

Den danske kommunekonstruktion

Kommunedannelsen med og efter strukturreformen:
professionalisering, organisering og performance

Henrik Christoffersen og Kurt Klaudi Klausen

Den danske kommunekonstruktion

Kommunedannelsen med og efter strukturreformen:
professionalisering, organisering og performance

Forskningsprogrammet om Strukturreformen og
Syddansk Universitetsforlag 2012

© Forfatterne og Syddansk Universitetsforlag 2012
University of Southern Denmark Studies in History and Social Sciences vol. 432
Sat og trykt af Specialtrykkeriet Viborg A/S
Omslag: Donald Jensen, Unisats ApS
Omslagsillustration: Scanpix
ISBN: 978 87 7674 581 3
ISSN: 1602-5962

Den danske kommunekonstruktion er trykt med støtte fra:
Danske Regioner

Mekanisk, fotografisk, elektronisk eller
anden mangfoldiggørelse af denne bog
er kun tilladt med forlagets tilladelse eller
ifølge overenskomst med Copy-Dan

Syddansk Universitetsforlag
Campusvej 55
5230 Odense M

Tlf. 6615 7999
Fax. 6615 8126
www.universitypress.dk

Indhold

Forord	9
1. del: Rammen	
Kapitel 1 Tankegangen bag undersøgelserne og bogen	11
Tankegangen bag bogen	11
Tre sæt spørgsmål	15
Teoretisk forståelse	18
Det vi lægger vægt på, og det vi ikke belyser indgående	22
Data og undersøgelsesdesign	25
Kapitel 2 Kommunestyrets grundlæggende natur og samfundsudviklingen frem mod Strukturreformen	29
Kommunestyrets rationale i det liberale samfund og i velfærdsstaten	29
Moderne kommunestyre i Danmark: Kommunalreformen i 1970	34
Et nyt rationale for kommunernes finansiering og økonomiske styring	38
Et traditionelt rationale for det lokale demokrati	42
Opstarten på det moderne budgetsamarbejde	43
Problematiseringen af kommunerne som ideal samfundsinteresse	44
Rammestyringen	45
Incitamentstyringen	46
Indholdsstyringen	47
Kommunesystemets situation ved indgangen til 00-årene	48
Kapitel 3 Strukturreformen	53
Utænkelig eller uomgængelig?	53
Skala	54
Synergi	56
Velfærdstænkning	56
Demokrati	58

2. del: Organiseringen

Kapitel 4 Struktur- og styringstænkning	61
Den struktur- og styringsmæssige dynamik	61
Undersøgelserne	63
Udvikling over tid: fra få til mange modeller og styringsmix	66
Med og efter Strukturreformen	67
KLs modeller	73
Borgermodellen	74
Netværks-/matrixmodellen	75
Virksomheds/direktionsmodellen	76
Kontrakt-/BUM-modellen	77
Forvaltningsmodellen	78
Øvrige organisatoriske variable	79
Snapshot: kommunernes politisk-administrative design i 2008	79
Konklusion	93
Kapitel 5 Anden bølge af omorganisering efter Strukturreformen	97
Hvorfor 2. bølge så kort tid efter Strukturreformen?	97
Det muliges kunst – den offentlige kontekst	101
Indholdet i 2. bølge af omorganisering efter Strukturreformen	105
Evalueringer som anledning	112
Kommer der en tredje bølge?	121
Kapitel 6 Skanderborgmodellens tilblivelse og virksomhedsmodellens idealtypiske potentiale	123
Historik og tilblivelse	124
Principperne	129
Virksomhedsmodellens idealtypiske potentiale	132
Kapitel 7 Erfaringerne fra Skanderborg, Faaborg-Midtfyn og Bornholm	139
Skanderborg: den inkrementelle tilpasning af en model	139
Faaborg-Midtfyn: follower-inkrementalismen med koncertræk	151
Bornholm: chokterapien	158

Modellen, erfaringerne og justeringerne	166
De rene modeller og virkelighedens kommuner	174
Teoretisk tolkning og det strategiske misfit	177
Kapitel 8 Identitet og performance	181
Kommunedannelsen og postulatet om den organisatoriske identitet	182
Sammenhængen mellem identitet, image og performance	183
Når selvforståelsen udfordres – pressens rolle ved tilblivelsen af Bornholms Regionskommune	186
Mediedækningen i Bornholms Tidende	190
Hvordan kan disse fund forklares?	199
Når identitet og tro er stærkere end den redigerede virkelighed – performance til trods	201
Organisatorisk identitet, mening og professionel performance	205
3. del: Sammenhæng, resultater og konsekvenser	
Kapitel 9 Kommunestyrets afbalancering på samfundsniveau	211
Strukturreform, statslig økonomisk styring og udfordringerne for den kommunale organisation og ledelse	211
Den statslige økonomiske styring af kommunerne efter Strukturreformen	218
Udgiftsforløbet efter Strukturreformen	222
Kommunernes budgetdisciplin	228
Når økonomien strammer til	239
Kapitel 10 Konsekvenser af manglende samfundsøkonomisk afbalancering af kommunesektoren	243
Koordinationsproblemet	243
Kommunalt selvstyre og byrden ved beslutninger om udgifter og beskatning	245
Kollektivt eller individuelt ansvar	248
Den danske debat: modeller til fiskal ansvarliggørelse af kommunerne	250
Udgiftsskat på serviceniveau	250
Klubvilkår på marginalen	252
Marked for udgiftskvoter	254

Muligheder og konsekvenser	256
Den indbyggede øgning af det økonomiske pres på velfærdssektoren	259
Reformer på velfærdssektorens udgiftsside	261
Sammenhængen mellem service og udgifter i kommunerne	265
Hvis reformer udebliver. Andre organiseringsmåder	271
Kapitel 11 De organisatoriske og ledelsesmæssige innovationer set i et makroperspektiv	277
Innovationsmønstret	277
Virksomhedsmodellens gennemslag og effekter	283
Strukturreformens betydning	291
Konklusion	292
Kapitel 12 Fornyelsens mulige veje	297
Konkluderende teoretisk tolkning	297
Fornyelsens mulige veje	303
Epilog	311
Litteraturliste	315

Forord

I 2003 indledte vi undersøgelsen af, hvordan Bornholms Regionskommune blev til. Vi har fulgt kommunedannelsen på Bornholm frem til 2010. Undersøgelsen, der i første omgang blev afrapporteret i 2003 og 2005, vakte en del opsigt og foranledigede bl.a., at vi fik en henvendelse fra Skanderborg Kommune og Faaborg-Midtfyn Kommune, som meget gerne så, at vi lavede en tilsvarende undersøgelse af deres kommuner. Det fandt vi særdeles relevant, da Bornholms Regionskommune netop tog Skanderborgs organisatoriske virksomhedsmodel som forbillede, og da "Skanderborgmodellen" i det hele taget i mange henseender tegner en afgørende tendens i den organisationsudvikling, som er foregået sammen med kommunernes professionalisering. Vi har herved fået mulighed for at opnå en dybere forståelse af, hvordan den danske kommunekonstruktion har udviklet sig i perioden rundt om den kommunale strukturreform.

Henrik Christoffersen var på daværende tidspunkt forskningsleder i AKF, og vi fik imødekommet en ansøgning hos Det Kommunale Momsfond om midler til at foretage denne undersøgelse, som også rummede en opfølgning på Bornholmsundersøgelsen, så vi så at sige kunne lave en undersøgelse af "Skanderborgmodellen" i første, anden og tredje generation. I den forbindelse modtog vi imidlertid følgende mail fra ledelsen i AKF: "Vi tror gerne, at der ikke er "uler i mosen" nu. Men samtidigt forudser vi, at projektet sagtens kan komme til at producere umiddelbare "uskyldige resultater", som vil skabe irritation i KL eller det der kan være værre. Derfor forestiller vi os, at du". Christoffersen valgte herefter en ansættelse som forskningschef i tænketanken Cepos.

Vi havde håbet på, at momsfondsbevillingen kunne overføres til at blive administreret af Kurt Klaudi Klausen og Syddansk Universitet, men det var AKF ikke til sinds. De ønskede selv at foretage undersøgelsen. De involverede kommuner var heldigvis stadig kun interesserede i, at undertegnede foretog undersøgelsen, og vi indvilgede i at gøre dette vederlagsfrit.

Når vi fortæller denne lille baggrundshistorie, er det for at understrege, at vi altid arbejder uafhængigt af opdragsgivere og uden at acceptere nogen form for indblanding i forskningsprocessen endsige nogen form for censur af vore forskningsresultater.

Vi ønsker samtidig at understrege, at vi har fundet det berigende, at vi som forskere repræsenterer to meget forskellige traditioner, idet Christoffersen er økonom, mens Klausen er politolog og organisationsteoretiker. Det forhold, at vi på flere måder er hinandens modpol, tvinger os til at begrunde og nuancere vore tolkninger – forskellighed er samtidig en kilde til inspiration.

Denne bog rummer dog meget mere end resultater fra undersøgelserne på Bornholm, i Faaborg-Midtfyn og i Skanderborg. Vi inkluderer, som omtalt i kapitel 1, en lang række yderligere studier af kommunedannelsen med og efter strukturreformen, som vi selv har foretaget, ligesom vi trækker på den viden, andre har oparbejdet herom, herunder en række specialer der er blevet til i regi af forskningsprojektet, og bogen repræsenterer dermed en mulighed for at sige noget generelt om det nye Kommunedanmark.

Vi har parallelt med undersøgelserne i primærkommunerne foretaget et longitudinelt studie af regionsdannelsen. I bogen om *Den danske regionskonstruktion*, som er udkommet på Syddansk Universitetsforlag i 2009, følger vi regionsdannelsen og ser specifikt på spillet om Region Midtjyllands dannelse og konsolidering.

Denne bog om kommunedannelsen komplementerer og kompletterer dermed vores forsøg på at forstå, hvad strukturreformen indebærer på regionalt og lokalt plan, hvad regioner og kommuner er, og hvordan de blev til gennem en række strategiske valg.

I vore undersøgelser har vi uhindret fået adgang til at interviewe alle de centrale aktører, vi havde ønsker om at møde. Det ønsker vi at takke for. Vi har så at sige fået direkte adgang til magtens centrum, og til de mange overvejelser, der har været gjort vedrørende vigtige og vanskelige strategiske beslutninger. Vi ønsker også at takke Niels Jørgen Mau Petersen, Indenrigsministeriet og Poul Erik Mouritzen, Syddansk Universitet for konstruktiv feedback på bogens første udkast.

Ved siden af at dykke ned i det laboratorium, som skabte kommunerne som politiske og administrative systemer, forsøger vi at tegne og at diskutere det store, overordnede billede af strukturreformen og af, hvad den indebærer for velfærds-samfundet og den såkaldt danske model. Vi håber dermed, at bogen kan være med til at bidrage til en vigtig samfundsmæssig debat.

København og Odense, juni 2011

Henrik Christoffersen
Forskningschef

Kurt Klaudi Klausen
Professor

1. del: Rammen

KAPITEL 1

Tankegangen bag undersøgelserne og bogen

Tankegangen bag bogen

Vi ønsker med denne bog at skabe en forståelse af, hvad der karakteriserer den danske kommunekonstruktion, herunder hvad der karakteriserer kommunedannelsen med og efter Strukturreformen. Strukturreformen var jo i vid udstrækning en radikal og omfattende kommunalreform. Dvs. hensigten var at ændre på kommunernes eksistensbetingelser, og reformen påvirkede alle kommuner (samt amterne). Hvad karakteriserer kommunerne som politiske, økonomiske og organisatoriske enheder og aktører teoretisk, hvad sker der med kommunerne som følge af og i kølvandet på Strukturreformen, hvordan finder det sted, dvs. hvordan implementeres reformen, og hvad indebærer dette på kort og på længere sigt? Vi ønsker desuden at belyse sammenhængen mellem kommunernes modelvalg (strategiske design, struktur og styrestænkning) og deres performance (effektivitet og produktivitet).¹

1 Der er en stigende interesse for public performance, performance management og measurement. Public sector performance defineres forskelligt, men en grundlæggende opfattelse er, at det drejer sig om, i hvilken udstrækning den offentlige sektor og de offentlige institutioner imødekommer de forventninger, der er til dem fra forskellig side (Bovaird 2005). Alene det forhold, at der i det offentlige typisk er forskellige forventninger og målestokke, skaber stor usikkerhed om fænomenet performance. Dette er meget tydeligt, hvis man sammenligner med effektivitetsmålinger i det private (Parhizgari and Gilbert 2004). Dertil kommer, at de fleste måle-/evalueringsredskaber, som skal belyse resultater og effekter, ser på output (antal timer, møder, behandlinger etc.) i stedet for outcome/effekter og målopfyldelse, dvs. de ser mere på, hvad organisationerne og deres medarbejdere foretager sig end på resultatet af deres anstrengelser, og har i al fald vanskeligt ved at monitere årsags-virkningssammenhænge ved komplicerede eller ”vilde” problemer (cf. Krogstrup 2011). De siger dermed – i bedste fald – noget om produktiviteten og meget sjældent noget om effektiviteten. Endelig er de fleste forskere enige

Disse spørgsmål forsøger vi at besvare gennem *to betragtningmåder*, som går gennem bogen fra først til sidst. De udgør tilsammen vores forklaringsintention, og det er dem, der gør det muligt at sige noget om sammenhængen mellem design og effektivitet. På den ene side anlægger vi en meta- eller, om man vil, en *makrobetragtning*, som vedrører den overordnede relation mellem staten og kommunerne i et velfærdsøkonomisk perspektiv. Her anskuer vi kommunerne som produktionsenheder, der spiller en væsentlig samfundsøkonomisk rolle. Her tematiseres rammerne for og spillet om den kommunale finansiering og den kommunale performance. Det drejer sig om styrings- og finansieringsrelationen mellem stat og kommuner og om den logik, som styrer udviklingen set i et velfærdsøkonomisk perspektiv, hvor bl.a. incitamenter antages at være afgørende for adfærd. En grundlæggende antagelse er her, at kommunerne kan betragtes som rationelle aktører, der søger at maksimere deres egeninteresse, herunder deres finansiering. Denne betragtningmåde udfolder vi i kapitel 2 og 3 og dernæst igen i kapitel 9 og 10.

På den anden side anlægger vi en *meso- og mikrobetragtning*, der vedrører kommunernes funktionsmåde som organisationer med struktur, styrings- og ledelsessystemer, der kan designes på forskellig måde, og hvor forskellig ledelses- og styringstænkning medfører en forskellig udmøntning af politiske og administrative beslutninger. Meso angiver så at sige organisationsniveauet, mens mikro angiver individ-/aktørniveauet, og vi ser her på begge, i og med at vi interesserer os for og fokuserer på, hvordan de ansvarlige ledere foretager strategiske valg af modeller for, hvordan kommunerne struktureres og styres. Den grundlæggende antagelse knytter sig her til forestillinger om strategisk designfit² og professionalisering,

om at pege på (utilsigtede) negative bieffekter og pervers adfærdsregulering ved forsimplede forestillinger vedr. performancemåling og -management (Bouckaert and Halligan 2006). Vi har ikke undersøgt performance direkte, men ønsker alligevel at belyse sammenhængen, så godt vi kan, ved at sammenholde og se, hvorvidt der er en sammenhæng mellem modelvalg og budgetoverholdelse. Sidstnævnte er jo en indikator for, hvorvidt en organisation evner at skabe et integreret ledelsessystem præget af budgetdisciplin, hensigtsmæssig økonomistyring m.m., som gør det muligt for dem at overholde aftaler, de har indgået internt såvel som eksternt. Vi inddrager endvidere resultater fra en undersøgelse (Klausen, Michelsen og Nielsen 2011), hvor topledere og decentrale ledere giver deres subjektive vurdering af udviklingen i kommunernes produktivitet, effektivitet og kvalitet.

- 2 Det er en grundlæggende antagelse i stort set al teori om og forskning i strategisk ledelse, at organisationer forsøger at optimere deres situation gennem strategiske valg, herunder valg af strategier der matcher, eller om man vil, fitter den strategiske situation (eksternt fit). I en organisationsøkologisk betragtning er det er de fitte, der klarer sig godt og overlever (the survival

dvs. til at der skulle være en særlig effektiv eller velfungerende organisatorisk pasform i hver enkelt kommune svarende til de opgaver, kommunen har, og den strategiske situation, den befinder sig i (dvs. antagelse om en designbestræbelse på at skabe såvel internt som eksternt fit), og at der skal ske en ledelsesmæssig professionalisering som forudsætning for, at den kan fungere effektivt. Denne betragtningsmåde udfolder vi i kapitel 4, 5, 6, 7 og 8.

De to betragtninger supplerer hinanden og forenes i en samlet analyse, hvor makrobetragtningen, som er velfærdsøkonomisk og vedrører de overordnede rammer for kommunestyret, og meso- og mikrobetragtningen, som er organisations- og ledelsesteoretisk og vedrører organisatorisk design og aktører, konfronteres med hinanden og understøtter udviklingen af en samlet forståelse af den danske kommunekonstruktion og den udvikling i kommunedannelsen, vi har set de seneste år. De to betragtningsmåder samles nemlig i kapitel 11 og 12, hvor vi forsøger at besvare, i hvilken udstrækning der er en sammenhæng mellem organisationsformerne på meso- og mikroplan og kommunernes performance og konsekvenserne heraf på makroplan. Endvidere tematiseres her, i hvilken udstrækning intentionerne bag Strukturreformen kan siges at være indfriet, samt hvad den analyse, vi leverer af udviklingen, potentielt set betyder for kommunestyrets fremtid.

Gennem de to overordnede betragtningsmåder bringer vi specielt økonomisk teori og organisationsteori i spil. Men selv om vi ikke specifikt interesserer os for at undersøge den politiske styring og demokratiet i kommunerne, tematiserer vi også løbende udvalgte politologiske sider af den udvikling, vi beskriver, herunder hvad udviklingen og vores analyse af denne udvikling betyder for relationen mel-

of the fittest), dvs. de organisationer der evner løbende at skabe fit med deres omgivelser eller strategiske situation, efterhånden som denne forandres, og det både som passiv tilpasning og offensiv prægning. Herunder er det at vælge et strategisk design af organisationen den måske mest fundamentale bestræbelse og i al fald den teoretiske optik, der har fulgt strategilitteraturen fra første færd, som en bestræbelse på at skabe et fit mellem strategi og struktur (Chandler 1962); og herunder et internt fit præget af intern konsistens og alignment (jf. Galbraith 1977, 2002; Hammer and Champy 1993; Hamel and Breen 2007; Burton and Obel 2004). Alignment knytter sig både til, at hver enkelt delstrategi er konsistent på den måde, at mange elementer understøtter den, og til at delstrategierne understøtter hinanden. I Klausens teori om strategiske arenaer (2009) knytter designstrategi sig til produktionsarenaen og alignment mellem delstrategier til, at designstrategien skal understøttes af strategier på andre arenaer, sådan at strukturen understøttes af eksempelvis kulturen og det sociale system. Det er bestræbelsen på at skabe designfit og alignment vi undersøger i kapitel 4, 5, 6, 7 og 8, og vi vender tilbage til denne betragtningsmåde i kapitel 10 og 11.

lem politik og administration, herunder for lederroller blandt politikere og embedsmænd, og hvad udviklingen betyder for forestillinger om velfærdssamfundets fremtidige indretning og kommunernes og kommunestyrets fremtidige rolle.

Som et forsøg på forenkling kan vi fremstille det, vi ønsker at analysere og forstå, ud fra makro-, meso- og mikrobetraktningen som en række dimensioner eller spørgsmål såsom: hvad er Strukturreformen, hvad karakteriserer modeltænkningen, og hvordan fungerer styringsrelationen mellem stat og kommuner og mellem politik og administration? Det har vi gjort i figur 1.1, som er blevet til, efter at vi har foretaget vores undersøgelser og analyser, og derfor også rummer både antagelser og fund.

Figur 1.1. Makro-, meso- og mikrobetraktningens forklaringsintentioner

	Hvad er og hvad bringer Strukturreformen?	Hvad karakteriserer modeltænkningen?	Hvad præger styringstænkningen?
Betragtning: Makro	Kommuner bliver større og får flere opgaver, men ingen ny institutionel ordening, som ændrer på det forhandlingsspil, der definerer deres rolle og finansiering.	Klassisk stat-kommunerelation med delvist sammenfaldende, delvist modstridende interesser.	Kommunestyret rummer ikke egen ansvarlighed og må styres tættere. Tendens til centralisering; intensiveret overvågning og budgetsamarbejde.
Betragtning: Meso og mikro	Større skala nødvendiggør organisatoriske og ledelsesmæssige innovationer og nye roller for politisk og professionel ledelse. Ønske om at skabe nye eksterne/interne fit.	Kommunerne vælger forskellige politisk/administrative modeller, som må vurderes i forhold til om de passer til opgaver og situation (eksternt fit) og i forhold til deres interne konsistens (internt fit).	Hybride modeller og styringstænkninger. De nye modeller rokker ved relationen mellem politik og administration og understreger internt misfit. Samtidig opstår spændinger mellem incitament, der får kommunerne til at performe dårligt, og en professionalisering, som skal gøre dem i stand til at performe bedre.

Som det ses, rummer makrobetraktningen en forestilling om samfunds- og velfærdøkonomisk ansvarlighed, og dermed en legitim interesse i central styring og

koordination, mens meso- og mikrobetraktningen rummer en lige så legitim forestilling om decentral ansvarlighed og autonomi. Disse lige legitime interesser i central styring og decentral autonomi er et gennemgående træk i relationen mellem stat og kommuner og et klassisk forskningstema, som aktualiseres, rammesættes og tematiseres på en måde, hvorved den tilføres ny dynamik med Strukturreformen.

Tre sæt spørgsmål

Med denne dobbelte tematisering opstår der en lang række underspørgsmål, vi ønsker at undersøge og analysere. Makrobetraktningen foranlediger, at vi må belyse kommunestyrets historiske konstitution samt Strukturreformens nye rammesætning. Mikrobetraktningen fordrer, at vi undersøger, hvordan kommunerne har organiseret sig med og efter Strukturreformen, herunder undersøger vi særligt, hvad der karakteriserer en model- og styringstænkning, som bryder med den klassiske kommunale organisationstænkning, nemlig Skanderborgmodellen. Det giver os så at sige tre sæt spørgsmål.

Det *første* sæt spørgsmål knytter sig til at skabe en forståelse af kommunedannelsen med og efter Strukturreformen, herunder af, hvad strukturreformen er, hvad der var baggrunden for og intentionerne med den, og herunder, hvad det er for en større ramme Strukturreformen indskriver sig i historisk, aktuelt og i en mulig og sandsynlig fremtid. Vi vil derfor også forsøge på at forholde os til, om vi på nuværende tidspunkt kan sige noget om, hvorvidt intentionerne bag denne meget omfattende reform ser ud til at blive indløst. Dette tager vi specielt op i de indledende og de afsluttende kapitler (dvs. kapitel 2, 3 og 9 til 12). Men mange af de spørgsmål, der knytter sig til den første forklaringsintention, belyses også løbende i andre af bogens kapitler. Det drejer sig bl.a. om:

- kommunernes historiske og aktuelle eksistensberettigelse og rammevilkår
- herunder deres (kritiske) rolle i samfundsøkonomien
- ændrede relationer mellem stat og kommuner, mellem centralt og decentralt og mellem lige legitime interesser i central styring og decentral autonomi
- ændrede forestillinger om velfærd og velfærdsmodeller, forestillinger som formes og ændres både gennem den læring, der knytter sig til reformerne, og de udfordringer, der opstår historisk, herunder eksempelvis til økonomiske vækst- og kriseperioder, demografi m.m.

- nye forestillinger om, hvad kommuner er, og hvordan de kan og skal fungere, hvor der eksempelvis åbnes for nogle udfald såsom nye professionaliseringer af administrativ ledelse såvel som af politisk ledelse
- nye forestillinger om, hvad kommuner kan gøre, eksempelvis at institutioner, som tidligere ikke kunne røres, nu kan ændres, nedlægges, sammenlægges
- nye forestillinger om, hvordan de gør det, eksempelvis i forhold til samarbejder på tværs internt i kommunen, mellem kommuner og regioner samt i forhold til den private sektor og civilsamfundet
 - herunder markedsdrevet innovation, borger- og brugerdrevet innovation m.v.
- problemfelter, man ikke kunne forudse
 - antallet af kommunalpolitikere anfægtedes ikke i første omgang, men blev det meget hurtigt efterfølgende
 - udvalgsstyret, de mange udvalg og silotænkningen blev problematiseret yderligere, ligesom også magistratsstyret blev det
 - dermed viste det sig også, at strukturreformen på ingen måde var afsluttet, men medførte en dynamik af uafklarethed, en søgeproces
 - herunder at nye spørgsmål krævede nye modeller
 - hvor Skanderborgmodellen var et eksempel på en sådan lærings-/søgeproces og et bud på nye modeller.

Det *andet* sæt spørgsmål knytter sig til et ønske om at danne et overblik over, hvordan kommunerne med og efter Strukturreformen har valgt at strukturere og organisere sig politisk og ikke mindst administrativt. Dette analyseres i kapitel 4. Vi forsøger her at kategorisere og kortlægge, hvordan en forskellig modeltænkning slår igennem, dvs.

- hvilke grundlæggende modeller kan vi identificere idealtypisk
 - her vil vi tage udgangspunkt i KL's modeller
- hvilke idealtypisk rene modeller og varianter eller kombinationer heraf kan vi identificere på landsplan
- hvad karakteriserer vilkår for politikdannelse og administration i disse modeller
 - er det herunder muligt at identificere koncern- og virksomhedstænkning
- hvilken styringstænkning knytter sig til modellerne
 - mere eller mindre hierarki-, kontrakt- og værditænkning m.v.
- og er det muligt at identificere et overordnet mønster heri, eller kan vi bekræfte

- den hidtidige forestilling om en udvikling fra få til mange modeller
– og hvordan indplaceres Skanderborgmodellen i en sådan tænkning.

Herunder belyses også, hvad der er sket struktur- og ledelsesmæssigt i kommunerne efter implementeringen af Strukturreformen. Vi betegner i kapitel 5 dette som anden bølge af omorganisering. Den forståelsesramme, vi analyserer dette indenfor, knytter sig til en forestilling om, at det, der skete dag 1 efter Strukturreformen, var det muliges kunst, og at vi nu dag 2 og 3 efter Strukturreformen er nået frem til at stille spørgsmål til funktionaliteten heraf og spørge om, hvad der er det ønskelige og den mest optimale indretning, en indretning som kan forme sig som justeringer og mere radikale genopfindelser.

Den *tredje forklaringsintention* knytter sig så til at undersøge, hvad der karakteriserer modeltænkningen og erfaringer med at anvende den i nogle af de kommuner, som bryder med den hidtidige forståelse af kommunistyret:

- herunder politikerroller,
- toplederroller,
- decentrale lederroller,
- den centrale forvaltnings rolle,
- relationen mellem politik og administration,
- relationen mellem centralt og decentralt
 - og herunder ikke mindst de decentrale produktionsenheders og/eller institutionernes rolle
 - forestillingen om dem som virksomheder
- nemlig Skanderborgmodellen i 1., 2. og 3. generation.

Skanderborgmodellen rummer ét *bud* på, hvordan man laver en afbalancering af de mange hensyn, en offentlig instans, som en kommune må leve med under nye vilkår. Den rummer idealtypisk muligheden for at gå nye veje. Den grundlæggende ide tilsiger, at decentralisering til de udførende organisatoriske enheder, virksomhederne, kan skabe et frihedsrum for den professionelle ledelse, hvorved der kan udvirke en højere grad af effektivitet. Vi opfatter dermed udfoldelsen af modellen i den kommunale verden som et centralt udtryk for kommunesystemets organisatoriske respons på den effektivitetsudfordring, som er vokset frem gennem de seneste årtier. Spørgsmålet er imidlertid, hvordan modeltænkningen

fungerer i praksis, hvilke erfaringer man har gjort sig med modellen, hvordan man har arbejdet med at udvikle og tilpasse den, og hvorvidt den praktiske implementering af modellen har udviklet sig i retning af at konvergere med eller divergere fra idealtypen og dens modsætning(er). Det analyserer vi i kapitel 6 og 7.

I kapitel 8 uddyber vi analysen af Skanderborgmodellen i forhold til et afgørende forhold i kommunedannelsen efter strukturreformen, nemlig den udfordring, de nyfusionerede kommuner står over for, når de dag 1 og 2 skal gøre forestillingen om den nye kommune til virkelighed, som en bevidsthedsmæssig realitet, dvs. som noget, både medarbejdere og andre interessenter forbinder med noget samlet/enhedsligt, og som noget, der har høj legitimitet. Vi antager nemlig i overensstemmelse med organisationsteorien, at det er en forudsætning for at virkeliggøre kommunedannelsen, at der udvikles en kommunal organisatorisk identitet i hver enkelt kommune, og at denne organisationsidentitet er en forudsætning for kommunens evne til at performe. De nye kommuner er i udgangspunktet grundlæggende en forestilling og et postulat, der efterfølgende skal bevises og gøres til virkelighed gennem en proces, som udfoldes på mange strategiske arenaer samtidig. Dannelsen af en ny fælles organisatorisk identitet har en central rolle heri, men udfordres af den måde hvorpå kommunen selv og andre taler om den, herunder af den offentlige diskurs og herunder igen af pressens rolle som en der sætter spørgsmålstegn ved legitimiteten. Vi belyser identitetsdannelsen og den kommunikative strategiske udfordring med Bornholms Regionskommune som eksempel.

Endelig ønsker vi at integrere de tre betragtningsmåder (makro-, meso- og mikrobetragtningerne) og de tre forklaringsintentioner ved at belyse, hvorvidt der er en sammenhæng mellem den måde, kommunerne har håndteret Strukturreformen og deres performance, herunder om hypoteserne vedr. ledelsesmæssig professionalisering og strategisk designfit bekræftes af kommunernes performance, og i hvilken udstrækning svaret herpå kan forklares teoretisk på makro-, meso- og mikroniveau, nemlig samfundsøkonomisk, strategisk eller fagligt og ledelsesmæssigt. Denne integration mellem analyserne i kapitel 2 og 3 samt 4 til 8 foretager vi i kapitel 9 til 11.

Teoretisk forståelse

Vi finder ikke, der er behov for en klassisk akademisk redegørelse for vores teoretiske og metodiske approach, men ønsker at anføre, at vi – i lighed med det vi