

Opgaveskriver: Flemming Hartwich 04.02.76

Vejleder: Vibeke Willumsen



Kommunernes identitet og forandring

**Speciale ved diplomstudiet i Organisation og Ledelse, Institut for Organisation,
Copenhagen Business School 2011**

Forord

Jeg har i mange år arbejdet som leverandør i den ”kommunale verden” og har været ”øjenvidne” til den forandring kommunerne har gennemgået de sidste 5-10 år.

Kommunalreformen og salget af KMD har betydet store forandringer i det kommunale landskab. Undervejs i processen har jeg som udenforstående bemærket en forandring i kommunernes narrativer, deres egen forståelse af den verden de befinder sig i og afledt heraf deres egen identitet. Men kommunen som organisation har ikke en egen identitet, dens identitet er summen af organisationens medlemmer, hvorfor jeg løbende har observeret hvordan disse har ændret deres verdenssyn og afledt heraf, deres narrativer.

Dannelsen af KOMBIT har givet kommunerne et værktøj i deres bestræbelser på, at sikre en mere effektiv administration i kommunerne, til færre omkostninger end i dag. Som senior markedskonsulent i KOMBIT har jeg dagligt dialog med kommunerne både på strategisk og operationelt niveau. Denne dialog giver mig en direkte adgang til at observere og påvirke de narrativer jeg mødes med i kommunerne, samt den forandring der er sket over de seneste år.

Nærværende opgave har givet anledning til at belyse identitetsforandringen, samt de narrativer, der er toneangivende i kommunerne. Formålet er, at skabe en større viden i KOMBIT om kommunernes identitet, forandringen og derigennem skabe en forståelse for, hvordan KOMBIT kan bidrage i forandringsprocessen, både i forhold til at påvirke processen, forhåbentligt i en positiv retning, men samtidigt også til at skabe større opbakning til KOMBIT projekter.

Indhold

Forord	2
1.0 Indledning.....	5
1.1 Baggrund	5
1.2 Problemstilling.....	6
1.3 Problemformulering.....	8
2.0 Metode.....	9
2.1 Empiri	9
2.2 Metodekritik	9
2.3 Interview.....	11
2.4 Teorivalg.....	12
2.5 Sensemaking.....	13
2.6 Identitet & narrativer	13
2.7 Det narrative vidensbegreb.....	14
2.8 Weick.....	15
2.8.1 Weicks syv karakteristika.	15
2.8.2 Anvendelse af Weick	18
2.8.3 Weick kritik	18
2.9 Aktantmodellen	19
2.10 Northorp Frye	20
3.0 Analyse.....	22
3.1 Kommunernes vilkår	22
3.2 Grounded in identity construction	23
3.2.1 Central vs. decentral.....	27
3.3 Social	28
3.3.1 Micro.....	29

3.3.2 Makro	31
3.3.3 Micro og makro – sammenfatning	33
3.4 Enactive of sensible environments	33
3.5 Focused on and by extracted cues	37
3.6 Aktantmodellen - analyse	43
3.6.1 Faglighed vs. økonomi	43
3.6.2 Styringslogik	45
3.6.3 Den økonomiske krise	48
3.7 Opsamling	52
3.7.1 Temaer i respondenternes fortællinger	52
3.8 Northorp Frye	55
4.0 Ledelsesmæssige implikationer	58
4.1 Temaerne i den kommunale identitet	58
4.2 Identitetsforandringen	59
4.3 Handlingsanvisninger	61
4.3.1 Skabe forståelse for kommunernes identitet	61
4.3.2 Afdække den enkelte kommunes modenhed	63
4.3.3 Fortælle ”de gode historier”	64
5.0 Refleksion	66
Litteraturliste	69
Bilag 1	70
KOMBIT	70
Historie	70
KOMBITs mission	71
Bilag 2 Baggrund for interviewet	73

1.0 Indledning

1.1 Baggrund

Kommunerne er i Danmark selvstyrende enheder defineret i grundlovens § 82 *Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.*

Kommunerne værner om dette selvstyre både i forhold til deres identitet, men også i forhold til de løbende forhandlinger med staten. Dette selvstyre er dog under voldsomt pres eksempelvis illustreret i en artikel i ugebrevet A4 nr. 18 2010 hvor ugebrevet har interviewet en række kommunalforskere og eksperter på området. Af artiklen fremgår det at kommunerne, igennem KL, som kommunernes interessevaretager, ikke har formået at give den nuværende regering modspil i forhold til de økonomiske og politiske forhandlinger, hvorfor kommunerne i stigende omfang er centralt (statsligt) styret.

Kommunernes identitet er under forandring, der tales om, at selvstyret er truet. Truslen står udtalt som stadigt stigende centralisering af opgavebeskrivelse og ikke længere kun opdraget (lovgivningen). Med større deltaljstyring mindskes kommunernes muligheder for selv at øve indflydelse på opgaveudførelsen og derved også den økonomiske styring. Et eksempel er institutionernes lukkedage, hvor politikerne ønsker at øve indflydelse på hvor mange lukkedage kommunerne skal have og hvornår lukkedagene er placeret. En holdning der direkte kan have økonomiske konsekvenser for kommunerne og griber ind i kommunernes opgaveløsning.

Det økonomiske pres har også bidraget til diskussionen af om kommunerne reelt skal stå alene i forhold til opgaveløsningen. Fælles indkøb, fælles udvikling, fælles administration diskuteres og praktiseres i stigende grad. Dannelsen af KOMBIT¹ er et eksempel på et kommunalt it fællesskab, inden for systemudvikling og digitalisering. Hvor kommunerne forsøger, at opnå stordriftsfordele i at gå sammen og udvikle og indkøbe nye it systemer. Flere kommuner går også sammen i frivillige fællesskaber i forhold til udbud af kernesystemer, udvikling af nye systemer, men også i forpligtende samarbejder, hvor kommunerne træffer fælles forpligtende beslutninger på tværs af de deltagende kommuner, både i forhold til digitalisering, men også på udførelsen af de kommunale myndighedsopgaver.

¹ Se Bilag 1

Udfordringen er i vid udstrækning erkendt i kommunerne, hvorfor kommunerne på et strategisk niveau ønsker at støtte fælles tiltag, der kan modvirke centraliseringen.

1.2 Problemstilling

Store omvæltninger har krævet betydelige interne ressourcer i kommunerne. Oveni den store opgave at gennemføre bl.a. kommunalreformen, er det eksterne pres på kommunerne steget ganske betydeligt, både politisk og økonomisk. Presset er i særdeleshed steget indenfor de sidste to år, som en direkte følge af den finansielle krise og deraf følgende lavkonjunktur, med bl.a. stigende arbejdsløshed til følge. Ydermere står Danmark overfor en demografisk udfordring med en stor ældre generation på vej på pension, der vil betyde en væsentlig stigning i omkostningerne til ældrepleje mv., uden dette tilsvarende kompenseres på arbejdsmarkedet af de følgende generationer.

Den nuværende regering har ydermere strammet den økonomiske styring af kommunerne, med stadig hårdere sanktioner for de kommuner, der ikke overholder de økonomiske rammer og med trusler om at ophæve de fælles økonomiforhandlinger til fordel for individuelle forhandlinger. Foruden de økonomiske stramninger, er der også sket en større deltaljstyring af kommunernes administrative praksis, der ofte opleves som en spændetrøje for kommunernes muligheder for lokalt selvstyre og egen bestemmelse i udførelsen af de kommunale opgaver. Gældende inden for alle fagområder.

Mange kommuner har i denne proces ændret organisatorisk struktur fra en klassisk forvaltningsstruktur til centerstruktur, med slankede direktioner og færre fagchefer. Det økonomiske såvel som administrative ansvar er i processen blevet centraliseret og har også betydet et øget behov for tværgående samarbejde og tværfaglighed.

Kommunernes identitet er under forandring, der tales om, at selvstyret er truet. Truslen står udtalt som stadig stigende centralisering af opgavebeskrivelse og ikke længere kun opdraget (lovgivningen). Med større centralstyring mindskes kommunernes muligheder for selv at øve indflydelse på opgaveudførelsen og derved også den økonomiske styring. Et eksempel er institutionernes lukkedage, hvor politikerne ønsker at øve indflydelse på hvor mange lukkedage kommunerne skal have og hvornår lukkedagene er placeret. En holdning der direkte kan have økonomiske konsekvenser for kommunerne og griber ind i kommunernes opgaveløsning.

Det økonomiske pres og centraliseringen har også bidraget til diskussionen af om kommunerne reelt skal stå alene i forhold til opgaveløsningen. Fælles indkøb, fælles udvikling, fælles administration diskuteres og praktiseres i stigende grad. Dannelsen af KOMBIT er et eksempel på et kommunalt it fællesskab, hvor kommunerne forsøger, at opnå stordriftsfordele i at gå sammen og udvikle og indkøbe nye IT systemer.

Flere kommuner går også ad hoc sammen i forhold til udbud af kernesystemer, udvikling af nye systemer, men også i samarbejder, hvor kommunerne træffer fælles forpligtende beslutninger på tværs af de deltagende kommuner, både i forhold til digitalisering, men også på udførelsen af de kommunale myndighedsopgaver.

Dannelsen af fællesskaberne er et forsøg fra kommunernes side på at modstå det statslige pres, men har alt andet lige også en indvirkning på kommunernes identitet, da afgivelse af suverænitet til fællesskaberne reelt er i modstrid mod den kommunale selvopfattelse.

En markant forandring i det kommunale landskab er dannelsen af Udbetaling Danmark (UDK). UDK skal fra 2012 overtage en række tidligere centrale kommunale forvaltningsopgaver. Opgaver der kan afgøres ud fra objektive kriterier og derfor ikke er bundet til udførsel på lokalt plan. UDK er ejet af ATP, der overtager en del af myndighedsopgaven fra kommunerne. Udviklingen med UDK har betydet, at kommunerne ikke længere kan betragte de i dag værende myndighedsopgaver som sikre fremtidige forretningsområder, men vil formentlig opleve at områderne vil blive konkurrenceudsat af staten. Enten fordi staten overtager myndighedsopgaverne eller fordi opgaverne privatiseres.

På baggrund af ovenstående store strukturelle udfordringer har jeg til hensigt at undersøge hvordan forandringen i kommunerne har haft indvirkning på kommunernes identitet. Identitet² er i nærværende opgave defineret som; hvordan mennesker opfatter sig selv, derigennem hvordan de agerer og tolker hændelser omkring dem³.

Hypotesen for denne opgave er, at kommunernes egen selvforståelse er under forandring, som en direkte følge af ovenstående forhold, der antages at ændringer i kommunernes identitet, formuleret som:

- Statens overtagelse af opgaver (Centralisering)

² Begrebet behandles yderligere i afsnit 2.4 Teori

³ Weick, K. 2001. Making Sense of the Organization. Side 461

- Kommunalreformen (større organisatoriske enheder)
- Finanskrisen og demografisk pres (svækket økonomi)

Kommunernes traditionelle selvforståelse er baseret på⁴:

- Kommunerne er grundlovssikret selvstyre.
- Deres identitet er bygget op på
 - o Kan selv
 - o Vil selv
- De er faglige og vælger faglighed før økonomi

Jeg vil i nærværende opgave undersøge om den traditionelle selvforståelse fortsat er forankret i kommunerne eller om der er sket et skift i temaerne og derigennem kommunernes identitet. Hvilket har ledt frem til følgende problemformulering.

1.3 Problemformulering

Hvilke temaer består den kommunale identitet af?

Hvilken forandring gennemgår den kommunale identitet?

Besvarelsen af ovenstående teser har til formål, at skabe en større bevidsthed og forståelse i KOMBIT, for derigennem at kunne danne en række ledelsesmæssige implikationer, der kan danne grundlag for kommunikationen mellem KOMBIT og kommunerne.

⁴ Opsummering af selvforståelse bygger på respondenternes narrativer, der alle indeholder en beskrivelse hvordan kommunerne opfattede sig selv.

2.0 Metode

Nærværende afsnit har til formål at skabe gennemsigtighed i forhold til de i opgaven anvendte data og fortolkninger, for derigennem at give læseren mulighed for at forholde sig kritisk til begrundelse og udvælgelse af indsamlingen og konstruktionen af data, teorivalg og analysen. Det er endvidere hensigten at give læseren forståelse af hvorfor der er truffet de valg, der er sket.

2.1 Empiri

Kvalitative interviews har dannet grundlag for denne opgaves empiri. Interviewformen er ”livsverdensinterviews”⁵, der har til hensigt at undersøge respondenternes subjektive oplevelser. Metoden er konstruktivistisk og skal skabe forståelse for hvordan respondenterne oplever og fortæller narrativer. Metoden gør det muligt at se verden gennem respondenternes øjne.

Inden interviewene blev der fremsendt en beskrivelse af problemstillingen, samt en kort spørgeguide. Hensigten var at give respondenterne mulighed for at reflektere over spørgsmålene inden interviewet og derved give mulighed for at frembringe konkrete eksempler på identitetsforandringen og narrativer. Spørgsmålene havde til formål at danne rammen for interviewet og styre samtalens retninger, for derigennem at sikre en fremstilling, der kunne danne grundlag for analysen, samt skabe konsistens imellem interviewene, således at der kunne dannes temaer på baggrund af det fortalte.

Interviewene er optaget på bånd. Citater i nærværende opgave er uredigerede gengivelser af respondenternes svar/ fortællinger.

2.2 Metodekritik

Qua min egen store involvering i KOMBITs eksterne kommunikation med kommunerne, har jeg et stort kendskab til kommunerne, deres organisationer og de narrativer der ofte fortælles. Jeg har desuden et kendskab til flere af respondenter på et mere personligt plan, da jeg arbejdsrelateret, har samarbejdet med dem i flere år.

Dette har været en styrke i det forberedende arbejde, da jeg har vidst hvilke kommunale repræsentanter, der ville være ”de rette” at interviewe og kunne sikre deres deltagelse.

⁵ Paradigmer i Praksis Darmer et. al 2010, side 225 (Kvale, 1997)

I forhold til kendskabet til organisationerne har det givet en øget forståelse af det fortalte og jeg kan i højere grad relatere til det fortalte. Derved har jeg i interviewsituationerne kunne spørge meget konkret og detaljeret ind til forklaringerne. Mit kendskab har også haft betydning for valget af emne og spørgsmål, da jeg via min erfaring med kommunerne mener at have set bevægelser i kommunernes identitet.

Min ansættelse i KOMBIT kan også have betydning i interviewsituationen, da KOMBIT har en ganske særlig rolle for kommunerne. Dette kombineret med min stilling, som kommunernes kontaktperson, kan betyde, at respondenterne er mere åbne og omkring deres egen organisation de problemstillinger i de oplever i disse, samt i forholdet til deres omverden. Betydningen heraf er, at jeg får tilgang til en viden jeg ellers ikke kunne opnå og derigennem får mulighed for at underbygge analysen med et mere kvalificeret datagrundlag.

Nærværende opgave skal betragtes som en refleksion i en kontinuerlig proces. Forandringerne i kommunerne fortsætter og respondenterne står midt i denne proces. Det skal yderligere bemærkes, at respondenterne også påvirkes af nærværende opgave og den proces de har været igennem i forbindelse med de gennemførte interviews. I forbindelse med forberedelse til interviewet, besvarelsen af spørgsmålene og den efterfølgende refleksion, vil respondenterne løbende sensemake og danne sig ny forståelse af den proces de gennemløber.

I forlængelse af interviewene har enkelte respondenter udtrykt ønske om, at mødes på tværs af gruppen af respondenter og føre diskussionen fra interviewene videre i en fælles kreds, med udgangspunkt i temaerne fremkommet via nærværende opgave.

De udvalgte respondenterne er valgt på grund af deres organisatoriske placering, der er ledere. Qua deres involvering i forandringsprocesserne i kommunerne, deres erfaring og netværk, menes disse at kunne give en bred og reflekteret forståelse af identitetsforandringerne og de fortalte narrativer.

Jeg har i opgaven ikke valgt at interviewe den menige medarbejder af ressourcemæssige årsager. Disse kunne formentlig bidrage til en yderligere nuancering af de fortalte narrativer, men er ikke inddraget i opgaven. Deres bidrag kunne have omhandlet oplevelsen af den økonomiske situation for den menige medarbejder, faglighed vs. økonomi, samt forholdene omkring den centrale og decentrale organisation.

Respondenternes tolkning af medarbejdernes sensemaking er udeladt, da dette vil betyde en dobbelt fortolkning. Først af respondenterne og siden af undertegnede. En sådan tolkning er særdeles uhensigtsmæssig, hvorfor betragtningerne om medarbejdernes sensemaking udelades af nærværende opgave.

2.3 Interview

Der er i nærværende opgave anvendt kvalitative strukturerede dybde interviews med henblik på at afklare problemstillingens grundelement.

Der er interviewet 7 respondenter, der hver især repræsenterer og afspejler kommunerne som hele. De er udvalgt på baggrund af:

- Organisatorisk modenhed
- Repræsentant for en chefforenings medlemmer
- Kommunestørrelse
- Relation og kendskab til KOMBIT
- Landsdels placering

Alle respondenter har et grundlæggende kendskab til KOMBIT og deltager i de respektive kommunernes strategiske arbejde i forhold til digitalisering og organisationsudvikling.

Ydermere har de alle arbejdet i det kommunale i mange år og kender derfor den kommunale udvikling. De deltager aktivt i forandringsprocesserne på forskellige organisatoriske niveauer og kan derfor uddybe eventuelle forskelle i de opfattede identiteter og narrativer.

Alle kommunerne har gennemført organisatoriske ændringer, men er på forskellige stadier af modenhed osv. Ydermere er it chef Jørgen Kristensen medlem af KOMBITs porteføljegruppe, der er KOMBITs kommunale rådgivningsforum. Porteføljegruppen, der afholder kvartalsvise møder, rådgiver KOMBITs ledelse på områder som strategi, forretningsmodeller og projektportefølje. Medlemmerne i gruppen er udpeget af bl.a. Kommunaldirektørforeningen i Danmark.

Respondenterne er:

- Jens Chr. Birch, kommunaldirektør i Næstved Kommune (formand for kommunaldirektørforeningen)

- Jørgen Kristensen, IT chef i Egedal Kommune (formand for IT chefforeningen)
- Ejvind Mortensen, direktør Frederikssund Kommune
- Claus Brandt, økonomidirektør Holstebro Kommune
- Jette Bondo, digitaliseringschef Rudersdal Kommune
- Mogens Bak Hansen, digitaliserings og borgerservicechef Fredericia Kommune
- Eva Mink Andersen, IT chef Aabenraa Kommune

I respondenterne beskrivelser af de kommunale organisationer sonderer de mellem den centrale og decentrale organisation. Den centrale organisation er administrationen forankret i og omkring rådhuset, mens den decentrale organisation er institutioner, skoler, virksomheder mv.⁶

2.4 Teorivalg

I det følgende beskrives hvilke teorier, der er inddraget i analysen og derved gøre det muligt at besvare problemformuleringen for denne opgave.

Specialet undersøger udviklingen i kommunernes identitet med baggrund i teori om meningsskabelse (sensemaking⁷), dvs. hvordan individer skaber forståelse af omverdenen.

På baggrund af dette tager opgaven udgangspunkt i et socialkonstruktivistisk paradigme. Det videnskabsteoretiske ståsted er truffet med udgangspunkt i specialets problemstilling, for derved at skabe sammenhæng mellem problemformulering, undersøgelsesdesign og analyse. Valget er ligeledes sket med udgangspunkt i det socialkonstruktivistiske paradigme menneskesyn, der siger, at mennesket dannes og forstås i sin relation til andre.

Ved at anvende det socialkonstruktivistiske paradigme har det betydning for forståelsen af problemformuleringens emner. Organisationer forstås sociale konstruktioner, der skabes i interaktionen og kommunikationen mellem organisationsmedlemmerne og de sociale aktører i omverdenen.

I en kvalitativ undersøgelse fortolker undersøgeren meningen med empirien og er derved med til at skabe det samlede datamateriale. Sandheden betragtes i dette paradigme som værende

⁶ Størrelsesforholdene er 1/10. En tiendedel af de ansatte i kommunerne er ansatte i centraladministrationen, mens de øvrige halvfems procent er ansat i de decentrale funktioner. Kommunens samlede antal ansatte er ca. ti procent af indbyggerantallet, dvs. at en gennemsnitskommune har ca. 5.000-5.500 ansatte (en gennemsnitskommune er 56.000 indbyggere).⁶

⁷ Se afsnit 2.5 Sensemaking

relativ i forhold til virkeligheden og de betragtede subjekter, hvor dette opstår i interaktionen mellem undersøger og den undersøgte. Der er ikke én virkelighed, men mange, hvorfor virkeligheden er subjektiv.

2.5 Sensemaking

Sensemaking bruges i denne sammenhæng som et teoretisk koncept for hvordan individerne opfatter og tænker verdenen på ved at konstruere sin egen subjektive forståelsesramme.

Sensemaking handler om proces og ikke strukturer. Det er en teoretisering, der gør op med rationelle forståelser og forkaster antagelsen om, at vi ikke kender eller kan udlede årsag og sammenhæng.

Det enkelte menneske skaber selv den virkelighed de/ vi lever i og danner derigennem profetier, som vi søger at opfylde – selvopfyldende profetier. Sensemaking kan i den ramme bruges til at se hvordan identiteten er dannet, udviklet og forandret, men kun retrospektivt. Der gives ingen anvisninger til at forudsige adfærd.

Sensemaking viser kompleksiteten i organisationer igennem analysen af meningsdannelsen hos organisationens medlemmer. Medlemmerne søger at danne en forståelse (mening) i et uforudsigeligt miljø, hvor alle aktører optræder forskelligt. Sensemaking er en kognitiv proces der løber hele livet igennem og danner grundlaget for forståelsen af eks. kultur, normer og værdier, men også relationer mv. Sensemaking skal derfor ikke kun forstås i en organisatorisk ramme, men i lige så høj grad en ramme for livet, for alle vores oplevelser og erfaringer. Derigennem er sensemaking, som proces, med til at danne vores identitet og hvordan denne ændres gennem livet.

2.6 Identitet & narrativer

Identitet har i sig selv, som begreb, ikke en entydig definition. Identitet defineres i relation til de videnskabelige og intellektuelle traditioner, det behandles under.

I nærværende opgave defineres identitet ud fra Weick: *hvordan mennesker opfatter dem selv, derigennem hvordan de agerer og tolker hændelser omkring dem*⁸. I relation til organisatorisk

⁸ Weick, K. 2001. Making Sense of the Organization. Side 461

identitet ses organisationer som et produkt af individernes fælles virkelighed. Albert & Whetten⁹ samler tre overordnede dimensioner for organisatorisk identitet:

1. Hvad organisationsmedlemmerne finder er centralt for organisationen
2. Hvad der adskiller den konkrete organisation fra andre organisationer (set gennem medlemmerne)
3. Hvad organisationsmedlemmerne opfatter som bestående og kontinuerligt. Dvs. hvad der forbinder fortid og nutid sammen.

En organisation vil bestå af mange forskellige individers opfattelser af organisationens identitet, derfor vil organisationens samlede identitet bestå af disse mange forskellige identiteter, den er altså tvetydig. Den vil samtidigt være unik og kan ikke kopieres, da det netop er de enkelte individers egen forståelse der danner grundlaget for den samlede. Dette kan ikke genskabes.

I dannelsen af vores identitet og opfattelse af omverdenen danner vi løbende narrativer. Disse narrativer har til formål, at skabe fælles forståelse/ tolkning af virkeligheden og skabe sikkerhed for vores identitet. Individer og organisationer søger at reducere usikkerhed og kompleksitet, bl.a. ved løbende at validere sin identitet igennem narrativer.

Narrativ defineres i nærværende opgave som; *en fortælling, hvorigennem mening dannes*. Narrativer er ikke universelle, de vil hele tiden ændres og bygger på meningsdannelse og ikke fakta. Organisationens medlemmer skaber mening i organisationen ved at indpasse deres oplevelser i en forståelsesramme, dvs. at igennem deres historiefortælling skabes mening. En organisation vil derfor består af en myriade af forskellige narrativer, som ledelsen kan søge at påvirke, men aldrig styre.

2.7 Det narrative vidensbegreb

Det narrative vidensbegreb i denne opgave tager udgangspunkt i meningsskabelse gennem fortællinger¹⁰. Borum & Pedersen peger på en række forskellige tilgang til det narrative vidensbegreb i faglitteraturen, herunder ”tales from the field”, ”tales of the field” og ”story reading”. Tilgangen i nærværende opgave er ”tales from the field”, der på baggrund af

⁹ Udtræk fra artikel af Stewart R Clegg, Carl Rhodes og Martin Kornberger. Desperately Seeking Legitimacy: Organizational Identity and Emerging Industries.

¹⁰ Finn Borum & Anne Reff Pedersen, 2008. Fusioner, ledelse og fortællinger.

respondenternes fortælling begrebsliggør udviklingen i kommunernes identitet på baggrund af deres narrativer. Frye anvendes i denne sammenhæng til at skabe forståelse for hvilke genre narrativerne bevæger sig indenfor.

Narrativer indeholder i sig selv flertydighed, derfor vil et narrativ altid tolkes forskelligt afhængigt af den enkeltes sensemaking.

2.8 Weick

Karl E. Weick forsker bl.a. i hvordan medarbejdere skaber mening i volatile organisatoriske sammenhænge, herunder organisatoriske forandringer og de påvirkninger dette medfører for medarbejderne. Weick anvender begrebet sensemaking, der betyder ”the making of sense”¹¹, dvs. skabelsen af mening. Weick ser organisationer som samlinger af aktører, som forsøger at skabe mening i det der sker omkring dem.¹² Sensemaking er således processuelt og sker løbende, ofte foranlediget af forandringer, der skaber usikkerhed og forstyrrelser i organisationerne. Disse forstyrrelser kan være utrykt i ændrede roller, rutiner og mønstre, der derved tvinger organisationens medlemmer til at tage stilling til og danner meninger om disse forandringer.

I relation til nærværende opgave kan dette netop relateres til kommunerne, hvor disse undergår store forandringer, igangsat af ydre forhold, der påvirker organisering og rutiner meget kraftigt.

2.8.1 Weicks syv karakteristika.

Sensemaking handler om hvordan individet skaber forståelse på baggrund af oplevelser og hændelser og indplacering af disse i en meningsfuld og acceptabel ramme, som en kontinuerlig proces. Weick har opstillet syv grundlæggende karakteristika ved sensemakingprocessen.

2.8.1.1 *Grounded in Identity Construction (identitetsskabelse)*

”How can I know what I think until I see what I say?”, således begynder sensemaking.

Identiteter skabes på baggrund af relationer, derved bliver et skift i relationer et skift i ens egen definerede identitet. Udgangspunktet herfor er, at der ikke er én fastlagt identitet, men derimod flere, bestemt af de interaktioner individet gennemgår. Derved foregår

¹¹ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. Side 4.

¹² Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. Side 6.

indentitetsskabelsen i organisationer ikke kun indenfor de vedtagne sociale systemer, men i en konstant spejling mod bl.a. omverdenen. Meningsdannelsen tager udgangspunkt i en positiv forståelse af organisationen og dens identitet. Hensigten er, at understøtte individets selvforståelse og karakter, derved opstår behovet for flere identiteter, for derigennem at imødegå overraskelser og skabe stabilitet.¹³

2.8.1.2 Retrospective.

Sensemaking sker retrospektivt. Livet forstås baglæns, men leves forlæns.¹⁴ Hermed menes at oplevelser og begivenheder ikke forstås mens de finder sted, men efterfølgende. Mening skabes derved på baggrund af tidligere erfaringer og erindringer. På grund af dette vil retrospektiv meningsskabelse altid blive påvirket og forstået på baggrund af tidligere oplevelser og derfor kobler individet sin forståelse sammen af forskellige erfaringer.¹⁵

2.8.1.3 Enactive of sensible environments

Handling er en måde at danne mening igennem. Her er det centrale, at individet selv er med til at skabe mening ved at undersøge, udspørge, bygge prototyper mm. Det er gennem handlingerne og resultaterne af disse, at individet skaber mening, ud fra et behov for rationalitet, at forstå/ opdage virkeligheden. Dette behov fører til skabelsen af mening og derved en selvopfyldende profeti.¹⁶

2.8.1.4 Social

Sensemaking kan friste til kun at tænke i individuelle baner og glemme, at "...human thinking and social functioning... (are) essential aspects of one another"¹⁷. Vores adfærd er betinget af andres handlinger og sensemaking. I relation til organisationen er den et netværk af sensemaking og gensidig påvirkning, der tilsammen danner et fælles sprog og social interaktion.¹⁸

2.8.1.5 Ongoing

Læring og erfaring er en kontinuerlig proces, af handlinger, fortolkninger mv.: sensemaking. Dette kommer tilsyneladende kun til syne når vi oplever en ændring eller stoppes i processen.

¹³ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations s. 18-24.

¹⁴ Søren Kierkegaard

¹⁵ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. S. 24-30.

¹⁶ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. S. 30-38

¹⁷ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. S. 38.

¹⁸ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. S. 38-43

På trods af ændringer eller forhindringer i strømmen stopper sensemaking ikke, da vi hele tiden er omgivet af andre strømme. Der er ikke et start og slutpunkt i meningsdannelsen, men en konstant tilstedeværende proces. Det er en cirkulær bevægelse mod en stadigt mere kompleks forståelse og situation, bestemt også af hastighed i de oplevede hændelser. Det er når hastigheden overstiger evnen til at opsætte det oplevede, at vi mister vores fodfæste.¹⁹

2.8.1.6 Focused on and by Extracted Cues

Mennesket kan tilsyneladende danne mening om alting. Sensemaking består af mange forskellige påvirkninger (cues), der ofte omdannes til historier ud fra hvilke der dannes mening og handles. Mening og handling dannes ud fra en forståelse af den sociale kontekst, på baggrund af de cues (stikord) der gives. Historierne eller fortællingerne (narrativer) kan være myter eller metaforer og understøtter hukommelsen og virker på den måde forklarende. Forståelsen af narrativet sker på baggrund af den referenceramme som individet har, og derigennem sker en tolkning af historiens karakterer (roller) og objekter. Denne ramme (frame) hvori stikordene opfanges, udvælges og gøres forståelige, skaber grundlaget for meningsdannelsen. Hvis der er en relation mellem cue og frame skabes mening.

2.8.1.7 Driven by Plausibilitet Rather Than Accuracy

Mennesket søger hele tiden at skabe mening og på baggrund af denne at handle. Meningsdannelsen sker dog ikke altid på et fuldt oplyst grundlag, dertil er verden for flertydig og beslutninger skal træffes hurtigt. Samtidigt foretages handlinger ikke altid ud fra hvad der objektivt kan betragtes om rationelt. En række forhold påvirker handlingen, det være sig magtforhold, individets unikke fortolkning mv. Plausibilitet handler om hvordan individet skaber mening og handler i forhold til hvad de mener, er plausibelt givet interaktionen med omverdenen, derved er plausibilitet et grundlag for enactment²⁰.

2.8.1.8 Sammenfatning

Ved anvendelse af Weicks teori om sensemaking muliggøres en forståelse af hvordan kommunernes identitet har skiftet. Dette kan belyses ved brug af de syv karakteristikker, samt ved analyse af selve identitetens opbygning. Weick anfører at meningsskabelse sker ved ændringer i det omgivende miljø præget af forstyrrelser, flertydighed og usikkerhed. Derved handler sensemaking om hvordan mening skabes hos organisationens individer, således at

¹⁹ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. S. 43-49

²⁰ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. S. 55-61.

omverdenen giver mening.

Dette sker i relationerne mellem organisationens individer, påvirket af en lang række faktorer, herunder narrativer fortalt af lederne, de andre medarbejdere, men også omverdenen påvirker deres sensemaking, eksempel via pressens skriverier og dialog med andre organisationer.

2.8.2 Anvendelse af Weick

Nærværende opgave tager udgangspunkt i fire af Weicks syv properties;

- Grounded in identity construction
- Social
- Enactive of sensible environments
- Focused on and by extracted cues

Der er i respondenternes fortællinger ikke kvalificeret materiale til at underbygge en egentlig analyse af de andre properties og danner derfor ikke grundlag for selvstændig analyse.

2.8.3 Weick kritik

Weick søger som socialkonstruktivist ikke en endegyldig objektiv sandhed. Sensemaking handler om at finde en plausibel forklaring der giver sammenhæng og er forklarende.

Sensemaking er ikke det samme som fortolkning, der forudsætter en eksisterende kontekst, der kan tolkes op mod. Sensemaking er en proces, hvorigennem mening dannes, en måde at definere og fortolke omverdenen og derigennem konstruere en identitet.

Der kan være flere identiteter afhængigt af omgivelser og stimuli, det være sig på arbejdspladsen, i privatlivet eller andre sociale relationer. De rammer og grundlag (cues) vi anvender i processen er de filtre hvorigennem vi tolker vores omverden, dog i en positiv selvopfattelse.

Sensemaking kan betragtes som et forholdsvist abstrakt begreb, der er svært anvendeligt i analysemæssig sammenhæng. Som konsulent, analytiker mv. har Weick ikke angivet specifikke modeller eller klare retningslinjer for anvendelsen af Sensemaking og derfor kan dette teoretiske rammeværk være svært at anvende.

Ydermere anskuer Weick kun retroperspektivt hvorigennem en forståelse af en gennemført proces kan forstås. Der gives ikke mulighed for på denne baggrund at give bud hvordan den fremadrettede proces bør tilrettelægges eller anvisninger på metoder eller modeller, der kan

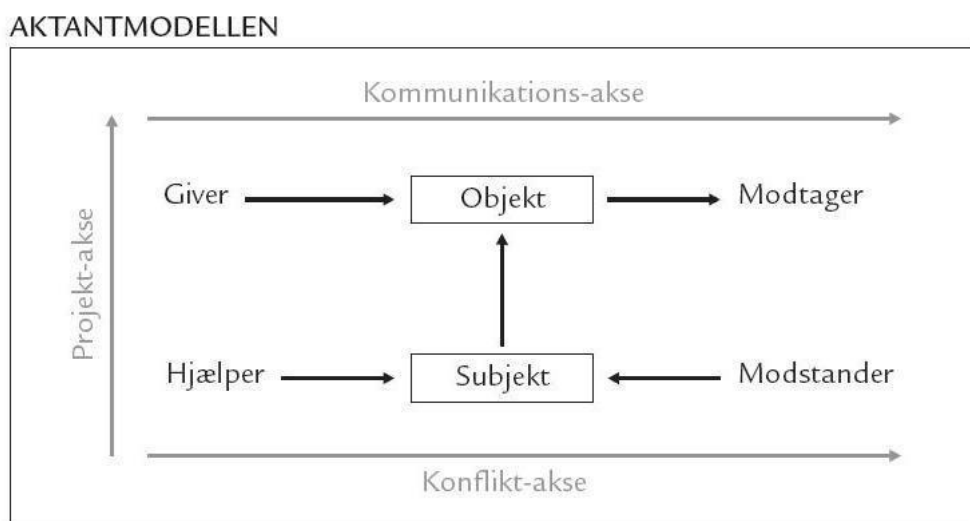
bruges med den opnåede viden. Analysen kan betragtes som et "snapshot" i en kontinuerlig proces.

2.9 Aktantmodellen

I nærværende opgave anvendes Aktantmodellen²¹ til illustration og analyse af de temaer og narrativer respondenterne har beskrevet i de gennemførte interviews.

Aktantmodellen blev introduceret af den franske sprog- og litteraturforsker Algirdas-Julien Greimas. Modellen er udviklet med det formål at illustrere hvordan fiktive fortællingers grundstruktur er opbygget.

Nedenstående tegning illustrerer selve modellen, der efterfølgende gennemgås.



Figur 1 Aktantmodellen

Modellen viser 6, såkaldte aktanter, der går igen i mange fortællinger. Disse aktanter er typisk personer, der er givet en specifik rolle i historien. Men kan også tage form af mere abstrakte størrelser eller ting.

Modellen tager udgangspunkt i et subjekt (en person), der skal gennemføre et givent projekt. Subjektet skal derigennem nå et specielt objekt (mål). I fortællingen kan subjektet eksempelvis være prinsen og objektet den skønne prinsesse.

²¹ Finn Borum og Anne Reff. Fusioner, ledelse og fortællinger.

I fortællingerne har subjektet ofte forskellige ressourcer, eks. vilje, viden mv., der bidrager til gennemførelsen af projektet. Disse kan dog også være egenskaber subjektet mangler og derved være hindringer for en gennemførelse.

Objektet er som angivet opgaven der skal løses. Projektaksen (angivet i venstre side af tegningen) er forbindelsen mellem subjektet og objektet.

I de klassiske eventyrfortællinger er det ofte prisen der er subjektet, der skal nå sit mål (objektet). Vejen til målet er ofte brolagt med forhindringer (modstandere) og derfor har prinsen (subjektet) hjælpere der på forskellig vis letter vejen.

For at nå sit mål skal subjektet have adgang til objektet. Tilladelsen til dette sker af giveren, i eventyr ofte kongen. Denne akse kaldes for kommunikationsaksen og vises øverst i Figur 1 Aktantmodellen.

Ofte er giveren kongen i fortællingen, mens modstanderen er kendetegnet ved en ond heks, en trold eller en drage, mens hjælperen eksempelvis er den gode fe eller en gammel mand. Hjælperen har til opgave at assistere subjektet til sit mål, mens modstandere komplicerer og lægger hindringer i vejen. Relationen mellem hjælperen og modstanderen kaldes konfliktaksen og er angivet i bunden af Figur 1 Aktantmodellen.

De enkelte positioner i modellen kan være besat af den samme person, oftest er dette dog kun gældende for modtageren, men kan også forekomme i de øvrige roller.

Aktantmodellen er kendetegnet ved, at skulle anvendes på fiktive teksters opbygning. Ikke alle tekster/ fortællinger kan anvendes i denne sammenhæng. I nærværende opgave anvendes modellen til at skabe klarhed over rollerne i respondenternes fortællinger om faktiske forhold. Ydermere anvendes modellen til at angive hvordan forskellige opfattelser af aktørerne kan skabe andre fortællinger end de angivet af respondenterne og hvorledes de kan påvirke respondenternes fortællinger.

2.10 Northorp Frye

Northorp Frye var en canadisk litteraturkritiker og –teoretiker. Frye anvendes i denne opgave i relation til gennemgang af narrative, ved aktantmodellen, ved anvendelse af hans fire fortællegenre:

Fryes fire mytiske genrer:	Den komiske fortælling	Den tragiske fortælling	Den romantiske	Den satiriske fortælling
Plot fokus	Ulykken	Undergangen	Jagten på lykken	Uheldet
Protagonisten	Fjols der fortjener sin skæbne	Det uskyldige offer	Helten	Troldmanden, humoristen
Typiske begivenheder	Ulykke, fejl eller misforståelse, noget uventet	En forbrydelse, et sammenbrud, en ulykke	Et togt, en jagt, søgen efter lykken	Uretfærdig hændelse, uheldigt sammentræf

Figur 2 De fire fortællegenre²²

Modellen anvendes i analysen til at vise efter hvilke(-n) fortællegenre kommunernes narrativer er dannet.

I de efterfølgende afsnit foretages analysen på baggrund af datamaterialet, dernæst følger afsnit om de ledelsesmæssige implikationer, afsluttende med refleksion.

²² Finn Borum og Anne Reff Pedersen. Fusioner, ledelse og fortællinger – integration og polyfoni i det danske sundhedsvæsen

3.0 Analyse

I kapitel to er den metodiske, videnskabsteoretiske og teoretiske ramme for specialet blevet præsenteret. I det efterfølgende afsnit vil den indsamlede empiri blive behandlet.

Analysen er struktureret efter den udvalgte teori, dog indledes analysen af en kort beskrivelse af kommunernes nuværende vilkår. I selve analysen, analyseres først respondenternes fortællinger på baggrund af de fire udvalgte properties, efterfølgende analyseres historierne (narrativerne) i henhold til aktantmodellen og afslutningsvis sammenstilles den samlede analyse, afslutningsvis analyseres narrativerne i henhold til Northorp Fries fire fortællegenre.

3.1 Kommunernes vilkår

Da kommunalreformen skabte nye stærke enheder, kommunerne, var det hensigten at disse enheder i højere grad kunne udnytte deres størrelse til, at sikre en mere effektiv administrativ. Problemstillingen for kommunerne er dog og har været, at kommunernes opgaveløsning er meget bredt favnende.

Område	Opgaver og rolle
Børn 0-5 år	Dagpleje, vuggestuer, børnehaver
Børn og unge 6-18 år	Skoler, fritidsordninger
Fritid, idræt og kultur	Idrætshaller, folkeoplysning, teatre
Familier og børn med særlige behov	Specialundervisning og specialpædagogisk bistand til småbørn, specialundervisning til voksne,
Arbejdsmarkedsområdet	Aktivering og beskæftigelsesprojekter for ikke-forsikrede ledige, Integrationsindsats og sprogundervisning af indvandrere
Ældreområdet	Ældreomsorg, beskyttede boliger
Sundhedsområdet	Forebyggelse, pleje og genoptræning der ikke foregår under indlæggelse, behandling af alkohol- og stofmisbrug, hjemmesygeplejen, den kommunale tandpleje, specialtandplejen og socialpsykiatri
Handicappede, psykiatri og institutionsdrift	Institutioner og undervisning
Miljø og naturområdet (herunder det åbne land)	Myndighedsopgaver og borgerrettede opgaver, udarbejdelse af kommuneplaner, spildevandsplaner, affaldsplaner og vandforsyningsplaner
Bosætning/boligkommunen	Deltagelse i regionale trafikselskaber
Infrastruktur, det tekniske område, forsyning	Forsyningsvirksomhed og redningsberedskab
Byer, landsbyer og demokrati	De lokale vejnet
Erhverv og turisme samt regionalt samarbejde mv.	Lokal erhvervsservice og turismefremme
Kommunal økonomi	
Borgerservice og administration	Borgerbetjening på skatte- og inddrivelsesområdet i samspil med de statslige skattecentre

Figur 3 Kommunernes opgaveløsning

Ovenstående figur viser en række af de mange opgaver kommunerne løser og den kompleksitet opgaveløsningen indeholder. Opgavekompleksiteten, det politiske niveau og deraf følgende administrative organisering har medvirket til en siloopdeling af kommunernes fagområder.

Kommunerne har igennem den seneste valgperiode (2005-2010) gennemført strukturreformen og mange kommuner er organisatorisk i gang med markante reduktioner i både direktionen, mellemledelsen og blandt de menige administrative medarbejdere. Denne organisatoriske øvelse har og har haft bl.a. til hensigt, at sikre større tværgående sammenhæng mellem de forskellige forvaltningsområder. Dette er en udvikling, der kun er begyndt.

Silodannelsen er og har været en stor udfordring i forhold til en mere effektiv digital forvaltning i kommunerne.

3.2 Grounded in identity construction

”How can I know what I think until I see what I say?”²³

Ovenstående citat fra Weick illustrerer hvordan vi sensemaker over egen identitet og i denne opgave hvorledes respondenterne reflekterer over deres egen og kommunernes oplevede identitet. Efterhånden som respondenterne fortæller om deres organisationer, hvordan de i hverdagen agerer i forhold til de udfordringer de mødes med og hvordan de ser deres egen identitet, sker en løbende refleksion over deres egne fortællinger. Denne refleksion afspejles i deres narrativer og undervejs i samtalen samler flere af respondenterne ”tråden op” og ”spejler” sig selv i deres historier.

Interviewene har virket som katalysatorer for en spejling af deres egne oplevelser og derigennem en refleksion af deres identitet.

Respondenterne bruger gentagende gange, i deres beskrivelse af identitetsforandringen, historier om hvordan omverdenen har påvirket organisationen, som igen påvirker ledernes sensemaking, der er bestemmende for deres handlinger. Disse fortællinger bruger respondenterne til beskrivelse af den kommunale identitet og hvordan forandringerne i omverdensforholdene har skabt forandringer i kommunernes organisering, adfærd og i sidste ende i deres egen identitet.

Dette kommer til udtryk i følgende citat fra Fredericia Kommune:

”Efterhånden som der dannes flere centrale driftsfællesskaber ændres folks bevidsthed. I stedet for at udvikle sig selv søges mod fællesskaberne... man vil gerne bevare den kommunale autonomi”

²³ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. Side 18.

Citatet er fra en beskrivelse af hvordan kommunerne er i en konstant presset økonomisk situation og anvender centralisering af det administrative ansvar, som værktøj til at modstå presset. Denne centralisering medfører reduktion af ledelsesniveauer på både direktion og mellemliderniveau. Denne ændring betyder at tidligere ledere bliver fagspecialister, eller forlader organisationen, mens de tilbageblevne ledere oplever en helt anden ledelsesgruppe og helt andre relationer.

Identiteter skabes, ifølge Weick, på baggrund af relationer og skift i disse skaber forandring i ens egen definerede identitet. Disse skift i organisationsstrukturer og relationer imellem lederne, kan derfor siges at have skabt forandringer hos respondenterne. Respondenterne oplever nu, at de i langt højere grad er en del af et større fællesskab både i kommunen som sådan og på tværs af kommunerne. De beskriver løbende hvordan de i stigende grad spejler sig i omverdenen og hvordan de reflekterer over forandringerne i denne og påvirkningen på deres arbejde. Deres verdensbillede har forandret sig fra at være indadvendt og fokuseret på det faglige aspekt af deres arbejde og til i højere grad at fokusere på de strategiske elementer.

De ændrede ledergrupper ser sig selv i et andet lys, med andre rammer og opgaver. Rammer og opgaver, der i højere grad er ensartede, frem for tidligere hvor de var mere siloorienterede, mere fokuserede på fagligheden og på at løse opgaven individuelt. De ændrede strukturelle forhold har fået lederne i hver kommune til at ”rykke sammen” og fokusere på en fælles opgave, som beskrevet i ovenstående citat. Disse ændrede relationer vil, alt andet lige, betyde en ændring i rammerne for ledernes sensemaking og derved for den oplevede virkelighed. Med en større tværfaglighed og fokus på et tværgående samarbejde, vil lederne i stigende grad bevæge sig væk fra specialisten til generalisten. Dette har betydet og vil antageligt fremadrettet betyde ændringer i deres identiteter. Specialist kan fokusere på det faglige aspekt, mens generalisten i højere grad skal fokusere på de økonomiske mål (overholdelse af budgettet), samt de strategiske aspekter (forandringsledelse, tværgående samarbejder mm.).

Den ændrede orientering blandt lederne, udtrykt via respondenterne, indikerer også dannelsen af flere identiteter. Respondenterne forankret i mellemliderstillinger har en række forskellige roller (identiteter) i deres respektive organisationer; fagchef, leder, forandringsagent, strateg, medarbejder m.fl. Rollerne refereres der til under interviewene og respondenternes narrativer tager ofte udgangspunkt i netop den identitet de fortæller historien ud fra, eksempelvis:

”...Kommunerne så sig selv i konkurrence med andre kommuner, i stedet ser man sig selv som en lille del af et større fællesskab, som man profilerer sig på.

Den samme udvikling man ser ude decentralt i kommunerne. Man laver fælles strategier og sætter nogle perspektiver op om at lave fælles ledelse, strategier, infrastruktur. Dermed ændrer man også skolelederens opfattelse af at være konge i eget hus til at være en del af et fællesskab. Det sker også i kommunerne, stille og roligt...”²⁴

Denne historie gentages, dog med andre ord, af alle respondenterne og tager udgangspunkt i rollen (identiteten) som leder/ strateg. Historien er set med udgangspunkt i opfattelsen af dem selv som leder og illustrerer deres verdensbillede. Det er i den sammenhæng interessant, at historien fortælles af alle respondenterne og kan derved tolkes som et generelt verdensbillede. En fortælling om, at kommunerne er i indbyrdes konkurrence med hinanden, men at de ydre økonomiske rammer har tvunget kommunerne til i stigende grad at søge fællesskaber. Heri ligger ifølge respondenterne et indbygget paradoks.

Paradokset ligger mellem politikerne og centraladministrationen. Kommunerne er selvstændige enheder, der markedsfører og brander sig forskelligt for derigennem at tiltrække borgere og virksomheder. En konkurrence der har foregået i mange år og blot er blevet intensiveret med kommunalreformen. *”Det politiske system er bygget decentralt op. De forskellige udvalg vil gerne fokusere på egne projekter. Det tværgående kan komme i opposition til dette”²⁵*

Ovenstående udsagn viser konflikten mellem at lykkedes med at skabe fællesskaber og samtidigt få den politiske opbakning til dette. Politikerne er lokalt valgte til at varetage borgernes ønsker og krav og dette kan komme i konflikt med kommunens centrale administrations ønske om at skabe eksterne relationer, herigennem afgive suverænitet til fællesskabet.

Denne konflikt ses dog forskelligt fra kommune til kommune. I Egedal Kommune udtrykker IT chef Jørgen Kristensen, at her har politikerne *”...forstået budskabet fra regeringen...”* og har ændret deres holdninger, hvilket har afstedkommet signifikante forandringer i den

²⁴ Mogens Bak Hansen, Fredericia Kommune.

²⁵ Mogens Bak Hansen, Fredericia Kommune.

administrative praksis. Mens andre af respondenterne udtrykker et andet billede, hvor politikerne ikke i samme omfang ønsker det tværgående samarbejde, som det tidligere citat fra Fredericia Kommune viser.

Men målene for de to parter er også forskellige. Som angivet ovenfor er politikerne på valg og skal sikre deres eget kandidatur ved næste valg, mens den kommunale administration er funktionæransat. Disse forhold kan skabe modsatrettede interesser.

I denne konflikt forsøger respondenterne at skabe mening. De søger at opfylde de økonomiske rammer, men samtidigt skal de også tolke og realisere de politiske mål. Med stigende fokus på de økonomiske mål og rammer, kan dette have afstedkommet forandringer hos lederne fra specialister til generalister og derved en ændring i deres egen forståelse af deres identitet.

Konkurrencen mellem kommunerne, som angivet af Mogens Bak Hansen i tidligere citat, har bidraget til en forståelse i kommunerne af, at de kan og vil selv, dvs. et stort fokus på at kommunerne ikke skaber eksterne relationer, men samtidigt også, at de enkelte fagområder ikke søger tværgående samarbejder internt i organisationen. Strukturændringerne har ændret relationsbilledet i organisationerne, som citeret, således at lederne i højere grad animeres til at samarbejde, eksempelvis via fælles driftsenheder, centralisering af indkøb mv. Disse relationsændringer har tilsyneladende ændret respondenternes egne opfattelser i retning af mere tværgående samarbejde, en erkendelse af at de, trods deres størrelser, ikke kan alene, men skal søge at samarbejde. Af respondenternes fortællinger kan det tolkes i retning af, at de ændrede relationsmønstre har ændret deres forståelse af deres egen identitet.

Jørgen Kristensen, Egedal Kommune, anfører i interviewet, at der pågår en drøftelse blandt de kommunale ledere om, at kommunalreformen måske skulle have betydet endnu færre og større kommuner. Dette synspunkt giver Jette Bondo, Rudersdal Kommune, til dels også, da hun under interviewet peger på ”...den manglende professionalisering i en række kommuner...” En mangel der kan have afstedkommet en utålmodighed hos regeringen, der har medført en række stramninger og nye processuelle styringsværktøjer.

Det er i denne sammenhæng interessant at bemærke ordet professionalisering. En professionel ”er kendetegnet ved eller lever op til den (høje) faglige standard der gælder inden for en bestemt profession”²⁶. Jette Bondo bruger dog ordet i en anden relation end den faglige

²⁶ Den Danske Ordbog. <http://ordnet.dk/ddo>

standard, hun anvender professionel i relation til kommunernes borgerservice, deres administrative praksis. Ved denne skelnen ønsker hun at vise forskelligheden imellem kommunerne. De mindre professionelle kommuner agerer ”gammeldags”, på den klassiske måde og ikke efter den ”nye” professionelle standard. Udsagnet viser en udvikling der er sket i Rudersdal Kommune, men underbygger reelt respondenternes udsagn i hvordan forandringen i kommunerne også ses.

3.2.1 Central vs. decentral

Claus Brandt, Holstebro Kommune beskriver i nedenstående citat hvordan tilknytningen mellem lederne af fagområderne og de centrale ledere har forskellige opfattelser *”Det primære tilknytningsforhold er til institutionerne. Jo større concern jo længere afstand. Den har altid været der”*, men beskriver samtidigt forandringen *”Lederne har større forståelse af at de er en del af et kommunalt fællesskab. Tidligere var afstanden større. Børnehavedere der spørger BUPL om aftaleforhold frem for det lokale kommunekontor.”*

Eller illustreret ved Fredericia Kommune; *”Folks syn ændrer sig alt efter hvor man sidder henne organisatorisk. Folketingspolitikere der bliver lokalpolitikere ændrer syn. Jo mere centralt jo mere helhedsorienteret. Meget kommer med indsigt og indflydelse.”*

Ovenstående citater fortæller også om forandringen i identiteten og verdensforståelse i forhold til den ændrede relation. Institutionslederne er kommet tættere på centraladministrationen og har fået indblik i den kompleksitet kommunen er som organisation og det pres der ligger fra omverdenen, vist i citatet fra Fredericia Kommune.

Institutionslederne har ændrede relationsmønstre, der bibringer dem en anden forståelse af deres verden, hvorved de ændrer deres identitet eller danner en ny.

Store organisationsforandringer og opbrud i relationer kan betragtes som grundlag for identitetskriser hos de kommunale ledere, der derved har behov for at danne nye relationer og identiteter for derved at skabe forståelsesrammer for det ændrede verdensbillede og deraf stabilitet.

Kommunaldirektøren Jens Chr. Birch, Næstved Kommune fortæller også om en forandring i rekrutteringen af nye ledere, der også bidrager til den ovenfor beskrevne forandring; *”De er*

bedre uddannet i dag og har derigennem en bedre strategisk forståelse. Efterhånden som samfundet bliver mere politiseret får de større forståelse. Nye medarbejdere har bedre forståelse for det end blot for få år siden.”

Igen et billede på de ændrede relationer og deraf følgende ændringer i identiteterne hos de i dag værende kommunale ledere.

Jf. Weick sker skabelsen af identitet i relationer, understøttende individets selvforståelse og karakter. Samtidigt skaber de forskellige relationer de kommunale aktører indgår i et behov for flere identiteter, for derigennem at gøre det muligt for dem, at kunne sensemake omverdenen og skabe stabilitet.

3.3 Social

”...human thinking and social functioning...(are) essential aspects of one another”²⁷

Omverdenen ændrer sig radikalt for kommunerne: *”Det kommunale selvstyre udstilles af centralisering. Staten presser kommunens administration, der presser de decentrale enheder...”²⁸*

”Ideologisk kamp, mere end fornuftsbaseret, gør det svært at tage kampen op. Der er ikke givet tid til at se hvor professionelle de nye kommuner kan blive. Burde sørge for at de kommuner der er for små bliver mere professionelle.”²⁹

Ovenstående citater viser hvor foranderligt kommunernes verden er blevet siden kommunalreformen. Der sker en kraftig ydre påvirkning af kommunerne, der afspejles i deres interne relationer.

Påvirkningen af lederne sker på to niveauer

1. Micro
2. Makro

Den sociale interaktion vil blive beskrevet på de to niveauer og efterfølgende sammenfattet.

²⁷ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. S. 38.

²⁸ Fredericia Kommune, Mogens Bak Hansen.

²⁹ Rudersdal Kommune, Jette Bondo.

3.3.1 Micro

Den i det forrige afsnit, 3.2 Grounded in identity construction, beskrevne forandringsproces i Rudersdal Kommune er et eksempel på hvordan kommunerne internt søger at påvirke medarbejdernes frames og danne nye fælles forståelser og tolkningsrammer. Kommunen har igangsat et stort forandringsprojekt, der har til formål at geare kommunen til den ændrede virkelighed. De søger at danne fælles sprog, en fælles meningsdannelse.

Ifølge Weick kan sensemaking ses meget individuelt, men at adfærden hos det enkelte individ påvirker andres handlinger og sensemaking, der igen påvirker individet og så fremdeles. Kommunen er et netværk af relationer, et netværk af individer der hele tiden sensemaker, en konstant foranderlighed med gensidig påvirkning.

De kraftige ydre påvirkninger, har medført kraftige interne påvirkninger, med omstruktureringer, fyringer og ændrede arbejdsrutiner. Disse forhold skaber stor ustabilitet, usikkerhed og uforudsigelighed, grundpiller for identitetskriser.

Den gensidige påvirkning i organisationerne fører til ændrede fortællinger og forståelser af den kommunale organisation (organisme). *"Nogen havde den opfattelse at jo længere man talte med borgeren og fortalte hvor mange ænder der er på stuen, hvad lederen hed...jo bedre service. Hvis du bruger en halv time på den ene borger er der 30 der ikke kommer igennem. Her har vi i tale sat hvad god service er. God service er for de mange."*³⁰

Citatet viser den ændrede fortælling om hvad god borgerservice er i Rudersdal Kommune. Tidligere var medarbejderne fokuserede på, at give borgeren så mange oplysninger som muligt, uden skelen til om de var relevante for borgerens ærinde og den tid der anvendtes på den enkelte borger. I dag er fokus (og narrativet) ændret, således at god borgerservice er en målrettet hurtig og effektiv ekspedition af borgeren; *God service er for de mange.*

De kommunale direktioner søger, at skabe større forståelse hos lederne (og medarbejderne) for de strategiske linjer, samt det politiske spil der foregår i kommunalbestyrelserne og i det større landspolitiske sammenhæng. *"Lederne har fået en meget mere strategisk indsigt. Kan have svært ved at forstå det centrale spil...udtalelser i pressen mv. kan i dag forstås."*³¹

Denne påvirkning af lederne indvirker på deres sensemaking og skaber en social interaktion,

³⁰ Jette Bondo, Rudersdal Kommune.

³¹ Jens Christian Birch, Næstved Kommune.

der igen påvirker lederens sensemaking. Det sociale aspekt i det kommunale netværk er centralt i ændringen af det fælles sprog. Citatet viser også hvordan selve socialiseringen internt mellem lederne bruges aktivt, som facilitator for en mere kollektiv sensemaking.

Historien fra Rudersdal Kommuner viser hvordan de konkret arbejder med den sociale interaktion. Her påvirkes medarbejderne aktivt ved historier, interne konkurrence mm., der sker en forandring i deres frame og derved i deres identitet. Der dannes nye frames hos medarbejderne, hvorved de samme tidligere cues danner nye tolkninger og derigennem nye holdninger (identitet) hos medarbejderne. Jette Bondo fortæller endvidere hvordan processen er igangsat for hele centraladministrationen, hvor målet er at alle medarbejdere har den samme fælles forståelse af service som begreb.

Dannelse af nye ledergrupperinger med færre ledere og større ansvar, på både direktions- og mellemliderniveau, ændrer også den social interaktion i kommunerne. Direktørerne kommer ofte meget langt væk fra det faglige niveau og er i langt højere grad strategiske og politiserende. De søger deres inspiration på tværs af direktionsgruppen, men i højere grad også eksternt i de øvrige kommunale sammenhænge. Direktionen bliver forandringsledende, de sætter retning og rammerne for forvaltningerne; *”Lederne har fået en meget mere strategisk indsigt. Kan have svært ved at forstå det centrale spil. Det skal forklares hvad der sker i byrådet, pressen mv., men det har skabt en bedre forståelse for hvad der sker”*.³²

Mellemlidergrupperne arbejder i højere grad sammen på tværs, de deler fælles udfordringer og i større udstrækning fælles mål: *”Arbejdsmarkedsområdet er i problemer og mangler praktikpladser, her går skoleområdet, daginstitutionsområdet, det tekniske område ind og tager medansvar for problemerne og sørger for aktiveringspladser. Hele organisationen rykker sig for de aller vanskeligste grupper.”*³³

Dette eksempel fra Fredericia Kommune viser hvordan forandringen i ledergruppen kommer til udtryk og hvor den sociale interaktion har skabt en ny fællesforståelse af hvad kommunen står for og derigennem vil dette, alt andet lige, påvirke lederens egen sensemaking og derigennem påvirkning af deres omgivelser.

³² Jens Chr. Birch, Næstved Kommune.

³³ Mogens Bak Hansen, Fredericia Kommune.

”Efterhånden som der dannes flere centrale driftsfællesskaber ændres folks bevidsthed. I stedet for at udvikle selv søges mod fællesskaberne...Den samme udvikling man ser ude decentralt i kommunerne. Man laver fælles strategier og sætter nogle perspektiver op om at lave fælles ledelse, strategier, infrastruktur.”³⁴

3.3.2 Makro

Men netværkene og forandringerne er ikke kun isolerede til de enkelte kommuner. Der er mange forskelligartede netværk kommunerne imellem. Disse netværk er enten frivilligt dannede, orkestrerede i foreninger eller via Kommunernes Landsforening (KL).

De kommunale netværk bidrager også til en tvær kommunal forståelse, hvor lederne indgår i social interaktion, der påvirker deres identitet. Et af hovedtemaerne i disse foreninger er staten vs. kommunerne; *”Selvstændighed fratages kommunerne ved at staten indfører meget transaktionsbaserede regler. En trussel på fagligheden og tilliden til at den lokale ledelse er forduftet. Regler strider mod bedre (lokal) viden.”³⁵*

Denne historie gentages af stort set alle respondenterne, hvor staten ses som et fjendebillede, der har til hensigt at undergrave det kommunale selvstyre og indføre detaljstyring i stedet. Der er dog nuanceforskelle i historierne, hvor den økonomiske krise også spiller ind. Det er dog kendetegnet for fortællingerne at der er enighed om, at kommunerne er pressede og skal bidrage til den samlede økonomi.

”Staten er en trussel ud fra en reguleringsbetragtning. Det er en anderledes tænkning. Det er en trussel for kommunens identitet. Så er det bedre at vi selv gør det end at de tager det fra os.”³⁶

Respondenterne anfører dog, at statens metoder til bedre økonomisk styring i kommunerne ikke skal ske via detaljstyring, ændring af kommunernes autonomi mv.

Ensartetheden og fællesskabet i historierne indikerer en klar social interaktion kommunerne imellem i forhold til dannelsen af et fælles eksternt trusselsbillede. Et trusselsbillede der går på tværs af ledelsesniveauerne og kommunerne.

En trussel der direkte animerer til ændret adfærd og derigennem påvirker den sensemaking

³⁴ Mogens Bak Hansen, Fredericia Kommune.

³⁵ Claus Brandt, Holstebro Kommune.

³⁶ Ejvind Mortensen, Frederikssund Kommune.

der løbende pågår. Men også et divergeret trusselsbillede: *”Staten er ikke et trusselsbillede, men et reelt scenarie er at staten tynder ud de administrative opgaver kommunerne har.”*³⁷

Dette citat stammer fra Fredericia Kommune og er til dels i kontrast til det forrige citat fra Fredericia Kommune (se ovenfor), hvor staten opfattes som et trusselsbillede. Forskellen i de to citater kan skyldes de forskellige identiteter respondenterne skifter imellem under interviewet og kan derfor ses som et eksempel på hvordan staten opfattes afhængigt af den enkelte sociale interaktion.

Staten er både et trusselsbillede, men samtidigt også et værktøj til at skabe fokus om den kommunale opgave, skære de unødige administrative opgaver væk der ikke er værdiskabende. *”Administrationen er ikke til for sig selv, det er til for borgerne. Bedre forståelse af at ting koster penge, penge vokser ikke på træerne. Skal tænke ud af sin egen gængse forståelse.”*³⁸

Og

*”Frontløberne giver forandringen et nyt billede. Statens lovgivning kommer lidt hulter til bulter. holdningen er at så lad dem da tage opgaverne, men lad være at ligge snittet forkert. Kommunerne skal orientere sig strategisk. Skal være mere offensive”*³⁹

De to citater fra kommunaldirektør Jens Chr. Birch giver udtryk for den tilsyneladende udbredte kommunale forståelse af, at kommunerne har et økonomisk ansvar, men samtidigt at staten ikke skal ødelægge den kommunale opgave. Ydermere giver udsagnene også udtryk for den umiddelbare forståelse af, at kommunerne skal orientere sig mere strategisk og være offensive.

Disse forhold kræver en større handlevillighed, samt et eksternt rettet fokus. Jens Chr. Birch bruger flertals formen og indikerer derved, at det er kommunerne i fællesskab, der skal være strategiske og offensive, ikke selvstændige og agere individuelt.

Som vist ved de tidligere citater indikeres fælles anskuelser af den statslige trussel. Samtidigt kan det tolkes i den retning, at kommunerne påvirker hinanden i forskellige sociale sammenhænge, herunder ved gensidig påvirkning af hinandens verdensbilleder.

³⁷ Ejvind Mortensen, Frederikssund Kommune.

³⁸ Jens Chr. Birch, Næstved Kommune.

³⁹ Jens Chr. Birch, Næstved Kommune.

3.3.3 Micro og makro – sammenfatning

Både lokalt og globalt udveksles synspunkter, holdninger og meninger mellem de kommunale aktører. I respondenternes fortællinger er et gennemgående træk, at servicebegrebet er under forandring, animeret af den statslige trussel, men i ligeså høj grad på grund af de økonomiske vilkår kommunerne er under.

Der foregår tilsyneladende en stor social interaktion på makro niveau, hvor kommunerne udveksler erfaringer og derigennem søger at danne fællesskaber og tiltag, der kan modvirke en statsliggørelse af de kommunale opgaver.

Den individuelle sensemaking påvirkes af den sociale interaktion på begge planer (micro og makro), men da denne proces er kontinuerlig og social, vil en forandret sensemaking igen påvirke de sociale omgivelser.

Kommunerne kan derved, på et makro niveau, siges at udgøre en fælles social interaktion, på tværs af dets medlemmer.

3.4 Enactive of sensible environments

“...In other words, people act in such a way their assumptions of realism become warranted”⁴⁰

Respondenterne beskriver i deres fortællinger, at den tidligere vedtagne kommunale konstruktion; at kommunerne er borgerens indgang til det offentlige (det enstrengede system), ændres radikalt efter kommunalreformen. Respondenterne beskriver en række sceneskift hvor erkendelsen i kommunerne omkring deres egen rolle - derigennem deres identitet, ændres.

”Troede på det enstrengede system”⁴¹, ”Det startede, da skatteinddragelse gik til SKAT”⁴², ”kommunalreformen har medført et holdningsskifte”⁴³.

Disse sceneskift har fået kommunerne til at agere meget forskelligt, men væsentligt i et Weick perspektiv er, at kommunerne har handlet. Som tidligere beskrevet har en lang række kommuner skåret i deres administrationer, minimeret ledelsen, indgået i fællesskaber med andre kommuner osv. Disse handlinger kan tolkes i retning af, at de skete ændringer i strukturen har medført et behov for ændre på forståelsen af den vedtagne orden.

⁴⁰ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. S. 36.

⁴¹ Jens Chr. Birch, Næstved Kommune.

⁴² Jørgen Kristensen, Egedal Kommune.

⁴³ Mogens Bak Hansen, Fredericia Kommune.

Respondenterne fortæller alle den samme historie om, at staten har ændret ”spillets regler”, som angivet i ovenstående citat fra Næstved Kommune. Det enstrengede system er ikke mere.

De tidligere socialt vedtagne rammer og forståelse af kommunernes rolle er ændret over de seneste ti år. Ikke som store radikale big bang projekter, men i en glidende proces.

Respondenterne inddrager også den økonomiske recession som et skift i transaktionerne, ”*Tidligere kunne kommunerne økonomisk differentiere for statens regler, men denne mulighed er der ikke mere.*”⁴⁴

De beskrevne handlinger kan i et Weick’ perspektiv været et udtryk for, at mennesket har behov for at skabe strukturer og events og dernæst handle på baggrund af dem. ”*What was once recognized as a socially constructed transaction takes on the form of an externally specified objective reality...*”⁴⁵

Respondenterne giver udtryk for hvordan kommunerne har skabt en ny struktur og række af events, der efterfølgende udmøntes i nye handlemønstre, der skaber grundlaget for en ny identitet. På baggrund af den nye identitet handler individerne, de sensemaker i en ny socialt accepteret virkelighed. Derved kan kommunalreformen og de efterfølgende strukturelle ændringer, ses i sammenhæng med løbende strukturelle og deraf transaktionsbestemte handlinger, der sker på baggrund af den kontinuerlige sensemaking. De, af staten givne, strukturelle ændringer, har ledt til en ny ”dagsorden”, hvori kommunerne identificerer sig og handler i.

Claus Brandt, Holstebro Kommune udtrykker det ved; ”*Borgmestrene kan bedre samarbejde, da de kan overskue flokken. Kommunerne er blevet så store at nogle tror at de kan selv end at gå i fællesskab. Kommunerne er blevet stærkere og spillet har ændret sig.*”⁴⁶

Dette narrativ viser hvordan den strukturelle forandring har skabt nye relationer og gennem disse fællesskabsrelationer, der ikke tidligere var tilstede i kommunerne i samme udstrækning som før. Før kommunalreformen var der 274 kommuner, mod de nuværende 98 kommuner. Antallet af kommuner og det store spænd i kommunestørrelse gjorde det vanskeligt for kommuner individuelt at tage en aktiv rolle. KL agerede i den periode som kommunernes samlende institution, hvorigennem kommunerne forhandlede med starten omkring en lang

⁴⁴ Jørgen Kristensen, Egedal Kommune.

⁴⁵ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. S. 36.

⁴⁶ Claus Brandt, Holstebro Kommune.

række forhold, herunder økonomi. Som Claus Brandt angiver, er dette forhold nu ændret med kommunalreformen. Kommunerne er større, der er færre af dem og de er i større udstrækning mere homogene i størrelsen, derfor er det nu lettere for kommunerne, at finde samme i fællesskaber. Ydermere har mange kommuner fået en størrelse hvor de har ressourcerne til i langt højere grad at kunne gøre tingene selv.

Et andet fællesskab, der bringes frem af respondenterne er KOMBIT. De ser dannelsen af KOMBIT, som et resultat af nødvendigheden af, at kommunerne skal gå sammen. Ved at danne en fælles indkøbsforening hvorigennem kommunerne kan afgive dele af deres suverænitet, kan de derigennem påvirke de overliggende strømninger, men samtidigt bevare egen selvstændighed.

Et paradoks, der dukker op i fortællingerne er illustreret ved følgende citat:

”Fordi kommunerne føler sig pressede på økonomien er der meget større lydhørhed overfor at indgå i fællesskab med andre kommuner. Det gør man for at forsvare det kommunale selvstyre. Hvis kommunerne overlader KOMBIT eller en anden organisation opgaven med at lave digital byggesag, løn mv. udhules det kommunale selvstyre.”⁴⁷

Paradokset er, at kommunerne søger fællesskaber som et forsvar for selvstyret, men at disse fællesskaber samtidigt undergraver det selvsamme selvstyre. Dvs. deres handling kan påvirke det miljø de befinder sig i, i en negativ retning. Det citatet samtidigt kan tolkes til at sige er, men hvis de intet gør, sker det alligevel.

”Kommunerne vil have forenkling først, så digitalisering og så centralisere, staten er startet omvendt og har svært ved at komme med forenkling, da det er svært at få gennem folketinget.

Kommunerne kan selv komme med opgaverne, det forudsætter at kommunerne kan arbejde sammen og ikke hæve lokaldemokratiets fane for højt.”⁴⁸

Forskellen i handling kan muligvis ses i ovenstående citat fra Jens Chr. Birch.

Handlingsanvisningerne i citatet viser forskellen i hvordan kommunerne ønsker handling og hvordan staten gør. Hvis kommunerne intet gør, men overlader opgaven med forandring til staten, gennemføres forandringer modsatrettet hvad kommunerne reelt ønsker. Derfor presses

⁴⁷ Mogens Bak Hansen, Fredericia Kommune.

⁴⁸ Jens Chr. Birch, Næstved Kommune.

kommunerne til selv at handle. De skal være mere proaktive og derigennem kan de påvirke processen.

Men som Mogens Bak Hansen angiver, så kan den kommunale handling medføre en reel udhuling af det selvstyre de netop ønsker at forsvare ved deres handling.

Men det er i denne sammenhæng vigtigt at bemærke sig afsnittets indledende citat: “...*In other words, people act in such a way their assumptions of realism become warranted*”⁴⁹

Ved at i tale sætte konsekvenserne og de *mulige* konsekvenser, af kommunernes handling, så kan de, ifølge Weick, blive virkelige, fordi de netop i tale sættes. Men det modsatte kan også opstå. Det vigtigste er dog fortsat at handle og med viden om hvad de mulige konsekvenser af handlingen kan være, kan deltagerne (kommunerne) navigere i forhold til disse.

Jens Chr. Birch fortæller i sit interview, at KL og kommunerne ikke så centraliseringen komme. Med kommunalreformen var det hensigten, at understøtte det enstregede system, men det har staten brudt. Flere opgaver overtages af staten eller udlægges i andet regi eksempelvis Udbetaling Danmark. Reelt sker forandringen før kommunalreformen, da SKAT overtager skatteinddragelsen fra kommunerne. Ved disse markante ændringer i kommunernes opgave sammensætning (deres miljø) agerer de ikke. Der sker ikke et retningsskifte, de ser passivt til. Ovenstående viser at kommunerne nu har ændret holdning, de handler, men samtidigt er en proces allerede igangsat de ikke kan stoppe. Med citatet fra Mogens Bak Hansen in mente, så kan processen tolkes i en retning af, at hvis kommunerne tidligere havde reageret kunne den nuværende situation have været undgået. Det er naturligvis ikke muligt at kunne sige om udfaldet havde været anderledes, men en reaktion en handling fra kommunernes side ville, set i et Weicks perspektiv, have påvirket processen og derved muligheden for et andet udkommende.

Eva Minke Andersen, Aabenraa Kommune bringer i hendes interview et noget anderledes perspektiv ind i historien med en anekdote fra en tidligere kommunaldirektør: “*efterhånden som EU overtager opgaver fra staten søger denne at finde nye opgaver og disse vil blive taget i kommunerne...*”

Udsagnet er en del år gammelt og bliver bragt frem af Eva, til at illustrere en profeti fra den tidligere kommunaldirektør, som reelt set er gået i opfyldelse. Hvorvidt det så skyldtes EU

⁴⁹ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. S. 36.

eller andre omstændigheder er svært at analysere, men resultatet står klart. Opgaverne forsvinder fra kommunerne og overgår til staten.

3.5 Focused on and by extracted cues

*“...look closely at cues created by their actions so that they learn where they were and get some better idea of where they are and where they want to be”.*⁵⁰

Hvad er det for en ramme respondenterne sensemaker på baggrund af? Hvilke cues frembringer deres forståelse?

Weick anfører, at *”It seems like people can make sense of anything”*⁵¹, hvorfor den undersøgende skal søge bag ved og se på hvordan respondenterne tolker de afgivne cues og hvordan de handler på disse.

I de gennemførte interviews har en række emner (cues) været gennemgående:

- Modenhed
- Staten
- Økonomi
- Faglighed
- Service
- Centralisering
- Central vs. decentral
- Fællesskab
- Identitet

Men det har også været kendetegnet for interviewene, at respondenternes rammer (frames) har været forskellige og derfor har de afgivne cues givet forskellige reaktioner og narrativer.

Rammerne er bl.a. baseret på tidligere erfaringer, men også baseret på den sociale kontekst og identitet respondenterne har i forbindelse med interviewet.

Modenhed er et begreb der løbende bliver diskuteret igennem interviewene. Respondenterne giver udtryk for en stor forskellighed i hvor langt de enkelte kommuner er i deres forandringsprocesser og deraf deres modenhed. Ud fra fortællingerne om respondenternes

⁵⁰ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. S. 55.

⁵¹ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. S. 49

egne organisationer, danner der sig et billede af et nuværende stort fokus på faglighed, men samtidigt et skift i dette fokus i retning mod økonomi. Service som begreb på faglighed og modenhed går igen i beskrivelserne på forståelsen af respondenternes egen faglige identitet.

*”hvad er det for en service vi vil leverer for borgeren? Noget vi ikke bare taler om...noget der betyder for os. Et fælles forstået begreb.”*⁵²

Ovenstående citat fra Rudersdal Kommune illustrerer hvordan de fagligt oplever deres egen identitet. Anvendelse af service som begreb kan betragtes som symbolsk interaktionisme⁵³, der har til hensigt at formulere et ”landskab” en fælles forståelse/ tolkning af mulige handlinger, hvorigennem deltagernes roller er klarlagte.

Formålet i Rudersdal Kommune med at definere et fælles servicebegreb, kan derigennem tolkes i retning af, at det fælles servicebegreb, skaber en forståelse af hvordan medarbejdere forventes at agere i interaktionen med borgeren og hinanden. Det er i denne sammenhæng dog vigtigt at skelne mellem social handling og individuel forståelse af begrebet. Weick anfører, at *”...that shared meaning is not what is crucial for collective action, but rather it is the experience of the collective action that is shared”*⁵⁴. Overført til servicebegrebet i Rudersdal Kommune så har den fælles forståelse af servicebegrebet ledt til en fælles erfaring med anvendelse af begrebet og derigennem handler medarbejderne. Nye historier dannes, der underbygger den nye kollektive forståelse, hvorved disse historier er grundlaget for de fælles erfaringer der høstes.

I modsat ende står Aabenraa Kommune, hvor service som begreb ikke er blevet behandlet. Her er service ikke et egentligt defineret begreb, men i højere grad et ikke i tale sat tema. I Aabenraa Kommune har de ikke arbejdet aktivt med at få en fælles begrebsforståelse af service som begreb. Det kan i højere grad betragtes som indforstået og individuelt tolket. It chef Eva Minke Andersen; *”I min afdeling har vi arbejdet med servicebegrebet, men det er svært at brede ud til de andre områder, vi står meget alene”*.

De to kommuner illustrerer på hver sin måde de forskellige modenhedsniveauer kommunerne er på. Hvor Rudersdal Kommune aktivt arbejder med identitetsforandring for medarbejderne

⁵² Jette Bondo, Rudersdal Kommune.

⁵³ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. S. 41.

⁵⁴ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. S. 42.

og organisationen mod en fælles identitets forståelse på tværs af forvaltningerne, herunder fælles begreber. Aabenraa Kommune arbejder ikke aktivt mod en fælles identitets forståelse på tværs af forvaltningerne, men er i højere grad forankret i opfattelsen af servicebegrebet som omtalt af Rudersdal Kommune;

”Nogen havde den opfattelse at jo længere man talte med borgeren og fortalte hvor mange ænder der er på stuen, hvad lederen hed...jo bedre service.”⁵⁵

Begge grupperinger er forankret i faglighed, men tolkningen og identiteten er forskellige.

”vi ser ikke længere indefra og ud, men udefra og ind” og ”vi har ikke en kanalstrategi, men digitaliseringsstrategi og en servicestrategi, den kan vi bedre kommunikere til borgeren.”⁵⁶

Disse udsagn er kendetegnet for forandringen i Rudersdal Kommune og står ifølge de øvrige respondenter egne beskrivelser af deres forandringsproces som yder polen i forandringsprocessen. De øvrige respondenter beskriver sig som på vej mod en sådan serviceforståelse, men de er forskellige steder i processen.

Servicebegrebet kan igennem ovenstående tolkes, som et centralt element i identitetsforståelsen. Kommunerne leverer differentieret service ud fra forskellige servicebegreber, forståelse af faglighed og økonomisk tænkning.

Staten som et fjendebillede på den forandring, der er sket i kommunerne, er et andet gennemgående tema for respondenterne, men samtidigt har staten også en helt anden rolle for en række af respondenterne. Denne flertydighed kommer til udtryk alt efter hvordan respondenterne vinkler deres syn på staten. Dette kan tolkes som en brug af forskellige identiteter i responsen på statens rolle, eksempelvis:

”... Bevidstheden om at man er en del af et større system har ændret sig. Fortælling der bredes ud er, at velfærdsamfundets overlevelse og en stigende erkendelse af at der skal ske noget. Der skal reformer til for at få man kan fortsætte og få det til at virke.”

”...det hele er urimeligt og man kan ikke klare alting og det vil være meget bedre hvis man selv kan tilrettelægge arbejdet. Både medarbejdere og ledere reagere negativt på at få

⁵⁵ Jette Bondo, Rudersdal Kommune.

⁵⁶ Rudersdal Kommune.

dikteret ting fra oven, Skal finde sig i strammere budgetter og mere regulering, rapportering mm.”⁵⁷

Udsagnene viser flertydigheden i tolkningen af staten. Det første udsagn kan tolkes som lederens svar på de økonomiske udfordringer. Fortællingen om, at kommunerne også skal se sig selv i en større ramme, som en del af fællesskabet. Heri kan udledes, at kommunerne ikke tidligere har set sig selv som en del af fællesskabet, men det modsatte. Som individuelle selvstyrende organisationer, der kun skulle varetage egne tarv.

Det andet udsagn er præget af en anden faglighed. Her virker tolkningen ændret i en mere negativ retning. Her er statens rolle mere negativt tonet, med brugen af ordene *strammere budgetter og mere regulering, rapportering*. Her tyder udsagnet i højere grad på, at rammen (frame) er ændret, således at lederen optræder som fagperson, modsat forrige udsagn hvor denne optræder som strateg. Rammen synes at være ændret og tolkningen af staten er derfor en anden.

Underliggende i de to udsagn er økonomi. Den økonomiske krise har kastet Danmark, staten og kommunerne ud i en stor krise. Der strammes og spares, hvilket mærkes i retorikken og i respondenternes fortællinger. Økonomien overskygger i stigende grad fagligheden, men fagligheden er fortsat i højsædet. Dette kommer bl.a. til udtryk i interviewet med økonomidirektør Claus Brandt, Holstebro Kommune; *”Når vi blander system og metode sammen har vi to dimensioner vi skal ud og arbejde på. Faglighed og økonomi. Så er det ikke ”bare” et nyt IT system med tilrettelæggelse af ny arbejdsgang, det er også en grundlæggende pædagogisk metode. Der er sagt nej mange steder pga. den pædagogiske metode.”*

Citatet er et udsnit af en samtale omkring et konkret projekt i KOMBIT regi. Projektet søger at standardisere sagsbehandlingsprocessen for derigennem at kunne bespare kommunerne på foranstaltninger til udsatte børn og unge. Citatet viser, at for en lang række kommuner er fagligheden fortsat i højsædet *”Der er sagt nej mange steder pga. den pædagogiske metode”*. Hvis økonomien for disse kommuner havde været det væsentligste parametre ville de have tilsluttet sig projektet.

”Bedre forståelse af at ting koster penge, penge vokser ikke på træerne. Skal tænke ud af sin

⁵⁷ Mogens Bak Hansen, Fredericia Kommune.

*egen gængse forståelse.*⁵⁸ Citatet viser hvordan lederne skal ændre deres opfattelse fra kun at tænke fagligt til også at tænke økonomisk. Hvor lederne tidligere alene kunne fokusere på fagligheden skal de nu i højere grad prioritere deres indsats. Der er således en forandring i gang hvor der skabes større forståelse for at økonomien skal have forrang, men ikke på bekostning af fagligheden - der skal være ligevægt.

Service, central vs. decentral og de øvrige cues angivet i starten af dette afsnit, har alle tidligere været behandlet i de forrige afsnit. Men i en sammenhæng hvor de har været tolket i en fælles ramme. Ses på de forskellige frembragte citater viser de, trods ligheder, små forskelle, der viser forskelligheden i respondenternes rammer (frames), eksemplificeret i nedenstående citater omkring centralisering (staten som et trusselsbillede) og central vs. decentral administration i kommunerne.

Centralisering:

- *"... et reelt scenarie at staten tynder ud de administrative opgaver..."* Frederikssund Kommune
- *"Selvstændige fratages kommunerne ved at staten indfører meget transaktionsbaserede regler"* Holstebro Kommune
- *"Det kommunale selvstyre udstilles af centralisering"* Fredericia Kommune

Central vs. decentral:

- *"Lederne har større forståelse af at de er en del af et kommunalt fællesskab. Tidligere var afstanden større."* Holstebro Kommune
- *"Organisationen er ikke så optaget af de strategiske ting. De er ikke meget inde i de strategiske overvejelser."* Næstved Kommune
- *"Jo mere centralt jo mere helhedsorienteret."* Fredericia Kommune

Under identitet har service og faglighed været behandlet og her har de anvendte citater også vist forskelle i forståelsen af begreberne.

⁵⁸ Jens Chr. Birch, Næstved Kommune.

“...look closely at cues created by their actions so that they learn where they were and get some better idea of where they are and where they want to be”.⁵⁹

Weick anfører, at cues kan udtrækkes via handlingerne og fra disse læres hvor man kommer fra, hvor man er og hvor man ønsker at være.

De syv respondenter er i forskellige stillinger og positioner i de respektive kommuner. De har forskellige sociale rammer for deres arbejde og har alle tidligere kommunale stillinger. Alle disse forhold påvirker hvordan deres frames tager sig ud. Derudover kan deres frame ændre sig afhængigt af hvilke identitet de har under interviewene.

Deres sociale interaktion spiller også en sammenhæng. Er de meget intro- eller ekstroverte, deltager de aktivt i foreningerne, konferencer eller andre sociale sammenhænge osv.

Interviewsituationen kan også have betydning i forhold til hvordan de enkelte cues opleves. Interviewet kan for nogle respondenter give anledning til fornyet refleksion, ændret identitet og derved ændrede fortællinger.

De ovenstående eksempler har vist, at respondenterne omtaler og behandler de samme cues, deres frame syntes meget ens, men historierne viser en række forskelle. Disse forskelle vil, alt andet lige, komme til udtryk i respondenternes daglige virke, i deres handlinger og deraf deres måde at agere på stimuli fra deres omverden. Men som ovenstående har vist, kan handling være forskellig afhængigt af hvilken identitet den enkelte respondent har i den konkrete situation. I relationen med andre individer vil cues derfor kunne afstedkomme forskellige reaktioner, begrundet i den enkelte identitets frame.

⁵⁹ Weick, K. 1995. Sensemaking in Organizations. S. 55.

3.6 Aktantmodellen - analyse

I de gennemførte interviews fremkommer en række narrativer. Disse historier illustrerer på forskellig vis de konflikter eller paradokser respondenterne har beskrevet, der kan have bidraget til en forandring i kommunernes identitet.

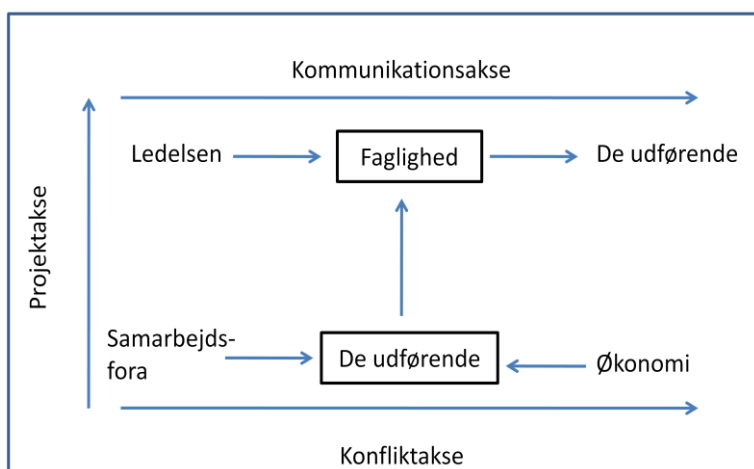
Respondenterne har også anvendt en række narrativer i forhold til deres forståelse af det politiske niveau, samt medarbejderne i kommunerne. Disse historier gennemgås ikke, da de er respondenternes egen tolkning af de to gruppers oplevede identitet og handlemønstre.

I det efterfølgende gennemgås de centrale narrativer med udgangspunkt i aktantmodellen.

3.6.1 Faglighed vs. økonomi

Fortællingen om faglighed vs. økonomi går igen i stort set alle respondenternes interviews. Historien er, at med gennemførelsen af kommunalreformen, den økonomiske krise og deraf følgende organisatoriske forandring i kommunerne, med færre ledere og større centralisering af beslutningsprocesserne, er der et større fokus på økonomi end på den faglige udførelse

Aktantmodellen – faglighed vs. økonomi



Figur 4 Aktantmodellen - faglighed vs. økonomi

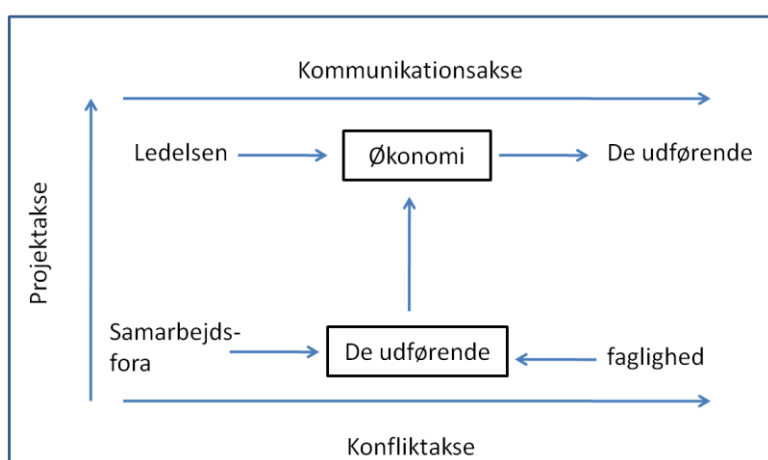
I ovenstående Figur 4 Aktantmodellen - faglighed vs. økonomi fremgår det af modellen, at konflikten i historien er økonomien, der begrænser de udførende i deres arbejde, hvorfor de søger at vinde fagligheden tilbage. Ledelsen i kommunerne kan foretage denne prioritering, således at de udførende kan fokusere på løsning af opgaven.

Hjælperen fremgår ikke af respondenternes fortællinger, men er i Figur 4 Aktantmodellen - faglighed vs. økonomi angivet som samarbejdsfora. I kommunerne er der både eksternt og

internt en række samarbejdsfora, som kommunerne på forskellig vis deltager i. I disse fora drøftes mulighederne for fortsat at have fagligheden i centrum. Samarbejdsforaene omhandler desuden fælles indkøb, gennemførelse af fælles systemudbud mm.

På den baggrund er disse fora angivet som hjælpere i aktantmodellen. Andre hjælpere kan være KL, der i sin egenskab af kommunernes forhandlingsorgan ved de årlige økonomiforhandlinger, har mulighed for at påvirke den økonomiske ramme for kommunerne. Derudover er KL kommunernes interesseorganisation indenfor de enkelte fagområder og har derfor mulighed for at påvirke den løbende lovgivning.

Aktantmodellen – økonomi vs. faglighed



Figur 5 Aktantmodellen - økonomi vs. faglighed

Ændres rollerne i narrativet, opstår nye fortællinger, eksempelvis hvis faglighed og økonomi skiftede roller, således at fagligheden var modstanderen og økonomien objektet. Se Figur 5 Aktantmodellen - økonomi vs. faglighed

Ved et sådan rolleskifte står fagligheden i vejen for økonomien og her søger de udførende at gennemføre et projekt hvor de økonomiske rammer skabes på trods af fagligheden.

Ses dette scenarie gennem respondenternes øjne er dette ikke tænkeligt, men hvis de udførende i stedet blev skiftet ud med staten, så ændrer historien igen karakter og viser en sammenhæng respondenterne har givet udtryk for.

Staten søger at opnå et økonomisk råderum og herigennem ligger det faglige fokus som en hindring. Staten anvender både magt (lovgivning), men også samarbejdsrelationerne i KL og kommunerne som veje til at nå det økonomiske råderum, men hvem er i denne sammenhæng giveren? I et aspekt er det de udførende, der skal påvirkes til at ændre deres fokus, men der kan også argumenteres for, at det er den lokale ledelse der er giveren. Det er den lokale

ledelse, der direkte kan påvirke processen og skabe de forandringer hos medarbejderne, der i sidste ende giver de økonomiske rammer.

Lokalpolitikkerne kunne også være giverne. De har tidligere været bragt ind i fortællingen og har stor lokal indflydelse på hvordan rammerne udfyldes lokalt.

Ved således at ændre på rollerne i modellen skabes nye narrativer. Samtidigt viser modellen også alternative måder at anskue samme fortælling på.

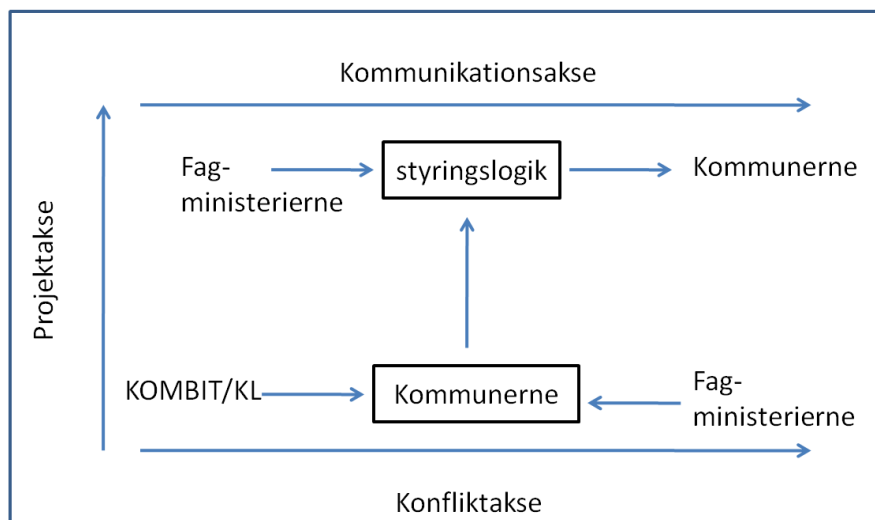
Disse forskellige vinkler er ikke fremmede for respondenterne, snare tværtimod, som anført i afsnit 3.5 Focused on and by extracted cues. I dette afsnit vises forskellige anskuelser fra samme respondent, men hvor disse udspringer af samme fortælling.

Afhængigt af respondentens identitet kan fortællingen, som vist med Aktant modellen, antage forskellige former og derigennem tolkes/ forstås på andre måder.

3.6.2 Styringslogik

Fortællingen om styringslogik er fortællingen om kampen mellem stat og kommuner, fortalt af respondenterne.

Aktantmodellen – styringslogik



Figur 6 Aktantmodellen - styringslogik

Objektet er i narrativet styringslogikken et, af respondenterne, oplevet symbol på kommunernes selvstændighed. Hvis staten lykkes med at indføre egen styringslogik, er kommunerne overladt til at være administratorer. Logikken i fortællingen er, at staten via dets lovgivning og regler styrer processen og deraf resultatet. Deraf følger, at hvis kommunerne

følger lovgivningen (processen) er resultatet givet og de skal eksekvere derefter.
For kommunerne er dette ikke kommunalt selvstyre, men lokal statslig administration.

KL og KOMBIT opleves i denne fortælling som hjælpere. KL kan via den løbende kommunale interessevaretagelse søge at påvirke lovgivningsprocessen og politikernes opfattelse af de to styringsmodeller. Dette sker både åbent i pressen, men i lige så høj grad i den løbende kommunikation med staten på de faglige interesseområder.

Problemstillingen er, at KLs indflydelse er begrænset, da det er den siddende regering der gennemfører lovgivningen. Det kræver samtidigt at kommunerne søger at være fælles om problemstillingerne og derigennem understøtter KLs mandat.

KOMBIT ses af respondenterne som en mulig hjælper, da KOMBIT skal udvikle de nye systemer kommunerne skal bruge i deres arbejde. Herigennem har KOMBIT mulighed for at samle kommunerne i en række udviklingsfællesskaber, der kan bidrage til effektiviseringer af den kommunale administration. Derigennem kan opgaveløsningen fortsat ske efter kommunernes styringslogik, samtidigt med at staten opnår det ønskede økonomiske råderum.

Staten som modstander i dette narrativ er givet via det pres staten løbende lægger på kommunerne. En konstant trussel om statsliggørelse hvis kommunerne ikke effektiviserer i et tilstrækkeligt højt tempo, ved for lange sagsbehandlingstider mm.

Kommunerne presses ydermere af en stadig mere detaljestyrende lovgivning, der minimerer muligheder for egen indflydelse på opgavevaretagelse i forhold til lokale forhold.

Staten er, som angivet i Figur 6 Aktantmodellen - styringslogik, giveren, men samtidigt også modstanderen i denne fortælling. Narrativet er at staten er presset af de dårlige økonomiske tider og forsøger derfor at skabe et økonomisk råderum, dette skal bl.a. ske ved en mere effektiv kommunal opgavestyring /-varetagelse.

*”Staten er en trussel ud fra en reguleringsbetragtning. Det er en anderledes tænkning. Det er en trussel for kommunens identitet. Så er det bedre at vi selv gør det end at de tager det fra os.”*⁶⁰

⁶⁰ Ejvind Mortensen, Frederikssund Kommune.

Ovenstående citat viser hvordan respondenterne fortæller historien. Truslerne kommer i en ændret regulering/ anskuelse af opgaveløsningen. Den anderledes tænkning består i, at kommunerne differentiere borgerne, ser dem som individer, mens staten tænker i processer.

”Selvstændighed fratages kommunerne ved at staten indfører meget transaktionsbaserede regler. En trussel på fagligheden og tilliden til at den lokale ledelse er forduftet. Regler strider mod bedre (lokal) viden.”⁶¹

Respondenterne ser staten fokusere mere på processen end på resultatet, som ovenstående citat er et udtryk for. Hvis kommunerne overholder processerne kommer de ”rigtige” resultater. Deri er respondenterne (kommunerne) meget uenige.

Det ovenstående angivne citat fra Frederikssund Kommune, anviser også en vej ud af problemstillingen ”...Så er det bedre at vi selv gør det end at de tager det fra os.

Narrativet ændrer karakter hvis kommunerne angives som modstanderne. *Det er bedre at vi selv gør det* indikerer, at hvis kommunerne står sammen og løser opgaven i fællesskab, og derigennem er mere effektive, kan vi fortsat varetage opgaven selv. Vi bevarer kommunernes selvstændighed.

Kommunerne som modstander skal her ses som den meget svære øvelse, at få kommunerne til at samles i fællesskaber. Respondenterne har under de enkelte interviews gentagne gange fortalt hvor svært kommunerne har ved at afgive suverænitet. Fællesskaber kræver afgivelse af suverænitet og hvis kommunerne ikke selv ønsker at afgive denne ved deltagelse i fællesskaberne mindskes effekten af disse. Derved kan kommunerne tolkes som deres egen største modstander i kampen om styringslogikken – kommunernes selvstyre.

Dette er et interessant og meget relevant paradoks. Kommunalreformen havde til hensigt, som anført indledningsvis i denne opgave, at effektivisere den kommunale administration og styrke det kommunale selvstyre. Staten har de seneste år, tvunget af økonomiske omstændigheder, presset kommunerne til stadig mere effektive forvaltninger, men tilsyneladende har kommunerne indset nødvendigheden (truslen) af forandringer. Dette kommer gentagende gange til udtryk i respondenternes fortællinger, som angivet i flere af de foregående afsnit:

⁶¹ Claus Brandt, Holstebro Kommune.

*”Efterhånden som der dannes flere centrale driftsfællesskaber ændres folks bevidsthed. I stedet for at udvikle selv søges mod fællesskaberne... man vil gerne bevare den kommunale autonomi”*⁶²

*”...Kommunerne så sig selv i konkurrence med andre kommuner, i stedet ser man sig selv som en lille del af et større fællesskab, som man profilerer sig på.”*⁶³

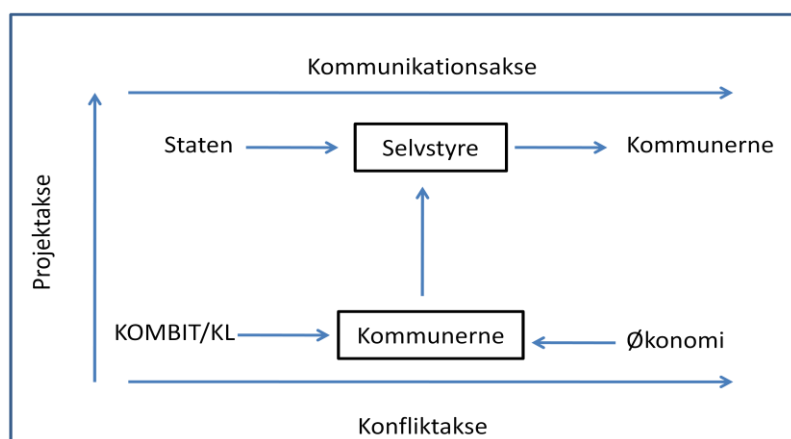
*”Tidligere kunne kommunerne økonomisk differentiere for statens regler, men denne mulighed er der ikke mere.”*⁶⁴

3.6.3 Den økonomiske krise

Den økonomiske krise fylder meget i de gennemførte interviews. Respondenterne ser den økonomiske krise som årsag til mange af de problemstillinger de står overfor i dag og for de organisatoriske forandringer kommunerne er igennem i disse år.

Økonomien ses af respondenterne som modstander i fortællingerne, økonomien er årsagsbærende for en lang række af deres udfordringer. Staten ses som giveren, da det er staten der har mulighed for at lette det økonomiske pres på kommunerne, både i forhold til mulighederne for at øge kommunernes økonomiske grundlag (skatter, bloktilskud mm.), men også i de økonomiske udgifter baseret på den nuværende lovgivning.

Aktantmodellen – den økonomiske krise



Figur 7 Aktantmodellen - den økonomiske krise

⁶² Mogens Bak Hansen, Fredericia Kommune

⁶³ Mogens Bak Hansen, Fredericia Kommune

⁶⁴ Jørgen Kristensen, Egedal Kommune.

Narrativerne bringer endnu engang det kommunale selvstyre i spil og sætter det som objektet for kommunerne. Det økonomiske pres afstedkommet en højere grad af centralisering, der undergraver det kommunale selvstyre.

KL og KOMBIT er hjælperne, der ved interessevaretagelse i forhold til lovgivning og økonomiforhandlinger (KL) kan lette det økonomiske pres, mens KOMBIT kan bidrage til effektiviseringer ved systemer, der kan skabe administrative besparelser.

Narrativet ser i høj grad kommunerne som offeret, et offer for udefrakommende hændelser. Respondenterne anfører at kommunerne ikke har set udfordringerne komme i tide:

*”Troede på det enstrengede system. Staten har brudt med den forståelse... KL og kommunerne så slet ikke centraliseringen komme”*⁶⁵

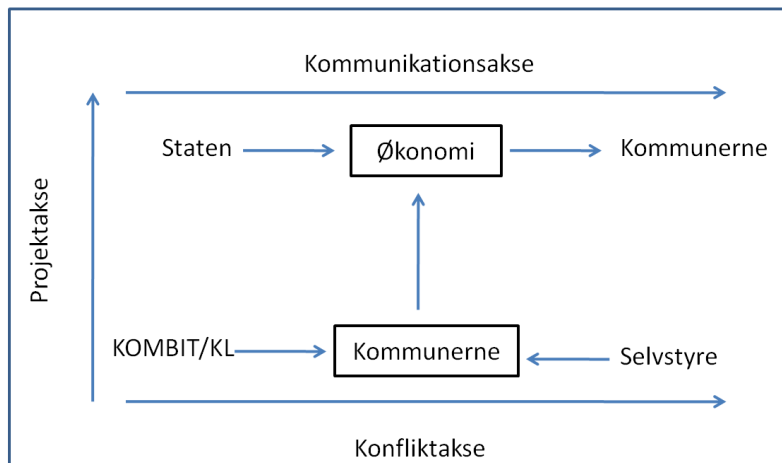
Perspektivet for denne fortælling kan ændres i andre vinkler:

1. Selvstyret som modstander og økonomi som objektet
2. Staten som modstander og økonomi som objektet

Den første vinkel *selvstyret som modstander og økonomi som objektet* ses som værende statens vinkel på historien *”Staten arbejder med at få kommunerne til at ændre deres selvidentitet, fra at være en kommune til at være en del af en central økonomi. Tænker mere fælles og trækker på denne samme hammel”*⁶⁶

⁶⁵ Jens Chr. Birch, Næstved Kommune.

⁶⁶ Mogens Bak Hansen, Fredericia Kommune.



Figur 8 Aktantmodellen - den økonomiske krise. Selvstyre vs. økonomi

Staten ønsker at centralisere en stadig større del af de kommunale opgaver, med det mål at mindske de administrative omkostninger, men samtidigt også ændre autonomien for opgaverne ”...Det er en anderledes tænkning. Det er en trussel for kommunens identitet...”⁶⁷

Selvstyret ses i dette narrativ som forhindring for en fuld gennemførelse af centraliseringen, mens hjælperne ikke ændres. KL har i flere omgange aktivt bidraget til centralisering af kommunernes arbejdsopgaver, men i et forsøg på at fastholde den kommunale arbejdsopgave. KOMBIT er som selskab oprettet til at understøtte den kommunale opgavevaretagelse, men via udbud af systemer og løsninger, der i højere grad kan bidrage til en mere ensartet og systematisk sagsbehandling.

Men både KL og KOMBIT bidrager derved til at undergrave det kommunale selvstyre:

”Fordi kommunerne føler sig pressede på økonomien er der meget større lydhørhed overfor at indgå i fællesskab med andre kommuner. Det gør man for at forsvare det kommunale selvstyre. Hvis kommunerne overlader KOMBIT eller en anden organisation opgaven med at lave digital byggesag, løn mv. udhules det kommunale selvstyre.”⁶⁸

Narrativet indeholder derfor et indbygget kommunalt paradoks; for at modvirke statsliggørelse søges en kommunal model med større fællesskaber, der betyder afgivelse af suveræniteten, der undergraver selvstyret. Det er et paradoks flere af respondenterne fortæller

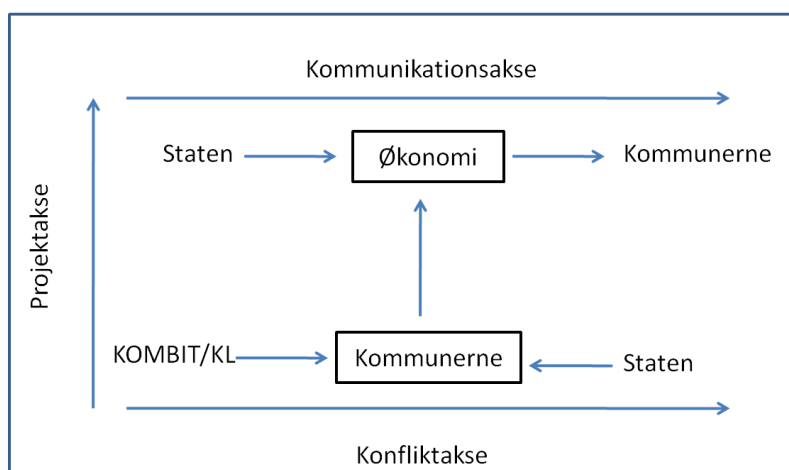
⁶⁷ Ejvind Mortensen, Frederikssund Kommune.

⁶⁸ Mogens Bak Hansen, Fredericia Kommune.

om under interviewene, men som ses som et nødvendigt onde. Det er reelt et valg mellem to onder.

For staten er effekten tilnærmelsesvis den samme; der skabes økonomisk råderum. Forskellen er dog, at ved at lade kommunerne fortsætte med opgavevaretagelsen, har staten ikke en direkte indflydelse på processen. Ydermere overlades, set med statens øjne, gevinsten til kommunerne. Ved at staten indfører egne processer (lovgivning) opleves det, fra kommunernes side, som om staten føler den har styr på resultatet, mens kommunerne oplever det som indgriben i deres autonomi: selvstyret.

Aktantmodellen – den økonomiske krise. Staten vs. økonomi



Figur 9 Aktantmodellen - den økonomiske krise. Staten vs. økonomi

Den anden vinkel *staten som modstander og økonomi som objektet* afspejler en virkelighed hvor de folkevalgte politikere ønsker at skabe et økonomisk råderum, men samtidigt detaillovgiver de på flere og flere områder og det har direkte betydning for kommunernes økonomi.

*"Statens lovgivning kommer lidt hulter til bulter. Holdningen er at så lad dem da tage opgaverne, men lad være at ligge snittet forkert."*⁶⁹

I citatet anføres det, at staten meget gerne må tage opgaverne, men at de opgaver der efterlades har omkostninger for kommunerne og for borgerens oplevelser af den service de modtager fra det offentlige.

⁶⁹ Jens Chr. Birch, Næstved Kommune.

Samtidigt indeholder citatet den kommunale oplevelse af, at kommunerne ligger under for politiske ”luner”, ved hele tiden at blive mødt med ny lovgivning, der ikke er gennemtænkt.

Kommunerne oplever sig selv som bedre opgave varetagere end staten.

”...værdien i at have delt landets administration op på to niveauer, der hver har en politisk legitimitet er vigtigt. Skisma mellem det fortalte idealmål om hvad det er vi vil og det der bevilliges. Politisk forankring er et sted, der kan stå op mod de tåbeligheder der kommer ned igennem systemet. Dette ville man ikke opnå hvis der kun er en statslig sektor. Det er kommunernes rolle.”⁷⁰

Dette citat fra Frederikssund Kommune, søger med et alternativt billede at forklare, hvorfor kommunerne er de bedste til at varetage opgaven. Denne vinkel understøtter reelt set det overordnede narrativ, men søger at vise kommunernes rolle på en alternativ måde.

Kommunerne kan differentiere i forhold til borgerne. De kan tolke regler, således at det ønskede resultat opnås. Ved at indskrænke kommunernes muligheder for dette, opnås ikke de ønskede resultater.

Staten som modstander og økonomi som objektet er tilsyneladende en væsentlig del af kommunernes selvforståelse. Kommunerne spejler sig selv mod staten og derigennem skaber de forståelse for sig selv. Vi er ikke...vi er...

Narrativet bliver for kommunerne en fortælling om deres egen berigtigelse, hvilken positiv indvirkning de har overfor borgerne, hvilke og hvordan opgaverne skal varetages.

Fortællingen underbygger kommunernes oplevelse af, at selvstyret er under pres. Staten kan ikke varetage differentierede opgaver og forstå borgernes forskellighed. Staten ser kun tal og ikke borgere.

3.7 Opsamling

3.7.1 Temaer i respondenternes fortællinger

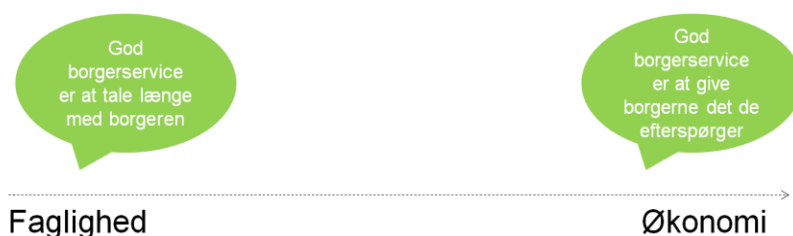
De fortalte narrative ses som værktøjer hvorigennem respondenterne søger at forklare med hvilken frame de ser verden. Men de bruges samtidigt til at danne fælles frames på tværs af interne og eksterne relationer. Fortællinger der kan bidrage til den igangsatte kulturelle forandring på både micro og makro niveau.

⁷⁰ Ejvind Mortensen, Frederikssund Kommune.

I den gennemførte analyse har der tegnet sig en række gennemgående temaer omkring kommunernes egen forståelse af identiteten.

- Faglighed
- Selvstændighed
- Kommunerne leverer differentieret service
- Kommunen er i fokus
- Tænker mere strategisk
- Flytter sig væk fra fagområdet og over i lederrollen –helhedstænkning
- Det kommunale selvstyre

Temaerne synes generelle og alment gyldige på tværs af kommunerne, men identiteten er meget kompleks og forskellige fra kommune til kommune. Interviewene har vist, at der er et stort spænd mellem kommunerne i hvordan de eksempelvis opfatter begrebet borgerservice. Balancen mellem faglighed og økonomi spiller en stor rolle i den sammenhæng.



Figur 10 Faglighed vs. økonomi

Ovenstående Figur 10 Faglighed vs. økonomi viser to yder poler i kommunernes opfattelse af begrebet borgerservice. I de gennemførte interviews var servicebegrebet centralt i den lokale forståelse af kommunen. Mellemlederne var meget optaget af balancen mellem faglighed og økonomi, da de netop skal søge at finde et passende kompromis, men samtidigt søge en forståelse af borgerservice set i et mere økonomisk perspektiv.

Kommunerne har i de seneste år talt meget om kanal- og digitaliseringsstrategier, men for enkelte kommuner, hvor forståelsen af servicebegrebet er forankret i økonomi, tales der nu om servicestrategier.

Forskellen i de to udtryk og egen forståelsen er markante, som det også kommer til udtryk i Figur 10 Faglighed vs. økonomi. Hvor kommuner med selvforståelsen forankret i fagligheden ser dialogen og kontakten med borgeren som essentiel, er det modsat for kommunerne forankret i økonomi. Her er forståelsen, at hurtig ekspedition af borgeren er god service, da flere borgere derved kan ekspederes. Der er også større fokus på at gøre borgeren selvhjulpen (digitalt), da denne derved ikke behøver at komme i fysisk kontakt eller dialog med kommunen. Derved sparrer begge parter tid (økonomi) og ressourcer (økonomi), samtidigt med at fagligheden bevares (systemerne har fagligheden indbygget).

Kommunerne kæmper i den økonomiske krise for deres selvstændighed. De ser staten, men i høj grad også dem selv, som modstandere i kampen. Kommunerne konkurrerer indbyrdes, men skal i denne konkurrencesituation også samles om en fælles fjende – staten. De gennemgåede narrativer viser hvor svært dette kan være, men samtidigt også at der muligvis sker forandringer i kommunernes bevidsthed og forståelse af dette.

Kommunerne tænker mere strategisk, mere i helheder og bevæger sig i retning af et mere økonomisk fokus. Dette skifte fra faglighed til økonomi vil alt andet lige føre til ændrede identiteter, men ses af respondenterne også som en vej i kampen mod staten.

3.8 Northorp Frye

I dette afsnit analyseres de i forrige afsnit præsenterede, narrativer i henhold til Northorp Fries fire fortællegenre.

De gennemgåede narrativer er i udpræget grad tragiske set i forhold til Fries fire fortællegenre:

Fries fire mytiske genrer:	Den komiske fortælling	Den tragiske fortælling	Den romantiske	Den satiriske fortælling
Plot fokus	Ulykken	Undergangen	Jagten på lykken	Uheldet
Protagonisten	Fjols der fortjener sin skæbne	Det uskyldige offer	Helten	Troldmanden, humoristen
Typiske begivenheder	Ulykke, fejl eller misforståelse, noget uventet	En forbrydelse, et sammenbrud, en ulykke	Et togt, en jagt, søgen efter lykken	Uretfærdig hændelse, uheldigt sammentræf

Figur 11 De fire fortællegenre – den tragiske fortælling⁷¹

De fortalte historier deler sig primært i to kategorier:

1. Fortællingen om kommunerne
2. De interne narrativer

3.8.1 Fortællingerne om kommunerne

For fortællingerne om kommunerne er plottenes fokus i overvejende grad i truslen (undergangen) på det kommunale selvstyre, på fagligheden, på kommunernes økonomi.

Plottene beskriver hvordan en udefrakommende trussel/ hændelsen kan betyde undergangen for de forskellige temaer (selvstyret, fagligheden mv.)

Kommunerne ser sig selv som ofrene, der kun søger at varetage de opgaver de nu er pålagt med borgerens velbefindende som mål. Ulykkerne er ikke selvgjorte, de er snare statslige og er udtryk for et ønske om at undergrave kommunerne.

Begivenhederne er forskellige, men de fleste bunder i konkrete hændelser, eks. SKAT, UDK⁷² mv. Hændelser der er initieret af staten, rettet mod at minimere det kommunale selvstyre.

⁷¹ Finn Borum og Anne Reff Pedersen. Fusioner, ledelse og fortællinger – integration og polyfoni i det danske sundhedsvæsen

⁷² Udbetaling Danmark

Narrativerne er udpræget tragiske fortællinger, med kommuner som offeret.

3.8.2 De interne narrativer

De interne fortællinger varierer i større udstrækning, men fokuserer primært på at skabe forståelse for kommunernes eget virke og underbygge en intern kulturforandring.

Forståelsen for kommunernes eget virke kommer til udtryk igennem historier om; Hvorfor er kommunerne? Fortællingen om kommunerne som opposition til staten og regioner, qua kommunernes måde, at håndtere de pålagte opgaver.

Historierne skal underbygge kommunernes selvforståelse og fremkommer ofte som en tragisk fortælling. Kommunerne påtager sig en offerrolle.

Disse fortællinger går igen blandt alle respondenterne og afspejler tilsyneladende en måde at fortælle om egen identitet. Respondenterne bruger historierne til at fortælle hvad de ikke er, og derigennem hvad de i stedet står for.

De tragiske fortællinger kan også ses i et andet lys, som fortællingerne om den brændende platform. Ved at skabe fortællingerne om den brændende platform, skabes en forståelse for forandring. Medarbejderne i kommunerne tilskyndes via fortællingerne til at acceptere forandringerne som almengyldige, da alternativet er et stærkt decimeret selvstyre, hvor fagligheden ikke længere er i højsædet.

Den anden halvdel af de interne fortællinger bygger i højere grad på fortællingen om hvorfor tingene lykkedes. Dvs. fortællinger der bygger på den romantiske fortælling.

Hvor fortælleren søger at berette om de gode gerninger og hvor helten er medarbejderne, der tog de nye værdier til sig og lykkedes. Narrativerne underbygger kulturforandringen og fortælles af mellemlederne. Fortællingerne søger at indgyde mod og lyst til at omfavne den nye kultur og forkaste den gamle.

De frembragte narrativer viser en generel tendens til, at kommunerne anlægger en tragisk historiefortælling med kommunerne som ofret, når fortællingerne retter sig mod de eksternt rettede historier. Staten og den økonomiske situation anvendes i stor udstrækning som grundlag for kommunernes ”ulykke”.

Internt er historierne både helte epos (romantiske fortællinger), samtidigt med anvendelse af tragiske fortællinger. Heltekvadene (de romantiske fortællinger) understøtter en given kulturel forandring eller værdi, hvorigennem medarbejderne tilskyndes at lade sig inspirere af fortællingen i deres handlinger. Ydermere søger fortællingerne at skabe en fælles ramme (frame) hvori de afgivne cues søges fortolket i en given retning.

De tragiske fortællinger har til hensigt, at underbygge kommunens identitet, men måske også til at skabe grundlaget for en forandring, den brændende platform.

4.0 Ledelsesmæssige implikationer

I dette afsnit besvares problemformuleringen på baggrund af de forrige afsnit. Efterfølgende beskrives handlingsanvisninger.

4.1 Temaerne i den kommunale identitet

I dette afsnit besvares jf. problemformuleringen ”Hvilke temaer består den kommunale identitet af?”.

Den kommunale identitet består af en række forskellige temaer:

- Faglighed
- Selvstændighed
- Kommunerne leverer differentieret service
- Kommunen er i fokus
- Tænker mere strategisk
- Flytter sig væk fra fagområdet og over i lederrollen – helhedstænkning
- Det kommunale selvstyre

Der er dog et stort spænd imellem hvordan kommunerne sensemaker, hvilket kan tyde på forskellige kulturelle identitetsmæssige træk. Et gennemgående tema er balancen mellem faglighed og økonomi, hvor respondenterne ser en bevægelse væk fra et stærkt fagligt fokus og i højere grad en balance mellem det faglige og det økonomiske fokus.

Bevægelsen er igangsat i direktionerne og spredt sig ud i organisationerne, hvor lederne i højere grad forventes at træde ind i rollen som generalister og væk fra fagspecialist rollen. Lederne afkræves større forståelse for helheden og for de økonomiske rammer og krav kommunerne er underlagt.

Bevægelsen mod et mere holistisk syn kommer også til udtryk i forhold til omverdenen hvor kommunerne i højere grad søger mod kommunale fællesskaber, eksempelvis KOMBIT. Disse fællesskaber her til formål, at sikre en kommunal selvstændighed og opgavevaretagelse. Respondenterne ser en statslig trussel mod det kommunale selvstyre, men ved at indgå i

kommunale fællesskaber hvor fokus er på skabelsen af systemer til en mere effektiv forvaltning, fælles indkøb mm., forsøger kommunerne at dæmme op for den statslige påvirkning af den kommunale opgaveløsning. En påvirkning der syntes at være initieret af den økonomiske krise, men som griber ind i det kommunale selvstyre og derigennem i den kommunale identitet. Dvs. at kommunernes initiale motivation for at indgå i fællesskaberne mere er af nød end af lyst.

Respondenterne opfatter i høj grad den statslige styringsmodel som en reel trussel mod kommunerne. Kommunerne har opbygget en del af deres identitet omkring forståelsen af, at kommunerne leverer differentieret services, i modsætning til staten. Derfor er statens overtagelse af opgaver og detaljregulering af fagområder opfattet som en indgriben i det kommunale selvstyre og derved i kommunernes identitet.

4.2 Identitetsforandringen

I dette afsnit besvares jf. problemformuleringen ”*Hvilken forandring gennemgår den kommunale identitet?*”.

De i opgaven anviste temaer illustrerer også forandringen i kommunernes identitet. En forandring der består af flere elementer:

- Centralisering (strukturel ændring)
- Ændret balance mellem faglighed vs. økonomi
- Orientering mod fællesskaber

Kommunerne har i forlængelse af kommunalreformen gennemført organisatoriske strukturændringer, der i mange tilfælde har medført færre administrative ledere på både det strategiske og operationelle niveau. Strukturændringer der har haft til hensigt at centralisere ledelsen og økonomistyringen. Strukturændringen kan ses som et udslag af de, af staten, fastsatte økonomiske rammer, der tvinger kommunerne til i højere grad at fokusere på økonomi.

Strukturændringerne medfører en ændret ledelsessammensætning, der vil bestå af flere generalister end fagspecialister. Færre ledere betyder, at de tidligere fagspecialister i højere grad skal fokusere på de økonomiske rammer og derved træder ud af deres tidligere roller og derved deres identitet, de bliver i højere grad generalister.

Forandringen er dog meget individuelt betinget og det er svært at generalisere kommunerne på baggrund af undersøgelsen. Men set over en bred kam er forandringen kun begyndt, hvorfor kommunerne befinder sig på meget forskellige niveauer. Nogle kommuner har gennemført strukturændringerne, men har ikke aktivt arbejdet med at ændre kommunens identitet i henhold hermed, eksempelvis Aabenraa Kommune. Mens andre kommuner, eksempelvis Rudersdal Kommune, arbejder meget aktivt med at ændre kommunens identitet, blandt andet via grundforståelsen i begrebet service.

Den ændrede balance mellem faglighed og økonomi, hvor kommunerne i højere grad lader de faglige skøn begrænses af de økonomiske rammer, har ligeledes betydning for forandringen i den kommunale identitet. Kommunerne havde tidligere, hvilket de fortsat har, stort fokus på, at sikre borgerne så høj en kvalitet i serviceydelsen som muligt. Men ændringen består i hvorledes servicebegrebet opfattes og hvordan de økonomiske rammer sættes.

Kommunerne er under et stort pres fra statens side, hvor kommunerne skal sikre budgetoverholdelse og samtidigt mindske de administrative omkostninger. Dette har ændret kommunernes fokus, så de i højere grad end før lader økonomien influere på de faglige beslutninger. Næsten alle respondenter påpeger dette forhold, hvorfor der er tilsyneladende kan være tale om en generel tendens, på tværs af kommunerne.

Det sidste element i forandringen er orienteringen mod fællesskaber. Kommunerne har qua det kommunale selvstyre en stærk egen bevidsthed. De kan og vil selv. Dette kommer fortsat til udtryk, men kommunerne søger i langt højere grad mod fællesskaberne i en erkendelse af, at de ikke kan selv i den udstrækning de gerne vil.

Truslen på selvstyret har fået kommunerne til, på visse områder, at afgive suverænitet til fællesskaberne, hvilket er en stor forandring i den kommunale identitet, hvor selvstyret er en grundsten. Paradokset er, at fællesskaberne reelt undergraver selvstyret, blandt andet på grund af suverænitetsafgivelsen. Men ses af kommunerne som et nødvendigt værn mod statens indgriben og som et forsøg på at fastholde de nuværende opgaver i kommunalt regi. Truslen fra statens side har derved reelt styrket identitetsfølelsen omkring selvstyret samtidigt med, at kommunerne ser fællesskaberne og derigennem suverænitetsafgivelsen som et

nødvendigt onde.

4.3 Handlingsanvisninger

På baggrund af den gennemførte undersøgelse og analyse anbefales det KOMBITs ledelse, at;

- Skabe forståelse for kommunernes identitet, herunder for fællesskabet som paradoks
- Afdække den enkelte kommunes modenhed i forhold til de anviste temaer
- Fortælle ”de gode historier”

4.3.1 Skabe forståelse for kommunernes identitet

Nærværende opgave har tilvejebragt viden om kommunernes identitet, bevægelsen i denne, samt hvilke temaer identiteten består af.

Et væsentligt aspekt i denne afdækning har været paradokset om kommunernes søgen mod fællesskaber, samtidigt med, at disse fællesskaber undergraver selvstyret.

KOMBIT som kommunalt fællesskab kan siges at være baseret på et paradoks, der over tid kan være skadelig for tilslutningen til KOMBITs projekter og derigennem KOMBIT som organisation.

Præmissen er baseret på, at kommunerne ved afgivelse af suverænitet vil opleve at være sårbare, da de afviger fra deres normale adfærd og identitet. Denne sårbarhed kan vendes til en styrke for KOMBIT såfremt, der leveres værdi til kommunerne i de projekter hvor kommunerne frivilligt har afgivet suverænitet og ladet sig lede af KOMBIT.

Omvendt kan sårbarheden vendes til modstand i de tilfælde hvor KOMBIT ikke opleves, at skabe værdi. Her vil kommunerne opleve, at fællesskabet ikke kunne skabe de fornødne resultater, hvorfor de bestyrkes i holdningen om, at de er bedre til selv at varetage løsningerne på deres problemstillinger.

Det anbefales derfor, at der i KOMBIT dannes en forståelse af dette paradoks i hele organisationen og samtidigt skabes narrativer om KOMBIT og KOMBITs rolle i forhold til paradokset.

Narrativer, der skal anvendes internt i KOMBIT til at skærpe organisationens forståelse af kommunernes identitet og derigennem paradoksets betydning i KOMBITs arbejde. Samtidigt skal der dannes eksterne narrativer, der tager udgangspunkt i, at skabe tryghed for

suverænitetsafgivelsen og påvise værdiskabelsen. Dette behandles yderligere under afsnittet 4.3.3 Fortælle ”de gode historier”.

KOMBIT som organisation har et forholdsvis lavt kendskab til den kommunale identitet, herunder også det omtalte fællesskab som paradoks. Nye medarbejdere introduceres i dag for kommunerne i forbindelse med introduktionsforløb ved ansættelse, men denne introduktion er meget overordnet og giver ikke dybere indsigt.

Ligeledes afholdes der undervisning i forbindelse med projektledernes uddannelse, hvor det er muligt at gå mere i dybden med kommunernes organisatoriske opbygning og deres identitet, men trods undervisningen har KOMBIT, som organisation, ikke det fornødne kendskab til kommunernes identitet og deres autonomi.

Problemstillingen er, at dette manglende kendskab kan afstedkomme og afstedkommer fejlbeslutninger i organisationen og projekterne, eksempelvis i kommunikationen med kommunerne, tilslutningsprocesserne mv. Disse fejlbeslutninger har i flere omgange ledt til negative ytringer i kommunerne og bidraget til negative narrativer om KOMBIT.

For at modvirke dette anbefales det at øge det samlede kendskab til kommunerne, deres identitet og hvilke temaer, der er gældende for den kommunale identitet. Enkelte respondenter har udenfor interviewet foreslået, at KOMBITs ansatte kommer i praktik, eksempelvis en uge i en kommune, hos en fagchef og derigennem få indsigt i og forståelse for hvordan kommunerne er som organisationer. Dette vil sende et kraftigt signal til kommunerne om, at KOMBIT ønsker at inddrage dem som aktører i fællesskabet, skabe forankring af kommunerne i KOMBIT og derigennem knytte tættere bånd til kommunerne, herunder ved at vise, at medarbejderne forstår kommunerne.

Et sådant initiativ har dog særdeles store omkostninger og vil formentlig ikke være realistisk gennemførligt. I stedet anbefales det, at afholde en temadag i KOMBIT omkring kommunernes identitet. Agendaen for temadagen kan være som følgende:

1. Kommunal historik
2. Organisatorisk opbygning
3. Kommunal beslutningsproces

4. Kommunernes identitet og begreber
5. Narrativer i kommunerne
6. KOMBIT set gennem kommunernes briller

Oplægsholdere kan være kommunaldirektører og fagchefer, leverandører der fortæller om deres erfaringer med kommunernes beslutningsprocesser, KL m.fl.

Dagen kan afholdes som en kombination af oplæg og workshops, således at medarbejderne i KOMBIT aktivt kommer til at arbejde med den formidlede viden. Hensigten er at skabe en fælles frame for KOMBIT og derigennem grundlaget for dannelsen af en forståelse for kommunerne.

Temadagen kan følges op på lunch ´n learn's, projektlederes uddannelse mv. hvor konkrete temaer kan tages op og behandles yderligere. Som en direkte konsekvens af temadagen skal alle projekterne revidere deres kommunikationsplaner og gennemgå disse med markedsfunktionen.

4.3.2 Afdække den enkelte kommunes modenhed

Kommunerne ser på overfladen meget ens ud, men som nærværende opgave har afdækket, er der forskel på kommunernes identitet og hvilket forandringsniveau kommunerne er på. I forhold til tilslutningen til KOMBITs projekter vil en afklaring af kommunernes organisatoriske modenhed, i forhold til de anviste temaer, kunne bidrage til en mere individualiseret kommunikation, der i højere grad kan sikre kommunal opbakning til projekterne.

KOMBITs kommuneansvarlige gennemfører møder med alle kommuner mindst 1-2 gange om året for hver kommune. Gennem disse møder opnås i dag allerede viden om en række af kommunernes interne forhold også i forhold til de anviste temaer. Dog gennemføres vidensopsamlingen ikke systematisk med henblik på en afklaring af kommunernes modenhedsniveau.

I dag er kommunerne rubriceret i A-D kommuner, alene baseret på størrelse og kendte indflydelse i det kommunale miljø. Derfor anbefales det, at der defineres en model for kommunernes identitet og modenhed, der kan danne grundlag for en mere detaljeret rubricering af kommunerne.

Opsamlingen skal ske systematisk i forbindelse med de fremadrettede kommunemøder, værdien ved denne opsamling vil være, at kunne systematisere og effektivisere dialogen med kommunerne, evt. ved at rubricere kommunerne i givne kategorier eller niveauer eller på anden vis kunne målrette kommunikationen til den enkelte kommune.

Detaljeringsniveauet skal afstemmes i processen, således at det afklares hvorvidt niveauet skal være for de enkelte fagområder eller for kommunen som helhed. Det skal i den sammenhæng holdes for øje, at der kan være forskel på det samlede billede for den enkelte kommune og de enkelte fagområder.

4.3.3 Fortælle ”de gode historier”

Analysen har blandt andet påpeget en forandring i kommunernes identitet i forhold til en stærkere forankring af det kommunale selvstyre, men samtidigt også en orientering mod fællesskaber.

Dette paradoks er væsentligt for KOMBIT, da orienteringen mod fællesskaberne gøres af nød. Dette er af afgørende betydning, da det betyder at kommunerne kun vil søge fællesskaberne såfremt disse er værdiskabende og understøtter selvstyret. KOMBIT skal derfor meget aktivt udbrede de gode historier, i form af artikler i relevante kommunalt rettede medier, nyhedsbreve og des lignende.

Historierne skal dække en bred kam af KOMBITs aktiviteter og skal understøtte budskabet om, at aktiviteterne har skabt værdi for den enkelte kommune og/ eller fællesskabet som helhed, det være sig projekter, juridisk rådgivning mv.

Historierne skal agere som modvægt til kommunernes egne tragiske fortællinger og anvise en vej for kommunerne, der sikrer den kommunale opgaveløsning og derigennem selvstyret.

KOMBIT skal aktivt, i markedsfunktionen, opsamle historier fra organisationen og som en del af KOMBITs kommunikationsplan distribuere historierne til de forskellige interessentgrupper, eks. borgmestre, kommunaldirektører, kommunale direktioner, fagchefer, kommunale chefforeninger mv.

Distributionen skal ske via:

- Hjemmeside

Som nyhedsbreve, RSS Feeds, dialog- / projektportaler, videostreaming mm.

- Artikler i fag orienterede kommunale magasiner, både digitale og trykte
- Via chefforeningernes hjemmesider og nyhedsbreve
- Ved kommunebesøg
- Konferencer
- Mv.

Historierne skal dog ikke kun aktivt distribueres til eksterne interessenter, men i lige så høj grad til KOMBITs egne medarbejdere. KOMBIT er, som nystartet virksomhed med en meget høj tilgang af nye medarbejdere, igennem en stor kulturproces. Samtidigt har en medarbejderundersøgelse vist, at medarbejderne i overvejende grad består af ildsjæle, hvorfor disse agerer som ambassadører for KOMBIT, både som ide, fællesskab og katalysator for en bevarelse af det kommunale selvstyre via digitalisering.

Historierne skal overfor medarbejderne bidrage til, at skabe en forankring omkring KOMBIT som kommunalt fællesskab, bidrage til elevatortaler om KOMBIT, projekter, ydelser og services mv.

Med historierne kan medarbejderne agere som ambassadører for omverden og derigennem bidrage til en større opbakning og tilslutning til KOMBIT. Det er dog vigtigt at processen ikke kun begrænses til markedsteamet, men at dannelsen af historierne sker med de medarbejdere, der har været med til at skabe resultaterne, således at de tager ansvar for de skabte historier og derigennem blive ”sandhedsvidner”.

Der er allerede i dag skabt en lang række resultater i KOMBIT, der ikke er kendte hverken i eller udenfor organisationen. Disse resultater skal synliggøres og udbredes internt såvel som eksternt.

Det anbefales at direktionen aktivt deltager i tilvejebringelsen af historierne ved at understøtte markedsfunktionen i indsamlingen af historierne. Dette kan ske ved at vise værdien i dette arbejde og derigennem sikre organisationens inddragelse i arbejdet. Et konkret initiativ kunne være at igangsætte en intern konkurrence i at skrive/ producere den bedste historie og derigennem motivere medarbejderne til selv at frembringe historierne.

Efterfølgende skal der dannes præcedens for, at projekterne løbende producerer relevante historier og derigennem løbende dokumenterer værdiskabelsen.

5.0 Refleksion

Dette afsnit udgør personlige refleksioner over specialet, hvad har jeg som undersøger opnået af indsigt, som følge af arbejdet med specialet og dialogen med respondenterne, samt hvilke konkrete handlinger jeg på baggrund af specialet akter at gennemføre.

I mit daglige virke har jeg ansvaret for den løbende kontakt og dialog med kommunerne, både på strategisk og operationelt niveau og i dialogen med kommunerne oplever jeg en række af de udfordringer kommunerne står overfor. Mine oplevelser var også baggrunden for nærværende opgave, hvorfor har kommunerne så svært ved at indgå i økonomisk fordelagtige fællesskaber? Fællesskaber der understøtter den kommunale opgavevaretagelse! Hvilke forandringer sker der i kommunerne?

I planlægningen af nærværende opgave var de indledende antagelser, at kommunerne gennemgår en stor forandringsproces, en kulturel forandringsproces, der i sidste ende vil betyde et større fokus på fællesskab, herunder fælles drift, faglige enhedscentre mm. Hensigten med kommunalreformen var færre, større kommuner og mere professionelle kommuner, der kunne udnytte størrelsen til en mere effektiv og billigere administration. Selvstyret vil i denne proces komme under pres, kommunerne vil i højere grad blive administrative centre styret fra centralt hold.

Respondenterne har i overvejende grad bekræftet ovenstående billede/ antagelse, men min forståelse af kommunerne har også ændret sig, i nogen henseende ganske radikalt.

Dette er kraftigst kommet til udtryk i forståelsen af de indre kampe/ paradokser i kommunerne, herunder den centrale/decentrale kampplads, som jeg var meget bevidst om i forvejen, men som jeg ikke havde set forandringerne i. Interviewene har givet mig et nyt syn på denne arena og givet mig ny viden om kommunernes udfordringer.

En viden jeg konkret kan drage nytte af og har givet videre i min nuværende stilling.

Der sker forandringer, kommunerne bevæger sig, men det sker langsomt. Tilsyneladende er kommunerne på strategisk såvel som operationelt niveau klar over udfordringerne, men enighed om og valg af løsninger er forskellige. Mange kommuner fastholder fortsat en tro på ”egne evner”, men hovedparten af kommunerne har forstået at de ikke kan løse opgaven selv. Mange kommuner har igangsat forandringsprocessen, men har endnu ikke gjort op med den kulturelt forbundne forståelse af eksempelvis servicebegrebet. Spørgsmålet er om

kommunerne har tid nok eller om staten mister tålmodigheden undervejs i processen? Det er en politisk verden hvor agendaen hurtigt skifter, men Danmark står som nation overfor nogle stor strukturelle og økonomiske udfordringer og her spiller kommunerne en væsentlig rolle. Derfor er kulturforandringen i kommunerne særdeles væsentlig, da forståelsen af balancen mellem faglighed og økonomi er så dybt forankret i kommunernes egen selvforståelse.

Respondenterne er i høj grad enige om vejen ud af problemerne er fællesskaber, men de giver samtidigt udtryk for, at de ikke vil begrænses af fællesskaberne, de vil fortsat gerne selv. Denne stærke tro på egne evner overrasker mig ikke, men at den i nogen grad står i vejen for aktivt at gå ind i fællesskaber, aktivt at søge indflydelsen, aktivt at søge sammen, det har overrasket mig.

En del af forklaringen er ifølge respondenterne, at kommunerne fortsat har mange i ledelserne, der er ”født og opvokset i kommunerne” og som derfor har meget svært ved at foretage ændringer, der er i strid med deres identitet. Dette billede ser respondenterne ændre sig med de nye ledere, der træder ind i kommunerne. De er bedre uddannet, er mere strategiske og ser i helheder. De vil komme til påvirke forandringerne i meget større udstrækning end de nuværende.

Det er et billede jeg selv kan genkende og som nærværende opgave har skabt større indsigt i. Direktionerne er meget mere strategiske, de søger mere strategisk tænkende mellemledere og vil gerne involvere dem i den kommunale udvikling. Men de begrænses samtidigt i, at politikerne ofte tænker i enkelt sager og har større fokus på emner der har ”vælgertække”. Digitalisering og kulturforandringen er ikke i højsædet, hvorfor administrationen kan have svært ved at få den nødvendige opbakning til at gennemføre initiativer, der i et økonomisk lys syntes rigtige.

Bearbejdningen af opgaven og de gennemførte interviews har også tilvejebragt ny viden og forståelse for forskelligheden i hvordan kommunerne tænker service som begreb. Servicebegrebet står for mig, efter denne opgave, som et symbol på hvor langt den enkelte kommune er nået i sin forandringsproces. Et pejlemærke for hvordan forandringen er nået fra det strategiske til det udførende niveau.

Det betyder, at jeg i højere grad søger at spørge ind til dette begreb i min dialog med kommunerne, har fået tilvejebragt en helt nyt frame for min forståelse og jeg derfor ”læser” (cues) kommunerne anderledes. Det har under opgaveskrivningen været interessant at opleve min egen ændrede tilgang, hvordan respondenternes input har ændret mit syn og derigennem påvirket min egen hverdag.

Denne større forståelse har jeg også forsøgt at viderebringe i forbindelse med intern uddannelse af KOMBITs projektledere. Uddannelsen har derigennem også bidraget til refleksionen og forståelsen af det indsamlede og bearbejdede materiale.

Hvilket uundgåeligt også har påvirket analysen i nærværende opgave, hvor de beskrevne mønstre, alt andet lige, har været påvirket af den ovenfor beskrevne proces.

Jeg har valgt at følge op på opfordringen fra en af respondenterne om, at samle respondenterne til en opfølgende samtale hvor de alle får mulighed for at deltage og i fællesskab diskutere de emner denne opgave har tilvejebragt.

Diskussionen kan forhåbentlig i endnu højere grad udvide den fælles forståelse af problemstillingerne og måske danne grundlag for nye narrativer, nye frames og måske igangsætte en ny forandringsproces.

Det kunne måske danne skole for en måde hvorved KOMBIT kan inddrage kommunerne i aktuelle problemstillinger og derigennem opnå større forståelse og viden om kommunerne. Denne viden kan aktivt formidles og bringe yderligere værdi ind i organisationen. Samtidigt kan processen påvirke bredere i kommunerne og derigennem bidrage til allerede igangsatte forandringsprocesser.

Litteraturliste

Karl E. Weick. Sensemaking in Organizations. Sage Publications 1995.

Karl E. Weick. Making Sense of the Organization. Blackwell Publishing 2001.

Per Darmer m.fl. Paradigmer i praksis. Handelshøjskolens Forlag 2010.

Finn Borum og Anne Reff Pedersen. Fusioner, ledelse og fortællinger – integration og polyfoni i det danske sundhedsvæsen. Handelshøjskolens Forlag 2008.

Ugebrevet A4 nr. 18, 2010

Artikel af Stewart R Clegg, Carl Rhodes og Martin Kornberger. Desperately Seeking Legitimacy: Organizational Identity and Emerging Industries.

Bilag 1

KOMBIT

Historie

I marts 2009 solgte KL den kommunalt ejede it-leverandør KMD til pensionskassen ATP og kapitalfonden EQT. Salget var nødvendiggjort af ændret lovgivning og markerede indledningen til en ny epoke.

Daværende formand for KL, Erik Fabrin, udtalte til Danske Kommuner:

KMD har været en meget vigtig brik i den kommunale it-udvikling. KMD har ikke blot udviklet og driftet it-løsninger til kommunerne. KMD har på mange måder fungeret som videntcenter for kommunernes it-behov og som garant for sammenhæng mellem it-løsningerne. KMD har også investeret i udviklingen af nye fælles kommunale it-løsninger, som siden er betalt over driften. Nu ejer vi ikke længere KMD, og vi står over for en ny tid. Vi ønsker flere leverandører med bedre og billigere løsninger, men det kræver, at kommunerne står sammen. Vores indflydelse skal nu sikres gennem en professionel ageren over for leverandørerne (Danske Kommuner nr. 2, 2009).

For at ruste sig til denne situation blev Kommune Holding A/S den 20. maj 2009 omdannet til KOMBIT A/S.

KL, der ejer KOMBIT, har fra starten sat rammerne for en ambitiøs virksomhed, der skal bistå kommunerne med at møde de digitale udfordringer, som kommunerne står overfor efter salget af KMD, og som fremgår af den fælleskommunale digitaliseringsstrategi, nemlig at:

- Udnytte kommunernes fælles indkøbskraft
- Styrke konkurrencen på det kommunale it-marked
- Sikre øget standardisering
- Skabe flere fælles løsninger

KOMBITs aktiviteter tager udgangspunkt i KL's ejerpolitik for selskabet. Ejerpolitikken fastlægger blandt andet KL's formål med etableringen af KOMBIT, styringen af selskabet og rollefordeling mellem KL og KOMBIT.

KOMBIT ledes af en bestyrelse, der i perioden 2010-2014 består af fem medlemmer udpeget af KL.

På etableringstidspunktet overtog KOMBIT ca. 20 medarbejdere fra Kommune Holding A/S. Pr. 1. marts 2011 er antallet af medarbejdere i KOMBIT steget til 65, med et forventet antal ansatte på mellem 80-100 medarbejdere med udgangen af 2011.

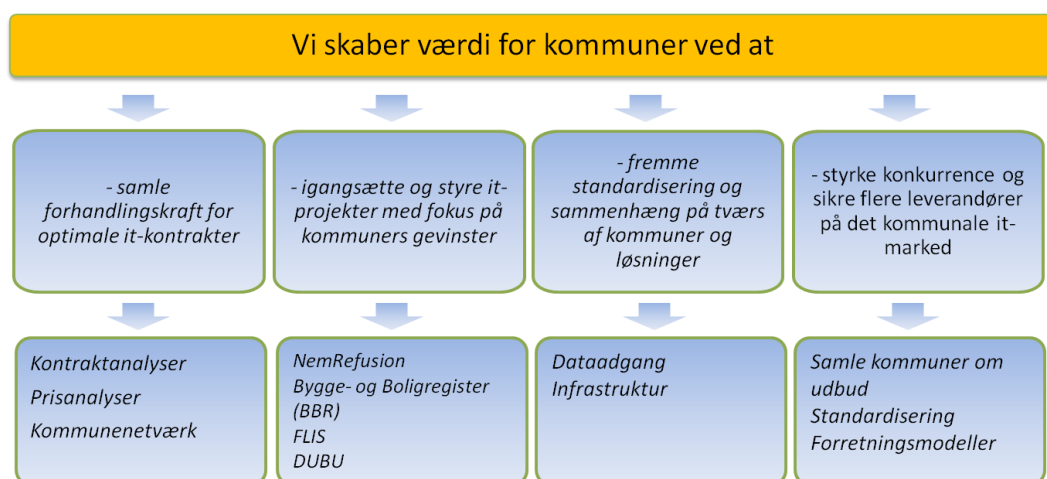
KOMBITs mission

KOMBITs mission er at samle kommunerne i it fællesskaber, der har til formål at skabe effektiviserings- og gevinstpotentialer for kommunerne. KOMBIT skal inden 2014, akkumuleret, have frembragt et effektiviseringspotentiale på 1,8 mia. kr.

Nedenstående figur viser KOMBITs mission og de fire hovedområder KOMBIT arbejder indenfor:

- Forhandlingskraft
- Projekter
- Standardisering
- Leverandør(marked)udvikling

KOMBIT samler kommuner i fælles it-samarbejde, der fremmer effektivitet og kvalitet i kommunernes opgaveløsning



Figur 12 KOMBITs mission

KOMBITs projekter baseres på en business case, der viser, hvilket udbytte kommunerne vil få af den nye løsning. KOMBIT skal stræbe efter alene at igangsætte økonomisk bæredygtige

aktiviteter, men kan efter konkret analyse også igangsætte aktiviteter, der ikke umiddelbart kan bringes til at hvile i sig selv på kort sigt. Der er budgetlagt 20 millioner kr. årligt til at dække aktiviteter, der ikke i sig selv er økonomisk bæredygtige. Løsninger af denne type vil typisk være større infrastrukturinvesteringer og standardiseringsprojekter.

KOMBITs forretningsmodeller varierer fra projekt til projekt afhængig af analyser, dels af løsningens karakter og dels af det eksisterende marked og hermed også i forhold til ejerskabet til løsningen. Men først og fremmest fastlægges den konkrete forretningsmodel for en løsning ud fra den værdi, løsningen forventes at tilføre kommunerne og som afspejles i den enkelte kommunes efterspørgsel og betalingsvillighed.

KOMBIT skal, som et af sine fire hovedformål, sikre en tværgående standardisering og sammenhængende systemmodernisering af de kommunale systemer. Dette kan kun ske gennem en, fælles med kommunerne, strategisk fokuseret indsats.

Paradokset i forhold til denne fælles strategiske indsats er, at kommunernes indkøbsbeslutninger ikke, for mange kommuner, følger en fokuseret strategisk plan, men i højere grad er underlagt decentrale beslutninger i det operationelle niveau. Dette medfører at kommunerne på et strategisk niveau ønsker at investere i digital effektivisering, men beslutningsmæssigt ikke understøtter dette.

Bilag 2 Baggrund for interviewet

Nærværende bilag indeholder spørgeguiden der blev udsendt til respondenterne inden mødet. Guiden indeholder først baggrund for interviewet, samt forberedende spørgsmål.

Det kommunale landskab har i de seneste år været præget af store forandringer. En række store reformer med kommunalreformen i spidsen har krævet betydelige interne ressourcer i kommunerne. Oveni den store opgave at gennemføre kommunalreformen (og de øvrige reformer) er det eksterne pres på kommunerne steget ganske betydeligt, både politisk og økonomisk. Presset er i særdeleshed steget indenfor de sidste to år, som en direkte følge af den finansielle krise og deraf følgende lavkonjunktur, med bl.a. stigende arbejdsløshed til følge. Ydermere står Danmark overfor en demografisk udfordring med en stor ældre generation på vej på pension, der vil betyde en væsentlig stigning i omkostningerne til ældrepleje mv., uden dette tilsvarende kompenseres på arbejdsmarkedet af de følgende generationer.

Den nuværende regering har ydermere strammet den økonomiske styring af kommunerne, med stadig hårdere sanktioner (i tonen) for de kommuner der ikke overholder de økonomiske rammer, med trusler om at ophæve de fælles økonomiforhandlinger til fordel for individuelle forhandlinger.

Foruden de økonomiske stramninger, er der også sket en større deltøjstyring af kommunernes administrative praksis, der ofte opleves som en spændetrøje for kommunernes muligheder for lokalt selvstyre og egen bestemmelse i udførelsen af de kommunale opgaver. Gældende inden for alle fagområder.

Mange kommuner har i denne proces ændret organisatorisk struktur fra en klassisk forvaltningsstruktur til centerstruktur. Dette har medført mindre direktioner og færre fagchefer. Det økonomiske såvel som administrative ansvar har rykket sig væsentligt i denne proces og har også betydet et større behov for tværgående samarbejde og tværfaglighed.

Et eksempel på en markant forandring i det kommunale landskab er dannelsen af Udbetaling Danmark (UDK). UDK skal fra 2012 overtage en række tidligere centrale kommunale myndighedsopgaver. Opgaver der kan afgøres ud fra objektive kriterier og derfor ikke er bundet til udførsel på lokalt plan. UDK er ejet af ATP, der overtager en del af myndighedsopgaven fra kommunerne.

Udviklingen med UDK har betydet, at kommunerne ikke længere kan betragte de i dag værende myndighedsopgaver som ”sikre” fremtidige ”forretningsområder”, men vil formentlig opleve at områderne vil blive ”konkurrenceudsat” af staten. Enten fordi staten overtager myndighedsopgaverne eller fordi opgaverne privatiseres.

Et pres og en udvikling der tilsyneladende kan medføre radikale ændringer i den kommunale verden og deraf identitet.

På baggrund af ovenstående har jeg til hensigt at undersøge hvordan forandringen i kommunerne har haft indvirkning på medarbejdernes identitet.

Dette har en væsentlig betydning for KOMBIT og den relation KOMBIT ønsker at opbygge hos den enkelte kommune og kommunerne som hele. Kommunernes egen selvforståelse og medarbejdernes identitets følelse har stor betydning for hvordan KOMBIT som kommunalt fællesskab bliver betragtet, herunder den værdiskabende effekt og afledt heraf kommunernes opbakning.

Ydermere er det interessant at undersøge hvilken indvirkning KOMBIT har på denne forandring, med henblik på at kunne navigere bedst muligt i forhold til kommunernes forandringsproces.

Spørgsmål

Hvordan påvirker de ovenstående forhold den kommunale identitet og selvopfattelse?

Hvilken indflydelse har de seneste års forandringer haft på medarbejdernes identitetsfølelse?

Dette set både i relation til den ændrede organisatoriske struktur, såvel som de udefrakommende ændringer.

I hvilken retning vil kommunernes identitet gå? Hvor vil medarbejdernes?

Hvilke statslige og/eller kommunale initiativer har haft betydning/ indvirkning på identiteten/ forandringen?