant på 10%-niveau.

I den indledende implementeringsfase var der i et vist omfang i regionsrådet og i direktionen en bekymring for, at aftalemodellen skulle lede til en snæver resultatoptimering på virksomhedsniveau med den konsekvens, at incitamentet indlejret i virksomhedsrelationerne ville komme til at styre virksomhedernes dispositioner. Der blev specielt udtrykt en frygt for »kassetænkning«, og direktionen satte udtrykkeligt ind med tiltag til at afværge en sådan adfærd, jf. Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003).

Efter mere end to års virke forekommer det, at denne bekymring for udtrykkelig suboptimerende adfærd stort set har vist sig ubegrundet. Nok oplever en del virksomheder nemlig et konkurrenceforhold til andre virksomheder, men der tegner sig også meget tydeligt et billede af et virksomhedssystem, som på det horisontale niveau er kendetegnet ved bestræbelser i retning af integration.

Tilstedeværelsen af disse horisontalt integrerende kræfter kan i det mindste forstås i forhold til to momenter:

For det første forekommer det, at frigørelsen af de udførende organisatoriske enheder i kraft af virksomheds- og aftalemodellen også har frisat en ansvarlighed og stræben efter fornuft på virksomhedsleder- og medarbejderniveau. Man har i virksomhederne nok skullet passe på sin egen økonomi, men der har også ligget en umiddelbar aversion mod kassetænkning og udnyttelse af enhver lejlighed til at fakturere andre virksomheder i regionskommunen for leverede ydelser. I mange tilfælde ville faktureringer og eksport af udgiftskrævende opgaver også udløse »modfaktureringer« og »modeksport«, således at regnestykket gik op. I kraft af en sådan forståelse og indsigt har virksomhederne været drevet til at søge en forståelse med relaterede virksomheder om det gensidige samspil.

Vi har i de gennemførte interview mødt en række forskellige former for afstemning mellem virksomheder. Nogle virksomheder på det sociale område har udviklet former for arbejdsdeling eller specialisering, andre har udviklet et samarbejde om personale eller træk på administrative faciliteter. Der ses også en tilskyndelse til samarbejde mellem daginstitution og skole i et lokalområde, altså mellem virksomheder, hvis serviceproduktion ligger i forlængelse af hinanden, hvor sigtet kan være at stabilisere tilgangen af nye brugere.

Det andet moment, som givet har bidraget til udviklingen af en horisontal integration, er den overordnede ledelse i regionskommunen. Sammenhængen her er imidlertid ikke triviell. Den overordnede ledelse har langt fra været stærkt indgribende, og virksomhedernes engagement i den horisontale integration kan til en vis grad opfattes som en reaktion over for oplevelsen af mangel på en udtrykkelig integrerende kraft indlejret vertikalt i organisationen. I tabel 5.11 giver en betydelig del af virksomhedslederne udtryk for, at topledelsen kun sjældent ytrer forståelse for proble-



merne i virksomhederne. Vi har også i vores interview med nogen vægt fået udtrykt en sådan reaktiv forståelse af de horisontalt virkende integrerende kræfter. En del ledere taler om, at når topledelsen ikke løser koordineringsproblemerne, så må de jo selv sørge for at finde fungerende løsninger inden for det delsystem, de selv er en del af og kan påvirke direkte.

Vi er ikke i tvivl om, at den begrænsede integrerende kraft, som findes vertikalt indlejret, må opfattes som en udfordring, der nærliggende også vedrører de strukturelle forhold og altså Bornholms Regionskommunes styreform og organisationsmodel. På den anden side er der også grund til varsomhed og nuancering i bedømmelsen af denne problematik. Det markeres eksempelvis i tabel 5.11, hvor det godtgøres, at det er meget få af regionskommunens virksomhedsledere, som er i tvivl om, at topledelsen forventer, at virksomhederne og deres ledere varetager hensynet til hele kommunen i den daglige ledelse. Når en sådan forståelse er så udbredt, må det opfattes som en konsekvens af en bevidst valgt og gennemført ledelsesstrategi, som i sidste ende tydeligt og stærkt er forankret hos regionsborgmesteren. Vi har i adskillige interview fået beskrevet oplevelser af situationer, hvor virksomhedsledere i forhold til konkrete udestående problemstillinger fra den centrale ledelse har fået påpeget aftalemodellens rationale og fået understreget, at deres egen dispositionsmulighed også er ensbetydende med et dispositionsansvar. Den overordnede ledelse har altså i dens praksis i udpræget grad understøttet modelrationalet.

De gennemførte interview har haft betydelig fokus på arbejdet i fagrådene. Herved er det blevet klart, at der er forskellige erfaringer med fagrådernes funktionalitet inden for de forskellige opgaveområder. På det tekniske område er det den gennemgående opfattelse, at fagrådet har fungeret effektivt fra regionskommunens første dag. Modsat befinder sig daginstitutionsområdet, hvor fagrådsarbejdet overhovedet kun har kunnet igangsættes ved hjælp af bistand fra eksterne konsulenter. Der, hvor fagrådsarbejdet ikke fra starten har fungeret problemfrit, har vi imidlertid stort set entydigt fået udtrykt den opfattelse, at arbejdet er blevet bragt til at fungere bedre og på nogle områder fuldt tilfredsstillende. Der angives flere faktorer, som har bidraget til at styrke fagrådsarbejdet. En vigtig tilgang, ikke mindst på folkeskoleområdet, har været en vis formalisering af arbejdet med valg af

formand, fastlæggelse af principper for udarbejdelse af dagsorden og mødeafholdelse mv.

Samlet set er det i efteråret 2004 tre fjerdedele af virksomhedslederne, som helt eller delvis er enige i, at deres fagråd alt i alt fungerer godt. Det fremgår af tabel 5.12.

Tabel 5.12 Virksomhedsledernes vurdering af betydningen af arbejdet i det fagråd, de deltager i (procent)

	Uenig	Delvis enig	Helt enig	Korrelation med virksomhedsstørrelse	N
Fagrådet sikrer en øget faglighed på området	26	45	29	0,10	97
Fagrådet sikrer, at virksomhederne koordinerer deres dispositioner	22	46	32	0,12	98
Fagrådet sikrer den nødvendige gensidige information	9	47	44	0,08	97
Fagrådet sikrer en velfungerende dialog med politikerne	42	47	11	0,12	97
Fagrådet sikrer, at krav og forventninger i virksomhedsaftalerne bliver klare og meningsfulde	40	56	4	-0,04	96
Fagrådet har for mange deltagere til at kunne fungere ordentligt	62	17	21	-0,24 *	95
Fagrådet fungerer alt i alt godt	25	43	32	0,19 (*)	97

\* Signifikant på 5%-niveau.

(\*) Signifikant på 10%-niveau.

Det er i øvrigt et meget tydeligt resultat i tabel 5.12, at fagrådene særligt er af betydning for den horisontale integration. Her er både tale om, at fagrådene løser vigtige informationsopgaver og sikrer faglighed og indholdsmæssig horisontal koordinering. Derimod viser det sig, at fagrådene står langt svagere som del af et system for vertikal integration. De dialogprocesser med det politiske niveau, som fagrådene er engageret i, forekommer for virksomhedslederne at fungere vældig problematisk.

## 5.4 Den vertikale integration

Trods det at der i den bornholmske virksomhedsbaserede organisation viser sig at fungere kræfter af betydelig styrke, som virker horisontalt integrerende, fornægter virksomhedsrationalet sig ikke. Som virksomheder er de udførende organisatoriske enheder tildelt rollen som udbyder, der møder en efterspørgselsside tegnet af de relevante brugere. Dette forhold træder markant frem i tabel 5.13, hvor virksomhedslederne har prioriteret betydningen for dem af de forskellige involverede parter krav og forventninger. De parter, hvis krav og forventninger anses for vigtigst, er gennemgående på den ene side brugerne (efterspørgerne) og på den anden side medarbejderne (de direkte repræsentanter for udbyderen).

Der tegner sig i øvrigt klare forskelle mellem små og store virksomheder, hvad angår ledernes prioriteringer af de forskellige parter krav og forventninger. Ledelsesorienteringen i de store virksomheder er væsentligt bedre i overensstemmelse med virksomhedsrationalet, end tilfældet er i de små virksomheder. Langt flere af lederne i de små virksomheder prioriterer kommunalpolitikernes og fagsekretariatets/direktionens krav og forventninger som de mest betydende.

Tabel 5.13 Virksomhedsledernes prioritering i forhold til spørgsmålet: Som virksomhedsleder møder du krav og forventninger fra flere sider. Hvor stor betydning har de, som nævnes nedenfor, for din ledelse? (procent)

	Vigtigste		Næstvigtigste		Tredjevigtigste		Fjerdevigtigste		N
	Store	Små	Store	Små	Store	Små	Store	Små	
Fagsekretariatet/direktionen	7,3	18,8	6,5	10,4	32,1	24,0	25,5	23,8	99
Medarbejderne	20,0	20,8	41,9	35,4	26,8	20,0	3,6	16,7	101
Brugerne	50,9	37,5	22,6	31,3	5,4	10,0	12,7	7,1	101
Kommunens politikere	12,7	16,7	24,2	12,5	10,7	20,0	29,1	33,3	101
De faglige/professionelle organisationer	0	0	0	4,2	12,5	6,0	3,6	2,4	100
Lederkolleger	1,8	0	1,6	0	8,9	20,0	18,2	9,5	100
Regering og folketing	7,3	6,3	3,2	6,3	3,6	0	7,3	7,1	101
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100	

Små virksomheder: 0-20 ansatte (45% af virksomhederne).

Store virksomheder: 21- ansatte (55% af virksomhederne).

Virksomhedsrationalet udtrykkes også af virksomhedslederne i tabel 5.14. Det netværk, som virksomhedslederne gennemgående trækker mest på i forbindelse med ledelsesmæssige problemer, er ledernes personlige netværk.

Tabel 5.14 Virksomhedsledernes orientering i forhold til spørgsmålet: Hvem søger du støtte hos, når du står over for ledelsesmæssige problemer? (procent)

	Aldrig	Sjældent	Nogen gange	Ofte	Altid	Korrelation med virksomhedens størrelse	N
Den pågældende direktør	25	37	28	7	3	0,10	102
Fagsekretariatet	23	31	31	12	2	-0,16	99
Fagrådet	39	26	31	4	0	0,03	96
Ledelseskolleger individuelt	2	10	47	38	3	0,02	102
Medarbejdere	11	28	35	24	2	-0,04	97
Min fagforening	41	31	25	3	0	-0,03	95
Konsulenter	49	32	17	2	0	0,14	94
Familie og andre netværk	13	24	39	23	1	0,16	97

Rationalet i den valgte styreform og organisationsmodel tilsiger, at målfastlæggelse nedfældet i aftaler og med udgangspunkt i dialog gennem hele organisationen samt målopfølgelse udgør rygraden i den vertikale integration. Det er allerede i tabel 5.12 påpeget, at der blandt virksomhedslederne er en meget begrænset opslutning til udsagn om, at fagrådet sikrer en velfungerende dialog med politikerne, og om at fagrådet sikrer, at virksomhedsaftalerne bliver klare og meningsfulde. Denne analyse følges op i tabel 5.15. Her påpeger to tredjedele af virksomhedslederne, at de er helt eller delvist enige i udsagnet, at politikerne er dårlige til at formulere mål.

Tabel 5.15 Virksomhedsledernes vurdering i forhold til spørgsmålet: Hvordan synes du, politikerne i Bornholms Regionskommune forholder sig til din virksomhed og ledelsen af den? (procent)

	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken enig eller uenig	Delvis enig	Helt enig	Korrelation med virksomhedens størrelse	N
Ingen af de lokale politikere interesserer sig for min virksomheds faglige indhold og udvikling	22	31	13	23	11	-0,06	101
Flere af de lokale politikere interesserer sig for, at min virksomhed har ordentlige arbejdsbetin- gelser	13	28	19	31	9	0,18 (*)	101
De lokale politikere ytrer stor interesse for vilkårene for virksomhedsledere	28	30	23	16	3	-0,06	101
Sammen med sektorens ledelse har vi virksomhedsledere et fælles ansvar for udviklingen på vores område	2	3	3	25	67	0,03	101
Kommunens politikere er gode til at forklare borgere og brugere, hvorfor vi arbejder, som vi gør i virksomheden	30	36	22	10	2	-0,08	101
Kommunens politikere er ikke modtagelige for faglige argumenter, når de træffer beslutninger om virksomhederne på mit område	12	38	22	19	9	-0,06	100
Man kan kun sjældent stole på kommunalpolitikernes løfte til virksomhederne	16	34	36	11	3	-0,13	100
Det er svært at forklare politikernes beslutninger til medarbejderne	12	32	20	30	6	-0,12	100
Politikerne er dårlige til at formulere mål	2	14	21	32	31	-0,02	100

(\*) Signifikant på 10%-niveau.

Den politiske kontrovers, som har udviklet sig omkring styreform og organisationsmodel, og som er omtalt ovenfor, opfattes nok af direktion og virksomhedsledere som en stor belastning, fordi der herved består en grundlæggende usikkerhed i forhold til en indsats for at få modellen til at fungere stadig bedre. Den politiske kontrovers tillægges imidlertid gennemgående en langt mindre betydning for, hvorledes det daglige arbejde er kommet til at fungere i regionskommunen. Det er således heller ikke først og fremmest de politiske kontroverser, som begrunder, at virksomhedslederne finder politikerne dårlige til at gå ind i dialogprocesser og til at fastlægge mål. I de mange udsagn, vi er blevet præsenteret for om det politiske niveaus vanskeligheder ved at gå konstruktivt og stærkt ind i dialogprocesserne og i processerne omkring målfastlæggelse, har en partipolitisk vinkel stort set ikke været at spore. Derimod har mange virksomhedsledere peget på, at regionskommunens styreform og organisationsmodel forekommer at repræsentere en stor udfordring for regionskommunens politikere. Der er et stort spring fra at kunne orientere sig og positionere sig som politiker med udgangspunkt i en subjektiv tilgang til enkelt-sager til at gå ind i en dialog med professionelle fagfolk om en mere principiel og strategisk tilgang til kommunens indsats.

Et af de konkrete eksempler på politikernes vanskeligheder i forhold til udfordringen fra den nye styreform er en begrænset deltagelse i de dialogmøder, som ellers er en fastformaliseret del af styreformen. Adskillige virksomhedsledere har peget på denne problemstilling, og den gennemgående tolkning fra virksomhedslederside lægger vægt på, at usikkerhed hos politikerne er en hovedårsag til fraværet. De politikere, som formår at få hold på deres stof, og som formår at udvikle en argumentation baseret på faktisk indsigt, får i denne tolkning en stærkere indflydelse med den nye styreform. Derimod får styreformen de dårligere udrustede politikere til at falde fra. Vi har særligt fået påpeget en forskel mellem udvalgsformændenes og de menige politikeres evne til at udnytte styreformen til at øve indflydelse, som adskillige virksomhedsledere oplever.

Anskuet fra direktionens og virksomhedsledernes synsvinkel foregår der, men kun med begrænset styrke, en udvikling, hvad angår den politiske styringsform, og hvad angår den vertikale integration. Vi har faktisk entydigt mødt den vurdering, at det ikke har været muligt i Regionsrådet at

gennemføre en debat om udvikling af den politiske arbejdsform. Derimod er der arbejdet med at finde former, hvor dialogprocesserne kommer til at fungere bedre. En af vejene var været at tilrettelægge dialogmøder ude på de enkelte virksomheder.

Tabel 5.16 Virksomhedsledernes vurdering i forhold til spørgsmålet: Der kan i en organisation være forskellige vurderinger af den øverste ledelse. Angiv venligst, i hvilken grad du er enig eller uenig i følgende påstande (procent)

N = 100	Meget lav grad	Lav grad	Nogen grad	Høj grad	Meget høj grad	Korrelation med virksomhedens størrelse
Jeg må indimellem omgå reglerne for at udføre mit arbejde på en smidig måde	36	39	22	1	2	0,07
De signaler og målsætning, jeg får af den overordnede ledelse i kommunen, er modstridende og uforenelige	23	33	37	5	2	0,06
Den overordnede ledelse i kommunen er altid lydhor over for kritik og forsøger at tilpasse sig medarbejdernes ønsker og krav	11	29	47	13	0	0,05
Jeg får ofte nye opgaver, uden at de nødvendige ressourcer følger med	13	3	26	27	31	0,15
Jeg ved nøjagtig, hvad den overordnede ledelse i kommunen forventer af mig	12	13	35	31	9	-0,01

I det spændingsfelt mellem på den ene side selvstændiggjorte virksomheder, som gennemgående mobiliserer en positiv intern udvikling og opbygger en stadig bedre fungerende horisontal integration, og på den anden side en politisk ledelse med begrænset evne til dialog og målfastlæggelse, må regionskommunens direktion nødvendigvis være under pres. Tabel 5.16 redegør for virksomhedsledernes beskrivelse af denne situation.

I kapitel 2 blev redegjort for den analyse af udfordringen for den vertikale integration, som blev foretaget i efteråret 2003 kort tid efter, at Bornholms Regionskommune var blevet dannet. Her blev blotlagt en – i det mindste – kortsigtet modstilling mellem på den ene side en praksis oriente-



ret mod overordnet ledelse i forhold til omstillingsproblemer og konkrete enkeltprojekter og på den anden side den nye styreforms og organisationsmodels rationale, som tildeler direktionen en rolle som proaktiv, analytisk og helhedsskabende kraft. Modstillingen har nok til en vis grad ændret karakter i løbet af de to mellemliggende år, men grundlæggende består den fortsat.

Det, som imidlertid er kommet til at stå klarere, efterhånden som erfaringerne lader sig overskue, er, at denne modstilling ikke nødvendigvis lader sig opløse ved ledelsesudvikling på direktionsniveau, men også repræsenterer et skisma i forhold til den politiske ledelses karakter. Med virksomhedsorienteringen af Bornholms Regionskommune forekom det i analyse fra 2003 klart, at der var skabt et udgangspunkt for at styrke produktions effektiviteten i produktionen af kommunal service, således at der kunne produceres ydelser kendetegnet ved større kompetence. Det er vores vurdering, at regionskommunens organisation er på vej til at realisere dette potentiale, og at der er basis for videre udvikling af produktions effektiviteten. Herved er de organisatoriske enheder også kommet til at fungere i et mere pluralistisk system, hvor det mere er op til dem selv at skabe en sådan udvikling, at de sikrer deres position. Regionsrådet formulerede ved vedtagelsen af principperne for styreform og organisering visionen »Central styring – decentral ledelse.« Det forekommer, at visionen om udvikling gennem decentral ledelse har vist sig at forløse et betydeligt potentiale.

Visionen om central styring har vist sig anderledes problematisk at virkeliggøre. Det hænger sammen med politikernes forudsætninger for at udfylde den model, de selv i enighed har truffet beslutning om. Der toner imidlertid også et større perspektiv frem. Erfaringerne fra Bornholm synliggør således, hvorledes kommunesammenlægning og skabelse af en større organisation med et større professionelt potentiale udfordrer politikerrollen, og hvorledes denne udfordring understreges, når sammenlægningen benyttes til at søge fagligheden og professionalismen styrket gennem organisatorisk udvikling, som selvstændiggør og ansvarliggør den faglige kapacitet.

# Bilag 1

## Strategisk ledelse, skema: Otte sider af omverdenen, otte strategiske arenaer

strategisk arena/omverden	<i>arena for produktion, den tekniske omverden</i>	<i>den sociale arena, den sociale omverden</i>	(konkurrence) markedet	<i>den politiske (beslutnings) arena), den politiske omverden</i>	<i>arena for bevidsthedsdannelse, videnproduktion, opfattelser og meninger, den diskursive omverden</i>	<i>arena for visioner og tro – det vi tror på uden nødvendigvis at kunne forklare det, den besjælede omverden</i>	<i>den kulturelle arena, en omverden af værdier</i>	<i>arena for arkitektur og æstetik, den fysisk designede og kunstnerisk udvirkede omverden</i>
strategier	organiseringsstrategier, strategier for organisatorisk forandring	sociale teknologier, HRM og OD	generiske konkurrence og markedsstrategier	politiske strategier, beslutnings- og forhandlingsstrategier, politiske spil	bevidsthedsstrategier, ekspressive, kommunikative strategier	utopi-strategier, visionsskabelse og etablering af corporate religion/philosophy	værdiorienterede strategier, historiefortælling, fortolkning der knytter værdier på	æstetiseringsstrategier, designstrategier
det, man »kæmper« om	principper for organisering	det gode miljø, social prestige og anerkendelse	markedsandele, penge	magt og indflydelse	det, vi ved	det, vi tror	bærende værdier	æstetiske rum
					hvordan verden ser ud	hvordan vi tror, verden er	hvordan vi mener, verden bør være	
fjende, modstander	barrierer mod forandring	dårligt arbejdsmiljø, konkurrerende arbejdsmarkeder	konkurrenter	andre, der ønsker indflydelse	uvidenhed, dumhed, manglende pluralisme, alternative opfattelser	falske profeter	normkonformitet og dysfunktionelle konflikterende værdisæt	middelmådighed og dårlig smag
kapabilitet – at udnytte det, der allerede er	organisatoriske og faglige, arbejdsprocesser og medarbejdere	sociale kompetencer, identifikation og loyalitet	konkurrence-mæssige platform	magtbaser og politisk tæft	opbakningspotentiale pba. fælles forståelse	opbakningspotentiale pba. fælles visioner og tro	samspil mellem enshed og pluralisme	understøttelse, muliggørelse og stimulering

Kilde: Klausen (2004), side 59.

# Bilag 2

## Nøgledokumenter

### **Bornholms Regionskommunes selvevaluering i samarbejde med KL**

Bornholms Regionskommune har i samarbejde med KL gennemført en selvevaluering af regionskommunens organisatoriske struktur. Evalueringen, der tager afsæt i vores rapport fra december 2003, er afsluttet med en rapport fra KL juni 2004: KL (2004).

Evalueringen har navnlig fokuseret på virksomhederne – deres størrelse og opgaveløsning, deres indbyrdes samarbejde og de fysiske rammer, herunder den geografiske placering. Som led i evalueringen er gennemført en spørgeskemaundersøgelse, ligesom 95 politikere, ledere og medarbejdere er interviewet enkeltvis eller i fokusgrupper.

Rapporten konkluderer, at både medarbejdere og ledere grundlæggende oplever virksomhedsmodellen som en god ramme for organisering. Modellen øger muligheden for faglige miljøer. Dog har den tværfaglige faglighed mellem virksomhederne endnu ikke fundet sit leje. Her er alle dog helt bevidste om, at ting tager tid – at omstillingen skal forankres, og handlinger i nogen grad har været præget af first things first.

Rapporten peger dog på, at en række forhold med rette kunne justeres. Således er der et bredt ønske om at få færre og større virksomheder. Undersøgelsens respondenter anfører således, at det vil give bedre muligheder for at håndtere administrative opgaver, større udviklingskraft i virksomhederne, bedre ressourceanvendelse, større økonomisk robusthed over for ud-

sving i udgifter og indtægter, og det vil give et bedre og mere stabilt fagligt miljø.

Over for dette ønske står imidlertid den observation, at 90 pct. af medarbejderne og lederne oplever deres egen virksomhed som bæredygtig. Som løsninger peger respondenterne således ikke kun på sammenlægninger, men nævner også fælles ledelse, deling af ressourcer og køb af ydelser hos andre virksomheder som muligheder.

Der opleves uklarhed om, hvordan, hvornår og hvor afstemning af mål og midler skal finde sted. Derfor anbefales en tydeliggørelse af sammenhæng mellem aftalestyring og virksomhedsmodel.

Mange virksomheder oplever også rolle- og ansvarsfordelingen som uklar. Det vedrører navnlig to områder: For det første gælder det ansvarsfordelingen mellem direktion og virksomheder. For det andet er der stor forskel på, hvordan fagråd, fagsekretariater og stabe opleves. Rapporten anbefaler derfor en præcisering af ansvars- og rollefordelinger.

Endelig er alle opmærksomme på den politiske uenighed om modellen, men uden at have et klart billede af, hvori den politiske uenighed består. Det efterlader bl.a. en usikkerhed om, hvilke mål der sigtes efter.

Rapporten slutter med følgende anbefalinger:

- Synliggøre ideen med virksomhedsmodellen
- Debat om ændringer i virksomhedsstrukturen
- Tydeliggørelse af rollefordelingen og opgaverne for fagråd, fagsekretariater og stabe
- Sammenhæng mellem aftalestyring og virksomhedsmodel
- Revurdering af MED-strukturen.

## **Kommunesammenlægningens første år bedømt af borgerne på Bornholm**

Som led i den evaluering af kommunesammenlægningen, som akf og Syddansk Universitet gennemfører, er der i 2004 udgivet en rapport om borgenes holdninger til sammenlægningen (Ulrik Kjær og Leif Olsen 2004): *Kommunesammenlægningens første år bedømt af borgerne på Bornholm.*

Rapporten er baseret på en spørgeskemaundersøgelse, der er gennemført i november 2003, altså knap et år efter, at regionskommunen er trådt i funktion.

Gennemgående er borgernes holdning til sammenlægningen ganske negativ. Blandt undersøgelsens resultater kan således nævnes:

- At på undersøgelsestidspunktet ville 52% stemme ja og 48% nej, hvor der ved folkeafstemningen i 2002 var 74% jastemmer
- Kvinder og især unge har fortrudt deres ja
- 60% af borgene finder, at de får mindre for skattekrone
- 63% vurderer, at der er sket en forringelse af serviceydelser
- 61% finder, at mulighederne for kontakt med kommunen er forringet
- Der forventes forringelser på de fleste områder
- En fjerdedel af borgerne betragter politikernes indsats som det mest negative.

Forfatterne til rapporten gør dog opmærksom på, at undersøgelsen er foretaget i en overgangsperiode kort efter regionskommunens etablering. Yderligere nævner de en række forhold, der betyder, at de negative reaktioner fra borgerne skal tages med visse forbehold:

- Borgerne møder ulemperne før fordelene – og nogle af de administrative fordele vil borgerne ikke bemærke
- En kommunesammenlægning demonstrerer ikke de geografiske spændinger, der eksisterede inden sammenlægningen
- En kommunesammenlægning fører ikke til en forbrødring af politiske modstandere
- Den generelle kritik, der er af kommunesammenlægningen, kan smitte af på borgernes bedømmelse af serviceydelserne
- Udmøntningen af en kommunesammenlægning rummer mange politiske valg og skaber dermed grobund for politiske uenigheder. Sammenlægningen kan få skyld for valg og begivenheder, der alligevel ville være (ind)truffet.

## **Regional udvikling og kommunesammenlægning**

Rapporten *Regional udvikling og kommunesammenlægning* er også skrevet som led i evalueringen af kommunesammenlægningen på Bornholm. Den er udgivet af akf, og forfatteren er Henrik Christoffersen.

Rapporten belyser væsentlige træk i den regionale udvikling fra 1997 til 2001 med særlig vægt på forholdet mellem land og by. Rapporten har to hovedærinder: For det første en beskrivelse af den regionale udvikling på Bornholm. For det andet en belysning af overordnede træk i den regionale udvikling i Danmark.

For så vidt angår analysen af Bornholm, konstaterer rapporten, at der har været en større koncentration af befolkningen i byerne, og at Rønne indtager en stadig mere klar position som erhvervsmæssigt center.

Dette fænomen diskuteres i relation til kommunesammenlægningen, hvor det har været et mål at styrke øens yderområder. Her konkluderer forfatteren, at selv om decentralisering er de lokale myndigheders politik, så er der nogle bagvedliggende stærke økonomiske og teknologiske udviklingstendenser, som bidrager til koncentration.

## **Øbeligheden**

I akf-rapporten – *Øbeligheden og de kommunaløkonomiske og samfundsøkonomiske problemer på Bornholm* – sætter forfatteren, Henrik Christoffersen, fokus på de økonomiske problemer, Bornholm har som en ø med stor afstand til det øvrige land.

Bornholm har den ringeste tilgængelighed af alle danske regioner og har dermed ikke det løft i indkomstniveau, som pendlere i andre udkantsområder bringer til hjemkommunen. Dertil kommer faldende folketal og en forskydning i befolkningssammensætningen i retning af flere ældre.

Disse fænomener bevirker sammen med en række andre velkendte forhold, at Bornholm samfundsøkonomisk og kommunaløkonomisk står meget svagt.

## **Kommunaløkonomi**

Hvad der specielt fremhæves i akf-rapporten *Kommunaløkonomi og kommunesammenlægning*. En undersøgelse af den kommunale udgifts-udvikling på Bornholm og i landets øvrige regioner, skrevet af Bjarne

Madsen, er, at de fem kommuner og amtet inden sammenlægningen øgede deres udgifter, hvilket i væsentlig grad bidrog til at give den ny regionskommune et svagt økonomisk udgangspunkt.

## **Politisk reorganisering**

Kommunesammenlægningens politiske proces er analyseret af Ulrik Kjær i rapporten *En ø – en kommune. Politisk reorganisering på Bornholm*. akf forlaget 2004.

Det var borgmestrene, der satte processen i gang, men det var borgerne, der fik lov til at afgøre kommunesammenlægningen ved en formelt vejledende, men reelt bindende, folkeafstemning 29. maj 2001, hvor 74% af vælgerne stemte ja.

Den egentlige politiske reorganisering af de politiske partier fandt sted ved valget til sammenlægningsudvalget (det senere regionsråd) den 29. maj 2002. Da antallet af medlemmer i Regionsrådet er betydelig mindre end det hidtidige antal medlemmer af amtsråd og kommunalbestyrelser, var det naturligvis fortrinsvis erfarne politikere, der blev valgt ind i det nye råd. Nok så interessant er for det første, at Rønne kun fik 15% af medlemmerne, selv om 34% af befolkningen bor i Rønne. Det aflivede den frygt, der var for, at Rønne skulle sætte sig på det hele. For det andet blev Borgerlisten det største parti.

For så vidt erfaringerne fra Bornholm kan bruges andre steder, er læren, at de store byer ikke pr. automatik kommer til at dominere i de nye kommuner, og at lokallister sagtens kan overleve i større enheder.

Rapporten konkluderer, at der ikke var nævneværdige problemer med arbejdsdelingen mellem de gamle kommunalbestyrelser og sammenlægningsudvalget i det halve år, hvor de begge fungerede på samme tid. Dog var der ikke klarhed om, hvordan kassebeholdningerne i de gamle kommuner skulle forvaltes.

Samlet er konklusionen, at sammenlægningen næppe kunne være gennemført anderledes og bedre. Navnlig har processen vist, at det er vigtigt tidligt at få valgt et kompetent politisk organ, der dækker hele den nye kommune, for at der for alvor kan komme gang i processen.

## **Bornholms udviklingsmuligheder – en SWOT-analyse**

For parterne i Erhvervsknudepunkt Bornholm har det på Bornholm beliggende Center for Regional- og Turismeforskning (CRT) i december 2004 udarbejdet en SWOT-analyse med det formål at få en aktuel og opdateret gennemgang af Bornholms særlige styrker og svagheder.

Rapporten indledes med en kort gennemgang af de triste socialøkonomiske fakta, som på ingen måde indikerer større udviklingsmuligheder. Indledningen afsluttes dog med at konkludere: »Før vi alle går i gang med at pakke kufferten, er det nok værd at hæfte sig ved, at de helt overordnede udviklingstendenser i samfundet faktisk åbner en række spændende udviklingsperspektiver for Bornholm«.

Som overordnede udviklingstendenser nævnes immaterialisering, globalisering, digitalisering og individualisering. Rapporten konkluderer, at Bornholm på en række områder allerede har tilpasset sig disse konkurrencevilkår og har potentialer på baggrund af Bornholms unikke forudsætninger.

Den gennemførte analyse har ført til følgende hovedkonklusion:

*Bornholm skal satse på at udnytte og forbedre øens særlige styrkeposition som et attraktivt og unikt sted at bo. Øens herlighedsværdi skal benyttes som udgangspunkt for en del af øens erhvervsliv. Det offentlige Bornholm bør formulere en overordnet vision for øens udvikling, og der bør – inden for udvalgte indsatsområder – udarbejdes strategier til opfyldelse af denne vision. Bornholms væsentligste svaghed er manglende tilgængelighed, i form af al for dyr og for ringe trafikkapacitet for persontransport, samt et for lavt uddannelsesniveau blandt øens indbyggere. Begge svagheder skal den regionale udviklingsstrategi søge at afhjælpe.*

Som indsatsområder anbefaler CRT

- Bornholm – den attraktive region
- Bornholm – den innovative region
- Bornholms regionale integration (med omkringliggende regioner)



# Bilag 3

## Kronologi og dokumentation fra Bornholms Regionskommune

I det følgende gennemgås de aktiviteter, der har fundet sted i Bornholms Regionskommune med henblik på at implementere og justere virksomhedsmodellen.

### Virksomhedsaftalen

Fundamentet i styringsformen er aftalen mellem Regionsrådet og den enkelte virksomhed<sup>6</sup>.

Aftalen er delt op i 6 afsnit:

1. Indledning med formål og principper og ansvarsfordeling. Aftalens formål er
  - at synliggøre og præcisere serviceniveau, økonomi, roller, opgaver og ansvar og råderum
  - at danne baggrund for dialog mellem Regionsråd, fagudvalg, virksomhed og brugere
2. Beskrivelse af virksomhed
3. Mål for virksomheden med a) de ydelser Regionsrådet prioriterer og b) virksomhedens egne mål
4. Den økonomiske ramme med budget for overslagsårene og regler for budgetregulering. Der sondres mellem styrbare og ikke styrbare indtægter og udgifter samt bruger- og skattefinansieret
5. Virksomhedslederens ansvar og råderum. Dette afsnit er en slags stillingsbeskrivelse for virksomhedslederen

6. Generelle aftaleforhold. Aftalen har ingen juridisk status, og Regionsrådet har fortsat det overordnede ansvar, ligesom Regionsrådet kan ændre aftalen

Bilag med ydelsesbeskrivelser og budgetbemærkninger.

Den første standardaftale fra 2003 er revideret i 2005. I forhold til standardaftalen fra 2003 indeholder 2005-aftalen tilsyneladende kun en lille – men ikke uinteressant – ændring: I 2003-aftalen står under 5.1.1 *Virksomhedslederen kan gennem direktøren stille spørgsmål, komme med forslag eller give information til Regionsrådet og fagudvalg*. I 2005-udgaven står: *Virksomhedslederen kan stille spørgsmål, komme med forslag eller give information til Regionsrådet og fagudvalg. Direktøren orienteres og involveres, når det er naturligt og nødvendigt*.

### **Selvevalueringen og organisationsudvikling**

Som nævnt kan selvevalueringen med KL betragtes som det sidste års vigtigste dokument i arbejdet med at udvikle styringsformen. Rapporten blev afleveret juni 2004, og 24. juni præsenterede KL's konsulenter rapportens resultater for Regionsrådet, hvor der var bred enighed om at følge anbefalingerne. Det bemærkes, at det ikke var et formelt møde, så der blev ikke truffet bindende beslutninger.

Med dette udgangspunkt udarbejdede administrationen et notat, hvor det foreslås, at det videre arbejde forankres i økonomiudvalget, og at projektet med at følge op på evalueringen blev ledet af en styringsgruppe bestående af direktionen samt to medarbejdere og to virksomhedsledere<sup>7</sup>. Notatet fastlægger endvidere kommissorium for arbejdet tillige med en tidsplan. Dette notat blev godkendt af økonomiudvalget 17. august med den lille ændring – at den politiske styregruppe skulle inddrages og ikke blot orienteres.

Notatet var på Regionsrådets dagsorden i september, men sagen blev udsat til oktober. Her blev det vedtaget at gennemføre opfølgningen som angivet i notatet og således, at implementeringen skal være fuldført inden udgangen af 2005. 10 medlemmer af oppositionen havde imidlertid stillet en række ændringsforslag om bl.a. større indflydelse fra udvalgene og større medarbejderrepræsentation. Disse forslag blev nedstemt af flertallet.

Siden har Regionsrådet først i rådsmødet 30.juni 2005 behandlet den overordnede organisationsstruktur. Arbejdet med opfølgningen har øjensynligt ligget i styringsgruppen. På mødet den 30. juni godkendte et flertal i Regionsrådet en struktur- og handleplan, som skal være endelig implementeret i 2007.

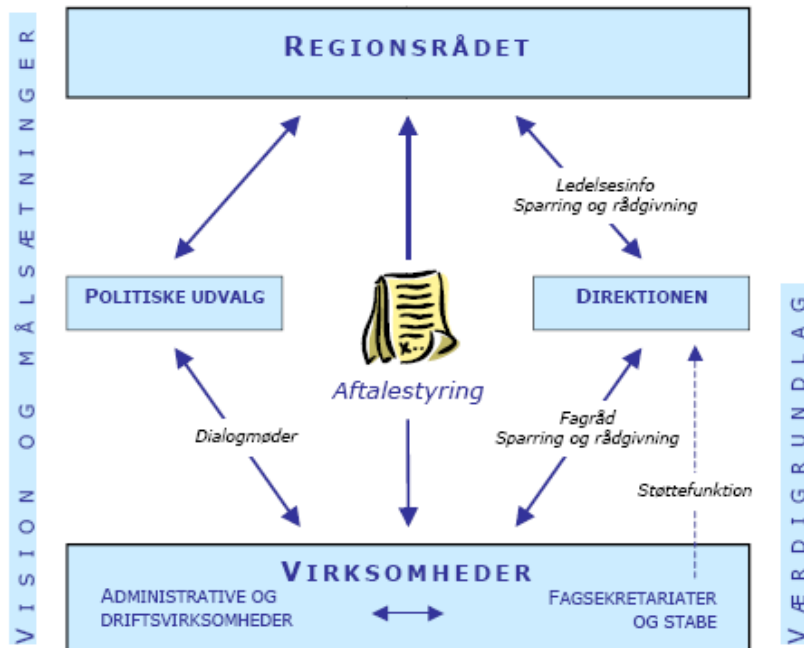
Som et praktisk resultat af, at organisationsstrukturen nu synes at være forankret, har administrationen i marts 2005 udsendt en organisationshåndbog<sup>8</sup>. I denne håndbog har regionskommunen givet en grundig gennemgang af styringsform og organisation. Dets målgruppe er ansatte og politikere. Der er flere steder henvisninger til regionskommunens intranet – *Dragenettet* – hvor der kan indhentes supplerende oplysninger.

Intranettet – *Dragenettet* – har navn efter regionskommunens våbenskjold, der, som vist her, forestiller en drage.



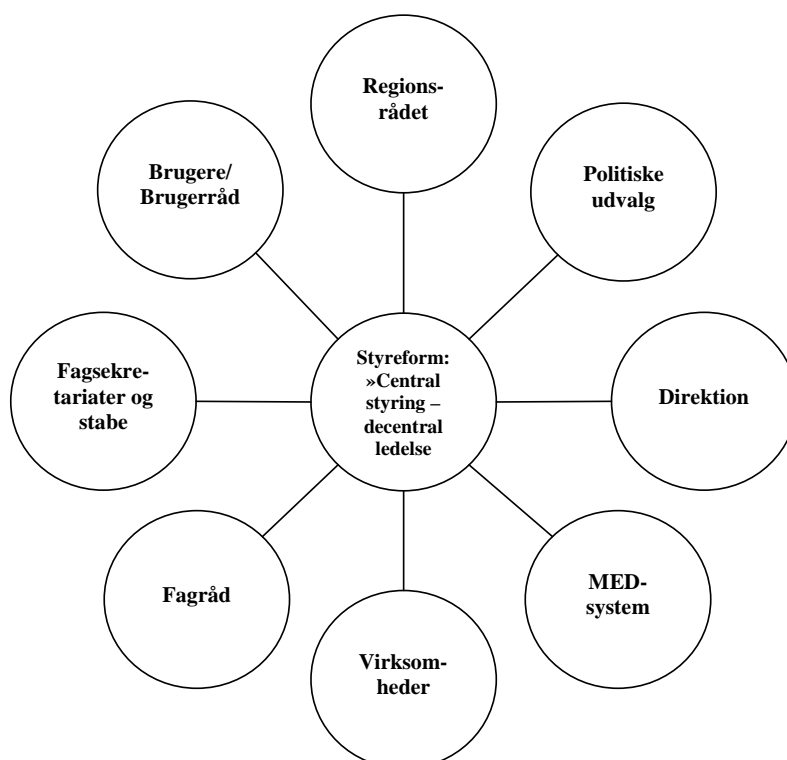
Håndbogens udgangspunkt er den overordnede organisation, der er præsenteret som vist i figur B3.1:

Figur B3.1  
Bornholms Regionskommunes organisation



Håndbogen præsenterer regionskommunens vision, gennemgår aftalesystemet, dialogmodellen, regionskommunens værdigrundlag og slutter med at gennemgå rollerne for de mange aktører, regionskommunen tæller med (figur B3.2).

Figur B3.2  
Aktører i Bornholms Regionskommune



Med henblik på, at alle virksomheder foretager en selvevaluering i forhold til virksomhedsdannelsen, så eventuelle justeringer kan vedtages, har den administrative styringsgruppe i marts 2005 udsendt et debatoplæg til virksomhedsledere og næstformænd i MED-udvalg<sup>9</sup>.

Der er i debatoplægget lagt op til en åben debat, hvor det eneste obligatoriske tema i debatten er, om virksomhedens størrelse er optimal. Debatten skal forankres i virksomheden med inddragelse af medarbejdere og eventuelle brugerbestyrelser. Senest 15. juni skal virksomhederne melde tilbage til den nedsatte styregruppe med konkrete løsningsforslag.

I april 2005 har økonomiudvalget behandlet et notat om status på opfølgningen<sup>10</sup>. Dette notat, der er stilet til Regionsrådet, tager udgangspunkt i KL's anbefalinger og angiver processen for den administrative evaluering, der omfatter virksomhedsdannelsen, aftalesyringen, MED-strukturen, strategisk kommunikation og projekter som arbejdsform. Økonomiudvalget har taget notatet til efterretning.

### **Udvalgte punkter fra Regionsrådet møder 18. august 2003- 26. maj 2005**

Skemaet nedenfor er baseret på en gennemgang af alle referater fra Regionsrådets møder siden 1. januar 2003. I oversigten er kun medtaget emner, vi skønner har relation til styringsform og organisation.

<b>Møde</b>	<b>Udvalgte emner</b>	<b>Bemærkninger</b>
28.8.03	Målsætninger politikområder	Der er præsenteret målsætninger fra alle 7 udvalg fordelt på politikområder
18.9.03 og 9.10.03	Intet specielt	
27.11.03	Kasse- og regnskabsregulativ  Lokalemæssig samling af 4 virksomheder under arbejdsmarkedsudvalget	Mulighed for, at en virksomhed kan overføre beløb til næste år  Omfatter alle virksomheder, der arbejder med beskæftigelse
18.12.03	Tidsplan for ydelsesbeskrivelser	Skal behandles både i fagudvalg og i Regionsrådet

<b>Møde</b>	<b>Udvalgte emner</b>	<b>Bemærkninger</b>
22.1.04	Kompetenceplaner for fritids- og kulturområdet  Aftaler på sundhedsområdet om ydelser	
19.2.04	Aftaler og ydelsesbestemmer for alle områder under politikområderne: dagpasning undervisning børn og familier biblioteker  Servicestrategi	Udvalgene er hørt inden forelæggelse i Regionsrådet  Godkendt i Regionsrådet
25.3.04	Høringssvar vedr. strukturkommissionens betænkning  Ydelsesbeskrivelser for virksomhederne i politikområderne: - Ældre - Handicappede  Mål for politikområderne sundhed, tandpleje og tandregulering	
22.4.04	Intet specielt	
27.5.04	Opdateret SWOT-analyse for arbejdsmarkedsområdet  Overordnet målsætning for Plan&Byg	
24.6.04	Strukturen på dagpasningsområdet	
6.7.04	Bornholms Regionskommunes ønsker til den nye regionsstruktur	Regionsrådet ønsker størst mulig selvstændighed for Bornholm
26.8.04	Intet specielt	
13.9.04	Oplæg til det videre arbejde vedr. evaluering af organisationsstrukturen. (opfølgning af selvevalueringen med KL)	Sagen udsat til næste møde
7.10.04	Oplæg til opfølgning på KL's anbefalinger vedr. organisationen	Oplægget vedtages. Oppositionens ændringsforslag får ikke flertal
25.10.04	Politiske målsætninger for Bofa, Natur og Miljø og Forsyningsvirksomheden	
16.12.04	Intet specielt	
4.1.05	Strukturreformen	

<b>Møde</b>	<b>Udvalgte emner</b>	<b>Bemærkninger</b>
27.1.05	Aftaler med virksomhederne for de fleste politikområder	Arbejdsmarked, Dagpasning og familie, Sikringsydelse, ældreområdet, handicapområdet, fritid og kultur, virksomheder inden for planlægning, miljø og teknik, administration
24.2.05, 17.3.05 og 28.4.05	Intet specielt vedr. organisation	
26.5.05	Principbeslutning vedr. den fremtidige struktur på dagpasningsområdet  Faste anlæg – politiske hoved- og delmålsætninger	Tilpasning til faldende børnetal
30.6.05	Strategi- og handleplan 2006-2007	Strategi- og handleplanen indeholder forslag til ny model for ydelsesbeskrivelser, som skal være fuldt implementeret i 2007. Endvidere skal dialogsystemet drøftes i økonomiudvalget i efteråret 2005. Vedtaget af et stort flertal i Regionsrådet

# Litteratur

*Aftale mellem Bornholms Regionsråd og Hjælpemiddelcentralen. Eksempel på individuel aftale. Januar 2005. (21 sider).*

*Aftale mellem Bornholms Regionsråd og Regionsrådssekretariatet. Eksempel på individuel aftale. Januar 2005. (27 sider).*

*Aftale mellem Bornholms Regionsråd og Virksomhed xxx. Standardaftale. Udkast august 2003. (17 sider).*

*Aftale mellem Bornholms Regionsråd og Virksomhed xxx. Standardaftale. Januar 2005. (17 sider).*

Amskov, Jesper Baltzer, Frank Iversen og Astrid Fabricius (2004): *Når vi flytter sammen. Ledelse af kommunale fusioner*, København: KL og KTO.

Antonsen, Marianne og Torben Beck Jørgensen red.(2000): *Forandringer i teori og praksis, skiftende billeder fra den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

*Bornholms Regionskommunes organisation – Sammenhænge og begreber. Marts 2005 (17 sider).*

*Bornholms Regionskommunes hjemmeside* brk.dk

Borum, Finn (1995): *Strategier for organisatorisk forandring*, København: Handelshøjskolens Forlag.



Buchanan, David and David Boddy (1992): *The Expertise of the Change Agent. Public Performance and Backstage Activity*, New York: Prentice Hall.

Center for Regional- og Turismeforskning (2004): *Bornholms udviklingsmuligheder – en SWOT-analyse*.

Christensen, Søren og Kristian Kreiner (1991): *Projektledelse i løst kobbede systemer*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christoffersen, Henrik (2005): Local government structural reform and the efficiency potential in larger organizational units. Working Paper, akf.

Christoffersen, Henrik (2004a): *Stordriftsfordele og andre økonomiske fordele – de første erfaringer fra kommunesammenlægningen på Bornholm*. FOKUS.

Christoffersen, Henrik (2004b): *Regional udvikling og kommunesammenlægning*. akf forlaget.

Christoffersen, Henrik (2004c): *Øbeligheden og de kommunaløkonomiske og samfundsøkonomiske problemer på Bornholm*. akf forlaget.

Christoffersen, Henrik, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp (2003): *Central styring – decentral ledelse. En undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune*. akf forlaget.

Cohen, Michael D., James G. March and Johan P. Olsen (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, vol 17 no 1.

*Debatoplæg – Evaluering af virksomhedsdannelsen*. 10. marts 2005. (3 sider). Udsendt til virksomhedsledere og næstformænd i MED-udvalg.

*Evaluering af organisationsstruktur – forslag til det videre arbejde, tidsplan mv*. 6. august 2004. (4 sider).

Greiner, Larry E. and Virginia E. Schein (1988): *Power and Organization Development*, Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

Hernes, Gudmund (1978): Det mediavridde samfunn, pp 181-195 in Hernes, Gudmund red. 1978: *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.

Kjær, Ulrik og Leif Olsen (årstal 2004): *Kommunesammenlægningens første år bedømt af borgerne på Bornholm*. akf forlaget.

Kjær, Ulrik (2004): *En ø – en kommune. Politisk reorganisering på Bornholm*. akf forlaget.

KL (2004): *Bornholms Regionskommune. Evaluering af organisationsstruktur*.

Klausen, Kurt Klaudi (2004): *Strategisk ledelse - de mange arenaer*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Lindblom, Charles E. (1959): The Science of Muddling Through, pp 79-88 in *Public Administration Review*, vol XIX no 2.

Madsen, Bjarne (2003): *Kommunaløkonomi og kommunesammenlægning. En undersøgelse af den kommunale udgiftsudvikling på Bornholm og i landets øvrige regioner*. akf forlaget.

March, James G. (1988): *Decisions and Organizations*, Oxford: Basil Blackwell.

*Materiale fra Bornholms Regionskommune*

*MED 2005 – evaluering af MED-aftalen*. 10. marts 2005. (følgeskrivelse og spørgeskema). Til MED-udvalgene.

Mikkelsen, Palle (1997): *Status for Bornholm*. Bornholms Forskningscenter.

Mintzberg, Henry (1983): *Power in and Around Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Mintzberg, Henry (1994): *The Rise and Fall of Strategic Planning*, New York: Prentice Hall.

Moos, Leif (2003): *Pædagogisk ledelse*. Børsen.

*Organisationsplan*. Ultimo 2004. (2 sider).

*Organisering og status på opfølgning på evaluering af organisationsstruktur*. 6. april 2005. (4 sider). Notat til Regionsrådet.

Quin, James Brian (1980): *Strategies for Change. Logical Incrementalism*, Homewood: Richard D. Irwin.

Schultz, Majken, Mary Jo Hatch and Mogens Holten Larsen eds. (2000): *The Expressive Organization. Linking Identity, Reputation, and Corporate Brand*, Oxford: Oxford University Press.

Simon, Herbert A. (1945): *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, New York: The Free Press.

*Udvikling og effektivisering*. Bornholms Regionskommunes hjemmeside (er sidst opdateret september 2004).

Weick, Karl (1969): *The social psychology of organizing*, New York: Random House.



# Summary

## **Local Government Amalgamation – Professionalisation of Politics and Administration A Study of the Regional Municipality of Bornholm**

*Issued September 2005*

*by Henrik Christoffersen, Kurt Klaudi Klausen and Svend Lundtorp*

In the Danish island of Bornholm, all five local authorities and the County of Bornholm were merged as of 1 January 2003 to form the Regional Municipality of Bornholm. The amalgamation process was voluntary and was carried out after referendums in which a majority in every local authority voted in favour. The political Amalgamation Committee, which was elected in the spring of 2002, unanimously decided in autumn 2002 on the government form and organisational model for the new Regional Municipality. Central administration – decentral management became the key words which the Amalgamation Committee chose to express the vision behind this government form and organisational model. They cover the endeavour, on the one hand, to gear the political work towards policy-making, enabling politicians to steer clear of individual cases and, on the other, to give the organisational units greater freedom to develop solutions based on strong professional competencies. In the report »Central administration – decentral management« from December 2003, we analysed the administrative organisation and pinpointed the essential features. Moreover, we described the process that took place in

Bornholm concerning the choice of government form and organisation model as well as the early months of the implementation of the reorganisation.

This present report looks at the further implementation process as well as at the experience gained from the functionality of the new organisation.

Prior to the establishment of the Regional Municipality, the Amalgamation Committee agreed that the entire first electoral period of four years would be spent on getting the Regional Municipality up and running. After two years, however, the Regional Council has decided to take stock of the process by conducting an external evaluation. At this time, it is possible to gain a good understanding of the restructuring process, revealing several distinct phases come to light:

### **1<sup>st</sup> six-month period: Moving in together – chaos**

The first few months were dominated by problems with the actual move and the technical aspects in connection with merging systems and teams of employees. The focus at all levels was mainly on solving the urgent, short-term problems immediately, while keeping the vision for the new Regional Municipality in sight.

### **2<sup>nd</sup> six-month period: Implementation of development processes – things become clearer**

By the middle of the first year, the new organisation had the energy to begin realising the strategies for the development of the organisation. Programmes for manager development, organisational development within the companies and value formulation were all initiated. At company level, a new social and cultural integration process began to take place.

### **3<sup>rd</sup> six-month period: New dynamics – things begin to take form**

The crucial integrating mechanisms in Bornholm's government form and organisational model are, one, the annual agreements concluded between the Regional Council and the individual companies and, two, the dialogue processes behind these agreements, which must take place between policy-making by the standing political committees and the performance of

tasks by the companies. There were no agreements in the first year of the Regional Municipality, which was spent preparing for the conclusion of agreements for the following year. It also took time to develop a standard format for these dialogue meetings. Preliminary experiences were gained during this six-month period.

#### **4<sup>th</sup> six-month period: Adjustments**

With the help of external consultants, the organisational structure of the Regional Municipality was evaluated in order to determine consequences at the end of this six-month period. It is possible to make marginal continuous adjustments to incorporate some of the smallest companies into larger organisational contexts. Such adjustments are more likely to be implemented bottom up, rather than top down. Furthermore, efforts are made to strengthen integration within the organisation, especially to strengthen the vertical integration. At the same time, the processes that had already been initiated are carried on. Thus, work is continuing to make the dialogue process more effective, to break-in the work of the Councils and to develop the processes at company level.

Perhaps because the Bornholm local government amalgamation process took place on a local volunteer basis, the local politicians had to emphasise the potential of the reform. Without a reliable vision of creating a municipality that is better than the old, small local authorities, the amalgamation process would most likely not have taken place. With this kind of approach, their choice of future government form and organisational structure was radical. It was considered important that the new government form and organisational model comprise qualities which the old units did not possess. All operating activities have been situated in companies managed through annual agreements with the Regional Council, and all operational competencies have been moved from the existing political committees to these same companies.

The actual development of the radically new organisation took some time, despite more than six months of intensive and stressful preparations conducted between the time the Amalgamation Committee was elected and the date the Regional Municipality came into force.

When it comes to the functionality of the Regional Municipality's organisation, our study suggests that, after a breaking-in period of a couple of

years, the ambition to develop a local authority organisation that offers more than the previous small organisations with regard to competencies and professionalism is finally being fulfilled. The organisational freedom of the companies has, for the most part, paved the way for dynamic forces, which have driven the companies to search for new internal organisational and solution models in which competency augmentation plays a central role. One might say that a kind of professionalisation of the organisation is taking place. These new dynamics appear to be developing at varying rates in the different task areas. In areas where the reorganisation process has been most successful, very positive results have been achieved. In areas where the process has been most difficult, there have been significant problems, which have required an extra corrective effort with regard to organisation and management.

These dynamics are the result of several different factors:

The amalgamation process has involved a change which can, in itself, motivate the creation of new dynamics. Because this was a voluntary change with the support of a large majority of the electorate, the entire local community has expected results. For many local authority employees, the reorganisation has involved a significant change in working conditions, affecting job content, location and colleagues. The resulting differentiation will, in any case, require a shift towards a new form of integration.

Overall, the amalgamation process has also created an organisation that operates on a much larger scale. Some of the newly established companies have also brought together larger groups of employees to deal with certain tasks. For other companies, the amalgamation process has not initially affected the volume, but rather provided these companies with new opportunities to become, over time, involved in other, larger organisational contexts. This means that the amalgamation process has paved the way for the exploitation of economies of scale. One key way to achieve economies of scale is specialisation and subsequent augmentation of each worker's competencies within their task areas.

Then there is the fact that the organisational model chosen as a basis for the new Regional Municipality of Bornholm was tantamount to a radical renewal. The central quality of the model's rationale is professionalisation. The purpose of the company model and the managerial follow-up



on the choice of model has clearly been to achieve dynamics in which competencies in relation to task solution are augmented.

Even though the organisational model chosen by Bornholm is, in a Danish local government context, unique in its radical form, it can still be considered a reflection of a current key trend. Accordingly, it is also reasonable for Regional Municipality employees to associate the process with being on the »cutting edge«. This view is supported by the fact that the Regional Municipality has been subject to great interest from local governments throughout Denmark. A large number of groups have visited Bornholm to study the process, national press coverage has been massive, high-ranking employees are regularly asked to present the Bornholm model at courses and conferences, etc.

Because the new organisation's functionality has been the focus of our studies, we have geared these studies towards the managerial level of the companies, although we have also included the other organisational levels. Every company manager in the Regional Municipality has responded to a detailed questionnaire describing their companies' experiences and giving their own evaluations of the results. In many respects, this has resulted in some very clear patterns.

One common experience is that the amalgamation process in the early phase of the Regional Municipality's first months was so demanding that it had a negative impact on efficiency and results. However, another common experience of the companies is that efficiency has improved since then. And yet, while a reduction in efficiency was widely experienced among the companies during the early months, there is subsequently a very clear trend towards the largest companies also experiencing the greatest improvement in efficiency.

The managers of the 117 companies were also asked to what extent the local authority amalgamation process has created a potential for providing better quality, and to what extent cost efficiency in the performance of tasks in the company's area can be improved in coming years. A total of 82 per cent of the company managers are of the opinion that there is a potential for further improvement of this type. Again, there is a very strong correlation between the perceived potential and the size of the company. The managers who perceive a potential in efficiency in the local authority amalgamation process agree, for the most part, that the potential is related

to the fact that a framework has been (or can be) established for employees at the companies to develop their competencies in order to provide the users with more qualified service or better services. In the formulation of this question, we have emphasised services that can result from employees utilising more knowledge and stronger competencies.

On the other hand, the company managers also emphasise that this improved efficiency is not solely the result of the larger size of the local authority. On the contrary, they consider efforts relating to employee training, managerial development and organisational development crucial prerequisites. Thus, they point to the dynamics that can develop bottom-up in an organisation.

The existence of a potential for improved efficiency appears to strongly correlate with the size of the operative organisational units, directly because, as was stated earlier, the freedom to improve professionalism and competencies is most clearly apparent here. Another aspect of this issue is the fact that we find systematic and conspicuous differences in how the managers of small and large companies understand their management tasks. Managers of small companies feel that they prioritise skills management higher than personnel management, administration and strategic management, whereas managers of large companies give this lowest priority, instead giving personnel and strategic management highest priority. A reasonable interpretation of this data is that managers of small companies view professional skills and competencies as resources deeply embedded in the person in question, while managers of large organisational units are more likely to view professional skills and competencies as embedded in an organisation requiring leadership.

We have asked the company managers to indicate conditions which they feel limit them in the performance of their jobs as managers. Again, a pattern appears in which the size of the company plays a crucial role. The managers of small companies have a particular tendency to experience limitations resulting from insufficient opportunities to delegate work and from a lack of willingness to change within the company and the sector. These statements can also be seen in the context of the issue of freedom to augment professionalism and competencies.

The formation of companies, which is the rationale behind Bornholm's organisational model, in general appears to have been more suc-

cessful with the large companies. When asked which of the many expectations and demands they meet they consider most important, the managers of large companies are clearly more oriented towards the demands and expectations that reflect the rationale of the market. These managers primarily orient themselves according to the demands and expectations of the users (demand) and those of the employees (supply). The managers of small companies, on the other hand, are oriented more towards the demands and expectations of the overlying political and administrative levels in the local government hierarchy.

Since the introduction of the company model in the Regional Municipality of Bornholm, the focus has been on the issue of coherence in such a decentralised organisation. In many ways, the companies are given the incentive to allow their own considerations to govern their dispositions, and both the political leadership and the management have been conscious of the fact that this could make holistic considerations difficult. Technically, the management has not been assigned traditional decision-making competence, but rather has been given a coordinating and developmental function. In addition, two highly integrated organisational elements have been built into the model. Horizontally within the organisation, Councils have been established as collegial gatherings comprising the company managers within related task areas. Vertically, a fixed dialogue system exists underpinned by periodical dialogue meetings between the existing political committees and the councils within the committee areas in question.

When the Regional Municipality was formed, the integrating organisational elements functioned only sporadically, and a continuous breaking-in period has taken place, as described above. More than two years into the process, however, it is striking that integration in the organisation depends to a great extent on a different dynamic than the one that results from the institutionalised integrating elements.

At the time the councils were established, there were significant differences in how well they functioned. We have interviewed a selection of council members in the technical sector and gained the impression that work on that council functioned efficiently from day one. In contrast, it proved so difficult for the council in the childcare sector to get started, that external assistance was required. On average, the council system is functioning better and better now. One of the tools used has been formalisation

of the working methods in much the same way as is done in the educational sector, with the appointment of a chairperson, procedures for agendas and meetings, etc.

Horizontally, however, integrating processes have clearly developed outside the council system and, thus, outside the formal structure of the organisational model. Interaction between the companies is characterised by several different types of relationships. Some companies work parallel with each other and perhaps experience an element of mutual competition; some companies sell services to other companies; some companies provide services to other companies; some companies assign tasks to other companies and some companies take on users who leave other companies. Through our interviews with the company managers, we have gained an in-depth understanding of how the companies seek to coordinate such relationships through mutual dialogue. This might involve the development of types of specialisation, norms for cooperation and invoicing, equipment pools, temp workers, etc. Similarly, many different types of professional exchange have also developed. This networking has, undoubtedly, a cost-reducing effect, but it also influences the companies' services, especially the fact that they are searching for forms which involve a strengthening of competencies in production. Personal interest is, of course, a motivating factor for the companies, but we are under the impression that other factors also play a role. The independence of the companies and their managers has required responsibility. In addition, the majority of company managers express that they feel they are expected by the political management and the management to allow themselves to be managed for the sake of the whole. The approach of the company managers also appears to embody an element of defiance. The vertical context in the organisation is not generally considered to be strong by the company managers, and since they are of the opinion that the upper management is unable to establish coherence, then it is up to the company managers to do so.

One main reason the vertical context is considered weak by the company managers is that the politicians are, according to the company managers, not very good at formulating targets, which is the central function of the politicians in the government form they have chosen. This evaluation is based on the fact that the dialogue process between the existing political committees and the councils, according to most of the company managers,

does not function properly. In the interviews conducted, many company managers expressed that, in their opinion, many of the politicians are not fully able to shift focus from taking a stand on specific cases to formulating policies based on preceding dialogue with professionals.

The role of the management is significant in this context. Ideally, the management is supposed to underpin the political management in its new policy-making role through sparring, strategic analysis, etc. Especially in the first phase of the Regional Municipality, the management was under great pressure because of the extra burden of dealing with urgent issues regarding personnel, system functionality, etc. This served to limit the resources available to underpin the political management. In the later phases, a distinct climate of conflict regarding the political processes has weakened the Regional Municipality's policy-making abilities. This has meant difficult working conditions for the management.

The evaluation of the organisational structure conducted by consultants for Local Government Denmark (LGDK) in spring 2004 points specifically to the weak vertical integration as perhaps the most problematic feature of this organisational model. According to the consultants, it does not compromise the fundamental model for the organisation, but an extra effort is needed to adjust and strengthen the organisation in this area.

When we look at the results achieved in context, the release of dynamic power within the companies; the existence of a horizontally integrated power in the network of companies and the pinpointing of the limited vertical integration, it seems reasonable to raise the question of whether there is an internal correlation. Has the fact that the hierarchy within the organisation has not functioned efficiently contributed to the release of dynamics within the companies and in the interaction between the companies?

In a Danish context, the Regional Municipality of Bornholm is a unique and comprehensive example of what happens when you try to develop local authority service production through knowledge and competency development based on organisational restructuring. The fact that the emphasis on competency development would inevitably gear the organisation towards the formation of networks was already part of the reasoning that accompanied the introduction of the new organisation in autumn 2002. On the other hand, this was not considered to conflict with a well function-

ing vertical context within the organisation, regardless of the fact that the vertical context required fundamental restructuring. This restructuring has not been carried out convincingly in Bornholm. A significant reason for this is that the local government politicians have not developed a new target-oriented government form that can interact dynamically with the network of independent companies.

One perspective is, in fact, that the dynamics within the companies are, to a great extent, legitimised by a strengthened professionalism in connection with the increase in government regulation that sets the guidelines for service production by the local authorities.

From this point of view, the voluntary local government amalgamation in Bornholm can be considered an experiment in the enhancement of knowledge and competencies within the production of local authority services. A key preliminary result is that the implementation of organisational freedom to improve the professional apparatus appears to be accompanied by a huge challenge for the political management. If it is not possible to reorganise local authority policy to meet this challenge, this might underpin the view that an inner correlation actually exists between decentral network-organised dynamics and weak vertical integration. But the future perspective is also clear. Paving the way for growth in the service production through improving knowledge and competencies will also lead to closer relationships between a professionalised and company-oriented decentral production system and centrally-defined guidelines.

In any case, some sort of balance of interests must apply for a professional decentral production system. If the traditional balance, where the locally-elected politicians have in-depth insight into all activities, is weakened, then new forms must be found. In this context, it is crucial that we possess all the information on the output from the production of local authority services. Output-oriented accounting systems, evaluations, benchmarking, etc. are methods to ensure this balance. It is interesting to note, however, that the first version of the Regional Municipality of Bornholm's government form and organisational model has barely dealt with the development of new ways to balance a more professional organisation.

# Om sammenlægningsundersøgelsen

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har taget initiativ til en forskningsmæssig belysning af den bornholmske kommunesammenlægnings forløb og konsekvenser for det bornholmske samfund. akf, amternes og kommunernes forskningsinstitut, står sammen med Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet for opgaven. Forskningsleder Henrik Christoffersen, akf, er ansvarlig for arbejdet.

Projektet løber frem til midten af 2006. Der vil løbende blive fremlagt rapporter fra projektets forskellige undersøgelser.

Der foreligger følgende rapporter fra undersøgelsen:

- Rapport 1      Henrik Christoffersen, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp: Central styring – decentral ledelse. En undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune. December 2003.
- Rapport 2      Bjarne Madsen: Kommunaløkonomi og kommunesammenlægning. En undersøgelse af den kommunale udgiftsudvikling på Bornholm og i landets øvrige regioner. December 2003.
- Rapport 3      Bjarne Madsen: Documentation of the model of local authority economic activity. December 2003.

- Rapport 4      Henrik Christoffersen: Regional udvikling og kommunesammenlægning. En undersøgelse af den regionale udvikling på Bornholm og i landets øvrige dele. Juni 2004.
- Rapport 5      Ulrik Kjær og Leif Olsen: Kommunesammenlægningens første år bedømt af borgerne på Bornholm. Oktober 2004.
- Rapport 6      Ulrik Kjær: Én ø – én kommune. Politisk reorganisering på Bornholm. December 2004.
- Rapport 7      Henrik Christoffersen, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp: Kommunesammenlægning – Professionalisering af politik og administration. En undersøgelse i bornholms Regionskommune. September 2005.



## Noter

1. I den klassiske organisationsteori lægges blandt nogle forskere såsom Weick (1969) stor vægt på elementet af skabelse eller, som det hedder på engelsk, enactment. Organisationer bliver til og udvikles gennem vedholdende gendannelse og genopfindelse, noget, som typisk finder sted gennem fortolkning og meningsinfusion, der er med til at vedligeholde nogle arbejdsrutiner og ændre andre. Dette kaldes også organisering (hvor man benytter ordet organisering frem for ordet organisation). Også moderne teoretikere understreger denne organisationsforståelse. Herhjemme drejer det sig bl.a. om Borum (1995) og Schultz (et al. eds. 2000). Problematikeringen af muligheden for gennem informerede valg at kunne gennemskue situationen og styre processer har tilsvarende en lang teoretisk historie, der skriver sig tilbage til bl.a. Simon (1945) og March (1988). Det forhold, at man ikke kan planlægge og styre alt, lægger op til improvisation.
2. Ved strategisk ledelse forstår vi den proces, hvorigennem strategier formuleres og gennemføres, som en ledet proces i et samarbejde med relevante andre. Ved strategi forstår vi konkrete bevidst valgte prioriterede veje og indsatser til indfrielse af mere langsigtede og overordnede mål. Strategier er typisk overordnede, helhedsorienterede og langsigtede, men der kan også være tale om delstrategier på udvalgte områder, og disse skulle så gerne spille sammen på en hensigtsmæssig måde. Men i og med der ofte vil være mange aktører, som forsøger at påvirke strategidannelsen, og de kan have hver deres strategiske mål, er det langt fra altid sikkert, at de gør det. Endvidere vil omstændigheder ofte gøre, at forskellige aktører kan prioritere at bryde med de valgte strategier og strategiske planer, fx med rækkefølgen i tiltag af taktiske årsager. Det svarer til improvisationer. De mange og indimellem modstridende strategiske og taktiske tiltag bliver meget tydelige, når man anskuer strategier som noget, der udfolder sig på forskellige arenaer. De faktisk førte eller fremkomne strategier udgøres af det mønster, der fremkommer historisk, og kan være mere eller mindre i overensstemmelse med de bevidst valgte strategier – de er netop fremvoksende, og mønstrene vil ofte blive kaldt for bevidste strategier, mens de i virkeligheden er efterrationaliseringer over den faktiske udvikling.
3. Se fx Palle Mikkelsen: *Status for Bornholm*. Bornholms Forskningscenter 1997, samt andre skrifter fra forskningscentret (der nu hedder Center for regional- og turismeforskning).
4. Bornholms Regionskommune: *Udvikling og effektivisering*. Bornholms Regionskommunes hjemmeside (sidst opdateret september 2004).
5. På det praktiske plan kan vi notere, at da vi afleverede vores første rapport i efteråret 2003 var der 122 virksomheder. Nu er antallet reduceret til 117.
6. Aftale mellem Bornholms Regionsråd og Virksomhed xxx. Standardaftale. Udkast august 2003. (17 sider). Aftale mellem Bornholms Regionsråd og Virksomhed xxx. Standardaftale. Januar 2005. (17 sider).

7. Evaluering af organisationsstruktur – forslag til det videre arbejde, tidsplan mv. 6. august 2004. (4 sider).
8. Bornholms Regionskommune's organisation – Sammenhænge og begreber. Marts 2005 (17 sider).
9. Debatoplæg – Evaluering af virksomhedsdannelsen. 10. marts 2005. (3 sider).
10. Organisering og status på opfølgning på evaluering af organisationsstruktur. 6. april 2005. (4 sider). Notat til Regionsrådet